



BRASIL

o estado de uma nação



Uma análise ampla e objetiva dos principais problemas e desafios do país.

Edição resumida

2005

ipea

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

BRASIL

o estado de uma nação

BRASIL

o estado de uma nação

Fernando Rezende
Paulo Tafner
Editores



ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Brasil : o estado de uma nação; edição resumida / Fernando Rezende e Paulo Tafner, editores. Rio de Janeiro : IPEA, 2005.
97 p. : il.

1. Crescimento Econômico 2. Condições Econômicas
3. Condições Sociais 4. Brasil I. Silva, Antonio Fernando Rezende
da II. Tafner, Paulo Sérgio Braga III. Instituto de Pesquisa Econômica
Aplicada.

CDD 338.981

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Ministro – Paulo Bernardo Silva

Secretário-Executivo – João Bernardo de Azevedo Bringel

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Glauco Arbix

Diretoria

Anna Maria T. Medeiros Peliano
Cinara Maria Fonseca de Lima
João Alberto De Negri
Luiz Henrique Proença Soares
Marcelo Piancastelli de Siqueira
Paulo Mansur Levy

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe de Comunicação

Murilo Lôbo

Brasil: o estado de uma nação <http://www.ipea.gov.br/en>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Sumário

Apresentação

i

Agradecimentos

iii

Introdução

v

I – ESTABILIDADE E CRESCIMENTO

1

II – INOVAÇÃO E COMPETITIVIDADE

13

III – POBREZA E EXCLUSÃO SOCIAL

21

IV – CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO

31

V – TERRITÓRIO E NAÇÃO

43

VI – AMAZÔNIA: DESENVOLVIMENTO E SOBERANIA

53

VII – O ESTADO E A FEDERAÇÃO

67

VIII – JUVENTUDE NO BRASIL

77

BRASIL

o estado de

uma nação

A p r e s e n t a ç ã o

A

presente publicação reproduz de forma condensada a obra **Brasil: o estado de uma nação**, livro com o qual o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) inaugurou recentemente nova trajetória no campo da prestação de informação qualificada à sociedade brasileira.

Tal como sua versão-matriz, este **Estado de uma Nação** em sua versão resumida tem por objetivo dar início a uma prática, que se pretende anual, de expor e explicar aos brasileiros os problemas com os quais nos confrontamos, e, ao mesmo tempo, apontar caminhos para que o potencial do país possa ser integralmente desenvolvido. Espera-se que as sugestões aqui indicadas possam estimular um desejável debate sobre o que é necessário fazer para que o futuro encontre uma nação economicamente mais forte e menos desigual.

Todos os trabalhos mais sérios que se propõem a enfrentar esta questão reconhecem existirem, antes de quaisquer outras, duas condições essenciais para o alcance dessas respostas: conhecimento e informação.

Conhecimento da realidade tão preciso quanto possível, como ela de fato se apresenta. E informação, no sentido de se multiplicarem instrumentos de saber, troca de opiniões, estudos, e debates que levem aos brasileiros um relato sério, abalizado e exato dos verdadeiros problemas do país.

O Ipea pretende que este seja um estudo abrangente da realidade nacional. Os profissionais responsáveis por sua produção figuram entre os que o Brasil reúne de mais qualificado nos setores aqui analisados. Além disso, eles próprios buscaram alicerçar suas análises em colaboração estreita com profissionais de áreas afins de outras instituições de pesquisas, de maneira a oferecer ao público conclusões sempre as mais consensuais, não representando, assim, apenas a opinião deste ou daquele pesquisador. O estudo se baseia em quatro fundamentos:

- rigor da pesquisa;
- idoneidade dos informantes e dos encarregados da coleta e elaboração dos dados;
- amplitude da informação; e
- isenção e profundidade analítica.

No curso da experiência, e com os aprimoramentos que necessariamente virão, o Ipea tem por meta estruturar um programa de ampla difusão dessas informações, por meio da organização de oficinas, *workshops*, seminários, debates com docentes e alunos, com funcionários públicos e com comunicadores de todos os setores, da promoção da publicação junto a toda a rede de imprensa, da utilização dos dados em cursos de segundo grau e universitários, da elaboração de módulos didáticos para educação primária e secundária, e de diversas outras iniciativas nessa mesma linha.

A experiência ditará os rumos. E para isso contamos com a máxima participação da sociedade.

Agradecimentos

Brasil: o estado de uma nação é uma publicação concebida pelo Ipea, levada a cabo, porém, por seus técnicos e por muitos colaboradores. Cada um de seus oito capítulos contou com um coordenador temático especialista na área que, baseado também em documentos de apoio, produziu um texto básico. Esses textos foram editados, revistos, modificados e aprimorados pelos editores de modo a compor uma versão mais compacta e integrada, que foi então submetida aos coordenadores temáticos e ao corpo técnico do Ipea para apreciação e crítica. Incorporadas as críticas, correções e sugestões, a nova versão foi ainda objeto de uma revisão completa de estilo, para direcionar o livro também ao público não especializado. Trata-se, portanto, do resultado do esforço de dezenas de pesquisadores do Ipea e de outros centros de pesquisa, além da valiosa colaboração de profissionais da área editorial. Por essas características é uma obra de autoria institucional.

A relação dos profissionais e instituições envolvidos na produção da obra encontra-se disposta na edição original do livro. Limitamo-nos aqui a reiterar agradecimentos aos coordenadores temáticos dos capítulos, a saber: Regis Bonelli, responsável pelo texto-base do primeiro capítulo (*Estabilidade e Crescimento*); Eduardo Viotti, Mario Salerno e João Alberto De Negri, que prepararam o texto-base para o capítulo *Inovação e Competitividade*; Hamilton Carvalho Tolosa, coordenador do capítulo *Pobreza e Exclusão Social*; Wanderley Guilherme dos Santos e Argelina M. Cheibub Figueiredo, incumbidos da coordenação do capítulo *Cidadania e Participação*; Clélio Campolina Diniz, que elaborou o texto-base para o capítulo *Território e Nação*; Bertha K. Becker, a quem coube a coordenação do capítulo *Amazônia: desenvolvimento e soberania*; Fabrício Augusto Oliveira e Fernando Rezende, que responderam pela coordenação do capítulo *O Estado e a Federação*; e Ricardo Paes de Barros, Mirela de Carvalho P. Silva, Samuel Franco e Paulo Tafner, responsáveis pelo texto-base do último capítulo do volume (*Juventude no Brasil*).

Cumpre-nos registrar também que Irineu Guimarães respondeu pela elaboração desta versão resumida, a qual foi igualmente objeto de revisão e ajustes por parte dos editores.

As ilustrações fotográficas do livro foram em parte graciosamente cedidas pelo Ministério dos Transportes, pelo Ministério da Agricultura e pelo Ministério do Meio Ambiente, assim como pela Petrobras, Radiobrás, Embratur, Suframa e Documenta Brasil. Leandro Rodrigues/Imagens do Povo e Stockbrazil também assinam fotos constantes deste volume.

A diagramação e editoração da edição resumida do **Estado de uma Nação** foram viabilizadas graças à notável dedicação dos profissionais Roberto Astorino, a quem coube a programação visual e edição, e de Aeromilson Mesquita, responsável pelos trabalhos de infografia e incorporações de ajustes, tendo ambos contado com o eficiente apoio de Elidiane Borges.

A nós, editores, coube apenas o trabalho de compor o mosaico e dar algumas pinceladas para melhor unir as partes.

Introdução

COMO FREAR A MONTANHA RUSSA

Ao ingressar neste quinto ano do século XXI, o Brasil se vê confrontado por um quadro econômico-social que revela avanços, mas também exhibe sérias dificuldades. O estado da nação que o Ipea encontra, 505 anos após o primeiro relato conhecido acerca de nossa realidade (a carta de Pero Vaz de Caminha ao rei de Portugal, D. Manuel, datada de 1500) constata que, nos últimos dez anos houve avanços e recuos expressivos, num movimento de subidas e descidas que bem justificam a metáfora da montanha russa utilizada por muitos analistas.

E, de fato, a estabilidade alcançada com o Plano Real possibilitou uma volta temporária do crescimento. Ainda que, na segunda metade da década de 1990, se tenha avançado bastante em reformas que visaram dotar a economia brasileira de dinamismo, o sucesso inicial do real dependeu em demasia da valorização do câmbio, expondo o país a uma dependência mais aguda das flutuações internacionais. Os resultados, inicialmente muito favoráveis, fizeram com que se postergasse o enfrentamento da questão fiscal. Como consequência, os déficits se elevaram, sobrecarregando a política monetária na tarefa de consolidação da estabilidade. O país tornou-se vulnerável a crises externas e alvo de crescente desconfiança de investidores.

A crise de 1998 sinalizou a necessidade de mudanças mais profundas na condução da política econômica. O câmbio deixou de ser controlado pelo Estado, e a política fiscal passou finalmente a perseguir superávits capazes de estancar o crescimento da dívida pública e abrir espaço para que, a mais longo prazo, a própria dívida fosse reduzida. Ainda assim, seja por fatores externos – como a queda acentuada dos preços dos ativos nos EUA, ou a crise argentina –, seja por fatores internos – como o racionamento de energia –, o fato é que o equilíbrio recente ainda se mostrava instável.

E essa debilidade ficou evidente em 2002, quando as elites domésticas e estrangeiras desconfiaram da possibilidade de sucesso de uma transição política nunca antes experimentada em nossa história. Para surpresa de muitos, as principais diretrizes da política econômica foram mantidas pelo novo governo nacional, e os contratos, respeitados. Uma demonstração da solidez da jovem democracia brasileira.

Após um ano de difícil ajuste, em 2003, e uma recuperação significativa da atividade econômica e do emprego, em 2004, a economia brasileira entrou em 2005 apresentando indicadores de crescimento, inflação, contas externas e déficit público que só haviam sido alcançados há mais de cinquenta anos.

A surpresa de muitos observadores se justifica pela própria incredulidade gerada ao longo de diversos planos e práticas econômicas postos em prática no país. Basta verificar o quadro observado em décadas recentes.

No último quarto do século passado, o dinamismo da economia registrado no pós-guerra foi perdendo fôlego e o país começou a dar sinais de esgotamento: aprofundaram-se os desequilíbrios econômicos e sociais, a dívida externa fez parar os fluxos de capital internacional e a crise acabou provocando deterioração dos serviços públicos.

Um significativo e preocupante sinal: o Brasil deixava de ser um país de imigrantes, uma terra de oportunidades para todos os povos do mundo, para se transformar em um país de emigrantes. Basta dizer que, segundo denunciam estimativas recentes, mais de dois milhões de brasileiros estão atualmente procurando em terras estrangeiras uma possibilidade de ascensão social e de qualidade de vida que já não encontram aqui.

Mas com a recomposição das instituições políticas desmanteladas durante o período de exceção, o país iria adquirir novos traços. A Constituição de 1988 e a promoção de reformas como a nova regulamentação do Orçamento e a implantação da Secretaria do Tesouro em 1980 iriam permitir a adoção de um regime fiscal mais sustentável, e favorecer a abertura comercial do país, em 1990, assim como a privatização de empresas controladas pelo Estado.

Mesmo com esses avanços, a dificuldade em se debelar o processo inflacionário deixou marcas: paralisou o crescimento econômico, travou o investimento e estagnou a geração de empregos. A produtividade da economia caiu de forma acentuada; a pobreza cresceu e atingiu os grandes centros urbanos, alcançando milhões de indivíduos e contribuindo para o aumento da delinquência e da criminalidade.

Não obstante, houve melhoria de alguns indicadores sociais, como a queda da mortalidade infantil e o aumento da frequência escolar. E, mais importante: dando prova de maturidade, o Brasil estruturou um bem engendrado plano de estabilização de preços e, anos mais tarde, comprometeu as autoridades públicas com o objetivo da austeridade fiscal, ao instituir a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Neste ano de 2005, apesar do clima dos evidentes resultados positivos estampados no cenário da economia brasileira que produziram natural otimismo que se vai difundido, é imprescindível perseverar no rumo das mudanças que vêm sendo implementadas. São muitos os desafios. A instabilidade do passado recente precisa sinalizar sempre no sentido de que o melhor rumo é o de perseverar na austeridade.

I – ESTABILIDADE E CRESCIMENTO



I – ESTABILIDADE E CRESCIMENTO



2002: UM ANO DE INCERTEZA

Um quadro de incerteza marcou a economia brasileira em 2002. O país assistiu a uma redução progressiva do fluxo de recursos internacionais que acabou chegando a níveis alarmantes. O risco-país bateu todos os recordes. O Brasil chegou a firmar com o Fundo Monetário Internacional (FMI) um acordo de emergência aceitando se submeter a rígidas metas de controle de gastos e de formação de **superávits primários**, como forma de demonstrar seu compromisso com o controle das contas públicas. Mas nem mesmo esse acordo foi suficiente para estancar o processo de redução dos fluxos de financiamentos. Como resultado, a taxa de câmbio sofreu forte desvalorização ao longo de todo o ano.

Em 2003, o novo governo manteve o regime de política macroeconômica, baseado no seguinte tripé:

- austeridade fiscal;
- câmbio flutuante; e
- regime rígido de metas de inflação.

O primeiro resultado dessas medidas foi, como era de se esperar, um quadro de recessão que se manifestou nos primeiros trimestres de 2003. Mas, já nos últimos meses daquele ano, observou-se um início de recuperação que iria se prolongar ao longo de 2004, ano em que o PIB acusou um crescimento de cerca de 5,2%. Abriu-se a expectativa de que esta fase de crescimento pudesse se manter até o ano de 2005.

1. RETROSPECTIVA 2003-2004: ONDE ESTAMOS

O desempenho da economia brasileira em 2003 refletiu um conjunto de expectativas e resultados, tanto positivos quanto negativos, que devem ser mencionados para melhor compreensão do que realmente se passou. Logo no início do ano ficou muito claro que a forte desvalorização cambial de 2002 contaminaria os preços domésticos. Os produtos comercializados com o exterior foram os primeiros a encarecer, o que teve efeitos imediatos sobre os preços do atacado. O aumento para o consumidor aconteceu mais tarde e foi menor. Mesmo assim, havia sinais inequívocos de que a meta de inflação fixada anteriormente seria ultrapassada. Para reagir à ameaça de aceleração da inflação, a nova gestão do Banco Central decidiu ajustar a meta, inicialmente fixada em 4%, para 8,5%, e aumentar a taxa básica de juros logo no início de 2003.

Naquele ano, a elevação da inflação medida pelos preços ao consumidor acarretou a queda do rendimento real das famílias, em razão da dificuldade de se obter a reposição de salário e renda na mesma medida do aumento dos preços. Juntamente com a alta dos juros, a queda da renda derrubou o consumo. Ao mesmo tempo, a recessão do nível de atividade reduziu os investimentos privados.

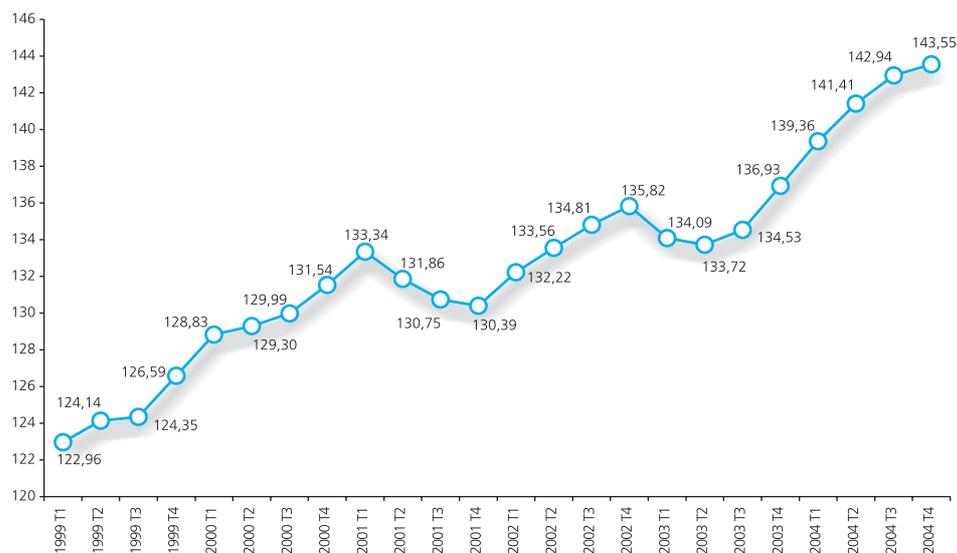
Superávit ou déficit das contas públicas (primário) – É o resultado das contas públicas (**superávit ou déficit**), expresso basicamente em dois conceitos principais: **nominal e primário**.

No primário, não é considerado como despesa o pagamento de juros da dívida do setor público, nem como receitas os juros das reservas internacionais do país. No nominal, são levadas em conta todas as despesas e receitas. O cálculo pode ser feito para municípios, para estados e para a União ou pode agregar todas as esferas.

A observação das taxas de crescimento do PIB nos últimos cinco anos mostra que a recuperação econômica do segundo semestre de 2003 foi mais vigorosa do que a registrada em outras fases. Assim, de 1999 a 2002, a economia brasileira teve dois períodos curtos de crescimento (ver gráfico 1): o primeiro iniciado em 1999, durou até o primeiro trimestre de 2001, sendo abortado na ocasião da crise de energia e do impacto da crise argentina. Nesse tempo, o PIB real também cresceu, coincidentemente, a 3,8% em bases anuais. Após a recessão do primeiro semestre de 2003, associada à disciplina monetária e fiscal imposta pelo governo, o PIB voltou a crescer, agora à taxa atualizada de 4,8%. Em todos os casos o comportamento do PIB refletiu, de forma suavizada, o crescimento da atividade industrial.

Um fato que merece atenção nesta análise foi a turbulência vivenciada no segundo trimestre de 2004, que provocou a desvalorização de cerca de 10% do real em curto espaço de tempo e piorou os indicadores de risco do Brasil. Isso mostra que, apesar de o país fornecer inequívocos sinais de bom comportamento no plano fiscal e monetário, e da adesão firme ao regime de câmbio flutuante, qualquer ameaça de deterioração do quadro externo repercute nos indicadores utilizados pelo mercado financeiro para medir o risco que o Brasil representa para os investidores. Naquela ocasião, a situação foi motivada pelo receio de

GRÁFICO 1
Brasil - PIB trimestral com ajustamento sazonal,
1º trimestre de 1999 – 4º trimestre de 2004 (1990=100)



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

aumento brusco dos juros nos Estados Unidos, somado ao de aumentos adicionais nos preços do petróleo e seus efeitos no financiamento das contas externas brasileiras. Em consequência, o custo dos empréstimos subiu, enquanto a desvalorização do câmbio realimentava a inflação e contribuía para a piora das contas públicas, devido à elevação do custo da parcela da dívida pública do governo federal, esta corrigida pela variação da taxa de câmbio. Mesmo que a turbulência tenha sido transitória, o governo respondeu elevando a meta de superávit primário de 4,25% para 4,5% do PIB, reforçando seu compromisso com a estabilidade macroeconômica.

Esse episódio mostra que a economia brasileira, apesar dos inegáveis avanços que vem demonstrando, deve ainda perseguir continuamente uma maior **blindagem** em relação a eventos fora de seu controle. Sugere, também, a necessidade de se permanecer no caminho escolhido para consolidar a estabilidade macroeconômica. A queda do risco-Brasil e a melhorias nos indicadores externos, fatos ocorridos no final de 2004 e início de 2005, ratificam a importância dessa persistência.

O atual modelo brasileiro de desenvolvimento tem procurado preser-

var a estabilidade como um valor duramente conquistado. Porém, estabilidade é condição necessária, mas não suficiente, para o crescimento. Em palavras mais simples: a estabilidade macroeconômica é como um alvo móvel, que se aproxima ou se distancia em função de condições que variam por força dos novos desafios provocados por fatores internos ou externos. A construção de uma base sólida para o crescimento da economia exige como condição *sine qua non* uma vigilância permanente sobre as variáveis que podem afetar a estabilidade econômica ou institucional.

A economia brasileira entrou em 2005 em fase de nítida recuperação do nível de atividade, com inflação em baixa, taxa de desemprego urbano em queda, salários em alta e um forte saldo comercial. Além disso, seus indicadores externos melhoraram muito, bem como a relação entre a dívida externa líquida e as exportações de bens, que passou de 4,0 no início de 1999 para cerca de 2,0 no final de 2004, e com um saldo positivo em conta corrente. O governo reafirmou seu propósito de manutenção do superávit primário em 2005 enquanto mecanismo para manter o compromisso com a responsabilidade fiscal, assim como de contribuir para a redução dívida/PIB.

Mas a aceleração do crescimento depende também, e decisivamente, das perspectivas de investimento e de sua contribuição para a expansão da capacidade de produção. Por sua vez, as decisões de investimento são quase sempre de longo prazo e dependem de políticas claras e da solução de questões ainda pendentes. E há ainda um último fator imponderável que exerce influência considerável sobre as perspectivas de crescimento: a evolução do cenário internacional. Entre as principais ameaças à continuidade do quadro favorável que o país vem vivenciando, podemos indicar:

- o aumento dos juros nos Estados Unidos;
- a possibilidade de redução do crescimento na China;
- a evolução desvantajosa dos preços das commodities; e
- a evolução das negociações sobre o Mercosul, especialmente no que se refere à Argentina.

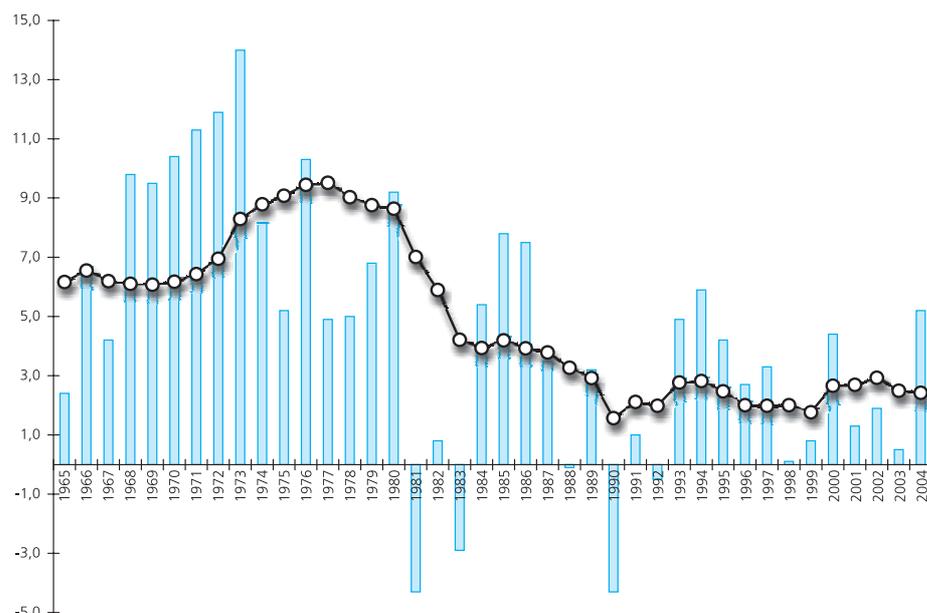
2. POR QUE O BRASIL NÃO TEM CRESCIDO DE FORMA SUSTENTADA NOS ÚLTIMOS ANOS?

O crescimento econômico brasileiro nos últimos vinte anos tem sido bastante modesto, quando comparado aos registros dos anos anteriores a 1980. No decênio 1995-2004, por exemplo, a economia brasileira cresceu, em média, apenas 2,4% ao ano. A redução da pobreza, por sua vez, aconteceu em ritmo inferior ao desejado. No caso da desigualdade, a redução foi ainda menor. Na verdade, a perda de dinamismo da economia brasileira antecede a década de 1990. Isto pode ser observado no gráfico 2, que mostra as taxas de crescimento do PIB nos últimos quarenta anos e sua média móvel decenal.

Por trás desse frustrante desempenho que remonta ao começo dos anos 80 encontram-se diversos fatores, desde as sucessivas crises externas – em 1995, o estopim foi a economia mexicana; em 1997, o sudeste Asiático, e em 1998, a Rússia –, o impacto da recessão econômica na Argentina,

GRÁFICO 2

Taxas de crescimento do PIB, 1965 – 2004 e médias móveis de 10 anos (%)



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

somada à crise energética no Brasil, além das turbulências associadas à tentativas de estabilização da economia, como em 1981/83, 1988, 1990/92 e 1999. Mas também devem ser destacadas as importantes mudanças estruturais verificadas a partir da década de 1990, relacionadas com as reformas institucionais e a estabilização. Ainda assim, o crescimento não acontece de forma sustentada.

2.1. As prioridades da agenda fiscal

Constitui lugar-comum afirmar que o desenvolvimento no Brasil passa pelo equacionamento da questão fiscal. A economia brasileira apresenta, de fato, duas falhas que na verdade representam características quase permanentes:

- um déficit público ainda muito elevado para os padrões internacionais – embora já reduzido em cerca de 3% depois de 2003; e
- uma dívida pública que, até 2003, era ascendente.

Os problemas nessa área vêm sendo atacados com diversas medidas, entre as quais se destacam a reforma da Previdência Social e, no passado, a

aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal e a renegociação das dívidas de estados e municípios.

O crescimento do déficit, assim como o da dívida, ocorreu apesar de um expressivo aumento da carga tributária global, que atingiu patamar superior a 35% do PIB em 2004, em comparação com a taxa de 30% que vigorava em 1990. A reação da sociedade brasileira contra a continuidade do aumento da carga tributária e a impossibilidade de contornar esta limitação por meio de novas dívidas concentraram as atenções na redução dos gastos como forma de corrigir o excesso de endividamento e colocar a trajetória da dívida pública em rota descendente.

A análise da evolução das contas públicas federais entre 1994 e 2002 – aí incluídas as transferências a estados e municípios – revela que a receita aumentou de 19% para 24% do PIB, mas o gasto se elevou na mesma proporção, de 17% para 21%. Mostra também que o aumento do gasto se manteve no

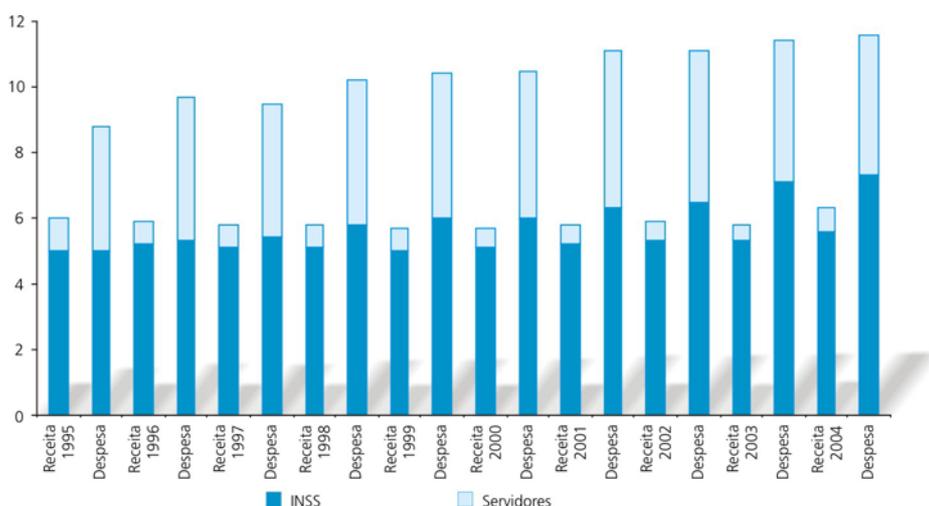
Dívida pública – É a dívida do setor público não-financeiro (Tesouro da União, dos estados e dos municípios) e do Banco Central para com o sistema financeiro público e privado, o setor privado não-financeiro e o resto do mundo.

contexto do acordo com o FMI, a partir de 1999, uma vez que continuou aumentando como proporção do PIB entre 1998 e 2004 e que o ajuste fiscal foi baseado no aumento da receita federal. Além disso, os gastos públicos, contidos durante 2003, aumentaram cerca de 9% em termos reais em 2004, revelando resistência à queda e a impossibilidade de manter esse ritmo daqui por diante.

Uma parte importante das dificuldades de ajuste fiscal decorre da evolução dos gastos previdenciários, apesar da reforma aprovada no final de 2003. Por ser um sistema de repartição, o desequilíbrio previdenciário acontece porque as contribuições não são suficientes para garantir o pagamento dos benefícios correntes (ver gráfico 3). Mantidas as atuais regras e o precário desempenho do mercado de trabalho em termos de formalização, número cada vez relativamente menor de contribuintes – os trabalhadores ativos e formais – terá que suportar um universo crescente de dependentes – aposentados e pensionistas. A sociedade brasileira terá, em algum momento, que tomar consciência dessa questão, a exemplo do que já ocorre em diversos países, e decidir como agir para equilibrar os fluxos de gastos e receitas presentes e futuros.

GRÁFICO 3

Receitas e despesas dos sistemas de previdência (em % do PIB)



Fontes: Ministério da Fazenda e Ministério da Previdência Social.

Obs.: Receita dos servidores não inclui a contribuição do empregador, no caso, municípios, estados e União. Para tornar compatível com o Regime Geral de Previdência (INSS), dever-se-ia incluir uma parcela referente ao empregador.

QUADRO 1

O ajuste fiscal: objetivos e metas de longo prazo

- Dar continuidade ao compromisso de sustentar o superávit primário do setor público nos níveis necessários para manter a dívida pública sob controle rigoroso, de modo a convencer os agentes econômicos da firmeza, duração e profundidade do ajuste.
- Reduzir a dependência quanto a receitas extraordinárias e promover a melhoria da qualidade dos tributos, como forma de reduzir a incerteza sobre a trajetória futura da arrecadação.
- Assumir a austeridade fiscal como valor inquestionável da política macroeconômica e um firme compromisso do país.
- Transformar esse tema em uma questão nacional, por meio de acordos que envolvam os três entes federados. Esta seria uma forma de sinalizar para os agentes econômicos que as diferentes forças políticas do país alcançaram um consenso na matéria, de modo similar ao que se observa nos países mais avançados.

Para compreender melhor o que está em jogo, é importante lembrar que o regime previdenciário estatal brasileiro é composto por três grandes blocos: o do INSS, para trabalhadores do setor privado formalmente registrados, isto é, aqueles que têm carteira assinada; o dos servidores do governo federal; e o dos funcionários dos governos estaduais e municipais que tenham regimes próprios. As reformas anteriores a 2003 promoveram uma revisão parcial do regime do INSS e dos servidores públicos, ao introduzir limite de idade mínima para aposentadoria de 60 anos (homens) e de 55 anos (mulheres) para todos os admitidos no emprego após a vigência das novas regras.

A evolução do gasto federal não-financeiro entre 1995 e 2004 mostra o vigor do crescimento dos benefícios mantidos pelo INSS. No início desse período, eles representavam 28% do total, alcançando 34% no final. Em sentido oposto, a despesa com inativos do setor público, que absorvia 13% desse gasto em 1995, caiu para 10% em 2004. Dessa maneira, a reforma previdenciária de 2003, embora importante, não pode ser vista como promotora de um ajuste definitivo no desequilíbrio previdenciário, posto que se concentrou exclusivamente no regime do setor público, não alterando o quadro da previdência do setor privado.

2.2. A recuperação do investimento fixo

O crescimento do Brasil também esbarra nos níveis ainda relativamente baixos de poupança doméstica, apesar do aumento verificado nos últimos anos, e na elevação do preço dos bens que compõem o investimento fixo. São requisitos para a recuperação do investimento: a regulação para aplicação de recursos em infra-estrutura; a redução do preço relativo da formação de capital fixo; o crédito para investimento – em termos de volume, prazos e tipo adequados; o desenvolvimento do sistema financeiro; a reforma da tributação sobre a formação de capital, com o objetivo de desonerá-lo; a atração de investimento estrangeiro; e a necessidade de atuar sobre os determinantes do risco-país.

QUADRO 2

O que terá causado a elevação dos gastos do regime do INSS?

Há várias respostas. A primeira é o efeito de aumentos do salário mínimo acima da inflação no período recente: em 2002, por exemplo, 61% do total de aposentadorias e 31% do valor pago estavam associados a pagamentos de quem recebe exatamente um salário mínimo. À medida que o salário mínimo aumenta em termos reais, aumenta também o contingente afetado pelo piso. Assim esta elevação dos gastos se explica pelo fato de que o salário mínimo teve aumentos reais nos dez anos que vão até 2004.

A segunda causa de aumento do gasto previdenciário nos anos 90 diz respeito às aposentadorias por tempo de contribuição (ATC). No período de 1995 a 2002, o anúncio de reforma da Previdência provocou uma corrida às aposentadorias por parte daqueles que poderiam se beneficiar das regras pré-existentes. Logo, o que se verificou foi um crescimento (68%) nesse tipo de aposentadoria em apenas oito anos. O impacto foi grande, pois esse benefício é mais caro: na média, o valor dessa espécie de aposentadoria é de 3,6 salários mínimos em comparação com a média (1,6 para o conjunto das aposentadorias do INSS). Além disso, como a idade média de concessão da aposentadoria é baixa para os que se aposentam por tempo de contribuição, os benefícios perduram mais. Mesmo após a aprovação do fator previdenciário, que visava adiar a idade de ingresso na aposentadoria, mais de 60% das novas aposentadorias urbanas concedidas pelo INSS, com base no tempo de contribuição, beneficiaram indivíduos com menos de 55 anos, sendo que no caso das mulheres esse percentual foi superior a 75%. Em outras palavras, de cada 100 homens que se aposentaram no meio urbano por tempo de contribuição em 2002, 55 o fizeram antes dos 55 anos. E de cada 100 mulheres, 76 se aposentaram antes de completar 55 anos. Além disso, como o crescimento do PIB no período, como visto anteriormente, foi também baixo, parte da elevação do gasto com o INSS como proporção do PIB pode ser explicada pelo baixo crescimento da economia e do emprego formal. Ainda assim, as evidências indicam que novas reformas previdenciárias – sobretudo aquelas focadas no RGPS (Regime Geral da Previdência Social) – são necessárias para corrigir os desequilíbrios financeiros e evitar maiores dificuldades para a consolidação do ajuste fiscal.

O desafio das parcerias

Uma saída para essa situação é o incentivo à participação do capital privado em infra-estrutura. Para isso, foram idealizadas as Parcerias Público-Privadas (PPPs). O projeto propõe oferecer uma nova alternativa para contornar a restrição fiscal. Mas as PPPs não devem ser vistas como uma solução para todos os problemas nessa área, embora possam contribuir positivamente, em especial no caso de rodovias. Nesse contexto, ganha importância a necessidade de reavaliar os gastos públicos, de forma a abrir espaço para que o Estado assuma o papel que lhe cabe na recuperação e modernização da infra-estrutura.

A importância dessa parceria repousa na constatação de que a ênfase na responsabilidade fiscal e a necessidade de sustentação de superávits primários elevados nos próximos anos indicam que, a menos que ocorram substanciais remanejamentos dos gastos correntes, o investimento público

continuará limitado. Isso pode constituir um grande entrave para o crescimento, seja porque a infra-estrutura em uso é insuficiente – cronicamente, no caso do saneamento –, ou porque já apresenta sinais de saturação – no caso das estradas e portos –, ou ainda porque pode entrar em colapso no médio prazo – como a geração de energia elétrica, caso nada seja feito. O investimento privado nesses setores, no entanto, não se realizará sem a garantia de um **marco regulatório**, tema que será discutido adiante.

Também relevante para o crescimento são os fluxos de investimento direto do exterior, chamados **fluxos de IDE**. Eles complementam o investimento doméstico e podem contribuir para a transferência de tecnologia para o país hospedeiro. Além disso, eles atuam como elemento dinamizador do comércio exterior ao integrar o país às cadeias mundiais de produção, em geral centradas em torno de empresas transnacionais. A atração de investimento estrangei-

ro obedece às mesmas "leis" que regem o investimento de empresas nacionais. Como diferencial, é possível afirmar que os estrangeiros são ainda mais cautelosos. Mas as motivações são idênticas.

2.3. Crescimento excepcional em 2004: dá para sustentar?

A sustentação do crescimento nos próximos anos é tema da maior importância. Os requisitos de poupança e investimento para sustentar o crescimento exigem taxas de formação de capital da ordem de 25% do PIB em bases anuais permanentes, a menos que se reduza o preço dos bens de investimento. Por essa razão, a questão das fontes de poupança é igualmente importante.

Marco regulatório – Conjunto de leis e normas que determinam os incentivos e as restrições com que os agentes operam em determinados setores da economia. São criadas quando a concorrência no mercado se mostra ineficaz. Em particular para setores da atividade econômica em que o produto oferecido é público ou semipúblico (de utilidade pública) – como a energia elétrica, o fornecimento de água e saneamento, estradas, telefonia etc. –, a participação da iniciativa privada depende de leis, normas e regulamentos capazes de gerar incentivos ao investimento e, ao mesmo tempo, garantir o bem-estar do consumidor. Tornam-se especialmente relevantes se a atividade econômica tem prazo de maturação longo, produção incerta, ou rentabilidade muito baixa.

Fluxos de IDE – IDE é a sigla para Investimento Direto Estrangeiro no balanço de pagamentos. Trata-se do investimento feito em empresas no país por não-residentes. Difere do investimento em ações e incorpora, por exemplo, a compra de uma empresa nacional por um grupo estrangeiro que não opera no país, ou que opera, mas cuja aquisição é feita pela matriz. Apesar do nome investimento, deve ser visto como uma forma de financiamento do balanço de pagamentos, que se distingue das outras formas de financiamento por não gerar compromissos fixos de pagamentos futuros, como as dívidas, mas sim fluxos que dependem do desempenho das empresas.

3. LIMITAÇÕES PARA MANTER UM RITMO DE CRESCIMENTO SATISFATÓRIO

Entre as principais limitações para a sustentação do crescimento estão:

- o grau de vulnerabilidade externa;
- os ainda baixos coeficientes de abertura de nossa economia;
- a baixa produtividade – especialmente a do trabalho; e
- os baixos níveis de poupança e investimento.

A vulnerabilidade externa, por sua vez, é influenciada pelo risco-país, ao mesmo tempo em que o influencia. Por essa razão, é oportuno começar a discussão desse aspecto por uma avaliação dos determinantes desse risco.

3.1. O risco-Brasil e seus determinantes

Quanto maior for o risco de não pagamento de uma dívida, maior é o prêmio exigido pelo investidor para continuar financiando o devedor. Esse prêmio, que no mercado financeiro é chamado de *spread*, é definido como a diferença relativa entre o valor de um título com o do título de menor risco no mercado (chamada aplicação sem risco). Quanto maior for a probabilidade de a dívida não ser honrada, maior é o *spread*. Quando o emissor do título é um país, o *spread* é conhecido como risco soberano, ou risco-país.

O fato de o risco-Brasil ainda ser elevado tem severas implicações para o crescimento econômico, devido à sua influência sobre o custo de rolagem da dívida externa e sobre os juros domésticos, na medida em que o risco-país influencia os fluxos de capital externo, a taxa de câmbio e, indiretamente, a inflação. Daí a importância de identificar como esse risco é determinado, e o que pode ajudar no estabelecimento de medidas para sua redução. Duas variáveis principais influenciam o risco-Brasil e determinam o *spread* cobrado para o financiamento da dívida

QUADRO 3 Investir custa caro no Brasil

O cruzamento de dados sobre o custo do investimento e o crescimento da economia brasileira lança uma outra luz sobre a relação direta que se estabelece entre essas duas variáveis. Em um estudo que considera constantes a produtividade do capital – nos níveis médios em que estava em 2000-2002 –, a utilização da capacidade de produção instalada – que, de qualquer modo, não pode ser aumentada indefinidamente – e o preço relativo dos bens de investimento – ou seja, em relação ao deflator do PIB –, estima-se que seriam necessários investimentos da ordem de pelo menos 25% do PIB para que a economia cresça cerca de 4,5% a 5% ao ano.

Isso acontece porque os preços dos bens de investimento aumentaram substancialmente no Brasil em relação ao nível geral de preços na economia, especialmente entre 1975 e 1989. A redução e as flutuações que ocorreram depois desse período não foram suficientes para trazer aos níveis anteriores o índice de preços — que eram de cerca da metade daqueles observados em 1989.

Agora, é possível refazer a estimativa anterior para o caso hipotético em que seja viável reduzir os preços dos bens de investimento em 20%, por exemplo, relativamente ao deflator implícito do PIB. Nesse caso, para sustentar taxas de crescimento do PIB de 4,5 a 5% ao ano seria preciso investir entre 21% e 22% do PIB – como antes, as variáveis estão avaliadas a preços de 2002. Ou seja, uma redução de 3% a 4% do PIB.

Conclui-se, pois, que o efeito dos preços do investimento é um fator decisivo para o crescimento do país.

externa brasileira: os fundamentos macroeconômicos e o grau de aversão ao risco dos investidores internacionais.

Na avaliação dos fundamentos macroeconômicos contam o tamanho da dívida externa e a capacidade de pagá-la. Esta, por seu turno, depende de o país estar gerando as divisas necessárias para honrar os compromissos assumidos. Daí, um dos indicadores mais utilizados para aferir essa capacidade é a relação entre a dívida externa e as exportações. Se o peso da dívida é alto, e principalmente se está crescendo, a percepção de risco de não pagamento é maior, fazendo aumentar o prêmio exigido para o seu financiamento. Também conta nessa avaliação quanto o país tem em caixa, isto é, o tamanho de suas reservas internacionais para enfrentar eventuais crises.

Quanto ao grau de aversão ao risco, este varia conforme as alternativas de ganhos no mercado financeiro internacional. O padrão de referência, com respeito a aplicações que são consideradas sem risco, é o título do Tesouro norte-americano. Assim, quando a remuneração oferecida por esses títulos é muito baixa, a aversão ao risco cai, e vice-versa. Ou seja, ela não depende apenas dos fundamentos da economia brasileira, mas também da avaliação das alternativas de ganhos em

outros mercados. No que diz respeito exclusivamente ao Brasil, a avaliação do risco leva em conta também a experiência passada, especialmente em relação à decretação de moratórias, à evolução da dívida externa (déficits elevados e crescentes nas transações correntes com o exterior), e à possibilidade de mudança na condução da política econômica.

A avaliação que se faz da continuidade ou não da política econômica é freqüentemente influenciada pela variável política. Isso ficou claro durante a campanha eleitoral de 2002. O mercado financeiro internacional chegou a atribuir uma probabilidade de 97% de o Brasil suspender o pagamento de sua dívida dentro de um período de quatro anos e levou o risco-Brasil às alturas, conforme mostra o gráfico 4. Quase um ano depois, em junho de 2003, a estimativa de probabilidade de moratória para os três anos seguintes caiu para menos de 1%, devido à austeridade fiscal e monetária adotada pelo governo.

3.2. Ganhos de produtividade e mudança estrutural

A produção de um país cresce em função do aumento na quantidade de recursos nela aplicados e também de uma

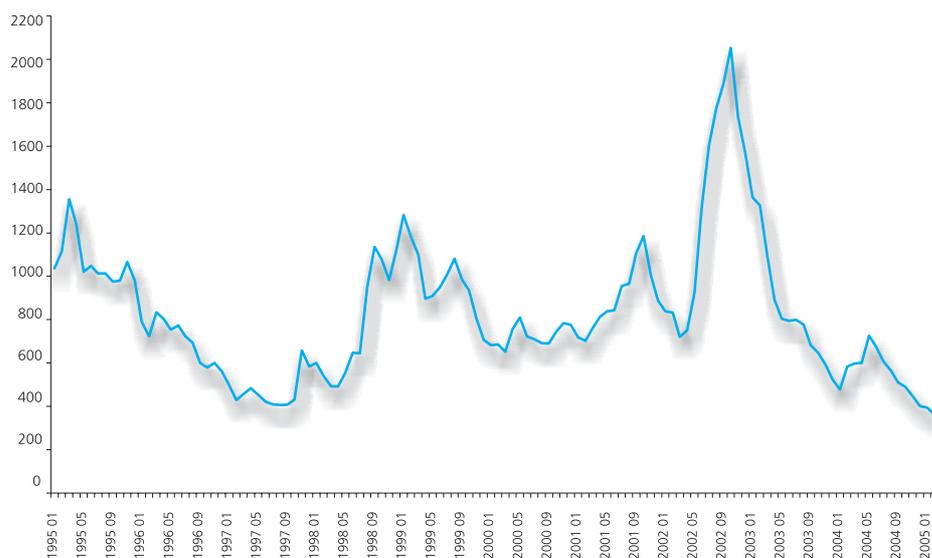
melhor eficiência no uso desses recursos. Nesse contexto, há ganhos de eficiência quando os recursos empregados em atividades pouco produtivas são transferidos para outras de maior produtividade, e quando há introdução de melhorias tecnológicas que permitam aumentar o volume produzido em proporção superior ao aumento dos fatores utilizados na produção. Com isso, cresce a produtividade do conjunto da economia. O aumento de produtividade – com destaque para as melhorias na qualidade da mão-de-obra e do capital empregados – é essencial para o crescimento das economias modernas. Daí a importância da inovação e da mudança tecnológica nas estratégias atuais de crescimento econômico, pois elas garantem melhorias na eficiência com que os fatores são usados. Por essa razão, esta publicação dedica um capítulo inteiro à questão da inovação tecnológica (ver capítulo *Inovação e Competitividade*).

A produtividade é uma medida do rendimento de um ou de todos os recursos utilizados na produção, sendo expressa como a quantidade produzida por unidade dos recursos empregados. A medida de produtividade mais comumente utilizada é a que se refere ao trabalho, expressa pela quantidade de produto (em valor ou unidades físicas) por unidade de mão-de-obra (por exemplo, por trabalhador ou por homem-hora). Como toda medida parcial, entretanto, ela é incompleta. Para uma avaliação mais correta da eficiência da economia é preciso levar em conta todos os fatores de produção ou, pelo menos, dois deles: mão-de-obra e capital. A essa medida dá-se o nome de produtividade total dos fatores, ou PTF, cujo uso vem sendo bastante difundido.

Diversos estudos têm mostrado que o crescimento de longo prazo das economias só ocorre com aumento sustentado da produtividade. Isso significa que um processo de crescimento ancorado exclusivamente no aumento contínuo da quantidade de fatores utilizados na produção, sem ganhos de produtividade, será limitado a longo prazo, pois o rendimento obtido a cada novo aumento na quan-

GRÁFICO 4

Evolução do *spread* da taxa do C-Bond em relação às taxas dos títulos do Tesouro americano - *spread* - mensal - (p.p.)



Fonte: Valor Econômico.

tidade do fator é decrescente devido ao seu maior uso.

A análise dos ganhos de produtividade e de suas inter-relações com o crescimento tem importância incontestável e prioridade na agenda de todos os países. No caso do Brasil, a década de 1990 foi um período de recuperação dos ganhos de produtividade, que estiveram paralisados nos anos 80, após haverem crescido de forma acelerada até a década de 1970. Na indústria, a produtividade esteve estagnada entre 1985 e 1990, mas a partir daí cresceu aceleradamente devido aos ajustes produtivos internos efetuados pelas empresas. A baixa produtividade da mão-de-obra na economia brasileira – ou seja, a relação PIB/trabalhador – reflete-se diretamente no baixo nível do PIB per capita (PIB/população) por motivos que podem ser facilmente compreendidos.

O PIB que corresponde a cada trabalhador depende da proporção de trabalhadores empregados na população total e da respectiva produtividade. Por sua vez, a proporção de trabalhadores empregados depende das condições de mercado e de variáveis demográficas (População Economicamente Ativa – PEA) em relação à população total do país.

No curto prazo, o PIB per capita pode crescer com a redução do desem-

prego ou com o aumento da taxa de atividade, sem elevação da produtividade. Mas, considerando que o índice de desemprego não pode reduzir indefinidamente, assim como a taxa de atividade não pode crescer indefinidamente, o PIB per capita só pode aumentar mediante ganhos de eficiência. Esses ganhos são derivados de aumento na escala produtiva ou da incorporação de avanços tecnológicos, que aumentam a produtividade do trabalho.

A análise da experiência brasileira da última década em relação ao comportamento da produtividade do trabalho e do PIB per capita ilustra o que já foi explicado. Do início dos anos 90 até 2003 a produtividade média do trabalho para a economia como um todo cresceu a uma taxa anual média de 1,24%, enquanto o PIB per capita cresceu mais lentamente, 0,77% ao ano. A diferença entre esses números é explicada por variações diferenciadas nas taxas de desemprego e de atividade, ou seja, o aumento na taxa de desemprego foi maior que o aumento da taxa de atividade, de sorte que o produto entre esta última e a taxa de ocupação passou de 0,400 em 1990 para 0,376 em 2003.

O baixo crescimento da produtividade média do trabalhador brasileiro, no entanto, esconde importantes diferenças setoriais. A primeira

delas é dada pela agropecuária, cuja produtividade aumentou, em média, a 4,9% anuais no mesmo período (do início dos anos 90 até 2003), fruto de um processo de melhoria tecnológica e absorção de novas técnicas que acarretou acentuada redução do nível de ocupação no campo. A participação de trabalhadores desse setor, que era de 25,5% do total nacional em 1990, caiu para 18,9% em 2003, revelando mudança estrutural em curto espaço de tempo. Processo semelhante caracterizou as atividades industriais, especialmente a extração de minerais, a indústria de transformação e os serviços industriais de utilidade pública: redução relativa da participação no emprego total e concomitante aumento da produtividade da mão-de-obra. Entre os demais setores da economia, o de comunicações também se destacou pelo crescimento acelerado da produtividade e pela redução da participação do emprego no emprego total.

Na contramão desse processo, os serviços responderam por forte aumento na proporção dos trabalhadores empregados, liderado pelo comportamento dos seguintes setores: comércio, transportes, serviços prestados às empresas e serviços privados não-mercantis. Alguns desses setores foram marcados por ganhos irrisórios ou mesmo perdas de produtividade nos anos que se seguiram a 1990 – como destaque negativo estão os serviços privados não-mercantis.

Os resultados relacionados com mudanças na composição do empre-

go e aumentos na produtividade da mão-de-obra entre setores permitem também que se observe um fato importante: o emprego aumentou mais precisamente nos setores em que a produtividade é menor. Isso teve um efeito negativo sobre o desempenho da produtividade agregada, que só pôde crescer às taxas mencionadas devido à fortíssima influência dos setores agropecuário, indústria de transformação e extrativa mineral, serviços industriais de utilidade pública e de comunicações.

O comportamento da produtividade no futuro dependerá de novos aumentos na escala de produção – as chamadas **economias de escala** são das mais importantes fontes de produtividade –, da melhoria da qualificação da força de trabalho – o que coloca a importância da educação e da acumulação de capital humano como fonte de crescimento – e, não menos importante, da incorporação de progresso técnico. Este último aspecto, conforme já registrado aqui, em razão de sua importância, é objeto de análise do próximo capítulo.

3.3. Limitações do mercado de trabalho

Poucas limitações são tão importantes e de tão difícil superação a curto prazo quanto as do mercado de trabalho. Duas questões são críticas sobre a matéria: a primeira refere-se a um possível aumento do desemprego dito "estrutural" nos anos 90, e a segunda, à necessidade de aumentar a flexibilidade para responder à dinâmica de uma economia mais integrada à economia mundial, permitindo assim a aceleração do crescimento.

No Brasil, o mercado de trabalho é regulado pela Constituição e por leis que a complementam. O cumprimento dessas regras é controlado pela Justiça do Trabalho e pelos sindicatos de trabalhadores. As principais regulamentações trabalhistas são as que regem os benefícios salariais e não-salariais para os empregados, as normas obrigatórias de rescisão e as regras para negociação coletiva. A situação econômica do Brasil mudou radicalmente nos últimos

cinquenta anos, mas as instituições que regem os litígios trabalhistas, a arbitragem e a negociação coletiva pouco sofreram alterações desde que foram criadas – na década de 1940.

Muitas leis trabalhistas apresentam sintomas de sérios problemas. As empresas percebem a legislação brasileira como impositivo de mais ônus do que em outros países. E é por essa razão que muitos trabalhadores são deslocados para o setor informal, em que essas regulamentações não se aplicam.

Os efeitos da abertura da economia foram semelhantes, destacando-se o aumento das pressões competitivas no caso dos setores mais expostos à concorrência internacional, fazendo seus preços caírem em relação aos demais. Como ocorre em experiências dessa natureza, primeiro cai o emprego nesses setores para que depois aumente a demanda por trabalhadores qualificados com salários mais altos. No Brasil, o emprego industrial caiu – entre 1990 e 2003, segundo informações das Contas Nacionais –, enquanto a oferta de emprego cresceu nos serviços, setor que, segundo a mesma fonte, teve aumento de cerca de 10 milhões de postos no mesmo período. Dada a rigidez das leis trabalhistas, as contratações nesse setor foram informais.

Em boa parte, as dificuldades hoje encontradas para que o crescimento do emprego se equipare ao aumento da população economicamente ativa (PEA) devem-se à ampliação da participação da mulher na força de trabalho e à defasagem da formação profissional. O aumento da diversidade de situações sugere a necessidade de medidas mais flexíveis, que atendam, por exemplo, a mulheres que procuram por emprego em regime de tempo parcial. A inflexibilidade e os encargos trabalhistas induzem os empregadores, e até certo ponto os empregados, a estabelecer contratos de trabalho fora das normas legais. E as leis trabalhistas não acompanharam essas mudanças.

Além disso, a oferta de mão-de-obra qualificada é pequena. O trabalhador médio brasileiro tem pouca escolaridade, ainda que crescente, e a oferta de trabalhadores com educação

Economias de escala – Propriedade pela qual o custo total médio cai à medida que a quantidade produzida aumenta. Em outras palavras, há economia de escala quando a produção de uma quantidade maior possibilita a redução do custo unitário de produção. Apesar de aparentemente óbvio, o ganho ou economia de escala não é evidente. Em muitas atividades, produzir 10 mil ou 100 mil unidades de um produto não traz nenhum impacto em termos de custo. Nesse caso, dizemos que não há economia de escala.

superior ainda é pequena como proporção na força de trabalho. E isso é especialmente relevante, posto que trabalhadores que possuem educação superior, quando comparados àqueles com apenas escolaridade elementar, têm 20% mais probabilidade de participar do mercado de trabalho, são 38% menos propensos a ficar desempregados e seis vezes mais rápidos em encontrar um novo emprego quando desempregados, segundo pesquisa realizada pelo Ipea em parceria com o Banco Mundial em 2002.

3.4. Limitações ao financiamento do investimento

O sistema financeiro brasileiro passou por várias transformações na última década, em boa medida adaptando-se ao regime de baixa inflação. Mas, mesmo hoje, é fartamente reconhecido que a relação entre crédito ao setor privado e PIB é muito baixa. O total de crédito é de apenas 26,4% do PIB, dos quais apenas 15% do PIB são de livre utilização. Esse baixo volume de crédito reflete diversos fatores, com destaque para a elevada taxa de juros básicos da economia e para o tamanho e características da dívida pública.

O sistema financeiro não dispõe de recursos de prazo mais longo para empréstimo. Também o receio de que os empréstimos não sejam honrados no vencimento – fruto da herança dos tempos de alta inflação, da dificuldade de reaver débitos e do receio de calotes na dívida pública – leva os empréstimos para as aplicações de curto prazo.

Outro fator limitante dos investimentos é o fraco desenvolvimento do mercado de capitais no Brasil. Como resultado, o índice de capitalização da economia, definido como a relação entre o valor de mercado das empresas listadas na Bolsa de Valores do Estado de São Paulo (Bovespa) e o PIB, é muito baixo. O volume total de transações na Bolsa é também baixo, já que muitas empresas apresentam baixa liquidez e baixa frequência de negócios. Além disso, o mercado é bastante concentrado.

O frágil desempenho do mercado financeiro com respeito ao financiamento

dos investimentos deve-se a traços estruturais da economia brasileira, como, por exemplo, a pressão causada pelos desequilíbrios do setor público, que inibe a poupança privada e faz aumentar a tributação sobre a intermediação financeira. O direcionamento de crédito a taxas de juros favorecidas também é expressivo, aumentando os *spreads* e gerando diversos tipos de ineficiência. (ver gráfico 5).

A reforma do Estado brasileiro, empreendida na década de 1990, promoveu o fim da intervenção direta do Estado em alguns setores da economia – o de telefonia é um exemplo bem-sucedido – e a abertura para a participação de agentes privados sem que fosse eliminada a atuação direta estatal em outros – como nos setores de petróleo, gás natural e energia. Essa mudança veio acompanhada do desenvolvimento da função reguladora do Estado. Nesse contexto houve extensa privatização de empresas públicas, criação de agências reguladoras e edição dos respectivos marcos regulatórios legais e infralegais (ver glossário na subseção 2.2. deste capítulo).

Embora seja difícil generalizar em razão das peculiaridades de cada setor, é possível afirmar que esse processo de transformação do papel do Estado na atividade econômica teve como objetivo a atração de novos investimentos, a introdução de concorrência e a (consequente) expansão e melhoria dos serviços e produtos ofertados. Obstáculos enfrentados ao longo do caminho, com diferentes graus de intensidade em cada

setor, afetaram e ainda afetam o desenvolvimento da infra-estrutura. Maiores ou menores, há problemas em todas as áreas.

Nas telecomunicações, a montagem de um novo aparato regulatório, baseado nos pressupostos da competição e do serviço universal, foi um passo importante na reformulação dos serviços de utilidade pública no Brasil e para o processo de reforma do setor. Em particular, destaca-se nessa reforma a clareza do processo, na medida em que, no momento da privatização da Telebras, as principais regras encontravam-se pré-definidas, com a edição preliminar da Lei Geral de Telecomunicações e a criação da Anatel, a agência regulatória do setor. Isso aumentou a segurança do investidor e gerou estímulos ao investimento.

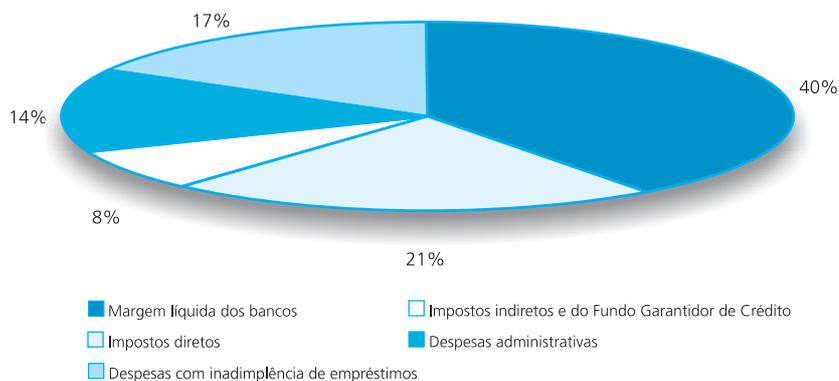
4. GARANTIAS PARA O CRESCIMENTO

A redução da restrição fiscal ao crescimento também requer o aprofundamento das mudanças recém-introduzidas nas instituições que regulam as finanças públicas, além da adoção de novas medidas.

Em primeiro lugar, trata-se de evitar mudanças na Lei de Responsabilidade Fiscal, que é, por vezes, questionada em todos os níveis de governo. Mas tão importante quanto a preservação dessa Lei é a instituição de garantias a respeito da sustentação de um superávit primário nas contas públicas, pelo prazo necessário para

GRÁFICO 5

Composição percentual do *spread* bancário no Brasil



Fonte: Banco Central (2002).

trazer a dívida pública a patamares que não sejam motivo de preocupação quanto à capacidade do governo em honrá-la. Na agenda do crescimento, há ainda dois componentes essenciais: o investimento e a produtividade.

5. O QUE ESPERAR DO FUTURO?

O futuro não é totalmente imprevisível e as perspectivas podem ser menos penosas se adotarmos medidas na direção adequada para isso. O processo de crescimento é, em qualquer país – e o Brasil não é exceção –, o resultado de um conjunto de estímulos, limitações, ações e reações que se desdobram no tempo segundo uma seqüência até certo ponto semelhante entre os países. A interpretação acerca de suas causas, porém, continua a desafiar a imaginação de analistas das mais diversas especialidades, inclinações teóricas e convicções políticas.

É fato que a globalização da informação, do comércio e das finanças – mas, curiosamente, não da mão-de-obra – tende a tornar as estratégias nacionais até certo ponto parecidas entre si. As lições da história, no entanto, indicam que os países que tiveram sucesso no processo de crescimento souberam combinar e aproveitar o uso de princípios econômicos adequados na formulação de políticas adaptadas às suas condições naturais e institucionais. Isso equivale a dizer que as estratégias de crescimento bem-sucedidas tendem a ser específicas de cada nação. Mas alguns traços gerais permanecem comuns a diversos países.

Do ponto de vista da economia, o crescimento resulta da capacidade de um país de agregar fatores de produção (recursos naturais, capital humano, capital físico, tecnologia) e utilizá-los de forma cada vez mais eficiente. Isso implica o aumento contí-

QUADRO 4

Com foco no investimento e na produtividade

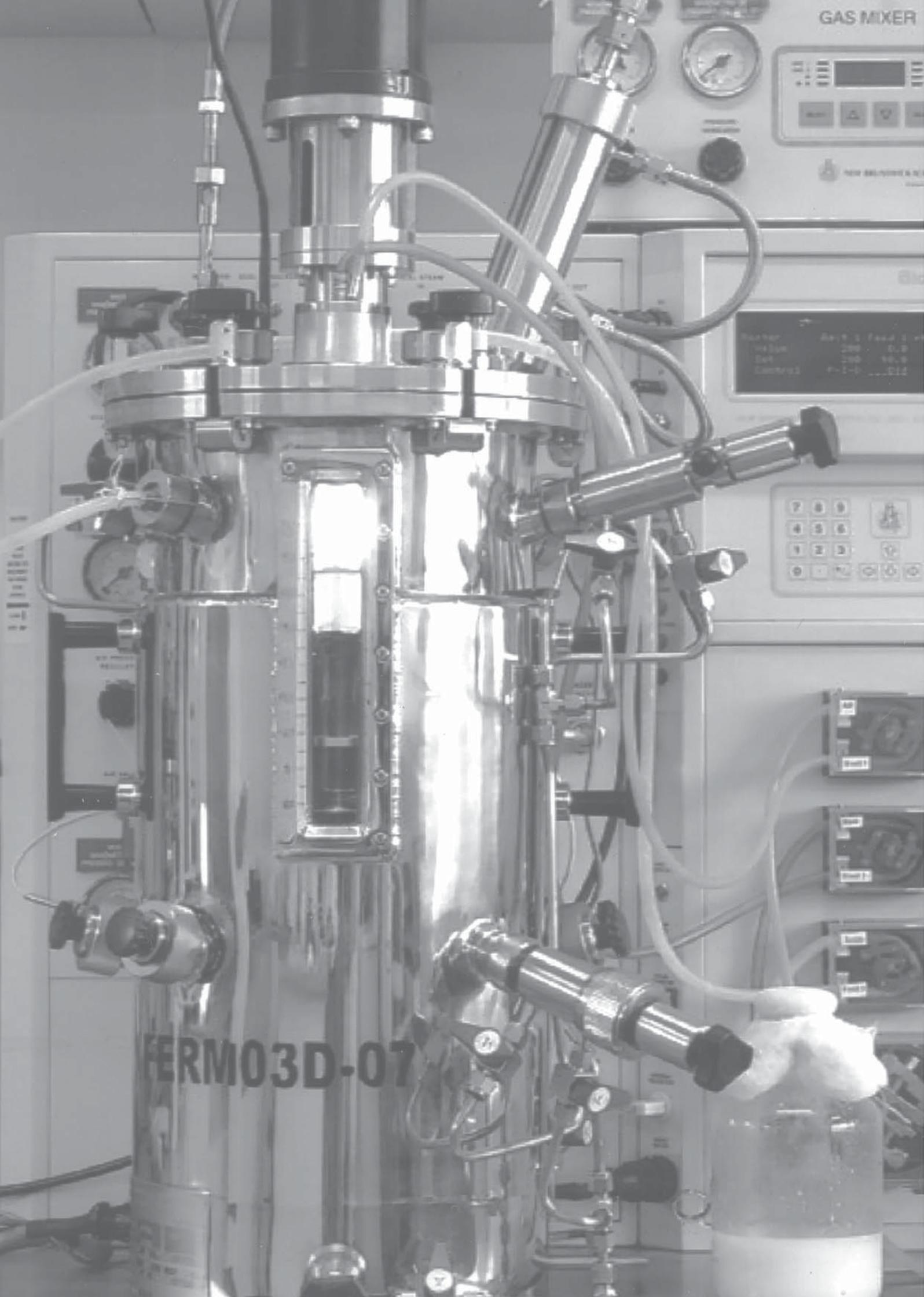
- *Redução do custo do investimento para o empresário* – O objetivo é possibilitar sua expansão, a partir de medidas como: redução da tributação sobre os bens de capital e sobre a atividade da construção; financiamento do investimento a baixo custo, possivelmente subsidiado, principalmente para pequenos empreendimentos; estímulo à competição nos setores produtores de insumos para a atividade de construção e para a produção de bens de capital, especialmente aqueles em que a produção é concentrada.
- *Redução do custo da intermediação financeira* – Apesar do progresso das reformas do sistema financeiro da década de 1990, o nível de intermediação financeira ainda é muito baixo. O desenvolvimento do sistema financeiro é necessário, visando à geração de poupança e à redução do custo da intermediação financeira.
- *Melhorias na educação* – Há muito por fazer nessa área. Além da ampliação quantitativa das matrículas, deve-se agir para melhorar a qualidade do ensino, procurar atingir a universalidade no ensino secundário e buscar meios de reduzir os enormes níveis de evasão escolar que caracterizam o ensino fundamental.
- *Aumento dos fluxos de comércio exterior* – A par dos efeitos sobre a eficiência produtiva, o crescimento de exportações e importações é também um canal de absorção de tecnologia (ver capítulo *Inovação e Competitividade*) e de novas técnicas gerenciais que beneficiam a estabilidade macroeconômica, a produtividade do capital e o desenvolvimento financeiro pela ampliação dos mercados.
- *Redução da informalidade* – O elevado nível de informalidade da atividade econômica é ao mesmo tempo causa e consequência de vários problemas. A informalidade diminui a produtividade e a acumulação de capital humano, aumenta o risco de crédito e o custo do investimento, e ainda dificulta a implementação de políticas públicas e o desenvolvimento dos pequenos negócios.
- *Expansão do investimento em infra-estrutura* – Poucos temas têm merecido tanta atenção dos analistas no momento atual quanto a necessidade de investimento em infra-estrutura. Isso se deve, em boa medida, à percepção de que a fase de crescimento iniciada em 2004 pode ficar comprometida mais à frente se as limitações nessa área não forem superadas a tempo e a contento. Isso exige aperfeiçoar o marco regulatório, implementar o projeto das PPPs e abrir espaço à ampliação do investimento público.

nuo da produtividade desses fatores. Mais recentemente, o papel de variáveis institucionais – como as relacionadas com os sistemas político, legal e jurídico – ganhou relevo na explicação do crescimento. Mas ainda não é claro se o desempenho desses fatores antecedente, é simultâneo ou é consequência do processo de crescimento.

A economia brasileira chegou ao começo de 2005 em uma situação muito favorável, quando o quadro é comparado àquele vigente há dois anos atrás, no início deste governo.

Aliás, há muito tempo o país não vivia uma situação de inflação sob controle e contas externas e públicas superavitárias simultaneamente a taxas de crescimento do PIB de cerca de 5%, como em 2004. A desigualdade da distribuição de renda continua em queda, embora suave (ver capítulo *Pobreza e Exclusão Social*), e a geração de empregos no último ano tem ultrapassado as expectativas de muitos analistas. O quadro macroeconômico está, finalmente, colhendo os frutos da persistência.

II – INOVAÇÃO E COMPETITIVIDADE



GAS MIXER

NEW BELMONT & CO.

Reaction: 200 0.0
Feed: 200 10.0
Control: F-1-0 0.0

7 8 9
4 5 6
1 2 3
0 . /

FERM03D-07

II – INOVAÇÃO E COMPETITIVIDADE



NÃO HÁ DESENVOLVIMENTO SEM CONHECIMENTO E INOVAÇÃO

Como anda o Brasil no que diz respeito a um esforço consistente no sentido do conhecimento e da inovação tecnológica, com vistas a uma arrancada para o desenvolvimento? Até que ponto estará a sociedade consciente da imprescindibilidade de investimentos maciços na educação pública de qualidade e na abertura de possibilidades para que se desenvolvam quantitativa e qualitativamente as redes empresariais desse setor estratégico? O que tem sido feito na esfera privada?

Sabe-se que a qualidade de vida dos cidadãos, o sucesso das empresas e o nível de desenvolvimento das nações dependem, em grande parte, da forma como absorvem e utilizam conhecimento científico e inovações tecnológicas. As nações e empresas mais desenvolvidas são as que se apropriam melhor desses avanços.

Estima-se, por exemplo, que cerca de 80% do total dos cientistas que figuram na história da humanidade nasceram no século XX e continuam vivos. Hoje, os investimentos na produção e disseminação dos conhecimentos e inovações considerados "essenciais", ou, segundo o jargão próprio dos especialistas, "intangíveis", são absolutamente fundamentais para o crescimento. As atividades direcionadas à produção e à distribuição desses conhecimentos e dessas inovações respondem, especialmente nas economias avançadas, por parcelas crescentes do emprego e da renda. Por outro lado, os investimentos chamados "tangíveis", ou seja, aqueles que se fazem em máquinas, prédios e outros bens materiais, vêm perdendo progressivamente importância.

O dinamismo da inovação nas economias mais avançadas é hoje resultado da interação de um complexo conjunto de influências. Não é mais, como se pensava no passado, o resultado de um processo mais ou menos linear que se iniciava pela pesquisa básica, a partir da qual eram produzidos conhecimentos que acabariam por se transformar em **inovações tecnológicas**. Neste modelo simplificado, que tanta influência exerceu no passado, colocava-se ênfase excessiva na oferta de conhecimentos científicos e no papel das instituições de pesquisa como determinantes do processo de produção.

1. INOVAR DEPENDE DE ESFORÇO CONJUNTO

Atualmente, os especialistas em política científica e tecnológica já estão convencidos de que o processo é bem mais complexo, e de que a inovação depende de um sistema nacional de inovação, ou seja, de uma rede de instituições públicas e privadas cujas atividades e interações iniciam – por meio da **pesquisa e do desenvolvimento** de produtos e processos –, modificam e difundem novas tecnologias.

As economias com sistemas nacionais de inovação capazes de gerar um número significativo de novos produtos ou processos para o mercado mundial desfrutam de vantagens competitivas excepcionais. Seus produtos – inéditos ou criados a partir de processos inovadores – não encontram concorrentes diretos.

Inovação tecnológica – É definida pela introdução no mercado de um produto (bem ou serviço) tecnologicamente novo ou substancialmente aprimorado (ver glossário adiante) ou pela introdução na empresa de um processo produtivo tecnologicamente aprimorado ou novo (ver glossário adiante). A inovação tecnológica pode resultar de novos desenvolvimentos tecnológicos, de novas combinações de tecnologias existentes ou da utilização de outros conhecimentos adquiridos pela empresa.

Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) – Trata-se de um binômio que compreende o trabalho criativo, empreendido de forma sistemática, com o objetivo de aumentar o acervo de conhecimentos e o uso destes conhecimentos para o desenvolvimento de novas aplicações práticas, tais como produtos ou processos de produção inéditos, ou tecnicamente aprimorados. O desenho, a construção e o teste de protótipos e de instalações-piloto constituem muitas vezes a fase mais importante das atividades de P&D. O binômio inclui também o desenvolvimento de softwares, desde que estes envolvam um avanço tecnológico ou científico.

Em geral, **produtos tecnologicamente novos** encontram sempre mercados dispostos a comprá-los em quantidades crescentes e a pagar preços mais elevados por eles.

Também produtos que não são tecnologicamente novos, quando produzidos a partir de **novos processos**, quase sempre apresentam custos menores do que os predominantes entre os concorrentes. Assim, vantagens tecnológicas constituem a base da competitividade das economias mais avançadas, o que lhes possibilita, além de padrões de vida elevados ou pro-

Produto tecnologicamente novo –

(ou substancialmente aprimorado) – É um produto (bem ou serviço) cujas características fundamentais e especificações técnicas, usos pretendidos, softwares, ou outro componente material incorporado diferem significativamente de todos os análogos previamente produzidos pela empresa. Já o significativo aperfeiçoamento tecnológico é atribuído a um produto previamente existente, mas cujo desempenho foi substancialmente aumentado ou aperfeiçoado. Um produto simples pode ser aperfeiçoado – no sentido de obter melhor desempenho ou menor custo – por meio de utilização de matérias-primas ou componentes de maior rendimento. Um produto complexo, com vários componentes ou sistemas integrados, pode ser aperfeiçoado graças a mudanças parciais em um de seus componentes ou subsistemas.

Processo tecnologicamente novo –

Envolve uma tecnologia de produção nova, ou significativamente aprimorada, bem como de novos métodos de manuseio e entrega de produtos (acondicionamento e preservação). O resultado da adoção desses novos processos deve ser significativo para o nível e a qualidade do produto, ou para seu custo de produção e entrega. Os objetivos para a introdução desses processos podem ser a produção ou entrega de produtos tecnologicamente novos, ou substancialmente aprimorados, que não possam se utilizar dos processos previamente existentes, ou simplesmente aumentar a eficiência da produção e entrega dos produtos já existentes.

QUADRO 1 **Imitadores, inovadores e competitividade**

Imitadores

Economias cujo processo de mudança técnica é basicamente restrito à absorção e ao aperfeiçoamento de inovações geradas em outras economias.

Competição com base em baixos custos de produção

Baixos salários, exploração de recursos naturais, subsídios ou proteção estatais.

Competitividade espúria

Capacidade de manter ou aumentar a participação de determinado país nos mercados internacionais às custas do comprometimento do padrão de vida (presente ou futuro) de sua população.

Inovadores

Economias cujo processo de mudança técnica é capaz de gerar um número significativo de produtos ou processos que são novos para o mercado mundial.

Competição com base em vantagens tecnológicas

Produtos ou processos novos ou significativamente melhorados.

Competitividade autêntica

Capacidade de manter ou aumentar a participação de determinado país nos mercados internacionais a médio e a longo prazo, proporcionando melhor padrão de vida à população.

missores, financiar a continuidade dos esforços de pesquisa e desenvolvimento necessários à manutenção de sua liderança no processo de inovação.

Este não costuma ser o caso das economias em desenvolvimento, cujo processo de mudança técnica normalmente se restringe à absorção e ao aperfeiçoamento de inovações geradas em outras economias. Isto condiciona profundamente suas posições competitivas. O mercado para seus produtos é ocupado por concorrentes. As taxas de crescimento dos mercados já não são as mesmas que aquelas em vigor nos anos que se seguiram ao lançamento dos produtos. As margens de lucros iniciais foram corroídas pela expansão da produção e pela entrada de imitadores.

Enquanto utilizarem tecnologias obsoletas, ou tecnologias modernas empregadas de forma pouco eficiente, os imitadores precisarão compensar esta deficiência por meio de mecanismos como o pagamento de salários mais baixos, a obtenção de subsídios ou proteção estatal, ou ainda o uso predatório de recursos naturais. A dependência desses mecanismos espúrios para assegurar a competitividade se mantém enquanto o imitador seguir a trajetória do menor esforço tecnológico, tratar a tecnologia como se esta fosse uma espécie de caixa-preta, e não investir efetivamente no seu domínio e aperfeiçoamento.

Por isso, a estratégia de aprendizado tecnológico passivo não representa uma verdadeira alternativa de desenvolvimento.

2. A RELAÇÃO ENTRE TECNOLOGIA E EXPORTAÇÃO

As estatísticas mostram, com muita clareza, que as taxas anuais de crescimento das exportações são muito maiores para os produtos de alta intensidade tecnológica. O índice de crescimento das exportações mundiais de produtos primários no período 1985-2000 foi de apenas 3,8%, enquanto o de produtos manufaturados de alta intensidade tecnológica chegou a 13,2% ao ano, no mesmo período. Este avanço foi liderado por produtos diretamente vinculados às novas tecnologias da informação e das comunicações (TIC), que cresceram a uma taxa de 15,4% ao ano. As exportações dos produtos manufaturados baseados em recursos naturais aumentaram 6,6% ao ano, índice bem superior ao dos produtos primários (3,8%), mas muito inferior aos dos produtos de baixa (8,9%), média (8,5%) e alta (13,2%) intensidade tecnológica.

Os números constatam ainda que este descompasso entre as taxas de crescimento dos diferentes tipos de produtos provocou, em apenas 15 anos, uma mudança profunda na es-

trutura do comércio mundial, fazendo com que a participação dos produtos primários no total das exportações mundiais alcançasse em 2000 uma proporção (12,4%) equivalente a pouco mais da metade daquela que vigorava em 1985 (23,1%).

No outro extremo, a participação dos produtos de alta intensidade tecnológica praticamente dobrou no mesmo período, passando de 11,6%, em 1985, para 22,8% em 2000. Os produtos de baixa e média intensidade, por terem crescido a taxas próximas da média de todos os setores (primários mais manufaturados), que foi de 8,2%, pouco alteraram sua participação na estrutura das exportações mundiais.

Tudo isso mostra que a intensidade tecnológica ou a maturidade da pauta de produção e exportação de uma economia condiciona e influencia seu desenvolvimento. Quanto mais importantes são os setores de alta intensidade tecnológica na estrutura produtiva e na pauta de exportações de um país, maiores são suas oportunidades de crescimento. Em sentido inverso, quanto mais suas estruturas produtivas e pautas de exportações são dominadas por setores mais maduros, menores suas chances de desenvolvimento.

2.1. E o Brasil, como anda?

O dinamismo na incorporação do conhecimento e das inovações ao processo produtivo é, pois, um importante condicionante da produtividade do trabalho. Por isso, o comportamento da produtividade reflete o grau de dinamismo com que ocorre a in-

QUADRO 3

Titulados de mestrado e doutorado

A expansão acelerada da produção científica brasileira se deve, em grande parte, ao maior número de mestres e doutores formados no país. O número de brasileiros que receberam o título de mestre e doutor a cada ano, entre 1987 e 2003, cresceu 757% e 932% respectivamente (ver gráfico 1 adiante). Em 2003, 27 mil brasileiros concluíram cursos de mestrado, e 8.094 o de doutorado. Durante os últimos sete anos, o número de brasileiros que receberam o título de mestre e de doutor tem crescido a uma taxa de aproximadamente 15% ao ano. Os índices de aumento da concessão de bolsas e de matrículas em cursos de doutorado, nos últimos anos, permitem estimar que o país chegue a formar cerca de 10 mil doutores em 2006, chegando a alcançar a titulação de 16 mil doutores em 2010 (dados da Capes/MEC, 2004). A importância deste fato pode ser inferida quando se verifica que a titulação de doutores nos Estados Unidos ficou estabilizada nos últimos dez anos no patamar de aproximadamente 41 mil doutores por ano.

A maioria expressiva desse contingente de recursos humanos de alto nível permanece no segmento de trabalho formado pelas instituições de ensino e de pesquisa. Uma elevada proporção dos mestres, e a quase totalidade dos doutores, trabalham em universidades. Um levantamento efetuado com base na Pesquisa Industrial de Inovação Tecnológica, realizada pelo IBGE, permitiu estimar em apenas cerca de 3 mil o número de pós-graduados envolvidos em atividades de pesquisa e desenvolvimento nas empresas industriais inovadoras brasileiras no ano de 2000, ano em que mais de 18 mil novos mestres, e mais de 5 mil doutores entraram no mercado de trabalho do país.

Em síntese, o Brasil conseguiu desenvolver uma pós-graduação cuja qualidade e diversidade tem crescido de maneira acentuada, como também tem crescido muito a quantidade de seus titulados. Mas, na verdade, este potencial é ainda muito pouco explorado pelo processo de inovação brasileiro.

corporação de conhecimento e inovações ao processo produtivo de determinada economia. Um indicador da produtividade do trabalho de uma economia pode ser obtido por intermédio da divisão do Produto Interno Bruto (PIB) pelo número de pessoas empregadas. Medida por esta fórmula, a produtividade média do trabalhador brasileiro dobrou entre 1960 e 1980. Esta tendência de crescimento foi interrompida entre 1981 e 2002. Na segunda metade da década de 1990 e nos primeiros anos do século XXI, houve uma retomada de crescimento de produtividade, o que

permitiu recuperar níveis que se aproximaram daqueles de 1980.

Uma simples comparação permitirá julgar melhor este ponto particular. No ano de 1960, um trabalhador norte-americano produzia aproximadamente o mesmo que quatro trabalhadores brasileiros. Esta proporção se reduziu para três, em 1980. Em 2002 já eram necessários novamente cerca de quatro brasileiros para produzir o mesmo que um único norte-americano. Isto significa que, em 2002, a produtividade relativa do trabalhador brasileiro retornou a níveis semelhantes aos de 1960.

A baixa de competitividade causada pela progressiva queda de produtividade ocorrida no Brasil nas últimas décadas do século XX não é um fenômeno generalizado entre países em desenvolvimento. Depois de 1980, a Coreia do Sul e Taiwan, por exemplo, seguiram uma trajetória de emparelhamento (*catching up*) com os Estados Unidos, enquanto México e Brasil ficaram para trás na corrida da competitividade. Isto é uma clara indicação de que México e Brasil seguiram uma estratégia de aprendizado

QUADRO 2

Medindo a produção científica

Uma forma de se estimar o desenvolvimento da ciência em um país é comparar sua produção científica ao tamanho de sua população. No caso do Brasil, apesar da expressiva ampliação de sua capacidade de pesquisa, é preciso atentar para o fato de que nossa participação na produção científica mundial ainda corresponde a cerca da metade da nossa participação na população mundial. Tomando-se como base a produção científica do país entre 1999 e 2001, foram publicados 38,8 artigos científicos por 1 milhão de habitantes. No mesmo período, Coreia do Sul e Taiwan publicaram respectivamente 206,8 e 330,3 artigos por milhão de habitantes. A média dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), uma organização formada basicamente por países desenvolvidos, foi de 490,3 artigos por milhão de habitantes.

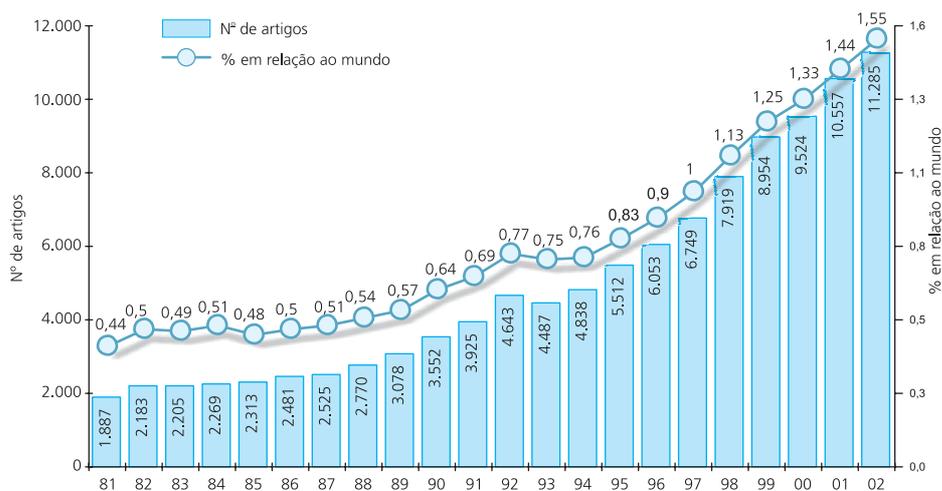
tecnológico passivo, enquanto Coréia do Sul e Taiwan desenvolveram com sucesso um aprendizado ativo e já se qualificam para abandonar o grupo de países imitadores. E é também prova de que a reprodução do círculo vicioso aprendizado passivo, competitividade espúria e manutenção do subdesenvolvimento pode muito bem ser corrigida. Analisar a rapidez com que uma estrutura produtiva se moderniza, absorvendo e desenvolvendo setores da tecnologia mais avançada, é outra forma de inferir o dinamismo da incorporação de conhecimento e inovações ao processo produtivo.

3. CAPACITAÇÃO TECNOLÓGICA: A CHAVE DA NOVA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO

A oferta crescente de mestres e doutores e a capacidade de produzir conhecimentos científicos constituem, sem dúvida, uma base importante para a construção de um sistema nacional de inovação de aprendizado tecnológico que possa ser a peça-chave da estratégia de desenvolvimento econômico e social do Brasil. O país pode contar, ainda, com outros elementos essenciais que o qualificam para buscar o caminho da superação do círculo vicioso estabelecido pelo trio fatídico: um processo de aprendizado tecnológico

Preço-Prêmio – Diferença entre o preço do produto de uma empresa inovadora e o preço do produto das suas concorrentes que não inovaram. A inovação é uma das principais fontes de crescimento econômico (ver a respeito no capítulo *Estabilidade e Crescimento*, seção 3.2). Joseph Schumpeter, economista austríaco, trata a inovação como um processo de "destruição criativa": uma firma que inove com sucesso receberá lucros mais altos, gerando, com isso, competição entre suas rivais por uma inovação superior. A inovação pode ser incentivada por meio da garantia de um preço-prêmio que compense a empresa pelo risco de inovar. A patente é um exemplo desse tipo de garantia.

GRÁFICO 1 Número de artigos publicados em periódicos científicos internacionais por residentes no Brasil e percentual em relação ao mundo, 1981 – 2002



Fonte: Institute for Scientific Information (ISI). National Science Indicators.
Elaboração: Coordenação-Geral de Indicadores do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT). Disponível em www.mct.gov.br/estat

passivo, um elevado hiato de produtividade em relação às economias líderes, e a dependência de vantagens competitivas espúrias. São, na realidade, estes três fatores que concorrem para a continuidade do subdesenvolvimento e do atraso tecnológico.

4. COMO ESTÃO AS EMPRESAS BRASILEIRAS EM MATÉRIA DE INOVAÇÃO E TECNOLOGIA?

No contexto industrial contemporâneo, a reestruturação contínua das empresas é peça-chave de suas estratégias competitivas e do padrão tecnológico que emerge destes processos. O Brasil esteve afastado desta dinâmica até recentemente. Nos últimos catorze anos, porém, com a exposição mais intensa da indústria nacional à concorrência mundial, verificou-se uma ampla reestruturação das empresas nacionais.

A importância da estratégia competitiva das empresas para seus negócios foi difundida por Michael E. Porter em 1992, que estabeleceu uma diferença básica a este respeito: *concorrência por diferenciação de produtos e concorrência por preços*.

A diferenciação de produtos é uma estratégia mais vantajosa, pois a concorrência por preço geralmente se sustenta em menores salários,

maiores jornadas de trabalho ou melhor acesso a recursos naturais (commodities) que sofrem flutuações de preços. Existem poucos estudos sobre o esforço de inovação na indústria brasileira. Para suprir esta lacuna, o Ipea realizou um projeto de pesquisa intitulado *Inovação, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras*, reunindo informações sobre cerca de 70 mil firmas industriais. Isto só foi possível graças a uma grande articulação entre as principais bases nacionais de dados, que são: PIA (Pesquisa Industrial Anual), Pintec (Pesquisa de Inovação Tecnológica na Indústria), ambas do IBGE; Base de dados do Comércio Exterior (Secex/MDIC); Características do emprego e do trabalhador (Rais/TEM); e registro de capitais brasileiros no exterior (Bacen).

O conceito de inovação utilizado pela Pintec é amplo, podendo significar tanto a introdução de um equipamento que seja novo para uma empresa, embora já bem conhecido no mercado, quanto o lançamento de um produto inexistente no mercado, o que gera para a empresa um assim chamado **preço-prêmio**, indicando que o produto apresenta de qualquer maneira alguma diferença (inovação tecnológica, marca, serviço associado ao produto, ou algo semelhante).

QUADRO 4

Inovações na agricultura

Aumento de produtividade e viabilização de culturas

A agricultura brasileira constitui a grande exceção nesse quadro geral de atraso. O crescimento anual médio de 3,3% que se registrou na produtividade da agricultura brasileira entre 1975 e 2002, e de 6,04% entre 2000 e 2004, é explicado pelo trabalho de pesquisa e desenvolvimento realizado no país pela Embrapa. Esses ganhos de produtividade fizeram com que, em uma década, a produção brasileira de grãos saltasse de 80 para 120 milhões de toneladas, com crescimento mínimo da área plantada.

As inovações introduzidas na produção agrícola em decorrência das pesquisas abrangeram a melhoria genética, com o desenvolvimento de novas espécies utilizadas na produção de grãos, com maior potencial produtivo e com produtos mais resistentes a doenças, bem como a adoção de métodos mais eficientes de plantio, no caso, chamado *plantio direto*.

Economia de combustível, de tempo de plantio e de hora-máquina são as principais razões da adoção do sistema de *plantio direto*. Estima-se em 25 milhões de hectares a abrangência desse sistema. Um estudo feito no estado de Goiás comparando o sistema de plantio direto com o convencional observou que o primeiro propiciou um ganho de 16,6 dólares por hectare. Com a soja, o plantio direto proporciona redução de 44% das perdas de solo, em comparação com o sistema convencional de arados a discos.

Inovações concomitantes em máquinas e equipamentos utilizados no campo, com instalação de equipamentos eletrônicos nos tratores e colheitadeiras, reforçaram o impacto das pesquisas da Embrapa na produtividade agrícola. O financiamento governamental concedido ao abrigo do *Moderfrota* propiciou a difusão desses equipamentos para os produtores. A tendência do mercado nos últimos cinco anos tem sido em direção aos tratores de maior potência – acima de 100 cavalos-vapor. Em 1999, esses tratores representavam 38,6% do total das vendas; em agosto de 2004 passaram a representar 58,6%.

Ganhos importantes foram registrados também em outras áreas. Atualmente, por exemplo, o Brasil cultiva a metade da área que era semeada com arroz em 1987, mas continua produzindo a mesma quantidade de grãos, isto é, de 10 a 12 milhões de toneladas. A produção nacional de feijão registra um acréscimo de 20% enquanto a área plantada diminui sensivelmente de ano para ano.

O desenvolvimento e o lançamento no mercado de variedades melhoradas e de híbridos de milho constituem exemplos de saltos qualitativos e quantitativos realmente apreciáveis. O milho híbrido BR 201, por exemplo, o primeiro híbrido duplo de milho do mundo, com adaptação para os solos do cerrado, lançado em 1981, abriu as portas para a conquista da região, proporcionando um avanço espetacular na produção nacional.

A cultura da soja no Brasil é outro exemplo. Atualmente, existem mais de 200 cultivares disponíveis que são semeados em mais de 55% da área cultivada com soja no país. A produtividade média do cultivo de soja, que era de 2033 kg/ha em 1995, é hoje de 2800 kg/ha.

Os ganhos de produtividade foram ainda maiores no caso do algodão, cuja média nacional saltou de 1424 kg/ha para 3460 kg/ha (2003-2004). O sistema é mecanizado em todas as etapas do processo de produção, incluindo o manejo integrado de pragas, o uso de reguladores de crescimento, o descarçamento na propriedade e a venda direta à indústria.

QUADRO 5

Desafios para o futuro

Uma série de mudanças tecnológicas tende a alterar radicalmente o panorama da agropecuária, alcançando vantagens comparativas hoje existentes entre diversos países. É o caso da *agricultura de precisão*, da *rastreabilidade* e da *garantia de origem*, além da *transgenia*.

A *agricultura de precisão* utiliza a microeletrônica (semicondutores), softwares e bons modelos de previsão climática para adaptar a quantidade e a espécie de insumos aplicados às características do solo, de modo a obter um melhor aproveitamento da área cultivada, aumento de produtividade e redução no custo de produção.

A *rastreabilidade* já é uma experiência de muitos compradores internacionais para assegurar níveis aceitáveis de agrotóxicos, produtos de origem animal e vegetal livres de doenças, atestar a origem do manejo de madeiras e mesmo para prevenção de biopirataria. Assim, uma parte das disputas internacionais por mercados deve passar pela certificação de origem e rastreabilidade de culturas, o que significa que o Estado e os produtores devem intensificar seus investimentos para fazer frente ao desafio.

A *transgenia* promete mudanças radicais.

Em termos mundiais, verifica-se um notável crescimento da produção de variedades transgênicas. No Brasil, o centro das atenções é a questão da soja, que é apenas a ponta de um imenso *iceberg*.

Sendo o Brasil um dos maiores detentores de biodiversidade do planeta, a biotecnologia assume um papel central no projeto de desenvolvimento do país, particularmente a partir do setor agropecuário. Os marcos legais – lei de biossegurança e lei de acesso ao patrimônio genético – são fundamentais para delinear o contorno dos investimentos e o perfil do agronegócio do futuro.

A manutenção da competitividade brasileira no campo exige, pois, um forte investimento, público e privado, e pesquisa aplicada de organismos geneticamente modificados. A Embrapa que liderou a transformação do agronegócio brasileiro a partir de meados dos anos 70, tem potencial para se transformar na líder de tecnologia de base agrícola – particularmente sementes –, fornecendo soluções para a agricultura familiar, para o grande agronegócio, e se inserindo internacionalmente na disputa de propriedade intelectual.

4.1. A inovação tecnológica nas empresas

O conteúdo tecnológico e as atividades voltadas para a inovação são armas importantes para competir tanto no mercado interno quanto no internacional. Cabe então perguntar aqui qual é a situação das empresas brasileiras neste particular.

No universo da indústria brasileira, a proporção de empresas com mais de dez empregados que realizam algum esforço de inovação é de 31,5%. Embora não possa ser considerado como inteiramente desprezível, este índice – chamado pelos especialistas de taxa de inovação – é na realidade muito baixo quando comparado aos dos países mais adiantados.

A qualidade da inovação praticada pelas empresas brasileiras também está muito aquém do exigido para o desenvolvimento do país. A inovação de qualidade também é muito reduzida. Chama-se inovação de qualidade aquela que gera maiores condições de competitividade pelo fato de fomentar a criação de novos produtos ou de novos processos de produção. Das empresas brasileiras que procuram inovar para o mercado, apenas 4,1% inovam em produtos, e menos ainda, 2,8% procuram inovar em processos.

Este capítulo sobre inovação e competitividade expõe levantamentos

bastante exatos, e por vezes surpreendentes, sobre as leis que regem as reações do mercado. As empresas que desejam realmente se projetar no plano internacional têm muito a aprender com as conclusões dos especialistas que acompanham de muito perto as reações do comércio internacional nestes tempos de globalização, de *mundialização*, em que a velocidade das comunicações e a facilidade de contatos é tamanha que praticamente eliminam as distâncias. Mas é claro que toda e qualquer iniciativa humana se deixa sempre avaliar pelo seu objetivo final: é preciso nunca perder de vista, nessas análises, que a meta desses estudos será sempre o desenvolvimento da comunidade e a promoção do cidadão. Toda e qualquer forma de melhoria de vida será sempre acompanhada por uma elevação de nível, tanto no plano social quanto no econômico, no cultural e também na política. A busca por uma sociedade mais justa e por uma qualidade de vida melhor para todos será sempre uma preocupação essencial ao ser humano. Por isso, as conclusões desses capítulos chegam quase sempre ao mesmo patamar.

A grande conclusão será, pois: inovação para sustentar o desenvolvimento e melhorar o padrão de renda. No caso específico do Brasil, pode-se simplificar dizendo que toda

estratégia de desenvolvimento sustentado passará inevitavelmente pela dinamização do parque produtivo nacional rumo à inovação.

As empresas que lançam produtos inovadores no mercado abrem novos nichos e criam necessidades, diferenciando-se das demais "por cima". O Brasil, como um país de renda média, sofre "por baixo", com a competição de países cuja estratégia é a produção de baixo custo, a partir de baixos salários e condições de trabalho relativamente menos vantajosas. Mas sofre também "por cima" com a competição de países cuja estratégia é pautada pela produção diferenciada, de alto valor agregado, proporcionada por inovação tecnológica.

A estratégia de buscar uma saída "por cima", para o caso brasileiro, passa pela inserção internacional de sua produção agrária e industrial, pelo fortalecimento de marcas nacionais, distribuição internacional, apoio ao esforço de inovação das empresas, pela melhoria da infra-estrutura pertinente (como metrologia científica e rede metrológica, Instituto Nacional de Pesquisa Industrial, INPI, bases de dados etc.) e das condições necessárias a uma política industrial e tecnológica inclusiva, integrada à melhoria do ensino básico, profissionalizante e superior, e ao desenvolvimento regional.

III – POBREZA E EXCLUSÃO SOCIAL



III – POBREZA E EXCLUSÃO SOCIAL



VERDADES E INVERDADES DO CASO BRASILEIRO

Para mais ou para menos, minimizando ou maximizando, a verdade única é que são escassos os conhecimentos rigorosos da sociedade brasileira a respeito de seu próprio drama, no que diz respeito ao capítulo da pobreza e da exclusão social no país. Qual o verdadeiro estado da nação a respeito?

Pobreza e exclusão social são difíceis de definir e de medir. Ambas são situações que apresentam multiplicidade de dimensões e que tendem a se modificar em função do momento histórico, das condições da economia, de fatores culturais e diversidades regionais. Na prática, a pobreza é associada à *insuficiência de renda*. Diz-se, então, que um indivíduo ou uma família é pobre quando a soma de seus rendimentos não lhe permite satisfazer as necessidades básicas de alimentação, transporte, moradia, saúde e educação. Exclusão social, por sua vez, é um conceito mais amplo que abrange, além da renda, restrições à **mobilidade social** (intra e intergerações) derivadas de condições como raça, sexo, tipo de ocupação, condição socioeconômica, além de fatores culturais, institucionais e políticos.

1. COMO MEDIR A POBREZA?

A insuficiência de renda é um critério fácil de ser entendido como elemento determinante da pobreza. Mas como medi-la? A forma mais utilizada parte do custo de uma cesta básica de alimentos considerada adequada, do ponto de vista nutricional ou calórico. Em seguida, supondo-se que a alimentação deve representar aproximadamente metade do orçamento necessário para o atendimento de todas as necessidades básicas, estima-se a renda mínima necessária para superar a condição de pobreza. Esta renda passa a ser conhecida como *linha de pobreza*.

É evidente que este procedimento contém um grau razoável de subjetividade, uma vez que tanto a composição da cesta como o seu custo variam em função do clima, de hábitos alimentares regionais e de fatores culturais, entre muitos outros. Além disso, a estimativa dos recursos necessários para o atendimento das demais necessidades básicas que não as alimentares é arbitrária e também varia de acordo com diferentes critérios de avaliação. Por este motivo, as estimativas que são feitas no Brasil quanto ao número de pobres apresentam grandes discrepâncias, pois dependem dos critérios utilizados por cada pesquisador.

No Brasil, uma referência básica para caracterizar a insuficiência de renda é o valor do salário mínimo. Assim, podem ser considerados pobres aqueles cuja renda é inferior a meio salário mínimo. Entre os pobres, são considerados *indigentes* aqueles cuja renda não é suficiente sequer para se alimentar adequadamente. Por esse critério, seriam indigentes os indivíduos que ganhassem menos de um quarto do salário mínimo. Aplicado a domicílios, este mesmo procedimento toma por base a renda por morador, supondo uma ocupação média de quatro pessoas por domicílio.

Mobilidade social – A mobilidade social descreve os movimentos de um indivíduo, ou grupo de indivíduos, segundo a raça, idade, nível educacional etc., entre diferentes segmentos, camadas ou estratos da sociedade. O conceito pode se referir a indivíduos de uma mesma geração (mobilidade intrageracional) ou entre indivíduos referentes a gerações diferenciadas no tempo (intergeracional). Na prática, a maioria dos estudos sobre mobilidade social se preocupa em identificar a direção (ascendente, descendente ou neutra) e a intensidade dos deslocamentos entre estratos de renda, de gênero, de raça e de posição no mercado de trabalho.

Com base nesse critério, estima-se que, em 2002, cerca de 49 milhões de pessoas e 10 milhões de domicílios brasileiros – o que dá algo em torno de 29% do total da população do país e 22% do total dos domicílios naquele ano –, poderiam ser considerados como pobres – desta parcela, 18,7 milhões de pessoas e 3,7 milhões de domicílios seriam classificados como indigentes, ou em condições de pobreza extrema.

1.1. E a exclusão social?

A noção de exclusão social é bem mais abrangente do que a de pobreza e inclui, além do critério da renda, fatores (econômicos e não econômicos) capazes de restringir o acesso, no presente ou no futuro, do indivíduo ou da família a níveis de bem-estar mais elevados. Ou seja, o fenômeno da exclusão social estaria associado a mecanismos capazes de impor restrições à mobilidade social devido a fatores como posição do indivíduo no mercado de trabalho, escolaridade, cor, sexo e origem socioeconômica. Isto para não mencionar outros aspectos nem sempre levados em conta, como o exercício do direito à cidadania e uma ampla participação política.

Há ainda um outro conceito que auxilia nesta análise: o de *vulnerabilidade social*. Exclusão social é a marginalização

de determinados segmentos populacionais (em geral pobres com baixa escolaridade, negros e mulheres) em relação aos benefícios gerados pelo crescimento econômico. Existiria, porém, uma “nova exclusão social”, resultante do processo de marginalização de segmentos que até então eram considerados “socialmente incluídos”. Segundo a pesquisadora Amélia Cohn, “a nova exclusão social abrange as dimensões econômica, política, cultural e social da rede de sociabilidade dos indivíduos” e remete também aos conceitos de “grupos socialmente vulneráveis” e de “grupos em situação de risco”.

1.2. A questão da mobilidade social

Durante todo o decorrer do século XX a mobilidade social no Brasil foi muito intensa. De 1950 até 1970, predominaram as oportunidades de ascensão criadas pelo mercado de trabalho, configurando um tipo de mobilidade “estrutural”. Nas décadas seguintes passou a prevalecer a mobilidade de tipo “circular”, ou por “trocas”. Neste tipo de mobilidade, para uma pessoa subir, é necessário que outra libere uma vaga. Tal mudança estaria indicando que o mercado estava se tornando mais competitivo e sugere que qualificação, educação e competência passam a ser então requisitos

do mercado de trabalho mais relevantes do que no passado.

Do ponto de vista da relação entre mobilidade e geração, os pesquisadores José Pastore e Nelson Valle Silva apontaram em estudo de 2004 para um chamado “encolhimento” da base da pirâmide social. Ou seja: em 1973, o percentual dos chefes de família que pertenciam ao estrato baixo inferior (especialmente no meio rural) era maior do que o percentual de seus filhos que se encontravam, 25 anos mais tarde, nesse mesmo estrato inferior. Esses autores chamam ainda a atenção para o aumento da participação relativa dos estratos médios e para os significativos ganhos na posição relativa (25%) do topo da estrutura social brasileira (estratos alto e médio superior). Segundo eles, “a crescente racionalização dos processos produtivos, a revolução tecnológica e o aumento da competição exigirão uma melhoria substancial na qualidade do fator trabalho para que a ascensão social possa prosseguir”.

Em outro estudo, este de 1999 e que aborda o período 1973-1996, Celi Scalon ressalta a associação entre mobilidade social e crescimento da economia. Como resultado do rápido processo de industrialização e urbanização ocorrido na década de 1970, assim como das novas oportunidades de emprego, a mobilidade social aumentou significativamente entre 1973 e 1982. Com a interrupção do dinamismo da economia, não foram registrados novos avanços nas décadas seguintes. O comportamento da taxa de mobilidade também destaca o ganho obtido pelas mulheres entre 1982 e 1988, período em que elas se beneficiaram do crescimento do emprego público.

A análise do comportamento da taxa absoluta de mobilidade social indica o progresso na escala da hierarquia social. Ou seja, mostra, em cada grupo, a percentagem de filhos que alcançaram posições mais elevadas que as de seus pais. Ela deve ser complementada com outra medida de caráter relativo: a de desigualdade de oportunidades de progresso social – que mede as chances de filhos de pais mais bem situados na escala da hierarquia social

QUADRO 1

Em que se baseiam as estimativas sobre a pobreza no Brasil

Os Censos Demográficos e pesquisas especiais, como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), a Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) ou a Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV), divulgadas nas publicações oficiais do IBGE, são as fontes das estimativas sobre a pobreza no país. A análise desse conjunto de informações socioeconômicas possibilita a montagem de um quadro bastante completo da evolução e das causas da pobreza no Brasil nas últimas décadas. Contudo, eventuais alterações na definição dos conceitos básicos, mudanças nos desenhos das amostras ou intervalos de tempo irregulares na aplicação das pesquisas criam dificuldades para estabelecer comparações e dificultam o encadeamento das séries históricas.

O desenho das amostras utilizadas nas pesquisas especiais, como a Pnad, a POF e a PPV assegura a representatividade estatística das informações coletadas nas nove regiões metropolitanas criadas pelas Leis Complementares nº 14, de 8/06/73, e nº 20, de 1/07/74, e que mais recentemente incluíram o Distrito Federal. As informações das Pnads são divulgadas segundo quatro níveis de agregação, a saber: Brasil, regiões metropolitanas, áreas urbanas não-metropolitanas, e área rural. Convém lembrar, contudo, que, para fins de análise, o agregado “urbanos não-metropolitanos” representa um somatório muito heterogêneo de cidades e vilas, independentemente de tamanho, estrutura ou localização geográfica.

de permanecerem nas mesmas posições de seus pais, em contraposição às chances de filhos de pais que ocupavam os níveis inferiores dessa escala ascenderem a seu topo.

Quando se comparam a origem dos pais e o destino dos filhos para os distintos grupos sociais, fica evidente que a desigualdade de oportunidades de ascensão social também diminuiu durante o “milagre econômico” dos anos 70. Em 1973, a chance de filhos de profissionais liberais e de administradores de alto nível permanecerem nessas posições era 2.600 vezes maior do que a dos filhos de trabalhadores rurais chegarem lá. A vantagem dos primeiros caiu para 500 vezes em 1996, embora ainda continuasse muito elevada. A melhoria foi mais acentuada para as mulheres: a vantagem das filhas do primeiro grupo caiu para 300 vezes em 1996, em relação às filhas de trabalhadores rurais.

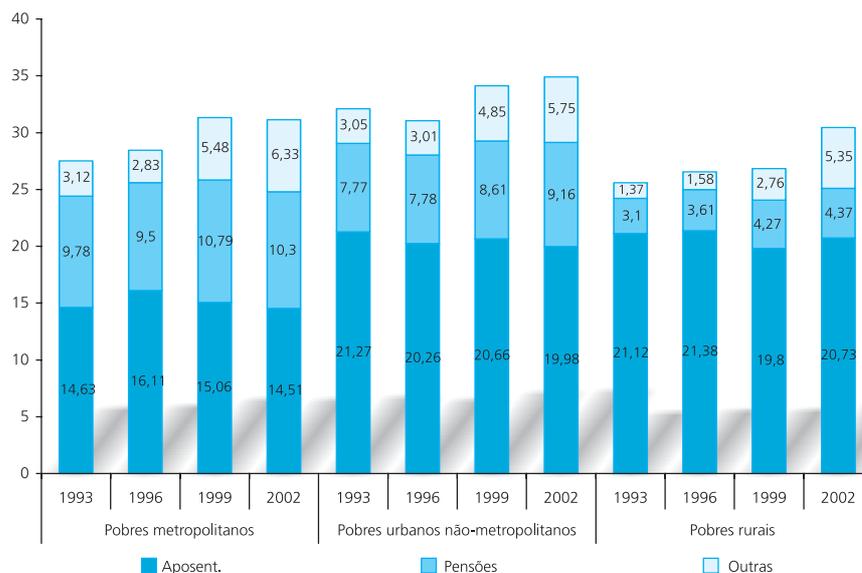
Apesar da melhoria observada, as desigualdades de oportunidades de ascensão social no Brasil são grandes quando comparadas às de outros países nos quais, quanto maior é o coeficiente que associa a origem dos filhos e o destino dos pais, menor é a chance relativa de mobilidade. Um coeficiente igual à unidade indica que os filhos estariam ocupando a mesma posição de seus pais.

Estudos recentes também mostram que ainda persistem as dificuldades de ascensão social entre os brasileiros negros. Esses estudos comprovam que os indivíduos negros e pardos nascidos nos estratos mais altos da estrutura social brasileira (pessoal de nível superior, gerentes, assessores etc.) correm mais risco de descer do que as pessoas brancas, independentemente da escolaridade.

Quando os dados sobre pobreza e exclusão social no Brasil são comparados com os de países de renda média por habitante equivalente à brasileira, conforme o critério adotado pelo Banco Mundial, nossos índices podem ser considerados bem elevados. Isto indica que as dificuldades para avançar na redução da exclusão social no país são consideráveis, a despeito da diminuição do número de pobres ocorrida na última década.

GRÁFICO 1

Evolução da participação relativa de aposentadorias, pensões, e outras rendas na renda total dos pobres (em %)



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Pnad/IBGE).

Obs.: Linha de pobreza: metade do salário mínimo; linha de indigência: um quarto do salário mínimo; em salários mínimos de igual poder aquisitivo de setembro de 2002. Deflator: INPC. A incidência relativa é a percentagem de pobres ou indigentes na população residente ou no total de domicílios em cada uma das regiões consideradas. O conjunto de pobres inclui o de indigentes. Foram desconsiderados os domicílios que apresentaram uma ou mais rendas não-declaradas.

2. O QUE MUDOU NA ÚLTIMA DÉCADA, ENTRE 1993 E 2002?

A década de 1990 tem sido considerada uma década de inflexão para o Brasil. Isso porque – como visto no capítulo *Estabilidade e crescimento* – a economia passou por transformações profundas e sofreu choques externos e internos de enorme intensidade. Foi também uma década marcada pelo sucesso no combate ao processo inflacionário que perdurou no país por quase duas décadas. Mas não apenas pelos aspectos econômicos a década de 1990 foi especial. No plano social, houve plena aceitação de que a pobreza e exclusão são traços marcantes e indesejados em nossa sociedade, devendo ser combatidos com severidade.

2.1. Direitos constitucionais e estabilidade monetária

Vários fatores contribuíram decisivamente para a evolução positiva dos **indicadores sociais** na última década do século, entre eles a ampliação dos direitos sociais na Constituição de 1988 e a preservação do poder aquisitivo da população possibilitada pela estabilidade monetária alcançada pelo Plano Real.

Convém assinalar que, além de ser influenciado pelas condições da economia, o comportamento da renda per capita sofre também a influência de muitos outros fatores e, no caso brasileiro, a importância das transferências do sistema previdenciário é fundamental (ver gráfico 1). Entre os principais fatores, tem-se:

- fatores de natureza demográfica, como o número de dependentes e

Indicadores sociais – São estatísticas da realidade social do país, em matéria de saúde, saneamento básico, educação, trabalho e rendimento, domicílios, famílias, grupos populacionais e trabalho de crianças e adolescentes, entre outros. Servem de base para orientar políticas públicas e avaliar sua eficácia no tempo. O principal órgão de apuração de indicadores sociais no país é o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Mas há indicadores importantes nos ministérios e em outras instituições públicas e privadas, tanto nacionais quanto internacionais.

- de membros da família que participam do mercado de trabalho; em momentos de crise econômica, por exemplo, geralmente aumenta a participação de membros da família no mercado de trabalho para compensar a queda no rendimento familiar;
- variação dos rendimentos do trabalho devido à produtividade da mão-de-obra, legislação trabalhista, salário mínimo etc.;
 - transferências de renda decorrentes, na sua maioria, dos direitos sociais, previdenciários ou assistenciais – a chamada rede de proteção social; e
 - distribuição agregada da renda da economia.

2.2. A metropolização da pobreza

Entre as mudanças que vêm ocorrendo na sociedade brasileira destaca-se o agravamento da pobreza e da exclusão social nas regiões metropolitanas. Além dos problemas que acarreta automaticamente, a expansão da pobreza metropolitana não encontra instrumentos institucionais que possam dar eficácia real a eventuais políticas de governo destinadas a debelar a situação. Estas raramente levam em consideração a nova “geografia da exclusão” na tomada de decisões e na coordenação das ações que cabem às diferentes Unidades da Federação.

A preocupação com o rápido agravamento das desigualdades sociais nas grandes cidades deu origem à expressão *metropolização da pobreza*, que se justifica plenamente em função das transformações quantitativas e qualitativas que se verificam nas regiões metropolitanas a partir dos meados da última década.

Vale lembrar que, durante os períodos de estagnação econômica, ou de crescimento lento, as atividades muito sensíveis à queda no consumo, como a de produção de bens de con-

QUADRO 2

O que concorre para a metropolização da pobreza no Brasil?

Lauro Ramos e Valéria Ferreira, em estudo de 2004 editado pelo Ipea, destacam os fatores que mais concorrem para o surgimento do fenômeno, conforme descrito a seguir.

- Entre as transformações espaciais ocorridas no mercado de trabalho brasileiro entre 1993 e 2002, uma das mais relevantes deveu-se ao crescimento do desemprego nas regiões metropolitanas como um todo, e nas do Sudeste em particular. A taxa de desocupação nas regiões metropolitanas subiu de 9,3% em 1993, para 13,2% em 2002, enquanto a taxa nacional se elevou de 6,3% para quase 10% no mesmo período.
- O setor formal, entendido como o conjunto dos postos de trabalho protegidos pela legislação trabalhista, decresceu de 55,5% em 1993 para 49,7% em 2002, nas aglomerações metropolitanas, e cresceu de 37,5% para 38,4% no país como um todo. Isto explica, em certa medida, a propagação da informalidade nas regiões metropolitanas.
- A evidência empírica também sugere que as oportunidades de emprego para a mão-de-obra com baixa qualificação vêm se reduzindo nas regiões metropolitanas – por mão-de-obra com baixa qualificação entenda-se trabalhadores com quatro a sete anos de escolaridade.
- O crescimento do número de mulheres entre os desocupados foi maior nas regiões metropolitanas (16,1%) e no Sudeste do que a média nacional (11,7%) em 2002. O mesmo destaque para as regiões metropolitanas e o Sudeste se observa para o índice de desocupação entre os chefes de família.

sumo durável, são as primeiras a serem afetadas. Ora, uma parcela considerável dessas atividades se localiza exatamente nos grandes centros urbanos. Daí a estreita relação entre as taxas de variação do PIB nacional ao longo das diferentes fases do ciclo econômico e as taxas de ocupação nas metrópoles, especialmente quando comparadas com as cidades de porte menor. Em conseqüência, domicílios pobres e indigentes localizados nas regiões metropolitanas foram os mais afetados pela crise da economia na última década. Neles, a renda do trabalho se reduz durante o período e é menor o peso dos benefícios constitucionais sobre a renda familiar.

A importância dos domicílios metropolitanos pobres chefiados por mulheres e com participação significativa de crianças e adolescentes (menores de 15 anos) que trabalham é outra dimensão relevante da pobreza metropolitana. Neste aspecto, a situação das regiões metropolitanas se aproxima dos índices nacionais. Isso mostra que a pressão por complementação de renda também é intensa nas metrópoles, embora a utilização de crianças com esta finalidade, nos domicílios chefiados por mulhe-

res, venha se reduzindo ao longo do período 1993-2002. Ressalte-se que esta redução se tem mostrado bem mais significativa entre pobres e indigentes, com destaque para estes últimos, dada a preocupação nacional com a eliminação do trabalho infantil e a ampliação de programas governamentais com esse objetivo.

3. POR QUE OS NÍVEIS DE POBREZA E DE EXCLUSÃO SOCIAL NO BRASIL SÃO TÃO ELEVADOS?

Para a grande maioria dos observadores que estudam a realidade brasileira é difícil entender como uma economia do porte da nossa não tem sido capaz, até agora, de evitar que o país continue exibindo um dos índices de pobreza mais altos do mundo e padrões de exclusão social absolutamente inaceitáveis.

Não há respostas simples para fenômenos tão complexos quanto este. Mas a explicação deve começar pelas características do mercado de trabalho brasileiro, seus aspectos institucionais, e pelas exigências cada vez maiores de qualificação para se obter emprego.

QUADRO 3 Os desafios da infra-estrutura básica no Brasil

De modo geral verificam-se melhorias significativas nos índices que medem o acesso dos domicílios brasileiros à infra-estrutura social básica: água, energia elétrica e coleta de lixo. Entre estes, destacam-se o acesso à eletricidade e à água, disponíveis para mais de 80% dos domicílios brasileiros. Note-se que os mais expressivos avanços ocorreram nos domicílios mais pobres, em particular aqueles que apresentam condições de extrema pobreza. Destoa neste quadro o esgoto sanitário, pois o acesso dos domicílios brasileiros a este conforto não ultrapassa o índice de 50%. Sob este aspecto, as condições são ainda piores no caso dos domicílios pobres e indigentes. Menos de 30% dos primeiros estão conectados à rede pública de esgotos ou dispõem de sistemas mais simples (fossa séptica). No caso de domicílios indigentes, apenas 26% dispõem de algum sistema de saneamento. Em razão das graves conseqüências da ausência de acesso ao saneamento básico para a saúde pública e para os moradores desses domicílios, esta situação constitui um problema sério que exige soluções urgentes.

3.1. Deficiências do mercado de trabalho, padrões de ocupação e informalidade

A inclusão social por efeito do crescimento econômico depende, primordialmente, do funcionamento correto do mercado de trabalho. Do lado da oferta de mão-de-obra contam a demografia e a economia. A primeira determina as pressões de demanda por empregos (crescimento da população que atinge a idade de trabalhar), as mudanças na distribuição espacial da força de trabalho (migrações internas) e as características da população que busca melhores oportunidades de emprego e de remuneração (mobilidade ocupacional). A segunda interfere na participação nesse mercado, ou seja, na possibilidade de acesso a melhores empregos ou na necessidade de manter ou reduzir as perdas de renda familiar em situações de crise econômica, por meio da busca por emprego por um número maior de pessoas pertencentes a um grupo familiar. Pelo lado da demanda, o comportamento do mercado de trabalho depende de mudanças na estrutura produtiva da economia e nos níveis de produtividade (tecnologia) do trabalho.

3.2. Restrições de acesso aos serviços sociais básicos

Limitações de acesso a bens e serviços essenciais – como moradia, água,

saneamento, transporte e saúde e educação – são fatores decisivos para as chances de mobilidade social da população pobre.

3.3. Escolaridade e acesso à escola

O nível de escolaridade de um indivíduo (ver tabela 1) se relaciona diretamente com sua qualificação para

o trabalho e reflete as condições que ele apresenta para competir por uma inserção melhor neste mercado. Nesse sentido, o investimento em educação é uma das providências mais eficazes para combater a exclusão e assegurar a mobilidade social. É preciso, pois, analisar o quesito escolaridade na população brasileira, especialmente entre os pobres e indigentes.

Logo de início se observa que o indicador de analfabetismo entre pessoas com idade igual ou superior a 15 anos apresentou progressos ao longo da década. Em 2000 o analfabetismo abrangia quase 12% da população brasileira desta faixa etária, mostrando assim uma redução de quatro pontos percentuais em comparação a 1993. Entre pobres e indigentes, uma em cada quatro pessoas desta faixa ainda era analfabeta, mas o índice do analfabetismo no total apresentou uma queda substancial.

Progressos mais expressivos ainda foram alcançados quanto ao contingente de jovens com idade entre 7 e 14 anos que não freqüentavam a escola. Em 2002, esses jovens que se

TABELA 1
Atributos individuais – escolaridade* por sexo e cor

Atributos individuais	1993			2002		
	Indigentes	Pobres	Total	Indigentes	Pobres	Total
<i>Analfabetismo (15 anos e mais)</i>	35.6	30.7	16.2	25.4	24.1	11.9
Sexo						
Masculino	38.3	30.7	15.8	28.6	24.1	12.1
Feminino	33.3	28.9	16.6	22.5	21.1	11.7
Raça ou Cor						
Negra	40.8	35.7	24.3	28.0	26.0	17.3
Não-negra	25.5	20.9	10.0	20.4	17.3	7.5
<i>Fora da escola (entre 7 e 14 anos)</i>	20.4	17.4	11.2	5.0	4.3	3.0
Sexo						
Masculino	21.8	18.7	12.1	5.1	4.7	3.4
Feminino	18.9	16.1	10.4	4.9	3.9	2.7
Raça ou Cor						
Negra	22.1	19.7	14.7	4.8	4.5	3.8
Não-Negra	16.4	13.2	7.8	5.4	3.8	2.3
<i>Com primeiro grau completo (15 anos e mais)</i>	10.1	13.2	31.1	17.7	21.4	43.6
Sexo						
Masculino	9.3	12.6	30.0	15.6	19.4	42.0
Feminino	10.8	13.8	32.0	19.5	23.3	45.1
Raça ou Cor						
Negra	7.8	10.6	21.2	15.8	19.0	33.8
Não-Negra	14.7	17.0	38.5	21.2	25.1	51.6
<i>Com segundo grau completo (15 anos e mais)</i>	3.1	4.1	16.4	6.0	7.9	26.0
Sexo						
Masculino	2.8	3.8	15.7	5.0	6.7	24.2
Feminino	3.3	4.4	17.1	6.8	9.0	27.6
Raça ou Cor						
Negra	2.0	2.9	9.3	4.9	6.5	17.4
Não-Negra	5.2	5.9	21.9	7.9	10.0	33.0
<i>Freqüentam curso superior (15 anos e mais)</i>	0.6	0.7	6.8	0.7	0.9	9.8
Sexo						
Masculino	0.7	0.7	6.8	0.7	0.8	9.2
Feminino	0.5	0.6	6.9	0.8	0.9	10.4
Raça ou Cor						
Negra	0.1	0.2	2.4	0.3	0.4	4.1
Não-Negra	1.5	1.3	10.2	1.5	1.5	14.5

Fonte: Pnad/IBGE.

Nota: * População com 7 anos e mais.

encontravam à margem do **ensino obrigatório** representavam apenas 3% da população total, contra uma participação de 4% a 5% para os jovens pobres e indigentes na mesma faixa. O ritmo do avanço fica evidente quando se constata que o índice de crianças entre 7 e 14 anos fora da escola era quase quatro vezes mais alto dez anos antes, em 1993. Deve ser ressaltado que a exclusão escolar era mais elevada nas áreas rurais e nas áreas urbanas não-metropolitanas, assim como entre homens negros. Parte dos avanços registrados no período deve-se à adoção de programas governamentais que condicionaram a concessão de benefícios financeiros para famílias pobres à obrigatoriedade da frequência escolar pelos jovens com menos de 14 anos.

Nos outros níveis de ensino os indicadores registram maiores deficiências e menores avanços, especialmente entre pobres e indigentes. A diferença entre a proporção de pobres e indigentes com o segundo grau completo e a média nacional para o mesmo índice era da ordem de 4 a 5 vezes em 1993 e não se alterou significativamente em 2002. Já no caso da frequência ao ensino superior, os respectivos índices, que já eram dez vezes menores para pobres e indigentes em 1993, registraram um pequeno aumento nessa defasagem dez anos depois. Em 2002, apenas 6% dos indigentes e 8% dos pobres com 15 anos ou mais conseguiram terminar o segundo grau, e menos de 1% frequentava cursos superiores.

Mesmo reconhecendo os resultados ao longo do período em foco no combate ao analfabetismo e promoção do acesso à escola, em 2002, menos da metade da população com idade igual ou superior a 15 anos tinha conseguido completar o primeiro grau.

No caso dos pobres e indigentes, apenas uma em cada cinco pessoas havia conseguido a mesma façanha.

Esses números revelam que as deficiências da escolaridade básica constituem uma limitação severa à mobilidade social no país e às possibilidades de superar a pobreza por meio de melhor inserção no mercado de trabalho. Dados os avanços já registrados no acesso à escola, é necessário agora enfatizar a melhoria da qualidade do ensino e a ampliação do nível de escolaridade para promover a inclusão social. Tal prioridade é indispensável para evitar que o sistema educacional brasileiro concorra, como argumentam alguns autores, para perpetuar as desigualdades e limitar as oportunidades de ascensão social.

4. O QUE FAZER PARA CONCILIAR O CRESCIMENTO DA ECONOMIA COM A INCLUSÃO SOCIAL?

São ainda pouco conhecidos os efeitos da retomada do crescimento econômico sobre as desigualdades sociais. A experiência brasileira sugere que um crescimento liderado por atividades produtivas voltadas para o comércio exterior poderá, nos momentos iniciais, agravar a concentração econômica e demográfica nas grandes cidades, em particular nas regiões metropolitanas. Se isso acontecer, as desigualdades regionais se ampliarão e as migrações para os grandes centros serão reativadas em moldes semelhantes aos do passado, trazendo novas pressões sobre o mercado de trabalho metropolitano e sobre a demanda por serviços urbanos nessas regiões. Todavia, à medida que o crescimento se sustentar e se converter em um ciclo duradouro de expansão da economia, seus benefícios se difundirão para as demais regiões e para os setores domésticos, contribuindo então para a redução das desigualdades espaciais e das pressões iniciais sobre as metrópoles.

Crescer é indispensável, mas não é suficiente

O combate à exclusão social precisa combinar crescimento sustentado

com um esforço redobrado de melhoria das políticas sociais. Sob essa perspectiva, a política educacional e a melhoria do acesso à infra-estrutura social devem assumir uma prioridade declarada. Contudo, é preciso não esquecer que investimentos sociais não apenas competem com outros investimentos voltados para o aumento da competitividade da economia, como também esbarram na escassez de novas fontes de financiamento. O desafio consiste, portanto, em tentar compatibilizar a escassez de recursos com padrões mais seletivos de gastos com a infra-estrutura social.

Uma das grandes dificuldades que se encontra quando se quer melhorar a eficácia das ações sociais do governo reside no fato de que a educação, a saúde e a infra-estrutura social são supridas por estados e municípios, em boa parte com recursos provenientes de transferências feitas pela União. Apenas nos casos de serviços tipicamente locais, como limpeza urbana e iluminação pública, o município tem condições de financiar parcialmente esses serviços. Mas, na grande maioria das vezes, as tarifas cobradas não chegam nem a cobrir os custos da prestação desses serviços.

A escassez de recursos públicos tem servido de justificativa para concentrar a aplicação dos recursos disponíveis em programas que beneficiam diretamente os mais pobres, fortalecendo a tese da focalização das políticas sociais. A despeito do mérito da argumentação que sustenta essa tese, *focalização* e *universalização* não devem ser consideradas como alternativas, e sim como estratégias complementares no plano mais geral das políticas governamentais de combate à pobreza e à exclusão social.

De acordo com o aqui exposto, a ampliação dos direitos sociais e a expansão de programas de transferência de renda para segmentos mais desfavorecidos da população foram importantes para reduzir a pobreza. Mas não foram suficientes para reverter o quadro de exclusão e de desigualdades sociais. Para tanto, é necessário, conforme assinalam Guilherme Delgado e Mario Theodoro em recente livro editado pelo Ipea, adotar políticas de fomento à produtividade do trabalho e de

Ensino obrigatório – A Emenda Constitucional nº 14, de 13/09/96, estabelece que é dever do Estado a garantia do ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para todos aqueles que a ele não tiveram acesso na idade apropriada, ou seja, dos 7 aos 14 anos.

apoio à produção familiar e micro-empresarial, assim como criar condições que concorram para melhorar as oportunidades de ascensão do trabalhador informal, tendo em vista que algumas formas de produção e de organização do trabalho não assalariadas são permanentes e não apenas um estágio prévio à condição de assalariado. O que não precisa ser permanente, contudo, é a precariedade do trabalho informal.

Por último, é importante também rever o padrão de financiamento das políticas sociais. Naquele mesmo livro, José Celso Cardoso Jr. e Jorge Abrahão de Castro observam que os benefícios gerados por essas políticas para os mais pobres podem ser parcialmente anulados pelo fato de sobre eles mesmos recair uma parcela importante do ônus que corresponde ao seu financiamento.

IV – CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO



IV – CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO



COMO ANDA A DEMOCRACIA NO BRASIL?

Nestes tempos em que tão insistentemente se fala na necessidade de uma reforma política que transforme radicalmente os sistemas de participação da sociedade nas formas de condução de seu próprio destino, como anda o Brasil? Se cidadania e participação dizem efetivamente respeito ao conjunto de direitos legalmente garantidos à população e à capacidade dos cidadãos de usufruir deles, como entender o atual quadro nacional?

A evolução do sistema eleitoral e partidário no Brasil tem sido, sem dúvida, positiva, com a incorporação das regiões Norte e Centro-Oeste à vida nacional e com a nacionalização dos principais partidos do país. A participação eleitoral atinge taxas bastante satisfatórias em comparação com outras democracias, e a urna eletrônica colabora decisivamente para a redução dos votos anulados por erro. O Congresso funciona, como ocorre em regimes democráticos, mediante negociações entre os partidos e entre o Executivo e o Legislativo. E é justamente por causa destas negociações que muitos especialistas em ciência política, notadamente professores insuspeitos, tecem críticas severas ao Congresso Brasileiro que “não trabalha” nunca. Segundo eles, o Congresso não cumpre sua missão, a Câmara fica emperrada a maior parte do tempo, as firulas regimentais impedem as votações importantes e a semana de trabalho do parlamentar se resume a três ou quatro dias por semana de presença em Brasília.

1. A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NA VIDA POLÍTICA

Consolidação da democracia

É inquestionável o avanço da democracia brasileira no campo da participação eleitoral. Entre 1945 e 2002, o número de eleitores no país cresceu 15,52 vezes. Nesse período, o Brasil vivenciou uma série de eleições legislativas. Por essa razão, é possível trabalhar com uma perspectiva histórica mais ampla, abrangendo três grandes períodos: o da democracia de 1945 a 1964, o da experiência autoritária, que se estendeu até 1985, e o atual.

O crescimento do eleitorado entre 1945 e 2002 ocorre juntamente com uma expressiva diminuição das diferenças de participação entre as regiões (ver gráfico 1). Na primeira experiência democrática, a diversidade regional era muito maior do que é hoje, o que desfavorecia as regiões menos desenvolvidas. A evolução do eleitorado e o fato de o alistamento aproximar-se do total da população em idade de votar também mostram que a inclusão política é significativa.

O principal obstáculo à participação política foi eliminado pela Emenda Constitucional de 25 de maio de 1985, que estendeu aos analfabetos o direito de votar (mas não o de ser eleito). Com a eliminação dessa barreira, houve uma extensão considerável da cidadania política.

Participação política

O último levantamento exaustivo sobre participação política no Brasil com abrangência nacional foi feito pelo IBGE, em 1988, por meio de um suplemento da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad). Na oportunidade, o levantamento anual dedicou uma seção especial à participação política, com informações precisas sobre o alistamento eleitoral. À época daquela Pnad, não possuíam título eleitoral 10,5% da população em idade de votar. A região Sul se destaca com a maior taxa de alistamento – ainda que bastante próxima da média nacional – enquanto a região Nordeste tem o pior desempenho, com 16,1% dos adultos não alistados na justiça eleitoral em 1988. Com base na pesquisa, conclui-se que, mesmo após a derrubada do bloqueio institucional ao voto do analfabeto, a dificuldade de acesso ao ensino continuou a ser uma barreira à incorporação eleitoral.

As duas primeiras eleições sob o regime militar continuam a apresentar aumento no número de votos inválidos, com novo reforço dessa tendência na eleição de 1970, em razão da campanha pelo voto nulo que ocorreu no auge do período autoritário.

Com o início da abertura, o número de votos inválidos começa a cair, apresentando uma redução acentuada em 1982. Já na primeira eleição após o retorno à democracia, a que elegeu a Assembléia Nacional Constituinte, há um grande número de votos inválidos. É quando o eleitor se defronta com o pluripartidarismo, instituído pela nova lei eleitoral.

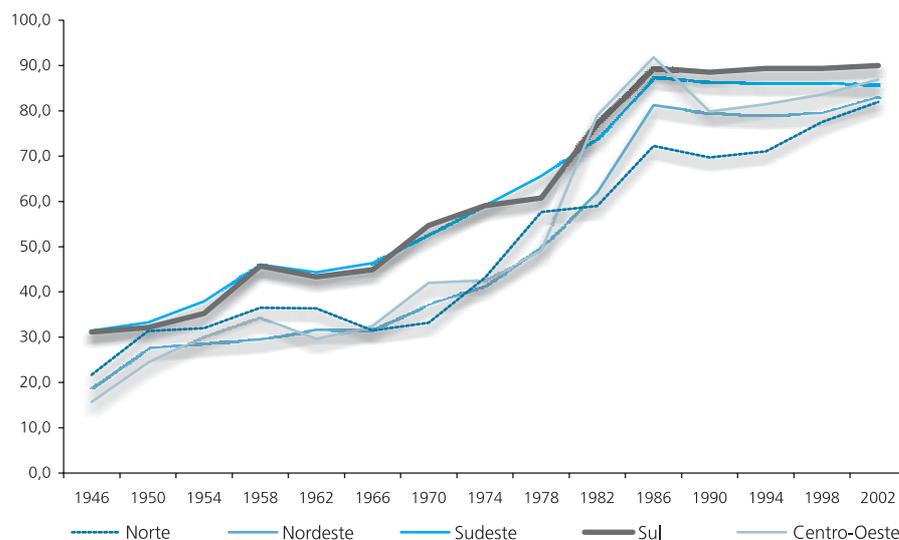
Completada a redemocratização, o índice de votos inválidos continua a crescer, chegando a ultrapassar a marca de 40% do total de votos na eleição de 1990, permanecendo no mesmo patamar na eleição seguinte. Em 1998, os votos inválidos caem pela metade, e em 2002 registram nova queda, somando apenas 7,6% dos votos.

Urna eletrônica

A adoção da urna eletrônica no sistema de votações nacionais contri-

GRÁFICO 1

Comparecimento como proporção da população em idade de votar – Brasil, 1945 – 2002 (em %)



Fontes: Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e Anuário Estatístico – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

buiu para aumentar a taxa de aproveitamento dos votos em eleições proporcionais, por facilitar a tarefa do eleitor (ver gráfico 2). Tornou, sobretudo, incomparavelmente mais simples a apuração dos votos, que tem a tarefa de traduzir a preferência do eleitor em resultados, eliminando as divergências sobre as intenções dos eleitores. O voto perdeu, assim, sua ambigüidade. Ficou mais fácil para o eleitor

expressar sua vontade e tê-la respeitada na apuração. Isso reforçou a soberania do eleitor.

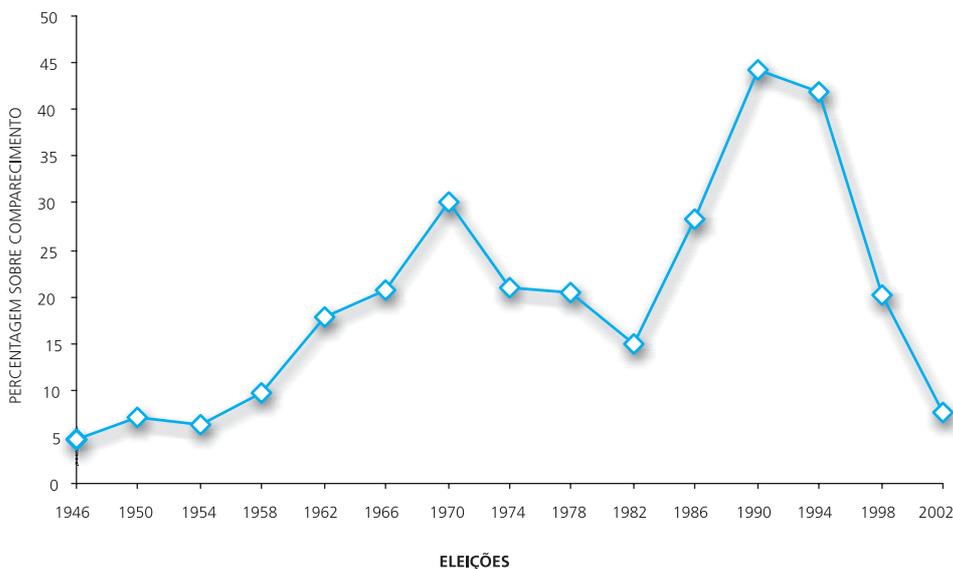
1.1. Organizações civis e cidadania

O universo associativo

O fenômeno associativo no Brasil é recente e experimentou enorme

GRÁFICO 2

Porcentagem de votos inválidos – Brasil, 1946 – 2002



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

crescimento nos anos 90. O universo de **organizações civis** se ampliou e se diversificou quanto aos seus objetivos, formas, origens, agentes e posições na sociedade. As organizações são hoje chamadas a atuar na proposição, gestão, controle ou execução de políticas públicas, e também na promoção de espaços de sociabilidade e inclusão social, ou ainda no combate a diversos tipos de discriminação. Também se ampliaram os espaços abertos à participação pública e a novas interações entre esses atores e o governo, como os conselhos, orçamentos participativos, fóruns e consultas ou audiências públicas.

O fato mais marcante no processo de formação dessas organizações civis que vêm crescendo continuamente nos últimos anos foi a explosão daquelas direcionadas para a defesa do meio ambiente e de desenvolvimento, e para a defesa de direitos, as quais quadruplicaram no período de 1996 a 2002 (309% e 303%, respectivamente), compreendendo centros e associações comunitários, associações de moradores, de desenvolvimento rural, de emprego e treinamento, de defesa de grupos e minorias etc.

Por outro lado, as tradicionais associações beneficentes, religiosas e assistenciais tiveram um crescimento bem mais modesto, e entre as quais as da área de saúde chegaram a sofrer sensível queda.

Um novo campo de associações

As organizações civis criadas mais recentemente podem ser vistas como expressão do novo campo associativo que se formou durante o regime militar, grande parte em oposição ao Estado. As associações de moradores e as chamadas “associações comunitárias” estabelecem laços com grupos sociais mais carentes em projetos, como pequenas cooperativas, clubes de mães, grupos de produção e venda etc.

Nos espaços públicos, nos quais alas progressistas da Igreja foram atuantes, prevalecem, a partir de meados da década de 1980 (ver tabela 1), as organizações que viriam a ser conhecidas como ONGs. Sua estrutura foge

TABELA 1
Fundações privadas sem fins lucrativos, 1996 e 2002

Classificação	Ano 1996		Ano 2002		Variação (%)
	N	%	N	%	
Habitação	144	0,1	322	0,1	123,6
Saúde	2.437	2,3	3.798	1,4	55,8
Cultura e recreação	17.422	16,2	37.539	13,6	115,5
Educação e pesquisa	8.175	7,6	17.493	6,3	114
Assistência social	13.953	13	32.249	11,7	131,1
Religião	32.035	29,8	70.446	25,5	119,9
Associações patronais e profissionais	12.660	11,8	44.581	16,2	252,1
Meio ambiente e proteção animal	389	0,4	1.591	0,6	309
Desenvolvimento e defesa de direitos	11.214	10,4	45.161	16,4	302,7
Outras fundações privadas e associações sem fins lucrativos não especificadas anteriormente	8.903	8,3	22.715	8,2	155,1
Total – Brasil	107.332	100	275.895	100	157

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Cadastro Central de Empresas (2002).

Elaboração: Abong, Gife, IBGE, Ipea. *Um Mapeamento das Fundações Privadas sem Fins Lucrativos – FASFIL* (2004).

aos padrões das grandes associações representativas por delegação, e por meio delas formam-se vários movimentos relacionados com direitos específicos ou difusos, entre eles os de mulheres, negros, ambientais, de povos indígenas etc. O dado mais marcante do período, contudo, foi o crescimento de associações de produtores rurais, indicando que a parte agrária da sociedade vem ganhando cada vez mais densidade associativa.

Vale ressaltar, entretanto, que o dinamismo das regiões menos desenvolvidas tem sido maior. Com efeito, a criação de novas associações, particularmente as profissionais e de desenvolvimento e defesa de direitos, tem ocorrido de maneira bem mais acelerada no Norte e no Nordeste. Também se verifica nas regiões mais pobres um número de associações de defesa de direitos muito acima da média nacional.

Pequenas organizações

O universo associativo brasileiro é composto de pequenas organizações: 76% de todas as registradas em 2002 não têm empregados e apenas 1,85% tem mais de cinco empregados. As mais antigas são as que têm maior número de empregados: 62% daquelas criadas entre 1991 e 2002 ocupam 24% do total de funcionários. Em contraste, apenas 16% de todas as associações que foram criadas antes de 1980 detêm 59% dos empregados do setor. Geograficamente, são as regiões

Norte e Nordeste que apresentam proporções médias de associações sem empregados superiores à média nacional.

A incorporação das fundações e associações ao mercado de trabalho é crescente. Em 2002, esse setor já contava com pouco mais de 1,5 milhão de assalariados. Trata-se de um número de pessoas considerável quando comparado, por exemplo, ao dos servidores públicos federais na ativa, que totalizavam cerca de 500 mil funcionários no mesmo ano. E mais: o crescimento dos empregados entre 1996 e 2002 foi bastante significativo, da ordem de 48%, passando de 1 milhão para 1,5 milhão. Este incremento foi o dobro do observado para o total de empregados formais inscritos no Cadastro Central de Empresas (Cempre) do IBGE para o mesmo período, que foi de 24%.

Conselhos municipais

Em sua maioria, estes conselhos são obrigatórios, mas nem todos são deliberativos. Os não-deliberativos visam fiscalizar a aplicação de recursos.

Organizações civis – São todas as formas de organização de interesses coletivos, compreendendo desde pequenos grupos até grandes coletividades. Essas organizações podem estar organizadas sob a forma de associações, igrejas, centros comunitários, ONGs, sindicatos, partidos políticos etc.

Todos são formados por representantes do poder público e da sociedade civil, e alguns incluem grupos ou entidades privadas ligados à política em questão. Os conselhos municipais de educação, por exemplo, têm representantes dos sindicatos patronais e de trabalhadores de entidades privadas, e os de saúde reúnem profissionais do setor e prestadores de serviços ao governo.

Na maioria dos casos, a composição dos conselhos é bipartite – metade governo, metade sociedade –, como é o caso dos conselhos de Assistência Social ou de Desenvolvimento Rural Sustentável. Em alguns casos, a presença da sociedade é superior à do governo – como no caso da saúde, em que 50% são organizações de usuários, 25% do governo e 25% de instituições prestadoras de serviço e representantes de trabalhadores – ou mesmo com composição exclusiva da sociedade civil, como é o caso dos Conselhos Tutelares da Criança e do Adolescente.

Dos dez tipos de conselhos identificados, seis têm atribuições relevantes na definição de diretrizes para diferentes políticas, no controle de gestores, na aprovação de planos econômicos e gerenciais específicos, no controle da elaboração e da execução de planos orçamentários, no estabelecimento de critérios de utilização de doações subsidiadas e demais receitas e, finalmente, na inscrição e no controle de entidades prestadoras de serviços. Os conselhos não-deliberativos assessoram e acompanham os planos de ação e sua execução.

Os orçamentos participativos

Os estudos sobre orçamentos participativos dispõem de poucas informações sobre quem de fato participa deles. É certo, no entanto, que ao menos em alguns casos mais consolidados existe o envolvimento de diversas associações locais, com razoável grau de autonomia. Nesse sentido, duas experiências exemplares, em Porto Alegre e Belo Horizonte, dão uma idéia de como é maior, hoje, a participação popular no processo de elaboração de orçamentos municipais.

Entre 1989 e 2000, na prefeitura de Porto Alegre, o total de envolvidos (cidadãos e representantes de organizações) na preparação do orçamento participativo saltou de 1.300 para 19.025, o que representa um aumento de 1.363% em dez anos, conforme aponta o estudo de Souza Santos publicado em 2002. O crescimento em Belo Horizonte é da mesma ordem, apesar de quebras em sua continuidade devido à mudança política. No entanto, o orçamento participativo (OP) volta a ganhar força no momento em que o governo municipal retoma sua implementação. Este exemplo mostra como a iniciativa do Executivo ainda é condição indispensável para a existência dessa política de co-gestão.

Quanto ao tipo de organização que deles participam, em Porto Alegre fica evidente, desde o início, o papel relevante das associações de moradores. Tomando-se os participantes das assembleias regionais e temáticas, 79% das pessoas declaravam pertencer a alguma associação. Dessas, 50,5% representavam associações de moradores. Vinham depois os grupos religiosos ou culturais, com cerca de 10%, e em seguida, com proporções aproximadas, outras organizações, nesta ordem: sindicatos, conselhos populares, centros comunitários, comissões de

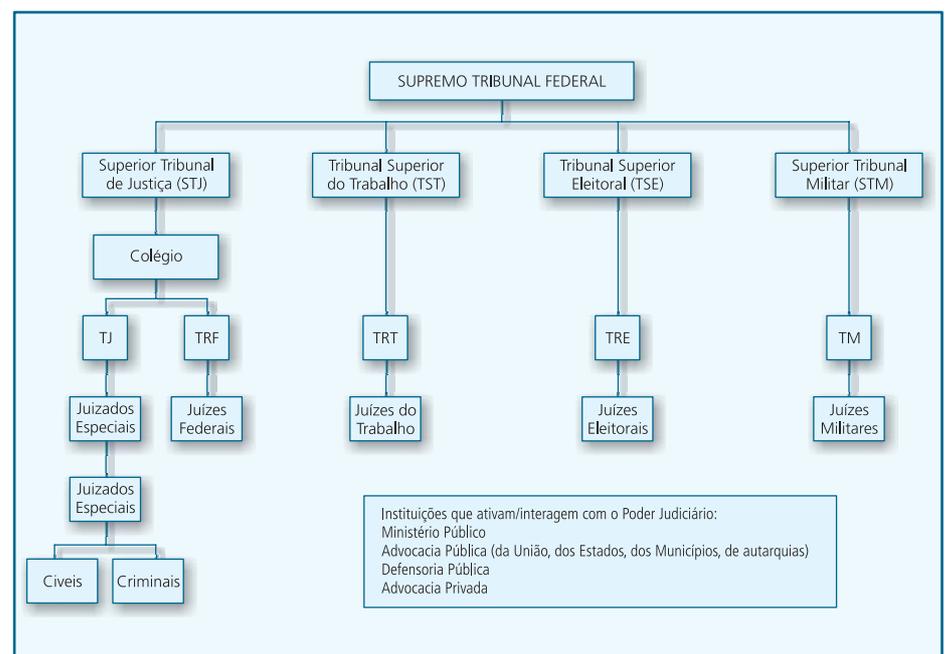
rua, comissões institucionais, clubes de mães, entidades carnavalescas, clubes esportivos ou recreativos, conselhos institucionais.

2. COMO A ORGANIZAÇÃO E O FUNCIONAMENTO DO JUDICIÁRIO AFETAM O CONSUMO DOS DIREITOS CONSTITUCIONAIS?

Organização do Sistema Judiciário

A Carta de 1988 democratizou o acesso ao Supremo Tribunal Federal (STF), aumentando para nove o número de agentes com legitimidade para propor **ação direta de inconstitucionalidade**, prerrogativa anteriormente limitada ao procurador-geral da República. Com o novo texto, os possíveis titulares desse tipo de ação passaram a ser o presidente da República, a mesa diretora do Senado Federal, a mesa diretora da Câmara dos Deputados, a mesa da Assembléia Legislativa, os governadores de estado, o procurador-geral da República, o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), partidos políticos com representação no Congresso Nacional, confederação

QUADRO 1
Organização do Sistema Judiciário



sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Ao Superior Tribunal de Justiça foi transferida parte das competências anteriores da corte suprema. A Constituição de 1988 também descentralizou a Justiça Federal (ver quadro 1), criando os tribunais regionais federais e os tribunais e juizados estaduais e do Distrito Federal. Além disso, conferiu aos estados a organização de sua justiça, cabendo às constituições estaduais definir a competência de seus respectivos tribunais, mediante lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça.

A mais importante inovação no que se refere à democratização no acesso à justiça foi, porém, a criação dos Juizados Especiais. Foram instituídos em 1984 como Juizados de Pequenas Causas, pelo Ministério da Desburocratização – são anteriores, portanto, à nova Constituição. O surgimento desses órgãos revela um novo espírito legislativo condizente com a complexidade da sociedade e atento à efetividade de direitos, que também inspirou a Lei de Ação Civil Pública, o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei Antitruste, o Código de Defesa do Consumidor e o Código de Processo Civil.

A demanda por justiça e o funcionamento do Poder Judiciário

Fatores de ordem socioeconômica têm forte efeito sobre a demanda por justiça. Todas as pesquisas modernas comprovam que os indicadores de desenvolvimento socioeconômico expõem a relação estreita entre o nível de desenvolvimento e o volume de processos.

As dificuldades de acesso ao Judiciário também constituem um fator inibidor de plena realização da cidadania. O desconhecimento dos direitos, por um lado, e, por outro, a percepção do recurso à Justiça como um recurso a procedimentos caros e lentos afastam dos tribunais a maioria da população. Pode-se dizer, sem receio de exagero, que a maioria dos brasileiros desconhece por completo a existência da justiça estatal a não

ser quando é compelida a usá-la, como, por exemplo, nas questões criminais.

Supremo Tribunal Federal

O número de processos que chegaram ao STF nos anos 90 foi proporcionalmente muito maior do que o das cinco décadas anteriores. Entre 1940 e 1990 o total cresce mais de sete vezes. De 1989 até agosto de 2004, o total se multiplica mais de cinco vezes.

Juizados Especiais

Apesar das inúmeras deficiências, notadamente em sua infra-estrutura material e de pessoal, esses Juizados constituem o canal mais importante para o acesso à justiça pelos cidadãos comuns, principalmente os mais humildes. Mas não há nenhum levantamento estatístico confiável sobre o trabalho destas pequenas cortes criadas em 1984 e consagradas por dois dispositivos da Constituição de 1988.

Ministério Público

A Constituição de 1988 transformou o Ministério Público (MP) em uma instituição independente, sem vínculo com nenhum dos outros poderes do Estado. Na função de guardião da cidadania, o MP tem desenvolvido ações de impacto político e social, tanto no que se refere à ação penal e cívica, como também no que concerne à defesa da probidade administrativa e da moralidade pública.

Defensoria Pública

O direito à assistência jurídica gratuita foi estabelecido como garantia fundamental do cidadão e erigido à condição de “cláusula pétrea”, passando assim a constituir um dispositivo constitucional que não pode ser nem revisto nem suprimido em caso de reforma da Constituição. Na prática, entretanto, o funcionamento desta instituição é bastante crítico e sua estrutura carece de reformas radicais.

Ação direta de inconstitucionalidade – Ação conferida aos poderes Executivo e Legislativo, ao Conselho da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) ou a partidos com representação no Congresso Nacional, dirigida ao Supremo Tribunal Federal, para demonstrar a inconstitucionalidade de uma norma jurídica.

O que se conclui das ações ligadas à Justiça

Todas as características de uma sociedade democrática moderna se encontram na Constituição brasileira, ou em legislação complementar: liberdade de opinião, de organizações, de ir e vir, de crença, de iniciativa econômica etc. Sua concretização esbarra, no entanto, em dois grandes obstáculos: a reduzida capacidade do Estado para garantir seu usufruto, e os custos do exercício desses direitos.

A incapacidade do Estado de assegurar a vigência de artigos constitucionais em áreas conflagradas pelo crime e pelo tráfico constitui a expressão máxima do primeiro obstáculo. O segundo se manifesta claramente na diferença entre os tipos de cidadãos: aqueles que podem se valer da participação em conselhos comunitários e aqueles que só dispõem de recursos para se beneficiar das iniciativas de orçamentos participativos. O mesmo ocorre, ainda com maior força, em relação à Justiça, talvez a arena cívica em que a estratificação social produz suas mais graves discriminações. O acesso restrito aos direitos garantidos pela cidadania continua sendo a principal marca da descontinuidade social no Brasil.

3. PARA GOVERNAR É NECESSÁRIA A COOPERAÇÃO ENTRE O EXECUTIVO E O LEGISLATIVO. E COMO ESTAMOS?

3.1. Presidencialismo de coalizão, formação de governos e poderes de agenda

Foi a República de 1946 que inaugurou no Brasil o presidencialismo de coalizão: o presidente organizava

sua base de sustentação distribuindo postos na estrutura do Executivo e verbas orçamentárias aos grandes partidos, enquanto estes garantiam os votos necessários à aprovação do programa de governo. Mas os partidos do período democrático antes de 1964 não eram disciplinados, o que não assegurava ao presidente o apoio coeso dos partidos da coalizão de governo na tramitação das matérias de seu interesse. Mas isso muda após 1988: o Executivo passa a ser dotado de inúmeros instrumentos de intervenção nos trabalhos legislativos e os líderes partidários se mostram capazes de disciplinar o comportamento de seus membros em plenário.

A Constituição de 1988 mudou drasticamente as regras que organizam o processo decisório e determinam a distribuição de poder entre o Executivo e o Legislativo: ampliou os poderes do Legislativo, mas manteve todos os poderes legislativos do presidente. Além disso, em decorrência de legislação específica, conferiu significativamente mais poderes aos líderes partidários e do presidente da Casa que, em conjunto com os primeiros, exercem rígido controle sobre a agenda do Legislativo. Os quadros 2 e 3 mostram as diferenças entre os dois períodos democráticos no que diz respeito aos poderes legislativos do presidente e às prerrogativas procedimentais dos líderes partidários na Câmara dos Deputados.

A existência dessa concentração de poderes de agenda não autoriza a conclusão de que o chefe do Executivo pode governar de maneira unilateral. Na verdade, os presidentes dependem do Congresso para aprovar sua

agenda legislativa e, por isso, precisam definir uma estratégia de relacionamento com o Legislativo. Duas decisões são fundamentais: de um lado, a do presidente, de ceder cargos para os partidos; de outro, a dos partidos, de aceitarem fazer parte da base de apoio ao governo e dessa forma comporem **coalizões**.

O Brasil tem conseguido montar governos de coalizão de modo a garantir o exercício do poder e a implementação da agenda comum do presidente e do Congresso. Mesmo quando pelo menos um líder da coalizão anuncia posição contrária à do governo – “coalizão dividida” –, o que aconteceu em pouco mais de 10% dos casos, o que se verifica é que as coalizões são fortes o suficiente para fazer prevalecer a posição governamental, como pode ser observado na tabela 2.

3.2. O controle do Executivo sobre a agenda do Legislativo

A concentração de poderes institucionais de agenda no Executivo e a centralização do processo legislativo significam que os membros do Congresso têm, individualmente, menor capacidade de influenciar quais,

como e quando as propostas legislativas serão votadas. A contrapartida disso é que aumenta a importância do Executivo na produção legal, assim como a probabilidade de que suas propostas legislativas sejam bem-sucedidas.

A comparação da produção legislativa nos dois períodos democráticos mostra a diferença entre o papel do Executivo e do Legislativo. O gráfico 3 mostra que a média mensal de leis com origem no Legislativo e por ele aprovadas era, na democracia de 1946, muito maior, tendo declinado substantivamente no período pós-88. Em realidade, o Legislativo até 1946 exercia um papel muito atuante, pois tinha inclusive iniciativa de lei em matérias orçamentárias, prerrogativa que foi perdida com a Constituição de 1988.

Mas a análise da produção legislativa nacional, todavia, requer mais do que a verificação do maior ou menor predomínio do Executivo ao longo do tempo. É importante avaliar essa produção do ponto de vista do assunto e da abrangência dessa legislação. Utilizando-se da tipologia criada por Taylor-Robinson e Diaz e publicada em 1999, a qual classifica os projetos de lei de acordo com seu

QUADRO 2

Poderes de agenda do Executivo – Constituição de 1946 e 1988

Poderes de agenda do Executivo	Constituição de 1946	Constituição de 1988
Ter iniciativa exclusiva para:		
– Projetos de leis administrativas	Sim	Sim
– Projetos de leis orçamentárias	Não	Sim
– Projetos de leis tributárias	Não	Sim
Propor emendas constitucionais	Não	Sim
Editar medidas provisórias com força de lei	Não	Sim
Editar leis delegadas (sob delegação expressa do Congresso)	Não	Sim
Solicitar tramitação urgente para seus projetos (votação em 45 dias em cada Casa)	Não	Sim
Limitar emendas orçamentárias do Congresso	Não	Sim

Fontes: Constituição da República Federativa do Brasil, 1988, e Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 1946.

QUADRO 3

Prerrogativas dos líderes partidários, 1946–1964 e pós-1988

Prerrogativas dos líderes	1946-64	Pós-1988*
Determinar a agenda do plenário	Não	Sim
Representar todos os membros do partido no Legislativo (bancadas)	Não	Sim
Restringir emendas e votações em separado	Não	Sim
Retirar os projetos das comissões por meio de requerimentos de urgência	Restrito	Amplio
Nomear e substituir membros das comissões	Sim	Sim

Fontes: Regimentos internos da Câmara dos Deputados, 1947, 1955 e 1989.

Nota: *As prerrogativas foram implementadas a partir do Regime Interno da Câmara – datado de 1989.

Coalizões (majoritárias) – A prática do presidencialismo de coalizão é a norma no Brasil. Na década de 1990, todos os governos tiveram apoio pluripartidário no Legislativo, com a maioria contando com mais de quatro partidos no Ministério. Das coalizões formadas no período, dez em quinze foram majoritárias, isto é, somaram partidos cujo número de cadeiras ficou acima dos 50% da Câmara dos Deputados.

nível de agregação e seus efeitos, o que se verifica é que leis de iniciativa do Executivo têm como assuntos predominantes os de natureza econômica e administrativa. Os temas de natureza social também são importantes, mas em patamar inferior aos dois primeiros. No tocante a seu efeito, a produção legal do Executivo é bastante distinta das leis originadas no Legislativo. Embora leis neutras ou que produzem benefícios tenham alta incidência, as onerosas e principalmente as mistas aparecem de modo sistemático. Quanto à abrangência das leis produzidas pelo Executivo, a grande maioria é nacional, como as produzidas pelos congressistas. Aliás, no que se refere às leis de origem no Legislativo, verifica-se que a temática da produção oriunda do Parlamento é a social. Os temas de natureza econômica e administrativa também são áreas importantes de produção dos congressistas, mas em níveis significativamente inferiores aos de cunho social. Quanto a seu efeito, as leis originadas no Legislativo são quase exclusivamente benéficas ou neutras. Contrariando o senso comum, as leis iniciadas pelo Legislativo são predominantemente de

TABELA 2

Apoio da coalizão do governo à agenda do Executivo – votações nominais, 1989 – 2004

Coalizão de governo	Coalizão unida**		Coalizão dividida***		Total	
	Nº votações Projetos do governo	% de disciplina****/	Nº votações Projetos do governo	% de disciplina****/	Nº votações Projetos do governo	% de disciplina****
Sarney 2	7	87,8	1	19	8	79,2
Collor 1	48	92,2	15	54,5	63	83,2
Collor 2	8	94,9	1	78,6	9	93,1
Collor 3	-	-	-	-	-	-
Itamar 1	22	83,8	9	64,7	31	78,3
Itamar 2	1	95,1	1	79,2	2	87,1
Itamar 3	3	95,9	1	69,6	4	89,4
FHC I 1	85	90,8	9	54,9	94	87,4
FHC I 2	218	88,5	11	61,5	229	87,2
FHC II 1	158	92,1	39	78,2	197	89,3
FHC II 2	14	93,6	1	65,3	15	91,7
Lula 1	66	96,3	6	70,5	72	94,2
Lula 2	17	89	2	31,3	19	83
Total	647	90,8	96	66,8	743	87,7

Fontes: Centro de Informática e Processamento de Dados do Senado Federal (Prodasen), Câmara dos Deputados, Diário do Congresso Nacional, Banco de Dados Legislativos do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap).

Notas: * Segundo a indicação dos líderes e os votos das bancadas.

** Todos os líderes dos partidos da coalizão de governo indicam de acordo com a proposta de voto do líder do governo – inclui casos em que pelo menos um líder libera a bancada.

*** Pelo menos um líder dos partidos da coalizão de governo se opõe à indicação de voto do líder do governo.

**** Percentual de votos dos membros dos partidos da coalizão de governo.

abrangência nacional, seguidas do nível de abrangência setorial e local, muito distante, portanto, da produção eminentemente paroquial. (ver gráficos 4 e 5 adiante).

O papel e a agenda dos dois poderes na produção legal podem ser resumidos da seguinte forma: o

Legislativo tem participação pequena e complementar na iniciativa de matérias que se convertem em leis no país; nos raros momentos em que isso acontece, a legislação produzida pelos congressistas é de natureza social, abrangência nacional e gera benefícios ou é neutra em seus efeitos. O Executivo, por sua vez, define a agenda legislativa, o que dá origem a um conjunto de leis de natureza econômica e administrativa, também de abrangência nacional, mas que onera e impõe custos com alguma frequência.

GRÁFICO 3

Produção legislativa por origem e governo – Brasil, 1949 – 1964* e 1989 – 2000



Fontes: Prodasen, Câmara dos Deputados, Diário do Congresso Nacional.

Notas: * O período de regime militar é excluído da comparação, tendo em vista as limitações institucionais das Casas legislativas.

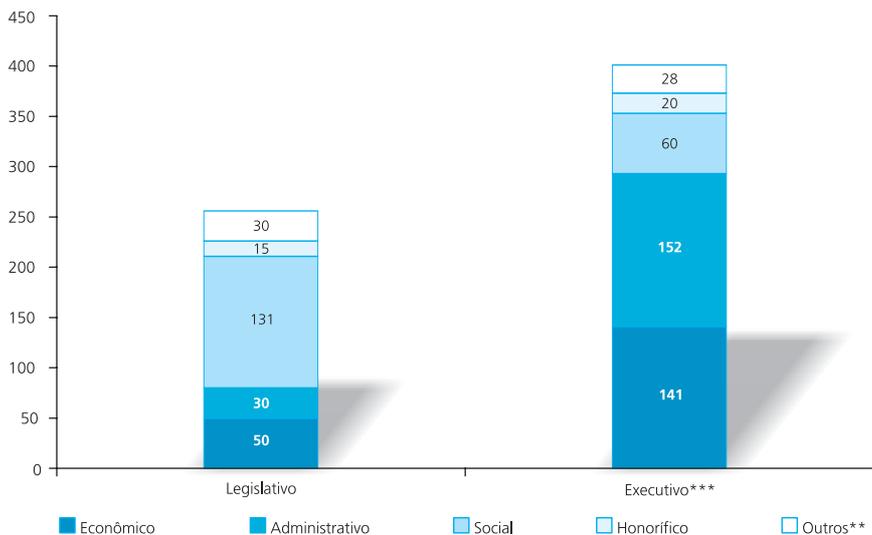
** Inclui a leis relativas aos pedidos de crédito suplementar fazendo alterações na lei orçamentária durante a sua execução.

3.3. O jogo entre poderes e as medidas provisórias

O poder de editar medidas provisórias (MPs), concedido pela Constituição de 1988 ao Executivo, é o mais contundente instrumento de intervenção do presidente no processo decisório do Legislativo.

Três fases marcam a história do uso das MPs. No primeiro momento, logo após a Carta de 1988, o então presidente José Sarney recorre ao instrumento para legislar sobre assuntos cuja premência, isto é, relevância e urgência, estiveram longe de obter comprovação. Com isso, ficou claro para os atores políticos da época que o texto constitucional não definia os

GRÁFICO 4
Número de leis* por poder e conteúdo, 1991 – 2002



Fontes: Prodasen, Câmara dos Deputados, Diário do Congresso Nacional.

Notas: * Inclui: projetos de lei, leis complementares e emendas constitucionais.

** Não estão computadas 568 leis que foram enviadas como Medidas Provisórias.

*** Inclui: político, cultural e científico-tecnológico, e ecológico.

limites substantivos para a edição de MPs. Cabia ao próprio Executivo estabelecer a urgência e relevância das MPs editadas, e ao Congresso, aceitá-las. Ainda durante a presidência de José Sarney, quando este reeditou uma medida provisória que não obtivera apreciação congressual no prazo estipulado de 30 dias, formou-se uma comissão especial no Congresso que se pronunciou favoravelmente à tese da reedição, decisão ratificada pelo Supremo Tribunal Federal.

A partir de então, até 1993, o número de reedições é pequeno, mesmo no ano de 1990, por ocasião do Plano Collor. A partir de 1994, durante a implementação do Plano Real, o número de reedições cresce e se torna uma prática de governo (ver gráfico 6).

A última fase é marcada pela aprovação da Emenda Constitucional nº 32, de setembro de 2001, cujo objetivo foi o de modificar a regulamentação em torno da utilização e reedição das medidas provisórias. Essa alteração veda MPs em certas matérias e proíbe seu uso na regulamentação de reformas constitucionais aprovadas até a promulgação da emenda, transforma sua tramitação em bicameral – com apreciação separada por cada uma das casas legislativas – e restringe as reedições. A validade da MP passa a

ser de 60 dias, sendo permitida apenas uma reedição. Porém, o que limita de fato as reedições é a regra segundo a qual, se uma MP não for apreciada em até 45 dias de sua publicação, entrará em regime de urgência, subsequentemente em cada uma das casas do Congresso, impedindo todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando. Isso significa que, do 46º ao 60º dia de sua tramitação, uma MP não aprecia-

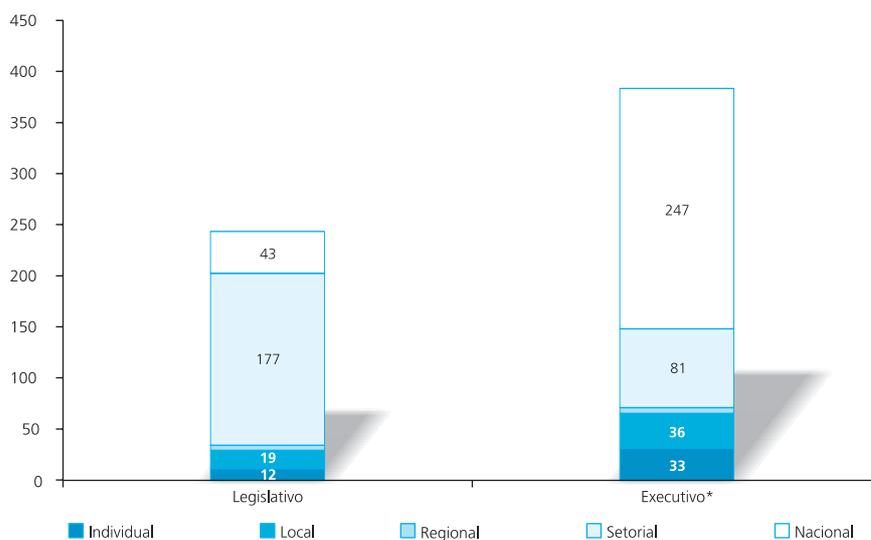
da bloqueia a pauta legislativa da Câmara ou do Senado, o que representa um forte incentivo para a sua aprovação na primeira edição.

A alteração nos procedimentos de aprovação das MPs não alterou o uso que os governos fizeram desse instrumento legislativo. Pelo contrário, a média anual de medidas provisórias editadas aumentou após a Emenda Constitucional. Ainda que a reedição contínua de MPs não excluísse a participação dos parlamentares, especialmente nas suas alterações, os novos procedimentos requerem a discussão e aprovação das MPs em plenário, o que dá maior visibilidade e aumenta a possibilidade de controle público sobre o processo decisório no Congresso Nacional.

Em suma, verifica-se que o *presidencialismo de coalizão* tem proporcionado condições de governabilidade, sendo institucionalmente construído para favorecer a tramitação e a aprovação da agenda do Executivo. O sistema não parece apresentar problemas de governabilidade, em geral medida pela capacidade do governo de implementar sua agenda legislativa.

Em governos recentes o Executivo tem obtido altas taxas de sucesso na aprovação de seus projetos de lei. Verifica-se ainda que sua produção legal atinge patamares comparáveis aos

GRÁFICO 5
Número de leis por poder e abrangência, 1991 – 2002

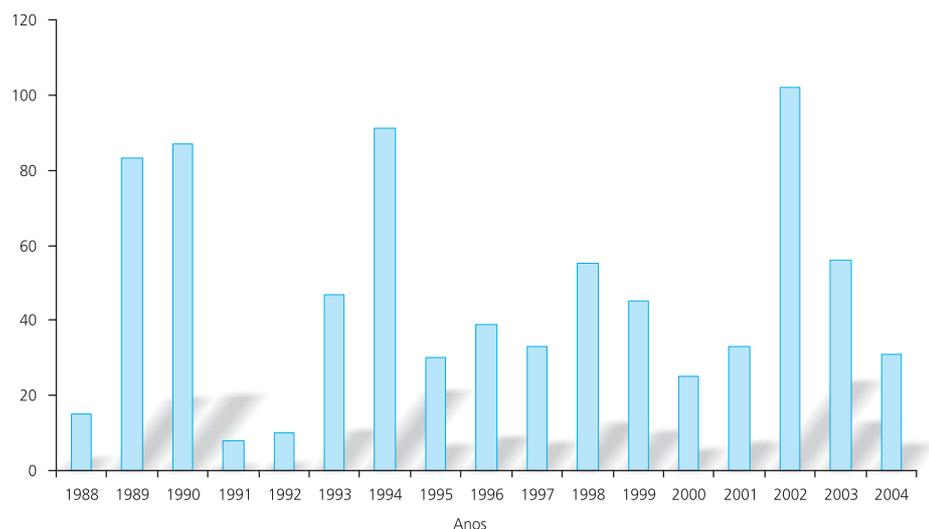


Fontes: Prodasen, Câmara dos Deputados, Diário do Congresso Nacional.

Nota: * Não estão computadas 568 leis que foram enviadas como Medidas Provisórias.

GRÁFICO 6

Medidas provisórias originais,* 1998 – 2004



Fonte: Presidência da República.

Nota: *Não inclui as MPs reeditadas.

encontrados em países de regime parlamentarista. E a atuação do Congresso está longe de ser irrelevante. O Legislativo brasileiro influi nas políticas de governo, impondo-lhes modificações e cumprindo o papel institucional que lhe cabe em qualquer democracia. Tem também importante papel na formulação de políticas sociais, aprovando extensa legislação de garantia de direitos em que medidas distributivas e paroquiais são exceções. O Legislativo não pode, portanto, ser visto como um obstáculo ao Executivo, na medida em que este mantém de fato a direção e a liderança da agenda legislativa.

O que se pode concluir acerca da democracia brasileira

Cidadania e participação dizem respeito ao conjunto de direitos legalmente garantidos à população de um país e à capacidade dos cidadãos de

usufruir deles. Em todas as nações, os direitos de cidadania foram sendo adquiridos sucessivamente. O Brasil não fugiu à regra. Porém, entre nós existe a assincronia entre a consagração de um direito e a possibilidade real de usufruí-lo ou exercê-lo.

Pela descrição de diversos aspectos da dupla “cidadania e participação”, verifica-se que os problemas cívicos do país não se referem à definição de uma agenda de direitos que devem ser obtidos. Hoje, o catálogo de direitos do cidadão brasileiro, garantidos por estatutos legais constitucionais ou infraconstitucionais, é amplo. O núcleo da questão consiste em preparar o Estado para que consiga universalizar o exercício dos direitos a todos os brasileiros, e criar as condições para que, pela redução em seus custos, o acesso restrito aos direitos não continue sendo a principal marca da descontinuidade social do Brasil.

V – TERRITÓRIO E NAÇÃO



V – TERRITÓRIO E NAÇÃO



UM OUTRO BRASIL

Acha-se em curso uma nítida mudança no padrão territorial do Brasil. Para as gerações que se habituaram a perceber o país como uma imensa imobilidade caracterizada pelo vasto território, rarefação populacional no campo, concentração urbana e regionalização estática, não é fácil perceber que, a partir da metade do século XX, com a formação de grandes novas áreas produtivas, transformaram-se os padrões de ocupação e de exploração econômica. As áreas de produção espalharam-se pelo país em setores diversificados. É o que será visto aqui.

Com área territorial de 8,5 milhões de km², plataforma marítima de mais de 4 milhões de km² e população de 185 milhões de habitantes, o Brasil é considerado uma das três grandes “baleias” mundiais em desenvolvimento, juntamente com a China e a Índia.

Por sua dimensão territorial e diversidade natural, o país constitui um dos maiores e mais diferenciados patrimônios naturais do mundo. Contém a maior floresta tropical do planeta (Amazônia), uma faixa costeira de 7.367 km, com resquícios de Mata Atlântica, o maior volume de água doce do planeta, amplas e variadas reservas minerais, além da plataforma marítima, ainda pouco conhecida e explorada.

Do ponto de vista populacional e cultural, possui uma experiência valiosa e um grande potencial. Formado por raças e etnias diferentes (indígenas, africanos, europeus e asiáticos), as miscigenações daí derivadas formam uma cultura rica e multifacetada. O país tem o privilégio de manter uma única língua, embora conserve, como desejável, toda a diversidade das culturas originais, com forte influência na cozinha, na música, na literatura, nos costumes e na economia das diversas regiões.

A partir da segunda metade do século XX, a dinâmica de ocupação do território começa a se alterar radicalmente. O crescimento das produções industrial, agrícola e mineral, a expansão e melhoria da infra-estrutura (transportes, energia elétrica, telecomunicações), a mudança da capital para Brasília, o acelerado processo de urbanização e a criação do sistema de incentivos ao desenvolvimento regional acarretaram uma transformação das mais profundas no padrão das atividades econômicas – transformação que, por sua vez, produziu desconcentração industrial, expansão das fronteiras agropecuária e mineral, crescimento e diversificação dos serviços.

O resultado de tudo isto foi a modificação completa do mapa populacional, social e produtivo do país, como mostra o gráfico 1 adiante.

Nota-se, então, o seguinte: embora o Sudeste continue abrigando a mais forte concentração de atividades produtivas e de população, em outras regiões do país vão aparecendo importantes e promissoras áreas de produção em setores os mais diversificados. O Brasil começa a parecer ao mesmo tempo mais integrado e mais fragmentado.

Do ponto de vista social, nota-se também o surgimento de um fenômeno novo: a exclusão deixa de ser marcadamente rural e começa a surgir na zona urbana e, especialmente nas grandes metrópoles, combina a concentração da riqueza com a marginalidade.

1. OS VÁRIOS BRASIS

Entre 1950 e 2000 a população brasileira mais do que triplicou, subindo de 52 para 170 milhões de habitantes. A previsão é que alcance 200 milhões de habitantes por volta de 2012, embora a queda na taxa de crescimento demográfico tenha sido contínua nas últimas décadas.

Naquele período, a distribuição regional da população apresentou grandes mudanças. Inicialmente, os movimentos migratórios originários do Nordeste e do estado de Minas Gerais, regiões de ocupação antiga e estagnada, se dirigiam à cidade do Rio de Janeiro e ao estado de São Paulo.

Nos últimos trinta anos, as mudanças populacionais aceleraram-se e apresentaram novas dimensões. A região Nordeste continuou perdendo população, mas o fenômeno ganhou ritmos diferentes em cada estado. De outra parte, embora continue sendo o principal destino dos migrantes brasileiros, o estado de São Paulo perdeu importância no cenário nacional, em função da crise econômica, da redução das oportunidades de trabalho e do aumento do desemprego (ver tabela 1).

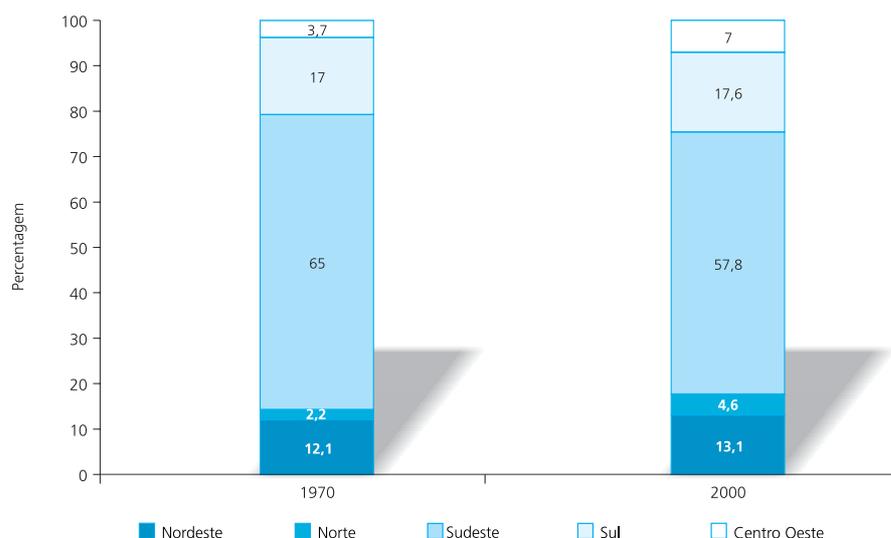
1.1. O acelerado processo de urbanização

No Brasil, a ocupação do interior havia seguido, ao longo dos anos, um padrão de ocupação extensivo, ou seja, as comunidades rurais se estabeleciam em grandes extensões de terras em que praticavam uma agricultura de exploração cada vez mais vasta. Isto era, naturalmente, herança de uma tradição colonial. Nesta fase, as cidades cumpriam o papel de centros políticos e de controle, e não de centros de produção ou de consumo, como ocorria nos países centrais.

A partir do início do século XX, em sintonia com o crescimento da produção industrial e ampliação do mercado nacional, as cidades se expandem. O grande salto, de fato, ocorreu com o desenvolvimento da infra-estrutura, especialmente transportes e energia elétrica, a partir da administração de Juscelino Kubitschek (1956-1961).

GRÁFICO 1

Distribuição do PIB por região, 1970 e 2000



Fontes: Anuário Estatístico – Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE, 1970) e Contas Nacionais (2000).

TABELA 1

Evolução da distribuição da população – estados e regiões 1950, 1970, 2000

Grandes regiões e Unidades da Federação	População residente		
	1950	1970	2000
Brasil	51.944.397	94.461.969	169.799.170
Região Norte	1.844.655	4.181.739	12.900.704
Rondônia	0,07	0,12	0,81
Acre	0,22	0,23	0,33
Amazonas	0,99	1,02	1,66
Roraima	0,03	0,04	0,19
Pará	2,16	2,32	3,65
Amapá	0,07	0,12	0,28
Tocantins		0,57	0,68
Região Nordeste	17.973.413	28.653.724	47.741.711
Maranhão	3,05	3,21	3,33
Piauí	2,01	1,84	1,67
Ceará	5,19	4,75	4,38
Rio Grande do Norte	1,86	1,70	1,64
Paraíba	3,30	2,59	2,03
Pernambuco	6,54	5,56	4,66
Alagoas	2,10	1,70	1,66
Sergipe	1,24	0,96	1,05
Bahia	9,31	8,02	7,70
Região Sudeste	22.548.494	40.324.647	72.412.411
Minas Gerais	15,06	12,32	10,54
Espírito Santo	1,76	1,71	1,82
Rio de Janeiro	9,00	9,64	8,48
São Paulo	17,59	19,01	21,81
Região Sul	7.840.870	16.676.637	25.107.616
Paraná	4,07	7,40	5,63
Santa Catarina	3,00	3,10	3,15
Rio Grande do Sul	8,02	7,15	6,00
Região Centro-Oeste	1.736.965	4.625.222	11.636.728
Mato Grosso do Sul		1,07	1,22
Mato Grosso	1,01	0,65	1,47
Goiás	2,34	2,60	2,95
Distrito Federal		0,58	1,21

Fonte: Censos Demográficos, IBGE.

Essa expansão foi mais expressiva na região Sudeste, por ser a mais populosa e mais desenvolvida do país.

Entre 1950 e 2000, a população brasileira apresentou uma taxa de crescimento da ordem de 80%. Este fabuloso crescimento demográfico foi acompanhado de um crescimento igualmente fantástico no processo de **urbanização**.

1.2. Concentração da pobreza

Existem hoje no Brasil 16 aglomerações urbanas com mais de 1 milhão de habitantes, lideradas pelas megametrópoles de São Paulo e Rio de Janeiro (ver mapa 1). Tal concentração populacional, sem o correspondente crescimento da oferta de infra-estrutura física (morádias, saneamento, transporte público), social (educação, saúde, lazer), emprego e renda, leva grande parte da população a viver, de maneira precária, em favelas ou cortiços, onde proliferam a miséria, a degradação humana e a violência.

Mesmo a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, que teve sua taxa de crescimento demográfica reduzida desde a década de 1980 para cerca de 1% ao ano, ainda apresenta um nível de expansão elevado (da ordem de 100 mil pessoas ao ano), considerando seu tamanho e as dificuldades econômicas e sociais do estado.

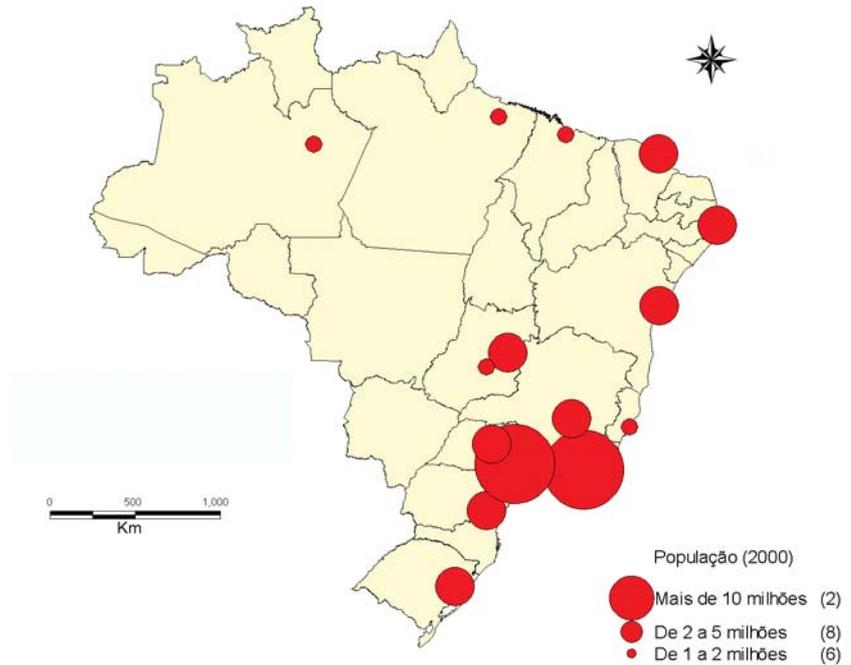
A administração dessas aglomerações urbanas, muitas delas com dezenas de municípios, apresenta aos seus gestores inúmeros desafios. Como essas comunidades englobam vários municípios, e como os municípios, na legislação brasileira, têm um grau de autonomia bastante acentuado, a gestão pública dessas aglomerações fica bastante complicada, exigindo um grande esforço de articulação e cooperação intergovernamental.

1.3. Ampliação da área metropolitana de São Paulo

As mudanças na distribuição da indústria no território foram desencadeadas pelo crescimento acelerado da economia verificado a partir de meados da década de 1960 até o final

MAPA 1

Aglomerações metropolitanas com mais de um milhão de habitantes, 2000



Fonte: Censo Demográfico (2000) – IBGE.

da década de 1970. Nesse período, todos os estados cresceram, inclusive o próprio estado de São Paulo e sua área metropolitana. No entanto, a maioria dos estados, exceto Rio de Janeiro e Pernambuco, cresceu mais que São Paulo, favorecendo uma ampla desconcentração industrial, viabilizada pelo deslocamento de investimentos para outras regiões.

A partir da década de 1980, a crise econômica e profundas mudanças tecnológicas e organizacionais reduziram esse movimento e provocaram um forte processo de reestruturação da indústria brasileira. Como consequência direta, houve queda no emprego industrial, que afetou em grande proporção a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Segundo a Relação Anual de Informações Sociais (Rais/Ministério do Trabalho), entre 1986 e 2002, quase 1 milhão de empregos industriais desapareceu na Grande São Paulo, enquanto no restante do país a redução foi de cerca de 700 mil empregos no setor.

Analisando a distribuição regional das patentes concedidas no Brasil no período 1999-2001, observa-se

que a grande concentração estava exatamente na área metropolitana de São Paulo e nas regiões próximas, formando um verdadeiro corredor entre São José dos Campos e Uberaba, passando pela área metropolitana de São Paulo, Campinas, São Carlos, Ribeirão Preto e áreas próximas, reproduzindo o efeito de transbordamento e de proximidade decorrente dos processos de inovação. A pesquisa do Ipea *Inovação, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras* (ver seção 4 do capítulo *Inovação e Competitividade*), publicada este ano, chega a conclusões semelhantes, partindo do desempenho das firmas industriais exportadoras em termos de inovação,

Grau de urbanização – Trata-se do índice que indica a porcentagem da população que vive em áreas urbanas. São caracterizadas como “zonas urbanas” todas as sedes de municípios (cidades) e todas as sedes de distritos (vilas), independentemente do número de seus habitantes.

com base nos dados da Pesquisa Industrial Anual (PIA) e da Pesquisa de Inovação Tecnológica na Indústria (Pintec), ambas do IBGE.

1.4. Nova rede do centro de Minas Gerais ao nordeste do Rio Grande do Sul

Ao mesmo tempo em que se expandia a indústria paulista, o movimento de desconcentração da produção e da população resultou na formação de uma ampla rede urbano-industrial que alcançou as regiões Sudeste e Sul do país, configurando um polígono cujos vértices são: Belo Horizonte, Uberlândia, Londrina, Porto Alegre, Florianópolis e São José dos Campos. Nesta extensa área concentram-se indústrias como a metal-mecânica, eletroeletrônica e química, que possuem fortes ligações entre si e são capazes de influenciar a constituição de redes em função da proximidade ou vizinhança com outras indústrias e com centros urbanos dotados de serviços modernos, gerando as chamadas **economias externas e de aglomeração**. Em consequência, entre 1970 e 2000, a participação dos estados de Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, excluída a área metropolitana de São Paulo, foi ampliada de 33% para 48% na produção industrial brasileira.

1.5. O novo Nordeste brasileiro

Apesar de seguir o padrão de concentração aqui assinalado, a indústria se dissemina por todas as regiões brasileiras. No Nordeste, o sistema de incentivos fiscais administrado pela

Economia de aglomeração – É a redução de custos de produção em função das externalidades (vantagens ou facilidades) proporcionadas pela existência de outras atividades que se situam nas proximidades (aglomerados). São exemplos a disponibilidade de mão-de-obra, de produtores de insumos, comércio, serviços, assistência técnica etc., concentrados na vizinhança.

QUADRO 1 Eixo de ciência e tecnologia

Em um raio de até 100 km em torno da cidade de São Paulo concentram-se 60% da ocupação industrial brasileira. A integração da RMSP com as regiões de Campinas, São José dos Campos, Sorocaba e Santos aumenta a importância econômica e estratégica dessa mesorregião na economia brasileira.

Os municípios de Campinas e São José dos Campos possuem uma das mais avançadas infra-estruturas de ciência e tecnologia do país. Além de importantes universidades como a Unicamp (Universidade Estadual de Campinas) e o ITA (Instituto Tecnológico de Aeronáutica), contam com um conjunto de instituições de pesquisa, como o CPqD (Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações), LNLS (Laboratório Nacional de Luz Síncrotron), IAC (Instituto Agrônomico), CTA (Centro Técnico Aeroespacial), amplo mercado de trabalho especializado e uma infraestrutura física que inclui ainda um crescente transporte aéreo pelo Aeroporto Internacional de Viracopos, em Campinas. Estes municípios têm também importante base industrial, com grande presença de empresas multinacionais e brasileiras de tecnologia, a exemplo da Embraer, em São José dos Campos, IBM, Compaq, Rhodia, em Campinas, entre outras. A região concentra, portanto, condições muito favoráveis para o desenvolvimento industrial e dos serviços nos segmentos tecnologicamente mais complexos e sofisticados.

Sudene e a melhoria da infra-estrutura regional permitiram o fortalecimento do setor, que aumentou sua participação na produção industrial brasileira de 5,7% para 8,3%, entre 1970 e 2000.

É importante ressaltar que o desenvolvimento da agricultura irrigada estimula a agroindústria em Petrolina (PE)/Juazeiro (BA) e Mossoró/Açu (RN), enquanto a expansão da agricultura extensiva de grãos nos cerrados poderá facilitar a sua implantação em localidades como Imperatriz (MA), Barreiras (BA), Balsas (MA) e Uruçuí (PI).

1.6. O Centro-Oeste e o Norte do país

Na região Norte destacam-se dois centros industriais: Manaus e Belém. O distrito industrial de Manaus foi constituído por decisão governamental como parte de uma estratégia geopolítica de ocupação da Amazônia.

No Centro-Oeste, a cidade de Goiânia se mantém como um pólo de serviços para a atividade agrícola da região, mas transforma-se continuamente, desenvolvendo um parque industrial mais sólido. O destaque é a

QUADRO 2 Novas aglomerações industriais no Nordeste

O impacto do deslocamento de indústrias para a região Nordeste nas últimas décadas pode ser medido pelo número de microrregiões que possuem mais de 5 mil pessoas ocupadas na indústria. Elas aumentaram de 10, em 1970, para 26, em 2000. Essas aglomerações, que concentram 81% do emprego industrial da região Nordeste, em 2003, podem ser assim caracterizadas:

- Centros industriais urbanos, de dimensão média, em expansão, que passaram a atrair investimentos em setores industriais leves, especialmente nos segmentos têxtil, de confecções, calçados e produtos alimentares. Concorrem com as grandes capitais nordestinas por apresentar melhoria da infra-estrutura e da oferta de serviços, boas condições habitacionais e salários ainda menores: Aracaju, Maceió, João Pessoa, Natal, Teresina, Campina Grande e São Luís. Esta capital destaca-se ainda pelo crescimento proporcionado pelos impactos da ferrovia que a liga a Carajás, pelo movimento de exportações (minério, produtos siderúrgicos, grãos) e pelos investimentos atraídos por essa infra-estrutura e pela base exportadora lá montada.
- Áreas industriais de menor dimensão e com maiores limitações na oferta de serviços urbanos: Ilhéus-Itabuna, Feira de Santana, Caruaru.
- Grande unidade industrial isolada: Sobral.

formação de um corredor industrial entre Goiânia e Anápolis, especializado em produtos farmacêuticos e veterinários. Com a expansão da agricultura nos cerrados, a agroindústria também se instala em Campo Grande, Iguatemi e Dourados, no Mato Grosso do Sul, Sinop, Cuiabá e Rondonópolis, no Mato Grosso, Rio Verde e Itumbiara, sem esquecer várias indústrias na periferia de Brasília.

1.7. Os três movimentos simultâneos da produção agropecuária

A dinâmica regional da produção agropecuária no Brasil pode ser sintetizada em três grandes movimentos:

- o deslocamento da produção pecuária, de grãos e de algodão para a região dos cerrados;
- a intensificação produtiva nas regiões mais desenvolvidas; e
- o crescimento das áreas irrigadas do Nordeste.

Expansão da produção extensiva nos cerrados

A expansão da produção agropecuária nos cerrados foi viabilizada pelas transformações tecnológicas que possibilitaram a incorporação produtiva dos cerrados a partir da década de 1970 e pela *intencionalidade* da política econômica em termos de construção da infra-estrutura e barateamento da formação de capital por meio de incentivos governamentais.

Para o avanço tecnológico foi decisiva a participação da Embrapa, em conjunto com as universidades, centros de pesquisa e cooperativas de produtores. No que se refere à infra-estrutura, além da expansão do sistema rodoviário, foi implantada a ferrovia Ferronorte, ligando Cuiabá a São Paulo.

Outra mudança relevante foi a introdução e rápida expansão da cultura de algodão no estado do Mato Grosso. Além do crescimento quantitativo, a adaptação tecnológica e climática tem permitido produzir algo-

ção de excelente qualidade. Está em curso também a experiência inédita de produção de algodão colorido, graças ao avanço das pesquisas da unidade da Embrapa de Campina Grande (PB). Entre 1990 e 2002, o aumento da participação de Mato Grosso na produção nacional de algodão foi expressivo: o estado saltou de 3% para 53%, seguido por Goiás, que subiu de 3% para 14%. Enquanto isso, a participação de São Paulo caiu de 27% para 7% e a do Paraná despencou de 48% para 4%.

O mesmo deslocamento na direção centro-oeste e norte do país também pode ser observado com relação à pecuária. O rebanho bovino brasileiro aumentou de 79 milhões para 185 milhões de cabeças, entre 1970 e 2002. Nesse período, as participações do Centro-Oeste e do Norte no total nacional subiram de 22% para 35%, e de 2% para 16%, respectivamente, enquanto a do Nordeste caiu de 18% para 13%, e a do Sudeste de 34% para 21%.

O mesmo dinamismo se observa nos cerrados nordestinos (Bahia, Piauí e Maranhão), onde a produção de soja expande-se de forma significativa. Os cerrados nordestinos possuem características produtivas semelhantes às das demais regiões de cerrados, com a vantagem da proximidade da ferrovia Carajás-São Luís e do trecho da ferrovia Norte-Sul e do porto de São Luís, com menores custos de transporte, armazenagem e embarque.

Esse movimento da agricultura indica o afastamento da produção agrícola extensiva e mecanizada, de bens de menor valor por área (grãos, algodão, pecuária), para as regiões de terra mais barata. Isso fica evidente quando se compara a participação na produção de grãos com a participação no valor da produção agropecuária e no emprego. O Centro-Oeste participava no triênio 2000-2002 com 30% da produção de grãos, com 14% do valor da produção agropecuária, e com apenas 6% do pessoal ocupado.

Em contraste, São Paulo participava com 6% da produção de grãos, 18% do valor da produção agropecuária, e 5% do pessoal ocupado. Trata-se de agriculturas modernas, capitalizadas e mercantis, mas a diferença reside na es-

trutura da produção. Em sentido oposto, caracterizando atraso do setor agropecuário, o Nordeste participava com 15% do valor da produção agropecuária, 7% da produção de grãos e 46% do pessoal ocupado, indicando a baixa produtividade do setor.

Transformações estruturais da agropecuária nas regiões consolidadas

O deslocamento da **agricultura extensiva** da produção de grãos, algodão e pecuária para as regiões Norte e Centro-Oeste foi acompanhado de importantes transformações estruturais na agropecuária do Sudeste. Em São Paulo, há crescimento da produção de cana-de-açúcar e laranja, além de horticultura e fruticultura, sinalizando para a opção por produtos de maior valor econômico por área plantada, coerentemente com o maior preço da terra. Em decorrência, o estado de São Paulo reduziu sua participação no valor da produção de grãos, entre 1970 e 2002, ao contrário do que ocorreu na região Sul e principalmente no Centro-Oeste. Fenômeno semelhante ocorreu em Minas Gerais, Goiás e alguns estados do Sul. Além de ser mais intensiva (maior produção por área plantada), essa atividade é influenciada pela proximidade dos grandes mercados urbanos. No caso de Minas Gerais, também tem destaque a expansão da produção de café e leite.

Agricultura extensiva e intensiva –

A agricultura extensiva caracteriza-se por seu crescimento via incorporação de novas terras ou exigência de uma grande quantidade de terras. Em geral, é pouco intensiva em tecnologia e insumos modernos. São exemplos a expansão da produção de soja e da pecuária de corte. A agricultura intensiva tem um grande volume ou valor da produção por área, utiliza tecnologia e insumos modernos e é, em geral, localizada em terras mais caras e mais próximas aos grandes mercados. São exemplos a horticultura, a moderna pecuária leiteira e a fruticultura irrigada.

O deslocamento da produção mineral: Amazônia e petróleo no mar

Historicamente, as atividades de exploração mineral no Brasil se restringiam ao estado de Minas Gerais. No restante do território nacional, uma produção incipiente e dispersa se limitava a atividades simples ou artesanais, principalmente para a produção de material para construção civil. As exceções eram os bens energéticos: o carvão, em Santa Catarina, e o petróleo, no Nordeste. Por volta de 1970, a situação não era muito diferente: o estado de Minas Gerais era responsável por 46% do valor da produção mineral brasileira, seguido pelos demais estados da região Sudeste. Os outros estados com alguma importância eram Santa Catarina (carvão) e Rio Grande do Norte (petróleo).

Nas últimas décadas a transformação foi grande, em consequência da expansão de novas regiões produtoras de minerais metálicos no norte do país, em especial o ferro e o alumínio no estado do Pará, e o petróleo na plataforma marítima do estado do Rio de Janeiro. Em 2000, a participação relativa de Minas Gerais no valor da produção mineral havia caído para 13%, enquanto a do Rio de Janeiro subiu para 48% e a do Pará para 7%, seguidos pelo Rio Grande do Norte com 5% e a Bahia com 4,7%.

1.8. Crescimento e distribuição regional dos serviços

As mudanças estruturais da economia brasileira nas últimas décadas, seguindo os mesmos padrões das economias mundiais, têm acarretado o crescimento dos serviços na formação da renda e na consolidação da ocupação. A análise de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE), para os anos de 1976 e 2003, indica que a participação dos setores não produtores de bens (excluídos, portanto, agricultura, mineração, indústria e construção) na renda total do trabalho no Brasil subiu de 41% para 70%, enquanto a ocupação da mão-de-obra cresceu de 35% para 60%.

O crescimento dos serviços ocorreu em ritmo acelerado nas últimas décadas, seguindo o processo de urbanização. Embora se concentrem nas metrópoles, os serviços se expandem para cidades grandes e médias, o que é facilitado pela melhoria dos transportes, das comunicações e da infraestrutura urbana em geral.

Os principais pontos de entrada dos turistas estrangeiros por via aérea continuam sendo as cidades de São Paulo (40%) e Rio de Janeiro (15%). No entanto, muitos turistas se deslocam para outras regiões do país, como as capitais e praias do Nordeste. Vêm ganhando importância as entradas diretas pelo Nordeste (Bahia, Pernambuco, Ceará), com predominância de turistas dos países mediterrâneos (Portugal, Espanha e Itália). Entre as 10 cidades mais visitadas no Brasil, quatro são do Nordeste (Salvador, Recife, Fortaleza e Natal). No Sul, predomina a entrada de turistas argentinos, boa parte por via terrestre, com grande impacto nas praias do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina.

O resultado é muito expressivo para o setor serviços, considerando-se que a permanência média dos turistas estrangeiros no país é de quinze dias, com gastos da ordem de US\$ 90 por dia, o que resulta, de acordo com os dados da Embratur, em uma receita anual de cerca de US\$ 5 bilhões.

Há também o turismo interno, que deve ser contabilizado. Além de toda a movimentação por via terrestre, os aeroportos nacionais registram um movimento anual de 30 milhões de passageiros, sendo 18% para o Nordeste. Considerando apenas o turismo aéreo, o arranjo das operadoras de turismo, em acordo com as empresas aéreas e o sistema hoteleiro, tem ampliado o sistema de pacotes semanais, a preços adequados, permitindo um grande afluxo de turistas originários das regiões Sudeste e Sul para o Nordeste.

2. INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Os estudos sobre inovação e desenvolvimento tecnológico têm de-

fendido que, em uma sociedade crescentemente dominada pelo conhecimento, as vantagens baseadas em recursos naturais perdem importância, enquanto ganham destaque as vantagens construídas e criadas, centradas no processo de inovação. No caso do Brasil, essa questão precisa ser qualificada, pela importância do patrimônio natural e pelo recente sucesso inovativo em setores baseados em recursos naturais (descoberta e extração de petróleo em águas profundas, agricultura de cerrados, agricultura irrigada no semi-árido, álcool combustível etc.).

Assim, não há nenhuma incompatibilidade entre a disponibilidade de recursos naturais e a necessidade de inovação. Ao contrário, o que se busca é potencializar as vantagens oferecidas pelo patrimônio natural com um tipo de exploração economicamente eficiente e ambientalmente sustentável, o que somente é possível por meio de um esforço sistemático e prioritário de inovação.

3. O GRANDE DESAFIO

Uma nova política de desenvolvimento regional terá o grande desafio de combinar os interesses da nação brasileira com as condições colocadas pelas transformações decorrentes da crescente integração da economia mundial. A globalização e a abertura da economia têm colocado o aumento da produtividade e da competitividade como prioridades na ação governamental. Sabe-se que, em geral, são as regiões mais desenvolvidas que detêm maior potencial para o aumento da produtividade e da competitividade. Como, então, combinar a busca de eficiência com uma maior equidade regional e social, no contexto definido pela estudiosa Angela M. Medeiros Santos em trabalho publicado pelo BNDES em 2001, segundo o qual, nesse novo período técnico-científico-informacional, as escalas, o tempo e a ciência se combinam para dar uma nova dinâmica aos processos? Este é o desafio básico que encontrará a política regional para as áreas menos desenvolvidas.

Nesse sentido, rever a questão regional no Brasil evidencia a necessidade de desenvolver um projeto de médio e longo prazos que tenha como meta a coesão social – por meio da redução das desigualdades regionais e sociais –, um melhor ordenamento do território e uma visão de estratégia geopolítica que inclua nossa articulação com os países vizinhos.

O segundo aspecto a ser levado em consideração diz respeito à integração econômica *stricto sensu*, ou seja, integração econômica entendida como a relação de complementaridade que se estabelece entre as atividades produtivas de determinados setores ou regiões. Essa integração provoca a cria-

ção de cadeias produtivas que reforçam as especializações regionais e potencializam o aproveitamento das vantagens comparativas de cada região, ao mesmo tempo em que favorecem a integração técnica e a cooperação econômica entre setores, empresas e regiões. No entanto, essa integração deveria, também, propiciar uma maior solidariedade entre as regiões e estados, coibindo as guerras fiscais que vêm sendo praticadas no Brasil.

O terceiro aspecto da integração é o *social*, compreendido como o processo de incorporação da grande parcela da população brasileira ao mercado e a padrões dignos de vida. Essa inclusão só se efetivará, de forma plena, quan-

do toda a população brasileira tiver acesso aos serviços sociais básicos (educação e saúde, principalmente), a condições adequadas de moradia, e oportunidade de trabalho e emprego que lhe assegure um padrão de renda compatível com as necessidades básicas de consumo.

Por fim, a integração política é a base para o reforço da solidariedade nacional e para um projeto de nação. Ela pressupõe uma reformulação do quadro normativo do sistema federativo, maior descentralização política e financeira do governo e o esforço de envolvimento e incorporação da sociedade civil na construção coletiva da nação.

VI – AMAZÔNIA: DESENVOLVIMENTO E SOBERANIA



VI – AMAZÔNIA: DESENVOLVIMENTO E SOBERANIA



AMAZÔNIA – NOVAS REALIDADES, NOVOS DESAFIOS

A Amazônia brasileira volta às primeiras páginas dos jornais e revistas, aos noticiários da televisão, à internet, sob o signo de novas ameaças: a devastação da floresta equatorial; a soberania em questão.

O Brasil possui na Amazônia um patrimônio natural que tem grandes possibilidades de valorização e que precisa ser apropriado de forma sustentável econômica e ambientalmente pelos brasileiros. Com fronteiras geopolíticas estabelecidas no final dos anos 60, a **Amazônia Legal** corresponde a 54,4% do território nacional. Engloba os estados da região Norte e amplas extensões de cerrado nos estados de Mato Grosso, Tocantins e Maranhão, onde se expande atualmente o agronegócio de grãos e a pecuária.

A Amazônia sul-americana equivale a 1/20 da superfície da Terra, e contém 1/5 de toda a água doce e 1/3 das florestas tropicais do planeta. Em contrapartida, abriga apenas 3.5 milésimos da população do globo. Trata-se de um dos três grandes eldorados naturais contemporâneos, e 63,4% de sua área estão sob soberania brasileira. O fato de a Amazônia sul-americana estar sob soberania de Estados nacionais a distingue dos outros dois eldorados naturais, os Fundos Marinhos e a Antártida, que são espaços não-regulamentados juridicamente e partilhados entre as potências. Por esta razão, a Amazônia brasileira adquiriu um novo significado no contexto da revalorização da natureza, tornando-se foco de interesses mundiais conflitantes.

1. CAMINHOS DO APROVEITAMENTO

A Amazônia é hoje um desafio nacional e mundial, e, ao mesmo tempo, um fator de pressão externa sobre o Brasil. O grande problema que se põe é como utilizar este patrimônio para promover o crescimento econômico com inclusão social, sem destruir a natureza.

As avaliações que têm sido realizadas sobre os benefícios da preservação da floresta tropical apontam para a necessidade de agir com prudência quanto ao uso deste patrimônio para fins econômicos imediatos, em razão do valor futuro de sua preservação (ver quadro 1 adiante). No caso da floresta amazônica, estudo publicado pelo Ipea em 1992 já reconhecia que os ganhos econômicos da introdução da agropecuária subestimavam as perdas provocadas, pois não levavam em conta os benefícios resultantes da preservação da biodiversidade e dos serviços ambientais.

Mas infelizmente esses benefícios potenciais da preservação não entram no cálculo econômico dos agentes que detêm, na prática, o poder de decidir pela não exploração imediata. Muito pelo contrário: outra pesquisa do Ipea, esta publicada em 1991, demonstrou que, até o final dos anos 80, os ganhos do desflorestamento excediam os seus custos graças ao crédito subsidiado.

Amazônia Legal – Engloba os estados da macrorregião Norte (Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins), o estado do Mato Grosso (macrorregião Centro-Oeste) e parte do Maranhão, a oeste do meridiano de 44° (macrorregião Nordeste). A Amazônia brasileira passou a ser designada Amazônia Legal por meio da Lei nº.1.806, de 06/01/1953. Essa transformação é fruto de um conceito político e não de um imperativo geográfico. O conceito é criado para fins de planejamento econômico da região amazônica. Em 1966, a Lei nº 5.173, de 27/10/1966 e, posteriormente, o Artigo 45 da Lei Complementar nº 31 de 11/10/1977 ampliam os limites da Amazônia Legal, chegando à sua forma atual. A área da Amazônia Legal compreende uma superfície aproximada de 5.217.423 km², o que corresponde a cerca de 61% do território brasileiro. Pertencem à Amazônia Legal mais de 2/3 das fronteiras terrestres do país.

A biodiversidade

Já o “mercado da vida”, expresso na questão da biodiversidade, é ainda mais complexo, por pelo menos duas razões. Primeiramente, porque a diversidade da vida é também um fenômeno humano, pois tem localização geográfica e formas de apropriação particulares, que se manifestam de maneiras diferentes em distintas sociedades. A segunda razão decorre da própria Convenção sobre Diversidade Biológica, que dá mais atenção aos riscos e às necessidades de preservação da biodiversidade mundial do que aos benefícios para os habitantes dos respectivos ecossistemas. Embora a Cúpula da Terra tenha afirmado o direito soberano dos Estados para explorar seus próprios recursos, a afirmação deste direito não foi acompanhada do devido esclarecimento sobre os direitos de propriedade.

É fácil perceber a importância da Amazônia para o avanço da fronteira da ciência, que reside em grande parte na biotecnologia. O avanço da pes-

Países amazônicos ou da

Amazônia – Correspondem à região que soma os diferentes países que possuem parte da floresta amazônica em seu território, chamada de Amazônia Continental. Reúne Brasil, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, República da Guiana, Suriname e Guiana Francesa.

Corredores Ecológicos ou

de Conservação – Um dos projetos financiados por intermédio do PP-G7 propõe uma nova abordagem para a proteção da biodiversidade em sete grandes áreas de floresta tropical (*corredores ou biorregiões*), localizadas nas regiões de floresta da Amazônia e na Mata Atlântica. Trata-se, basicamente, de definir áreas de ligação entre diferentes ecossistemas, de forma a impedir o isolamento desses sistemas e suas espécies. “Estes corredores incluem áreas de biodiversidade excepcional e englobam muitas das áreas protegidas existentes, incluindo unidades de conservação federais, estaduais e municipais, reservas particulares e terras indígenas”.

Fonte: MMA.

QUADRO 1

A mercantilização da natureza

Em *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time* (A Grande Transformação: as origens políticas e econômicas de nossa época, 1980), Karl Polanyi assinalava que a comercialização da terra, do trabalho e do dinheiro, inexistentes no mercantilismo, eram pré-condição para o surgimento da economia de mercado no século XIX, com a industrialização. Esta subordinou a sociedade, de alguma forma, às suas exigências. A rigor, trabalho, terra e dinheiro não são mercadorias, isto é, objetos produzidos para a venda no mercado. Apesar disso, por processos que o autor definiu como ficção, foram organizados os mercados de trabalho, terra e dinheiro, os quais foram depois submetidos à regulação dos governos para serem protegidos da ação isolada do mercado geral.

Atualmente, novas mercadorias fictícias estão sendo criadas, como é o caso do ar, da diversidade biológica e da água, gerando mercados que buscam ser institucionalizados. É o que se verifica com a tentativa de implementar formas de governabilidade global sobre o ambiente mediante o estabelecimento de regimes ambientais globais, caracterizados por sistemas de normas e regras específicas estabelecidas em acordos multilaterais.

Entre os temas que atualmente são objeto de tentativas de regulação mundial destacam-se a Convenção sobre Mudança Climática, a Convenção sobre Diversidade Biológica e, mais recentemente, as iniciativas para regular o uso da água, como a realização em 2003 do 3º Fórum Mundial da Água, também em Quioto, patrocinado pelas Nações Unidas.

quisa experimental acontece *in vitro*, com técnicas sofisticadas, nos modernos laboratórios de universidades e empresas dos países centrais, principalmente nos Estados Unidos e na Inglaterra. Mas também se desenvolvem em pesquisas de campo, *in situ*, no coração da floresta que contém as matrizes genéticas, muitas das quais ainda não se consegue reproduzir em laboratório. Por este motivo, as práticas sociais desenvolvidas na Amazônia são condição fundamental da pesquisa *in situ*, são fontes de informação por seu saber local, facilitam o acesso às matrizes genéticas e protegem a biodiversidade mediante formas diversificadas de sua utilização.

Entre os dois extremos da experimentação em laboratório e nas pesquisas de campo, há um hiato conceitual. A teoria não tem conseguido acompanhar a rapidez dos avanços experimentais. Para a ciência, a biodiversidade coloca um duplo desafio, o de descrever e quantificar os estados e processos biológicos, e o de atribuir um valor à natureza, que até agora era exterior à esfera econômica. Daí os problemas inerentes à valoração ambiental.

Para a sociedade brasileira, a valorização dos recursos genéticos exige regras de controle sobre seu acesso, que

ainda estão em discussão, além da distribuição de seus benefícios para a população local. Por enquanto, o acesso à biodiversidade é livre, favorece a “biopirataria” e torna urgente a necessidade de regulação deste mercado e do empenho em promover o seu aproveitamento com tecnologias avançadas. Para tanto, a união dos **países amazônicos** é essencial.

O valor crescente da água

Ainda incipiente, começa a ganhar corpo o chamado “mercado da água”. Sua valorização reside na ameaça de escassez decorrente do forte crescimento do consumo, a tal ponto que a água potável passou a ser considerada como “ouro azul”, e como o principal recurso natural, capaz de assumir importância igual à adquirida pelo petróleo no século XX, e de gerar conflitos e guerras no século XXI.

A água deve ser por conseguinte tratada como um *bem social*, mas também como um *bem econômico*. As pesquisas mostram que muitos países já convivem com a escassez de água. O Canadá, por exemplo, assinou um contrato com a China para fornecimento de água por 25 anos. A Turquia construiu uma plataforma seme-

lhante às de petróleo para o abastecimento de navios-tanque com água que será vendida a Israel.

2. UM FALSO DILEMA?

A Amazônia hoje é realmente muito diferente daquela de 1960. Modelos desenvolvimentistas e ambientalistas se sucederam rapidamente na região e ambos deixaram marcas muito profundas na sociedade e no território. O desenvolvimentismo extremado gerou conflitos graves. Por seu lado, o ambientalismo preservacionista hoje não consegue atender às demandas regionais, nacionais e globais. Este impasse atesta a falsa dicotomia desta polarização.

Foram perversos os efeitos sociais e ambientais gerados pela acelerada ocupação da Amazônia estimulada pelo Programa de Integração Nacional, entre 1965 e 1985. Mas deve-se reconhecer que essa política implantou algumas mudanças estruturais que, de alguma forma, contribuíram para o desenvolvimento da região e que perduram até hoje. Entre essas mudanças, podemos citar como principais:

- a conectividade, sobretudo com redes de comunicação, que permitiram estabelecer relações locais-globais em toda aquela região;
- o Pólo Industrial de Manaus, implantado em plena economia extrativista, e a exploração mineral;
- as mudanças no povoamento, que foi deslocado dos rios para as estradas e que se caracterizou por uma intensa urbanização; e
- a sua diversificação e a sua organização na sociedade, o que talvez possa ser considerado como a mudança mais marcante ocorrida naquela região.

Mas, em um primeiro momento, nem a sociedade nem os estudiosos tomaram consciência da importância dessas mudanças. Elas foram

percebidas de forma diversa segundo os interesses particulares dos diferentes atores sociais.

No plano internacional, a Amazônia assumiu importância estratégica em função de seu patrimônio: o das terras, propriamente dito, e o de seu fabuloso estoque de natureza, fonte de vida e capital natural. Este patrimônio deveria ser preservado em benefício de todos, por razões ambientais, econômicas e geopolíticas.

No plano nacional a percepção dominante que se tinha da Amazônia ainda era de uma fronteira móvel de recursos, ou seja, uma área de eventual expansão da economia, na qual a soberania brasileira devia ser garantida. Porém, enquanto a sociedade brasileira via a região como um espaço para o aproveitamento de novas oportunidades, a sociedade regional se organizava para resistir à sua expropriação.

Nesse instante, a cooperação internacional se tornou um novo ator relevante na região, por fornecer ajuda financeira e técnica e estabelecer parcerias com movimentos sociais, para interferir na formulação e condução das políticas regionais. A influência da cooperação internacional se manifestou por meio dos vários programas criados neste período.

Em face da necessidade de conter o desmatamento e os conflitos sociais, implantou-se o *ambientalismo*, que propunha uma ruptura radical com o modelo histórico de uso do território no país. O objetivo era conter a expansão da fronteira móvel, ou seja, a incorporação contínua de terra e recursos naturais para atividades econômicas. Inicialmente, tratava-se de uma política essencialmente *preservacionista*, que praticamente não admitia o uso econômico da natureza.

A partir de 1986, o lançamento do programa Brasil em Ação e da proposta de implantação dos *Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento* – um painel da diversidade de problemas e potencialidades regionais – tornou-se um marco na trajetória regional. Naquele ano, na tentativa de ampliar sua escala de atuação, os formuladores de políticas socioambientais propõem o projeto dos *Corredores Ecológicos ou*

de Conservação. Estes corredores são grandes extensões de terra formando um mosaico de unidades de conservação, terras indígenas e reservas florestais privadas, definidas no âmbito do PP-G7 (ver sobre o PP-G7 ao final da subseção 4.3 deste capítulo).

Um novo conflito se *instala* dentro do governo com a proposta dos *Corredores de Transporte*, elaborada pelo Ministério do Planejamento (MPOG) e o projeto dos *Corredores de Conservação*, defendido pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA).

2.1. Mudanças na geografia e na economia da Amazônia

Nas últimas décadas a Amazônia deixou de ser apenas uma área de fronteira a ser ocupada, e conquistou o status de uma região propriamente dita, carente de programas e de políticas próprias. Vale a pena destacar algumas dessas mudanças ocorridas na década de 1990, principalmente no que toca ao povoamento e ao uso da terra, conforme a seguir.

- Acelerado processo de urbanização que registrou as maiores taxas do país neste ponto específico. Em 2000, 68% da população da região Norte habitavam núcleos urbanos, podendo-se considerar a Amazônia como uma “floresta urbanizada”. A contínua urbanização reduziu a primazia histórica de Belém e Manaus, mas não modificou o quadro nacional clássico: são cidades inchadas, incapazes de oferecer emprego ou ocupações adequadas e de prover serviços básicos à população. São, enfim, redutos onde prolifera a economia informal.
- Redução da imigração e intensificação das migrações inter-regionais. Destacam-se três novos corredores de ocupação: o da rodovia Cuiabá-Santarém, o da estrada Porto Velho-Manaus

com a BR-174, que estabelece ligação desta cidade com a Venezuela, e o fluxo do baixo Amazonas para o Amapá.

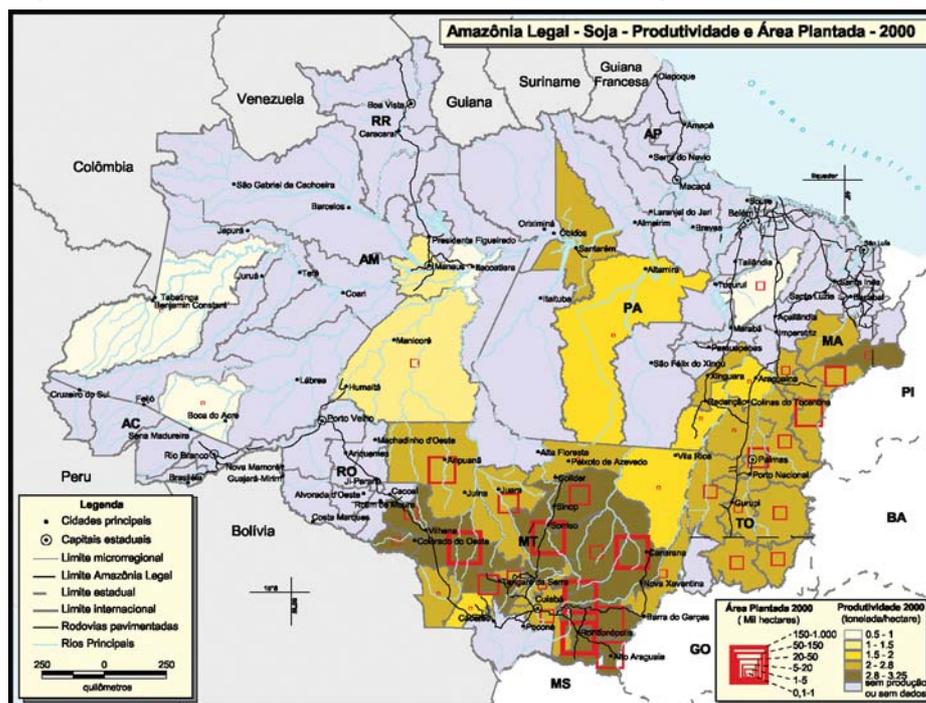
- Processo de fragmentação territorial com a multiplicação de novos municípios, incentivada pela Constituição de 1988.

Com respeito ao uso da terra, a emergência de novos padrões se sobrepõe aos padrões tradicionais. Por um lado, persiste a reprodução do ciclo expansivo da pecuária, da exploração da madeira e o desflorestamento, embora este não seja mais feito de forma tão extensiva e concentre-se, sobretudo, nas áreas já povoadas e em frentes de expansão localizadas ao longo dos novos corredores de transporte. Em contrapartida, grandes inovações se verificam na região. Uma delas é a introdução da agricultura capitalizada, acompanhada da agroindústria da soja. Os cerrados do Mato Grosso deixam de responder isoladamente pela produção da soja, com a tendência de expansão em direção aos estados do Tocantins, Maranhão e Rondônia, nos cerrados e campos dos estados do Amazonas e Roraima, assim como em áreas desmatadas da região sudeste do estado do Pará. É também relevante o

Manejo florestal – Corresponde, segundo o Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (Inpa), à “parte da ciência florestal que trata do conjunto de princípios, técnicas e normas que buscam organizar as ações necessárias para ordenar os fatores de produção e controlar a sua produtividade e eficiência”. O “manejo florestal sustentável (MFS) é um sistema que combina produção com a preservação e conservação”. No MFS, por exemplo, ao derrubar uma árvore para a comercialização de sua madeira, deve haver previamente o plantio de uma muda de sua espécie e respeito ao tempo de sua maturação para corte no futuro. Os produtos de MFS recebem certificação de organizações independentes e internacionais, o que garante sua comercialização no mercado externo.

MAPA 1

Soja: produtividade e área plantada na Amazônia Legal



Fonte: Pesquisa Agrícola Municipal – Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE).
Elaboração: Cláudio Stenner, 2002.

que se verifica em torno de Marabá, com a melhoria da pecuária com métodos mais intensivos de criação, conforme observa o pesquisador Sergio Margulis em estudo publicado pelo Banco Mundial em 2003. Ao lado dos modernos projetos agroindustriais e pecuários crescem também os projetos comunitários, já em número superior a trezentos empreendimentos, impulsionados pelos defensores do modelo socioambiental. A maioria dos projetos alternativos não conseguiu sucesso econômico, mas formaram-se alguns embriões de arranjos produtivos locais.

Por sua vez, a cooperação internacional também se altera. A tendência dos programas ambientais multilaterais é transferir o seu comando para o governo brasileiro numa retirada estratégica dessa posição. O PP-G7, semi-imobilizado por três anos, pretende retomar suas atividades inserindo-se na política governamental que prevê a retomada do crescimento econômico.

O novo rumo da cooperação internacional é patente na atuação do Banco Mundial. Ele gradualmente está abandonando a função de gestor do PP-G7 e voltando à sua função de banco, para financiar projetos de ma-

nejo florestal e de sumidouros de carbono, de iniciativa de diversos governos estaduais.

2.2. Tendências atuais

É a parte sul da Amazônia Legal, representada pelo Mato Grosso, que constitui o domínio da lavoura tecnificada. Ela reproduz, nesse estado, padrões de modernização do uso da terra pautados pela tecnologia e difundidos, com sucesso, no meio rural brasileiro, a partir da agricultura mecanizada do Sul e do Sudeste.

Foi o predomínio da vegetação do cerrado e não de florestas no Mato Grosso que facilitou a expansão da lavoura modernizada da soja nesse estado a partir dos meados dos anos 70, e a expansão da indústria de processamento de óleos vegetais na década de 1980. Este processo marca a passagem de um período inicial de rápido deslocamento geográfico dessa lavoura para o período atual, de consolidação e diversificação de cultivos. Cabe observar que o estado do Mato Grosso deverá se consolidar como o principal produtor de soja da Amazônia – e talvez do país – com uma diferença significativa em relação aos demais estados da região.

Mas a soja não é a única cultura que mudou as técnicas de exploração em Mato Grosso. Merecem ainda grande destaque as culturas de arroz e de algodão. Técnicas modernas, bem elaboradas por nossos pesquisadores, com a ajuda de outras instituições, revolucionaram a produção de arroz na região. Quanto ao algodão, a revolução foi ainda mais significativa.

É preciso, antes de mais nada, ressaltar a importância das agregações. A rápida difusão da cultura do algodão no Mato Grosso estimula o desenvolvimento de um mercado de máquinas e insumos, além de infra-estrutura de transporte e de comercialização. Isto mostra que o elevado custo de produção, nessa região, é fartamente compensado pela alta produtividade alcançada nesta lavoura.

A pecuária nos cerrados amazônicos

A expansão da lavoura tecnificada interage crescentemente com uma outra vertente, também inovadora, que é a modernização da atividade pecuária. Ao contrário do perfil especulativo que a marcou na abertura da fronteira, a pecuária moderna na Amazônia é produtiva e lucrativa.

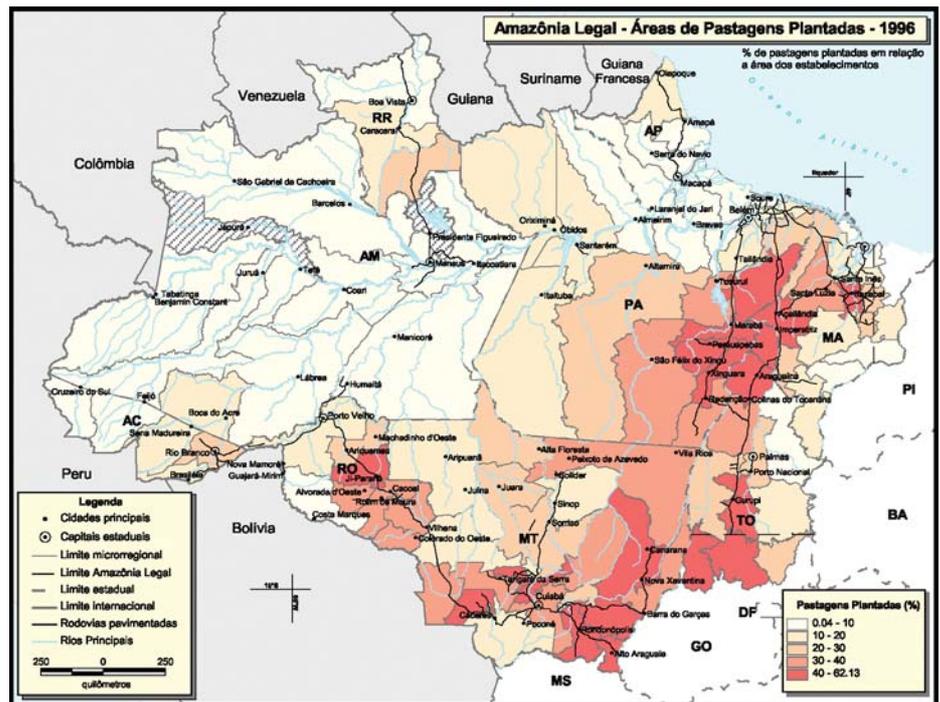
A diminuição espacial das pastagens plantadas dos anos 90 revela a abrangência desta prática, tanto em áreas de cerrado quanto de floresta derrubada. A diminuição das áreas com pastagens nativas e o crescimento das áreas com pastagens plantadas constituem um traço marcante das grandes mudanças ocorridas no padrão do uso da terra. A recuperação das pastagens gera taxas de retorno entre 13% e 14 %, em contraposição às taxas muito baixas obtidas com a pecuária tradicional.

Nas áreas consolidadas de ocupação da Amazônia, duas outras inovações se viabilizaram na década de 1990: a pequena pecuária leiteira – com taxas de retorno de cerca de 12% –, e a pecuária de corte em pastagens reformadas.

Grandes empresas do Sul instalaram filiais no Pará e em Rondônia, para organizar a produção e distribuição do leite. Nos municípios do su-

MAPA 2

Áreas de pastagens na Amazônia Legal



Fonte: Censo Agropecuário (1996) – IBGE.
Elaboração: Cláudio Stenner, 2002.

deste do Pará se produz 1 milhão de litros de leite por dia. Tanto a pecuária de leite quanto a de corte fortaleceram também o comércio de matrizes e bezerras.

3. OS DESAFIOS DA MODERNIZAÇÃO

A expansão no cerrado é comandada por grandes conglomerados internacionais como Bunge, Cargill, ADM, entre outras, e nacionais, como o grupo Maggi. Esta expansão gera uma forma especial de ordenamento do território e cria áreas corporativizadas nas quais o agronegócio avança em ritmo acelerado.

A demanda deste modo de produzir expande a produção e a logística, de modo a regular os custos de transporte para exportação. A busca de saídas pelo Norte implicou a construção dos terminais portuários de Itacoatiara (AM), e Santarém (PA), este ligado ao porto de Itaquí (MA). O planejamento da logística do grupo Maggi é bem revelador das dimensões do agronegócio na Amazônia (ver mapa 3 adiante).

Do outro lado está o uso dos recursos naturais e do território que depende da implementação de novas formas de aproveitamento econômico dos ecossistemas amazônicos. Não temos conhecimento científico pleno dos ecossistemas amazônicos, nem do potencial, nem das tecnologias adequadas à sua exploração. Mas este potencial deve ser visto hoje na imensa escala da Amazônia sul-americana, e demanda um modelo capaz de gerar trabalho e riqueza. Sem destruir a floresta.

3.1. Conflitos socioambientais

Os conflitos socioambientais resultam da distribuição desigual das perdas e dos ganhos. Os ganhos gerados pelas florestas intocadas, por exemplo, beneficiam coletividades, que podem ser a comunidade local, ou toda a sociedade global, enquanto os custos (ou perdas monetárias potenciais) da preservação da floresta atingem os proprietários individualmente. Os conflitos socioambientais na Amazônia são potencializados ou facilitados em decorrência dos seguintes fatores:

MAPA 3 A logística do Grupo Maggi



Fonte: Adaptado de Hermasa S/A apud Carlos Alberto Franco Silva (2003).
Elaboração: Geógrafo Júlio César de Almeida Valério.

- *fraca presença do Estado* – isto permite que as disputas entre agentes sociais sejam confrontadas à margem da legislação vigente e do processo regulatório do Estado;
- *precária regularização fundiária* – a desordem fundiária na Amazônia permite a expansão da grilagem e dificulta a execução de qualquer plano de ordenamento territorial; de acordo com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, existem na Amazônia legal cerca de 700 mil km² de terras griladas;
- *fiscalização deficiente e gestão ineficaz* – é uma das conseqüências direta da fraca presença do Estado na região;
- *articulação institucional frágil* – políticas públicas mal articuladas e contraditórias são fontes potencializadoras dos conflitos socioambientais e podem estimular usos inconciliáveis das terras e conflitos entre as destinações pretendidas para os territórios; é o que Smerald chama de “planejar em terra alheia”; e
- *demanda internacional* – a demanda internacional por commodities, aliada a um câmbio favorável, tem estimulado a expansão da pecuária de corte e da soja –

o Brasil é, atualmente, o maior exportador de carne bovina do mundo; a mesma observação vale para a soja.

4. AMEAÇAS À SOBERANIA?

No contexto de globalização, a geopolítica se fortalece sob nova forma. Trata-se menos da necessidade de conquistar territórios e mais da ênfase em múltiplas formas de pressão para influenciar a tomada de decisão sobre o uso dos territórios dos Estados soberanos.

De maneira velada, cria-se a possibilidade de intervenção em nome do bem comum. São duas as formas pelas quais as limitações à soberania podem se manifestar:

- adesão a acordos internacionais; e
- aceitação, nestes acordos, de condições estabelecidas em financiamentos externos e na cooperação internacional.

4.1. Limitações aceitas por ratificação de acordos internacionais

Agendas internacionais constituem um dos mais fortes instrumentos de coerção no mundo contemporâneo. Estas agendas definem o que será e o que não será discutido. No caso do meio ambiente, trata-se de estabelecer as regras de um monitoramento global do planeta a partir de decisões dos governos em fóruns das nações.

- *Meio ambiente e desenvolvimento* – Esta foi a preocupação do **Relatório Buntland** (1983/87), denominado *Nosso Futuro Comum*, elaborado por uma comissão independente a pedido da Secretária Geral das Nações Unidas. Ele defende o conceito de *desenvolvimento sustentável* e preconiza a necessidade do estabelecimento de um sistema econômico internacional mais equilibrado.

QUADRO 2

Discursos, opiniões e tentativas de ingerência

Difundidos pela mídia internacional, discursos e opiniões sobre a floresta têm forte impacto e tentam fundamentar a tese de uma ingerência externa na Amazônia. O Brasil aparece como vilão ambiental e questiona-se sua capacidade de manter uma Amazônia sustentável. A tentativa de criar uma soberania compartilhada da Amazônia, ou mesmo uma soberania global, é o cerne desta pressão, tal como se pode deduzir das declarações abaixo:

"Se os países subdesenvolvidos não conseguem pagar suas dívidas externas, que vendam suas riquezas, seus territórios e suas fábricas", Margaret Thatcher, primeira-ministra britânica, 1983.

"Ao contrário do que os brasileiros pensam, a Amazônia não é deles, mas de todos nós", Al Gore, senador e vice-presidente dos Estados Unidos, 1989.

"O Brasil precisa aceitar uma soberania relativa sobre a Amazônia", François Mitterrand, presidente da França, 1989.

"O Brasil deve delegar parte dos seus direitos sobre a Amazônia aos organismos internacionais competentes", Mikhail Gorbachev, presidente da então União Soviética, 1992.

"A Amazônia é um patrimônio da humanidade. A posse dessa imensa área pelos países (amazônicos) é meramente circunstancial", Conselho Mundial de Igrejas Cristãs, Genebra, 1992.

- *Aquecimento da atmosfera* – Diz respeito à camada de ozônio e ao efeito estufa. A partir da descoberta da camada de ozônio, originou-se o Protocolo de Montreal (1992), com o intuito de reduzir a produção global de cloro-flúor-carbono, largamente utilizado na indústria e principal causador da destruição de ozônio na estratosfera.
- *Biodiversidade* – Define que os países detentores de biodiversidade têm direitos sobre produtos desenvolvidos a partir dela por outros países.

A Conferência para o Ambiente Global e Resposta Humana para o Desenvolvimento Sustentável (Tóquio, setembro de 1989) retomou os três temas. Em seguida, manifestações tomaram corpo na Cúpula Mundial da Terra, realizada no Rio de Janeiro em 1992. Oficialmente chamada de Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, e mais conhecida como Eco-92, foi a mais importante tentativa de promover o desenvolvimento e conter a destruição do meio ambiente.

O conceito de *desenvolvimento sustentável* (Brundtland, 1987) foi amplamente difundido, incorporado pelas Nações Unidas e demais organismos internacionais. Mas não é um conceito claro. Ele foi endereçado sobretudo aos países periféricos, como tentativa de conter a disseminação do padrão de consumo dos centros desenvolvidos em seus territórios. Esta interpretação fica muito evidente quando se tenta impor a contenção do crescimento demográfico dos países periféricos, quando se observa a ênfase colocada em alternativas de desenvolvimento baseado em empreendimentos de pequena escala, supostamente capazes de fixar a população do campo, e, certamente, de impedir a emigração para os países do Norte.

4.2. Restrições

A ingerência é patente na Amazônia. Ela se manifesta por meio de intensa veiculação de opiniões na mídia internacional, da ajuda econômica e da cooperação de outros governos e organizações que influenciaram em mudanças na política regional a partir de meados da década de 1980. Essas mudanças acarretaram novos modos de posse e uso do território.

Pressões nacionais e principalmente internacionais, oficiais ou não, se intensificaram em meados da década

de 1980, quando as imagens das queimadas na Amazônia causaram grande impacto. O ano de 1989, por sua vez, foi um apogeu nessas pressões, em razão da repercussão mundial do assassinato do líder seringueiro Chico Mendes, ocorrido em dezembro de 1988. Sua morte acrescentou uma dimensão social ao debate em torno do desmatamento na região. Ela deu visibilidade à luta política de outros segmentos sociais, como os povos indígenas e comunidades ribeirinhas, que sobrevivem do uso dos recursos naturais renováveis e precisam defender seus territórios do avanço de pecuaristas e madeireiras.

A partir de então, conservação ambiental e preservação da cultura indígena tornaram-se indissociáveis. A reivindicação de seringueiros e índios por seus próprios territórios foi recontextualizada, à luz da preocupação mundial em torno da conservação ambiental, que apoiou novas formas de legitimação do poder no interior do território nacional.

4.3. A ajuda econômica

O Banco Mundial foi a primeira instituição internacional a estabelecer políticas explícitas de limitações a riscos ambientais nos projetos que financia. Em resposta a pressões internas e externas, o Brasil tomou também uma série de medidas institucionais que se sucederam rapidamente. Elas culminam com a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos

Relatório Brundtland – Trata-se de documento elaborado pela Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas, então chefiada pela primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland. Foi publicado em 1987 com o título *Nosso Futuro Comum*. Define a necessidade de um *desenvolvimento sustentável*, ou seja, de um avanço econômico e social que não esgote ou comprometa os recursos naturais do planeta e viabilize sua continuidade para as gerações futuras.

tos Naturais Renováveis (Ibama) em 1989, do Ministério do Meio Ambiente em 1993, e com a aceitação de dois programas de ajuda econômica, ambos sob a liderança do Banco Mundial.

O Programa Nacional de Meio Ambiente (PNMA), de 1990/91, recebeu como empréstimo US\$ 17 milhões do Banco Mundial para execução de ações que resultassem em uma melhor gestão ambiental. A influência do PNMA tornou-se extremamente significativa na medida em que permitiu a contratação de grande número de técnicos, particularmente no Ministério do Meio Ambiente, que fortaleceram concepções e ações para a preservação ambiental.

O Programa Piloto Para Proteção das Florestas Tropicais Brasileiras (PP-G7) ao longo da década de 1980 tornou-se o mais importante instrumento de ingerência nas atividades de preservação ambiental. O maior contribuinte do PP-G7 é a Alemanha, que entra com quase 50% das contribuições, seguida pela União Européia e pelo próprio Brasil – como contrapartida – e pela Inglaterra, mas a partir de 1997, o desembolso para os projetos vem gradativamente decrescendo e, em 2003, representou menos da metade do total de recursos. Desse montante, grande parte permanece sem investimento ou é gasta com a própria estrutura burocrática do banco referente ao PP-G7, revelando a intenção do Banco Mundial em passar a responsabilidade para o Brasil.

4.4. O papel da cooperação internacional

Na Amazônia, os interesses mundiais em ciência e tecnologia exercem pressões sob diferentes formas. A mais comum é a oficial, explícita, constituída de parcerias entre comunidades científicas institucionalizadas pelos governos dos parceiros, tanto em grandes projetos multilaterais quanto em projetos bilaterais. Outras iniciativas não têm cunho oficial e se traduzem em projetos para proteção da natureza, mas que envolvem a participação de pesquisadores. Incluem desde ações

financiadas por agências de desenvolvimento e bancos estrangeiros até doações para projetos comunitários.

A pressão institucionalizada de comunidades científicas tem ligação estreita com a cooperação internacional. É difícil obter informação e analisar pressões advindas dos projetos bilaterais entre pesquisadores de instituições nacionais e estrangeiras, devido ao seu grande número, diversidade de temas e fragmentação geográfica. Ao que tudo indica, a maioria dessas pressões está ligada a interesses legítimos dos pesquisadores.

Já os grandes projetos multilaterais têm o objetivo explícito de ampliar a informação e o conhecimento sobre o meio ambiente amazônico para benefício do planeta. Mas são também instrumentos de influência dos parceiros internacionais, que exercem pressões por dois elementos associados: o financiamento da pesquisa, extremamente sedutor em um país que carece de recursos para esse fim, e a imposição da agenda científica internacional na Amazônia, que é assegurada pela área de pesquisa e o tema de cada projeto.

A cooperação científica

No campo da cooperação científica, dois grandes projetos multilaterais se destacam: o PP-G7, já mencionado e o LBA (Large Scale Biosphere Atmosphere Experiment in the Amazon). Em ambos, apesar da multilateralidade, a liderança é dos Estados Unidos. O PP-G7 incluiu em seus múltiplos componentes o Subprograma de Ciência e Tecnologia com dois projetos, o de Centros de Ciência (CCs) e os Projetos de Pesquisa Dirigida (PPDs), cujo objetivo inicial era promover a geração e a disseminação de conhecimentos científicos e tecnológicos relevantes para a conservação e o desenvolvimento na região amazônica.

O Subprograma de Ciência e Tecnologia foi coordenado pela Secretaria Técnica do Ministério da Ciência e Tecnologia e teve parceria com a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep). Foi um dos projetos que mais

rapidamente executou as atividades previstas e utilizou os recursos alocados.

O objetivo dos investimentos nos Centros de Ciência foi o fortalecimento institucional, com a melhoria de infra-estrutura e do planejamento estratégico em duas instituições, o Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (Inpa) e o Museu Paraense Emílio Goeldi (Mpeg). Em 1999 o projeto foi considerado concluído.

Os Centros de Ciência foram bem-sucedidos e permitiram ampliar o número de seus doutores, sua produção e parcerias, levando-os a alcançar um padrão científico de nível internacional, mas os Projetos de Pesquisa Dirigida não tiveram o mesmo êxito, em grande parte pela falta de inovação e de integração com os objetivos do PP-G7, o que ensejou reclamação contínua dos doadores de recursos.

Em face disso, o Banco Mundial define em 2001 uma nova estratégia para o PP-G7, com vistas à sua segunda fase. A nova estratégia reconhece as grandes mudanças promovidas nas políticas brasileiras relacionadas com as florestas e tem dois pontos básicos: *a)* reduz a ênfase preservacionista e reconhece a importância do desenvolvimento das populações que vivem na floresta; e *b)* enfatiza a descentralização e passa a envolver não apenas as ONGs, mas também os estados, municípios e o setor privado.

O segundo grande projeto multilateral de cooperação internacional, o LBA, foi iniciado só recentemente. O LBA consolida o processo de globalização da pesquisa na Amazônia. O mais flagrante elemento desse processo é o programa sobre mudanças globais no meio ambiente (Global Environmental Change) comandado pelo Conselho Internacional de União Científicas (International Council of Scientific Unions – Icsu). Esse programa enfatiza pesquisas sobre o meio ambiente e a biodiversidade, mas passou depois a incorporar também a dimensão humana.

Pesquisas conduzidas em âmbito global por meio de parcerias constituem, sem dúvida, uma inovação necessária ao avanço no conhecimento sobre o planeta. Mas duas questões devem

ser colocadas, do ponto de vista dos interesses nacionais, em razão da origem dos financiamentos e da imposição dos temas: a fragmentação das pesquisas é maior em virtude da abrangência regional e de temas pesquisados, e os pesquisadores envolvidos nessas parcerias são engajados em projetos globais, nem sempre coincidentes com os respectivos interesses nacionais.

Enfim, a cooperação internacional é hoje imprescindível para o desenvolvimento da ciência e da tecnologia na Amazônia, como acontece, aliás, em muitos outros países. No Brasil, porém, adquiriu autonomia excessiva, em virtude de deficiências na negociação sobre as prioridades e as condições de financiamento. É indispensável, portanto, compatibilizar a estratégia de participação da comunidade científica internacional com o desenvolvimento de projetos também de interesse do Brasil e de suas instituições.

4.5. A reativação e a defesa das fronteiras políticas

As relações transfronteiriças são tema prioritário para o Brasil, particularmente na Amazônia. Fronteiras são zonas de instabilidade e foco potencial de conflitos gerados pelas populações locais ou por pressões externas. A multiplicidade de atores e de redes técnicas e políticas que nelas atuam representam desafios concretos à soberania dos Estados. Tais desafios são particularmente inquietantes na fronteira amazônica, a mais extensa do país, distante do centro de poder nacional e de difícil acesso. Todos são empecilhos importantes ao seu controle, sobretudo quando novos atores econômicos, sociais e políticos, com interesses diversos, em grande parte ilegais, nela encontram terreno fértil para atuar.

Uma grande concentração de extensas Áreas Protegidas ao longo das fronteiras, muitas vezes com a sobreposição de Terras Indígenas e **Unidades de Conservação**, agrega novos problemas para o controle fronteiriço e para a defesa nacional. Este fato gera conflitos entre três jurisdições que se justapõem no território: a de estados, a de municípios e a federal. Essa sobre-

TABELA 1

Municípios com áreas federais e/ou estaduais protegidas na Amazônia Legal, 1996

Unidades da Federação	Número de municípios		Municípios com terras indígenas e/ou unidades de conservação		Participação de municípios com áreas de legislação especial/Total	
	1995 (a)	1996 (b)	1996 (b)	1996 (b/a)	1996 (b)	1996 (%)
Amazonas	62	62	50	80,6		
Pará	128	128	47	36,7		
Rondônia	40	40	25	62,5		
Acre	22	22	16	72,7		
Roraima	8	8	8	100		
Amapá	15	15	10	66,6		
Maranhão	109	109	20	18,3		
Tocantins	123	123	20	16,3		
Mato Grosso	117	117	43	36,7		
Amazônia Legal	624	624	244	39,1		

Fontes: Anuário Estatístico do Brasil (1995) e Arquivo Gráfico de Áreas Especiais (atualizado entre abril/maio de 1996), IBGE/DGC/Detre (arquivo atualizado em dezembro de 1995).

posição é ditada pela legislação que regula as áreas protegidas. Esse conflito, contudo, não incide uniformemente na região, conforme mostra a tabela 1.

A tabela evidencia as desigualdades, com destaque para os estados de Roraima, Amazonas e Acre, nos quais mais de 70% dos municípios encontram-se sob áreas de legislação especial. A similaridade nos períodos da demarcação de terras indígenas e de unidades de conservação na Amazônia revela o crescimento da vertente ambientalista.

Em 2002, a distribuição espacial das terras indígenas e unidades de conservação no território amazônico desenha um grande arco de proteção legal ao longo da fronteira política nacional, que parte de Rondônia, passa pelo Acre, Amazonas, Roraima, Pará e alcança o Amapá. Essa nova e imensa malha territorial torna-se, assim, uma questão de importância interna e externa, de enorme valor estratégico nas relações do Brasil com a América Latina e o mundo.

Com efeito, algumas das terras indígenas delimitadas na Amazônia brasileira envolvem territórios transfronteiriços na Venezuela, Colômbia e Peru, o que empresta à questão indígena um sentido não apenas nacional, mas sul-americano e mundial, quanto ao patrimônio ambiental e cultural. A Amazônia torna-se, assim, sujeita não só a pressões resultantes da tensão característica das relações estabelecidas no interior da Federação brasileira, como de pressões políticas e econômicas in-

Unidades de Conservação (UCs) –

São as áreas destinadas à preservação regulamentadas pelo Conselho Nacional de Unidade de Conservação (Snuv), coordenado pelo Ibama, que é o principal órgão executor da política ambiental brasileira no nível federal. As UCs são divididas em dois grandes grupos: *i)* as de proteção integral, que se destinam exclusivamente à conservação e pesquisa e podem ser os Parques Nacionais (Parnas), as Reservas Biológicas (Rebios), as Reservas Ecológicas (Resecs), as Estações Ecológicas (Esecs) e os Refúgios da Vida Silvestre (RVS, áreas de proteção integral que podem ser de propriedade pública ou privada); e *ii)* as de uso sustentável, nas quais é permitida a exploração racional e controlada, que podem ser Áreas de Proteção Ambiental (Apas), Florestas Nacionais (Flonas), Áreas de Relevante Interesse Ecológico (Aries) e Reservas Extrativistas (Resexs). Além dessas categorias, existem as Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs, propriedades privadas transformadas em área de proteção por desejo voluntário do proprietário). No início de 2005, o Ministério do Meio Ambiente, por intermédio do Ibama, administrava 256 UCs, de todos os tipos, somando 45 milhões de hectares. Além dessas UCs, contabilizava a existência de 364 Reservas Particulares do Patrimônio Natural e outros 22 milhões de hectares de áreas de proteção administradas pelos governos estaduais. (dados de área, ver site do Ibama)

ternacionais em favor da conservação do meio ambiente.

Nas fronteiras internacionais, tais restrições são decorrência de fatores externos, como o tráfico de drogas e convulsões políticas nos países vizinhos, nos quais é crescente a presença militar dos Estados Unidos e também da União Européia. Há ainda os fatores e conflitos internos, provocados pela justaposição de ordens administrativas, pela extensão de áreas protegidas excluídas do circuito produtivo e das muitas sob autonomia dos grupos indígenas (ver mapa 4).

As Forças Armadas têm um papel fundamental no controle das fronteiras. Seus instrumentos mais importantes para isso são o Projeto Sipam/Sivam, recém-desmembrado, e o Programa Calha Norte, que apesar de suas dificuldades tem sido em grande parte responsável pela presença constante do Estado brasileiro na Amazônia Setentrional. O papel do Calha Norte foi recentemente – em 2001 – resgatado com nova abordagem. Também importante é a iniciativa para integração da Amazônia sul-americana, assim como as operações conjuntas da Polícia Federal e da Receita Federal no controle das fronteiras.

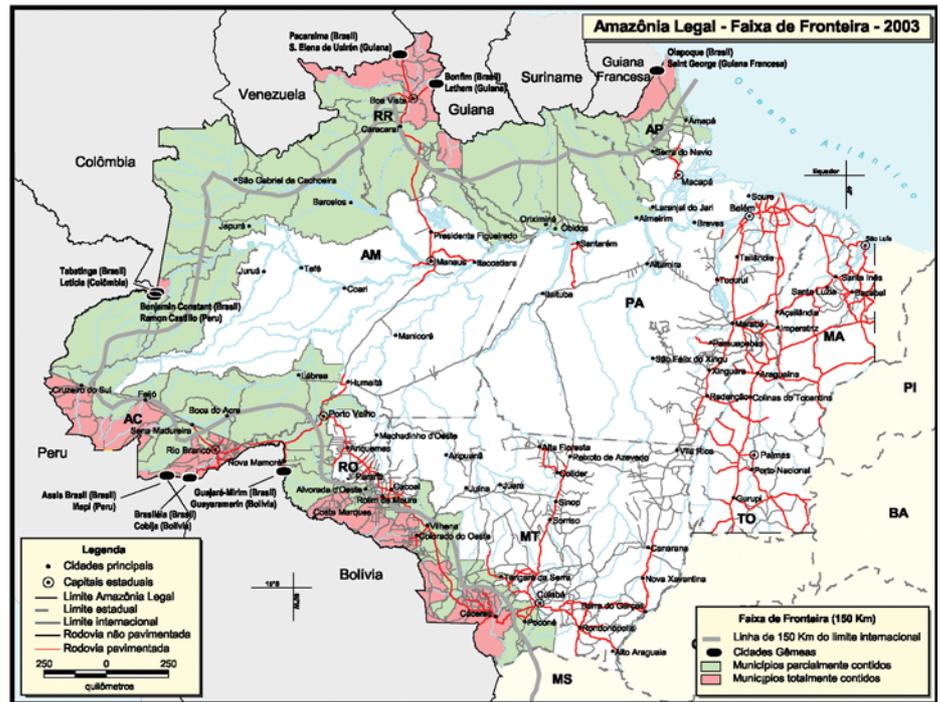
5. O QUE É PRECISO PARA ALCANÇAR UM NOVO PADRÃO DE DESENVOLVIMENTO?

A despeito de ter contribuído para incutir em todos os grupos sociais a importância do cuidado com o meio ambiente na Amazônia, assim como da produção da legislação necessária, o ambientalismo não solucionou o problema do desflorestamento, nem promoveu o uso adequado da floresta. Após quinze anos de dominância dessa estratégia, o saldo de seu desempenho merece uma análise mais demorada.

As dificuldades do ambientalismo se devem à sua incapacidade de gerar emprego e renda, ou de melhorar sua distribuição. Se o desenvolvimentismo foi perverso, e se o seu antídoto não foi capaz de solucionar os grandes conflitos, o que fazer, então?

MAPA 4

Amazônia Legal: faixa de fronteira



Fonte: IBGE.
Elaboração: Cláudio Stenner.

Todos os segmentos da população regional ouvidos diretamente em campo, demandam, em primeiro lugar, a presença do Estado, e, em segundo, o zoneamento ecológico-econômico como soluções possíveis para os atuais conflitos. Cientes desta situação, as autoridades governamentais querem adotar algumas iniciativas importantes, entre as quais merecem destaque:

- *Plano Amazônia Sustentável (PAS)* – É um programa que insere a variável ambiental nas políticas públicas setoriais para compatibilizar crescimento econômico, inclusão social e conservação ambiental. Este PAS engloba os cinco itens seguintes:
 - produção sustentável com tecnologia inovadora;
 - inclusão social;
 - gestão ambiental e ordenamento do território;
 - infra-estrutura para o desenvolvimento; e

- novo padrão de financiamento.
- *Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento* – Este programa tem como objetivo promover a redução das taxas de desmatamento na Amazônia por meio de ações integradas.
- *Plano da Estrada BR-163 Sustentável* – Solução para a estrada Cuiabá-Santarém.
- *Política Nacional de Desenvolvimento Regional* – O princípio básico deste subprograma é incorporar uma visão nacional à formulação de políticas regionais

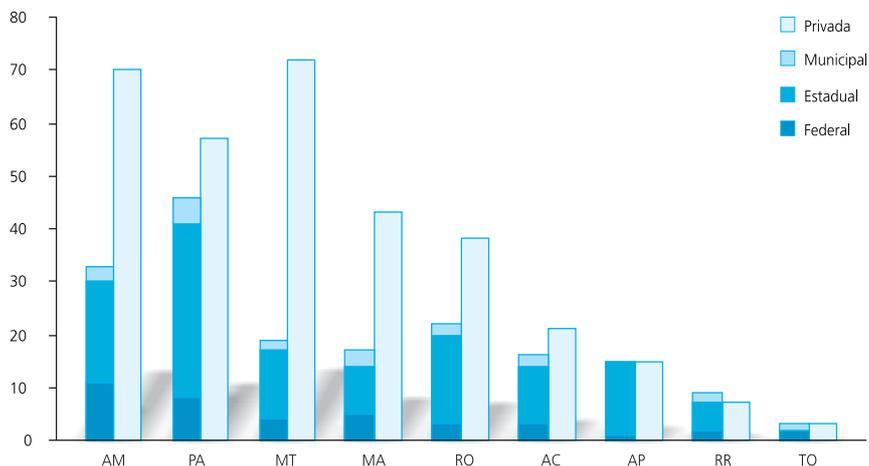
E chega-se à conclusão deste capítulo com algumas decisões de caráter muito concreto para a solução de problemas também muito concretos que perturbam a realidade do problema da Amazônia. E, ao final, cumprir deixar claro que a estratégia essencial e decisiva para o desenvolvimento

sustentável da região amazônica será o investimento maciço em ciência e tecnologia.

O foco da estratégia de desenvolvimento científico e tecnológico para a Amazônia deve estar voltado para a constituição de cadeias tecnoproductivas, baseadas na biodiversidade, dadas as

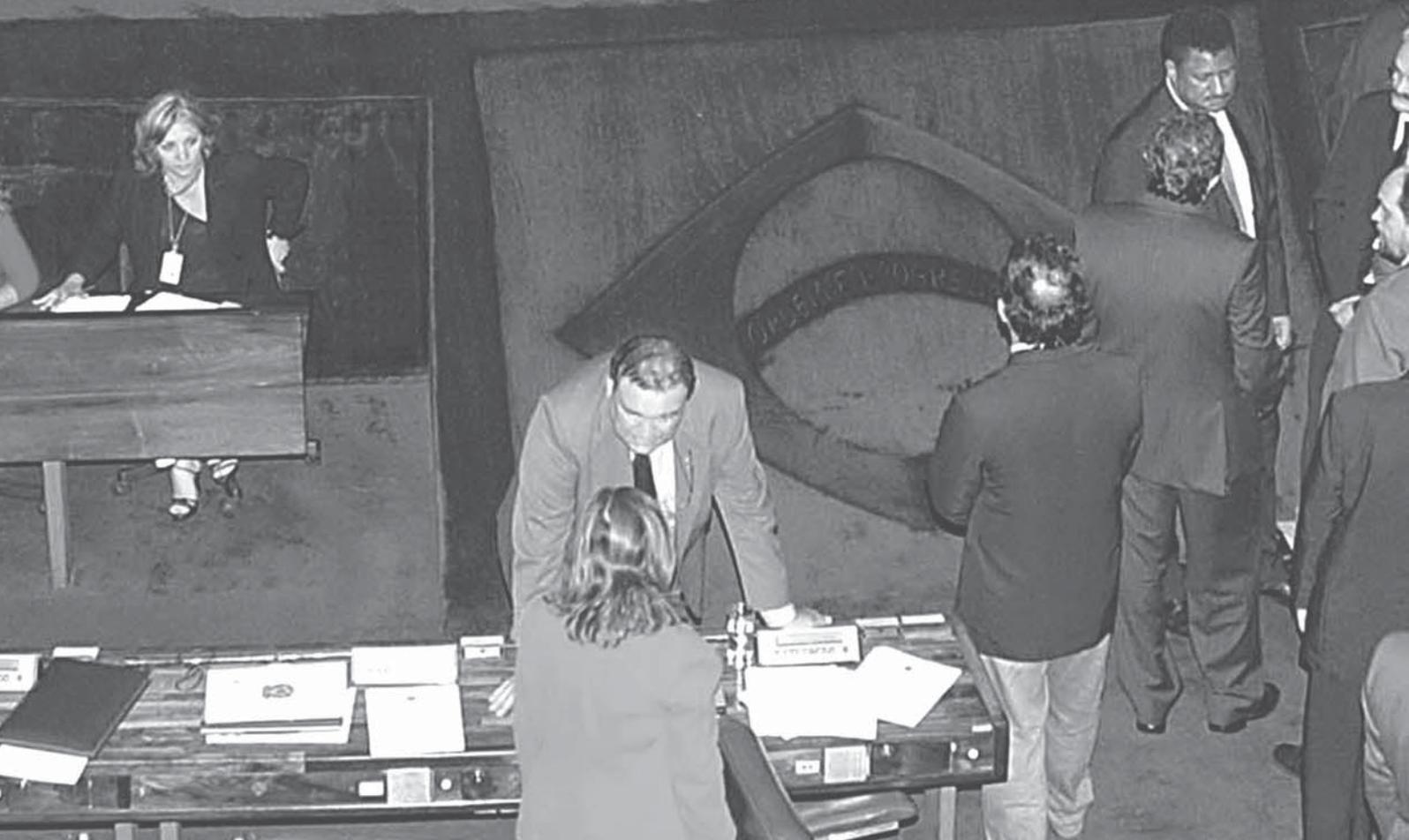
possibilidades que seu aproveitamento apresenta para gerar riqueza e inclusão social sem destruir a natureza. Este aproveitamento pode se disseminar por toda a região (ver gráfico 1) e envolver as comunidades que habitam as extensões florestais e as fronteiras políticas.

GRÁFICO 1
Distribuição das instituições de C&T, 2004



Fonte: Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) - Programa de Informação para a Gestão de Ciência, Tecnologia e Inovação do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (Prossiga/IBCT) - Portal da Ciência e Tecnologia da Amazônia. Organização: Aixa Melo. Disponível via <http://www.prossiga.br/amazonia/>. Arquivo consultado em 2004.

VII – O ESTADO E A FEDERAÇÃO



VII – O ESTADO E A FEDERAÇÃO



COMO CONCILIAR INTERESSES NEM SEMPRE COINCIDENTES

A permanente propensão à geração de crises que a dicotomia federalismo *versus* centralismo tem exibido ao longo da história brasileira constitui, ainda, objeto de tensões nacionais. No contexto atual de desenvolvimento da economia nacional e das exigências colocadas pelo processo de globalização, abertura comercial e integração dos mercados financeiros e de produtos, o maior desafio do Estado é conciliar objetivos que combinem políticas de **austeridade fiscal** com eficiência microeconômica. Para isso, o Estado deve utilizar instrumentos de política econômica e realizar reformas institucionais, sem comprometer seu papel de provedor das políticas públicas indispensáveis para um desenvolvimento menos desigual e mais equilibrado.

Em **países federativos**, como o Brasil, esse desafio adquire proporções ainda maiores, pois as políticas públicas devem também procurar manter o equilíbrio federativo e a coesão nacional, ao mesmo tempo em que a autonomia federativa precisa ser repensada à luz das novas exigências de harmonização das estruturas tributárias em âmbito internacional.

Não se trata de uma tarefa fácil, principalmente quando o Estado enfrenta sérias limitações financeiras e fortes constrangimentos políticos para adotar as medidas necessárias à promoção e à sustentação do desenvolvimento. Eis alguns desses problemas:

- o elevado grau de rigidez do **Orçamento Federal**, que dificulta mudanças na composição do gasto e na redefinição das prioridades públicas; como consequência, há uma estreita margem para a realização de investimentos públicos em áreas vitais, como as da saúde, educação, segurança, infra-estrutura econômica e urbana, meio ambiente e ciência e tecnologia;
- os desequilíbrios existentes na Federação brasileira, provocados por distorções que se acumularam nas três últimas décadas no nosso federalismo fiscal, e pela ausência de uma nova abordagem de políticas de desenvolvimento regional; e
- a má qualidade do sistema tributário brasileiro, que prejudica o crescimento econômico não somente pela dimensão, mas também pela composição da carga tributária.

Importa, pois, compreender a natureza dessas limitações para avaliar as possibilidades e os meios de superá-las.

1. RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA E BAIXA CAPACIDADE DE INVESTIMENTOS PÚBLICOS

O fenômeno da rigidez orçamentária não é recente, mas se acentuou consideravelmente nos últimos anos e impôs crescentes limitações ao investimento e à revisão das prioridades orçamentárias. Ele se manifesta na ampliação do

Austeridade fiscal – Trata-se da política que se preocupa em manter o equilíbrio das contas públicas, ou seja, uma política que favoreça uma situação de austeridade na qual não ocorrem gastos excessivos do governo em relação às suas receitas, evitando o surgimento de déficits e de dívidas públicas (ver *Superávit ou déficit das contas públicas*, no início do capítulo *Estabilidade e Crescimento*).

Federalismo – É a forma de organização política de um país em que as unidades governamentais (os entes federativos, como o governo federal, os governos dos estados e dos municípios, por exemplo) são dotadas de autonomia necessária para manter o equilíbrio que se estabelece entre elas para a construção da Federação, nos campos político, tributário e financeiro. Isso significa liberdade para eleger seus governantes, contar com competências tributárias próprias e dispor, *inter alia*, de poder de decisão para melhor alocar os recursos de acordo com as suas prioridades.

Orçamento Federal – É o instrumento que registra as receitas e despesas do governo federal, bem como os seus resultados, e por meio do qual a sociedade exerce controle e fiscalização de suas ações, por intermédio de seus representantes políticos

espaço que as despesas obrigatórias ocupam no orçamento, aí incluídas aquelas necessárias para honrar os compromissos com o pagamento da dívida pública e as que contam com alguma forma de proteção. Como resultado, reduz-se o espaço para a realização de escolhas orçamentárias e para mudanças na composição do gasto público. Nos momentos de crise econômica, as **despesas discricionárias** são cortadas para garantir a austeridade fiscal.

Para o enrijecimento do orçamento concorrem as receitas vinculadas ao financiamento de uma área específica e as que resultam de direitos legalmente constituídos. A tabela 1 mostra, como exemplo do primeiro caso, as principais vinculações de impostos e contribuições contempladas no Orçamento Federal, no qual se destacam como áreas beneficiadas a educação, a saúde e a seguridade social. E, entre as **despesas obrigatórias** mais importantes, destacam-se as do custeio dos benefícios da Previdência Social e do pagamento dos servidores ativos e

inativos da União, além das transferências constitucionais previstas para estados e municípios. O avanço dessas vinculações, combinado ao aumento das despesas obrigatórias no orçamento, tem sido responsável por limitar as escolhas orçamentárias. (ver tabela 2).

Ausência de mecanismos de cooperação

Além das restrições do Orçamento Federal, também é limitada a contribuição que os demais entes da Federação, ou seja, os estados e municípios, podem dar à implementação de políticas prioritárias para o desenvolvimento. A par de exibirem um elevado nível de endividamento, enfrentam dificuldades para administrar seus orçamentos com a queda de receitas provocada pelo baixo dinamismo da economia.

Em tese, embora todos estejam isoladamente em dificuldades, seria possível obter melhores resultados com uma articulação mais efetiva das políticas públicas e uma maior cooperação entre governos federal, estaduais e municipais. Mas a existência de enormes disparidades na repartição dos recursos orçamentários de estados e municípios, fruto de um ultrapassado e distorcido sistema de partilhas e transferências de receitas, dificulta a abertura de caminhos de cooperação entre as três esferas de governo em prol de uma maior oferta de políticas públicas para o desenvolvimento.

Tamanhos desequilíbrios são fontes de desperdício dos escassos recursos públicos e tornam difícil e problemática a adoção de mecanismos de cooperação intergovernamental que poderiam melhorar as políticas públicas sem comprometer a responsabilidade fiscal. A esse respeito, vale citar

TABELA 1
Vinculações das principais receitas de impostos e de contribuições sociais no orçamento de 2002

Receitas/Impostos	2002 (realizado) - em % do PIB	Vinculações			
Importação	0,6	18% para a educação após dedução de 20% para a DRU			
Exportação	-	18% para a educação após dedução de 20% para a DRU			
ITR	-	50% para os municípios		Educação: 18% após transferências constitucionais e DRU	
IR	5,98	FPE: 21,5%	FPM: 22,5%	Fundos regionais: 3%	Educação: 18% após transferências constitucionais e dedução para a DRU
IPI	1,41	FPE: 21,5%	FPM: 22,5%	Fundos regionais: 3%	Fundo de Compensação às Exportações: 10% Educação: 18% após transferências constitucionais e DRU
IOF	0,3	18% para a educação após dedução de 20% para a DRU			
IOF-ouro	-	Estados 30%	Municípios: 50%	Educação: 18% após transferências constitucionais e DRU	
Contribuições sociais					
Cofins	3,94	Seguridade/Previdência: 80%			
PIS/Pasep	0,97	FAT: 60%			BNDES: 40%
Salário-Educação	0,27	FNDE: 1/3		Sec. estaduais de Educação: 2/3	
CPMF	1,54	Saúde: 42,1%		Previdência: 21%	Fundo de Pobreza: 21,1%
Cont. prev. – RGPS	0,33	Custeio dos benefícios previdenciários: 100%			
Cont. prev. – serv.	5,37	Aposentadoria do setor público: 100%			
CSSL	1,01	Seguridade Social: 80%			

Fontes: Cunha, A. e Rezende, F. (2003). Congresso Nacional/CMO. Parecer preliminar ao PL no. 31, de 2003. Congresso Nacional – Proposta Orçamentária de 2004. Brasília (2003).

TABELA 2
Despesas primárias obrigatórias, juros pagos e despesas discricionárias – participação na despesa total, 2001 – 2004 (em %)

Discriminação	Realizado		Reprogramado	PL
	2001	2002	2003	2004
Primária obrigatória	73,1	73,5	74,9	73,6
Juros pagos	8,1	9,8	10,8	10,5
Discricionária	18,8	16,6	14,3	15,9
Despesa total	100	100	100	100

Fontes: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. PL do Orçamento de 2004. Brasília, 28/08/2004.

a experiência recente na área da educação, com o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), que trouxe importantes resultados para a universalização do acesso à escola.

As distorções do sistema tributário

As restrições ao corte de gastos, somadas à deterioração da qualidade do sistema tributário, esta provocada pela necessidade de promover o ajuste fiscal com aumento de impostos economicamente ineficientes e socialmente perversos, acabam por elevar o chamado **custo-Brasil**, reduzir a competitividade das exportações e limitar a expansão do mercado interno.

De fato, considerando apenas as contribuições que financiam a seguridade social, juntamente com as demais contribuições econômicas e sociais cobradas pela União (FGTS, Cide-combustíveis, salário-educação), verifica-se que sua participação na carga tributária chegou a 45% em 2003. Esse percentual elevado dá uma boa idéia do que a ineficiência da tributação representa em perda para a competitividade na produção nacional e para o crescimento econômico. Apesar de o governo ter aprovado a extinção parcial da cumulatividade do PIS, a partir de 2003, e da Cofins, a partir de 2004, as novas regras aplicadas à cobrança desses tributos ainda estão longe de serem suficientes para eliminar as distorções que acarretam.

Além de ruim para a economia, a política tributária dos últimos anos também ignorou a questão da equidade, com 80% do valor arrecadado por impostos indiretos e apenas 20% por impostos diretos (imposto de renda e impostos sobre o patrimônio).

2. ORIGENS DO AGRAVAMENTO DAS LIMITAÇÕES

As limitações que o Estado brasileiro enfrenta para implementar políticas mais arrojadas de desenvolvimento têm origem em duas mudanças importantes, ambas introduzidas na

Constituição de 1988. Apesar do mérito e das intenções que as motivaram, essas mudanças e a reação a elas explicam o padrão seguido nos últimos anos para promover o ajuste fiscal requerido pela estabilização da economia e o enfrentamento das turbulências internacionais.

A Constituição de 1988

O objetivo de ampliação dos direitos da cidadania que norteou a Constituição de 1988 é explicitado nas mudanças introduzidas nos capítulos do sistema tributário nacional (Título VI, Cap. I) e da ordem social, no capítulo específico da Seguridade Social (Título VIII, Cap. II). Tratados separadamente, esses temas ressentiram-se da ausência de elos que lhes dessem organicidade e consistência. Como consequência, produziram efeito contrário ao pretendido. Seus resultados acabaram por anular parte dos ganhos da descentralização promovida e tornaram problemática a cobertura dos direitos sociais ampliados.

A descentralização tributária

Não existem dúvidas de que as mudanças da nova Constituição contribuíram, de forma expressiva, para o fortalecimento do federalismo no país. Elas ampliaram a autonomia dos governos municipais e estaduais, promoveram considerável redistribuição do bolo tributário em prol dos estados e municípios e inverteram a equação da distribuição das receitas característica do regime militar. De fato, estados e municípios ganharam maior autonomia tributária com a nova Constituição, pois passaram a determinar as alíquotas de alguns de seus impostos e recuperaram da União sua prerrogativa de conceder isenção de seus próprios tributos. Todavia, o aspecto mais importante para o aumento dessa autonomia foi a ampliação do campo de competência de tributação de estados e municípios, o que aumentou sua capacidade de gerar receitas próprias.

Os municípios, que no sistema anterior contavam com apenas dois

impostos tradicionais, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto Sobre Serviços (ISS), passaram a contar com o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis *intervivos* (Itbi) e com o Imposto sobre a Venda a Varejo de Combustíveis (IVVC). Os estados também ampliaram seu campo de competência, na substituição do antigo Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) pelo atual Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que incluiu os serviços de transporte rodoviário (ISTR) e comunicações (ISC). O ICMS incorporou também, em sua base, os impostos únicos – sobre Combustíveis e Lubrificantes (IUCL), sobre Energia Elétrica (IUEE) e sobre Minerais (IUM). Até então, esses impostos eram cobrados pela União e repartidos entre as esferas governamentais para aplicação de seus recursos na infra-estrutura.

Mas foi na partilha das receitas tributárias entre União, estados e municípios que mais se avançou na descentralização dos recursos públicos. A nova partilha resultou de pressões feitas por representantes de interesses estaduais e municipais, ao longo de todo o Congresso Constituinte, para aumentar sua participação no bolo tributário. Ao final, conseguiu-se a aprovação de uma proposta de redistribuição de receitas que ia muito além do que fora apresentado pelo governo federal.

Na proposta aprovada, o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Fundo de Participação dos Estados (FPE) tiveram seus percentuais elevados, respectivamente, de 17% para 22,5% e de 14% para 21,5%. A estes foram adicionados mais 3% destinados ao Fundo Constitucional de Financiamento das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, criado com a Constituição. Além disso, do montante arrecadado do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), mais 10% seriam destinados ao Fundo de Compensação das Exportações de produtos manufaturados, criado para compensar estados e municípios de perdas de receitas do ICMS provocadas pela isenção desse imposto nos pro-

dutos exportados, prevista na Constituição. Isso significa que dos dois impostos tradicionais mais importantes que permaneceram na esfera da União com as mudanças realizadas (o imposto de renda – IR – e o IPI), a ela caberia apenas 53% da arrecadação do primeiro e 43% do segundo. Isso já sinalizava dificuldades para o cumprimento das novas responsabilidades que lhe foram atribuídas.

Os efeitos gerados por essas mudanças nos três anos após a promulgação da Constituição não deixam dúvidas sobre a melhoria para os governos estaduais e municipais em detrimento da União. Em relação à arrecadação direta de tributos, a União viu sua participação na carga tributária declinar de 72,3%, em 1987, para 63,4%, em 1991, enquanto a dos estados aumentou de 25,2% para 31,2% e a dos municípios, de 2,5% para 5,4%, no mesmo período.

A Seguridade e a ampliação dos direitos sociais

O conceito de Seguridade Social da Constituição de 1988 procurou construir uma rede de proteção social e garantir a ampliação dos direitos de cidadania, com a universalização de acesso e a prestação de alguns serviços públicos essenciais à população. Ele foi definido no seu artigo 194 como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar, observado o princípio da uni-

versalidade da cobertura e do atendimento, os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. Embora tenha ampliado consideravelmente o contingente de beneficiários, o conceito apenas abrigou atividades que já eram atendidas pela Previdência Social na estrutura anterior – tanto a concessão de benefícios da Previdência, quanto as ações da saúde e da assistência social.

Compelido a assumir sozinho o ônus de sustentar os novos direitos, e diante das perdas de recursos que sofrera, o governo federal pôs em marcha, já a partir do primeiro ano após a promulgação da nova Carta Magna, um processo de ajuste em suas finanças, que, por suas características, prejudicou a competitividade da economia e foi enfraquecendo a Federação.

Assim, embora tenha sido pensada para revitalizar a Federação, a descentralização de recursos a debilitou, porque não foi acompanhada também por uma distribuição dos encargos entre os governos e de novos mecanismos de cooperação intergovernamentais, o que passou a condicionar a natureza do ajuste fiscal – ajuste esse que, apoiado em uma carga tributária crescente e alimentada por impostos de má qualidade, passa a prejudicar o crescimento da economia.

3. A NATUREZA DO AJUSTE E O AGRAVAMENTO DAS LIMITAÇÕES DO ESTADO

O ajuste dos anos 90

O ambiente econômico que se seguiu à Constituição de 1988 não se mostrou favorável para acomodar as inevitáveis pressões resultantes de redução das receitas do governo federal e do aumento de gastos com direitos sociais. Após o fracasso dos programas de combate à inflação da década de 1980, tornou-se cada vez mais evidente a ameaça de um processo hiperinflacionário. Em 1988, a taxa de inflação no país alcançou temerários 1.117%, de acordo com o IGP-DI da FGV. Mesmo com o PIB apresentando um crescimento negativo de -0,06% no ano, o descontrole inflacionário indicava

a necessidade de adoção de medidas restritivas para reverter a situação de instabilidade. Lançado em 15 de janeiro de 1989, o Plano Verão, que acabou se revelando de fôlego curto como programa de estabilização, foi o instrumento de travessia com o qual se procurou estancar este processo e transferir para o governo que tomaria posse no ano seguinte a responsabilidade por sua solução.

No campo fiscal, apesar da reforma orçamentária realizada em meados da década de 1980, com o objetivo de melhorar a eficiência do gasto, dar transparência à situação das contas públicas e melhorar o controle dos focos de pressão inflacionária, a situação continuou crítica. Em 1989, primeiro ano após a promulgação da Constituição, o governo federal arcou com pesados encargos de juros da dívida pública, com forte impacto nas **contas públicas**: seu déficit operacional subiu para 6,9% do PIB, bem acima do registrado no ano anterior.

Premido pela instabilidade macroeconômica e por uma progressiva deterioração das contas públicas, o governo federal passou a aumentar as receitas. Com espaço reduzido para equilibrar o orçamento pelo lado dos gastos, dadas as vinculações estabelecidas na Constituição de 1988, com a criação da Seguridade Social, a saída foi se utilizar da brecha para a cobrança das contribuições sociais previstas no artigo 195 da própria Constituição. Essa opção revelou-se prejudicial para a competitividade econômica, por apoiar-se em impostos de incidência cumulativa. E também para a Federação, por gerar novas estruturas de transferências intergovernamentais de recursos com lógicas e critérios distintos, que ampliaram as desigualdades entre os orçamentos dos entes federados. Os resultados produzidos com o ajuste deixaram clara a inconsistência das mudanças promovidas na Constituição, com as quais se procurou conciliar a descentralização tributária com a ampliação dos direitos sociais.

A situação da economia também não permitiu que os governos subnacionais contribuíssem como era esperado para o financiamento dos

Contas públicas – Correspondem às contas do setor público: suas receitas e despesas. Podem, em determinados casos, se referir a todos os segmentos que as compõem, como o governo federal, os estados, os municípios, e as empresas estatais. Quando as receitas são insuficientes para cobrir suas despesas, gera-se um déficit orçamentário (ver *Superávit ou déficit das contas públicas*, no início do capítulo *Estabilidade e Crescimento*). Quando são iguais ou superiores, tem-se equilíbrio ou superávit orçamentário.

direitos sociais. O gráfico 1 mostra a participação anual do ICMS em porcentagem do PIB, indicando perdas de arrecadação dos governos estaduais em seu principal imposto. Após expressivo crescimento em 1989 e 1990, o ICMS ingressa numa trajetória de declínio a partir de 1991 e nela se mantém até 1993, quando sua participação no PIB já é 1,2% inferior à de 1990. Somente em 1994, com a retomada do crescimento e o início do Plano Real, a arrecadação do ICMS, como proporção do PIB, volta aos níveis alcançados após a Constituição de 1988.

Com sua principal fonte de receita enfraquecida, os estados e, em menor grau, os municípios, perdem boa parte dos ganhos obtidos com a nova Constituição e também sua capacidade para contribuir no financiamento dos direitos sociais. Tornou-se necessário aos governos, em especial aos estaduais, recorrer a dívidas para complementar suas necessidades de caixa, modificando a equação de financiamento contemplada na Constituição. Com isso, suas finanças ingressaram num quadro de desequilíbrios permanentes e estruturais.

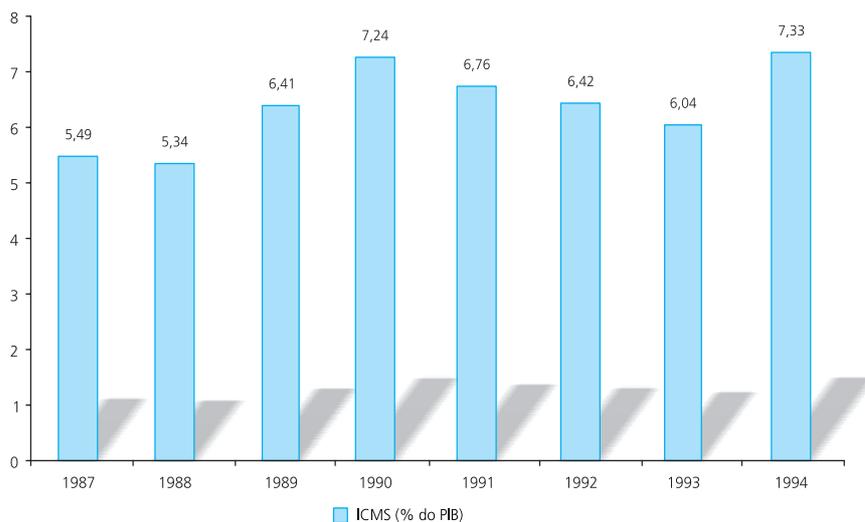
Conforme as exigências do ajuste fiscal tornavam-se crescentes, ganhava força a interação negativa entre as duas principais mudanças introduzidas pela Constituição de 1988 no campo fiscal: a descentralização tributária e a Seguridade Social. Sem contar com a cooperação dos governos subnacionais para financiar a Seguridade e sem fundos suficientes para fechar suas contas, tornou-se imperativo para o governo federal recorrer, várias vezes, às contribuições sociais para atender às suas necessidades financeiras. Isso fez o Estado avançar ainda mais rapidamente no desmonte da fronteira entre o orçamento fiscal e o da Seguridade Social.

O aprofundamento do ajuste e seus limites a partir de 1999

Com a mudança na condução da política econômica a partir de 1999, a questão fiscal passa a ser tratada com maior rigor. A geração de superávits primários e o controle da dívida transformam-se em compromissos funda-

GRÁFICO 1

Arrecadação do ICMS como proporção do PIB, 1987 – 1994



Fonte: Varsano, R. et alii. Ipea, Texto para Discussão no. 800. Disponível em: <www.ipea.gov.br>

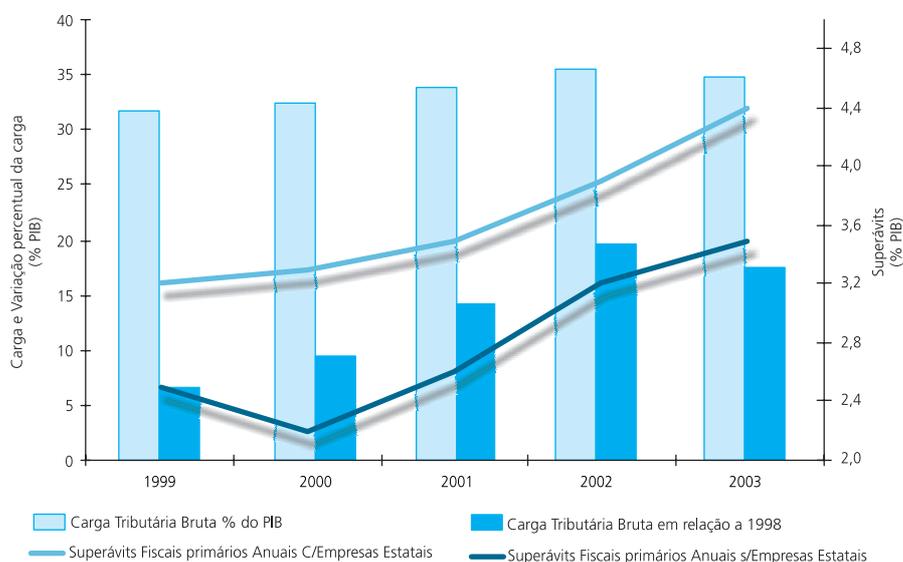
mentais. Mas apesar da geração de superávits em níveis elevados e crescentes, a dívida pública continuou a crescer em sua proporção do PIB. Isso resultou um novo aprofundamento do padrão de ajuste fiscal que já vinha sendo conduzido.

Assim, o aumento da carga tributária ganhou novo impulso e chega em 2004 a pouco mais de 35% do PIB, mais de cinco pontos percentuais acima do nível, já elevado, de 1998. Como contrapartida, o governo aumenta o rigor na execução do orçamento

e o contingenciamento das despesas não-obrigatórias. O gráfico 2 traz a evolução da carga tributária anualmente, a partir de 1998, comparando-a aos superávits primários obtidos. Como se percebe, os ganhos adicionais registrados na carga tributária asseguraram o cumprimento das metas estabelecidas para os superávits no período 1998-2003, para o que também contribuiu o resultado das empresas estatais. Mas ao contrário do que se possa imaginar, mesmo o crescimento excepcional da carga tributária e a contenção

GRÁFICO 2

Carga tributária anual e superávits primários anuais do setor público 1999 – 2003



Fontes: Secretaria da Receita Federal/Ministério da Fazenda e Banco Central.

dos investimentos das estatais têm sido insuficientes para garantir, com tranquilidade, o cumprimento das metas estabelecidas. Isso ocorre porque, no mesmo período, também aumentaram as despesas obrigatórias incluídas no Orçamento Federal. Por isso, o governo ampliou o contingenciamento dos gastos para assegurar o cumprimento da meta fiscal.

As consequências do ajuste

Sob a ótica do equilíbrio federativo e do atendimento dos direitos sociais, o padrão do ajuste fiscal continuou produzindo resultados desfavoráveis. Os desequilíbrios horizontais nos recursos orçamentários por habitante, tanto entre os estados como entre os municípios, foram se acentuando à medida que novas formas de transferência e novos mecanismos de compensações somaram-se aos que já existiam, tornando a repartição territorial dos recursos públicos cada vez mais em desacordo com a concentração espacial dos problemas sociais.

Especificamente em relação aos direitos sociais, o aprofundamento do ajuste rompeu em definitivo as barreiras que separavam o orçamento fiscal e o da Seguridade. O governo passa a valer-se das receitas da Seguridade para custear as despesas obrigatórias que não param de crescer, principalmente previdenciárias, e viabilizar seu ajuste fiscal. É a implosão do conceito de Seguridade Social.

4. COMO REFORMAR O MODELO DE FEDERALISMO FISCAL E GARANTIR A SEGURIDADE SOCIAL?

Para melhor entender a argumentação de que a revisão do modelo federativo é uma condição necessária para capacitar o Estado a cumprir suas novas responsabilidades, é preciso conhecer a natureza do modelo que brotou da reforma tributária de 1966/ 67. Este, enquanto conseguiu manter preservada sua estrutura, mostrou-se bem-sucedido para os propósitos do crescimento e para o equilíbrio federativo.

Enquanto durou, esse modelo revelou-se altamente funcional para alcançar os objetivos que pretendia, embora seja criticável por ter centralizado, no governo federal, o comando sobre a destinação dos recursos transferidos por determinação constitucional a estados e municípios até 1979, assim como a dos fundos setoriais. Ele garantiu um fluxo contínuo de recursos para os investimentos em setores vitais para sustentar a industrialização, como energia, transportes e telecomunicações. Por sua vez, os incentivos destinados à redução das disparidades regionais de renda, reforçados pelas ações dos governos estaduais e municipais para atrair investimentos privados para as suas regiões, contribuíram para reduzir suas diferenças.

Ao longo do tempo, o modelo de federalismo fiscal e a proposta da Seguridade adotados em 1988 foram interagindo negativamente, com consequências perversas do ponto de vista macrofiscal e do federalismo fiscal. No plano macrofiscal, o sucessivo incremento das contribuições sociais concorreu para a deterioração da qualidade dos tributos, com efeitos negativos para a competitividade da economia e para a reversão da descentralização fiscal. No plano federativo, a superposição de regimes paralelos de transferências de recursos federais a estados e municípios – amparados nas contribuições sociais – ampliou os desequilíbrios horizontais na Federação e aumentou o controle central sobre o uso dos recursos incorporados aos orçamentos estaduais e municipais. No plano social, os direitos individuais (Previdência) acabaram se sobrepondo aos interesses coletivos (saúde e assistência social), limitando o atendimento das necessidades da população.

Um balanço dos resultados e consequências gerados por esse padrão de ajuste fiscal revela um Estado premido pela necessidade crescente de garantir elevados níveis de superávit primário e que tem visto estreitar-se o espaço para realizar investimentos públicos e oferecer políticas essenciais ao desenvolvimento. Para fazer frente a esse quadro, o Estado continua se valendo de instrumentos anacrônicos: um sistema

tributário divorciado da competitividade e da equidade, tanto pela sua dimensão como por sua composição, contrário ao crescimento e incompatível com as exigências colocadas pelo processo atual de globalização e integração continental; um orçamento engessado pelo peso crescente de despesas obrigatórias e dos compromissos assumidos com o pagamento de parcela dos juros da dívida. Enfim, um quadro no qual não restam espaços para a redefinição e reorientação de novas prioridades públicas.

5. DIRETRIZES PARA CONSTRUIR UM NOVO MODELO

O encaminhamento de propostas de mudanças que corrijam as distorções apontadas no regime fiscal brasileiro exige encontrar respostas satisfatórias às seguintes questões:

- Como conciliar descentralização fiscal e autonomia federativa com as exigências do ajuste fiscal, da harmo-nização tributária e da competitividade da economia?
- Como conciliar descentralização fiscal e autonomia federativa com a necessidade de promover a cooperação financeira na Federação e de reduzir as desigualdades sociais?
- Como evitar o acirramento dos conflitos federativos em face dos efeitos da globalização e da integração continental nas relações econômicas inter-regionais?

A busca de respostas para essas questões pode começar pelo reconhecimento da necessidade de desmontar a armadilha gerada pela interação negativa entre o federalismo fiscal e a Seguridade Social. Na prática, os princípios que motivaram os constituintes de 1988 a descentralizar as competências tributárias e instituir um regime *sui generis* de garantias para o atendimento dos direitos sociais de cidadada-

nia já foram há muito abandonados, embora permaneça a dificuldade de que isso seja oficialmente reconhecido. Para esse abandono contribuíram os seguintes pressupostos que inviabilizaram a proposta do orçamento da Seguridade Social:

- a contribuição de estados e municípios em seu financiamento, dado que suas finanças estariam sendo reforçadas pela descentralização fiscal;
- a possibilidade de abrigar em um mesmo regime de garantia de atendimento os direitos individuais e os coletivos; e
- a capacidade do governo federal de dar conta das responsabilidades decorrentes da universalização dos direitos sociais, mesmo perdendo uma parcela considerável de suas receitas tributárias.

A falta de realismo dessas pressuposições foi acentuada por uma economia que caminhou em marcha lenta e foi açoitada por sucessivas crises internacionais, com as conseqüências já apontadas. Assim, contrariamente ao que se pretendia, a autonomia federativa regrediu. Ao mesmo tempo, o crescimento dos gastos relacionados com o atendimento dos direitos individuais conduziu os setores prejudicados – notadamente a saúde – à busca de novas garantias, o que aumentou a rigidez do orçamento e reduziu a quase nada a capacidade de investimento do Estado.

Por trás da natureza do ajuste fiscal promovido nos últimos anos existe uma recusa em admitir e desarmar a armadilha mencionada. Por causa disso, o ajuste fiscal que atendeu às exigências da macroeconomia trouxe problemas para a Federação. Trata-se, agora, de rever essa opção. Para tanto, abordagens parciais não são suficientes. Para conciliar essas diferentes dimensões, é necessário promover uma ampla reformulação das normas que regem o federalismo fiscal brasilei-

ro e encarar a realidade quanto à imposição do conceito de Seguridade Social, tal como contemplado na Constituição de 1988.

A repartição do poder de tributar não comporta mais a solução do passado, quando a fragmentação das bases tributárias era o caminho para conceder autonomia financeira aos entes federados. Na economia global, a harmonização tributária traduz-se na impossibilidade de multiplicação de instâncias legislativas, com liberdade para instituir tributos e definir suas características. Não se trata de limitar a autonomia de estados e municípios de forma impositiva, e sim de submeter todos os entes federados a uma regra comum.

Em vez de repartir o poder de tributar, repartem-se as bases tributárias. Desse modo, é possível conciliar a descentralização fiscal com a harmonização tributária. A autonomia federativa pode beneficiar-se de algum espaço para a definição de alíquotas e de maior liberdade para gerenciar os orçamentos. Por sua vez, a harmonização dos impostos que incidem sobre o consumo de mercadorias e serviços elimina as distorções que a sobreposição de normas acarreta para a competitividade da economia, ao mesmo tempo em que a partilha de competências e um melhor equilíbrio na repartição de recursos na Federação contribuem para que o ajuste fiscal seja de melhor qualidade. Tais medidas, porém, devem ser acompanhadas por transferências compensatórias que assegurem um padrão mínimo de capacidade de gasto em qualquer componente da Federação, independentemente do tamanho de sua economia.

O modelo se completa com a restauração das duas outras pernas da plataforma: a da cooperação e a do equilíbrio regional. Mecanismos eficazes para que a Federação coopere com o Estado no custeio de suas responsabilidades poderiam substituir, com vantagem, as opções que têm sido utilizadas para garantir o atendimento dos direitos sociais, a exemplo das vinculações de receitas definidas na Constituição. Podem ser adotadas políticas nacionais, amparadas em objeti-

vos e metas de médio e longo prazos, negociadas no Congresso Nacional. Estas seriam sustentadas por regimes próprios de cooperação financeira, com duração definida em lei complementar e atenderiam, simultaneamente, às preocupações com a rigidez dos orçamentos e com a eficiência nos gastos. Neste último caso, como resultado da eliminação dos desperdícios provocados pela multiplicidade de objetivos e pela sobreposição de intervenções.

A cooperação se faria com base em políticas específicas, a exemplo do Fundef, e não por meio de intenções vazias, como é a proposta do orçamento da Seguridade Social. Políticas específicas também evitam as distorções criadas por regras padronizadas, como as que definem as porcentagens dos orçamentos com destinação obrigatória a determinados setores. Estas não levam em consideração as enormes diversidades de situações existentes no país. Na formulação dessas políticas, a população poderia discutir o alcance dos direitos usufruídos por distintos segmentos da sociedade, assim como a importância ou não de preservá-los, e evitar que o debate se limite às suas conseqüências, isto é, ao peso que esses direitos exercem sobre o orçamento.

Para o complemento necessário, é indispensável que o governo federal reassuma a responsabilidade por uma nova política de desenvolvimento regional. Dela depende a sustentação da coesão federativa, em especial no atual contexto econômico. A abertura dos mercados e a integração econômica continental concorrem para afrouxar os laços econômicos entre as regiões brasileiras e para incentivar o intercâmbio entre os estados brasileiros e regiões de países vizinhos ou de outros continentes. Nessa nova política regional, a ênfase não deve ser posta na concessão de benefícios fiscais e sim na modernização da infra-estrutura econômica, na qualificação dos recursos humanos, na criação de condições para a inovação e o desenvolvimento tecnológico, e na estabilidade institucional.

É preciso assinalar que a adoção de um novo modelo para o federalismo fiscal, inspirado na versão concebida em 1967, não pode ser vista

como uma solução para todos os problemas apontados anteriormente, nem como passível de produzir resultados significativos em curto prazo. Mas é grande seu potencial para abrir espaço a uma transformação gradual da

natureza do ajuste fiscal – cuja importância para a estabilidade macroeconômica e o crescimento do país não pode ser ignorada.

Tudo isso justifica a inserção desse tema na agenda das reformas ne-

cessárias para a sustentação do crescimento econômico, a redução das disparidades sociais e regionais, o aproveitamento sustentável dos recursos naturais e a preservação da soberania nacional.

VIII – JUVENTUDE NO BRASIL



VIII – JUVENTUDE NO BRASIL



JUVENTUDE EM TRANSE

Está a sociedade brasileira garantindo aos jovens as oportunidades de que necessitam para um futuro de realizações? Que problemas mais agudos afetam nossos cidadãos entre 15 e 24 anos de idade em sua trajetória de construção de seu futuro bem-estar e, mesmo, do bem-estar futuro de toda a sociedade? São adequadas as oportunidades de educação e de trabalho oferecidas aos jovens brasileiros? Qual a importância das famílias na determinação das condições de vida dos jovens? E a violência? Como ela afeta os jovens, enquanto vítimas e causadores de seus males?

Se nas respostas você optou pelos caminhos que o senso comum e os estereótipos apontam como respostas consagradas, esqueça. As revelações contidas no **Estado de uma Nação** são, além de esclarecedoras, muitas vezes surpreendentes. Uma preocupante surpresa: em termos absolutos, a população jovem brasileira nunca foi – e nem jamais será, desde que as tendências demográficas não se revertam – tão numerosa quanto atualmente. Em 2003, o Brasil possuía 33,85 milhões de jovens entre 15 e 24 anos, o que representava 19,5% da população.

O Ipea, ao apresentar os resultados de seu estudo ressalta que, se é certo que o futuro de um país depende das condições em que se encontram, no presente, os seus jovens, mais razão tem a sociedade brasileira de preocupar-se com os cidadãos dessa faixa etária. No Brasil isso se torna ainda mais relevante do que até em sociedades mais ricas e que já alcançaram maiores níveis de desenvolvimento econômico e social.

E isso por duas razões: a primeira é que, nestas, os direitos, as instituições e mesmo a infra-estrutura já são bastante avançados, deixando para as gerações mais jovens missões que podem ser muito mais modestas do que as reservadas para a juventude em países como o Brasil. Em segundo lugar, há o fator demográfico: nos países ricos a população jovem vem declinando; no Brasil, a população jovem é a maior de todos os tempos, o que pressiona o país a investir como nunca nesse grupo. Ademais, dados os elevados graus de desigualdade e pobreza, a garantia de oportunidades para todos só poderá ser alcançada com a participação muito elevada do poder público, por meio de investimentos pesados em programas sociais. Seria a forma de garantir aos jovens mais pobres oportunidades que as famílias mais ricas hoje já garantem aos seus filhos.

Surgem, neste ponto, outros questionamentos igualmente relevantes. No desenho de políticas sociais, deve-se reconhecer a complementaridade entre políticas de atenção à infância e à juventude. Será possível estruturar uma política efetiva para a juventude sem uma concomitante política para a infância? É o que se verá, a seguir.

1. EDUCAÇÃO, O NÓ ETERNO

Apesar da revolução pela qual têm passado os meios de comunicação e o próprio ensino, a **educação formal** continua sendo a principal garantia de acesso ao conhecimento. Esta seção avalia em que medida a sociedade brasileira está garantindo aos jovens o acesso à educação.

Educação formal – Corresponde às várias formas de ensino regular ou à educação oferecida pelos sistemas formais e institucionalizados de ensino: escolas regulares, centros de formação técnica e tecnológicas, faculdades, universidades e outras instituições que façam parte do sistema educacional, sejam elas privadas ou públicas. É estruturada em etapas seqüenciais, progressivamente mais complexas ou especializadas, e resulta em formação escolar e profissional. Deve apresentar um programa sistemático e planejado, que se desenvolve durante um período contínuo e predeterminado de tempo e segue normas e diretrizes determinadas pelo governo federal. Atualmente a educação formal é composta pelo ensino fundamental, médio e superior.

Escolaridade média – É o indicador do grau médio de instrução de um grupo, região, população ou um grupo de referência qualquer, medido em anos completos de estudo. Assim, se a escolaridade média de um determinado grupo for calculada em oito anos, equivale a dizer que, em média, o grupo de referência tem o primeiro grau completo. No Brasil, em 2003, a escolaridade média dos jovens de 15 a 24 anos era ligeiramente superior a seis anos de estudos – portanto, inferior ao primeiro grau. Como todo valor médio, não traz informação sobre eventuais diferenças entre indivíduos ou grupos, em termos de escolaridade.

Coorte – A palavra coorte é um termo de origem militar utilizado para designar um grupo de aproximadamente 600 soldados romanos que marchavam juntos. Assim, coorte constitui um grupo de indivíduos que, dado um ponto de referência, “marcham” juntos no tempo ou na idade. Em geral, a coorte refere-se ao grupo que apresenta a mesma data de nascimento – não necessariamente o mesmo dia. É comum definir uma coorte pelo ano ou pela década de nascimento. Nessa situação, por exemplo, pode-se ter uma coorte dos indivíduos nascidos na década de 1950, ou na década do “milagre brasileiro” (década de 1970). Muitas vezes, define-se a coorte como o grupo de indivíduos que compartilham algum fato marcante, como a entrada no sistema escolar. Portanto, num contexto de fluxo de alunos, a coorte corresponde a um grupo que inicia o primeiro ano do ensino básico num determinado ano, independentemente da idade particular de cada um dos estudantes.

Efeito coorte – Efeito específico a uma determinada coorte. Usualmente, refere-se a características ou efeitos observados que correspondem ou caracterizam uma determinada geração ou coorte de indivíduos. Por exemplo: análise da taxa de participação no mercado de trabalho ao longo do tempo. As gerações mais novas tendem a apresentar taxas de participação no mercado de trabalho mais elevadas devido ao aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho. Como este é um efeito característico das gerações mais novas, constitui o que se pode chamar de efeito coorte.

Se tivéssemos de passar diretamente às conclusões do presente capítulo, verificaríamos que o quadro está longe do ideal, a despeito do progresso observado na última década: o Brasil ainda não está oferecendo aos seus jovens oportunidades adequadas para se educar.

Como método de avaliação, dois modelos paradigmáticos são utilizados para comparar a situação brasileira: o Chile e a elite sulista do Brasil. E por quê?

O Chile foi selecionado por ser um país latino-americano com renda per capita semelhante à nossa e níveis de escolaridade muito mais altos. Já a escolha de comparar a média brasileira à situação dos jovens pertencentes à elite sulista se justifica pelo fato deste ser um grupo dentro de nossa sociedade que hoje já alcançou uma situação educacional mais vantajosa em muitas dimensões do que a própria situação média chilena. Assim, aproximar o país de um ideal de igualdade de oportunidades passa por garantir a todos os jovens um nível de escolaridade semelhante ao que hoje já dispõem os jovens pertencentes à elite sulista. Poderíamos trabalhar com outras experiências-modelo, diferentes das selecionadas. Nesses casos, para sabermos quão adequadas seriam as oportunidades oferecidas pelo Brasil dependeria do quão distante está o

nível de escolaridade de nossos jovens em relação à experiência-modelo.

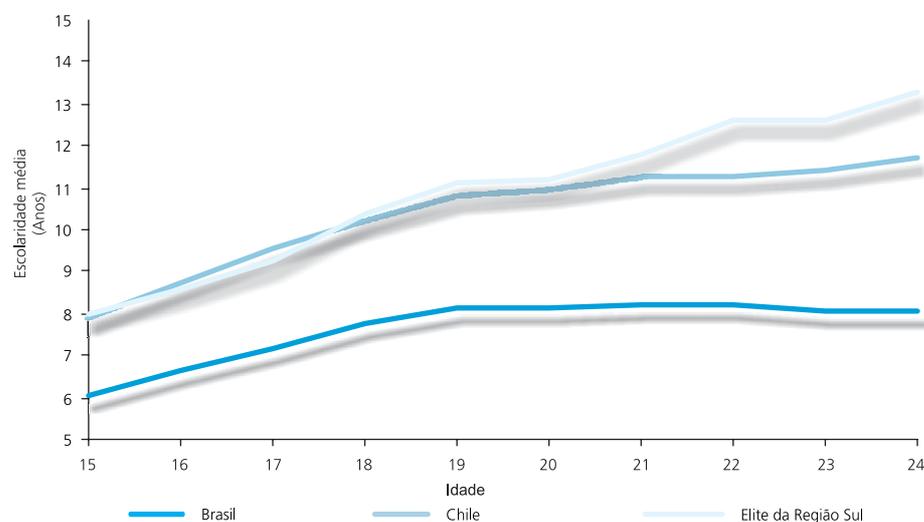
1.1. A escolaridade média

A situação atual

A **escolaridade média** dos jovens no país, isto é, da população de 15 a 24 anos, é inferior a 8 anos de estudo, isto é, em média, os jovens brasileiros não completaram sequer a educação fundamental. Enquanto isso, a escolaridade média supera 10 anos de estudo entre os jovens chilenos e atinge 11 anos entre jovens oriundos da elite na região Sul do país, indicando que o Brasil encontra-se, em média, de 2 a 3 anos de estudo atrasado.

Em relação aos dois grupos de comparação, o efeito idade sempre domina, levando a que a escolaridade seja sempre crescente com a idade (ver gráfico 1). Como o **efeito coorte** é um indicador de melhorias no sistema educacional recente, sua maior importância no Brasil do que nos grupos de comparação indica que a expansão do sistema educacional brasileiro vem sendo mais acentuada. Conseqüentemente o atraso no Brasil é crescente com a idade, sendo menor (da ordem de 2 anos de estudo) entre os jovens de 15 anos e maior (de 4 a 5 anos de estudo) entre aqueles que hoje já possuem 24 anos.

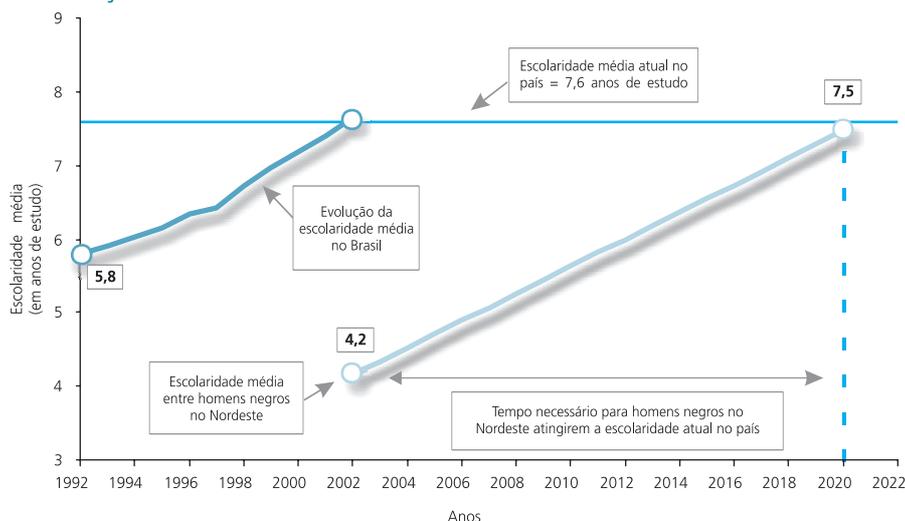
GRÁFICO 1
Escolaridade média dos jovens no Brasil, Chile e elite na região Sul



Fontes: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Pnad/IBGE, 2002) e na Caracterización Sócio Económica Nacional (Casen, 2000).

GRÁFICO 2

Distância da escolaridade média entre jovens negros no Nordeste em relação à média nacional



Fonte: Pnad (1992 a 2002, exceto 1994 e 2000, quando a Pnad não foi a campo).
Obs.: Assumiu-se que a velocidade do progresso do Brasil seria igual à da última década.

O progresso nas duas últimas décadas

Ao longo dos últimos vinte anos, a escolaridade média dos jovens brasileiros cresceu 2,3 anos de estudo. Esse progresso concentrou-se na última década, pois o avanço nos anos 90 (1,8 ano de estudo) foi mais de três vezes superior ao da década anterior (0,5 ano de estudo).

Os grupos etários que mais expandiram sua escolaridade média foram os de jovens com idade entre 18 e 21 anos. À velocidade observada na última década, seriam necessários 15 anos para que a escolaridade média brasileira alcançasse a situação chilena atual e 18 anos para que chegasse à situação atual da elite na região Sul. Assim, para que os jovens brasileiros cheguem a ter na próxima década, em média, o ensino médio completo (11 anos de estudo), seria necessário praticamente dobrar a velocidade de expansão dos últimos dez anos.

As disparidades educacionais

As oportunidades de acesso pleno à educação estão entre as mais importantes para assegurar ao jovem um adequado desenvolvimento e uma melhor transição à idade adulta. Assim, a igualdade de oportunidades nesse campo é central no combate à pobreza e à desigualdade e fundamen-

tal para incentivar a mobilidade social. Em geral, a desigualdade tem amplas, profundas e duradouras conseqüências, difíceis de remediar ou compensar mais tarde, na idade adulta.

No Brasil, além de a escolaridade média dos jovens ser muito baixa, existe uma enorme desigualdade educacional. Em um extremo temos cerca de 12% dos jovens como **analfabetos funcionais**, isto é, não chegaram a completar nem ao menos a 4ª série do ensino fundamental; em outro, apenas 6% chegam à educação superior. Em termos comparativos, não apenas a escolaridade dos jovens brasileiros mostra-se bem inferior à dos chilenos e à da elite sulista, como seu grau de desigualdade é muito superior. O coeficiente de variação da escolaridade entre jovens no país é duas vezes maior que no Chile ou entre a elite sulista.

Essa enorme desigualdade não é casual; ao contrário, está fortemente associada às características pessoais dos jovens e de suas famílias. Enquanto os jovens brasileiros têm em média quase sete anos de estudo, os homens negros na região Nordeste, por exemplo, têm cerca de 50% a menos, como mostra o gráfico 2. Desse modo, seguindo-se o mesmo ritmo da última década, seriam ainda necessários vinte anos para que a escolaridade média de homens negros no Nordeste alcançasse a média nacional atual.

As desigualdades educacionais estão presentes em diversas dimensões, como gênero, cor, região, mas especialmente segundo a escolaridade do chefe e a renda familiar, esta última indicada no gráfico 3 adiante. A vantagem educacional depende mais das características das famílias desses jovens do que de seus atributos pessoais, o que pode vir a reduzir a possibilidade de mobilidade social. Essa situação tem permanecido relativamente estável ao longo do tempo, na medida em que as disparidades educacionais entre jovens associadas à escolaridade de seus pais e à renda familiar per capita permanecem estagnadas, como pode ser visto na tabela 1 adiante.

O analfabetismo

A porta de acesso não só à escola, mas praticamente a toda forma de conhecimento, é a habilidade para ler e escrever. Por este motivo inicia-se aqui com uma análise da taxa de analfabetismo entre jovens. Ainda hoje cerca de 4% da população jovem, o que equivale a 1,3 milhão de pessoas, permanece analfabeta neste país, resultado este bem pior do que o observado no Chile ou entre a elite sulista, onde menos de 1% dos jovens é analfabeto.

Ao longo das duas últimas décadas, a taxa de analfabetismo declinou cerca de 11 pontos percentuais e hoje

Analfabetismo funcional –

Corresponde à situação educacional dos indivíduos que têm menos de quatro anos completos de estudo, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE). O analfabetismo funcional diz respeito à característica de indivíduos que, mesmo sabendo ler e escrever palavras e frases simples, não possuem proficiência e habilidade que lhes permitam atender satisfatoriamente demandas do dia-a-dia, como, por exemplo, compreensão de textos com algum conteúdo técnico ou mais especializado. Em casos mais extremos, o analfabetismo funcional equivale à incapacidade de redação e compreensão de texto, ainda que o indivíduo saiba escrever o nome e algumas palavras.

tem valor que equivale a menos de 1/3 do que prevalecia no início dos anos 80. Como nos demais níveis educacionais, o declínio do analfabetismo foi bem mais acentuado na última década do que na anterior (ver tabela 2). À velocidade de progresso da última década, seriam necessários mais de 5 anos para que a taxa de analfabetismo entre jovens no país chegue a 1%.

Tal como ocorre na escolaridade média, também aqui há grandes disparidades quando se observam os distintos grupos de jovens no país. Enquanto o índice nacional de analfabetismo entre jovens é de 4%, a taxa alcança 17% entre os jovens negros do sexo masculino da região Nordeste, que têm renda familiar per capita abaixo da linha da pobreza na região, como mostra o gráfico 4. É um número que supera até a taxa nacional de analfabetismo em 1982 (13%). Isso significa que, mantido o mesmo ritmo com que o país evoluiu na última década, apenas daqui a 20 anos a taxa de analfabetismo desse grupo atingiria a atual média nacional.

Completando o ensino fundamental

Se brasileiros permanecessem na escola durante toda a infância e a juventude, em média, aos 15 anos poderiam ter completado o ensino fundamental. No entanto, quase 75% de

TABELA 1

Evolução nas duas últimas décadas do desvio-padrão da escolaridade de jovens de 15 a 24 anos no Brasil segundo características pessoais e familiares

Características	1982	1987	1992	2002
Gênero e cor	-	1,00	1,00	0,97
Região	0,97	0,94	0,91	1,01
Escolaridade do chefe ¹	1,93	1,83	1,77	1,58
Quintos da distribuição	1,95	1,89	1,71	1,73

Fontes: Estimativas produzidas com base na Pnad (1982, 1987, 1992 e 2002).

Nota: 1. Entre o universo de jovens que são filhos do chefe do domicílio.

TABELA 2

Evolução da taxa de analfabetismo no Brasil nas últimas duas décadas

Idade	1982 (%)	1992 (%)	2002 (%)	Varição ¹ 1982-1992	Varição ¹ 1992-2002
15 anos	13,8	8,5	2,3	0,55	1,38
16 anos	13,6	8,1	2,8	0,58	1,12
17 anos	12,8	7,9	2,7	0,53	1,12
18 anos	12,8	8,3	3,0	0,49	1,06
19 anos	11,9	8,2	3,4	0,41	0,92
20 anos	12,0	8,1	4,2	0,43	0,71
21 anos	11,2	8,4	4,0	0,31	0,80
22 anos	12,9	10,1	4,5	0,28	0,86
23 anos	12,1	9,7	5,3	0,24	0,66
24 anos	12,9	9,2	5,1	0,38	0,64
15 a 24 anos	12,6	8,6	3,7	0,43	0,90

Fontes: Estimativas produzidas com base na Pnad (1982, 1992 e 2002).

Nota: 1. Utilizando a variação logística.

ossos jovens não concluíram esse ciclo, e 38% dos menores de 18 anos ainda o frequentam. Não apenas existe enorme atraso, mas a taxa de retenção na segunda fase do ensino fundamental é elevada: apenas pouco mais de 50% dos jovens com mais de 17 anos conseguiram terminar esse nível no país.

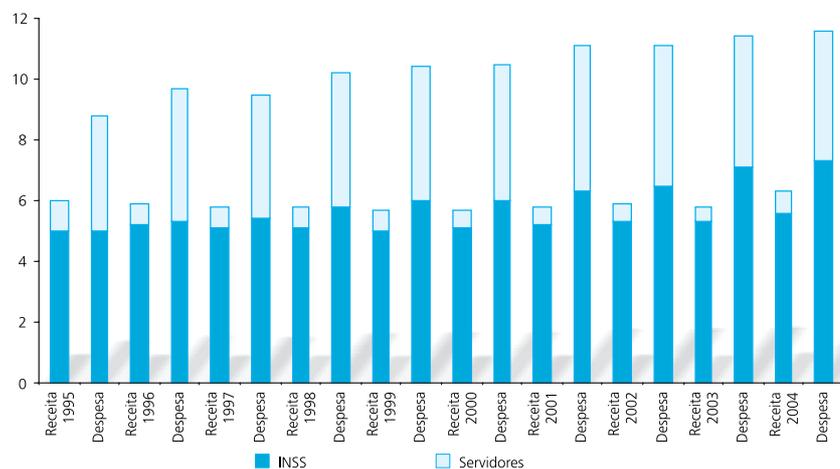
Mesmo que o acesso ao ensino fundamental se expandisse no ritmo acelerado da última década, ainda assim seriam necessários quase vinte anos para

que a taxa de retenção na segunda fase do ensino fundamental declinasse para 15%. E seriam necessários cerca de dez anos para que chegasse a 85% a porcentagem de jovens de 18 a 24 anos com educação fundamental completa. Só assim o país alcançaria níveis próximos aos do Chile, e da elite da região Sul, atualmente. É o que mostra o gráfico 5.

Por fim, vale ressaltar que, mesmo com o progresso ocorrido na última década, a porcentagem de jovens com menos de 18 anos que frequentam o ensino fundamental permaneceu estável e, apesar da taxa de retenção na segunda fase ter declinado, permanece elevada, em torno de 35%.

GRÁFICO 3

Diferenças em escolaridade média de jovens de 15 a 24 anos no Brasil segundo os quintos da distribuição de renda familiar per capita, 2002



Fontes: Estimativas produzidas com base na Pnad (2002).

Acesso e progresso no ensino médio

Nas últimas décadas, em especial na mais recente, um número muito maior de jovens teve acesso ao ensino médio. A grande maioria dos que terminam o ensino fundamental ingressa no ensino médio, embora apenas 45% o façam antes dos 17 anos.

Em geral, os jovens tendem a chegar atrasados ao ensino médio, principalmente devido ao acúmulo de outros atrasos que ocorrem no fundamental.

Por essa razão, cerca de 40% dos jovens matriculados na educação média encontram-se em idade acima da adequada para essa faixa de ensino.

Mesmo assim, cerca de 40% terminam a educação média e a taxa de retenção é inferior a 30% neste ciclo. Ou seja, mais de 70% dos que ingressam no ensino médio o completam. Como nos outros casos, mantida a expansão da última década, seriam necessários mais de 30 anos para que a porcentagem de jovens brasileiros que completam o ensino médio atingisse patamar de 75%.

Também houve redução na idade média de ingresso ao ensino médio e declinou a taxa de evasão durante o curso, embora a duração média do ciclo tenha aumentado. Esse aumento na retenção escolar, entretanto, não foi suficiente para reduzir a taxa de conclusão, que dobrou ao longo das duas últimas décadas, passando de 20% para 40%. Maior acesso, menor evasão e aumento na retenção tiveram como resultado maior frequência, que duplicou entre jovens de 16 e 17 anos nos últimos vinte anos.

Acesso à educação superior

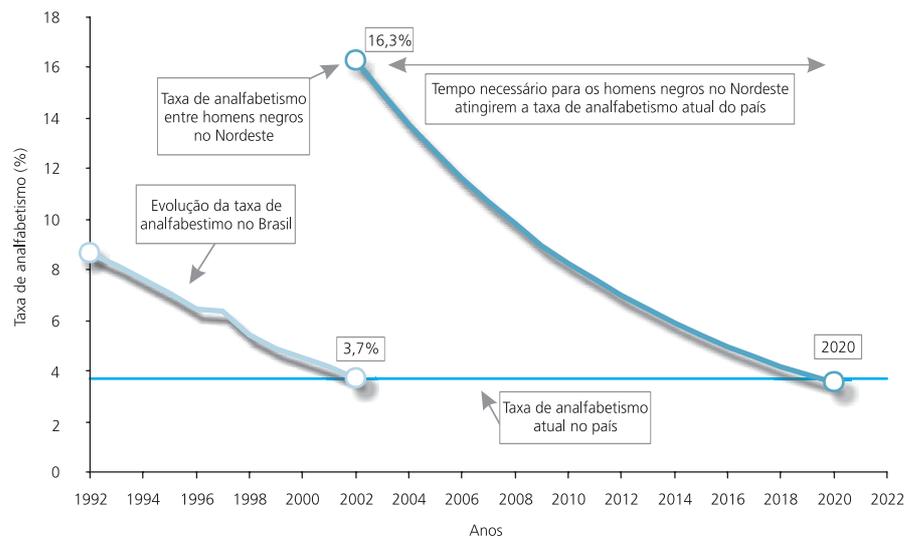
Apesar de todos os grandes avanços da educação nas últimas décadas, mais de 70% dos jovens que terminam o ensino médio não ingressam no ensino superior, observando-se aumento desta média no período, ao invés de declínio. Assim, se em 1982 mais de 40% dos que terminavam o ensino médio tinham acesso à educação superior, em 2002 esse número era inferior a 30% (ver gráfico 6 adiante).

Devido à alta taxa de retenção ao final da educação básica, apenas 12% dos jovens de cada coorte têm acesso à educação superior no país. Mas apesar do aumento do índice de retenção ao final da educação básica, a proporção de jovens que ascendem à educação superior cresceu, embora de modo não acentuado (de 10% em 1982 a 12% em 2002).

O fato é que o atraso da educação no país é substancial (ver quadro 1 adiante). No Chile, por exemplo, cerca de 30% dos jovens em uma coorte têm

GRÁFICO 4

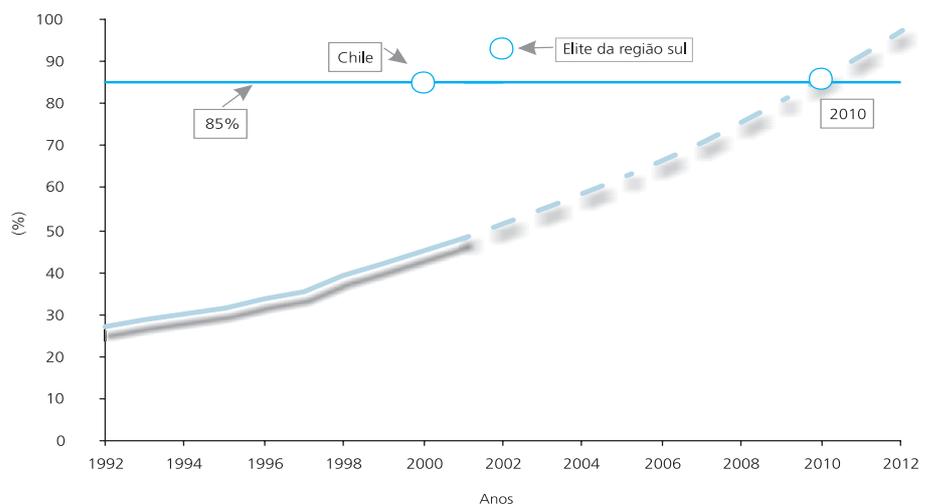
Distância da taxa de analfabetismo entre jovens de 15 a 24 anos, negros, do sexo masculino e residentes no Nordeste em relação à média Nacional



Fontes: Estimativas produzidas com base na Pnad (1992 a 2002, exceto 1994 e 2000, quando a Pnad não foi a campo).
Obs.: Assumiu-se que a velocidade do progresso no Brasil seja igual à da última década.

GRÁFICO 5

Tempo necessário para que a porcentagem de jovens de 18 a 24 anos no Brasil com escolaridade superior a 8 anos seja igual a 85%



Fontes: Estimativas produzidas com base na Pnad (1992 a 2002, exceto 1994 e 2000, quando a Pnad não foi a campo) e na Casen (2000).
Obs.: Assumiu-se que a velocidade do progresso no Brasil seja igual à da última década.

acesso à educação superior e, no caso da elite sulista, mais de 60% desse segmento. Em grande parte essa diferença resulta de taxas de retenção muito menores ao final da educação média. No Chile, aproximadamente metade dos jovens que terminam o ensino médio tem acesso à educação superior, e entre a elite sulista, cerca de 80%. Como o progresso da educação superior foi lento no país na última década, mantido o mesmo ritmo de expansão levaria cerca de 20 anos para que a porcentagem de

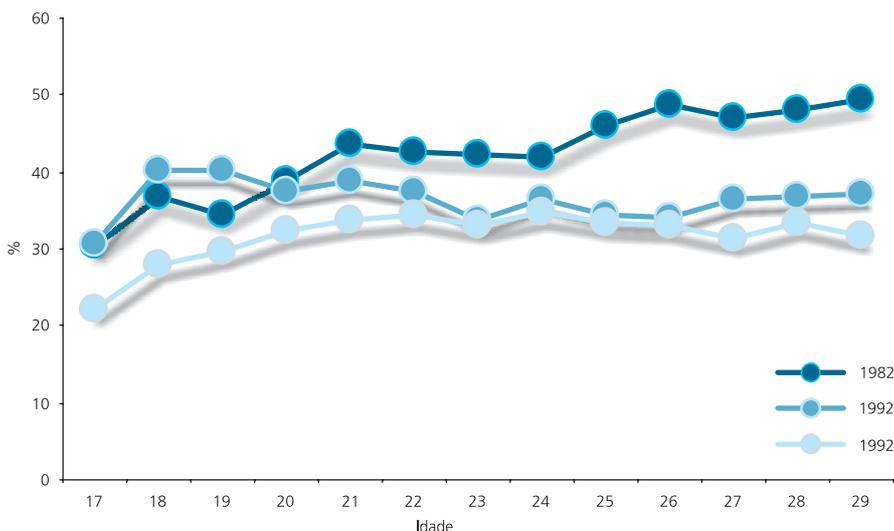
jovens com acesso à educação superior chegasse ao menos a 30%, como mostrado no gráfico 7 adiante.

2. TRABALHO: DESAFIO E DRAMA

Já vimos o que significam para os jovens brasileiros as oportunidades para adquirir capacidades, ou seja, as possibilidades de, por meio da educação e do conhecimento, habilitarem-se para a atividade profissional.

GRÁFICO 6

Evolução nas últimas duas décadas da porcentagem dos jovens com ensino médio completo que tiveram acesso à universidade, por idade Brasil, 1982, 1992 e 2002



Fontes: Estimativas produzidas com base na Pnad (1992 a 2002, exceto 1994 e 2000, quando a Pnad não foi a campo).

Cabe agora o exame das oportunidades oferecidas à juventude para utilização do conhecimento adquirido, isto é, vamos falar de um segundo aspecto do desafio e do drama dos jovens: o mercado de trabalho.

De uma maneira geral, o acesso ao trabalho apresenta uma série de peculiaridades que o difere do acesso a um bem ou serviço homogêneo disponível em um mercado competitivo. As peculiaridades do trabalho resultam de vários fatores, embora dois se destaquem em geral, e um terceiro, no caso brasileiro, adquira especial relevância: *a)* a elevada heterogeneidade dos trabalhadores e dos postos de trabalho disponíveis, sendo parte desta heterogeneidade observável *ex ante*, isto é, antes do trabalho ser executado, e parte observável apenas *ex post*, ou seja, após a execução do trabalho; *b)* a importância da experiência prévia, fator este que atormenta particularmente aos trabalhadores mais jovens; e *c)* o significativo grau de regulamentação formal e informal associado a este mercado.

A experiência prévia e regulamentação

A experiência acumulada pelo trabalhador tende a torná-lo mais pro-

ductivo. Logo, em condições iguais, trabalhadores mais jovens tendem a ser menos produtivos do que os mais velhos. Além disso, a existência de heterogeneidade em qualificação dos trabalhadores faz com que os mais experientes tenham sua reputação mais bem estabelecida no mercado.

Estes dois fatores afetam negativamente os mais jovens e criam uma espécie de círculo vicioso. Por um lado, a falta de experiência cria uma tendência a menor produtividade e, por outro, a falta de reputação eleva os custos

de seleção e contratação de jovens, em particular pela expectativa de rotatividade.

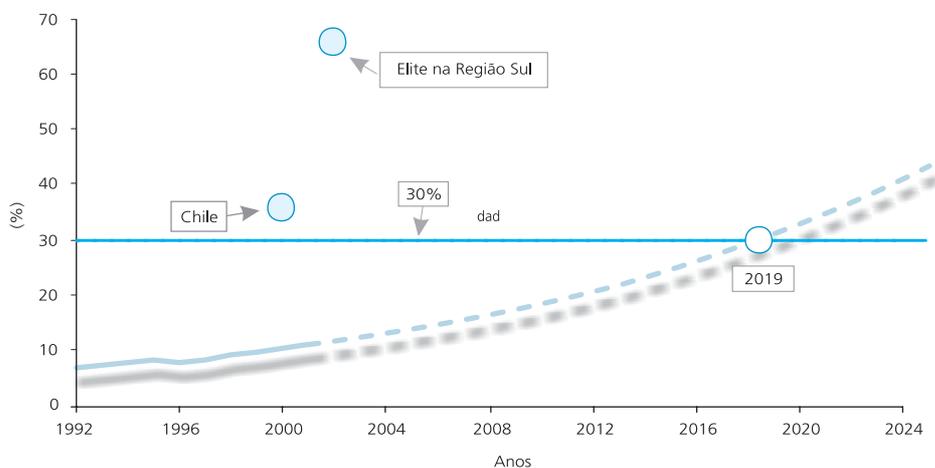
Do ponto de vista do trabalhador, também os postos de trabalho são heterogêneos, resultando em que especialmente os mais jovens busquem com mais intensidade uma melhor opção. O resultado é um certo grau de **desemprego friccional**, que pode ocorrer em maior grau entre os jovens, na medida em que eles tiverem menos acesso a informações sobre alternativas disponíveis, e maior **rotatividade** entre os trabalhadores mais jovens, com conseqüências sobre o processo de acumulação de experiência por parte do grupo jovem. Esse fenômeno repercute sobre a taxa de **desemprego** do grupo.

O grau de regulamentação do mercado de trabalho

Em um mercado estilizado, tomado como referência para ilustrar uma situação, quantidades e preços se ajustam para garantir que não exista excesso de oferta nem de demanda. O acesso a este mercado não chega a ser um problema, pois todo produtor pode vender o que desejar ao preço de mercado, enquanto qualquer consumidor pode comprar o que desejar, ao preço de mercado, desde que seu orçamento permita.

GRÁFICO 7

Tempo necessário para que porcentagem de jovens de 21 a 24 anos no Brasil com alguma educação superior seja igual a 30%



Fontes: Estimativas produzidas com base na Pnad (1992 a 2002, exceto 1994 e 2000, quando a Pnad não foi a campo) e na Casen (2000). Obs.: Assumiu-se que a velocidade do progresso no Brasil seja igual à da última década.

QUADRO 1

Acesso à educação: um quadro sombrio

Buscou-se avaliar em que medida estamos oferecendo aos nossos jovens oportunidades adequadas para adquirir capacidades. Uma vez que a educação formal continua sendo a mais importante dessas oportunidades, focou-se a análise no acesso dos jovens brasileiros à escolarização.

Evidentemente, se o acesso de nossos jovens à educação formal pode ou não ser considerado adequado envolve necessariamente algum juízo de valor. Neste estudo, foram eleitos dois modelos (Chile e a elite sulista) para comparar a situação brasileira. As razões figuram no início da seção.

Como foi dito, a conclusão geral que surge das comparações entre o Brasil, o Chile e a elite sulista é que, independentemente do nível de escolaridade tratado, *o Brasil ainda não está oferecendo aos seus jovens oportunidades adequadas para se educar*, apesar do enorme progresso da última década. Os níveis de estudo, sobretudo entre os jovens mais próximos da idade adulta, continuam muito abaixo do que se observa no Chile e entre a elite sulista. Além disso, a desigualdade educacional em nosso país permanece alta e extremamente relacionada ao ambiente familiar, ou seja, a maior desvantagem de um grupo em relação a outro vem mais de desvantagens no ambiente familiar do que de características pessoais.

Esta *conclusão* geral é válida para todos os níveis educacionais. Todavia, pode-se extrair algumas conclusões básicas para cada um deles.

Em termos de *analfabetismo*, vale frisar que este é um problema que ainda atinge a 4% da população jovem. Na *educação fundamental*, apesar dos avanços da última década, prevalece enorme atraso e alta taxa de retenção na segunda fase deste ciclo, cujo resultado é que somente um pouco mais da metade dos jovens com idade acima dos 17 anos já tenha completado a educação fundamental.

Mais da metade (60%) dos jovens que terminam o fundamental hoje acaba ingressando no *ensino médio*, o que equivale a apenas 45% dos jovens com idade entre 16 e 17 anos. Contudo, dos que ingressam, mais de 70% acabam por completar este ciclo com sucesso, apesar de cerca de 40% dos jovens que freqüentam o ensino médio estarem atrasados.

No que se refere à *educação superior*, a evolução ao longo dos últimos vinte anos não foi capaz de acompanhar os avanços no acesso à educação básica, levando a que a *proporção de concluintes da educação média que têm acesso à educação superior tenha declinado ao invés de expandido, como seria desejável*. Assim, enquanto em 1982 mais de 40% dos que terminavam o ensino médio tinham acesso à educação superior, em 2002 esse número havia declinado para menos de 30%. O resultado global é que apenas 12% dos jovens de cada coorte têm acesso à educação superior no país.

Já em um mercado de trabalho típico, a falta de flexibilidade, como, por exemplo, as restrições impostas por legislação que impeça a contratação por salário inferior a determinado salário mínimo pode favorecer a manutenção do excesso de oferta, com trabalhadores interessados em ocupar os postos de trabalho disponíveis – isto é, interessados nos níveis de remuneração propostos –, porém impedidos pela regulamentação de ocupá-los.

A principal consequência da regulamentação dos contratos de trabalho sobre o nível de desemprego vem das restrições que esses contratos impõem à remuneração. Limitar o grau de ajuste das remunerações pode inviabilizar a garantia de emprego a

todos que, em determinado mercado de trabalho, estiverem dispostos a trabalhar por certo nível de salário.

2.1. Os jovens e suas incertezas

Os trabalhadores mais jovens têm três importantes questões com que se preocupar. A primeira diz respeito à *entrada no mercado de trabalho*, isto é, existência ou não de um trabalho, uma vez que existem incentivos a que as empresas contratem trabalhadores mais experientes, como uma tentativa de reduzir a probabilidade de rotatividade. Como as empresas não estão seguras de que encontraram o trabalhador que buscavam e sabem também que o trabalhador jovem não está segu-

Desemprego friccional – São fricções no mercado de trabalho que fazem com que a movimentação de trabalhadores entre postos de trabalho não seja instantânea. Esse tipo de desemprego surge dos custos de transação incorridos entre um emprego e outro, tais como burocracia, falta de informação, mobilidade e dificuldade de adequação entre os desejos do empregador e do empregado. Uma forma de reduzi-lo é simplificar o processo de contratação e de demissão; outra é criar instrumentos que auxiliem a procura mútua de trabalhadores e empregos, facilitando a adequação dos interesses de empregados e empregadores. O desemprego friccional não está associado diretamente ao nível de atividade da economia. Assim, mesmo quando o mercado está empregando ou desempregando liquidamente, ele continua presente na economia.

Taxa de rotatividade – É o medidor do percentual dos trabalhadores substituídos mensalmente em relação ao estoque vigente no primeiro dia do mês. Em geral, a taxa de rotatividade mensal é obtida pela utilização do menor valor entre o total de admissões e desligamentos sobre o total de empregos no primeiro dia do mês. A rotatividade pode ocorrer tanto por vontade do trabalhador quanto do empregador. Quando há abundância de empregos, os empregadores disputam entre si os profissionais do mercado e estes, tentados por melhores oportunidades existentes, ficam mais dispostos a trocar de emprego. Nesse caso, a rotatividade ocorre por ação do empregado. Na situação oposta, quando há pouca oferta de emprego, os empregadores podem promover troca de trabalhadores mais caros por aqueles mais baratos. Nesse caso a rotatividade ocorre por ação do empregador.

Desemprego aberto – Corresponde à razão entre o número de pessoas desocupadas e o número de pessoas economicamente ativas num determinado período de referência (tipicamente uma semana ou 30 dias). Pessoas desocupadas são definidas como aquelas que não tinham trabalho num determinado período de referência, mas estavam dispostas a trabalhar e que, para isso, tomaram alguma providência efetiva (consultando pessoas, jornais ou diretamente empresas etc.).

ro sobre se deve continuar na empresa, a contratação de trabalhadores mais experientes, com qualificação e reputação mais bem estabelecidas, além de interesses mais bem delineados, apresenta-se como solução preferencial.

A segunda preocupação atinge o grupo jovem que já ingressou no mercado de trabalho, na medida em que estes têm dúvidas sobre se serão capazes de encontrar rapidamente um novo trabalho de mesma qualidade caso percam o atual. A esta questão denominamos de *acesso ao trabalho*. Quanto mais regulamentado o mercado de trabalho e maior a sua heterogeneidade, mais grave será o problema do acesso ao trabalho.

Por fim, a terceira questão se refere à *qualidade dos postos de trabalho* disponíveis para os jovens. De fato, a regulamentação, em geral, ao buscar garantir um grau mínimo de qualidade para os postos, pode terminar por limitar o acesso ao trabalho, sempre que existir um excesso de oferta. Mercados mais flexíveis garantem maior acesso, ainda que por vezes às custas de uma piora na qualidade dos postos de trabalho.

O bem-estar de um jovem e as decisões que deve tomar no presente são ambos afetados pelas oportunidades presentes e pela expectativa a respeito das oportunidades futuras. Apesar da *entrada* no mercado de trabalho ser um problema típico da juventude, o *acesso* e a *qualidade* dos postos de trabalho são preocupações a serem carregadas por toda a vida. Como a análise da disponibilidade de

trabalho e da qualidade dos postos de trabalho a que os jovens de hoje terão acesso ao longo de seu ciclo de vida requer previsões sobre como se comportará o mercado de trabalho no futuro, as análises foram limitadas às dificuldades presentes enfrentadas pelos jovens brasileiros, que são: idade para o ingresso no mercado de trabalho, remuneração, e informalidade.

Idade para o ingresso no mercado de trabalho

Há uma idade adequada para o ingresso no mercado de trabalho? Talvez não haja uma resposta. Atualmente, a entrada no mercado de trabalho ocorre preponderantemente durante a juventude, mas não existe nenhuma garantia de que no futuro essa situação se mantenha assim e também isso não ocorre para todos os jovens: de fato, para os mais pobres, a entrada no mercado de trabalho ocorre antes do período da juventude, enquanto que, para os mais ricos e escolarizados, essa parece ser uma questão a ser enfrentada mais tarde.

O momento de entrada no mercado de trabalho vai depender das oportunidades disponíveis para se educar e para trabalhar, assim como da qualidade do ambiente familiar do jovem. No pior dos cenários, em um país sem muitas oportunidades educacionais e de trabalho, os novos trabalhadores em famílias mais pobres, em geral, acabam ingressando no mercado de trabalho muito precocemente. Nestes casos, o *acesso ao trabalho* e a *qualidade dos postos* tornam-se objetivos prementes da juventude. No extremo oposto, num ambiente repleto de oportunidades, os filhos de famílias ricas terão a entrada no mercado de trabalho adiada até o final da juventude. Os jovens tornam-se estudantes em tempo integral e o mercado de trabalho não os preocupa de imediato. Já para famílias com renda mediana, dependendo das oportunidades existentes, estudar em tempo integral pode não ser compatível com o orçamento familiar, o que incentiva os jovens a arrumar uma solução que combine trabalho e estudo.

O Brasil, tendo em vista a enorme desigualdade, apresenta números expressivos para cada uma das situações descritas, mas a maioria dos jovens brasileiros se encontra em uma situação intermediária.

Toda avaliação empírica da demanda pelo trabalho é dificultada pelo fato de que, em geral, os resultados não são indicadores apenas da disponibilidade de trabalho, mas de sua interação com a propensão dos jovens para o trabalho. Como indicadores dessa situação, há a idade de entrada no mercado de trabalho e a taxa de desemprego juvenil. É o que será visto.

A entrada tardia no mercado pode resultar tanto de uma carência de trabalho para a população jovem, quanto do interesse desse grupo em trabalhar. Do mesmo modo, uma alta taxa de desemprego pode refletir tanto a baixa demanda por trabalho juvenil, quanto a existência de jovens com alto **salário de reserva** e muito seletivos em sua escolha. Em resumo, baixa participação, entrada tardia e alta taxa de desemprego podem ser conseqüência tanto de oportunidades limitadas para a população jovem como de uma opção desse grupo. Na medida do possível, tenta-se aqui isolar empiricamente esses dois efeitos.

Entre os brasileiros com 35 anos em 2003 (que nasceram em 1968), a esmagadora maioria trabalha ou já trabalhou antes. Apenas 6% desse grupo nunca entraram para o mercado de trabalho e, provavelmente, não irão fazê-lo no futuro. Por sua vez, entre os que já ingressaram no mercado de trabalho, em média, 70% iniciaram as atividades ainda na infância (antes dos 15 anos), 30% na juventude e ninguém, praticamente, ingressou no mercado de trabalho após os 24 anos, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE) de 2003. Apesar desse resultado médio, quando se consideram a renda atual desses indivíduos e alguns atributos familiares, verifica-se que o ingresso no mercado de trabalho ocorre em idades distintas para cada grupo. Entre os mais pobres que já ingressaram no mercado de trabalho, mais da metade (55%) começou na infância, enquanto que 18% durante a juventude.

Salário de reserva – É o menor salário ao qual o trabalhador está disposto a oferecer a sua mão-de-obra. Para um salário menor do que o salário de reserva, o trabalhador simplesmente prefere não trabalhar ou se retirar do mercado de trabalho. Esse valor depende de uma série de fatores: desde o nível médio de renda das famílias, à existência de salário desemprego elevado – o que desestimula o esforço pela busca de emprego – até a tolerância familiar à permanência de jovens sem trabalho. Dessa forma, quanto mais elevada a rede de proteção ao indivíduo, maior tende a ser seu salário de reserva.

Vale ressaltar que uma parcela muito pequena da população de 35 anos, pobre ou rica, nunca participou do mercado de trabalho. Portanto, ingressar nele é uma questão relevante para praticamente todos. O que parece diferenciar os mais pobres dos mais ricos, nesse contexto, é o momento da vida em que enfrentam essa questão.

Remuneração

Os trabalhadores jovens não apenas têm maiores dificuldades para encontrar trabalho, como também recebem menor remuneração. A remuneração média dos jovens brasileiros em 2003 – cerca de R\$ 300 – era inferior à metade da média do conjunto dos trabalhadores (cerca de R\$ 620). Além disso, mais da metade dos jovens tem remuneração inferior ao mínimo, ao passo que, no conjunto dos trabalhadores, menos de 40% se encontra nesta situação. Entre os jovens de 18 anos de idade, quase 70% recebem abaixo do salário mínimo, sendo que esta porcentagem cai com a idade: quanto mais velhos, menor a porcentagem dos jovens nesta situação. Somente a partir dos 23 anos a porcentagem de jovens que recebe abaixo do mínimo se iguala à média de todos os trabalhadores, como mostra o gráfico 8.

Como os trabalhadores jovens são menos experientes, é natural que sejam menos produtivos e que rece-

QUADRO 2 Conflito trabalho-escola

Na medida em que hoje a população jovem brasileira tem mais acesso à educação média e superior, um dos grandes dilemas deste grupo passa a ser, cada vez mais, compatibilizar escola e trabalho. Em outras palavras, o jovem se defronta com a seguinte questão: quanto estudar e trabalhar durante o dia e ao longo do ano? Em primeiro lugar é necessário que se defina que o conflito trabalho-escola só existe de fato entre aqueles jovens que têm estas duas opções.

Existe o conflito?

Menos de 20% dos jovens brasileiros – exceto por algumas variações de idade – estudam e trabalham ao mesmo tempo. Estes claramente enfrentam um conflito entre trabalhar e estudar. A questão central é qual parcela dos demais 80% também tem, de fato, acesso à escola e ao trabalho e, por opção própria, resolveu se concentrar em uma das duas ou em nenhuma destas atividades. Aproximadamente 19% dos jovens não trabalham nem estudam. Nesse conjunto há enorme diferença quando se tomam certos grupos: por exemplo, mais de 26% das jovens mulheres não trabalham nem estudam, 21% dos jovens negros estão nesta mesma situação e entre os jovens do primeiro quinto da distribuição de renda esta porcentagem chega a 23%. Claramente, para esse grupo não há o conflito trabalho-escola. Resta saber em que medida este é o resultado de uma escolha ou da falta de oportunidades. Nesse sentido, a existência do conflito será interpretada como um bom resultado, pois indica que os jovens estão diante de mais oportunidades.

Uma alternativa para responder a essa questão seria comparar os indicadores de acesso ao trabalho e de acesso à escola para a média dos jovens brasileiros e para os jovens que são filhos de chefes de domicílio com alta escolaridade (12 anos ou mais de estudos). Espera-se, a princípio, que este último grupo tenha mais oportunidades, podendo assim fazer suas escolhas com mais liberdade. Conforme foi visto aqui, um de cada cinco jovens brasileiros (19%) não trabalha nem estuda. Muito embora seja um número elevado, pode-se assumir que parte deles esteja inativo por opção, pois entre os filhos de chefes com alta escolaridade, 6% seguem esta alternativa. Assumiu-se, pois, que estes 6% não trabalham nem estudam por opção e que não lhes falta nenhuma das duas oportunidades. Feita essa consideração, a porcentagem de jovens que não trabalha nem estuda por opção deveria estar restrita ao grupo de jovens que têm plenas possibilidades de estudar, trabalhar ou ambos. Segue daí que ao menos 13% dos jovens brasileiros não enfrentam o conflito trabalho-escola, uma vez que não têm acesso a nenhuma das duas oportunidades.

bam por isso menores remunerações. A questão é em que medida, no Brasil, o diferencial em remuneração entre jovens e o total de trabalhadores é

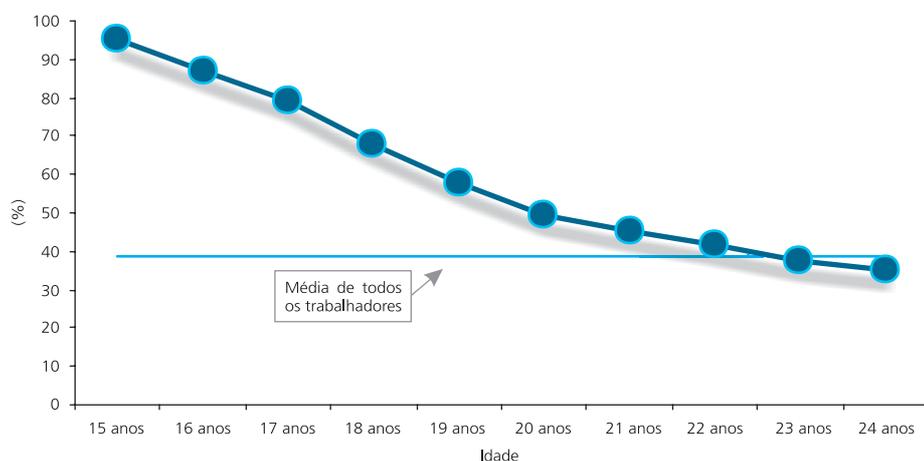
maior do que tipicamente se verifica em outros países.

Vê-se que o diferencial de salário entre os jovens e o total de trabalhadores é relativamente semelhante no Brasil e no Chile. O mesmo acontece quando se compara a remuneração dos jovens “muito jovens”, de 15 a 17 anos, com a da média dos trabalhadores. No entanto, ao se considerar tanto o grupo dos jovens de 18 a 21 anos, quanto o dos “jovens adultos” (22 a 24 anos), o diferencial de salários entre eles e o total de trabalhadores é menor no Brasil do que no Chile. Quanto mais velhos são os jovens, maior é a vantagem no Brasil, como mostra o gráfico 9 adiante.

Esses resultados indicam que, em relação aos chilenos, os jovens brasileiros têm acesso a postos de trabalho mais parecidos com os ocupados pelos

GRÁFICO 8

Perfil etário da porcentagem de jovens brasileiros entre 15 e 24 anos com remuneração de até 1 salário mínimo, 2003



Fontes: Estimativas produzidas com base na Pnad (2003).

adultos. Além disso, há evidências de que a remuneração dos jovens no Brasil aumenta com a idade de forma mais intensa do que no Chile, o que indica que a qualidade dos postos de trabalho abertos para os muito jovens no Brasil é pior do que a chilena.

Informalidade

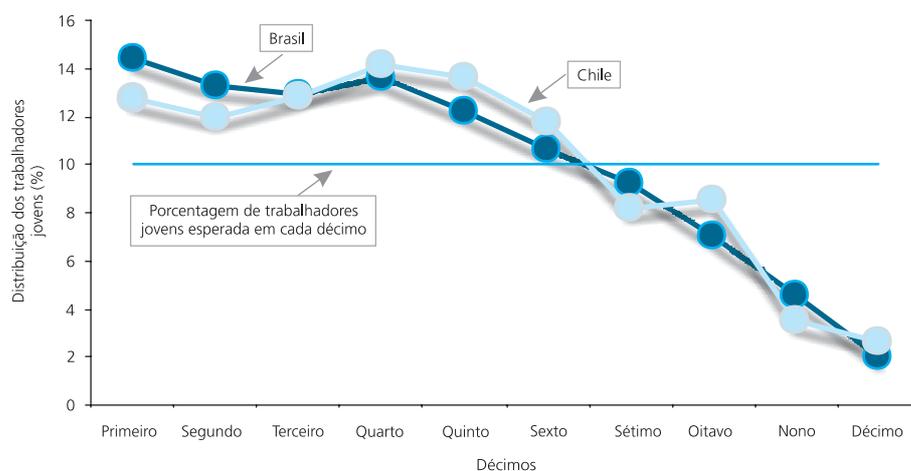
No mercado de trabalho, trabalhadores com o mesmo potencial de produtividade acabam recebendo remunerações distintas, dependendo do segmento do mercado em que estejam inseridos. Mesmo quando não existe diferencial de remuneração entre jovens e adultos, a remuneração média dos jovens poderá ser inferior caso eles estejam sobre-representados naqueles segmentos de menor remuneração. Os dados apresentados na tabela 3 indicam predominância do grupo jovem – que está dividido em três subgrupos etários: entre 15 e 17 anos, “muito jovens”, entre 18 e 21, e entre 22 e 24 anos, “jovens maduros” – em segmentos que oferecem piores remunerações.

Os jovens tendem a estar empregados em empresas menores e a não ser sindicalizados. Participam das atividades agrícolas na mesma proporção que os demais trabalhadores (20,1% contra 19,7%), exceto quando se trata do segmento de menor idade: nesse grupo, 1 de cada três jovens está em

Setor informal – Corresponde ao setor da economia que não se sujeita ao sistema de leis, regulamentações, legislações e instituições oficiais e legais. Esta não sujeição pode ser total ou parcial. Uma firma pode ser formal do ponto de vista de seu registro (possui CNPJ), mas informal do ponto de vista da legislação trabalhista – pois contrata seus trabalhadores sem carteira de trabalho assinada. A definição prática de setor informal pode variar consideravelmente de estudo para estudo, mas as definições mais comuns são: população de trabalhadores sem carteira de trabalho assinada, conjunto de trabalhadores sem carteira e por conta-própria, e todos os trabalhadores que não contribuem para a Previdência Social.

GRÁFICO 9

Distribuição de rendimentos dos trabalhadores jovens com idade entre 15 a 24 anos segundo os décimos da distribuição de rendimentos de todos os trabalhadores – Brasil e Chile



Fontes: Estimativas produzidas com base na Pnad (2003) e Casen (2000).

TABELA 3

Participação dos trabalhadores por setor agrícola e urbano, em pequenas empresas e grau de sindicalização, por faixa etária

Indicadores	Setor agrícola	Setor urbano	Pequenas empresas	Sindicalizados
Participação dos trabalhadores no segmento (%)				
15 a 17 anos	33,3	66,7	65,8	1,92
18 a 21 anos	19,4	80,6	16,4	7,89
22 a 24 anos	14,5	85,5	40,0	12,70
15 a 24 anos	20,1	79,9	47,6	8,64
Total de trabalhadores	19,7	80,3	38,0	18,10
Remuneração média entre todos os ocupados no segmento (em R\$)	218	693	415	936
Remuneração média dos jovens nos segmentos (em R\$)	97	344	298	474

Fontes: Estimativas produzidas com base na Pnad (2003).

atividade agrícola. Assim, a menor remuneração dos jovens não decorre de maior participação desse grupo etário na agricultura, embora 20% do diferencial de rendimento entre os “muito jovens” e os jovens “maduros” possam ser explicados pela presença expressiva dos primeiros neste setor.

Nas áreas urbanas os trabalhadores jovens estão sobre-representados entre os não-remunerados e sub-representados tanto no setor público como entre os que trabalham por conta-própria. Há uma grande participação de jovens entre os empregados sem carteira no setor privado. Do mesmo

TABELA 4

Distribuição dos trabalhadores em atividades não-agrícolas por posição na ocupação segundo a faixa etária

Indicadores	Com carteira no setor privado	Sem carteira no setor privado	Setor público	Trabalhadores domésticos	Trabalhadores por conta-própria	Empregador	Trabalhadores não remunerados	Trabalho para autoconsumo
Participação dos trabalhadores no segmento (%):								
15 a 17 anos	14,4	41,8	4,7	14,7	9,8	0,2	14,0	0,3
18 a 21 anos	39,2	29,7	6,9	9,7	9,5	0,7	4,2	0,2
22 a 24 anos	45,9	20,7	9,5	8,6	11,3	1,5	2,4	0,2
15 a 24 anos	38,1	27,9	7,6	10,0	10,3	0,9	5,0	0,2
Total de trabalhadores	33,0	14,7	14,0	9,6	21,5	4,6	2,4	0,2
Remuneração média entre todos os ocupados no segmento (em R\$)	731	419	974	231	623	2186	0	0
Remuneração média dos jovens nos segmentos (em R\$)	454	275	428	169	347	1132	0	0

Fontes: Estimativas produzidas com base na Pnad (2003).

modo que no setor agropecuário, também nas atividades urbanas os jovens inserem-se prioritariamente nos piores segmentos, particularmente os de menor idade. Daí se conclui que o **setor informal** é outra porta de entrada fundamental no mercado de trabalho. Vale ressaltar que na categoria dos trabalhadores por conta-própria existe uma generalizada sub-representação dos jovens de todas as idades: portanto, essa não é uma modalidade de ingresso no mercado de trabalho (ver tabela 4).

Essas informações consolidadas mostram que tanto nas zonas rurais como nas urbanas, os jovens, quando comparados aos adultos, têm pior inserção no mercado de trabalho. E isso é mais acentuado entre os “muito jovens”. Essa particularidade de inserção é responsável pelas diferenças de remuneração entre eles e o conjunto dos trabalhadores, e também com relação aos jovens de maior idade.

3. CONDIÇÕES DE VIDA: AFINAL, COMO VIVE O JOVEM BRASILEIRO?

Em que condições esse expressivo contingente exerce suas atividades, habita, estuda, trabalha, adquire renda, tem acesso aos benefícios da saúde, enfim, como se situam no ambiente social esses quase 20% da população de nosso país?

É disso que trata a presente seção. Por suas características do ciclo de vida, as condições em que vivem os jovens estão diretamente ligadas às dos demais membros da família. Seu bem-estar está inexoravelmente ligado ao bem-estar da família, o que explica suas condições de renda, de moradia e o acesso a bens duráveis.

Uma constatação preliminar é determinante: até constituírem sua própria família, os jovens brasileiros vivem em domicílios cuja renda per capita é 40% inferior à dos adultos e cuja incidência de pobreza é 50% maior do que a encontrada entre adultos. Também a indigência é bem maior: 18% dos jovens de 15 anos vivem em domicílios extremamente pobres, enquanto apenas 10% dos adultos vivem nessa situação.

QUADRO 3 Desafios e dificuldades

Conforme se mostrou nesta seção, o acesso ao trabalho apresenta uma série de peculiaridades que o difere do acesso a um bem ou serviço homogêneo disponível em um mercado competitivo. São três essas peculiaridades: *a)* a elevada heterogeneidade dos trabalhadores e dos postos de trabalho disponíveis; *b)* a importância da experiência prévia, fator este que atormenta particularmente aos trabalhadores mais jovens; e *c)* o significativo grau de regulamentação formal e informal associado a este mercado.

Destas peculiaridades segue que os trabalhadores mais jovens têm três importantes questões com que se preocupar: *a)* a entrada no mercado de trabalho, *b)* o acesso ao trabalho, e *c)* a qualidade dos postos de trabalho ocupados. Mas qual destas questões é mais crucial para os jovens brasileiros? Tomar paradigmas para responder pode ser algo bem complicado. Se tomarmos os mercados mais modernos e desenvolvidos do país, por exemplo, constata-se que, neles, o mercado de trabalho tende a ser mais regulamentado. Isso, no entanto, não significa que as opções de trabalho para a juventude sejam mais amplas, embora deva ser verdadeiro que para aqueles que conseguem acessar o mercado de trabalho, os postos oferecidos tendem a ser melhores. Em que medida um mercado menos regulamentado inverteria tal situação é uma questão ainda sem resposta.

A análise dos resultados foi dividida em dois grandes blocos. Primeiro tratou-se da questão da entrada e do acesso dos jovens ao mercado de trabalho, passando necessariamente pelo conseqüente e crescente conflito entre trabalhar e estudar. Em seguida, foi avaliada a qualidade dos postos de trabalho disponíveis para este grupo etário.

Em termos de entrada no mercado de trabalho, viu-se que esta ela é relevante para praticamente todos os jovens, independentemente do nível de renda da família a que pertencem. O que parece diferenciar os mais pobres dos mais ricos de hoje é o momento do ciclo de vida em que enfrentam esta questão. Todavia existem evidências de que a entrada precoce no mercado de trabalho beneficia a população mais pobre

O quanto estudar e trabalhar durante o dia e ao longo do ano? Esta é mais uma das questões-chave para a juventude. De acordo com os resultados apresentados, 19% dos jovens não trabalham nem estudam, sendo que 6% são oriundos de grupos mais favorecidos. No outro extremo, 20% estudam e trabalham e a grande maioria ou estuda ou trabalha, sendo que para o conjunto total 50% dos jovens trabalham, mas entre os mais favorecidos esse percentual cai para 33%. No que se refere aos estudos, metade dos jovens brasileiros frequênta a escola, ao passo que entre os mais favorecidos esta porcentagem chega a 80%.

Outras questões importantes para jovens dizem respeito à sua permanência no mercado, ao nível de remuneração que encontram no mercado de trabalho e o grau de informalidade a que estão expostos. Essas três dimensões foram abordadas aqui: remuneração, estabilidade e grau de informalidade.

No tocante à remuneração, foi mostrado que os jovens deste país têm acesso a postos de trabalho mais parecidos com os ocupados pelos adultos do que ocorre com os chilenos. Além disso, encontramos evidências de que a remuneração dos jovens brasileiros cresce com a idade de forma mais intensa do que no Chile, indicando que a qualidade dos postos de trabalho abertos aos jovens no Brasil é particularmente pior entre os jovens de menor idade.

A taxa de rotatividade entre jovens é seguramente maior do que para o conjunto de todos os trabalhadores. Apesar disso, não é possível assegurar que os jovens sofram mais com o problema de falta de estabilidade no trabalho. Conforme vimos, as evidências indicam que esta maior rotatividade entre os jovens vem de escolhas feitas pelos próprios.

Verificou-se, por fim, que mesmo quando não existe diferencial de remuneração entre jovens e adultos que pertencem a um mesmo segmento, a remuneração média dos jovens poderá ser inferior caso eles estejam sobre-representados naqueles segmentos de menor remuneração. Nesse particular, observa-se que os jovens tendem a estar empregados em empresas menores e a não ser sindicalizados. Sua participação em atividades agrícolas não os difere muito do observado entre adultos.

Os resultados sinalizam ainda que as empresas pequenas e a agricultura e, nesta, especialmente o trabalho não-remunerado, são as mais relevantes portas de entrada para a população jovem no mercado de trabalho. Nas áreas urbanas, a entrada dos jovens se dá majoritariamente pelo setor informal, estando concentrada nas categorias de trabalhadores sem carteira no setor privado e também dos sem remuneração e dos trabalhadores domésticos.

A seguir, os números e análises que explicam as razões desse quadro. A primeira dimensão a ser investigada é a pobreza, entendida como **insuficiência de renda**; em seguida, será analisado o acesso à educação e o bem-estar dos jovens; e ao final, um breve balanço do progresso da última década.

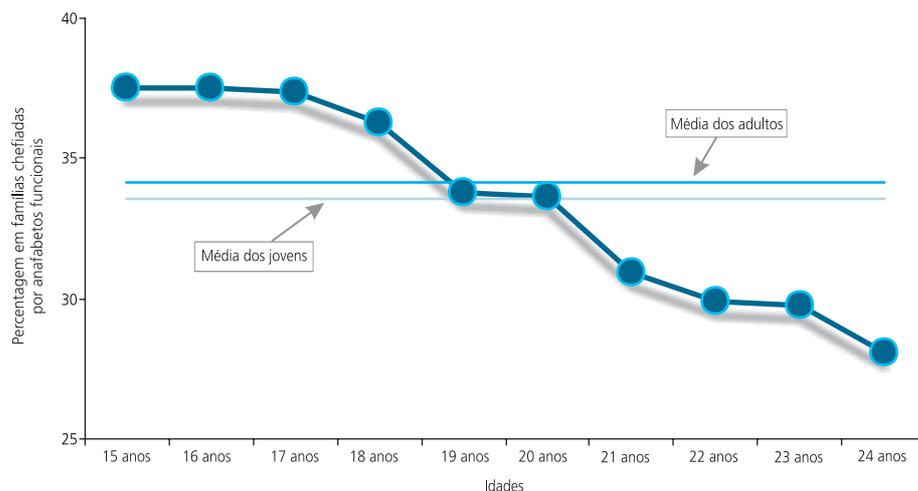
Insuficiência de renda

Os dados da tabela 5 revelam que os jovens vivem em domicílios cuja renda per capita é bem inferior à dos domicílios em que vivem adultos. Enquanto a renda domiciliar per capita dos jovens é de R\$ 367, a dos adultos é 44% maior (R\$ 527). Como consequência, o índice de jovens que vivem em domicílios com renda per capita abaixo da linha de pobreza é bem maior do que o de adultos nessa situação (34,5% no primeiro caso, contra 25% no segundo). Essa, porém, não é a pior situação: o grau de po-

Insuficiência de renda – É a medida da distância entre a renda dos indivíduos que estão abaixo da linha de pobreza e o valor monetário definido como a linha de pobreza. É, portanto, uma medida que depende da definição da linha de pobreza. O valor que define a linha de pobreza é superior ao da linha de indigência, que leva em consideração apenas o custo de atendimento das necessidades alimentares do indivíduo (ver definições de linha de pobreza e de indigência no capítulo *Pobreza e Exclusão Social*). A medida de insuficiência de renda é particularmente relevante na definição da alocação de recursos para políticas públicas voltadas para combater a pobreza. Uma sociedade, por exemplo, pode ter 20% de seus cidadãos abaixo da linha de pobreza, porém com renda muito próxima a esse limite. Nesse caso, a insuficiência de renda é relativamente pequena. Outra sociedade pode ter apenas 10% de cidadãos com renda inferior à linha de pobreza, mas são tão pobres que se encontram distantes desse limite. É possível portanto que, mesmo havendo menor número de pobres, o montante de recursos necessários para eliminar a pobreza seja maior no segundo do que no primeiro caso.

GRÁFICO 10

Percentual de jovens brasileiros, por faixa etária, em famílias chefiadas por analfabetos funcionais



Fontes: Estimativas produzidas com base na Pnad (2003).

breza entre as crianças é ainda mais elevado do que entre os jovens (51,5%). Ao todo são 11,7 milhões de jovens em famílias sem os recursos necessários para satisfazer suas necessidades básicas.

O maior grau de pobreza dos jovens é em parte o resultado das características demográficas de suas famílias. A idade média do chefe da família nas quais os jovens estão presentes chega a ser cinco anos menor do que a idade média das famílias dos adultos. Como a renda dos indivíduos está associada à idade – quando as demais variáveis são mantidas constantes –, quanto menor a idade média da família, menor deve ser sua renda média.

Acesso à educação e bem-estar dos jovens

Existe uma forte relação entre o nível de escolaridade no ambiente familiar e o bem-estar dos jovens. Quanto mais elevada é a escolaridade dos familiares, maior é o bem-estar dos jovens, seja porque a escolaridade aumenta a renda permanente, seja porque a educação tem impacto em outras dimensões do bem-estar. Por exemplo, quando se comparam famílias que dispõem do mesmo nível de renda per capita, as condições de saúde tendem a ser melhores entre aquelas mais escolarizadas.

O gráfico 10 mostra que não existem diferenças entre a porcentagem de jovens e de adultos que vivem em domicílios chefiados por analfabetos funcionais. No entanto, isso não é homogêneo: observa-se que 37,5% dos jovens de 15 anos vivem em famílias chefiadas por analfabetos funcionais, enquanto para os jovens de 24 anos o índice é de apenas 28%.

Desigualdade

A pobreza entre os jovens, assim como em qualquer outro grupo, depende tanto da renda média quanto do grau de desigualdade em sua repartição. Um determinado segmento da população vive em pobreza ou porque existe uma escassez agregada de recursos nesta sociedade ou porque, apesar de eles existirem, são apropriados majoritariamente por um segmento social em detrimento de outro.

No caso brasileiro, o que se observa é que 34,5% dos jovens vivem em famílias com renda per capita inferior à linha de pobreza e, portanto, mais da metade vive em famílias com renda per capita superior à linha de pobreza. Mas quanto acima da linha de pobreza? Os dados revelam que 37% desses jovens vivem em famílias com renda per capita mais de duas vezes superior a essa linha. Além disso, a renda média dos jo-

TABELA 5

Renda Familiar per capita e pobreza, 2003

Idade	Renda familiar per capita (R\$ por mês)	Porcentagem de pobres ¹	Porcentagem de extremamente pobres ¹
17 anos	327	38,4	14,9
18 anos	346	35,6	14,1
19 anos	359	34,4	13,7
20 anos	381	32,2	11,9
21 anos	401	30,5	11,1
22 anos	416	30,7	11,3
23 anos	403	29,9	11,4
24 anos	434	28,0	11,1
0 a 14 anos	258	51,5	24,7
15 a 24 anos	367	34,5	13,6
25 anos e mais	527	25,0	10,6

Fontes: Estimativas produzidas com base na Pnad (2003).

Nota: 1. Utilizando as linhas de pobreza e extrema pobreza regionalizadas. A linha média regional para a pobreza é igual a R\$146,01 por pessoa ao mês e para a de extrema é igual a R\$73 por pessoa ao mês. Ambos os valores estão expressos a preços de setembro de 2003.

TABELA 6

Indicadores de desigualdade de renda familiar per capita, 2003

Idade	Porcentagem de famílias com renda <i>per capita</i> maior que 2 vezes a linha de pobreza	Razão 20+/20-	Proporção de renda apropriada pelos 10% mais ricos	Proporção de renda apropriada pelos 50% mais pobres
15 anos	1,67	20,0	43,7	14,9
16 anos	4,40	20,3	44,3	14,8
17 anos	7,58	18,8	42,5	15,4
18 anos	13,8	18,5	41,8	15,6
19 anos	21,7	18,5	41,0	15,5
20 anos	27,3	18,4	41,3	15,5
21 anos	32,3	18,6	41,0	15,4
22 anos	35,8	19,8	42,1	14,8
23 anos	40,5	18,6	40,5	15,6
24 anos	43,6	20,0	41,8	15,0
15 a 24 anos	22,4	19,5	42,2	15,0
25 anos e mais	58,2	23,1	45,3	13,8

Fontes: Estimativas produzidas com base na Pnad (2003).

Obs.: Utilizaram-se as linhas de pobreza e extrema pobreza regionalizadas. A linha média regional para a pobreza é igual a R\$146,01 por pessoa ao mês, a valores de setembro de 2003.

TABELA 7

A importância das diferenças entre jovens e adultos em renda média familiar per capita para explicar a maior extrema pobreza dos jovens

Indicadores	Grau de pobreza com a renda média de			Diferencial
	Jovens	Adultos		
Grau de pobreza com a desigualdade de	Jovens 34,5	Adultos 22,4		12,1
	Adultos 37,6	Jovens 25,0		12,6
Diferencial	-3,09	-2,63		9,52

Fontes: Estimativas produzidas com base na Pnad (2003).

Obs.: Utilizaram-se as linhas de pobreza e extrema pobreza regionalizadas. A linha média regional para a pobreza é igual a R\$146,01 por pessoa ao mês, a valores de setembro de 2003.

TABELA 8

Condições habitacionais, 2003

Idade	Porcentagem em domicílios com acesso inadequado a			Porcentagem em domicílios com densidade inadequada ¹
	Água	Esgotamento	Coleta de lixo	
15 anos	25,0	38,8	19,0	19,4
16 anos	23,1	36,6	17,9	19,4
17 anos	23,5	37,5	18,0	18,1
18 anos	23,4	36,3	17,6	17,7
19 anos	22,5	35,2	16,1	18,3
20 anos	21,0	33,9	15,3	17,4
21 anos	21,2	33,0	15,3	16,5
22 anos	20,6	33,6	14,4	17,7
23 anos	21,3	32,3	14,5	17,1
24 anos	20,4	32,1	13,7	16,5
15 a 24 anos	22,2	35,0	16,2	17,8
25 anos e mais	19,8	30,6	14,4	11,6

Fontes: Estimativas produzidas com base na Pnad (2003).

Nota: 1. A densidade inadequada corresponde a mais de duas pessoas por cômodo, excluídos cozinha e banheiro.

vens que pertencem ao quinto mais rico da distribuição é 19,5 vezes maior do que a dos jovens que pertencem ao quinto mais pobre. Ou seja, a renda média dos jovens que pertencem às famílias mais pobres equivale a apenas 5% da renda média dos jovens mais ricos.

É certo que a desigualdade entre os jovens não é uma característica peculiar desse grupo, e sim uma marca da sociedade brasileira. Mas será a desigualdade entre jovens mais elevada do que para a sociedade como um todo? Para tanto, são adotadas, aqui, medidas comparáveis da desigualdade entre os jovens e os adultos.

As estimativas obtidas encontram-se na tabela 6. Vale assinalar que, mesmo tomando medidas comparáveis, o grau de desigualdade tende a ser ligeiramente menor entre os jovens do que entre os adultos. No caso dos jovens a razão entre a renda dos vinte por cento mais ricos e a dos vinte por cento mais pobres é 19, mas entre os adultos a razão chega a 23, o que reflete um grau mais elevado de desigualdade nesse último grupo. Isso significa que a maior pobreza observada entre jovens decorre antes da menor renda média do grupo, do que da desigualdade. Na verdade, caso o grau de desigualdade entre os jovens fosse igual ao que se observa entre os adultos, o grau de pobreza da juventude seria ainda mais elevado, passando de 34,5% para 37,6%. Se, no entanto, os jovens tivessem a mesma renda média dos adultos – que é maior – e mantivessem o seu grau atual de desigualdade, a incidência de jovens pobres cairia de 34,5 para 22,4, como mostra a tabela 7.

Condições habitacionais

A tabela 8 apresenta estimativas do acesso das famílias dos jovens a uma série de serviços habitacionais básicos como água, saneamento e coleta de lixo. Independentemente do indicador utilizado, o acesso é sempre pior para as famílias com jovens do que para aquelas formadas só por adultos. A desvantagem habitacional

dos jovens é particularmente acentuada no que se refere ao acesso ao esgoto sanitário: enquanto 35% deles têm acesso a condições inadequadas de esgoto, esse percentual cai para 31% para os adultos.

Em geral, as condições habitacionais dos jovens não só são piores que a dos adultos, mas os mais jovens são ainda mais desprivilegiados do que os jovens maduros. Assim, os mais jovens tendem a sofrer mais com o menor acesso a água, esgoto ou coleta de lixo, e também com casas mais congestionadas de gente.

Acesso a bens duráveis

O curioso da comparação do acesso a bens duráveis de jovens e adultos é que os primeiros têm menos acesso aos bens mais tradicionais, como telefone fixo, televisão e geladeira, e tanto ou mais acesso a bens mais modernos como telefone celular, microcomputador e internet (ver tabela 9). A maior desvantagem dos jovens se dá no acesso ao telefone fixo (cerca de seis pontos percentuais de desvantagem com relação aos adultos), o que parece ser compensado por pequena vantagem em termos de acesso ao celular (um ponto percentual de vantagem com relação aos adultos).

TABELA 9

Acesso a bens de consumo duráveis das famílias de jovens e adultos, 2003

Idades	Porcentagem em domicílios com					
	Telefone fixo	Geladeira	TV a cores	Telefone celular	Computador	Acesso à internet
15 anos	47,3	85,0	84,9	37,2	15,1	10,7
16 anos	49,1	86,1	85,5	38,2	16,3	12,2
17 anos	48,8	85,0	85,1	39,0	16,9	12,4
18 anos	49,1	85,1	85,6	40,0	16,6	12,4
19 anos	49,4	85,3	85,2	41,5	17,1	12,7
20 anos	49,7	86,1	85,9	42,9	16,9	12,5
21 anos	49,7	86,4	86,2	44,7	17,8	12,9
22 anos	49,1	86,3	86,7	45,0	17,0	12,6
23 anos	48,5	87,0	86,4	44,5	17,0	13,0
24 anos	47,8	87,6	87,0	45,1	16,0	12,1
15 a 24 anos	48,9	86,0	85,8	41,7	16,7	12,3
25 anos e mais	55,0	89,3	87,9	40,8	16,9	12,7

Fontes: Estimativas produzidas com base na Pnad (2003).

Progresso na década

Ao longo da última década a renda per capita entre os jovens cresceu mais lentamente, ao mesmo tempo em que o grau de pobreza declinou de modo menos intenso. A consequência é que o diferencial de pobreza entre jovens e adultos passou de 7 pontos percentuais, em 1992, para 9,5 em 2003. Em poucas palavras: o hiato de pobreza e de renda per capita entre jovens e adultos que já existia em 1992 foi ampliado em 2003.

No caso dos indicadores habitacionais e de acesso a bens duráveis, tanto no início como ao final da década, a situação dos jovens era pior. Nesse caso, porém, o progresso na

década foi mais intenso entre os jovens, o que serviu para reduzir o atraso em relação aos adultos. A única exceção é o acesso ao telefone fixo, cujo progresso ocorreu na mesma proporção para os dois grupos. A pequena diferença atual também não reflete nenhuma característica histórica, mas sim o resultado de um progresso habitacional maior para os jovens em relação aos adultos.

Enfim, em todas as dimensões analisadas percebe-se forte redução no grau de carência dos jovens. No caso da insuficiência de renda, entretanto, o progresso foi mais lento que o dos adultos, gerando uma ampliação dos hiatos em pobreza e em renda per capita entre os dois grupos. Dessa ma-

TABELA 10

Evolução da renda per capita, da pobreza, das condições habitacionais e do acesso a bens duráveis ao longo do período 1992-2003

Idades	Evolução da renda per capita e da pobreza				Evolução das condições habitacionais				Evolução do acesso a bens duráveis		
	Renda per capita (R\$ por mês)	Porcentagem de pobres ¹	Porcentagem de extremamente pobres ¹	Porcentagem de famílias chefiadas por analfabetos funcionais	Porcentagem em domicílios sem acesso a			Porcentagem em domicílios com densidade inadequada ³	Porcentagem em domicílios sem acesso a		
					Água	Esgotamento	Coleta de lixo		Telefone fixo	Geladeira	TV a cores
Jovens (15 a 24 anos)											
1992	309	38,8	38,8	48,4	33,7	48,3	35,9	28,0	84,2	30,4	57,9
2003	367	34,5	13,6	33,6	22,2	35,0	16,2	17,8	51,1	14,0	14,2
Diferencial (1992-2003) ²	18,8	4,27	2,94	14,8	-11,5	-13,3	-19,7	10,2	33,0	16,3	43,7
Adultos (25 e mais anos)											
1992	429	31,7	13,6	45,1	30,0	42,9	32,4	19,8	78,5	25,4	49,9
2003	527	25,0	9,59	34,2	19,8	30,6	14,4	11,6	45,0	10,7	12,1
Diferencial (1992-2003) ²	23,0	6,69	4,04	10,9	-10,2	-12,3	-17,9	8,21	33,6	14,7	37,8

Fontes: Estimativas produzidas com base na Pnad (1992 e 2003).

Notas: 1. Utilizando as linhas de pobreza e extrema pobreza regionalizadas. A linha média regional para a pobreza é igual a R\$146,01 por pessoa ao mês e para a de extrema é igual a R\$73 por pessoa ao mês. Ambos os valores estão expressos a preços de setembro de 2003.

2. O diferencial de renda per capita está expresso em porcentagem e os demais em pontos percentuais, sendo que o Índice de Desenvolvimento das Famílias (IDF), conforme exige a metodologia, está expresso em escala que varia de 0 a 1.

3. A densidade inadequada corresponde a mais de duas pessoas por cômodo, excluídos cozinha e banheiro.

QUADRO 4 Caminhos e fronteiras

Por suas características do ciclo de vida, as condições em que vivem os jovens estão diretamente ligadas à dos demais membros da família. Seu bem-estar está associado ao de sua família. Menos do que as crianças e cada vez menos à medida em que se torna mais velho, o jovem depende da estrutura familiar: para a sua renda, para a sua moradia e para o acesso a bens duráveis.

Até os 18 anos o jovem é ainda um adolescente que deseja ou planeja constituir sua própria família, mas está longe disso: até essa idade – apesar de gozar de plenos direitos – apenas 8% deles é chefe ou cônjuge nos domicílios brasileiros. Mas rapidamente isso muda. Aos 24, quase metade já constituiu sua própria família e passa a enfrentar desafios semelhantes àqueles enfrentados pelos adultos. Mas até constituírem sua própria família, os jovens vivem em domicílios cuja renda per capita é 40% inferior à dos adultos e cuja incidência de pobreza é 50% maior do que a encontrada entre adultos. Também a indigência é bem maior: 18% dos jovens de 15 anos vivem em domicílios extremamente pobres, enquanto apenas 10% dos adultos vivem nessa situação.

Apesar de importante, mostrou-se que a renda é apenas uma dimensão quando se analisa a condição de vida da juventude. Como visto, mesmo para famílias com renda per capita igual, aquelas que têm maior grau de escolaridade apresentam jovens com melhores condições de saúde. Viu-se também uma nefasta reprodução da pobreza ao se constatar que, mesmo crescente com a idade, o número médio de anos de estudo para todas as idades é sistematicamente menor entre os jovens cujos pais têm baixa escolaridade quando comparados a jovens com pais de escolaridade média ou alta.

Analisadas as condições habitacionais, identificou-se que os jovens, mas sobretudo os muito jovens estão expostos a piores condições de moradia em termos de densidade por cômodo e de acesso inadequado à água, esgotamento sanitário e coleta de lixo. Por outro lado, considerado o acesso a bens de consumo duráveis, percebe-se que os jovens quando tomados na sua totalidade não diferem muito dos adultos no que diz respeito a acesso a geladeira, TV a cores, computador e acesso a internet. Têm menos acesso a telefone fixo do que os adultos (49% contra 55%), porém um pouco mais do que eles a telefone celular (42% a 41%). Mas também nesse caso os mais jovens apresentam condições de acesso piores do que a média.

Por fim, e em complemento às seções anteriores deste capítulo, verificou-se que o ambiente familiar tem afetado fortemente as oportunidades educacionais dos jovens, reproduzindo o elevado grau de desigualdade existente na sociedade brasileira. Em particular, observou-se que apesar do progresso ocorrido na última década, o sistema educacional brasileiro ainda gera enormes desigualdades entre indivíduos, incapaz que é de equalizar a educação entre indivíduos que vêm de famílias cujos pais têm escolaridade distintas. Assim é que, no Brasil, a escolaridade dos pais e sua renda são muito mais importantes na determinação da escolaridade dos filhos do que o são no Chile, por exemplo, fazendo com que a reprodução da desigualdade em nosso país seja muito mais intensa do que lá.

Reforçar o papel da educação como elemento equalizador de oportunidades para as futuras gerações é, dessa forma, tarefa urgente a ser realizada. E inadiável.

neira, os adultos, que já apresentavam menor grau de pobreza, agora têm vantagem ainda maior. Já quando se utilizam dados de condições habitacionais e de acesso a bens duráveis, observa-se progresso mais acelerado entre os jovens e, por conta disso, um encurtamento ou mesmo a eliminação da distância em relação aos adultos, como pode ser observado na tabela 10.

4. VIOLÊNCIA: VÍTIMA E CAUSADOR

Ações e comportamentos típicos dos jovens podem causar danos irre-

paráveis a eles próprios e a terceiros. Entre os comportamentos preocupantes, ressaltam-se as atitudes relacionadas com a violência. Este é o tema desta seção.

Para além dos investimentos e da promoção de oferta de oportunidades, existe também uma preocupação com a restrição a determinados comportamentos inadequados e indesejáveis. Afinal, eles não são apenas uma fonte promissora; constituem também um grupo que gera problemas e/ou é vítima deles. Em geral, estão sobre-representados tanto entre as vítimas da violência como entre os infratores.

Como comportamentos violentos podem levar à morte ou trazer seqüelas duradouras para os jovens e para aqueles por eles atingidos, esse tema não pode estar ausente da agenda de políticas para a juventude. Além disso, a violência sofrida e praticada por jovens pode reduzir ou mesmo anular o efeito dos investimentos para esse grupo. Por essa razão, o tema é aqui investigado.

Comparando-se os jovens e o total da população em termos de **morbidade** e mortalidade provenientes de causas externas, ou seja, sempre que o motivo do adoecimento ou da morte não for um agente patogênico ou um fator congênito, observa-se que as causas externas refletem, em grande medida, atitudes e comportamentos da população. É o que se verá a seguir.

De posse das informações sobre morbidade e mortalidade por causas externas é possível ter um bom retrato da vitimização no país e no grupo jovem. Esses dados, porém, nada revelam sobre a prática da violência. E como as fontes aqui utilizadas circunscrevem-se a informações ligadas somente à saúde, não será investigado o problema da juventude enquanto praticante da violência.

Morbidade por causas externas

De acordo com dados do Sistema de Informações Hospitalares do Sistema Único de Saúde (SIH/SUS – Ministério da Saúde), a porcentagem das internações que decorrem de causas externas segundo grupos etários se situa entre 6 e 7% do total das internações, tanto entre os jovens quanto

Morbidade – Corresponde ao comprometimento provocado por determinada doença à saúde do paciente. Ela pode ser expressa por vários indicadores, entre eles, o número de consultas médicas, de hospitalizações, de dias ausentes do trabalho etc. Por exemplo, em relação ao tabagismo, leva-se em consideração a morbidade das doenças relacionadas ao hábito de fumar.

entre a população como um todo, e, portanto, não são tão relevantes para explicar a morbidade em nenhum dos dois grupos.

Mortalidade por causas externas

Se quanto à morbidade a juventude brasileira não está destoante, o mesmo não se pode afirmar quanto à taxa de mortalidade por causas externas: é extremamente elevada entre os jovens no Brasil, seja em comparação com outros grupos etários da sociedade, seja em relação ao resto do mundo, como mostra o gráfico 11. Vê-se que cerca de 70% dos óbitos entre os jovens se devem a causas externas. No entanto, entre a população como um todo, elas respondem por somente 13% dos óbitos, o que indica que a mortalidade por causas externas afeta muito mais a juventude do que os demais grupos.

Como a mortalidade total entre os jovens é menor do que entre a média da população, pode-se supor que a maior participação deles nos óbitos gerados por causas externas seja resultado do fato de que eles ficam menos doentes do que os demais grupos, de modo que quando ocorre o óbito de um jovem por causas externas, há uma representação artificialmente elevada dessa modalidade. Não é isso, no entanto, que revelam os dados da tabela 11.

A confirmar a percepção intuitiva das pessoas, a mortalidade por causas externas, que tanto afeta a juventude, não é neutra do ponto de vista de gênero. Entre os jovens de 10 a 29 anos, apenas 12% dos óbitos são de mulheres e 88% de homens. A tabela 12 mostra que no Brasil, enquanto a taxa de mortalidade feminina por causa externa é de 31 por 100 mil jovens, a masculina supera 200 óbitos por 100 mil jovens, número inferior apenas ao da Colômbia, entre os países latino-americanos. Também é muito maior que a dos Estados Unidos (144 por 100 mil) e apresenta um padrão duas vezes superior ao francês ou canadense. A taxa feminina de mortalidade por causas externas no Brasil, por sua vez, que é de apenas 30 óbitos por 100 mil

QUADRO 5

Classificação das causas externas

Sempre que o motivo do adoecimento ou da morte não for um agente patogênico ou um fator congênito, dizemos que a causa foi externa. Portanto, as causas externas refletem, em grande medida, atitudes e comportamentos da população. Segundo informações do DataSUS, as causas externas são classificadas em sete categorias. A primeira delas refere-se aos acidentes de transporte, que incluem atropelamentos, colisão com ciclistas ou motociclistas, de automóveis, de veículos pesados, de ônibus, acidentes com embarcações etc. A segunda categoria inclui quedas, desde escorregões até as do alto de edifícios ou penhascos. A terceira diz respeito aos afogamentos e submersões acidentais que não tenham sido causados por acidentes com embarcações. Em quarto lugar estão as exposições ao fumo, ao fogo e às chamas. Em quinto, os envenenamentos e as intoxicações. A sexta categoria está associada às lesões autoprovocadas voluntariamente, que costumam estar identificadas com os suicídios. Em último lugar estão as agressões, que podem ocorrer por meio de drogas e substâncias nocivas, enforcamento, disparo de armas de fogo, outras armas, força física etc.

jovens, é inferior aos índices argentino, norte-americano, canadense e francês. Objetivamente, a questão da violência no Brasil, do ponto de vista das vítimas, está absolutamente concentrada em jovens do sexo masculino.

As principais causas externas

Acidentes de transporte

Em qualquer sociedade é forte a associação entre acidentes de transporte e juventude. Vários são os fatores que contribuem para isso. Os jovens

utilizam os meios de transportes para o desempenho de tarefas cotidianas, tanto quanto os adultos, mas fazem uso com maior frequência no período noturno, quando há maior risco de acidentes. Acima de tudo, essa forte associação pode resultar do fato de que os jovens são condutores de veículos que zelam menos pela segurança.

É impossível definir, a partir dos dados utilizados, qual das razões citadas é a mais importante. Mas é possível saber quais os graus de morbidade e mortalidade entre os jovens, devido a acidentes de transporte.

TABELA 11

Taxas de mortalidade por causas externas, 1999

Indicadores	Taxa de mortalidade (óbitos por 100 mil pessoas)
População 10-19 anos	45
População 20-29 anos	104
População Total	67

Fonte: Dados extraídos do site <http://www.claves.fiocruz.br/cenepi.htm>, em janeiro de 2005.

TABELA 12

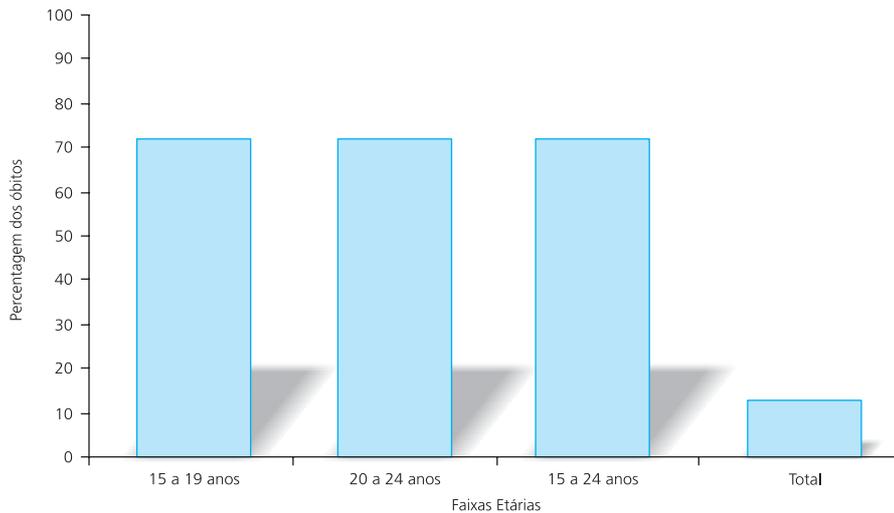
Estimativas internacionais da taxa de mortalidade entre jovens, devido a causa externa, segundo gênero

Países	Homens	Mulheres	Razão H/M
Brasil	217	31	7,11
Chile	113	21	5,44
Argentina	143	33	4,39
Colômbia	328	46	7,10
México	130	27	4,80
Uruguai	145	28	5,13
Canadá	95	33	2,84
EUA	144	46	3,16
França	109	32	3,40

Fonte: WHO Statistical Information System (Whosis). Dados extraídos do site <http://www3.who.int/whosis/mort>, em janeiro de 2005. Obs. Anos de referência dos dados: Colômbia, 1999; Brasil, Uruguai, Canadá, EUA e França, 2000; Chile, Argentina e México, 2001.

GRÁFICO 11

Percentagem dos óbitos no Brasil que se devem a causas externas, 2002



Fonte: Ministério da Saúde – Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM).

- *Morbidade por acidentes de transporte* – Embora os jovens representem 20% da população, sua participação no total de internações por acidentes de trânsito é superior a 25%. Os jovens mais maduros são os que mais contribuem para que a morbidade no grupo causada por acidentes de transporte seja tão alta.
- *Mortalidade por acidentes de transporte* – Os resultados revelam que os jovens morrem em maior proporção de acidentes de transporte do que outros grupos etários. De fato, enquanto 16% dos óbitos dos que têm entre 15 e 24 anos se devem a acidentes de transporte, na população como um todo, este tipo de causa responde por apenas 3% da mortalidade. Entre os jovens, portanto, essa causa de morte é cerca de cinco vezes mais importante do que para a população como um todo.

Suicídio

Conceitualmente, é dúbia a relação entre suicídio e juventude. Afinal, socialmente *juventude* é um bem pre-

cioso e desejado, um ideal em termos de saúde, de qualidade de vida, de liberdade, de disponibilidade de tempo etc. Nesse sentido, o suicídio na juventude parece incompreensível. Entretanto, como é uma fase também associada a grandes decisões, num ambiente de enorme incerteza sobre o futuro, podem ocorrer situações de estresse, depressão etc., que eventualmente e em casos mais extremos podem provocar o suicídio. A questão é: o suicídio é hoje, em termos quantitativos, um problema importante para a juventude brasileira? Observe-se o que dizem os dados.

- *Internações por lesões autoprovocadas voluntariamente* – Essas internações entre a população de 20 a 24 anos respondem por 13% do total, embora a população dessa faixa etária represente apenas 10% do total da população. Há, portanto, evidência de que a morbidade decorrente de lesões autoprovocadas voluntariamente é mais elevada entre os jovens do que para a população como um todo. Deve-se ressaltar que o problema está concentrado nos jovens

maduros. Entre os de 15 a 19 anos, a prevalência de lesões autoprovocadas voluntariamente não supera a média nacional.

- *Mortalidade por lesões autoprovocadas voluntariamente* – Existem evidências também de que os jovens se suicidam relativamente mais do que o restante da população. Enquanto mais de 3% dos óbitos entre jovens resultam dessa causa, na população como um todo eles são menos de 1%. Na comparação internacional, os resultados são favoráveis ao Brasil. O país apresenta a menor taxa juvenil de mortalidade por suicídio entre os nove países considerados no gráfico 12 adiante, e isso vale tanto para homens quanto para mulheres.

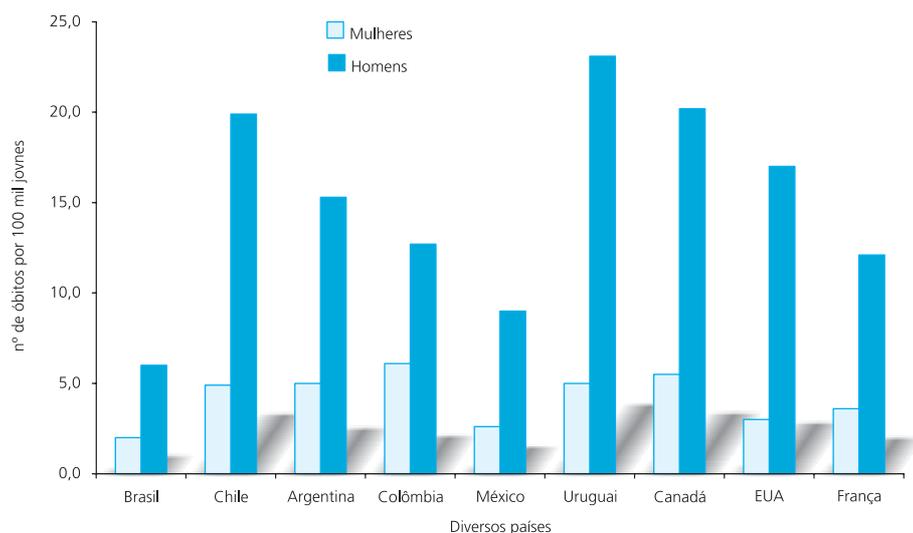
Agressões

Sem dúvida, uma das mais clássicas preocupações com relação à juventude vem das agressões tanto praticadas quanto recebidas. Esta análise trata da importância relativa das agressões para a morbidade e para a mortalidade juvenis. Dado que, como já frisado anteriormente, os dados aqui disponíveis provêm somente do setor de saúde, observa-se apenas um lado da história: a juventude como vítima de agressões. A juventude enquanto praticante de atos violentos não é aqui enfocada. Nesse tópico, os dados mostram:

- *Morbidade causada por agressões* – Os dados sobre internações causadas por agressões indicam que a participação de todos os grupos de jovens, nesse contexto, é bem maior do que no total da população. Essa característica é especialmente marcante para os jovens de 20 a 24 anos, que representam cerca de

GRÁFICO 12:

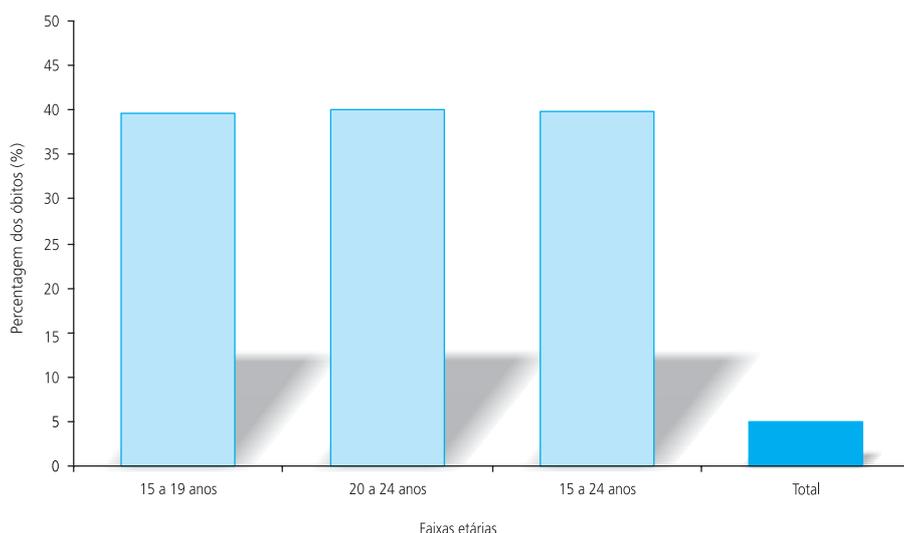
Taxa de mortalidade entre jovens em diferentes países, por suicídio, segundo gênero



Fonte: WHO Statistical Information System (Whosis).

GRÁFICO 13

Percentagem dos óbitos que se devem a agressões, 2002



Fonte: Ministério da Saúde – Sistema de Informações Hospitalares do Sistema Único de Saúde (SHI/SUS).

QUADRO 6

O desafio

Como se procurou mostrar neste capítulo, a população jovem no Brasil atingiu o pico demográfico nesta década. Preocupar-se com a juventude é, ao menos demograficamente, justificável. Mas não apenas por isso. Há muitas outras razões para a juventude ser mais profundamente analisada.

Foram aqui examinadas diversas dimensões relativas à juventude: sua formação educacional, sua inserção no mercado de trabalho, as condições de vida em que se encontra e a violência a que está exposta.

Diante dos elevados graus de desigualdade e pobreza no país, que terminam por se reproduzir entre jovens, oferecer oportunidades iguais para eles deve ser um imperativo governamental que só poderá ser alcançado se existirem grandes e efetivos investimentos públicos com foco na juventude. Isso significa que, para desenvolver o potencial da população jovem brasileira, um excelente ponto de partida seria poder contar com programas sociais suficientes para assegurar aos mais pobres as oportunidades básicas que as famílias de renda média e alta garantem a seus filhos.

Nesse sentido, os dados e a análise aqui apresentados evidenciaram que, apesar de dificuldades nas diversas dimensões estudadas, e nesse aspecto a questão da violência nesse grupo etário enseja séria preocupação, o principal desafio das políticas públicas para a juventude concentra-se na educação. Para tanto, e sem dúvida de forma prioritária, é necessário desenvolver políticas capazes de tornar a escola mais atrativa e com melhor qualidade.

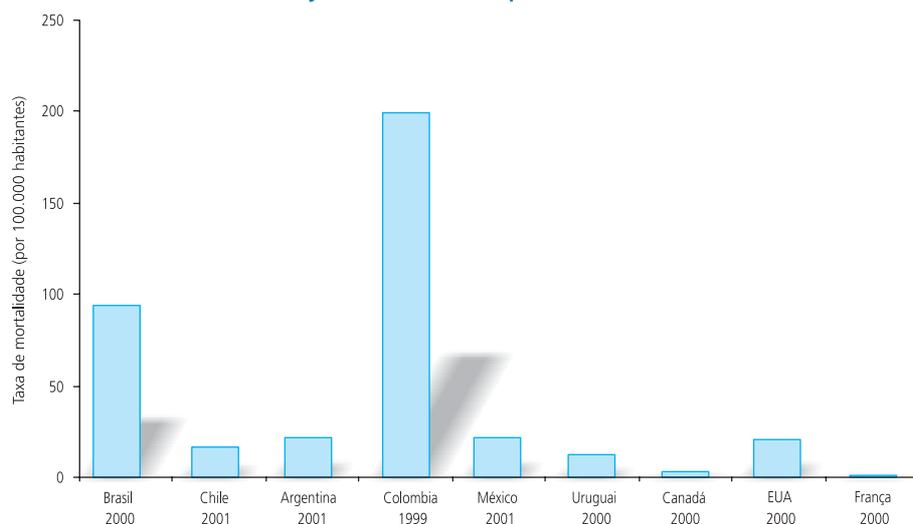
10% da população e 18% das internações por esse motivo. Os jovens de 15 a 19 anos, embora também representem cerca de 10% da população, respondem por 13% das internações por agressões.

- *Mortalidade causada por agressões* – A mortalidade causada por agressões é particularmente importante para os jovens. Enquanto 40% dos óbitos de jovens têm nas agressões sua causa, apenas 5% do total de óbitos na população são provocados por alguma agressão. É o que revela o gráfico 13.

A taxa de mortalidade brasileira por homicídio é extremamente elevada quando comparada à de outros países. No caso dos jovens, é muito superior à de todos os países considerados (no mínimo quatro vezes maior), excetuando-se a Colômbia. Como nota final sobre violência, talvez o mais impressionante seja o gigantesco diferencial por gênero. A taxa de mortalidade masculina entre jovens é mais de 12 vezes maior do que a feminina (ver gráficos 14 e 15).

GRÁFICO 14

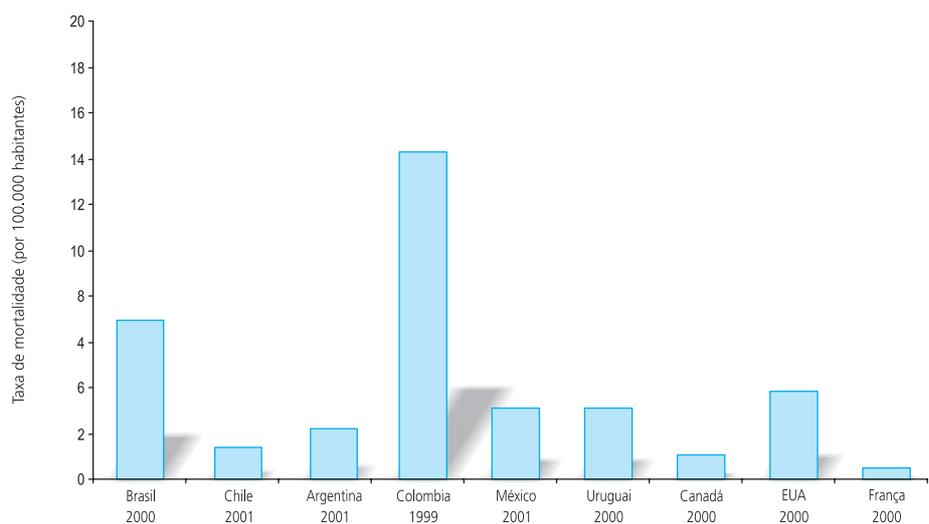
Taxa de mortalidade de jovens homens por homicídios



Fonte: WHO Statistical Information System (Whosis). Dados extraídos do site <http://www3.who.int/whosis/mort>, em janeiro de 2005.

GRÁFICO 15

Taxa de mortalidade de jovens mulheres por homicídios



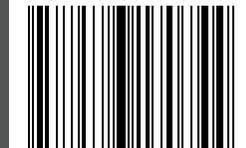
Fonte: WHO Statistical Information System (Whosis). Dados extraídos do site <http://www3.who.int/whosis/mort>, em janeiro de 2005.



Uma radiografia do país:

- estabilidade e crescimento
- inovação e competitividade
- pobreza e exclusão
- cidadania e participação
- território e nação
- amazônia: desenvolvimento e soberania
- estado e federação
- juventude no brasil

ISBN 858617074-7



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Ministério do Planejamento,
Orçamento e Gestão

