

ESTUDOS BÁSICOS DOS SERVIÇOS PARA CRIANÇAS DE POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA

R E S U M O

CENTRO NACIONAL DE RECURSOS HUMANOS (CNRH - IPLAN - IPEA)

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA — UNICEF

**CENTRO NACIONAL DE RECURSOS HUMANOS DO
INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL –
CNRH/IPLAN/IPEA**

**ESCRITÓRIO DO REPRESENTANTE DO
FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL - UNICEF**

**ESTUDOS BÁSICOS DOS SERVIÇOS PARA CRIANÇAS
DE POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA**

RESUMO

**Análise e Sugestões para uma
Política Social da Criança
e da Família Pobre.**

**Brasília DF
Março 1979**

PREFÁCIO

O trabalho “Estudos Básicos para Crianças de População de Baixa Renda”, representa o resultado de um esforço de mútua colaboração que entre si intentaram o escritório do Representante do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) no Brasil e o Centro Nacional de Recursos Humanos (CNRH), do Instituto de Planejamento Econômico Social (IPEA).

A elaboração do trabalho foi confiada aos seguintes consultores, especialmente contratados:

ANTÔNIO CARLOS COELHO CAMPINO
ELBIO NERIS GONZALES
LEDA DEL CARO PAIVA
POTYARA AMAZONEIDA P. PEREIRA

Os estudos formam parte de um programa nacional de cooperação entre o Governo do Brasil e o Escritório do Representante do UNICEF e constituem, em si, uma contribuição ao Ano Internacional da Criança.

As opiniões expressas pelos autores deste documento são baseadas em suas próprias experiências, e na análise que efetuaram dos inúmeros relatórios, discussões com técnicos e documentos de que fizeram uso. Tais opiniões, portanto, não refletem, necessariamente, as opiniões ou políticas próprias do Escritório do Representante do UNICEF no Brasil ou do CNRH/IPLAN.

Centro Nacional de Recursos Humanos
CNRH/IPEA

Escritório do Representante do Fundo das Nações Unidas
para a Infância

UNICEF

ÍNDICE

Introdução	7
A. Esforço do Governo	7
B. Recomendações	10
II Procedimentos Operacionais	11
III Magnitude do Problema do Menor	12
IV Situação da População e dos Serviços Disponíveis	13
A. Educação	13
B. Saúde	14
C. Habitação	18
D. Bem Estar do Menor	18
E. Programas de Desenvolvimento Comunitário	20
V Recomendações para a Atuação Governamental	21
A. Considerações Gerais sobre os Programas Analisados	21
B. Proposição Básica	23
C. Ações de Natureza Emergencial	25
1. Proposições Relativas à Organização do Sistema	25
2. Ações Setoriais	28
2.1 Setor Educação	29
2.2 Setor Saúde e Saneamento	32
2.3 Setor Bem Estar do Menor	40
2.4 Setor de Desenvolvimento Comunitário	42
2.5 Setor Habitação	45
2.6 Setor Emprego	47
3. Viabilidade	49
4. Necessidade de Definição Política	50

I. INTRODUÇÃO

Tomou-se como “menor” toda pessoa com idade inferior a 18 anos e aceitou-se a distinção entre menor abandonado e menor carente. Menor abandonado é aquele que já não dispõe de pais ou responsáveis para o suprimento de suas necessidades básicas. Menor carente é aquele incluído no universo das famílias de baixa renda.

Existem varias estimativas acerca da população de menores carentes e abandonados, escolhendo-se como a mais provável a de 18.6 milhões, em 1976, baseada em dados do IBGE. Projetando-se este número para 1978, seu montante ultrapassaria a casa dos 20 milhões. Entre estes, mais de 10% seriam menores abandonados. Deve-se levar em conta que estas cifras refletem somente a realidade urbana do país.

Não é necessário acentuar a magnitude e a gravidade do problema, desde que se leve em conta que no Norte e Nordeste a participação dos menores carentes e abandonados na população com idade inferior a 18 anos chegava a 38%. Esta problemática representa, assim, uma das faces mais agressivas e profundas da pobreza brasileira.

Este sumário contém: a) os principais procedimentos operacionais adotados no trabalho; b) um diagnóstico das necessidades básicas da população objeto do estudo; c) a situação atual dos serviços destinados a atender esta população; d) propostas de atuação governamental em cada área relevante de prestação de serviço ao menor.

A. O Esforço do Governo

Apesar da magnitude do problema, é preciso reconhecer que o Governo tem procurado enfrentar a questão, sobretudo através de

iniciativas setoriais, a nível federal, estadual e municipal. Houve incremento relativo da taxa de escolarização da população entre 7 e 14 anos, embora haja suspeita de que nos últimos anos ela tenha estacionado ou até mesmo regredido para as primeiras séries do 1º grau. É fato importante o reconhecimento da relevância da educação pré-escolar, porque se entendeu que fatores externos à escola, ligados à situação de pobreza, são mais decisivos. Isto induziu à aceitação de uma ótica mais interdisciplinar, dentro da qual a educação continua importante, mas catalisada por um complexo de variáveis. Assim, para se obter uma taxa mais favorável de escolarização, o que influi mais talvez seja a redução da subnutrição, a melhoria do saneamento, etc., do que o investimento estritamente de caráter escolar.

Na área de saúde notam-se iniciativas importantes, particularmente ligadas à nutrição, ao saneamento básico e à medicina simplificada, reconhecendo no fundo que a mortalidade infantil é decorrente menos de um problema de morbidez do que de acesso a uma renda satisfatória para cobrir as necessidades básicas das famílias. Movidos por esta ótica, alguns programas tentam solucionar o problema de forma mais aprofundada, na medida em que o benefício não é simplesmente doado mas, pelo menos em parte, produzido localmente. Este é o caso do PRONAN (Programa Nacional de Nutrição), que visa fortalecer a produção de alimentos básicos através de pequenas unidades, tendo em vista que o necessitado principal é muitas vezes o próprio produtor rural de baixa renda. Também se inclui nesta perspectiva o PIASS (Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento), que busca oferecer acesso por parte da população pobre à medicina simplificada, baseada sobretudo em saneamento básico primário, que pode ser conduzida, pelo menos em parte, pela população atingida.

Em termos de programas voltados especificamente para o menor, a FUNABEM é a entidade própria que também tem procurado voltar-se para ações de cunho mais preventivo do que assistencial. Embora a ação preventiva seja de particular dificuldade, existem iniciativas que buscam promover o fortalecimento da família, de suas relações comunitárias, a melhoria da qualidade de vida e a participação do processo de desenvolvimento sócio-econômico. Aceita-se que o problema do menor é, na verdade, um sintoma, cuja causa está localizada na família de baixa renda; e nesta o problema se cristaliza na deficiente inserção no mercado de trabalho.

Ao lado destes esforços, é preciso citar ainda o trabalho da LBA (Legião Brasileira de Assistência), da Previdência Social, que se tem dedicado a promover programas voltados para a extrema pobreza, além de outros que se encontram citados no corpo deste trabalho (*).

Todavia, ao lado do esforço reconhecido, é mister apontar para as deficiências persistentes. Entre elas, nomeiam-se as seguintes:

a) **Falta de Coordenação:** É patente que muitos programas só têm sentido numa ótica interministerial e interdisciplinar, como é o caso do problema do menor. É fácil encontrarmos superposições de competência nos vários Ministérios afetados, o que leva a desperdício de recursos e a desencontros de programas. Já não se justificam ações isoladas e, para sair deste impasse, é mister pensar numa capacidade real de coordenação intersetorial.

b) **Falta de Convergência:** Mais grave talvez que a falta de coordenação entre os programas que buscam o mesmo objetivo é a falta de convergência entre filosofias programáticas, ao nível de diretrizes de política. Nota-se, por exemplo, que há programas voltados para a produção e distribuição de alimentos básicos in natura, enquanto outros preferem alimentos industrializados. Outro exemplo é a divergência entre o atendimento oferecido ao menor na escola isoladamente, e o atendimento que procura vê-lo dentro da unidade familiar, num contexto sócio-econômico. Ações isoladas por parte de órgãos governamentais para faixas etárias diversas e em diversas regiões do país não têm levado à maximização do uso de recursos gastos com os menores. Aqui se coloca a problemática central da concepção de política social vinculada à política econômica, considerando como prioridade a esfera da ocupação e da renda, evitando-se tanto o assistencialismo de iniciativas apenas sociais, como o caráter residual de iniciativas apenas econômicas.

c) **Dimensão insuficiente:** Tomando-se em conta que a magnitude do problema é imensa, é mister reconhecer que o esforço atual é muito reduzido. Pode-se dizer mesmo que a capacidade atual de atender de modo satisfatório aos menores abandonados é insignificante, o que torna o agravamento do problema provavel-

(*) Este documento não contém uma análise dos programas da LBA, salvo o Programa de Complementação Alimentar — devido ao fato de que as informações solicitadas não foram recebidas a tempo.

mente mais acelerado que sua possível contenção. É claro que um atendimento apenas assistencialista seria impossível, pela própria dimensão quantitativa. Urge, pois, agir também na estrutura produtiva, de modo que esta se adapte melhor às necessidades de inserção mais satisfatória da população pobre no mercado de trabalho.

d) **Especificidade regional e etária:** É preciso, ademais, respeitar particularidades de regiões, seja concentrando os benefícios em regiões mais pobres, seja gerando o próprio benefício na região de acordo com as características dela. Quanto ao problema etário, a faixa até 18 anos é muito ampla e heterogênea, pedindo tratamento diferenciado, particularmente para os grupos nos primeiros anos de vida.

B. Recomendações

A recomendação fundamental se orienta pela diretriz socio-econômica de toda e qualquer iniciativa. Assim, o problema fundamental dos menores carentes e abandonados está nas famílias pobres, que encontram seu problema central na "baixa renda". Reconhece-se, portanto, a necessidade de adaptações fundamentais da estrutura produtiva, que deveria, ao lado das preocupações tecnológicas válidas no desenvolvimento econômico, estar voltada para as necessidades básicas das populações pobres, proporcionando-lhes emprego e renda.

Face à magnitude e situação crítica da população de menores no país é essencial em primeiro lugar uma definição política. A adoção de uma Política Nacional do Menor, de caráter intersectorial, fornecerá diretrizes a órgãos setoriais e evitará as deficiências citadas.

A seguir recomenda-se a reorganização sistemática dos órgãos envolvidos, de modo a obter maior racionalidade e eficácia. Isto não desmerece as ações setoriais, porque a divisão de trabalho tem sua razão de ser, mas deveria haver capacidade coordenadora capaz de incutir em todas as atividades a mesma diretriz de atuação.

Em termos setoriais, e sem perder de vista a ótica interdisciplinar, o estudo propõe algumas linhas gerais de atuação, sempre tendo em vista a prioridade de iniciativas voltadas para a situação de

A nível de Brasil, os menores carentes e abandonados representavam 32% do total de menores, sem maiores diferenças nas distintas regiões, com a exceção do Nordeste, onde a participação daquele grupo alcançava 38%. Nesta região, a comparação dos dados da PNAD com os do Censo Demográfico mostrou no período de 1970–76 um incremento de 71% no número de menores carentes em áreas urbanas (4).

Entre os fatores determinantes do agravamento do problema do menor, freqüentemente apontados na literatura, destacam-se o aumento no grau de desigualdade da distribuição de renda, o elevado crescimento populacional, bem como o ritmo acelerado e o padrão de urbanização verificados nos últimos anos.

Como consequência relevante no caso do menor, destaca-se o fato de que a família de baixa renda, para compensar os baixos salários e a perda do poder aquisitivo do mesmo, é compelida a colocar mais gente a trabalhar (*).

IV. SITUAÇÃO DA POPULAÇÃO E DOS SERVIÇOS DISPONÍVEIS

A. Educação

No que se refere à educação de 1º grau, constatou-se que o número de crianças entre 7 e 14 anos fora da escola era em 1973, de 4 milhões, correspondendo a aproximadamente 20% da população escolarizável; há indicações de que esta taxa apresentou mínima redução nos últimos anos.

Os problemas mais sérios da educação de 1º Grau, são a evasão escolar e a repetência, esta notadamente na 1ª série. Não obstante as medidas de natureza pedagógica adotadas, as taxas de evasão e repetência têm-se reduzido muito pouco, indicando que fatores exógenos ao sistema educacional — tais como a pobreza familiar e a desnutrição, entre outros, desempenham um importante papel. Dentre os fatores endógenos ao sistema, deve-se destacar os refe-

(4) Há problemas de comparabilidade entre o Censo e o PNAD, que obrigam a estabelecer certas reservas quanto aos dados de incremento.

(*) Sobre isto ver o relatório detalhado que será distribuído ulteriormente.

rentes ao conteúdo da educação oferecida, à organização interna do sistema, às formas de avaliação do rendimento e requisitos para a promoção dos alunos, à baixa qualificação do corpo docente, salas de aula em pequeno número e com condições de funcionamento precárias, deficientes instalações e material didático. Alguns destes elementos têm maior relevância nas unidades escolares que funcionam na periferia das grandes cidades e na zona rural.

A adoção de programas de educação pré-escolar para a faixa etária de 4 a 6 anos tem sido apontada por muitos autores como uma provável alternativa de solução para as altas taxas de repetência na 1ª série do 1º Grau. No entanto, estes programas oficiais abrangem atualmente apenas 6% da população na faixa etária, não sendo muito eficazes no atendimento à população mais necessitada. Dificuldades de coordenação e supervisão completam o quadro da precariedade do ensino oficial de 1º Grau.

Algumas formas de intervenção vêm sendo testadas por entidades que entram na área do pré-escolar, incluindo-se também neste grupo crianças de 0 a 3 anos. Todas estas experiências visam testar modelos de intervenção nutricional e educacional, com o aproveitamento das estruturas físicas e dos recursos humanos já existentes, promovendo a participação da comunidade, com o objetivo de permitir que os programas existentes venham a ampliar-se. Entretanto, nota-se a necessidade de uma avaliação dessas experiências quanto à sua efetividade e possibilidade de ampliação.

Incipientes ainda são as medidas educacionais no sentido de adequar o ensino do 1º Grau para atender as deficiências apresentadas pelos escolares pobres. Na impossibilidade de dotar esses escolares de prontidão pedagógica para competir com os estudantes dos estratos de renda mais alta, está sendo organizado pelo MEC, o SEPREM, com o objetivo de compensar essa desigualdade. Esse sistema, porém, não deixa de suscitar discussões, pois assume características de uma educação que reforça a situação de discriminação dos estudantes pobres.

B. Saúde

No que se refere à área de Saúde e Condições Ambientais o relatório apresenta uma análise da evidência disponível em estudos feitos sobre o Brasil. De acordo com os dados do Censo Demográ-

fico de 1970, a esperança de vida ao nascer no Brasil era de 53.0 anos, com pequenas variações entre a zona urbana (53.4) e a rural (52.6). A mortalidade infantil situava-se em níveis elevados, de 124.6 por 1.000 nascidos vivos (126.6 na zona rural; 122.8 na zona urbana) (5). A comparação desses indicadores entre Estados da Federação mostra que a situação de saúde era pior nos Estados do Nordeste, com maior mortalidade e menor esperança de vida, e melhor nos Estados do Sul/ Sudeste, ocupando os demais uma situação intermediária (6).

Em 11 Estados e no Distrito Federal, informações sobre a mortalidade infantil e a esperança de vida ao nascer indicavam que as condições de vida na zona rural eram melhores do que na zona urbana. Esta característica pode ser explicada pelo fato de que os principais determinantes da mortalidade infantil, apontados pelos estudiosos são elementos associados ao processo de urbanização verificado no Brasil, como:

- a proporção de domicílios sem instalações sanitárias;
- os índices de concentração da renda familiar;
- a desnutrição (7)

No que se refere aos serviços de atendimento de saúde, o relatório analisa o Programa de Saúde Materno-Infantil (PSMI), o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN) e o Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento (PIASS). Dada a natureza do problema, muitas Agências do Governo são envolvidas em cada um destes programas, o que por vezes tem gerado superposição de atividades em algumas áreas quando não desarticulação programática, além do caráter experimental, e portanto restrito, de algumas intervenções.

O PSMI abrange apenas 46.6% dos municípios brasileiros. Embora a maior cobertura territorial se faça exatamente no Nordeste,

- (5) O Brasil apresentava em 1975 taxas de mortalidade infantil em muito superiores às de países latino-americanos comparáveis como o México (52%) e o Peru (65%). ver *World Atlas of the Child* do Banco Mundial, 1979.
- (6) No Rio Grande do Norte a esperança de vida ao nascer era de 36.4 anos – a mais baixa no Brasil – ao passo que no Rio Grande do Sul – a mais alta era de 61.8 anos.
- (7) Ver página 38, nota 31.

onde o problema de saúde assume maior gravidade (56.4% dos municípios atendidos se situam no Nordeste), a cobertura de atendimentos é maior na região sul. Assim sendo, o maior dinamismo da região e sua maior capacidade como multiplicador de recursos, fazem com que o programa reverta em benefício de camadas populacionais menos necessitadas. Ademais, nota-se uma superposição de ações do PSMI, através das Secretarias de Saúde dos Estados, e da Legião Brasileira de Assistência (LBA), através de suas unidades próprias ou convenientes.

No que se refere à eficácia do Programa, as informações disponíveis não permitem qualquer avaliação por serem parciais, descritivas e agregadas por número de programas. Quanto à eficiência, o número de atendimentos em 1977 superou o previsto, mas antevê-se, para 1978 e 1979, um descenso nas metas devido à redução no orçamento do programa em termos reais.

O PRONAN, quanto à sua política de distribuição de alimentos considerada de caráter emergencial e temporário abrange 4 programas: Programa de Nutrição em Saúde (PNS), Programa de Complementação Alimentar (PCA), Programa de Nutrição Escolar (PNE) e Programa de Alimentação do Trabalhador.

O PNS, cuja população alvo são gestantes, nutrizes e crianças com menos de 7 anos, situadas no estrato de renda familiar até 2 salários mínimos, é coordenado e financiado pelo INAN sendo executado, mediante convênios, pelas Secretarias de Saúde dos Estados. O programa beneficiou em 1978 cerca de 2,79 milhões de pessoas, das quais 66% se situavam no Nordeste.

O PNS distribui prioritariamente alimentos básicos "in natura" ou com limitado grau de transformação adquiridos, através da COBAL, de fornecedores tradicionais, ou no caso do Nordeste, adquiridos diretamente de pequenos produtores através das Companhias Integradas de Desenvolvimento Agrícola – CIDAs.

Não existe ainda uma avaliação, em termos quantitativos, do Programa mas no que se refere à eficiência, os responsáveis pelo Programa indicam que os recursos alocados têm sido insuficientes para atingir as metas especificadas. Também o PNS, embora cobrindo prioritariamente os "Grupos biologicamente vulneráveis"

procura fazer chegar os alimentos aos demais membros das famílias pobres selecionadas.

O PCA é conduzido pela LBA, diferindo do PNS pelo fato de distribuir alimentos industrializados para o preparo final na unidade doméstica e pelo fato de a população-alvo ser concebida como aquela com nível de renda até 1 salário mínimo. Para evitar superposição de esforços, houve uma repartição geográfica de atuação, cabendo ao INAN o atendimento à população rural e à que reside em zonas urbanas não metropolitanas, e à LBA a população urbana metropolitana. Este procedimento deixou sem cobertura o segmento da população metropolitana com nível de renda entre um e dois salários mínimos. O PCA ainda se encontra em fase de implantação, tendo até 1977 sua ação se restringido a 4 municípios da Baixada Fluminense, a região Metropolitana de Belo Horizonte, e a 4 municípios da Bahia, atendendo diretamente a 255.946 pessoas; em 1978, com a extensão a Brasília, ampliou sua cobertura a cerca de 300 mil pessoas. Quanto à aceitação do Programa por parte da população existem informações a respeito da intolerância desses alimentos, em alguns casos, por parte dos beneficiários. (8).

O PNE atende a 87% dos municípios brasileiros, o que é, em si, um bom desempenho. Entretanto, mais uma vez se observa que os Estados mais desenvolvidos têm melhores condições de utilizar e multiplicar os recursos, de sorte que no Nordeste, a cobertura (69,7% dos municípios) era inferior à do Sul (96,8%) e Sudoeste (96,7%). Ademais a eficácia do Programa é questionável devido ao reduzido número de dias no ano em que a criança recebe alimento (média para o Brasil de 140 dias) e à quantidade e composição do alimento oferecido. (9)

Os programas e projetos que compõem o PRONAN de maneira geral ressentem-se de uma pulverização de recursos entre várias atividades, da falta de pessoal qualificado e de pequena densidade de recursos por Programa. Com exceção de um modelo testado em Salvador—BA, que demonstrou a melhoria do estado nutricional da população atendida, os programas que integram o PRONAN, não foram avaliados, em forma sistemática, quanto a sua eficácia.

(8) Sobre isto, ver relatório detalhado que será distribuído posteriormente

(9) O Programa de Alimentação do Trabalhador não é examinado no documento por extrapolar a população alvo do presente estudo

O PIASS tem por finalidade implantar a estrutura básica de Saúde Pública em municípios cujas sedes tenham população de até 20.000 habitantes nos nove Estados do Nordeste e na área mineira da SUDENE. Criado em 1976, o Programa já estava atendendo, em 1978, 6,3 milhões de pessoas, 25% do seu universo populacional, e atuando em 56% dos municípios-alvo. É necessário dizer, no entanto, que não existem informações sobre a eficácia real do Programa.

C. Habitação

O déficit habitacional do País pode ser calculado em aproximadamente 10 milhões de unidades e não obstante a atuação do BNH, vem crescendo de ano para ano (10). Isto se dá porque o BNH não consegue atender quantitativamente o aumento da demanda, de aproximadamente 600 mil unidades anuais.

Quanto à destinação da produção através do BNH, nota-se uma tendência perversa em relação à população de baixa renda, pois de 1.329.085 habitações construídas pelo Sistema desde a sua criação até 1976, apenas 24% se destinava ao "mercado popular" e 24% ao "mercado econômico", enquanto 52% eram destinadas à camada social com renda familiar superior a 8 salários mínimos.

As condições ambientais dos domicílios existentes, são precárias para uma parcela significativa da população, pois, conforme a PNAD/IBGE, em 1976, 22,7 milhões de pessoas viviam em áreas urbanas sem água dentro de casa e 33 milhões sem esgoto sanitário (34% e 49,5% da população urbana, respectivamente).

Com uma tentativa de corrigir estas distorções, o Banco Nacional de Habitação criou o Programa de lotes urbanizados, voltado para a população com nível de renda inferior a 1,5 salários mínimos e passou a destinar recursos para a área de saneamento. Entretanto, este programa não atingiu seus objetivos pois os resultados alcançados são inexpressivos face à magnitude do problema.

D Bem Estar do Menor

Compete à FUNABEM – Fundação Nacional do Bem Estar do

(10) A estimativa da CPI sobre o Sistema Financeiro de Habitação – 14 milhões de unidades – pode ser considerada como uma hipótese superior.

pobreza do menor. No que se refere à educação, é importante melhorar a taxa de escolarização, o que seria obtido não só pelo esforço de aumentar a oferta escolar, mas sobretudo pela universalização da assistência ao pré-escolar, acoplada à preocupação de reduzir a subnutrição e de conduzir o menor ao mercado de trabalho, uma vez adequadamente treinado. Por isto mesmo, favorecerá ao aluno pobre o aumento de número de horas de aula anuais, porque significaria uma chance ampliada de atendimento.

No que tange ao nível de saúde, dada a razoável adequação de programas como o PRONAN e o PIASS, será importante dar-lhes condições de cobertura nacional. Ao lado disto, seria mister manter a prioridade sobre iniciativas de caráter preventivo, voltadas para o saneamento básico e outras ações deste gênero.

Ademais, é preciso aumentar a capacidade de atendimento da FUNABEM, vinculando-a a entidades que preparem o menor para entrar no mercado de trabalho. Nesta imensa linha, podem ter impacto relevante ações comunitárias que permitam englobar a questão do menor dentro da família pobre, como é o caso de certos programas da LBA e dos Centros Sociais Urbanos.

Estas recomendações, entre outras, possuem ainda caráter preliminar e deveriam ser acompanhadas da devida operacionalização. Para esta finalidade, sugere-se a formação de cinco grupos de trabalho intersetoriais para formular uma política e sua operacionalização relativa à situação do menor face à legislação, à educação, à saúde, à nutrição e ao meio ambiente. Na verdade, o documento delinea mais propriamente a diretriz fundamental de política, partindo da constatação da magnitude do problema e dos acertos/desacertos do esforço atual voltado para o menor.

II. PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS

Seguindo o preceito legal, considerou-se “menor” todo indivíduo com idade inferior a 18 (dezoito) anos. As exceções surgiram e foram reconhecidas, quando alguns programas setoriais delimitaram especificamente sua clientela com faixas etárias diferentes, como por exemplo, o Programa de Saúde Materno-Infantil (até 19 anos).

Devido à extrema dificuldade de delimitação do campo de estudo, as áreas e as entidades pesquisadas foram selecionadas, tomando-se como base o seu maior grau de envolvimento direto na solução do problema do menor carente, ou a referência de sua atuação para elevar o nível de vida das famílias pobres.

Dessa forma, este relatório deve ser considerado a cristalização, no presente momento, de um esforço que se prolongará durante o ANO INTERNACIONAL DA CRIANÇA e que procurará oferecer subsídios para uma possível ação futura do Governo brasileiro nesse campo. Em termos de atividades complementares sugere-se a criação de grupos de trabalho visando ao aprofundamento das conclusões e recomendações aqui contidas (2)

Finalmente, deve-se mencionar que a equipe que elaborou o trabalho, sentiu dificuldade em consolidar as informações existentes sobre os problemas da criança no Brasil. Substantial progresso nesse sentido seria alcançado se fosse periodicamente publicado um PERFIL ESTATÍSTICO DA CRIANÇA BRASILEIRA.

III. MAGNITUDE DO PROBLEMA DO MENOR NO BRASIL

Antes de discutir a situação dos menores pertencentes às famílias de baixa renda, no que respeita aos aspectos de educação, saúde, habitação e bem-estar, procurou-se verificar a magnitude do problema e inferir sobre seus prováveis determinantes.

Existem várias estimativas acerca da população de menores carentes e abandonados, escolhendo-se, como a mais provável a de 18,6 milhões em 1976 (PNAD/IBGE 1976)(3). Esta estimativa baseou-se no critério de renda e é relativa às áreas urbanas. Deste número, aproximadamente 13% eram menores abandonados, sendo os demais carentes, conforme os critérios da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Menor.

(2) Propõe-se a criação de cinco grupos de trabalho que estudariam os temas: A Criança e a Lei; A Criança e a Educação; A Criança e a Saúde; A Criança e a Nutrição; A Criança, a Família e o Meio-Ambiente.

(3) Projetando-se este número para 1978, ter-se-ia um contingente de cerca de 20 milhões

dades básicas da população urbana (11). A eficiência administrativa parece boa, de vez que mais de 70% dos Centros previstos estão construídos ou em fase de construção e 27% estão funcionando. A prioridade concedida aos tipos mais simples (tipo "C" = 600 m²), com o objetivo de envolver paulatinamente a comunidade na futura ampliação parece ser correta, assim como a maior concentração de atividades no Nordeste.

V. RECOMENDAÇÕES PARA A ATUAÇÃO GOVERNAMENTAL

As propostas apresentadas e discutidas neste item decorrem do diagnóstico da situação social do País e dos serviços oferecidos à população. Antes de apresentá-las, procura-se tecer considerações gerais sobre a adequação dos programas analisados às necessidades prioritárias das famílias e crianças carentes. Após essas considerações, apresenta-se uma proposição básica, segundo a qual a solução do problema depende prioritariamente de ações na área econômica tendentes a criar mais empregos e distribuir melhor a renda seguida de recomendações específicas que pelo seu caráter emergencial pretendem ser uma resposta complementar às ações básicas da política social.

A. Considerações Gerais sobre os Programas Analisados.

A análise precedente da execução dos principais programas de política social, revela resultados práticos muito insuficientes em relação às necessidades da população pobre.

No que se refere às famílias e crianças pobres percebe-se que os efeitos redistributivos das medidas estatais, via ampliação dos serviços sociais, não estão agindo em favor daqueles cujas necessidades são maiores. Pode-se mesmo afirmar que tais serviços não estão contribuindo para a correção das distorções na distribuição da renda e de oportunidades sociais; em sua maior parte, esses serviços não atingem os segmentos mais pobres da sociedade.

Esse fato, que não é específico do caso brasileiro — pois constitui o grande dilema da política social, mormente nos países em

(11) A este respeito, ver o relatório detalhado que será distribuído ulteriormente.

desenvolvimento – vem demonstrar que, nesses países, a ampliação de serviços sociais, não se transforma em fator de equalização de oportunidades a menos que seja acompanhada de ações a longo prazo sobre o sistema econômico.

Constata-se que, no Brasil os mecanismos de intervenção social pensados e postos em prática pelo Estado apoiam-se, basicamente, em procedimentos educativos, vinculados à estratégia de distribuição de recursos em espécie, como forma de complementar indiretamente a renda das famílias pobres. Para tanto, criaram-se modalidades de atendimento que, concebidas em sua maioria como “ação preventiva”, deveriam evitar a “marginalização” do pobre e integrá-lo no sistema social. Cada agência responsável pela política setorial respectiva deveria coordenar os esforços comuns, públicos e privados, e endereçá-los à demanda efetiva e potencial, assumindo algumas Agências posições mais arrojadas no atendimento aos necessitados, indo até os “bolsões da pobreza”.

A intenção social de tal política seria a de desenvolver uma ação articulada e mais ampla, envolvendo a população na resolução de seus próprios problemas. Com isso não só diminuiriam os custos operacionais das intervenções, como também se levariam os segmentos pobres a mudar de atitude e mentalidade, em favor de sua auto-promoção.

Tal, porém, não se deu. Atuando ao nível dos sintomas da pobreza preponderaram nos esforços de política social tentativas setorializadas de suplementar as necessidades básicas dos pobres, quando muitas vezes estes não dispunham nem do mínimo necessário para sobreviver.

A ampliação dos programas dotados de maior consistência operacional torna-se inviável, pela falta de um sistema de atendimento que absorva a demanda e a libere, a curto ou médio prazo, da dependência assistencial. Ademais, muitos programas de grande impacto sócio-econômico permanecem ainda a nível experimental, quando não existem dúvidas a respeito de sua operacionalidade e da possibilidade de sua reaplicação.

Em conseqüência, observa-se um congestionamento da demanda face aos serviços setoriais. Estes, além de impotentes diante da magnitude do problema, estão desarticulados, possuindo, cada

qual, critérios de atendimento específico que incidem, simultaneamente, sobre a mesma clientela, deixando de assistir aos grupos refratários.

Assim sendo, apesar das abundantes injeções de recursos financeiros aplicados nos setores sociais, pode-se deduzir que o que foi realizado até o momento, em termo de Educação, Saúde, Nutrição, Habitação, bem-Estar do Menor, e Desenvolvimento da Comunidade, caracteriza-se muito mais como uma resposta emergencial aos apelos de maior visibilidade da população pobre.

Essa dedução reforça a tese, já vinculada nos meios oficiais, de que a política social para não se transformar em assistencialismo inócuo, tem que assumir um conteúdo sócio-econômico (12). Ou seja, a política social deve não apenas oferecer benefícios sociais, mas, instrumentalizada pela política econômica, criar mecanismos que facilitem o acesso dos grupos mais pobres a esses benefícios.

Torna-se imprescindível que esses mecanismos, ao invés de simples doação, repercutam como investimentos que venham a beneficiar, no futuro, o próprio País, através do aproveitamento no processo produtivo do segmento pobre da população.

Dessa forma, a política social que se recomenda para o País, deve tomar a pobreza — e não a marginalização dela decorrente — como o objetivo a ser eliminado; neste quadro, cabe à assistência social um papel complementar. Este é o fundamento das propostas a seguir delineadas.

Convém esclarecer, porém, que não cabem nos limites e no escopo deste estudo a apresentação de modelo de política social e nem tampouco detalhamentos operacionais. As proposições apresentadas devem ser entendidas como uma orientação básica na definição de estratégias de caráter sócio-econômico, visando a uma política social mais adequada às exigências estruturais da pobreza.

B. Proposição Básica

Objetivo: A criação de mais empregos produtivos e o alcance

(12) DEMO. Pedro — *Desenvolvimento e Política Social no Brasil* — Rio de Janeiro; Tempo Brasileiro, Brasília; Ed Universidade de Brasília 1978 — Cap. VIII.

de um perfil de distribuição de renda mais equitativo devem constituir o objetivo básico da Política Social Brasileira.

Justificativa: Os dados mais recentes mostram que, apesar da elevação dos níveis salariais e da recuperação parcial do nível do salário-mínimo real, o País apresenta, ainda, uma acentuada concentração de renda.

Em 1976, conforme dados da Pesquisa Nacional por Amostra de domicílios (PNAD/FIBGE), 33% da População Economicamente Ativa (PEA) percebia mensalmente até 1 (um) salário mínimo regional (SMR) e 26% até dois SMR, ou seja, 59% da força de trabalho ocupada não atingia o nível de 2 SMR mensais. Em termos de renda familiar, a referida pesquisa permitiu constatar que 45% das famílias tinham rendimentos de até 2 SMR mensais.

As recentes políticas sociais que visam complementar de forma indireta a renda dos trabalhadores, como por exemplo o FGTS, o PIS/PASEP, entre outras, são mais instrumentos econômicos de capital do que mecanismos de política social, apesar de gerados a partir de contribuição sobre o fator trabalho (13). As demais medidas de política social traduzidas pela ampliação de serviços sociais, como as de saúde, educação, nutrição, por não contarem com um suporte econômico, restringem-se às atividades assistenciais.

Diante dessa constatação, acredita-se que a política social mais adequada à atenuação do problema da concentração da renda e da não equidade da repartição dos custos do progresso econômico, seria aquela que se voltasse para o binômio emprego/renda. A prioridade de política social deveria recair na criação de novos postos de trabalho e na elevação do patamar salarial, em benefício dos assalariados de baixa remuneração (14).

(13) Sobre isto ver DEMO, Pedro – Op. Cit. – p. 205/207.

(14) Para Pedro DEMO "a mais importante forma de distribuição de renda é a que se dá através do trabalho, o que pode ser demonstrado pelos seguintes argumentos"
I. É uma forma universal, porque atinge a todos os que trabalham.
II. É quantitativamente mais importante, porque é a fonte maior de renda, normalmente;
III. É quantitativamente mais importante, porque é uma forma estrutural, embutida na própria estrutura socio-econômica do mercado".

Cf. DEMO, P. – Op. Cit. – p. 225

Existem medidas não inflacionárias que podem proteger o fator trabalho e, conseqüentemente, melhorar as condições de vida da população trabalhadora. Essas medidas que já vêm sendo formuladas nos últimos anos por técnicos, políticos e acadêmicos brasileiros, vão desde os incentivos às empresas mais absorvedoras de mão-de-obra, aos alívios tributários para as pequenas e médias empresas (sem se menosprezar as indústrias de tecnologia avançada), até o apoio ao pequeno produtor. Dentre os instrumentos que podem ser utilizados para compatibilizar os aumentos salariais a absorção de parcela significativa da força de trabalho com a estabilidade dos preços, sugere-se a utilização dos fundos sociais como o FGTS, PIS/PASEP e FAS para financiar projetos de alta capacidade de absorção de mão-de-obra.

Concomitantemente dever-se-ia estimular a produção dos chamados "bens de salário" cuja procura se elevaria com o aumento da renda dos trabalhadores.

Esta seria a medida de política social "preventiva" em relação ao problema do menor porque, se praticada, o número de menores abandonados tenderia a diminuir. Primeiro, porque muitas crianças consideradas como abandonadas têm famílias que, dadas as condições de pobreza, as abandonam; segundo, porque as condições que geram e alimentam o abandono em si seriam reduzidas.

É evidente que as medidas sugeridas na proposição básica não substituirão as atuais políticas setoriais. A curto e médio prazos o problema do menor, gerado pela pobreza, continuará a existir.

Faz-se necessário então desenvolver uma estratégia de ação emergencial pois os programas apresentam problemas internos de desarticulação, pouca eficiência e eficácia. Para compor esta estratégia, apresentam-se sugestões de reformulação do sistema, seguidas de recomendações referentes às políticas setoriais.

C. Ações de Natureza Emergencial

1. PROPOSIÇÕES RELATIVAS À ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA

Reorganização do Sistema a Nível de Coordenação e Controle

Objetivo: Evitar a atual superposição de ações sociais semelhantes orientadas para a mesma clientela.

Justificativa: Na análise efetuada, verifica-se, com alguma frequência, a superposição de ações semelhantes, oriundas de diferentes órgãos que, na prática incidem sobre a mesma clientela. Tal é, por exemplo, o caso dos programas de atenção materno-infantil do Ministério da Saúde (PSM I) e da LBA; da ação comunitária desenvolvida pela LBA e PNCSU que se confunde, em alguns aspectos com a da FUNABEM. Enquanto isso se verifica em determinados segmentos da população, nota-se em muitos casos que as camadas mais necessitadas nem sempre são atingidas pela maior parte dessas programações.

A causa desta situação parece residir, em primeiro lugar, na esfera de decisão de políticas. As formas de intercâmbio se dão em nível horizontal, isto é, de igual para igual, criando em muitos casos conflitos de competência com superposição e/ou competição de atividades. Em segundo lugar, na formulação de programas, nem sempre compatíveis com as exigências da realidade, acarretando por parte de entidades afins o uso contraditório de conceitos a respeito da pobreza, da clientela a ser trabalhada, e de estratégias de intervenção.

Ação Proposta: Estabelecer uma Coordenação das ações voltadas para o menor carente e sua família.

Dois pontos merecem ser bem esclarecidos. Primeiro, não se propõe a criação de um órgão novo, mas sim a criação de um mecanismo coordenador de ações já normalmente desenvolvidas pelas agências do Governo.

Em segundo lugar, a Coordenação proposta, para que seja eficiente, deve ser colocada num alto nível de hierarquia administrativa, sendo indispensável que tenha poderes para exercer o controle dos recursos alocados aos diversos órgãos intervenientes.

Devido à importância de determinar a alocação de recursos para as várias Agências, a Coordenação proposta poderia ter como Secretaria Executiva o CNRH (Centro Nacional de Recursos Humanos), do IPLAN/IPEA, órgão da Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

A primeira tarefa desta Coordenação seria a definição precisa e uniforme dos grupos a serem atingidos pelos programas evitando ambiguidades terminológicas e operacionais.

Reorganização do Sistema a Nível de Execução

Objetivo: Racionalizar a atuação das Agências de assistência social e aumentar a taxa de cobertura populacional e **territorial**.

Justificativa: Embora a nível de execução a articulação entre as várias Agências se faça presente e seja mais efetiva do que a nível de coordenação central, ainda assim se nota a superposição ou competição de atividades entre os vários prestadores de serviços.

Por outro lado, dada a deficiente cobertura territorial e populacional de muitos programas, nota-se que a família pobre, onde se insere o menor carente, vê-se obrigada por vezes a percorrer grandes distâncias à procura de diferentes serviços, ou a usar indiscriminadamente os poucos recursos existentes para receber a assistência de que necessita. Além dos custos diretos, isto implica também em custos de oportunidade que tornam por vezes muito oneroso o acesso aos serviços e afastam a família pobre dos mesmos.

Ação Proposta: Para racionalizar a repartição dos benefícios sociais, seria criado um sistema de distribuição de serviços. Nesse sistema, maior eficiência na alocação de recursos seria obtida através da especialização das Agências, vale dizer, optar-se-ia por uma estratégia de divisão de trabalho e não de divisão de clientela.

As Agências especializadas distribuiriam seu serviço através de “pontos de distribuição” formados por toda estrutura física e de serviço já disponíveis na comunidade. Seriam utilizados como “pontos de distribuição” escolas, centros de saúde, Centros Sociais Urbanos e entidades beneficentes. A idéia básica é a de se utilizar a filosofia dos CSUs – polos distribuidores de serviços governamentais – ampliando a estrutura física utilizável, de forma a compreender todos os equipamentos sociais disponíveis.

Um papel muito importante poderia ser desempenhado neste caso pela rede escolar, de vez que a escola é uma unidade sócio cultural, decorrendo de uma necessidade social que, naturalmente, organiza as pessoas. Ademais, atualmente, a escola vem prestando benefícios sociais dentro da ótica aqui exposta, na área de saúde (vacinando o escolar, por exemplo).

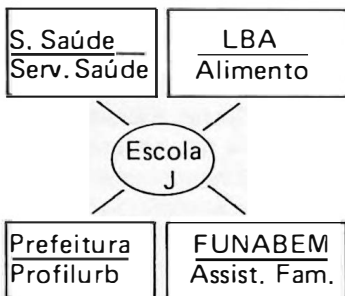
Ilustrativamente, o sistema proposto operaria da seguinte forma:

Cidade Área Metropolitana X

Bairro: Y

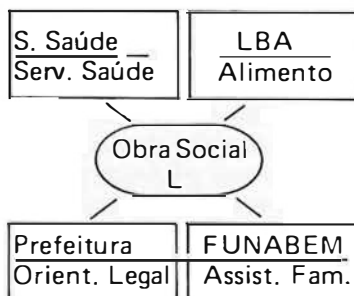
ZONA: A

Equipamento: Escola J
Abrangência: 50 quarteirões



ZONA: B

Equipamento: Obra Social L
Abrangência: 48 quarteirões



Não se desconhecem os entraves burocráticos que deverão ser removidos para a implantação deste sistema, mas espera-se que os benefícios superem, de muito, os custos requeridos para essa implantação.

Este sistema deverá adaptar-se às peculiaridades da situação de pobreza específica de cada localidade e ser gerido de maneira a estimular ao máximo a participação da comunidade, assegurando-lhe poderes de decisão.

2. Ações Setoriais

Na proposição das ações setoriais, adotou-se como procedimento a identificação e hierarquização de um pequeno número de ações básicas. Somente após empreendidas estas é que se passará a ações que se reputam de caráter secundário.

Ao fim de cada conjunto de ações básicas, apresenta-se uma avaliação, ainda que preliminar e incompleta, dos meios de apoio necessários para a sua implantação; o nível de detalhe desta avaliação é, obviamente, limitado pelo nível das informações disponíveis.

2.1. Setor Educação

Ações Básicas: As ações básicas sugeridas para este setor decorrem do princípio de que é necessário, prioritariamente, cumprir o preceito constitucional de universalização do ensino para, subsequentemente, aumentar sua eficiência. Para tanto, propõem-se as seguintes medidas:

a. **Aumento da taxa de escolarização** – De acordo com a análise do setor, a taxa de escolarização caiu nos últimos anos nas quatro primeiras séries do Ensino de 1º Grau.

O fato de a taxa de escolarização estar caindo nas primeiras séries indica que o País não está sendo capaz de absorver o crescimento vegetativo da população em idade escolarizável, ou seja, que crianças estão chegando aos sete anos sem oportunidade de acesso a vagas escolares.

Esta situação requer ação imediata do Governo. Deve-se especificar uma taxa de escolarização compatível com o atual estágio de desenvolvimento do País, e escalonar metas anuais a serem atingidas durante o próximo período de Governo. (15)

b. **Redução de Número de Turnos e Aumento do Número de horas de aula:** é inegável que em muitas áreas do país a educação fundamental vem sendo propiciada em turnos de 2 a 2 horas e meia, em escolas que chegam a funcionar em 5 turnos diários (16). Atingida uma taxa de escolarização razoável, dever-se-ia concentrar os esforços no sentido do aumento do número médio de horas de aula. (17)

c. **Implantação de Programas de Educação Funcional:** É sabido que a taxa de evasão é elevada no ensino de 1º grau e que entre as camadas mais pobres da população esta evasão decorre, além de

(15) Não foi possível no presente trabalho determinar o que seria uma taxa de escolarização compatível com o atual estágio de evolução brasileira; esta seria uma tarefa que poderia ser desempenhada em futuro grupo de trabalho relativo à situação da criança face à educação.

(16) Apenas no Paraguai o número de horas/aula por dia é menor do que no Brasil.

(17) Cabe aqui o mesmo comentário feito na nota do rodapé nº 15.

fatores endógenos ao sistema, de uma situação carencial que provoca a entrada tardia do menor no sistema educacional, a falta de um ambiente doméstico que crie as condições de estímulo ao estudo e, por vezes, a necessidade de participação do menor no mercado de trabalho como o objetivo de contribuir para a renda familiar.

Para atender ao menor nestas condições, sugere-se como medida emergencial e transitória, um programa de educação funcional para grupos de baixa renda (18). Especificamente, sugere-se que o SEPREM — Sistema Especial de Promoção Educativa do Menor — que está sendo discutido a nível do Ministério da Educação e Cultura, seja revisto segundo a ótica de política social exposta no presente trabalho, com vistas à sua institucionalização e expansão como programa de massa.

Um detalhe importante na implementação de um programa de educação funcional desse tipo é que o mesmo não requereria a criação de novas unidades operacionais, pois aproveitaria a base física dos Centros Sociais Urbanos e outros equipamentos sociais existentes na comunidade.

d. Implantação de Programas de Pré-Escola para a População de 4 a 6 anos pertencente a Famílias de Baixa Renda: Como expresso na análise, a pré-escola oficial atinge apenas 6% das crianças na faixa etária de 4 — 6 anos.

Por outro lado, acumula-se a evidência de estudos e pesquisas no sentido de que a repetência na 1ª série do 1º grau — que chega a 50% na periferia das grandes cidades — se reduziria substancialmente se programas de pré-escola, fornecendo alimentação e estímulo ambiental, tivessem sido oferecidos aos alunos repetentes.

Propõe-se, em conseqüência, a implantação de programas de prontidão para a escolaridade nos âmbitos do Estado e do Município, atingindo crianças carentes com menos de 7 anos. Inicialmente esses programas poderiam constituir-se em uma classe escolar

(18) Tanto a nível acadêmico quanto a nível de Governo, a idéia da educação funcional tem sido objetada pois, de acordo com esta visão, estaria propiciando para o pobre uma educação de segunda qualidade. Reconhecemos a validade desta objeção. Entretanto, pensamos que alguma educação é melhor do que nenhuma e por esta razão recomendamos a educação funcional como emergencial e transitória.

preliminar, integrante do 1º grau. Dessa forma, abrir-se-ia, também ao menor carente, a possibilidade de ingressar no ensino de 1º grau com menos de 7 anos, tal como acontece com as crianças bem dotadas que, por esse meio, vêem aumentados os seus privilégios. No caso das crianças pobres, o ingresso mais cedo no ensino fundamental teria como objetivo compensar as suas deficiências, dotando-as de prontidão para a aprendizagem.

Atividades de Apoio ao Setor Educação

Para que o setor educação possa realizar as medidas propostas, necessitará de apoio financeiro, material e humano.

Assim, para atender às 5.716.000 crianças fora da escola em 1971, seria necessário construir cerca de 57.460 novas salas de aula, supondo-se o funcionamento das classes com 50 alunos por turno e dois turnos por dia (ou 22.984 salas, caso funcione em 5 turnos). Estima-se o custo desta construção em, aproximadamente, 14 bilhões de cruzeiros, ou pouco mais de 3% do orçamento federal.

Destarte, o maior entrave para o aumento da taxa de escolarização não parece residir na disponibilidade de recursos financeiros, mormente quando se considera que um programa desta natureza seria escalonado para ser cumprido em vários anos; ademais, a extensão da rede de salas de aula é possível, através de construções simples na zona rural e construções modulares empregando materiais simples e baratos na zona urbana (19).

Uma dificuldade que pode ser antecipada reside na necessidade de quase 60.000 novos professores, mormente quando se considera que o país enfrenta dificuldades em contar com elementos qualificados em muitas áreas, que em muitos estados ainda é alta a taxa de professores leigos, e que nas regiões mais desenvolvidas verifica-se uma evasão relativamente grande de professores para atividades não docentes, devido à baixa remuneração da carreira.

Portanto, a dificuldade não reside na construção de 60.000 salas de aula, mas na dificuldade de formar professores e manter

(19) Apenas a título de exemplo, no Programa PIASS, que será discutido no setor saúde, as construções feitas pelas prefeituras locais sempre foram substancialmente mais baratas do que as conduzidas por construtoras contratadas.

em condições razoáveis de funcionamento estas salas; isto inclui a manutenção do equipamento e o pagamento aos professores.

As demais atividades sugeridas — redução do número de turnos, educação funcional e pré-escola — aumentam a magnitude do problema apontado. Entretanto, existem alguns fatores favoráveis que merecem ser mencionados. No que toca à educação funcional, já foi ressaltado que as atividades visando este objetivo podem ser desenvolvidas através da utilização de equipamento já disponível na comunidade. Em relação à pré-escola, nossa estimativa é a de que, para acomodar todas as crianças do grupo etário de 4 a 6 anos, seria necessário construir mais de 100 mil salas de aula, a um custo de aproximadamente 13 bilhões de cruzeiros (20). Entretanto, o número efetivo de classes que o setor público deverá construir, e por conseqüência, o desembolso será bem menor, pois:

- as crianças oriundas de famílias de maiores posses frequentam (e frequentam) estabelecimentos mantidos por entidades particulares;

- a pré-escola permitirá liberar quase 1 milhão de vagas no ensino primário, atualmente retidas pelas crianças repetentes (encara-se no presente trabalho a pré-escola como um meio efetivo de liberação de vagas na 1ª série do ensino de 1ª grau).

Sugere-se ainda que a educação pré-escolar seja dotada de fundos próprios, já que a Lei nº 5.692/71 determina que os 20% da receita tributária dos Municípios, destinados ao ensino primário (conforme mandamento constitucional) devam se restringir ao ensino de 1ª grau, ou seja, às crianças na faixa de idade de 7 a 14 anos (21).

2.2. Setor Saúde e Saneamento

Dada a íntima conexão entre as condições de saneamento e o estado de saúde da população, algumas ações básicas relativas ao

(20) Segundo estimativa da Campanha Nacional de Alimentação Escolar/MEC, a população escolarizável de 4 a 6 anos em 1979 chegava a 10.574.672, dos quais 622.428 estavam matriculados na pré-escola pública. Supondo-se uma classe de pré-escola com 30 alunos por turno e funcionando 3 turnos por dia, seriam necessários 110.580 salas de aula. Pode-se estimar a grosso modo, que este número se reduziria a 1/3 se a pré-escola fosse estendida apenas às crianças de 6 anos.

(21) Houve mudança recente na legislação sobre este tema.

essa família condições de acesso a um melhor nível de vida, através do acesso a emprego e a serviços sociais básicos (36).

Em consequência, propõe-se que o programa PLIMEC:

a) aumente sua cobertura territorial, agindo de maneira efetiva e com cobertura significativa, nas áreas metropolitanas e subseqüentemente nas Capitais dos Estados pois é aí que se encontra mais agudamente o "menor-problema-social";

b) amplie sua ação acoplando-se a programas de treinamento (ex. SENAI, SENAC) de forma a propiciar à população que atende, melhores condições de acesso ao mercado de trabalho.

c) o atendimento à família e ao menor sejam, tanto quanto possível, regionalizados, e mesmo descentralizados ao nível local, desde que se contasse nesse nível com recursos e ações integradas;

d) a FUNABEM atue como o centralizador de recursos nesta área, redistribuindo-os aos municípios e organizações comunitárias de atendimento ao menor e sua família. Neste processo, esse órgão procurará compatibilizar as diretrizes da Política Nacional de Bem-Estar do Menor com as prioridades de atuação, zelando pelo seu cumprimento;

e) aos estados e municípios deve caber o atendimento de caráter preventivo, junto às famílias e menores carentes. Para tanto, contarão com subvenções e diretrizes fixadas pela mesma;

f) as organizações comunitárias sejam estimuladas a desenvolver sua ação, através de convênios, visando principalmente o atendimento de famílias e menores carentes, menores abandonados, inadaptados ou excepcionais. Os recursos para esta atividade serão, como no caso anterior, canalizados através da FUNABEM, obedecendo os critérios que ela fixar.

(36) A propósito, o I Simpósio Estadual do PLIMEC, conduzido no período de 26 a 28 de setembro de 1978, notava que uma das dificuldades encontradas na execução do programa era a "insuficiência de empregos para todos, fato este que pode acarretar frustrações e consequências inesperadas..." – Cf. Coord. Central do PLIMEC – I Simpósio Est. do PLIMEC – O PLIMEC é uma das Respostas para o Problemas da Marginalização Social – O Gov. Est. SP/Secret. Promoção Social Mimeo.

g) **Encaminhamento a emprego:** Como recomendação final sugere-se que a FUNABEM assuma a tarefa de encaminhar os menores para empregos produtivos antes de liberá-los de sua tutela. Tal sugestão se refere, basicamente, aos menores abandonados e supletivamente, aos carenciados. Apenas a título de exemplo do que poderia ser feito nesta área, cabe mencionar que a FEBEM/SP, em convênio com a Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo, desenvolveu um programa desta natureza, durante pelo menos dois anos, (1975/1977), com bastante sucesso. A Secretaria funcionou como o primeiro empregador destes menores, facilitando sua absorção posterior pelo mercado de trabalho.

Atividades de Apoio ao Setor de Bem-Estar do Menor

A extensão de atuação do PLIMEC requererá que sejam sanadas as dificuldades de estrutura do programa, a nível local e regional, bem como a insuficiência de recursos humanos, notadamente nos municípios grandes e industrializados, “onde a oferta de emprego é mais ampla e o trabalho melhor remunerado”. (37)

No que diz respeito a recursos financeiros, o PLIMEC é um programa bastante viável dado o seu baixo custo per capita: Cr\$ 162,00/pessoa/Mês, em 1977 (compare-se com Cr\$ 2.000,00/Mês/menor internado). Portanto, para atender 10 milhões de menores carenciados e igual número de responsáveis, o PLIMEC custaria a importância de Cr\$ 3,24 bilhões/ano, ou seja, 78% a mais que o orçamento da FUNABEM e dos órgãos estaduais de assistência ao menor em 1977. (38)

2.4. Setor de Desenvolvimento Comunitário

As ações genericamente denominadas de desenvolvimento comunitário, deveriam estabelecer uma escala de urgência em seus serviços, na qual a prioridade fosse dada aos aspectos de emprego e renda.

(37) Cf. documento O PLIMEC é uma das Respostas – Op. Cit. p. 23

(38) Deve-se considerar que o acréscimo real será menor, de vez que parte dos Cr\$ 1,8 bilhões de recursos financeiros da FUNABEM e FEMEBS foi aplicado em programas PLIMEC, havendo, portanto, uma dupla contagem na estimativa apresentada. Nossa estimativa é a de que a FUNABEM e as FEBEMs aplicaram, aproximadamente Cr\$ 40 milhões nos PLIMEC em 1977.

ra” e industrializados numa mesma área e através da mesma instituição responsável pelo programa. Outra alternativa a considerar, capaz de aumentar os efeitos indiretos dos programas que distribuem alimentos industrializados, seria a de que as empresas produtoras desses alimentos comprassem a pequenos produtores os insumos que utilizam.

Como pontos de distribuição serão empregados todos os elementos da estrutura física passíveis de utilização para este fim, conforme proposto no item relativo à organização (ver item 3.1. — Reorganização do Sistema e Nível de Execução, pg 34 do Doc. extensivo).

Cabe mencionar que esta proposição se distancia do enfoque de programas voltados para grupos vulneráveis dentro da família, aceitando os resultados de pesquisa que comprovam ser a carência destes grupos a consequência da deficiência de recursos e, por consequência, de alimentos ao nível da família (24).

Embora nos parágrafos anteriores se tenha dado maior realce à atividade do Governo na distribuição de alimentos através do INAN, é óbvio que a melhoria do estado de alimentação e nutrição da população comporta aspectos multiformes e que, portanto, requerem a interferência de outras áreas do Governo.

Assim, na área do Ministério da Agricultura, seria de extrema importância a adoção de atividades que permitissem o aumento da produção de alimentos básicos consumidos pela população de baixa renda (25).

Ademais, as margens de comercialização de alimentos básicos chegam a atingir valores da ordem de 60% do preço final pago pelo consumidor, indicando a necessidade de ações do Governo que

(24) Esta constatação decorre da manipulação do ENDEF/FIBGE — Estudo Nacional por Amostra de Domicílios, e de estudos como o de IUNES’M.; CAMPINO, A.C.; SIGULEM, D.M. et alii — O Estado Nutricional das Crianças de 0 a 60 meses no Município de São Paulo, Vol. 2 IMPEP/FIPE, São Paulo, 1975.

(25) A produção e a produtividade de culturas como o arroz e feijão estiveram praticamente estagnadas, ou aumentaram muito pouco, no período 1972/75. Veja-se CAMPINO e CYRILLO — Produção e Comercialização de Alimentos Básicos — Relatório de pesquisa para a SUPLAN/Ministério da Agricultura — FIPE São Paulo, 1978.

permitam diminuir custos de comercialização através da modernização do setor (26).

Estudos de natureza macro-econômica realizados conjuntamente pelo IPEA e o UNICEF, indicam que se a população com nível de renda inferior a um salário mínimo aumentasse seu consumo ao mesmo nível que o grupo de renda subsequente (entre 1 e 2 salários mínimos), o produto agropecuário que cresceu à taxa média de 5.2% a.a. no período 1971/78 deveria apresentar o seguinte comportamento:

Período	Taxa de Crescimento
1979/82	6.3
1983/85	7.2

c. O **PIASS** — Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento — identificou corretamente as prioridades de ação no campo da saúde no Nordeste e assumiu a postura de que o estado de saúde de uma população pobre não pode ser desligado da disponibilidade de infra-estrutura de saneamento. A recomendação que se faz no caso desse programa é a de sua extensão, com a urgência possível, de sorte que o mesmo venha a atingir a população-alvo programada, de 36 milhões de habitantes, o que implicaria em atingir efetivamente 30 milhões de pessoas a mais.

d. Além destas recomendações de caráter programático, deve-se enfatizar que sucessivos inquéritos realizados demonstram a incidência de algumas patologias, notadamente entre a população escolar de 7 a 14 anos no Brasil. Esta situação parece nos incompatível com o nível de desenvolvimento do país, requerendo ação através dos programas analisados, ou outros que se afigurem necessários.

(26) No caso do leite, esta margem chegava a 78%. Obviamente é impossível comparar estas margens com as de outros países, para se dispor de um número relativo, pois diferentes países têm diferentes estruturas de comercialização e as margens refletem diferentes serviços agregados pelo setor. Inegavelmente a modernização do setor de comercialização deverá permitir reduções de custo que, eventualmente, poderiam ser repassadas para o consumidor; as cadeias voluntárias de varejistas que estão sendo implantadas pela COBAL podem se constituir num importante elemento de modernização e atendem à proposta básica feita neste trabalho. Veja-se à propósito, CAMPINO e CYRILLO, Op. Cit.

i) **Bócio Endêmico** – Foram examinados, no período de 1974 a 1976, 425.973 escolares, dos quais 59.313 apresentaram bócio, ou seja, uma percentagem de positividade de 13.92%. Interessante de se notar que 16.16% dos casos encontrados se situavam no Estado de São Paulo e que, neste estado, a percentagem de positividade era a maior do país (18.7%) (27).

ii) **Tracoma** – De 370.659 escolares pesquisados em 380 municípios brasileiros, no período de outubro de 1974 a maio de 1976, 13.201 ou 3.6% apresentaram esta patologia (28).

iii) **Acuidade Visual** – No período de outubro de 1974 a abril de 1976 foram examinados, em 155 municípios da Região Nordeste, 126.128 escolares, sendo que 10.8% apresentaram deficiências na acuidade visual. Destes, 80.3% sem correção. Neste mesmo levantamento foram encontradas 28 crianças com cegueira, estimando-se que 75% dos casos poderiam ter sido evitados, com medidas apropriadas de saúde pública (29).

iv) **Esquistossomose** – Em 174 municípios da Região Nordeste foram examinados 195.175 escolares, dos quais 29.3% apresentaram positividade para esquistossomose; esta prevalência variou de 6,9% (Ceará) a 43.4% (Sergipe) (30).

Destaque-se que a erradicação das patologias aqui referidas pode ser feita a partir da adoção de medidas simples de saúde públicas, já conhecidas, como a correta percentagem de iodação do sal, a distribuição de suplemento vitamínico (vitamina A) e o combate ao hospedeiro do esquistossomose (além das ações de saneamento básico, neste caso específico).

Atividades de Apoio ao Setor Saúde

A execução das ações básicas para o setor de saúde exigirá considerável apoio no campo político-institucional. Assim, o Seminário

(27) Conforme **Anuário Estatístico do Brasil 1977** Capítulo 1º Tab. 14, Fundação IBGE – Rio de Janeiro – 1978

(28) Cf YUNES, João – **A Saúde do Escolar no Seminário de Alternativas de desenvolvimento: Infra-estrutura e serviços urbanos** – Governo do Estado de São Paulo/Sec. Economia e Planejamento – São Paulo, SEPLAN, Dez. 1977, p.111.

(29) Cf YUNES, J. – Op. Cit. – p 111 – provavelmente estes dados estão associados com a existência de avitaminose A.

(30) Cf. YUNES, J. – Op. Cit. –p. 111.

rio de especialistas realizado em São Paulo identificou como alguns dos principais pontos de estrangulamento à implantação da rede básica de saúde, a resistência à integração e coordenação inter e intra-institucionais, e a resistência à adequação da tecnologia existente e a criação de tecnologias simples (31).

No que se refere aos recursos financeiros, dobrar a cobertura do PSMI, para cobrir 92% dos municípios brasileiros custaria, aproximadamente, mais Cr\$ 100 milhões. O Programa de Nutrição sugerido, de amplitude considerável, requereria recursos adicionais da ordem de Cr\$ 2.3 bilhões (32).

Entretanto, deve-se ressaltar que estes custos, embora elevados, têm a característica de um verdadeiro investimento na formação de recursos humanos futuros. Ademais, o programa de nutrição voltado para a família, de longe o mais dispendioso dentre os programas discutidos, tem notáveis repercussões, multiplicando seus benefícios pela economia como um todo e não se restringindo ao setor saúde.

Ações Básicas no Setor de Saneamento

A PNAD/IBGE apresentava, em 1976, uma estimativa de 22,67 milhões de pessoas vivendo em áreas urbanas sem água encanada dentro de casa, e cerca de 33,0 milhões de pessoas sem esgoto sanitário. Na zona rural esses números eram, respectivamente, de 16,1 milhões e 24,2 milhões de pessoas.

Programas ortodoxos de extensão de serviços de água e esgoto são de custo extremamente elevado, onerando a capacidade de investimento do setor público.

Assim sendo, a estratégia de ação que se propõe é a seguinte:

(31) Veja-se a respeito as conclusões do grupo de trabalho sobre "Interiorização das Ações de Saúde" no Governo do Estado de São Paulo, **Seminários sobre Alternativas de Desenvolvimento** p. 239/247 esp. 245.

(32) Os recursos de Cr\$ 100 milhões para o PSMI visariam, não somente dobrar a dotação atual de Cr\$ 61.97 milhões mas, também melhorar a qualidade de atendimento, prejudicada pela redução de recursos reais verificada nos dois últimos anos. Quanto ao PIASS, os recursos foram estimados a partir do custo per capita informado, de Cr\$ 76/pessoa/ano.

a. Para a zona rural, poder-se-ia adotar sistemas simples de abastecimento d'água, por exemplo, sendo sua alimentação feita por gravidade e tratamento limitado à cloração;

b. No que se refere a instalações sanitárias na zona rural, poder-se-ia proceder à instalação de latrinas simples, de baixo custo (33);

c. Na zona urbana, seria indispensável proceder, em caráter emergencial e transitório, a programas de orientação das populações periféricas quanto às técnicas mais baratas e apropriadas de construção de poços, e de instalações de fossas. Esta medida se justifica enquanto não é possível dar a esta população instalações sanitárias adequadas e abastecimento na rede geral de água pois, conforme dados oficiais, em 1976, 7.5 milhões de pessoas que viviam na zona urbana não possuíam instalações sanitárias; 21.9 milhões utilizavam-se de fossa rudimentar; 13.2 milhões abasteciam-se de água através de poço ou nascente; e 7.6 milhões eram abastecidas sob outras formas que não poço ou a rede geral (34).

Atividades de Apoio ao Setor Saneamento

As medidas aqui sugeridas, embora de importante impacto sobre o estado de saúde da população, são todas de baixo custo unitário.

Em relação ao meio rural, sistemas de abastecimento d'água simples, do tipo sugerido, custariam em média US\$ 59 por pessoa, o que implicaria para o atendimento dos 16.1 milhões de pessoas sem abastecimento d'água e que viviam na zona rural (i.e. não abastecidos por poços ou nascentes, nem pela rede geral), um custo de US\$ 979.4 milhões ou Cr\$ 22.04 bilhões. Quanto à disposição de dejetos, o sistema mais simples custaria cerca de US\$ 10/pessoa, implicando em um custo para atender os 24.2 milhões

(33) De acordo com a literatura consultada, esta alternativa teria a vantagem de fornecer uma fonte alternativa, de custo zero, de fertilizante. De acordo com WINBLAD et al, Op. Cit, esta seria a fonte de 30% do fertilizante utilizado na China Continental.

(34) Dados obtidos do IBGE – Anuário Estatístico do Brasil 1977 – Cap. 17 – Tab 1 – p. 263. Deve-se, adicionalmente, lembrar que incorreções na distância ou na posição relativa entre o poço e a fossa são freqüentemente causas de doenças.

de pessoas que vivem na zona rural sem instalação sanitária de US\$ 242 milhões, ou Cr\$ 5.45 bilhões (35).

Obviamente estes custos são todos escalonáveis no tempo, distribuindo-se por vários anos.

2.3. Setor Bem-Estar do Menor

No que se refere à área de bem-estar do menor, há que se distinguir a ação básica a ser desenvolvida em relação ao menor abandonado daquela a ser desenvolvida perante o menor carente.

a) **Menor abandonado:** Os dois milhões de menores abandonados têm, necessariamente, que ser abrigados pela FUNABEM, direta ou indiretamente, através de entidades convenientes ou de famílias que os aceitem. Este papel é desempenhado pela FUNABEM de maneira satisfatória e segundo a ótica correta. Em conseqüência, a única recomendação a fazer nesta área é a adequação da oferta de serviços por parte da FUNABEM, que se apresenta quantitativamente insuficiente face ao número de menores abandonados, que apresenta tendência crescente.

b) **Menor carente:** O atendimento ao menor carente não pode ser dissociado do atendimento à família. Este atendimento é o objetivo do PLIMEC — Plano de Integração do Menor e da Família na Comunidade — que já vem sendo operacionalizado pela FUNABEM em aproximadamente 15% dos municípios brasileiros.

Cerca de 40% dos municípios atendidos situa-se no Estado de São Paulo, devido à importância que a Secretaria de Promoção Social, estadual, deu ao PLIMEC, constituindo-o em seu programa central de atividade.

Avaliação do PLIMEC, recém terminada por perito do UNICEF, mostrou que o programa é eficaz enquanto elemento transmissor de informações mas que isto por si só não melhora a qualidade de vida da “família — PLIMEC”. É necessário que o programa dê a

(35) Os dados de populações foram retirados do *Anuário Estatístico do Brasil — 1977* Op. Cit., Os de custo foram obtidos da publicação do Banco Mundial, *Village Water Supply*, anteriormente citada. p. 92/93.

No entanto, o que se tem verificado, através dos programas analisados, é que por maiores que sejam os recursos e os esforços desenvolvidos, as ações comunitárias têm se restringido muito mais aos aspectos do lazer, recreação e educação, que nem sempre atingem os mais necessitados ou, quando os atingem, pouco alteram as suas condições de vida.

Entretanto, apesar das conhecidas limitações de trabalho comunitário, face aos obstáculos estruturais à superação da pobreza, existem algumas alternativas de ação capazes de atingir as famílias de renda mais baixa. É o caso das propostas apresentadas por DEMO (39) para a ação dos CSUs, que, a critério deste estudo, podem ser estendidas a todos os trabalhos comunitários, como por exemplo os empreendidos pela LBA. Algumas dessas propostas embasarão as recomendações mais específicas que a seguir se apresentará, enquanto outras serão adotadas em sua íntegra:

a) a criação de pontos de intermediação entre a oferta e a demanda de serviços pessoais (prestação de serviços), em articulação com o Sistema Nacional de Emprego – SINE – do Ministério do Trabalho;

b) alocação de recursos para o treinamento da mão-de-obra pobre, incluindo-se o menor, garantindo-se bolsas de manutenção para os treinandos;

c) incentivo à produção e comercialização de produtos artesanais do setor informal, a exemplo do que já vem sendo feito em muitos Estados (ARTENE no Nordeste, e Fundação do Serviço Social no Distrito Federal);

d) “colaboração no acesso aos produtos de primeira necessidade. Nesta área os CSUs poderiam funcionar como órgão de defesa do consumidor, influenciando nas feiras urbanas de produtos agrícolas, na localização dos supermercados, na dinâmica de preços, etc.”(40);

e) criação de creches e outros sistemas de cuidados diurnos

(39) DEMO, P. – Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos (Uma Discussão Preliminar) – Mimeo – Brasília – Nov. 1976 p. 12/15.

(40) DEMO, P. – Op. Cit.

para o atendimento aos filhos das mães que trabalham, podendo-se aproveitar e ampliar a experiência da LBA e dos Lares-Substitutos;

f) “regulamentação e proteção do trabalho. Na medida em que os CSUs conseguirem ser, de fato, uma expressão comunitária, poderiam assumir a tarefa de defesa dos direitos do trabalho, principalmente por atuar numa área em que tais direitos facilmente são feridos, mesmo porque as pessoas atingidas normalmente não conhecem os meios disponíveis para se defender.” (41).

g) Como recomendação de ordem administrativa geral, sugere-se a criação de unidades móveis ao nível dos CSUs, de forma a permitir uma maior multiplicação de seus serviços, atingindo uma periferia cuja fronteira se encontra em constante expansão. A participação da comunidade na direção do CSU deve tornar-se uma realidade, deixando de ser apenas intenção programática;

h) especificamente para a área rural recomenda-se que o PRO-DECOR – Projeto de Desenvolvimento de Comunidades Rurais no Nordeste – incorpore as sugestões acima apresentadas que sejam cabíveis à realidade rural.

Atividades de apoio ao Setor de Desenvolvimento Comunitário

Não foi possível obter custos unitários por programa, para nenhuma das ações de desenvolvimento comunitário estudadas, o que dificulta a especificação de recursos necessários para a área. Entretanto, acreditamos que a maioria das medidas sugeridas não requererão substancial aumento de recursos, mas apenas uma realocação dos disponíveis.

Cabe, porém, uma nota de alerta quanto ao comprometimento futuro de recursos que os Centros Sociais Urbanos podem significar. Como o documento de análise ressalta, a manutenção de cada CSU requer recursos da ordem de 720 a 960 mil Cruzeiros anuais (função da categoria de tamanho do CSU), cifra acima das possibilidades financeiras da maior parte dos municípios do Nordeste. Em consequência, estes municípios necessitarão de apoio financeiro da União para a manutenção dos CSUs, sob pena de estes serem utilizados para funções estranhas aos objetivos do PNCSU – Programa

(41) Idem

Nacional de Centros Sociais Urbanos. Também se deverá buscar o maior envolvimento da comunidade na operação dos CSUs, o que também reduzirá seus custos de funcionamento.

2.5. Setor Habitação

Como ficou patente quando da análise efetuada, os problemas da área de habitação são de duas ordens: o deficit de habitação e a carência de infra-estrutura de equipamento de serviços comunitários que complementam a habitação para a população pobre.

A questão que se coloca é a de como conseguir produzir um número considerável de habitação de baixo custo e vendê-las à população de baixíssimo poder aquisitivo?

Uma das alternativas que têm sido sugeridas à questão acima é a de atuar sobre o custo da habitação. Tem sido afirmado que a adoção de processos industrializados de produção de habitação, além de permitirem a construção de grande número de unidades em pouco tempo, possibilitariam o barateamento do custo das construções.

Esta alternativa não parece ser conveniente ao caso brasileiro. Primeiramente, porque existe dúvida quanto ao fato de o custo financeiro da unidade pré-fabricada ser menor que o da construção através do emprego de métodos tradicionais, mesmo no caso de países desenvolvidos, como a Inglaterra (42). Em segundo lugar, pode ser o setor de construção civil o grande absorvedor de mão-de-obra de baixa qualificação, liberada pela agricultura, um programa de construção maciça de casas populares, utilizando métodos tradicionais, intensivos de mão-de-obra, poderia ter impactos positivos inegáveis sobre o emprego de mão-de-obra, que tornasse o custo social da utilização de métodos industrializados proibitivo.

Ações Básicas no Setor de Habitação

Dessa forma sugerem-se as seguintes ações básicas:

a) dentro de uma ótica de promoção de emprego e renda,

(42) Na Grã-Bretanha o método industrializado era mais barato do que o tradicional para edificações com menos de cinco andares. Para edificações com cinco andares não seria possível ter certeza quanto ao método mais barato. Aproximadamente 25% de todas as casas construídas pelos órgãos públicos da Inglaterra e País de Gales utilizavam o método industrializado ou "system-built". (Cf. Central Office of Information/ British Information Services – Housing in Great Britain, Londres, julho de 1975)

recomenda-se a adoção de técnicas simples de construção, empregando processos tradicionais e materiais locais. Existe já, a nível do BNH e de outras entidades públicas voltadas para o problema habitacional (caso de CECAP – Caixa Estadual de Casas para o Povo, em São Paulo), o conhecimento e delineamento dos procedimentos que poderiam ser utilizados com este objetivo.

O que se sugere é que, uma vez definida a área onde serão construídas as residências e identificados os compromissários compradores, sejam estes empregados para a construção de suas residências, em processo de mutirão e utilizando técnicas intensivas de mão-de-obra (43). Esta forma de atuação teria o condão de baratear o custo da construção de vez que o custo da mão-de-obra pode chegar a mais de 50% do valor final da construção;

b) o processo de mutirão poderia ser estendido para produzir efeitos desejáveis sobre o emprego. Os possíveis mutuários do sistema, que estivessem desempregados, poderiam ser empregados pelo agente do BNH encarregado da construção, não só no processo de construção das casas, mas no processo conseqüente de urbanização da área, participando prioritariamente dos trabalhos de arruamento, ajardinamento, extensão da rede de água e esgoto, ou, eventualmente construção de poços e fossas sépticas, etc. Dessa forma, o programa de habitação, além de servir para reduzir o deficit habitacional da população pobre, serviria como importante elemento numa política de redução conjuntural de desemprego (44).

c) quanto à falta de equipamento e serviços comunitários, propõe-se a integração dos programas construtivos com os programas sociais, de forma a definir as atividades necessárias ao desenvolvimento específico de cada tipo de área residencial carente; em função dessas atividades programar a organização dos espaços adequados para atender a essas necessidades.

(43) Seria necessário que os beneficiários do sistema fossem beneficiados por uma forma de comodato que impedisse a venda da residência e sua conseqüente expulsão da área depois da mesma ter sido urbanizada.

(44) O processo descrito é de natureza nitidamente conjuntural. Esgota-se quando do término das obras de cada conjunto habitacional. Entretanto, serve como importante elemento de escape para a população-alvo por períodos médios de 2 anos.

Atividades de apoio ao Setor de Habitação

Deve ser ressaltado que a operação sugerida tem o objetivo de servir nitidamente de subsídio à população pobre. Esta linha de atuação, que poderia se desenvolver através do PROFILURB, provavelmente dará prejuízos ao BNH, que poderá cobri-lo com os lucros auferidos nas operações com a população de renda mais alta (acima de oito salários mínimos). Entretanto, para que o esquema apresentado tenha impactos efetivos sobre o emprego e a renda e a economia como um todo, é indispensável que o BNH passe a devotar recursos substanciais ao PROFILURB.

Se o valor médio do financiamento da habitação nos programas de interesse social, de Cr\$ 26.400,00/unidade (Cr\$ de 1977), for utilizado para efeito de previsão de recursos necessários à construção de 10 milhões de unidades habitacionais, requeridas para cobertura do deficit, exigirá recursos da ordem de Cr\$ 264 milhões.

2.6. Setor Emprego

Além das medidas mencionadas no setor de habitação, existe uma série de atividades que podem ser desenvolvidas na área de competência das autoridades federais, e que poderão ter impacto positivo sobre o emprego, notadamente da população de baixa renda.

As medidas que se sugere decorrem de resultados de recentes pesquisas desenvolvidas a nível do Município de São Paulo (45) e do Brasil (46) e que, por serem relevantes para a sugestão apresentada, são a seguir rapidamente resenhadas:

a) uma das formas que as famílias de baixa renda têm utilizado para manter seu nível de renda é o engajamento de um número crescente de seus membros no mercado de trabalho. O chefe da família responde nestas unidades com menos de 50% do rendimento total da família. O restante da renda provém dos demais mem-

(45) Veja-se a este respeito A.C. CAMPINO e CASSE B, N.C.B. *Condições de Emprego - Estado Nutricional*, e CACCIAMALI DE SOUZA, M.C. "Menor Trabalhador no Município de São Paulo" - *Boletim Econômico do IPEA* Nov. 75, pág. 31/43.

(46) Veja-se PASTORE J. *Desigualdade e Mobilidade Social no Brasil* livro no prelo

bro: a mulher e os filhos, freqüentemente menores, além dos agregados (47).

b) quanto mais cedo o indivíduo começa a trabalhar, maior é a probabilidade de que ele se insira em ocupação de baixo "status". Mais de 1/3 dos indivíduos que começaram a trabalhar com 14 anos ou menos de idade, permaneceu em ocupações qualificadas de estrato baixo-inferior. No grupo que começou a trabalhar com 15 – 17 anos, esta proporção caiu para 18% (48).

c) para os indivíduos que começaram a trabalhar antes da maioridade, um importante fator discriminatório da possibilidade de acesso futuro a melhores posições foi o terem passado (ou não) por um processo de aprendizado a nível de empresa (49).

Com base no fundamento acima, recomenda-se:

a) que volte a vigorar o impedimento ao trabalho de menores de 14 anos em zonas urbanas. Reconhece-se a dificuldade de impedir o trabalho do menor na zona rural e mesmo a necessidade do seu trabalho, mas na zona urbana é indispensável a revogação da possibilidade de o menor trabalhar aos 12 anos;

b) os menores que se veriam obrigados a trabalhar com menos de 12 anos por não poder sua família arcar com o custo de oportunidade de mantê-los estudando, deveriam receber auxílio, sob a forma de bolsa de estudo ou outra modalidade, para que seu ingresso precoce no mercado de trabalho não se verifique, dados inconvenientes à sua ascensão social futura (50).

c) a legislação trabalhista que estabelece cotas de aprendizes, segundo o tamanho da empresa, deveria ser alterada para obrigar as empresas a aumentarem sua cota de aprendizes, dadas as repercussões sobre a mobilidade social futura;

(47) CAMPINO, A.C. e CASSEB, N.C.B. – Op. Cit.

(48) PASTORE, J. – Op. Cit.

(49) CACCIAMALI DE SOUZA, M.C. – Op. Cit.

(50) Os CSUs poderiam ser utilizados como meio para distribuição deste benefício, conforme citado nas recomendações relativas ao Setor de Desenvolvimento Comunitário

d) no caso do trabalho feminino, faz-se imprescindível o cumprimento da CLT no que respeita à obrigatoriedade de as empresas com mais de 100 empregadas disporem de creche para as suas funcionárias. O Governo, em todos os seus níveis, credenciar-se-ia na medida em que, em um gesto político, passa-se a obrigar o cumprimento da mesma norma, em todos os órgãos públicos em que trabalhassem mais de 100 mulheres (51).

e) uma recomendação de carácter geral seria a de que em todas as atividades locais, se procure utilizar técnicas intensivas de mão-de-obra.

Finalizando, deve-se enfatizar que as propostas contidas nos itens relativos a "habitação" e "emprego", com o objetivo de aumentar a absorção de mão-de-obra, ainda que a nível conjuntural, merecem cuidadosa análise, pois é provável que o Brasil enfrente dificuldades nesse sentido nos próximos anos. Esta palavra de cautela baseia-se em resultados preliminares de estudo conjunto realizado pelo UNICEF e o IPEA, que sugerem que a taxa mínima de crescimento do produto nos próximos dez anos deve situar-se em torno de 7% para que não haja incapacidade de absorção de jovens que procuram ingressar no mercado de trabalho. (52).

3. Viabilidade

Uma indagação que, a título de conclusão, cabe ser feita é a relativa à viabilidade econômica das ações propostas neste trabalho.

Somando-se às necessidades de investimento e de custeio das ações propostas, possíveis de previsão, verifica-se que, excetuando o programa de habitação, seriam necessários recursos e investimen-

(51) O Setor Governo não está obrigado ao cumprimento da CLT. O que se está querendo frisar é que o Governo ganharia autoridade moral para exigir do setor privado o cumprimento da lei, se ele mesmo desse o exemplo. Embora se reconheça a dificuldade de adotar este procedimento nos edifícios públicos pré-existentes, a norma poderia vingar para o futuro.

(52) Esta conclusão decorre do estudo que está sendo preparado conjuntamente pelo UNICEF e o IPEA, sob a orientação de Eduardo S. BUSTELO – *Macromodel Planning* (em preparação). A afirmação feita no texto baseia-se na hipótese de que a população economicamente ativa cresça no mesmo ritmo de 1970/76 e que a produtividade da mão-de-obra mantenha-se no nível médio de 1950/76.

tos da ordem de Cr\$ 54,5 bilhões e recursos de custeio da ordem de Cr\$ 27 bilhões, quando todas as atividades propostas estivessem sendo desempenhadas a plena capacidade (53).

Como existe uma natural defasagem entre o dispêndio de investimento e o de custeio, os números expressos são perfeitamente compatíveis com os recursos orçamentários do Governo Federal.

A limitação de recursos financeiros somente se faz sentir no caso do programa de habitação popular. Tomando-se o valor médio do financiamento para habitação popular na programação 1976/79 do Banco Nacional de Habitação, seria necessário um desembolso da ordem de Cr\$ 264 bilhões para a construção de 10 milhões de unidades habitacionais populares, valor correspondente a 11% do orçamento federal dos próximos 6 anos, se este se mantiver em termos constantes (54).

4. Necessidade de Definição Política

Se, por um lado, a correção das distorções apontadas no estudo analítico não encontra dificuldades de viabilização financeira, por outro lado defrontar-se-á com barreiras de natureza política, só removíveis por uma definição clara dos mais altos escalões do Governo.

Para melhorar a posição do menor na sociedade brasileira é indispensável aumentar a eficiência na utilização dos recursos atualmente dirigidos ao setor social e realocar recursos de outros setores para este. Estas ações implicarão na transferência do poder entre áreas, a nível de Governo e da sociedade, o que só será possível através de uma definição clara do mais alto nível do Governo Federal em favor da criança. O fato de 1979 ser o Ano Internacional da Criança pode ser o momento adequado para esta mudança.

(53) As cifras de custeio podem estar superestimadas pois os salários dos professores foram calculados em valores superiores à média do que é atualmente pago.

(54) O valor 11% foi calculado supondo que o Orçamento Federal permaneça constante. Se supusermos um crescimento anual do PNB de 6% ganhos de produtividade de 2%, as necessidades do programa de habitação cairiam para um valor equivalente a 9% do orçamento federal. Nota-se, entretanto, que os recursos são de origem extra-orçamentária.

