COMMON COUNTRY ASSESSMENT

BRAZIL 2001

Brasília, November 2000

SUMÁRIO EXECUTIVO

O presente documento destina-se ao público interno das Nações Unidas, tendo sido elaborado para apoiar a programação de cooperação com o Brasil. A discussão com profissionais do Governo justiçou-se pela necessidade de que tal programação fosse consensualmente definida. Com esse objetivo, embora reconhecendo os progressos alcançados pelo Governo e os avanços do País rumo a um processo mais moderno e eqüitativo de desenvolvimento, procurou-se destacar problemas remanescentes. Foram esses problemas que nuclearam a convergência das diferentes modalidades de cooperação que o Sistema das Nações Unidas se propõe a desenvolver no país, bem como a definição de prioridades e recursos da cooperação.

Além da Introdução, o documento contém 9 capítulos. Os dois primeiros são destinados à análise da situação atual e tendências da Economia (capítulo 2) e Demografia (capítulo 3) no país, que definem as grandes linhas do cenário de desenvolvimento. No capítulo de Economia é analisado o impacto do Plano Real na estabilização econômica do país, destacando-se os desequilíbrios fiscais e de contas externas e as dificuldades para melhor inserção externa em matéria de produção e comércio, concluindo-se com a identificação de algumas conseqüências sociais do desenvolvimento econômico recente. A síntese sobre Demografia (Capítulo 3), destaca as quedas simultâneas das taxas de fertilidade e mortalidade, mostra como a dinâmica da pirâmide etária atual continuará pressionando certas políticas públicas e enfatiza a disparidade de indicadores sociais entre diferentes segmentos da população. Destaque é dado para as desigualdades de gênero, raça, estrutura de renda bem como diferenças regionais e de localização do domicílio. A identificação e a caracterização das múltiplas desigualdades que marcam o país permeiam todo o documento, oferecendo uma linha transversal de análise. Assim, em todos os capítulos procurou-se manter recortes das informações e análises por segmentos sociais, com prioridade para os grupos mais vulneráveis da população brasileira com foco nos pobres, mulheres, crianças e negros. O Capítulo 4, projeta-se um pouco mais de luz sobre questões de Pobreza, Rendas e Emprego, ressaltando-se as desigualdades na distribuição dos rendimentos, da qualidade de vida e das condições atuais do trabalho, inclusive do trabalho infantil.

O documento focaliza, além da desigualdade social já mencionada, suas conseqüências sobre o acesso também diferenciado a serviços públicos de qualidade, por segmentos sociais diversos definidos a partir de renda, origem e sexo. Em Saúde (Capítulo 5), oferece-se uma circunstanciada análise de situação da mortalidade, da morbidade, do modelo atual de atendimento (SUS); além de dar-se ênfase a certos temas-chave como crianças, mães, AIDS, drogas, segurança no trabalho, entre outros. Prossegue-se com Previdência (Capítulo 6), onde, brevemente, situa-se o sistema atual de "repartição simples" e são diferenciados os vários regimes vigentes (RGPS, regimes especiais, Fundos de Pensões). O resumo seguinte trata da Habitação (Capítulo 7), esclarecendo seus déficits, vínculos com a infra-estrutura urbana, dificuldades de financiamento e estado atual da construção civil. Segue-se com análise mais pormenorizada da Educação (Capítulo 8), focalizando-se o acesso e qualidade da educação pré-escolar, ensino fundamental, médio, profissional e superior. Merece atenção a heterogeneidade dos serviços educacionais disponíveis aos diferentes segmentos sociais considerados população-alvo prioritária da cooperação técnica das Nações Unidas no país.

Considera-se com algum detalhe o Meio Ambiente (Capítulo 9); dando-se destaque aos benefícios ambientais que o País entrega ao planeta; vincula-se a ecologia à urbanização e à demografia do País e se aclara o papel dos principais Convênios internacionais sobre esta matéria. Por fim, são tocados alguns temas básicos da Governabilidade (Capítulo 10), incluindo-se finanças, gestão e Reforma do Estado.

Convém encerrar com três advertências formais. Todas as análises refletem, obviamente, a informação disponível, a qual se refere a anos distintos, chegando-se, quando possível, a 2000). As aspas foram usadas com alguma freqüência, destacando locuções substantivas com acepções técnicas específicas. Palavras em negrito, em quase todos os parágrafos, oferecem uma "pronta referência" dos temas tratados, embora sem maior sistematicidade. Por fim: a presente versão deste texto ainda não incorpora os "Anexos" (sobre Conferências internacionais e com um Glossário de indicadores sociais).

- ÍNDICE GERAL

SUMÁRIO EXECUTIVO 1

- ÍNDICE GERAL 3

1. INTRODUÇÃO 5

2. ECONOMIA: SITUAÇÃO E TENDÊNCIAS 7

2.1 CONTEXTO EXTERNO 7
2.2 SITUAÇÃO ECONÔMICA 8
2.3 TENDÊNCIAS E EXPECTATIVAS 13

3. POPULAÇÃO: SITUAÇÃO E TENDÊNCIAS 14

3.1 COMPOSIÇÃO ÉTNICA E RACIAL 14
3.2 ESTRUTURA ETÁRIA 14
3.3 TENDÊNCIAS DA FECUNDIDADE 15
3.4 DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL E MIGRAÇÕES 18
3.5 PADRÕES DE FORMAÇÃO DA FAMÍLIA 20

4. POBREZA, RENDAS E EMPREGO 21

4.1 TRABALHO E EMPREGO 23
4.2 TRABALHO INFANTIL 27

5. SAÚDE: SITUAÇÃO E TENDÊNCIAS 30

5.1 MUDANÇAS NO PERFIL DA MORTALIDADE 30
5.1.1 – MORTALIDADE INFANTIL 31
5.1.2 – A MORTALIDADE SEGUNDO SUAS CAUSAS 31
5.1.3 – MORTALIDADE POR CAUSAS EXTERNAS 33
5.2 MORBIDADE GERAL E HOSPITALAR 37
5.2.1 – SAÚDE INFANTIL 37
5.3 CONSUMO DE DROGAS 39
5.4 SEGURANÇA NO TRABALHO 39
5.5 ACESSO AOS SERVIÇOS E O "SUS" 40

6. PREVIDÊNCIA SOCIAL 42

7. HABITAÇÃO 45

8. EDUCAÇÃO 47

8.1 EDUCAÇÃO INFANTIL 48
8.2. ENSINO FUNDAMENTAL 49
8.3 ENSINO MÉDIO 51
8.4 ENSINO PROFISSIONAL 52
8.5 ENSINO SUPERIOR 53
8.6 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO 55

9. MEIO AMBIENTE 56

9.1. FLORESTAS E USOS DA TERRA E DA ÁGUA 56
9.2 EMISSÕES E ESTOQUES DE CARBONO 59

9.3 URBANIZAÇÃO E MEIO AMBIENTE 59
9.4 POPULAÇÃO E MEIO AMBIENTE 60
9.5 DESIGUALDADE SOCIAL E MEIO AMBIENTE 63
9.6 ACORDOS INTERNACIONAIS....63

10. GOVERNABILIDADE 65

10.1 DESCENTRALIZAÇÃO INTERNA AO ESTADO....66
10.2 DESCENTRALIZAÇÃO DO ESTADO PARA A SOCIEDADE 68

1. INTRODUÇÃO

1. O presente documento se constitui na versão final do Common Country Assessment, tendo sido objeto de discussões e reformulações sugeridas pelo grupo técnico designado pelas Agências do sistema Nações Unidas para participar desse exercício, bem como representantes do Governo Brasileiro, por intermédio da Agência Brasileira de Cooperação. Essa versão contém uma análise da situação do Brasil, cujos componentes são, no possível, os mais atualizados à época de sua finalização (final de 2000). Obedece ao propósito de oferecer às agências do sistema Nações Unidas no país fundamentos hábeis para respaldar a definição de seus programas nacionais de cooperação, tendo sido o instrumento de apoio à elaboração da "matriz de cooperação para o desenvolvimento" (UNDAF). O *CCA* deve fundamentar um processo contínuo de análise da realidade nacional, permitindo a avaliação permanente das suas principais tendências de desenvolvimento. Suas sucessivas revisões deverão apoiar as reformulações do *UNDAF* e a preparação de novos programas nacionais de cooperação para o desenvolvimento.

2. As informações que compõem o presente documento foram, em grande parte, encaminhadas pelas diferentes agências do sistema ao PNUD por meio do grupo técnico interagencial especialmente designado para a preparação do CCA. Tais informações foram coletadas em estudos específicos desenvolvidos por essas agências em sua área de especialidade e/ou compunham suas bases de dados. Estudos especializados foram também levados a efeito pelo PNUD, com informações recentes, para complementar e atualizar os estudos disponíveis.

3. Após a consolidação de tais informações e estudos no presente documento foi desencadeada a preparação do UNDAF na qual, com a participação das Agências e profissionais do Governo, através da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), foram selecionadas as questões-chave que nortearam "matriz de atuação" das Nações Unidas no País, referida aos próximos anos.

4. A presente versão resume e reúne três acervos de informações. Por um lado, as de caráter analítico sobre a situação recente do desenvolvimento nacional e sobre algumas de suas principais tendências e, por outro, alguns destaques da política governamental atual, relacionada a cada tema analisado. Por fim, incluem-se algumas avaliações dos efeitos, no País, decorrentes da implementação das Conferências ou Convenções internacionais levadas a cabo sob a égide das Nações Unidas, dentro de seus esforços de cooperação com o desenvolvimento. Para evitar redundâncias, foram amplamente considerados estudos setoriais já realizados pelas diferentes Agências, assim como trabalhos feitos por Acordos interagenciais.

5. Considera-se, especialmente, a série de Conferências ou Reuniões de Cúpulas mundiais mais recentes, realizadas em torno a temas-chave das Nações Unidas e das quais o Brasil participou. Tanto as conclusões iniciais como suas eventuais revisões posteriores (designadas: *Conferências+5*) foram tidas em conta, assim como seus efeitos no País. Foram assim reexaminados documentos referentes aos seguintes eventos: **i**) *Educação para Todos* (Jomtien, 1990); **ii**) *Infância* (Nova Iorque, 1990); **iii**) *Meio Ambiente* (Rio de Janeiro, 1992); **iv**) *População e Desenvolvimento* (Cairo, 1994); **v**) *Quarta Conferência Mundial da Mulher* (Beijin, 1995); **vi**) *Desenvolvimento Social* (Copenhagen, 1995); **vii**) *Assentamentos Humanos* ("Habitat

II": Istambul, 1996); **viii**) *Segurança Alimentar* (Roma, 1996); **ix**) D*rogas* ("Assembléia Geral da ONU": Junho/1998) e, **x**) *Direitos Humanos* ("Viena + 5": 1998). Fez-se uso intensivo, também, das estimações dos *Índices de Desenvolvimento Humano* (*IDHs.*), estimados pelo PNUD desde os primeiros anos 90.

6. Este documento está organizado em 10 Capítulos, incluindo a presente Introdução (Capítulo 1). Os dois seguintes apresentam os panoramas nacionais da economia (Capítulo 2), e da demografia (Capítulo 3), tanto atuais como referidos a algumas tendências. Os cinco seguintes tratam temas sociais: pobreza, renda e emprego (Capítulo 4) e, saúde, previdência, habitação e educação (respectivamente, Capítulos 5, 6, 7 e 8) As questões ambientais são examinadas a continuação (Capítulo 9). Por fim (Capítulo 10), trata-se de questões vinculadas à governabilidade. Esta parte conclui com amostra (tentativa) de grandes problemas nacionais, potencialmente aptos para provocarem convergências de cooperações que as Nações Unidas.poderiam trazer ao País, no futuro próximo.

7. Como complementação deste texto encontra-se uma proposta de indicadores para o acompanhamento das repercussões das Conferências e/ou Convenções internacionais no Brasil (Anexo I). Reúnem-se aí dados estatísticos e informações sobre políticas públicas. Estas últimas são deduzidas das ações concretas do Governo ou retiradas da legislação vigente, de planos, programas ou de projetos oficiais. Acrescenta-se um glossário com os principais indicadores de desenvolvimento social (Anexo II).

2. ECONOMIA: SITUAÇÃO E TENDÊNCIAS

8. O Brasil, que durante o Século XX foi um dos Países com mais rápido crescimento, confrontou sérias dificuldades no decênio recém encerrado, tendo superado, com êxito, os problemas surgidos em diferentes momentos do período 1995-2001 em decorrência das crises que afetaram o México, Ásia, Rússia e Argentina. As ações adotadas pelo Governo, tendo como eixo o Plano Real (julho/1994), foram efetivas para alcançar estabilidade de preços e induzir significativos ajustes macro e microeconômicos. Assim, o País iniciou o milênio com nova perspectiva de desenvolvimento, embora perdurem restrições para uma inserção externa mais dinâmica e o desafio de uma herança de graves problemas sociais.

9. Duas razões recomendam distinguir, na análise do passado recente (pós *Plano Real*), o qüinqüênio 1994-1998 do período posterior. Para o qüinqüênio 94-98 já se dispõe de dados definitivos, enquanto para o período 99-2001 há algumas informações essenciais ainda provisórias. O mais importante, entretanto, é que a primeira maxi-desvalorização do real (14 de janeiro de 1999), ao inaugurar um regime de taxas de câmbio flexíveis, marcou fortes inflexões nas perspectivas de crescimento do país e nas ações governamentais a elas relacionadas.

2.1 CONTEXTO EXTERNO

10. No tocante à globalização financeira, que identifica o momento econômico mundial, o país acusa relevantes avanços desde 1994. As políticas adotadas fomentaram comportamentos, no interior do Estado ou entre agentes privados, afins com os que predominam no contexto mundial. Os esforços feitos para liberalizar mercados, atrair capital forâneo, privatizar empresas públicas e reduzir funções econômicas do Estado contribuíram para fortalecer vínculos entre o Brasil e o sistema financeiro internacional. A presença do capital externo no parque produtivo, no sistema bancário e no mercado de capitais é hoje significativamente maior, embora o País não seja um elo significativo desse sistema. A política adotada é indissociável de algumas vulnerabilidades, as quais remanescem nas suas relações com o Exterior.

11. Pelo lado real do desenvolvimento contemporâneo os avanços observados são mais heterogêneos. No referente ao novo padrão tecnológico, empresas de múltiplos setores vêm conseguindo modernizar-se e alcançar altos níveis de produtividade. No todo, entretanto, o país continua a dedicar poucos recursos à Ciência e Tecnologia (menos de 1% do PIB), sendo também insuficiente o que investe em nova capacidade produtiva. Neste aspecto perdeu posição no contexto mundial, tanto em índices *per capita como* em termos globais. Os *Fundos Setoriais* criados por iniciativa do Ministério da Ciência e Tecnologia, poderão modificar positivamente a tendência dos gastos que o País (Governo e empresas) vem realizando com vistas à modernização do aparato produtivo.

12. Perda de posição ocorre também em relação ao comércio internacional, que vem crescendo continuamente e acaba de ultrapassar a barreira de US$ 1 trilhão/ano. Enquanto aquele cresceu mais de 10% em 1995 e mais de 11% em anos seguintes, a participação do Brasil na exportação global teria caído de 1,06% em 1995 a menos de 1% em 1999. Sem dúvida, há

causas domésticas para explicar este comportamento, como deficiências de competitividade. O Brasil tem tido também dificuldades em confrontar várias práticas de protecionismo prevalecentes em países com maior potencial importador; sejam barreiras tarifárias, não-tarifárias (imposição de "quotas", ações *antidumping*) ou de outra natureza (como normas técnicas, sanitárias, ambientais etc.). Há expectativas de que, em 2001, a Balança Comercial volte a apresentar um ligeiro superávit comercial ou um relativo equilíbrio entre os valores exportados e importados.

13. No âmbito latino-americano deu-se apreciável compensação, na medida em que progrediu o comércio intra-regional, em particular o do MERCOSUL. O intercâmbio comercial intra-regional que, em 1990, correspondia a apenas 7% do fluxo comercial brasileiro, chegou a 14% em 1999. As exportações dentro do Mercosul, em relação à exportação total dos países membros, subiram de 9% em 1990 a 25% já em 1997 e 1998. Em 1999 houve, no Brasil e na Argentina, uma forte redução desse volume (perto de 30%), estimulada por quedas nos ritmos de ambas economias e por mudanças de preços relativos associadas à questão cambial. Nessas condições, o Brasil teve seu primeiro superávit comercial dentro do Mercosul, desde o começo do *Plano Real*. Em 2000 houve forte empenho de Governos e líderes empresariais para revitalizar esse mecanismo de integração sub-regional, com a Cúpula Presidencial sul-americana, realizada em Brasília, na qual foram acordados avanços para consolidar a integração em toda a Região.

14. Os avanços que se produzam no Mercosul interessam de perto a outros países latino-americanos. O contexto mundial foi pouco favorável à Região nos últimos anos, mas, mesmo assim, quase todos mantiveram inflações baixas. Em geral, sofreram quedas de preços de produtos básicos, majoritários em suas pautas de exportação (excluído o petróleo). O Balanço Preliminar da CEPAL registra-lhes elevadas remessas de juros e lucros e clara redução das entradas de capital externo. Como capital autônomo entraram US$ 43,5 bilhões; 37% menos que em 1998 e 44% menos que em 1997. Assim, em 1999, pela primeira vez nos anos 90, a região voltou a apresentar saldo líquido negativo em suas transferências de recursos com o Exterior (menos US$ 1,6 bilhão), tendo o Brasil colaborado para esse resultado. No ano de 2001, no entanto, o Mercosul sofreu grande impacto em conseqüência da crise econômica da Argentina. As políticas cambiais do Brasil e da Argentina tornaram os produtos argentinos mais caros e menos competitivos e a recessão econômica do país vizinho diminuiu a demanda por produtos brasileiros. As dificuldades conjunturais têm provocado o adiamento de medidas de consolidação do Mercosul.

2.2 SITUAÇÃO ECONÔMICA

15. Há consenso em que o melhor resultado econômico do último sexênio se obteve na estabilização: o Plano Real conseguiu passar de uma variação mensal de preços próxima a 49%, em junho de 1994, a inflações anuais declinantes em torno de 22%, 10%, 5% e 2% em cada um dos anos seguintes, com uma elevação nos dois últimos anos. Os recentes aumentos registrados nos vários índices de preços são modestos ante a desvalorização do câmbio. O IPCA (*Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo)* cresceu 8,94% em 1999 e 5,97 em 2000. Em novembro de 2001 o IPCA ano chegou a 8,86.

16. O êxito na estabilização implicou convergência de diferentes políticas em cuja espinha dorsal, de 1994 a 1998, encontrava-se o esforço para valorizar a taxa de câmbio. Em termos nominais, evoluiu de R$ 0,94/US$ (julho/1994), a R$ 1,21/US$ (dezembro/1998); seu índice real passou de 103,2 a 112,4 (nas mesmas datas). Como estímulo implícito às importações servia, no período, para conter os preços internos. Outro instrumento chave foi manter elevadas as taxas de juros. As médias anuais registradas (conceito SELIC) são, respectivamente, de 39%, 24%, 42%,

31%, 19%, 17,43% nos finais dos anos 1995 a 2000. Os principais propósitos dessa elevação têm sido os de controlar a demanda interna e, com análoga prioridade, atrair recursos do sistema financeiro internacional.

17. O primeiro desses objetivos significou, na prática, manter o ritmo de crescimento como variável efetiva de ajuste. A variação real do PIB, próxima a 5% em 1993 e 6% em 1994, declinou para 4,2%, 2,7% e 3,6% nos três anos seguintes, depois de passar a negativa em 1998 (-0,1%) alcançou 0,81% em 1999, como decorrência da política cambial e de juros, aliada às crises do México em 1994, do Sudeste Asiático em 1997 e da Federação Russa em 1998. Os índices de crescimento recuperam-se em 2000, tendo alcançado 4,4%. Em 2001, a retomada do crescimento foi novamente afetada por um fator externo, a crise da Argentina, que reflete a vulnerabilidade externa do país, e por um fator interno – a crise de energia. Um fato estrutural parece haver contribuído para essa dinâmica desacelerada: a deficiente distribuição de rendas, mencionada mais adiante. Há evidências, por outro lado, de que a natureza dos investimentos também haveria influído, pelo limitado volume dos que se destinaram a aumentar a capacidade efetiva de produção de bens e serviços. Na relação *per capita*, em **Reais**, manteve-se para 2000 uma marca próxima a de 1995, tendo sido atingido um valor de R$ 6.276,95. As informações revelam que, entre 1995 e 2000, a renda *per capita* efetiva, quando medida em moeda nacional, cresceu apenas 1,69%, em torno de 0,34% ao ano. Quando medida em dólares, a renda per capita apresentou uma redução expressiva no período em função de alteração na política cambial ocorrida em 1999. O PIB per capita de 2000, em dólares de 2000, chegou a US$ 3.574,00.

18. De 1994 a 1998 a imobilização de recursos em equipamentos para indústria foi da ordem de US$ 20 bilhões/ano. Os ganhos de competitividade externa foram, contudo, limitados: os principais concorrentes investiram mais e se modernizaram mais agilmente. O total do IED (investimento estrangeiro direto) também foi elevado, alcançando o recorde anual da década em dezembro último (US$ 30 bilhões). Porém, concentrou-se nos serviços e em segmentos que foram objeto de privatização, correspondendo então a grandes transferências patrimoniais. Foram freqüentes as fusões ou aquisições diretas, sem ampliar a capacidade nacional de produzir. Ambos eventos - modernização industrial comedida e imobilizações de capital com modesto impacto produtivo em bens transáveis - explicam parte da fraca evolução das exportações.

19. O setor agropecuário respondeu, no ano 2000, por cerca de 7,8% do PIB brasileiro, representado uma queda com relação aos anos anteriores. Há consenso em que o setor agrícola foi penalizado desde 1994 pelas medidas de estabilização e ajuste. Apesar do setor ter crescido em média 3,45% ao ano, tem gerado menos renda em função da queda contínua do preço das *commodities* no mercado internacional, gerada pelo aumento contínuo da oferta em todo o mundo. A balança comercial agrícola alcançou em 2000 um superávit de 11,4 bilhões de dólares, sendo 6,52% inferior a 1999. Em 2001 o superávit voltou a subir embora o país enfrente dificuldades no mercado internacional por causa dos subsídios que os países ricos oferecem a seus produtores. A tendência de crescimento é explicada, em grande parte pela desvalorização do real em relação ao dólar. Os preços das *commodities* permanecem baixos em dólar mas passam a render mais em reais, estimulando o produtor a exportar, até mesmo para compensar o aumento dos insumos importados. O crédito rural (medido em moeda de valor constante) caiu desde o início do *Plano Real*; recuperou-se ligeiramente entre 1996-1998, voltando depois a declinar. O percentual da inadimplência sobre a dívida total do setor, de 17,6% em fins de 1994, progrediu ano a ano até alcançar 39% em dezembro de 1998 e 46% no encerramento de 1999. Há diferenças de apreciação sobre o ocorrido. Um estudo recente (IPEA/SOBEET) estima que a produtividade do setor cresceu à média de 4% ao ano, desde 1991. Corroborando com essa afirmação há dados do Banco Mundial que apontam um aumento na produtividade do setor na última década, causado pela introdução de técnicas modernas na agricultura. Em 1999 a produção de alimentos alcançou um volume 43% superior à média de 1989 a 1991, sem que houvesse aumento na área plantada.

Por outro lado, pesquisa concluída em agosto de 2000 (EMBRAPA/ FGV) adverte que, mantida a situação atual da agricultura, 80% dos seus estabelecimentos enfrentarão condições muito precárias no futuro próximo, porquanto geram remunerações médias inferiores a um salário mínimo. Um trabalhador rural perdeu perto de 6% da sua renda na segunda metade dos anos 90.

20. O balanço social do setor agrícola ajuda explicar a maior efervescência da questão agrária no País. Segundo o Ministério de Desenvolvimento Agrário, o número de famílias assentadas subiu de 43 mil em 1995 até 101 mil em 1998. Entre janeiro e outubro de 2001 foram assentadas 60.153 famíllias. O total acumulado de famílias assentadas de 1995 a outubro de 2001 chegou a 694.404 famílias, refletindo a preocupação do Governo com essa questão. Por detrás, porém, permanece um fato estrutural determinante que é a grande concentração da terra. O Censo agropecuário de 1995/1996 do IBGE aponta que as grandes propriedades com, pelo menos, mil hectares, representam cerca de 1% dos estabelecimentos existentes e cerca de 45,1 % da área ocupada. No pólo oposto, 90% do total de propriedades ocupam 21% das terras. Os Índices de Gini correspondentes seriam ainda superiores a 0,8, próximos às médias latino-americanas, mas sensivelmente acima dos apresentadas por quaisquer outras regiões do mundo, desenvolvidas ou de menor desenvolvimento relativo.

21. A balança comercial**,** que registrava superávit ao começo do Plano Real, atingindo US$ 10,5 bilhões em 1994, passou a deficitária a partir de 1995. Seu saldo negativo dobrou entre 1995 e 1998, como decorrência da abertura comercial que estimulou as importações e do câmbio sobre-apreciado, que deprimiu as exportações. As importações (US$ 33 bilhões em 1994) passaram a variar, em números redondos, entre US$ 50 e US$ 60 bilhões/ano, aproximando-se a US$ 49,2 em 1999 e chegando a US$ 55.814 milhões em 2000. Já as exportações, além da sobre-valorização do câmbio tiveram que suportar taxas de juros reais elevadas. Mantiveram-se entre US$ 43 e US$ 48 bilhões no triênio 1994/1996, foram a US$ 53 e a US$ 51 bilhões nos anos seguintes, voltando a US$ 48 bilhões em 1999. No ano de 2000, as exportações apontam nova elevação chegando a US$ 55,086 milhões. Contendo 40% de produtos primários, o valor exportado tem sido afetado via preços (inclusive em 1999), embora compensado um pouco pela expansão dos volumes físicos. A relação de trocas do Brasil, que havia se reduzido em 2% em 1998, teria diminuído 8% em 1999 (CEPAL: *Balance Preliminar do Ano* 1999). No primeiro semestre de 2001, as exportações brasileiras foram inferiores às importações em 70 milhões de dólares, enquanto no mesmo período, no ano 2000 o saldo da balança comercial apresentou 1,3 bilhão de dólares de superávit. Essa situação levou o Presidente da República, no final de 2001, a declarar “exportar ou morrer”, dando poderes para o Ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio para revisar benefícios aos exportadores e alterar a incidência de impostos.

22. Sem o apoio de resultados positivos no comércio exterior, o saldo das Transações Correntes, negativo a cada ano, multiplicou-se por 20 entre 1994 e 1998, quando alcançou US$ 33,6 bilhões. Os anos seguintes apontam queda no saldo em transações correntes que alcança a cifra negativa de US$ 24,628 milhões . Tanto por problemas nas transações correntes como por dificuldades nas reservas, a captação de recursos externos tem recebido sempre a máxima prioridade nas políticas do Governo. Assim, tem havido uma tendência de aumento nos investimentos diretos, utilizados na implantação ou ampliação de atividades econômicas e que ficam no país por longo período, que cresceram 72,58% em 2000 com relação a 1997. Em função das crises internacionais com os países emergentes (leste asiático, Rússia e Argentina) houve redução significativa na entrada de capitais de curto prazo que foi, em 2000, 53% menor que em 1998. O avanço das privatizações no quatriênio 1995/1998 também contribuiu para atender parcialmente a esse objetivo, havendo viabilizado uma arrecadação da ordem de US$ 80 bilhões. Segundo um estudo do BNDES, 74 empresas foram privatizadas no período, contra 33 nos demais anos 90.

23. A crise russa (1998) ao deprimir os fluxos de capital que buscavam os países emergentes, contribuiu para agravar o desequilíbrio externo e a situação das reservas. A nova conjuntura conduziu ao abandono da política cambial de sobrevalorização que, sob três modalidades distintas, o Governo mantivera firme desde o início do Plano Real. A taxa de câmbio, que fechara dezembro de 1998 em R$ 1,2/US$, encerrou fevereiro de 1999 na marca de R$2,1/US$, já refletindo a adoção de taxas flexíveis, vigiadas pelo Banco Central e sujeitas a intervenções eventuais. Essa foi uma inflexão crucial para o desenvolvimento do país. A partir dela, as políticas monetária e fiscal ganharam gravitação no esforço governamental para estimular o desenvolvimento, com repercussão positiva, embora lenta, sobre o Balanço de Pagamentos. Em 2001, a cotação do dólar foi um dos maiores problemas enfrentados pelo governo federal. Em decorrência da crise Argentina, a taxa de câmbio nominal do dólar oscilou bastante, tende crescido rápida e expressivamente, chegando a R$2,74/US$ em outubro de 2001 e voltando a cair a R$2,36/US$ em dezembro de 2001.

23. Sem atenuar seu compromisso com a estabilidade, o Governo mantém uma política monetária restritiva, condicionada por fatores externos e pelas oscilações do nível de reservas. Há evidência estatística de que a taxa de juros interna cresce mais rapidamente nos lapsos em que as reservas se deprimem (exemplos: último quadrimestre de 1997; agosto/outubro de 1998 e primeiro trimestre de 1999). Como se dispõe agora de pouco espaço para reduzi-las significativamente no curto prazo, os juros altos se mantêm como instrumento natural na estratégia econômica do Governo. Por outro lado, ocorre um diferencial exagerado entre as taxas de juros reais, passiva e ativa. Em 1999, a ativa teria sido 4 vezes maior; elevando-se a 85% a.a. (segundo estimativa da CEPAL).

24. A situação geral do endividamento externo continua como um desafio maior, embora o Ministério da Fazenda já o considere sob razoável controle. A remessa líquida ao Exterior de juros, lucros e dividendos tem superado os melhores saldos recentes da Balança Comercial. De 1993 a 1998 a dívida externa total cresceu continuamente, chegando a US$ 241,6 bilhões em 1998. No ano 2000 a dívida externa apresenta a primeira queda importante, fechando o ano com uma cifra de 236,2 milhões de dólares. Em maio de 2001, cerca de 61 % da dívida externa brasileira era de responsabilidade da iniciativa privada, que buscava recursos externos com taxas de juro mais baixas para financiar seus investimentos. Nesse período, também, a A revisão do Acordo com o FMI, entre janeiro e março de 1999, buscou assegurar que o Brasil pudesse cumprir seus compromissos com o Exterior e, simultaneamente, dar mais tranqüilidade às reservas.

25. O "resultado primário" do setor público, que omite o pagamento de juros e de correção da dívida, encerrou 2000 com saldo positivo. Contudo, uma grande perturbação – que certamente avançará pelo futuro próximo - continua residindo na dinâmica projetada do endividamento interno. Com um grande peso dos títulos cambiais, sua expansão foi acelerada em 1999. Golpeado também pelos juros (56% títulos estão indexados pela taxa SELIC), o estoque da dívida pública líquida superou R$ 541 bilhões (maio de 2000). Apenas sua componente mobiliária (em títulos) somou R$ 504 bilhões no final de junho. Durante esse ano, contudo, o Governo conseguiu melhorias com relação aos prazos pelos quais esta dívida se distribui. De todos modos, pelo estoque de dívida acumulado, por sua forma de indexação (câmbio, SELIC etc.) e ainda pelo perfil dos vencimentos, este endividamento prossegue como um desafio a ser controlado progressivamente.

26. Certamente, os "resultados primários" de 1999 e 2000, compatíveis com o acordado junto ao FMI, mostram claro rigor na execução da política fiscal. Trata-se de um rigor triplo: (i) cada Orçamento anual tem sido programado com parcimônia; (ii) há esforço sistemático para aumentar a arrecadação federal e, (iii) controla-se diretamente o dispêndio. Em 1999 a carga

tributária bruta alcançou R$ 306 bilhões ultrapassando, pela primeira vez no II Após Guerra, a marca de 30% do PIB. Em 2000 as mudanças introduzidas pelo Programa de Estabilidade Fiscal provocaram aumento na arrecadação que atingiu R$ 361 bilhões, correspondendo a 33% do PIB. O aumento da carga tributária do governo federal, que elevou a receita da União em 1999 a R$ 27,2 bilhões, foi provocado, principalmente, por alterações da legislação tributária – elevação do Cofins de 2% para 3% e do CPMF de 0,2% para 0,38% e pelo combate à sonegação. A tendência de aumento da arrecadação é confirmada no primeiro semestre de 2000, quando se verifica um crescimento de 4,1% na arrecadação de tributos federais com relação ao mesmo período de 1999. Os principais fatores que impedem o aumento da arrecadação são a sonegação e a elisão fiscal. Recente estudo da Receita Federal, no qual que são cruzadas informações da CPMF com informações de declarações de imposto de renda para o ano de 1998, reflete graves situações de sonegação fiscal no Brasil. A reforma tributária em andamento deve simplificar a estrutura tributária, reduzindo o número de impostos e contribuições, combater a sonegação, incentivar as exportações e desonerar a produção de bens considerados essenciais. De fato, os mais prejudicados pela atual estrutura tributária são os grupos mais pobres da população, sobretudo os que ganham até R$ 372,00, conforme estudo do IPEA. Em 1999, a carga tributária sobre os alimentos da cesta básica representava cerca de 13,48%. A eliminação dos tributos que incidem sobre a cesta básica (Cofins, PIS e ICMS) poderia ter um impacto na renda das dessa população entre 4% e 8%, dependendo da área de domicílio. Por último, tem havido uma maior austeridade nas despesas governamentais.

27. As atuais políticas monetária e fiscal colocam alguns obstáculos para o financiamento do crescimento econômico nacional. A queda entre 1994-1998 da relação poupança bruta/PIB, de 21,2% a 16,3%, exibe apenas uma face do problema. Há indícios de que uma porção significativa da poupança doméstica foi aplicada no Exterior (pelo mecanismo conhecido como "Conta CC5"). No intento de manter saudável o setor financeiro, perto de 190 instituições tiveram de ser socorridas desde o início do *Plano Real*, absorvendo um volume substancial de recursos públicos. Em 1999, contudo, por efeito conjunto da maxi-desvalorização cambial e de elevadas taxas de juros, o setor bancário foi altamente lucrativo. Até o final do ano, acusava média de “rendimentos/patrimônios líquidos” superior a 19%; em parte assegurada pela posse de títulos cambiais do Governo. Pelos balanços do primeiro semestre de 2000, a lucratividade agora será similar ou superior à do último ano. No âmbito fiscal, protegendo-se de declínios de arrecadação associados ao menor nível de atividades, deslocou-se - entre outras medidas - parte da carga tributária para o faturamento das empresas. Em conseqüência, estima-se que a proporção dos lucros empresariais transferidos ao Fisco aumentou em uma quarta parte (de quase 45%, em 1998, haveria ultrapassado 56% no ano seguinte). Por fim, a elevada captação de poupanças financeiras pelo setor público tem reduzido a liquidez também no mercado de capitais. Um dos seus fundamentos (as empresas de capital aberto) tem se debilitado continuamente desde 1994. Sua situação atual, nestas circunstâncias, tão pouco favorece o financiamento da iniciativa privada de caráter produtivo.

28. Consciente dessas dificuldades e de suas próprias restrições para ampliar a componente pública da poupança nacional, o Governo buscou introduzir múltiplas inovações na forma de traduzir sua estratégia de desenvolvimento em programas de ação. Como se sabe, esta "tradução" deve decantar-se, por força de Lei, no Plano Plurianual (no caso, o *PPA-2000/2003*). Transcende o propósito deste documento mencionar tais inovações, que partem da própria licitação pública de consultoria internacional. Nessa oportunidade, o território brasileiro está contemplado através de Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. Sob o lema *Avança Brasil*, distribuem-se através desses Eixos 365 projetos principais cuja execução, de forma também inovadora, dependerá de um trabalho articulado de 354 gerentes. Espera-se que a responsabilidade pela concreção das ações programadas seja compartilhada pelas três instâncias de Governo (União, Estados e Municípios), pelo setor privado e por entidades sociais sem fins

lucrativos (o *terceiro setor*). No horizonte maior, 2000-2007, estão previstos investimentos totais de R$ 317 bilhões, dos quais R$ 112,8 bilhões distribuir-se-ão pelos setores de educação, habitação, saneamento e saúde. O gasto total previsto é próximo a R$ 1,14 trilhões, na versão do *PPA* modificada pelo Congresso Nacional.

2.3 TENDÊNCIAS E EXPECTATIVAS

29. No referente a investimentos, há modificações substantivas durante o qüinqüênio de vigência do *Plano Real*. Uma aproximação agregada, com base na Formação Bruta de Capital Fixo, pode deixar inadvertida essa mudança. Por um lado, o próprio apelo do *PPA/ 2000-2003* para compartilhar o financiamento e a execução dos projetos, com empresários e organizações não governamentais, justifica-se pelo forte encolhimento observado no investimento público. Por outro, na estrutura patrimonial das empresas cresceu o peso do capital estrangeiro. Assim, a iniciativa privada nacional perdeu capacidade para influir no ritmo e na natureza de investimentos futuros. Segmentos importantes do empresariado brasileiro – mesmo admitindo que os principais obstáculos de infra-estrutura possam ser eliminados pelo *PPA* vigente - apontam a necessidade de que se definam novas políticas setoriais (especialmente: agropecuária, industrial e para serviços), voltadas para horizontes de longo prazo. Deveriam elas conter estratégias e instrumentos adequados para: desenvolvimento regional; fomento às inovações em C&T; estímulos às exportações; apoios específicos para pequenas e médias empresas e, sobretudo, novos créditos de longo prazo (*funding*), a custos suportáveis. Sem gerar esse clima econômico mais favorável, há dificuldades para o estabelecimento ou aprimoramento dos elos da cadeia produtiva que se dissolveram ou se desgastaram durante as restrições cambiais, fiscais e monetárias introduzidas para produzir e manter a estabilidade. Embora favoráveis à atração de investimentos externos, alguns empresários e analistas temem que sua livre penetração redunde, já no médio prazo, em maior vulnerabilidades nas contas com o Exterior e para a administração das reservas. Eles justificam essa preocupação advertindo que remessas de lucros e dividendos dispararam com a eclosão de perturbações abruptas da economia internacional (como já ocorreu com as crises da Ásia e da Rússia). Por fim, um estudo recente de CEPAL/ Brasília insinua o risco de que o país opere, no futuro, com menor propensão a investir, comparativamente a 1943-1980.

3. POPULAÇÃO: SITUAÇÃO E TENDÊNCIAS

30. A população residente no Brasil chega no ano 2000 a um total de 169.590.693 habitantes, conforme dados da Sinopse Preliminar do Censo de 2000, resultando de uma história que se pode sintetizar em três períodos básicos. No primeiro, até aproximadamente 1930, apresentava taxas de natalidade e de mortalidade relativamente altas e, conseqüentemente, baixo ritmo de crescimento vegetativo. Entre 1870 (ano do primeiro levantamento) e 1930 ocorreu um incremento populacional significativo, com taxas de crescimento acima de 2% ao ano, explicados pela expansão das migrações internacionais ao País. A partir de 1940 define-se um segundo período: os níveis de mortalidade começaram a declinar e as migrações de origem internacional perderam importância relativa. A queda da mortalidade e altos níveis de natalidade provocaram maior ritmo de crescimento demográfico até 1970. Este processo culminou nas décadas de 50 e 60, quando as taxas de crescimento se aproximaram de 2,9% ao ano. O terceiro período desponta ao final dos anos 60, quando os níveis de fecundidade começaram a declinar significativamente. Como conseqüência, houve uma redução rápida da taxa de crescimento populacional, estimada em 1,2% ao ano.

3.1 COMPOSIÇÃO ÉTNICA E RACIAL

31. No levantamento da PNAD de 1999 do IBGE, 54% da população entrevistada declarou-se branca, 5,39% negra e 39,9 % parda, 0,46% amarela e 0,16% indígena. Comparando-se com o Censo de 1940, diminuiu a participação relativa da população negra de 15% para 5% e da branca de 64% para 52%. Houve especial aumento no peso relativo da população parda, confirmando padrões históricos de miscigenação. Nos anos 90, em várias análises têm-se agrupado pardos e pretos, evidenciando-se a ponderação do grupo populacional afro-brasileiro (45% do total). Essa apresenta variações regionais significativas: os brancos representavam 83,62% da população da Região Sul e 64,02% do Sudeste; na Região Nordeste, 64,49% eram afro-descendentes enquanto, no Centro-Oeste se revela uma distribuição mais similar à do país (46,2% de afro-descendentes e 46,21% de brancos).

3.2 ESTRUTURA ETÁRIA

32. Como conseqüência da mencionada queda da fecundidade, registram-se taxas de crescimento populacional mais diferenciadas entre os vários grupos etários, crescendo menos os grupos mais jovens. Em 1950, 42% tinham menos de 15 anos e 4,2% mais de 60 anos; em 1999**,** tais participações eram, respectivamente, de 36% e 9,1 %. Assim, a participação da população maior de 60 anos sobre o total dobrou nos últimos 50 anos. Este fenômeno de "envelhecimento populacional", que ocorre em paralelo à diminuição do peso da população jovem, acarreta um natural aumento das idades média e mediana da população.

33. De fato, a rápida queda da fecundidade provocou também expansão nos segmentos medianos da pirâmide populacional (faixas etárias de 10 a 40 anos). Em particular, registra-se maior peso relativo do grupo de 10 a 24 anos. Apesar de apresentar menor ritmo de crescimento, este grupo tem aumentado consideravelmente em termos absolutos, fenômeno conhecido como "onda jovem". Em 1999, cerca de 47 milhões de habitantes pertenciam a esta

faixa etária, pressionando o sistema educacional de nível médio, o de ensino superior e o mercado de trabalho.

34. Dentro desta dinâmica etária altera-se a correlação entre a população ativa e a dependente (assim considerados os menores de 15 anos e os maiores de 65 anos). Entre 1940 e 1970, este segmento "dependente" chegava a 50% da população (10% dos quais eram idosos). Atualmente a população dependente reduziu sua participação a 33%. Entretanto, 15% dela têm agora mais de 65 anos, o que cria novas pressões sobre diversos serviços sociais e, em particular, sobre os sistemas de Previdência Social. Como se verá, essa dificuldade para a seguridade social resulta, especialmente, da adoção da "repartição simples" conjugada a uma tendência secular de queda na relação entre a "população econômica ativa com empregos formais" e o contingente de beneficiários potenciais.

35. No caso brasileiro a relação entre envelhecimento e dependência tem se dado de forma complexa; há indícios de que as "transferências entre gerações" têm assumido, cada vez mais, um caráter bi-direcional. Cresce, de certo modo, o papel desempenhado pela Previdência Social, tanto urbana quanto rural. Ela vem assegurando uma renda vitalícia para um contingente importante da população idosa. Este benefício representa, muitas vezes, parte substancial da renda das famílias onde o idoso está inserido, constituindo um instrumento relevante na redução da pobreza entre as famílias que têm membros idosos.

36. A população maior de 80 anos também aumenta, alterando-se a composição etária dentro do grupo de idosos. O aumento da "sobrevida aos 60 anos" foi considerável para ambos os sexos: entre 1980 e 1996, foram-lhe acrescidos 2,1 anos para os homens e 2,9 anos para as mulheres. Proporcionalmente, um acréscimo maior que o registrado na "esperança de vida ao nascer" da população total. Este aumento da longevidade deve ser reconhecido como uma conquista social, resultando de progressos na medicina e de melhor cobertura em vários serviços de saúde.

37. Esse novo cenário acarreta mudanças nas demandas por políticas públicas, colocando sérios desafios para o Estado, para a sociedade civil como um todo e para as próprias famílias. Por exemplo, em políticas de saúde cabe preparar-se para enfrentar maior de doenças crônico-degenerativas; maiores freqüências de internações hospitalares e consultas ambulatoriais, além de maior consumo de remédios. O sistema previdenciário é também afetado: aumenta, como se observou, a relação entre idosos e pessoas em idade ativa, o que agrava seu crônico desequilíbrio financeiro. Em paralelo, tende a crescer a sobrecarga para as famílias, na medida em que maior número de membros passa à categoria de idosos. Pelas tendências conhecidas, as pessoas idosas pertencerão mais às famílias menores, reduzindo-se a possibilidade de terem parentes em condições de sustentá-las adequadamente. Neste sentido, fica mais evidente a necessidade de buscar-se melhor inserção da população jovem no mercado de trabalho, ampliando-se – remotamente - sua capacidade para, caso se torne necessário, amparar idosos em seu próprio ambiente familiar.

3.3 TENDÊNCIAS DA FECUNDIDADE

38. A taxa de fecundidade total (número médio de filhos por mulher ao final da vida reprodutiva) caiu de 6,2 filhos entre as mulheres nascidas no período 1890-1895 para 2,5 filhos, entre as mulheres nascidas entre 1970-1975. Esta queda apresenta diferenciações regionais e entre certos grupos populacionais. Um exemplo vem da dicotomia urbano-rural. As mulheres das áreas rurais tinham, em média, 2,3 filhos a mais do que as residentes nas áreas urbanas; a

taxa de fecundidade rural declinou quase monotonamente. A urbana apresentou um acréscimo nas coortes nascidas entre 1925 e 1940, declinando posteriormente (coortes aqui se referem às mulheres que hajam nascido em um mesmo qüinqüênio). Segundo dados mais recentes, nas áreas rurais registrava-se a média de 3,5 filhos por "mulher em idade reprodutiva" e nas urbanas a média de 2,3 filhos, confirmando-se a tendência destas últimas postergarem a maternidade. É possível que haja alguma subestimação na fecundidade das áreas rurais porquanto se excluiu, no último coorte analisado, a população rural da Região Norte.

39. Houve variação de fecundidade entre mulheres de distintos grupos etários. As mais jovens (15-19 anos), desde 1965, vêm apresentando fecundidade em aumento. Para os outros grupos, as taxas de fecundidade declinam mais na medida em que aumenta a idade; ou seja, as menores taxas estão registradas entre as "mulheres em idade reprodutiva" com mais anos de vida. Tendências de queda da fecundidade registraram-se em todas as regiões do País de 1980 a 1991, com algumas particularidades. Em um período mais recente (1992-1997), a fecundidade continuou caindo onde estava mais elevada (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) e estabilizou-se no Sul e no Sudeste. Mesmo nesses anos próximos, as taxas de fecundidade do Norte e Nordeste permaneciam altas, em torno a 2,9.

40. Neste último período de análise, a fecundidade mostra-se com fortes variações conforme os níveis de renda das mulheres. A taxa do grupo mais pobre (renda familiar até R$ 250,00) está em torno a 3,8 filhos, portanto mais que o dobro da relativa às mulheres de renda familiar superior (mais de R$1.050,00; com taxa de 1,6). Há notáveis diferenças mesmo entre grupos de renda mais próximos (por exemplo, o de renda inferior a R$ 250,00 e o grupo imediatamente superior, com rendas entre R$ 250,00 e R$ 520,00). Os grupos de maior renda apresentam maior fecundidade em faixas etárias maiores, relativamente aos mais pobres. As maiores diferenças se dão no grupo etário de 15-19 anos. Quando os níveis de fecundidade são desagregados por nível de escolaridade verifica-se que entre as mulheres com maior instrução as taxas de fecundidade são significativamente menores. Em 1995, enquanto as mulheres com menos de um ano de instrução tinham cerca de 4,5 filhos, as mulheres com mais de oito anos de instrução tinham 1,7 filhos. Nas regiões mais desenvolvidas, a fecundidade do grupo menos instruído situava-se em torno de 3,5 filhos, atestando maior prática de controles reprodutivos.

42. Entre os grupos de brancos e de não brancos há evidentes diferenças nas taxas de fecundidade. No período 1992-1997, as mulheres brancas apresentaram taxa de fecundidade total de 2,3 filhos e as não brancas de 2,9 filhos. A mais baixa fecundidade das mulheres brancas se deve, principalmente, ao comportamento das mulheres com menos de 30 anos. O grupo etário modal da fecundidade entre as brancas está entre 25-29 anos e para as não brancas entre 20-24 anos.

43. Em 1995, cerca de 7,4 % de adolescentes de 15 a 17 anos tiveram filhos. A freqüência variava entre as Regiões: a menor incidência de gravidez na adolescência foi registrada no Sudeste (5,9%) seguindo-se o Sul (8,1%), o Nordeste (8,2%) e o Centro-Oeste (8,9%). Entre as regiões metropolitanas e o Distrito Federal, a menor "taxa de fecundidade total", no período 1992-97, foi encontrada no Rio de Janeiro. Fortaleza apresentou a mais alta taxa, com valores próximos a São Paulo, Curitiba e Belo Horizonte. Somente essas quatro regiões metropolitanas apresentam taxas de fecundidade acima dos níveis de reposição populacional. Há também diferenças geográficas no tocante ao planejamento familiar, sendo mais praticado nas regiões Sul, Sudeste e Centro-oeste que no Nordeste. Cerca de 79% das mulheres em idade fértil de zona urbana e 69% de zona rural utiliza algum tipo de método anticoncepcional. Verifica-se, no entanto, que as práticas anticoncepcionais, embora numerosas, estão concentradas em poucos métodos, sendo os mais utilizados são a laqueadura

tubária (56,8%) e a pílula (29,3%). Embora na década de 90 tenha sido ampliado o uso do *condom* como estratégia de prevenção de doenças sexualmente transmissíveis, mediante campanhas de informação e distribuição, verifica-se que essa prática ainda não é generalizada. A responsabilidade de regulação da fecundidade foi e continua sendo das mulheres, tanto no plano das representações como das práticas. A análise do uso de métodos anticoncepcionais por faixa etária mostra que apenas 14% das jovens utilizam algum método anticoncepcional, destacando-se essa despreocupação, principalmente, no grupo de 15 a 19 anos. A nova visão de saúde reprodutiva implica abordagens de gênero associadas a todas as suas especificidades, incluindo o relacionamento entre os sexos. No caso brasileiro, o atendimento integral das conclusões do Cairo/94 exige incluir a saúde reprodutiva masculina na agenda governamental de saúde pública e sua integração intergeracional.

Encarte 2

POLÍTICA DE REPRODUÇÃO HUMANA

O Governo brasileiro sempre evitou definir políticas com objetivos demográficos. Na Conferência de Bucareste (1974), pela primeira vez, o Governo admitiu que os casais eram livres para planejarem suas famílias e que tinham direito à informação sobre planejamento familiar e sobre técnicas anticoncepcionais. Em parte o discurso oficial enfatizava que o planejamento familiar não deveria substituir esforços para aliviar a pobreza. Segurança nacional e a vontade de colonizar fronteiras agrícolas eram também motivos da relutância oficial em endossar políticas de redução do crescimento populacional. Essa posição era compatível com a doutrina da Igreja Católica, que se mantém contrária a métodos artificiais de controle da natalidade.

A preocupação com o alto crescimento demográfico ficou patente em 1978 e, a partir de 1979, um programa de planejamento familiar foi adotado, tentativamente. Antes de pronunciamentos públicos favoráveis a essa questão já existiam agências privadas de planejamento familiar. A *Associação Brasileira para o Bem Estar da Família* (*BEMFAM*), por exemplo, com recursos financeiros da *International Planned Parenthood Federation* (*IPPF*) e de outras fontes internacionais, já promovia atividades de planejamento familiar desde sua fundação, em 1965.

Os esforços da União em planejamento familiar concentram-se no Ministério da Saúde. Os primeiros esforços (1978) foram voltados a prevenir a gravidez de alto risco. Houve resistências de diferentes signos doutrinários tanto de parte da Igreja como de movimentos feministas. Logo, Estados e Municípios iniciaram programas próprios (especialmente no Nordeste) com respaldo financeiro e administrativo do *UNFPA* (*Fundo das Nações Unidas para Atividades de População*) e de algumas ONGs (destacando-se a mencionada *BEMFAM*).

Em 1983, o Governo retomou atividades de saúde reprodutiva com o *PAISM* (um programa de saúde integrada para a mulher). Na ocasião, os direitos reprodutivos ganhavam relevo na agenda do feminismo e em 1996 foi adotada a Lei do Planejamento Familiar. O *PAISM* considerava a mulher em todas as suas fases de vida e não somente seu ciclo reprodutivo. Dada a estratégia atual de descentralização adotada pelo Ministério da Saúde cabe-lhe, nessa matéria, um papel normativo enquanto a execução fica a cargo das Secretarias de Saúde, estaduais e municipais. E, 1998. o PAISM passou à Coordenação de DST/AIDS.

3.4 DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL E MIGRAÇÕES

43. Os indicadores disponíveis revelam aumento da concentração da população nas áreas urbanas e nas grandes cidades. Em 1999, aproximadamente 78% da população total viviam em área urbanas, concentrando-se mais em áreas costeiras. A proporção da população vivendo em cidades maiores de 20.000 habitantes cresceu de 16% em 1940 para 76% em 1996. Nesse último ano, 17% viviam em duas cidades: São Paulo e Rio de Janeiro. As taxas de urbanização apresentam fortes diferenças regionais, variando de 89% em São Paulo a 62% na Região Norte. Foram os fluxos migratórios os grandes responsáveis por este processo de urbanização. Perto de 12 milhões de pessoas deixaram a área rural na década de 60, o que correspondeu a um terço da população aí residente. Nos anos 70, esse volume elevou-se para 16 milhões, representando 38% do contingente populacional rural. Entre 1980 e 1996, mais de 18 milhões de pessoas deixaram o campo.

44. Na década de 70, a população urbana – concentrada mais nas regiões metropolitanas – cresceu à média anual de 3,8% (menor que a do período 1940-1970, estimada em 4,5% ao ano). Na década de 80 esse ritmo foi reduzido para 2,0% ao ano, como conseqüência de vários fenômenos interligados: desconcentração industrial, interiorização da atividade produtiva, redução do êxodo rural, queda da fecundidade e mudanças de comportamento, impelidas por menor qualidade de vida nos grandes centros urbanos.

45. O êxodo rural variou entre os sexos e por grupos etários. A população feminina apresentou taxas de migração mais elevadas do que a masculina em todos os períodos considerados, além de perfil mais jovem entre os migrantes. Observa-se clara concentração nas idades produtivas, o que afeta a razão de dependência e por sexo dessas populações. Nota-se um rejuvenescimento do fluxo rural–urbano, ou seja, é cada vez mais jovem a população que deixa o campo. Na primeira metade dos 90, o grupo etário modal entre os migrantes foi o de 15 a 19 anos. Em termos relativos, cresce o número de homens no meio rural (a razão de sexos passou de 1,07 para 1,09 entre 1980 e 1996) e, naturalmente, o de mulheres no meio urbano (a razão de sexos caiu de 0,95 a 0,91 no mesmo intervalo).

46. Esses movimentos migratórios e os crescimentos vegetativos regionalmente diferenciados alteram, obviamente, a distribuição espacial da população. O Nordeste vem sofrendo longo processo de evasão populacional: detinha 35% da população brasileira em 1940 e 28,5% em 1996. Essa queda se explica pelas taxas líquidas negativas de migração, já que seu crescimento vegetativo tem permanecido dos mais elevados. Os Estados do Paraná e Goiás (anos 50 e 60) e a Região Norte (anos 70) figuraram entre os destinos preferidos pelos migrantes do Nordeste; a preferência mais recente recai sobre o Sudeste. Pelos dados mais recentes (PNAD/ 1999), as densidades demográficas continuam diferenciadas regionalmente (entre as extremas, nota-se que a do Sudeste é 25 vezes superior a do Norte).

47. As migrações originadas no Nordeste foram intensas nos anos 50. As secas periódicas e a modernização tecnológica da indústria têxtil nordestina estimularam a expulsão. Entre outros, foram fatores de atração o desenvolvimento da industrialização mais ao Sul, a construção de grandes rodovias e o surgimento de Brasília. Na década seguinte tal intensidade se reduziu, combinando-se como causas a criação da SUDENE, com seus incentivos regionais, e certa diminuição das secas. Porém, recuperou-se nos anos 70. De fato, a concentração no Sudeste continuou nas décadas de 80 e 90. Em 1996, residiam nesta Região 43% da

população brasileira, concentrando-se em áreas urbanas, sobretudo nas zonas metropolitanas de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte.

48. Em período mais recente (1991-1996), as Regiões Norte, Sudeste e Centro-Oeste apresentaram saldos migratórios positivos, ao contrário do Nordeste e do Sul. A principal origem desses fluxos continuou sendo o Nordeste, que perdeu 1,3 milhões de pessoas naquele período. A Região seguinte, segundo o volume absoluto de saídas, foi o Sudeste (embora com menos da metade do contingente evadido do Nordeste); merece destaque o fato de que seus próprios emigrantes têm por principal destino o Nordeste. Os fluxos oriundos do Sul foram mais ao Centro-Oeste (expansão da fronteira agrícola) e ao Sudeste.

Encarte 3
POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO: "CAIRO /1994"

O Brasil teve ampla participação na *Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento*, realizada no Cairo em 1994. A implementação das recomendações que dela decorreram implicou um acompanhamento sistemático das iniciativas existentes, sua melhor articulação intersetorial e a realização de alguns diagnósticos estratégicos. Um resultado foi criar-se a *Comissão Nacional de População e Desenvolvimento* (*CNPD*; Decreto 1607 de 28/agosto/1995).

Está integrada por representantes dos Ministérios do Planejamento e Orçamento, da Justiça, das Relações Exteriores, da Educação e Desporto, do Trabalho, da Previdência e Assistência Social, da Saúde, do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, e pelas Secretarias Geral da Presidência da República e de Assuntos Estratégicos, além de oito representantes da sociedade civil indicados pelo Presidente da República. A *CNPD* é, basicamente, uma instância de acompanhamento de políticas públicas na área.

Outras entidades foram estabelecidas, pela União, para facilitar o cumprimento dos compromissos derivados daquela *Conferência*. Entre elas destacam-se a *Câmara Setorial de Políticas Sociais* e o próprio Programa da *Comunidade Solidária*. Este último melhorou a execução de diversas políticas sociais, beneficiando perto de 1.300 Municípios, entre 1995 e 1998. Desde então, está assimilado a um esforço da União para associar as políticas sociais a processos locais de desenvolvimento integrado.

No Cairo adotou-se o conceito de "saúde reprodutiva", dentro de uma nova abordagem da assistência à saúde. Nessa perspectiva, entre 1995 e 1998, o Governo priorizou a redução da mortalidade materna, a expansão da assistência pré-natal, a melhoria da atenção obstétrica e a prevenção do câncer cervical. Em conseqüência, houve forte aumento nos números de consultas "pré-natal" (de 2,8 milhões para 4,2 milhões entre 1995 e 1997); de exames Papanicolau (mais 14% no mesmo período); de mamografias e ecografias mamárias (incremento de 44%) e no de próteses mamárias (que passou de 1000 para 3000, entre os anos citados). Em 1994, apenas 2 Centros Médicos realizavam abortos, em ambos os casos previstos por Lei; em 1998 subiram a 14 Centros, localizados em seis estados.

A nova visão de "saúde reprodutiva" implica abordagens "de gênero", associadas a todas as suas especificidades. Envolve, também, ter em conta o relacionamento entre os sexos e sua integração intergeracional. No caso brasileiro, o atendimento integral das conclusões do Cairo/1994 exige incluir a "saúde reprodutiva masculina" na agenda de assistência governamental à saúde pública.

49. Neste mesmo período, os fluxos migratórios internos a cada Região tiveram também alguma importância. No caso do Nordeste, região que mais perde população, destaca-se o Estado do Piauí como o estado que perdeu a maior proporção. São Paulo e o Distrito

Federal foram os grandes receptores dessa população. No caso do Sudeste, que se destaca como receptora, a maior proporção de imigrantes dirigiu-se a São Paulo, destacando-se os que ali chegaram procedendo do Paraná e da Bahia.

50. Por fim, cabe registrar que, recentemente, há saldos negativos de migração internacional. Este fato significa uma inversão com respeito a vários períodos da história demográfica do País. A crise econômica que eclodiu nos anos 80, cujos efeitos em parte ainda perduram, é um dos motivos desta inversão de tendências. Em números absolutos, estes fluxos migratórios internacionais têm baixa significância estatística. Dentro deles, nota-se certa concentração nas idades ativas, com ligeira predominância de migrantes do sexo masculino. Algumas fontes estimam que, entre 1980-1990, haja ocorrido um saldo líquido migratório da ordem de 1,9 milhões de pessoas, sendo 960 mil do sexo masculino e 920 mil do feminino. No período 1991/1996, tais saldos teriam sido de 414 mil homens e 540 mil mulheres; com maior presença do grupo etário de 20-29 anos (em ambos os sexos). Segundo estimativas do Ministério das Relações Exteriores, cerca de 1,8 milhões de brasileiros residem foram do país, concentrados nos Estados Unidos, Paraguai e Japão.

3.5 PADRÕES DE FORMAÇÃO DA FAMÍLIA

51. De 1977 a 1999, o tamanho médio das famílias (no conceito de "pessoas vivendo sob o mesmo teto"), diminuiu de 4,6 para 3,4 pessoas. Há uma tendência de desaparecimento dos arranjos familiares extensos e de se estabelecer novo padrão de formação de famílias. Esse é provocado, entre outras causas, pela menor fecundidade, pelo maior número de separações e divórcios, por aumento da longevidade e até mesmo pelas migrações internas. Expande-se o número de unidades domiciliares, que passa de 17.6 milhões em 1970 aos 26.3 milhões em 1980 e alcança 45 milhões em 1998. Novos estilos de vida contribuem para isto, como as uniões sem coabitação e os casos de jovens morando sozinhos ou com outros jovens.

52. Chama a atenção o declínio do matrimônio legal e o aumento de separações e divórcios. A taxa bruta de "matrimônios legais" caiu de 7,8% em 1979 para 5% em 1994, enquanto o número de separações judiciais quadruplicou. Cresce o número de uniões consensuais, o qual passa de 6,5% em 1960 para 23,5% em 1995. Expande-se, simultaneamente, o número de famílias "monoparentais" chefiadas por mulheres, que passa de 15,5% em 1979 para 26% em 1999. Esse é um fenômeno urbano, decorrente da separação de casais. Com a ruptura do casamento a mulher, com maior freqüência, assume a guarda dos filhos. Igualmente, a maior longevidade das mulheres, contribui para o aumento do número de mulheres chefes de família, na medida em que as viúvas assumem o cuidado com a família. Embora as famílias "monoparentais" e de "indivíduos vivendo sozinhos" tenham aumentado sua participação relativa, a família típica brasileira permanece composta pelo casal com filhos. Esta representava 57% do total em 1977, havendo caído para 51% vinte anos depois. A idade média dos chefes tem aumentado um ano por década, enquanto sua média de escolaridade cresceu 1,2 ano por década.

4. POBREZA, RENDAS E EMPREGO

53. Há consenso de que a estabilidade propiciada pelo *Plano Real* (a partir de 1994) produziu efeitos favoráveis imediatos nas condições de vida dos estratos inferiores da população, assim como o *Plano Cruzado* o havia feito 10 anos antes. A inflação havia sido cruel com os pobres; nos períodos em que foi contida deram-se reduções significativas na participação dos grupos mais pobres sobre o total da população. Entre 1980 e 1991, a proporção de pobres reduziu-se de 34% para 30%, embora o número absoluto tenha se mantido estável, em torno de 41 milhões. Entre 1991 e 1993, em virtude da recessão, o número de pobres ampliou-se para 43 milhões, cerca de 31% da população. Estima-se que o *Plano Real* haja voltado a reduzi-lo, para 30,4 milhões de habitantes (21% do total). A renda média cresceu 28%, beneficiando a base da pirâmide social, devido ao impacto da estabilização econômica. Em 1997 o ganho imediato, acarretado pelo fim da inflação, já havia sido incorporado tendo, posteriormente, se estabilizado a redução da pobreza. Em 2000, estudo realizado pelo IPEA estimava que cerca de 52 milhões de brasileiros, correspondendo a cerca de 32% da população, vivia abaixo da linha de pobreza. Esta linha é definida pela capacidade de satisfação das despesas de alimentação, variando nas diferentes regiões do país. Na Grande São Paulo, em 2000, esta equivalia a 1,27 salário mínimo, enquanto na zona rural do Nordeste era cerca de três vezes menor.

54. Há críticas às análises da pobreza baseadas na insuficiência da renda. Em geral nelas se omitem as condições de acesso aos serviços básicos de habitação, saúde, transporte, lazer, entre outros, que se refletem em diferentes padrões de consumo. Com o objetivo de avaliar melhor o progresso dos países, além da dimensão dos PIBs per capita, o PNUD criou, no início dos 90, o *Índice de Desenvolvimento Humano*. O IDH inclui em sua composição, além da renda, indicadores de longevidade e de educação. Varia de 0.a 1., considerando-se que os situados entre 0 e 0,5 refletem baixo nível de desenvolvimento; de mais de 0,5 a 0,8 indicam um nível médio e um alto nível, se estão no último intervalo (mais de 0,8 a 1). Em 1995, o Brasil classificava-se em 62° lugar (IDH de 0,818), passando a integrar, pela primeira vez, o grupo de países com alto desenvolvimento humano. Em 1999, uma nova metodologia do IDH privilegiou indicadores de educação e longevidade. Com o novo IDH, recalculado com dados de 1997, o País passou à 79ª posição (IDH de 0,739). No relatório de 2001, referente a indicadores de 1999, o Brasil atinge um IDH de 0,750, situando-se na 69ª posição, atrás dos países desenvolvidos, do cone sul da América Latina e da maioria dos países do Leste Europeu e do Sudeste Asiático.

55. De 1995 a 1996, dentro das estatísticas do PNUD, o índice de renda no Brasil passou de 0,923 para 0,954; o de educação, de 0,815 para 0,825 e o da longevidade, de 0,705 para 0,710. No período, a renda contribuiu com 67% do incremento do *IDH*, a educação com 22%, e a longevidade com 11%. O aumento relativo do *IDH* brasileiro foi maior no período 1970-1980, o decênio do chamado "milagre econômico". Aumentara, então, de 48,5%, puxado pelo PIB *per capita* (que subiu 115%). Entre 1980 e 1991, o *IDH* do País aumentou 7,3%, sob impulso quase exclusivo das dimensões da educação e da longevidade. No intervalo 1991/1996, tal aumento foi de 5,4% , com seus três componentes crescendo de forma mais equilibrada. Entre os IDHs estimados com informações de 1996 e 1999 (IDH 2001) há um aumento de 1,4%. Esse aumento, desagregado por componente aponta para a continuidade de melhoria do índice de educação, que passa para 0,830. A mudança cambial ocorrida em

fevereiro de 1999 prejudica a análise da evolução do índice de renda. A posição do Brasil nos quadros internacionais do *IDH* tem sido inferior à de outros países latino-americanos, alguns com nível de desenvolvimento econômico similar ou mesmo inferior, sendo grande parte dessa disparidade explicada pela concentração da renda.

56. O País continua, de fato, a exibir distribuição de rendas das mais distorcidas no conjunto dos países acompanhados anualmente pelo Banco Mundial e o PNUD. Seu Indice Gini de concentração de rendas estaria em 0,6. Nessa circunstância, os 10% mais pobres absorvem menos de 1% da renda gerada no país e os 10% mais ricos auferem 46,7% da renda total. Essa distribuição coloca o país como o quarto país com pior distribuição de renda no mundo. A desigualdade, atenuada entre 1995 e 1996, voltou a crescer em 1997 e 1998, comprometendo os ganhos em equidade antes alcançados. Essa tendência continuou em 1999 quando a massa salarial se reduziu, conforme sugerido acima. Este fato foi conseqüência de maior desemprego e da redução dos salários médios. Este resultado corrobora o argumento oficial de que não há estabilização sem firme contração da demanda agregada e, portanto, sem redução efetiva dos salários.

57. A evolução da quota de renda apropriada pelos "50% mais pobres" ilustra o processo de distribuição dos últimos 40 anos: em 1960 detinham 18% da renda, contra 15% em 1970, 14% em 1980, 13 % em 1990, estimando-se que chegue a 11% ao final do ano 2000. É natural que tal situação de pobreza varie entre as Regiões, mantendo-se o Nordeste como a mais pobre. Com 30% da população nacional, o Nordeste concentrava, em 1995, mais de 40% da população sob a linha de pobreza e cerca de 63% do total de indigentes. Utilizando-se o *IDH* (PNUD/1998), observa-se que, em 1996, a Região Nordeste figurava com o mais baixo índice (0,608), seguido pelo Norte (0,727), Centro-Oeste (0,848), Sudeste (0,857) e o Sul (0,860). Esses dados sobre a situação regional da pobreza são consistentes com o de anos anteriores, que mostram a mesma ordem, embora com avanços regionais diferentes. No longo prazo, os maiores ganhos ocorreram no Centro-Oeste e os menores no Sudeste.

58. Pesquisa recente (FASE, Rio de Janeiro), específica para a população afro-descendente, mostra que a mesma ocuparia a 108ª posição na escala internacional de *IDH*s. enquanto a população branca teria a 49ª posição (com o País como um todo, como se observou, ocupando o 74º lugar). Tais dados reforçam outras conclusões sobre características do desenvolvimento social de brancos e negros que serão detalhadas nos próximos capítulos.

59. Com relação às Unidades Federadas, manteve-se, no passado recente, o grupo de Estados com IDHs. mais altos. De 1991 a 1995 pertenciam a São Paulo, Distrito Federal e Rio Grande do Sul, nessa ordem; em 1996, passaram a ser o Rio Grande do Sul, o Distrito Federal e São Paulo. Figuravam, então, com maiores desenvolvimentos também os Estados de Santa Catarina, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio de Janeiro, Espírito Santo, Minas Gerais, Rondônia e Roraima. Em 1995 e 1996 já não havia Estado na categoria de "baixo desenvolvimento humano" (as exceções anteriores, Maranhão e Piauí, acabavam de ascender). Com algumas adaptações, é possível desmembrar esta análise para abarcar a instância municipal.

60. O *Índice de Desenvolvimento Humano Municipal* (*IDHM*) é semelhante ao *IDH*, incluindo as mesmas três dimensões (renda, longevidade e educação) agora com pesos iguais e alguns ajustes conceituais e estatísticos. Com o respaldo do PNUD produziu-se também o *Índice de Condições de Vida* (*IVC*) para Municípios. Inclui 20 indicadores básicos, agrupados em cinco dimensões: renda e educação (com cinco indicadores cada); infância e habitação

(quatro indicadores cada) e longevidade (com dois indicadores). A continuação destaca-se uma análise dos *IDHM*.

61. Em 1970, mais de 90% dos municípios brasileiros exibiam "baixo desenvolvimento humano" e nenhum atingia o topo. No nível médio estavam 361 municípios, nos quais residiam 38% da população do país. Dez anos depois ainda não ocorriam *IDHM*s. com "alto desenvolvimento". Em 1991, entretanto, 80 municípios do Sul e Sudeste, além do Distrito Federal, já se situavam nesse patamar. A porcentagem da população em municípios de baixo *IDHM* (inferior a 0,5) caiu de 62% em 1970 para 22% em 1991; entre os mesmos anos, a porcentagem deles sobre o número total de municípios baixou 91% a 40%. O nível de pobreza varia também, significativamente, entre áreas rurais e urbanas. Mesmo dentro das áreas urbanas há variações segundo o tamanho das cidades; os índices se reduzem enquanto aumenta o tamanho das cidades. Similarmente, nas metrópoles revelam-se disparidades entre índices de pobreza de suas áreas centrais e das suas periferias.

62. Há também variações de distribuição de renda segundo as características dos domicílios. Os maiores índices de indigência têm maior possibilidade de recaírem em domicílios cujo chefe é mulher. Esse fato e a consideração de que as mulheres, em geral, permanecem com guarda dos filhos após a separação do casa faz com que sejam direcionados para a mulher os benefícios dos programas governamentais, como bolsa-escola e outros programas de garantia de renda mínima existentes no país. Na estrutura familiar por nível de renda, observa-se que as famílias com mais alta renda são as de menor dimensão, ou seja, com menor número de filhos, sendo seus chefes são mais velhos e com melhores níveis de escolaridade. Nesses casos, o número médio de pessoas que trabalha é menor e a renda do chefe da família tem maior peso no total dos proventos familiares.

63. Como se comentou, há evidente desigualdade de condições econômicas entre domicílios estratificados segundo a cor do chefe da família. Pelos dados mais recentes, as famílias cujos chefes são não-brancos apresentam renda média 56% menor que a das famílias chefiadas por brancos. Na faixa da indigência, os negros correspondem a 69% da população ali localizada e na faixa da pobreza correspondem a 64%. A diferença na incidência da pobreza entre brancos e negros está associada à renda média mensal dos dois grupos que, segundo estudo recente do IPEA, é de R$ 400,00 e R$ 170,00, respectivamente. Com relação à apropriação de renda a diferença também é significativa: a população banca do país é, em média, 2,5 vezes mais rica que a população negra. Entretanto, a correlação mais significativa com a pobreza é do nível de educação do chefe do domicílio: a renda familiar cresce mais que proporcionalmente com os anos de estudo registrados. A renda per capita de domicílios chefiados por quem tenha ingressado a um curso universitário (mesmo sem concluí-lo) é 10 vezes a de um domicílio cujo chefe tenha menos de um ano de estudo. Do total da população brasileira, perto de 42% residem em domicílios cujos chefes têm 4 anos ou menos de estudo. Entre a população indigente essa participação chega a 74%. Esse fator corrobora com as observações já feitas sobre as desigualdades de renda entre grupos de diferentes origens raciais. Observa-se que um jovem branco de 25 anos tem, em média, 2,3 anos a mais de estudo que um negro da mesma idade, o que assegurará ao primeiro maior renda.

4.1 TRABALHO E EMPREGO

64. Diretamente associada à questão da renda está a que encerra um dos maiores desafios atuais para qualquer política de desenvolvimento, a do trabalho e emprego. Com relação à condição de trabalho, verifica-se que "trabalhadores desempregados e sem renda estável" têm

probabilidade mais alta de estarem entre os indigentes, sendo seguidos pelos “trabalhadores empregados informalmente” e os autônomos. Essa incidência da pobreza vinculada à situação do trabalho tem, além de aspectos humanitários, implicações macroeconômicas óbvias. Por um lado, constrangem as políticas que buscam aumentar a poupança doméstica e, pelo lado do consumo, as que pretendem fortalecer o mercado interno. Além dos fatores demográficos mencionados (composição da família, “razões de dependência”, entre outros), os índices de pobreza estão muito condicionados por fenômenos relacionados diretamente ao trabalho: ocupação, desemprego, escolaridade e capacidades técnicas, salários, proteção social e a qualidade das relações de trabalho.

65. Com relação à participação no mercado de trabalho, verifica-se que a População Economicamente Ativa em 1999, segunda dados do IBGE, era de 79,3 milhões de pessoas, sendo que, desse total, 71,6 milhões tinham alguma ocupação e 7,6 milhões (9,6%) estavam desempregados. A PEA tem crescido a uma média de 1,8% ao ano, enquanto o nível de ocupação tem crescido em média 1,1% ao ano, gerando aumento no nível de desemprego. O crescimento da PEA se explica pelas próprias alterações na pirâmide etária que aumentou a população de jovens, bem como a migração de inativos, incluindo estudantes, mulheres que não trabalhavam e aposentados, para a PEA, para aumentar a renda familiar. Houve, por outro lado, uma redução no nível de crescimento da atividade econômica provocada pela ação combinada da abertura comercial, política cambial e juros altos que desarticulou ramos importantes do parque produtivo nacional. Os investimentos feitos no período incidiram, primordialmente, sobre os setores mais modernos da economia, com alta densidade de capital e baixa capacidade de absorção de mão de obra. O menor nível de atividade, associado à modernização tecnológica das empresas tiveram, juntos, um impacto negativo sobre a geração de emprego. Segundo dados da PNAD, entre 1989 e 1999 foram eliminados cerca de 4,3 milhões de empregos formais, incluindo trabalhadores com carteira assinada e funcionários públicos. Na indústria de transformação foram eliminados nesse período cerca de 1,5 milhões de empregos, significando a perda de um em cada quatro postos de trabalho formais na indústria. Essa perda afetou principalmente a Região Sudeste onde se concentram as indústrias do país. A partir de 2000, com a reativação da economia iniciou-se um processo de reversão do quadro descrito, tendo sido gerados entre janeiro de 2000 e junho de 2001 cerca de 300 mil empregos na indústria de transformação. No segundo semestre de 2001 a crise de energia e os efeitos da crise Argentina provocam novas demissões na indústria.

66. O índice de desemprego aberto do IBGE, que desconsidera um grande volume de trabalhadores em regime precário de trabalho ou que já desistiram de procurar emprego, atingiu em 1999 a marca de 9,6 % da população economicamente ativa, contra cerca de 4,4% em 1995. Os homens “desocupados” totalizavam, em 1999, cerca de 3,67 milhões e as mulheres “desocupadas” cerca de 3,97 milhões. Desde 1980, o Brasil passou do 13° lugar para o 3° lugar entre os países com maior volume de desemprego em todo o Mundo. Entre os assalariados, 8,5 milhões descontinuam seu vínculo empregatício a cada ano, o que situa o País entre os que têm maior proporção de demissões/ano. O "tempo médio de desempregado" evoluiu de 15 semanas em 1989 para 40 semanas em 1999. Entre esses mesmos anos, o desemprego atingiu mais homens e mulheres maiores de 40 anos e, contrariamente ao esperado, aqueles com “mais anos de escola”. A porcentagem dos “desempregados com mais de 8 anos de escolaridade”, passou de 3% em 1989, para 11% em 1998. No ano 2000 e primeiro semestre de 2001 observou-se uma tendência de redução no desemprego, chegando-se em novembro de 2001 com uma taxa de 6,41% da PEA, ainda superior à de 1995. A desagregação das informações por sexo e raça aponta a presença de práticas discriminatórias. Em 1999, segundo dados do IBGE, a taxa de desemprego feminino para a população de 15 a 65 anos chegou a 12,3% contra 8,1% da masculina. As mulheres responderam por 40% dos empregos no país embora representem 52%

do total de desempregados. No que diz respeito à populações negra e parda, verificou-se para o mesmo ano que sua taxa de desemprego atingiu 11%, contra 9% de desemprego de brancos.

67. De modo geral, novas oportunidades de "emprego remunerado formal" têm sido menores que as necessárias para absorver a mão de obra que ingressa anualmente no mercado de trabalho, como já mencionado. Para absorver cerca de 1.6 milhões de novos trabalhadores/ano, o crescimento anual da economia brasileira deveria alcançar, minimamente, algo próximo à média de 5,5% (segundo dados recentes do IBGE). Há indícios claros de deterioração, também, das condições de trabalho. É significativo o aumento do trabalho informal e da terceirização. Muitos empregados do setor formal, quando demitidos, passaram a trabalhar por conta própria, muitas vezes em condições precárias e sem proteção social. Nos anos 90 a participação das pequenas empresas cresce nos setores de serviços e também no setor industrial. Há, em 1999, cerca de 1,8 milhão de estabelecimentos formais, sendo que 92% deles têm menos de 20 empregados e respondem por 26,4% do total de emprego. O setor serviços respondia, em 1989, por cerca de 53,1% do emprego total do país tendo atingido, em 1999, cerca de 59,6%. Comprovadamente, esse setor apresenta menores níveis de produtividade e de remunerações, sendo preocupante seu crescimento quando se verifica que sua expansão se deu, em grande parte, pela expansão do setor informal, que será tratado posteriormente. No setor serviços tem sido significativa a expansão do turismo que, segundo levantamentos do Sebrae e do Instituto de Hospitalidade, com base em dados da PNAD de 1999, conta com 4,4 milhões de empregados formais e informais no país, representando cerca de 6,1% da PEA. Nesse setor, o aumento de postos de trabalho cresceu 24% entre 1992 e 1999, embora concentrado na região Sudeste. Dados da OMT mostram que cada 7 mil dólares deixados no país garantem a manutenção de um emprego no setor. Enquanto na indústria automobilística é necessário investir cerca de R$ 170.000,00 para gerar um emprego, no setor turismo apenas R$ 40.000,00 criam uma vaga de trabalho em um hotel e R$ 10.000,00 empregam um profissional em um restaurante.

68. A partir de 1990, o ritmo de crescimento da ocupação agrícola tem sido reduzido (menos de 0,3% ao ano), cinco vezes menos que na primeira metade dos anos 80 e já inferior ao ritmo do crescimento populacional. Combinando-se as lentas evoluções do emprego em todos os principais setores formais da economia, é natural que tenha ocorrido uma redução relativa do número de contribuintes para a Previdência Social. As dificuldades de emprego, com seus reflexos sobre a renda das famílias fizeram aumentar a afluência de mulheres, crianças e idosos ao mercado de trabalho.

69. Em 1981, cerca de 33% da população feminina pertenciam à população economicamente ativa. Entre 1980 e 1991, a participação das mulheres cônjuges no mercado de trabalho passou de 20% para 38% e a das solteiras, de 27% para 36%, sempre mais concentradas no setor terciário, onde representam quase a metade da força de trabalho (48%). Durante os anos 90, enquanto o crescimento populacional decresceu de 2,7% para 1,5%, a população economicamente ativa (tanto a total, como a feminina) evoluiu ao ritmo médio de 3,4%, portanto, com forte pressão sobre o mercado de trabalho. As taxas de participação feminina têm crescido de forma sistemática e sustentável, inclusive no período 1998-2000 em que as taxas de desemprego atingiram os seus maiores níveis das últimas décadas. Em 1999, como já mencionado, a taxa de desemprego feminino para a população de 15 a 65 anos chegou a 12,3% contra 8,1% da masculina no mesmo período. Estudo realizado pela Fundação Sead, sugere que este incremento estaria diretamente relacionado à busca do primeiro emprego por mulheres jovens. A taxa de ocupação feminina cresce na medida do seu nível de instrução. Entre aquelas que têm até 4 anos de escolaridade, é inferior à taxa de ocupação média total; entre as que têm de 5 a 8 de escola é similar à média (39%) e, entre as mulheres com 9 ou mais anos de

instrução, é mais elevada (64%).

70. No setor terciário as mulheres estão mais ocupadas em empregos de baixa remuneração e qualificação, entre as quais: costura, magistério de primeiro grau, secretariado, telefonia/telegrafia, enfermagem e recepção, atividades nas quais essa presença é superior a 80% do emprego. Outra parte da PEA feminina está ocupada em trabalhos informais, destacando-se empregos domésticos que exigem pouca habilitação. Assim, mesmo no mercado informal, as mulheres continuam sendo maioria nas ocupações menos qualificadas e valorizadas. Assim, a inserção da mulher no mercado de trabalho se dá em um quadro no qual se combinam maior participação, mais informalidade e mais desemprego.

71. Em 1999, cerca de 14,4 milhões de brasileiros recebiam menos do que um salário mínimo, o que representava cerca de 20,1% dos trabalhadores ocupados. Segundo dados do DIEESE, o salário mínimo de 2001, descontada a contribuição previdenciária é suficiente para adquirir apenas 75,6% da cesta básica, o que coloca uma parte considerável da população abaixo da linha de pobreza. O rendimento médio nominal da população ocupada se situava nesse ano em torno de R$ 688,70. No ano 2000 o rendimento médio nominal apresentou uma elevação a R$ 727,59 e em outubro de 2001 chegou a R$ 752,82 permanecendo, todavia, grande desigualdade em sua distribuição. Enquanto cerca de 20 % recebiam salário igual ou inferior ao mínimo, cerca de 6,5% tinham renda superior a dez salários mínimos. Quando se compara o rendimento médio real dos ocupados em 1999 com o de 1989, observa-se que ele diminuiu 3% no período. Portanto, paralelamente ao aumento do desemprego diminuíram também a massa salarial e os salários médios. No setor agrícola, a baixa produtividade e preços deprimidos têm expandido a pobreza, em particular porque – como se observou – este setor suportou maior peso durantes as políticas recentes de ajuste e de estabilização. Nesses dois aspectos (produtividade e preços), os setores secundário e terciário vêm tendo melhor desempenho. Na construção civil, com baixa produtividade e alta absorção de mão de obra pouco qualificada, ganha-se menos que na indústria ou nos serviços.

72. Os salários são também afetados pelo grau de organização de cada categoria profissional e pela natureza dos Contratos de Trabalho. A transição do modelo de desenvolvimento recente – da “industrialização protegida” a uma “economia aberta” - implica adoção de novas tecnologias para as quais grande parte dos trabalhadores não está preparada (já que têm, em média, menos de 5 anos de escolaridade). Os salários têm refletido, ainda, certas práticas de discriminação dos trabalhadores por questões de cor, idade, gênero ou de peculiaridades raciais. As mulheres recebem sistematicamente salários inferiores aos dos homens, mesmo em atividades similares. No início dos anos 90, o salário médio mensal dos trabalhadores masculinos alcançava 6 salários mínimos, enquanto o das mulheres era pouco superior a 3 salários mínimos. Em 1999 o rendimento médio mensal dos homens era R$534,00 e das mulheres R$ 324,00, correspondendo a uma diferença de 64,8%. Discriminações análogas também lhes limitam o acesso a postos de trabalho de melhor qualidade.

73. Os níveis das remunerações estão condicionados também pelo grau de formalidade do emprego. Trabalhadores com “carteira assinada” ganham salários médios maiores que os “sem carteira”, em funções similares. Da população economicamente ativa do País (isto é: quase 79,3 milhões de pessoas) apenas pouco mais de uma quarta parte é "assalariada com registro formal". Esta tendência vem se acentuando mais recentemente. Enquanto no biênio 1992/1993, mais da metade da massa salarial (56%) provinha de trabalhadores com carteira assinada, essa relação caiu a 42,3% em 1999. É muito baixa também, quando comparada a outros países, a taxa de sindicalização dos trabalhadores, que chega a 16,1% em relação ao total de ocupados. Desse total, 64,5% são assalariados urbanos e 25,8 trabalhadores rurais e 8,5% profissionais liberais e autônomos. A taxa de sindicalização tem

apresentado uma queda nos últimos anos, justificada pelo aumento da informalidade, expansão do setor serviços e das pequenas empresas, segmentos em que a sindicalização é menos freqüente. Os sindicatos têm conseguido avanços na manutenção e progressão dos salários dos trabalhadores. Segundo dados do DIEESE, no ano 2000 cerca de 55% da categorias de trabalhadores sindicalizados conseguiram aumento superior à inflação, 12,6% igual à inflação e 31,9% inferior à inflação.

4.2 TRABALHO INFANTIL

74. A legislação brasileira não autoriza o ingresso ao mercado de trabalho antes dos 14 anos. Apesar disso, na metade da década passada o número de crianças trabalhando no País (cf. PNADs.) alcançava 7,7 milhões, sendo que 60% delas combinavam trabalho com estudo. A distribuição etária indicava: 7% tinham de 5 e 9 anos, 38% de 10 a 14 anos e 53% de 15 a 17 anos. Em relação ao total da população de 10-14 anos, 16,5% eram ativos em 1999; no estrato acima (15-17 anos), perto da metade exercia algum trabalho. No ano de 1999 as estatísticas da PNAD apontam uma redução no número de crianças de 10 a 14 anos trabalhando, estimando-se esse contingente em cerca de 2,5 milhões representando uma queda de 36% com relação a 1992. Cerca de 60% desse total trabalham em zona rural e 40% em zona urbana. Do total de crianças dessa faixa etária que trabalham, 52,7% estão no Nordeste, 20,3% no Sudeste e 15,1% no Sul.

75. O trabalho infantil está relacionado à renda familiar. Em 1990, estava trabalhando quase uma quarta parte (23%) das crianças de 10-14 anos, pertencentes a famílias pobres (até meio salário mínimo *per capita*); entre menores da mesma idade, porém das famílias com melhor rendimento (*per capita* maior que 2 salários mínimos), esta taxa caia para apenas 4,5%. Diferenciais similares ocorrem em outros estratos etários, reiterando a correlação entre trabalho infantil e pobreza. Outro indicador parece natural: a maioria das crianças trabalhadoras desempenha atividades do setor informal. Quase a metade delas (48%) está ocupada na agricultura ou em emprego doméstico; no conjunto dessas duas categorias ocupacionais, em 81% dos casos os salários são inferiores ao mínimo. Entre as meninas de 10 a 17 anos, 35% trabalham como domésticas ganhando, na média mensal, 0,6 salário mínimo. Na Região Nordeste essa proporção chega a 57% entre as crianças e a 52% entre as adolescentes (14-17 anos).

76. Há outros indicadores preocupantes sobre a informalidade. Entre crianças de 10 a 14 anos, apenas 9 % possuíam carteira de trabalho; entre adolescentes (14-17 anos), essa proporção chegava apenas a 33%. Foram constatados também problemas de sobrecarga em horários de trabalho: na maioria dos casos (77%), esta dedicação ultrapassava 40 horas/semanais, dificultando a freqüência à escola. É baixo o nível de escolaridade entre crianças ou adolescentes que trabalham; estima-se que 46% tenham menos de 4 anos de escolaridade.

Encarte 4

POLÍTICAS PÚBLICAS, SOCIEDADE CIVIL E TRABALHO INFANTIL

Foi criado no Brasil, em 1994, com apoios da OIT e do UNICEF, o *Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil*. Atualmente, está integrado por 40 membros que representam o Governo (órgãos executivos e os Ministérios Públicos Federal e do Trabalho), empresários, trabalhadores e algumas ONGs. Em 25 Estados foram constituídos Fóruns próprios, com escopo similar. Desde então, se multiplicaram projetos e programas para erradicar o trabalho infantil e universalizar o acesso ao ensino fundamental. Fortaleceu-se a consciência de que melhoramento das rendas familiares, garantia de acesso ao ensino fundamental e diminuir a demanda de trabalho infantil deveriam ser propósitos conjugados.

Programas de Bolsa-Escola, de Renda Mínima ou para retirar a criança ou adolescente dos trabalhos de maior risco constituíram o eixo dessas novas ações, completadas com facilidades para melhor acesso ao ensino de qualidade. Buscou-se alcançar, também, crianças e adolescentes com trabalhos informais, os quais escapam à fiscalização do Ministério do Trabalho (entre outros: meninas como empregadas domésticas; trabalhos de crianças em lixões e a própria prostituição infantil). Com base em experiências de êxito, em 1996 foi criado o Programa *PETI*, junto à Secretaria de Assistência Social (SAS), da União, incluído na Política Nacional de Assistência Social. O PETI visa a proteger a criança e o adolescente de 7 a 14 anos morador da zona rural contra os riscos e a exploração de seu trabalho, por meio de auxílio financeiro às famílias e pela oferta de atividades sócio-educativas no período complementar à escola. Tem ele por fim "eliminar o trabalho escravo ou perigoso de 60 mil crianças, em carvoarias, no sisal e no setor de açúcar e álcool" (Presidência da República: *Estratégia de Desenvolvimento Social*, Brasília, 1996).

O *PETI* foi implementado em 233 Municípios de 13 Estados, beneficiando perto de 117.200 crianças ou adolescentes, filhos de famílias carentes submetidos a trabalhos penosos, degradantes e insalubres. Assegura acesso ao ensino fundamental e estimula atividades complementares às da escola ("jornada ampliada"). Tanto o *PETI* como alguns Projetos de Bolsa Escola de iniciativa de 56 municípios, de 4 estados mostraram resultados efetivos em termos de cobertura dos grupos-alvo, de melhorias educacionais, de impacto no consumo familiar e na diminuição do trabalho infantil. A implementação do PETI envolveu compromissos de diversos segmentos da sociedade, inclusive de entidades empresariais. Perduram, no entanto, diversos problemas. Cabe redefinir mais amplamente os "riscos" do trabalho infantil, subsidiar municipalidades que carecem de recursos próprios para tais ações, fortalecer economias locais para reduzir o número de famílias assistidas e continuar melhorando o acesso aos ensinos fundamental e profissionalizante. O recém lançado Programa de Bolsa-Escola do Ministério da Educação e Cultura do Governo Federal, em fase de implantação, responde a grande parte desse problemas, e deve contribuir para a erradicação do trabalho infantil em todo o país.

De todos modos, a legislação nacional atende às mais recentes Convenções da OIT sobre trabalho infantil (de números 138/1973 sobre conceito de trabalho infantil e 182/1999 para abolir formas mais condenáveis de trabalho infantil). .

77. As discussões acerca do trabalho de crianças e adolescentes têm larga trajetória na sociedade brasileira, algumas sobre o seu próprio conceito. Os órgãos oficiais de estatística utilizam as mesmas definições da ação fiscalizadora do Estado. Nem sempre bastam; omitem muitos aspectos da "natureza do trabalho infantil" e de seus impactos sobre a escolarização. A experiência de combate ao trabalho de crianças e adolescentes mostra a necessidade de serem consideradas, simultaneamente, as questões da pobreza familiar e do acesso à educação.

Sabe-se que apenas garantir este acesso pode ser insuficiente para retirar a criança do trabalho.

78. A mera retirada do trabalho pode prejudicar crianças que careçam de alternativas de estudo ou de geração de renda. Há evidência empírica de que, na ausência destes requisitos, a criança pode ser levada a exercer atividades menos visíveis e mais prejudiciais para sua saúde ou seu desenvolvimento pessoal. Tanto do ponto de vista legal como operacional, cabe aperfeiçoar conceitos e critérios de ação para políticas dirigidas ao trabalho infantil; em particular, cabe discriminar entre trabalhos "toleráveis" (menos penosos) e "intoleráveis" (mais penosos). No País há propostas para se redefinir "trabalho infantil" passando a englobar atividades que: i) se limitem ao máximo de 15 horas semanais de dedicação; ii) não impliquem riscos para a saúde e o desenvolvimento pessoal; **iii**) gerem resultados econômicos efetivos para as próprias crianças ou suas famílias e, **iv**) permitam à criança ou ao adolescente conciliar seu trabalho com adequada assistência ao ensino fundamental formal.

79. Há importantes elementos culturais subjacentes neste tema. A família da criança que trabalha confia em que isto contribui à sua própria preservação e, considera o trabalho infantil uma opção razoável, ante o risco de deixar a criança "*vadiar, ir para a rua e tornar-se um marginal*". Além da ocupação infantil já referida, ocorre em numerosos grupos familiares que crianças trabalhem no seu próprio domicílio, substituindo adultos em tarefas domésticas ou colaborando em alguma modalidade de produção familiar.

5. SAÚDE: SITUAÇÃO E TENDÊNCIAS

80. As condições sanitárias do País passaram por forte transformação nos últimos 20 anos. Resultaram afetadas pelos processos de rápida urbanização e de redução da fecundidade e pelo aumento da expectativa de vida. Na história epidemiológica desse período aparecem patologias típicas da pobreza e do mundo rural (entre elas algumas passíveis de controle ou erradicação), ao lado de outras, características de sociedades urbanas e desenvolvidas, com populações longevas. Houve mudanças importantes nas freqüências das enfermidades e nas causas da mortalidade, com novas demandas de atenção à saúde. Nos anos 90, aumenta a presença de patologias emergentes (entre elas, a AIDS) e de problemas associados à violência urbana.

81. Com raras exceções, as doenças passíveis de controle perderam gravitação no perfil da mortalidade, embora algumas continuem relevantes no atendimento ambulatorial ou nas internações hospitalares. Essa permanência se explica pelas precárias condições de vida de grande parte da população e das condições de saneamento básico a que estão submetidas. Ainda há necessidade de registros estatísticos adequados de algumas variáveis, em particular, sobre renda e raça, necessárias à avaliação da situação de saúde dos diferentes segmentos da população brasileira, bem como de seu acesso a serviços de atenção médica e hospitalar de qualidade. Permanecem como desafios na área de saúde da mulher reduzir a mortalidade materna, expandir as opções em matéria de anticoncepção, reduzir o crescimento da gravidez na adolescência e do câncer no aparelho reprodutivo feminino e as doenças sexualmente transmissíveis.

5.1 MUDANÇAS NO PERFIL DA MORTALIDADE

82. A mortalidade geral no Brasil tem experimentado um declínio rápido e sustentável a partir da década dos 40. Entre 1980 e 1999, a esperança de vida ao nascer da população masculina passou de 58,3 anos para 64,6 anos e da feminina de 65,8 para 72,3 anos. São mantidas, no período, uma associação inversa entre renda e mortalidade e uma direta entre "esperança de vida ao nascer" e nível de renda. Em 1995, a esperança de vida ao nascer para indivíduos situados no quartil inferior da distribuição de rendas era de 67,4 anos, contra 75,6 para o quartil mais rico.

83. A queda da mortalidade manteve variação entre distintos segmentos populacionais. Continua sendo mais intensa para grupo etário de 1-4 anos, seguido pelo de 0-1 ano e, logo, pelo de 5-9 anos. A mortalidade para os menores de um ano reduziu-se à metade, sendo mais forte entre as meninas. Como já mencionado, em outros grupos etários também se deu uma queda das taxas de mortalidades; exceto no grupo masculino dos 10-29 anos, no qual as taxas apresentaram aumento atribuído a "mortes por causas externas", basicamente associadas à violência. Nas últimas duas décadas, o número de homicídios no País cresceu com ritmo 7 vezes maior que o do crescimento populacional. Até certo ponto, o esforço para reduzir a mortalidade infantil está sendo comprometido pelo aumento da violência envolvendo jovens e adultos.

5.1.1 – MORTALIDADE INFANTIL

84. A **mortalidade infantil** e de menores de 5 anos vem mantendo a tendência histórica de queda. De 1992 a 1999, a mortalidade infantil no Brasil caiu mais de 20%, passando de 43 por mil nascidos vivos a para 34,6 por mil nascidos vivos. O Nordeste permanece com as taxas mais elevadas (60,4 em 1996 e 53 em 1999). Em alguns Estados esse indicador é pior, como em Alagoas (66,1), embora a queda na década tenha sido significativa já que em 1992 o estado apontava uma taxa de 88,7 por mil nascidos vivis. O Rio Grande do Sul apresenta as menores taxas (19,4 óbitos/1000 menores de um ano nascidos vivos), devendo-se, principalmente, à redução no componente pós-natal. A taxa de mortalidade pós-neonatal em todo o País foi de 13,33 por mil nascidos vivos, em 1998. As variações regionais continuavam relevantes; no Nordeste essa taxa alcançou 26,43 por mil, enquanto nas regiões Sul e Sudeste foram 7,58 e 7,46 respectivamente.

85. A desagregação das taxas de mortalidade infantil por “anos de estudo das mães” mostram diferenciais mais significativos. No grupo de menor escolaridade é de 93 por mil, enquanto no grupo de mães com “12 e mais anos de escolaridade” cai a 9 por mil, demonstrando a importância do acesso a informação na melhoria da saúde das crianças.

86. Novas condições de vida, devido a melhoramentos em saneamento básico, alimentação, nutrição e em atenção à saúde, foram acompanhadas de maior controle das doenças infecciosas, *imunopreveníveis* e respiratórias. Enquanto se reduz a mortalidade infantil por doenças infecciosas, parasitárias e outras passíveis de controle, cresce a importância relativa da mortalidade neonatal precoce. Embora existam Programas básicos de saúde, governamentais ou comunitários, que vêm beneficiando a saúde da criança e da mulher, há ainda áreas críticas a melhorar atendimento médico, sobretudo nas ocorrências perinatais, septicemias e anomalias congênitas.

5.1.2 – A MORTALIDADE SEGUNDO SUAS CAUSAS

87. O quadro de causas da mortalidade continua sendo continuamente alterado no país. Até os anos 40, quase a metade dos óbitos nas capitais brasileiras resultava de doenças infecciosas e parasitárias (45%), seguindo-se enfermidades circulatórias (15%) e respiratórias (12%). Nos anos 70, a primeira causa passa a ser a enfermidade circulatória (25%); seguida pelas doenças infecciosas e parasitárias (15,7%), neoplásicas (9,7%) e respiratórias (9,0%). Em 1999, considerando-se apenas as mortes por doenças definidas, encontram-se as doenças circulatórias como primeira causa de óbito, respondendo a 41% dos óbitos. Em segundo lugar, correspondendo a 18,6% dos óbitos estão as mortes por causas externas, em geral associadas à violência. Em 1999, uma em cada seis mortes ocorridas foi causada por acidente, homicídio ou suicídio. As mortes devidas a doenças neoplásicas tiveram uma participação de 18,4% no total de óbitos por causas definidas. As mortes por doenças respiratórias, mais comuns na população dos centros urbanos expostos à poluição do ar, apresentaram uma participação de 11%, ligeiramente superior ao percentual encontrado nos anos 70. Finalmente, as doenças infecciosas foram responsáveis por cerca de 7,4% das mortes por causas definidas.

88. As doenças infecciosas e parasitárias têm, portanto, se tornado menos freqüentes em todo o país, embora apresentando significativas diferenças entre as regiões. Provocaram entre 3% e 4% das mortes no Sul e Sudeste, mas mantiveram incidências mais altas no Nordeste e Norte, onde foram responsáveis por quase 10% dos óbitos. Registra-se também no período uma expansão da malária e da dengue. Em 2000, houve cerca de 610 mil casos de malária, dois terços dos quais no Amazonas e no Pará. No que diz respeito a dengue, o país experimentou na década de 90 três ondas epidêmicas. A terceira, em 1998, registrou mais de 500 mil casos, que foram reduzidos em 2000 a cerca de 238 mil, por força de grandes campanhas de informação e controle do Aedes Aegypti em todo o país.

89. Das doenças infecciosas, a AIDS é a que tem merecido maior atenção. Em 2000, o Brasil totalizou 203.353 casos notificados de AIDS, contabilizados desde 1980. Desse total 74,4% são homens e 25,6% são mulheres. Nos últimos anos tem crescido o número de mulheres contaminadas, sendo a relação sexual (62,7% e o uso de droga injetável (12,6%) as principais vias de transmissão.

90. Apesar do crescimento no número de casos, a mortalidade por AIDS tem declinado desde 1996, como resultado da distribuição gratuita do coquetel anti/HIV. Essa medida tem aumentado a sobrevida do enfermo e melhorado sua qualidade de vida. Mesmo assim, essa patologia pesa entre as causas da mortalidade masculina, sobretudo nas faixas etárias de 20-49 anos. As ações do SUS incluem melhorias no diagnóstico e no tratamento da AIDS, com a distribuição gratuita do coquetel de medicamentos, bem como estratégias de prevenção que consideram as mudanças do perfil epidemiológico, marcado pela maior presença de enfermos do sexo feminino, a influência da pobreza e a contaminação de heterossexuais.

91. A consideração das variações das causas da mortalidade por faixas etárias aponta como primeira causa da mortalidade infantil as afecções perinatais. A taxa de 29%, registrada em 1980, saltou a 47% (1995) e, mais recentemente, a 59%, (1997). O aumento proporcional das mortes por causas perinatais deve-se, sobretudo, à redução progressiva da mortalidade por outras causas evitáveis. As doenças infecciosas e parasitárias continuam sendo a segunda causa das mortes de "menores de 5 anos", em 1997, correspondendo a 12%. Nessa faixa etária, a terceira causa está nas doenças do aparelho respiratório. Já entre a população idosa predominam mortes por doenças do aparelho circulatório, embora com tendência de queda (42% para 38%, na observação mais recente), ganhando relevo tanto entre homens como entre mulheres.

92. Segundo o *"Estudo Multicêntrico sobre a Morbimortalidade Feminina no Brasil(1979-1995)"* (Berquó et alli, 2.000) a taxa de mortalidade feminina padronizada apresentou uma redução de 2% entre 1979 e 1995. Ao analisar o comportamento das taxas de mortalidade feminina brasileira, segundo grupos etários, observa-se uma diminuição em todas as faixas etárias, exceto no grupo de 65 anos e mais, que sofreu um aumento de 8%. A importância da participação relativa das doenças do aparelho circulatório, os neoplasmas malignos e as doenças do aparelho respiratório mantiveram, ao longo dos anos, os seus postos de primeira, segunda e terceira causas de morte da população feminina de 10 anos e mais. Destaca-se que as doenças circulatórias perderam seu peso relativo em 12%, os neoplasmas aumentaram em 7% e, muito mais acentuadamente, as doenças respiratórias que sofreram um aumento de quase 35% no período. A análise por faixa etária mostra que os neoplasmas malignos ganham importância relativa mais acentua nas idades mais velhas. Porém, não deixam de aparecer sempre como uma das principais causas de morte do total de mulheres de 10 anos e mais. O câncer de mama continua provocando o maior número de mortes nas mulheres brasileiras de 10 anos e mais. As complicações da gravidez, parto e puerpério, que estavam entre as cinco primeiras causas de morte nas mulheres de 15 a 34 anos, nos anos 80, aparecem nos anos 90,

como causas relevantes apenas no grupo de 20 a 24 anos. As doenças do aparelho digestivo começam a adquirir importância nas mulheres de 35 anos e mais e vêm aumentando seu peso relativo em todas as regiões do país. As mortes femininas por AIDS, segundo grupos etários, evidenciam uma concentração no grupo de 25 a 44 anos. Deve ser destacado que a AIDS tem um peso relativo significativo também nas mulheres menores de 10 anos, fenômeno que pode ser explicado pelo aumento da incidência de casos por transmissão vertical. O grande aumento da prevalência de casos de AIDS provoca ainda um acréscimo de 37% nos registros de causas de mortes associadas a doenças das glândulas endócrinas, da nutrição e do metabolismo e transtornos imunitários que surgem no quarto lugar dentre as cinco primeiras causas de morte no país.

5.1.3 – MORTALIDADE POR CAUSAS EXTERNAS

93. As causas externas, ligadas freqüentemente a atos de violência, ganharam gravitação em todo o País. Passaram à segunda causa de morte nas capitais, exceto na região Sul. No Centro-Oeste, provocam 20% do total de óbitos e, no Rio de Janeiro, quase 18% dos óbitos de jovens entre 15 -19 anos. Exceto em situações de guerra, não se deveria observar mais do que 5% de mortes atribuíveis à violência, segundo publicação do IBGE – O Brasil em Números. De fato, nos anos 90 consolida-se essa tendência de aumento nos óbitos por causas externas, com destaques para homicídios, suicídios e acidentes de trânsito. No grupo de 15-29 anos, as causas externas provocaram 66% das mortes em 1998, mantendo-se a tendência de grande diferenciação entre as populações masculina e feminina. A proporção de óbitos por causas externas tem sido, para as mulheres, bastante menor que a correspondente aos homens, embora também esteja crescendo nos anos mais recentes.

94. Há impactos já sobre a “esperança de vida ao nascer”. Estima-se que as mortes violentas estejam reduzindo, em média, 2,71 anos de vida do homem brasileiro (média que, no Rio de Janeiro, já seria da ordem de 3,84 anos). Esse cálculo pode esconder cifras ainda piores, na medida em que pode estar ocorrendo certa subestimação nos dados disponíveis. De fato muitas causas classificadas como “mal definidas” nas registros podem ter sido provocadas por ato violento, segundo pesquisa específica. Dados do Ministério da Saúde/Datasus revelam para o Brasil uma taxa média de homicídios por 100 mil habitantes de 25,91 para o ano de 1998. Essa informação desagregada por Unidade Federada revela que Pernambuco (58,77), Espírito Santo (57,85) e Rio de Janeiro (55,52) apresentam as mais altas taxas. Outra tendência observada diz respeito ao “rejuvenescimento” das estatísticas de violência, no sentido de que esta afeta maior proporção de jovens, em geral vivendo em áreas urbanas. Enquanto entre 1980 e 1998 o número de mortes por homicídio ou agressão aumentou em 201,3% (de 13.910 para 46.916) no país, nas doze regiões metropolitanas esse índice chegou a 262,8%. As áreas metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro foram responsáveis por 21% dos homicídios do país. As periferias urbanas, onde há maior concentração da pobreza, desemprego e baixo acesso a serviços públicos são as áreas de maior incidência de violência seja ela praticada pelo crime organizado, grupos ligados à segurança privada e mesmo pelo aparato do estado. Comparando as taxas de homicídios do Brasil com outros países verifica-se que está bastante acima do Canadá (2,0 por 100 mil) e Chile (4,5 por 100 mil), embora distante da Colômbia (81,2 por 100 mil).

Encarte 5

POLÍTICAS DE SAÚDE

Na década de 90 houve grande transformação no sistema de saúde do Brasil, em parte pela vigência da nova Carta Constitucional (1988). Esta assegurou o direito universal à saúde e determinou a responsabilidade do Estado nesse campo; a regulamentação própria data de 1990, quando se reorganizou o sistema público de saúde. As principais mudanças institucionais tiveram início em 1993; unificando-se a gestão federal do sistema e, simultaneamente, desencadeando-se seu processo de descentralização. Este vem se consolidando, embora com crise de financiamento (que foi mais grave até 1996). Até certo ponto, algumas medidas tomadas pelo Ministério da Saúde em 1999, como a vinculação de certas transferências de recursos federais aos Estados e Municípios, significam certo retrocesso na descentralização.

Entre países latino-americanos comparáveis, o Brasil figura entre os que menos gastam com saúde. Segundo o Banco Mundial, os gastos per capita em saúde, em 1990, caíam na seguinte ordem: Costa Rica e Uruguai (respectivamente, US$378 e US$371); Argentina (US$255); Chile e México (respectivamente, US$198 e US$189) e Brasil (com US$127). Os recursos para a saúde no Brasil, embora ainda insuficientes, flutuaram menos na segunda metade dos anos 90. Em 1995, o gasto do Executivo federal, majoritário neste sistema, alcançava US$ 86,00 per capita; no conjunto das três instâncias de Governo se aproximava de US$140,00.

Medido em bilhões de reais de 1999, o gasto federal total (de R$19,5 em 1995), subiu em 1997 (R$20), recuou no ano seguinte (R$17,7) e caiu mais em 1999 (apenas R$14,5). Em paralelo, persistem diferenças de execução orçamentária entre os programas do Ministério da Saúde. Os gastos de 1997 as ilustram: com assistência médica e hospitalar alcançaram 97% do Orçamento aprovado; com a produção de vacinas, 88%; na erradicação do "Aedes Aegypti", 52% e, com vigilância sanitária, apenas 37%. As ações mais ligadas à saúde pública têm sido as mais vitimadas pelo contingenciamento orçamentário.

O controle e a avaliação do gasto foram mais descentralizados e vêm melhorando. Os *Conselhos de Saúde* têm sido eficazes para compatibilizar os gastos com as necessidades da clientela e os "Foros Intergestores" têm sido também mecanismos úteis de articulação e coordenação de ações. Há certa revalorização do planejamento e melhora-se o sistema de informações. Um ponto frágil do sistema é a qualidade da atenção. Registram-se alguns progressos, desde 1998, no atendimento hospitalar e, especialmente, em matéria de exames e bancos de sangue e plasmas, mas permanecem deficiências que levam a população a optar pelos planos de saúde. De acordo com a Associação Brasileira de Medicina de Grupo, 48,5 milhões de pessoas (29% da população), em 2000, tinham convênio com algum plano de saúde, sendo que 78% desses estavam na região sudeste. Os planos de saúde, por sua vez, são a terceira maior causa de reclamações junto ao PROCOM estando, desde janeiro de 2000, sob a fiscalização da Agência Nacional de Saúde Suplementar.

Para reduzir a ida desnecessária da população aos hospitais, o Ministério da Saúde tem investido em campanhas de prevenção e orientação às famílias em sua comunidade, mediante intervenções como o *Programa Saúde da Família* que assistir em 2001 a mais de 37 milhões de pessoas, distribuídos em 3.016 municípios. A política sobre medicamentos Genéricos, sancionada por Lei, permite a substituição baseada em testes de bioequivalência do produto de marca nas farmácias por um genérico com preço significativamente menor. Tal medida visa a ampliar a cobertura e disponibilidade dos medicamentos a grandes setores da população, sendo obrigatória a prescrição e compra com nome genérico no âmbito do SUS.

O relançamento pelo Governo Federal das Metas mobilizadoras nacionais, dentro do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP) onde se incorpora como uma meta prioritária do Ministério da Saúde a "Sangue 100% com garantia de qualidade em todo o seu processo até 2003" está permitindo a convergência das ações de formulação e normalização da Política Nacional de Sangue e de implementação de Programa visando a completar física e tecnicamente a hemorrede e ainda o controle e fiscalização dos serviços prestados.

95. Em relação à faixa etária, o grupo mais atingido pela morte violenta é o jovem. A faixa entre 15 e 17 anos apresentou maior crescimento (265%) na taxa de homicídios entre 1980 e 1995, passando de 15,2 para 55,5 por mil habitantes. Na faixa de 15 a 19 anos, entre a população masculina, a proporção de mortes por causas violentes subiu de 63% para 68% entre 1992 e 1998. Em todas as regiões, a mortalidade por causas externas nessas idades representou pouco mais de 60% do total de óbitos. Em 1998, as maiores taxas foram registradas em São Paulo, (77,4%), Pernambuco (74,7%), Distrito Federal (74%), Rio de Janeiro (73,7%) e Espírito Santo (73,3%).

96 Pesquisa recente demonstra um aumento no uso de armas de fogo nos crimes. A percentagem de crimes com armas de fogo no Brasil passou de 43,6% em 1980 para 59% em 1996. Em 1988 as armas de fogo produziam 20 de cada 100.000 óbitos no Rio de Janeiro, em 1995 esta proporção já saltara a 44. Na faixa etária de 15 a17 anos, cerca de 54% das mortes violentas foram causadas, em 1994, por armas de fogo e armas brancas. A situação está, portanto, se agravando, havendo claros indícios de que o crime organizado é parcialmente responsável ppr esse agravamento. Os jovens estariam sendo cooptados pelo tráfico de drogas cada vez mais cedo. Os óbitos por violência preocupam também do ponto de vista econômico já que atingem, sobretudo, pessoas ao início da idade economicamente ativa. Pesquisa de 1999, realizada com apoio do BID, estima que o custo econômico da violência chegue a alcançar, no País, o equivalente a 10% do PIB (entre a marca mínima latino-americana de 5% do PIB no Peru e a máxima, de 25% na Colômbia).

97. Todas estas estatísticas de homicídio revelam-se menos graves entre as mulheres. Embora a taxa de homicídios seja bem menor entre as mulheres (4,4 por 100,000 habitantes), ela também reflete um aumento significativo (91,3%) entre 1980 e 1996. Também entre as mulheres há aumento da participação de jovens e crianças no total de homicídios. Em 1980, 2,96% das vítimas femininas tinham entre 10-14 anos e, em 1985, esse contingente chegou a 5,6%. Apesar da preponderância de homens entre as vítimas de homicídios, a violência contra a mulher é grande, merecendo destaque crescente na agenda das organizações governamentais e não-governamentais do país. O registro de ocorrência de violências contra a mulher melhorou com a criação das Delegacias da Mulher a partir de 1985. Segundo informações do Conselho Nacional da Mulher o número de delegacias da mulher aumenta de 125 em 1993 para 307 em 1999, sendo 61% localizadas no Sudeste. Como resultado há uma maior notificação de ocorrências que chegam em 1999 a 411.213 dos quais 32% referentes à lesão corporal, 26% a ameaças e 1% a estupros. Apesar da melhoria nos registros de violência, pesquisas mostram que existe sub-notificação de casos de violência, principalmente a doméstica. As vítimas dificilmente apresentam queixas contra seus agressores seja porque o preconceito, muito freqüentemente, as transforma em culpadas ou porque os agressores são conhecidos.

5.1.4 – MORTALIDADE MATERNA E ABORTO

98. As estatísticas da mortalidade materna variam muito por Região e ilustram a qualidade da atenção à saúde da “mulher em idade reprodutiva”. No Brasil, registram-se 59 “óbitos maternos por 100 mil nascidos vivos”. Embora essa já seja a metade da taxa de 1991, ainda contrasta com a dos países desenvolvidos, onde é ela 6 vezes menor. Em 1997, Minas

Gerais apresentava a maior taxa (103,12); São Paulo tinha algo menos que a média nacional (50,29) e o Acre a mínima (13,53). No entanto, as fontes utilizadas (SIM/SINASC, do Ministério da Saúde) são frágeis e há registros insuficientes em relação aos "nascidos vivos" (SINASC). Informações de outra fonte (*Pesquisa Nacional sobre Demografia e Saúde*, PNDS/BEMFAM) confirmam a tendência de redução da mortalidade materna entre 1983 e 1996, ainda que apontem taxas mais graves. Partindo de 217 "óbitos maternos por 100 mil nascidos vivos" entre 1983-1984, esta média teria caído a 161 em 1996. As taxas revelam-se maiores conforme aumenta a idade da mãe. Mulheres com mais de 35 anos correm risco de morte 4 vezes superior aos risco das mães que tenham de 20 a 24 anos. Risco que poderia ser reduzido pela expansão do acesso à informação, métodos contraceptivos e assistência médica pré-natal.

99. A causa mais freqüente mortalidade materna (30% dos casos) é por toxemia gravídica, que reflete deficiências do acompanhamento pré-natal. Mães que realizaram mais de 4 consultas durante a gestação teriam 60% mais de probabilidade de sobreviver ao parto do que aquelas que hajam feito entre 0-3 consultas. A segunda causa (18% dos óbitos) é algum processo hemorrágico ligado à gestação, ao parto ou ao puerpério. Persiste ainda no paísainda uma alta ocorrência de cesáreas (36% dos partos no País; até 50% em algumas regiões), o que levou o Governo a desenvolver medidas para sua redução. Entre outras medidas para melhorar a atenção médica pré-natal, ao parto e ao puerpério, o Ministério da Saúde regulamentou e promoveu a implementação, nos Estados, dos *Comitês de Mortalidade Materna*. Embora persistam diferenças regionais, cerca de 80% das mães recebem alguma assistência pré-natal, sendo que mais de 90% dos "nascidos vivos" vêem à luz em ambiente hospitalar e 70% dos partos são realizados por médicos.

100. Segundo o *"Estudo Multicêntrico sobre a Morbimortalidade Feminina no Brasil(1979-1995)"* (Berquó et alli, 2.000) recentemente publicado, a mortalidade por aborto se destaca como segunda causa de morte no capítulo da mortalidade por causas maternas. O mesmo estudo identifica uma tendência de declínio na mortalidade por aborto entre 1980 e 1994. Ainda em 1994, registraram-se 562 óbitos decorrentes de aborto, sendo que 67% dessas mortes ocorreram no caso de mulheres que tinham entre 20 e 34 anos. No mesmo período, também ampliou-se, ligeiramente, a mortalidade por aborto entre mulheres de 15 a 19 anos, no caso das regiões Nordeste e Sudeste (de 13 para 22 óbitos no NE e de 28 para 33 óbitos no Sudeste). Estima-se que os abortos sejam responsáveis por 9% da mortalidade materna e 25% da esterilidade tubária. Embora o aborto constitua tema crítico para as enfermidades hospitalares e a mortalidade materna, não é possível precisar o número de abortos em contextos, como o brasileiro, em que o procedimento é ilegal. Entretanto, podem ser feitas estimativas a partir do número de internações para realização de curetagens. Um exercício desta natureza foi realizado pelo Alan Gutmacher Institute em seis países latino-americanos, inclusive o Brasil, no início da década de 90. Os resultados, publicados em 1994, estimavam a ocorrência de 1,4 milhões de abortos anuais no país. Em 1997, Corrêa e Freitas, aplicaram a fórmula adotada pelo Alan Gutmacher aos números disponibilizados pelo DATASUS para o ano de 1996, obtendo uma estimava máxima e uma estimativa moderada de, respectivamente, 1 milhão e 730.000 interrupções clandestinas da gravidez. Apesar da importância do aborto para a mortalidade materna, mantêm-se demasiados preconceitos contra a ampliação ou a melhoria do atendimento. Algumas resistências partem de profissionais e autoridades do próprio campo da saúde . Na *10ª Conferência Nacional de Saúde*, 1996, a maioria dos participantes foi contra sua legalização. Assim, a grande maioria dos abortos é feita de forma clandestina e sem condições de higiene, sendo as complicações dele decorrentes importante causa de internação das mulheres no SUS. Em 2000 houve 238.902 internações no SUS para curetagem pós-aborto, representando 4% do total de internações no SUS.

5.2 MORBIDADE GERAL E HOSPITALAR

101. O SUS realizou, em 1998, 11,7 milhões de internações ao custo global de R$ 3,8 bilhões (aproximadamente 20% do gasto federal com saúde). As internações de mulheres representaram 63% dos atendimentos hospitalares; as de crianças de 0-4 anos cerca de 15% e as de maiores de 70 anos responderam por cerca de 9,9% das internações. O atendimento ao parto foi a mais freqüente causa de internação (25% do total ou 39% das internações de mulheres) e absorveu 15,2% do gasto global com hospitalização. As três seguintes causas de internação foram doenças do aparelho respiratório (16,5% do total), do aparelho circulatório (11,5%) e do aparelho digestivo (7,9%). Juntas, essas três causas são responsáveis por 36% das internações e por 35% do gasto hospitalar. Prosseguem, na ordem, as doenças infecciosas e parasitárias (7,5% do total), as do aparelho geniturinário e as causas externas. Nesse último grupo os homens representam 70% das internações. Finalmente, vêm os atendimentos hospitalares por "transtornos mentais e comportamentais" (5% do total).

102. No caso das mulheres de dez anos e mais o parto normal e as afecções obstétricas diretas, são responsáveis por mais de 40% do total de internações femininas no país e as cesáreas representaram 15% do total de internações, concentrando-se nas idades de 30 a 34 anos. Ao ultrapassar os 45 anos, são as doenças do aparelho circulatório as que causam maior número de internações femininas, seguidas pelas Doenças do Aparelho Respiratório (pneumonias, asma, bronquites) e as cerebrovasculares. A maior concentração de internações por doenças mentais se observa entre as mulheres de 35 a 55 anos, independentemente da região onde morem. Não obstante, cabe destacar que no Norte do país este fenômeno também se evidencia, embora com menor intensidade, nas idades mais jovens.

103. A faixa etária de 0-14 anos recebeu 21% dos atendimentos hospitalares, sobretudo por doenças respiratórias, infecciosas ou parasitárias. Houve pouco mais de 2 milhões de internações de pessoas com mais de 60 anos (17,6% do total). Nessa faixa etária predominam as doenças crônico-degenerativas, com destaque das insuficiências cardíacas, de acidentes vasculares cerebrais e de afecções pulmonares. As enteroinfecções são também causa importante de internação para pessoas com idade superior a 80 anos.

5.2.1 – SAÚDE INFANTIL

104. O peso ao nascer é tido como um indicador das condições nas quais se desenvolve a gravidez, da qualidade da atenção pré-natal e dos eventuais déficits nutricionais do nascituro. Se menos de 10% dos nascidos vivos têm baixo peso, essa proporção é admitida como aceitável. Segundo o Ministério da Saúde, estão nesta situação todas as Regiões (a média nacional era de 7,8%, em 1997). O Sudeste apresenta o maior percentual (8,7%) enquanto o Nordeste figura com menos (7%). Entretanto, há problemas com a abrangência e a qualidade das informações; é provável que a maior proporção observada no Sul e no Sudeste se deva à melhor qualidade dos seus registros estatísticos. De fato, ambas Regiões apresentam melhores condições de vida e de acesso ao sistema de saúde, além de cobertura mais ampla na assistência pré-natal. Segundo outra fonte (PNDS/BEMFAM), a porcentagem média dos que nasciam com baixo peso era de 9,2% para o País (sendo de 11% no meio rural e de 8,6% no urbano. O Nordeste figurava com 9,4%).

Encarte 6

METAS INTERNACIONAIS QUE REPERCUTEM NA SAÚDE

Diferentes Conferências e Reuniões de Cúpula, realizadas em nível internacional, têm influído na fixação de novas metas para a área da saúde. É o caso das que trataram do *Meio Ambiente* (1992); *População e Desenvolvimento* (1994); *Mulher* (1995); *Desenvolvimento Social* (1995); *Assentamentos Humanos* (1996); *Segurança Alimentar* (1996) e *Drogas* (1998). Algumas já foram re-editadas, dentro do conceito de "*Conferência + 5*". As conclusões e os acordos aos quais chegaram permitem esperar que, no futuro imediato, haja efetiva melhoria das condições da saúde.

Tal melhoramento deverá alcançar, minimamente, os seguintes aspectos: **i**) mortalidade neonatal, infantil e materna; **ii**) gravidez na adolescência; **iii**) atendimentos à concepção, contracepção, pré-natal e ao parto; **iv**) acesso aos serviços de saúde, sobretudo ao atendimento básico; **v**) desnutrição infantil e carências nutricionais específicas; **vi**) "saúde reprodutiva" e direitos sexuais; **vii**) violência contra a criança e a mulher; **viii**) assistência ao aborto; **ix**) saneamento básico (incluindo acesso de qualidade à água potável, esgotamento sanitário e coleta de lixo); **x**) condições de habitação, **xi**) maior prevenção em saúde pública e, **xii**) meio ambiente.

Houve no Brasil, ao longo dos anos 90, múltiplos avanços em relação à maior parte desses aspectos, sendo que em vários as metas previstas foram atingidas. Ao mesmo tempo, persistem situações de atraso, como – por exemplo - em matéria de mortalidade materna e perinatal, do baixo peso ao nascer e nas condições de habitação, no acesso ao saneamento básico ou na gravidez de adolescentes (caso em que houve retrocesso). Mesmo nos casos em que se progrediu, a melhor média nacional ainda disfarça fortes desigualdades entre Regiões, entre classes sociais ou grupos populacionais específicos e entre áreas urbanas e rurais. Algumas patologias passíveis de prevenção e controle, como diarréias e infecções respiratórias, ainda são freqüentes em zonas mais deprimidas, embora estejam em declínio.

Enfim, remanescem algumas precariedades no acesso aos serviços de saúde e, em muitos deles, cabe melhorar a qualidade do atendimento. Há, pois, um extenso quadro de desafios para a gestão do Sistema Unificado de Saúde, os quais envolvem as três instâncias de Governo. Nestas se reconhece que cabe um esforço conjugado para consolidar e aperfeiçoar o novo modelo de atendimento à saúde. Há consciência, também, de que melhoramentos mais expressivos na saúde dependem de êxitos em outros setores da atividade governamental. Igualmente se sabe, que muitos desses progressos setoriais implicam participação mais ativa de toda a sociedade brasileira. E que estarão todos limitados, enquanto não houver uma redução significativa da exclusão social e uma promoção mais ampla da cidadania.

Há consciência, também, da necessidade de melhorar os regulamentos e a vigilância relacionados aos planos e seguros privados de saúde, à indústria farmacêutica e à produção e comércio de alimentos. O Governo vem fazendo novos esforços nesse sentido, assim como no tocante algumas medidas de prevenção (campanha antitabagista, medicamentos genéricos, qualidade do sangue, luta contra a AIDS, etc.). Sabe-se, igualmente, que as condições de saúde estão condicionadas por avanços em outros âmbitos (saneamento básico, práticas agrícolas, seguridade social e meio-ambiente são alguns exemplos). De todos modos, a espaço para progressos na área jurisdicional das autoridades da saúde, sendo o tema dos planos e seguros privados de enorme relevo.

105. Na última década declinou a desnutrição protéico-calórica na população infantil, embora mais acentuadamente nas áreas urbanas. Taxas elevadas de desnutrição persistem nas áreas rurais e em toda a Região Nordeste. Em 1996, 10,5% dos menores de 5 anos em todo o País apresentavam déficits de altura (7,8% no meio urbano e 19% no rural). Um dado positivo é que, na faixa de menos de 6 meses de idade, esta ocorrência diminuiu, resultado do incentivo ao aleitamento materno e das ações de suplementação alimentar.

106. A poliomielite foi considerada extinta e o País recebeu, em 1994, o correspondente Certificado de Erradicação. Reduziram-se os casos de tétano neonatal, de 272 casos em 1991 para 93 cinco anos depois e também os de sarampo, que passaram de 93 mil a 791 casos, no mesmo período (CENEPI/MS). Em anos mais recentes, contudo, foram registrados alguns surtos de sarampo.

5.3 CONSUMO DE DROGAS

107. Desde o ponto de vista da saúde pública, há **relativa desinformação** sobre o uso das drogas. Estudos realizados em algumas capitais (com estudantes de 1º e 2º graus) sugerem que o consumo mais freqüente seja de "drogas lícitas": tabaco, álcool e alguns medicamentos contendo psicotrópicos ou anfetaminas. Uma pesquisa em 10 capitais (CEBRID/USP/EPM, 1997), concluiu que os jovens estão experimentando o cigarro mais precocemente (370 mil adolescentes, da faixa 10-14 anos, eram fumantes) e que este vício cresce entre estudantes do sexo feminino. Outra pesquisa (GIEAD/GREA/HC/USP), feita entre universitários, mostrou que 43,3% já consumiram tabaco; 90,1% haviam experimentado bebida alcoólica e 7,1%, cocaína. O consumo de "drogas ilícitas" foi confessado por 42% dos homens e por 36% das mulheres pesquisadas (incluindo casos de uso em uma única oportunidade). A droga mais comum é ainda o álcool cujo consumo se inicia, em média, aos 13 anos. Pesquisa divulgada pela UNESCO em 2001 e que analisou mais de 16.000 estudantes brasileiros revela que, em 13 das 14 cidades analisadas, mais de 50% dos entrevistados consumiam bebidas alcoólicas.

108. Há consenso em que é necessário, para se **prevenir a droga-adição**, conhecer os padrões de experimentação ou de consumo regular. Há carência de informações sobre impactos do uso das drogas e, sobretudo, em relação aos segmentos populacionais mais carentes. Há evidências de que nos estratos mais baixos da pirâmide social ocorre uma articulação mais perversa entre consumo e comércio de drogas e os fenômenos da violência urbana. Confirmam-se, também, as conseqüências negativas do consumo de drogas sobre as condições de saúde, a sociabilidade e a capacidade de trabalho dos dependentes, embora se ignore o custo do uso de drogas ilícitas para a sociedade brasileira como um todo. Em 1996, apenas as doenças ligadas ao tabagismo teriam provocado, no País, perto de 80 mil mortes. É grande também o número de mortes causadas pelo álcool, cuja ingestão aumenta grandemente as possibilidades de envolvimento em brigas ou acidentes, principalmente de trânsito.

5.4 SEGURANÇA NO TRABALHO

109. Políticas relacionadas à segurança no trabalho são desenvolvidas pelos Ministérios do Trabalho, da Previdência Social e da Saúde. A regulação relacionada à área da Saúde inclui a identificação de 210 **doenças relacionadas ao trabalho**; instruções para a

atenção básica à saúde do trabalhador (inclusive em "lesões por esforços repetitivos", LER); vigilância dos ambientes e processos de trabalho e a definição de indicadores ou a produção de informações que, juntos, possam melhorar a atenção à saúde do trabalhador.

110. Atualmente, há informações mais abundantes sobre os acidentes de trabalho e novos casos de **doenças profissionais**. Resultam do preenchimento do *CAT* (*Comunicação de Acidente de Trabalho*), registrada pelo INSS e limitada aos assegurados pelo *SAT,* (*Seguro de Acidente de Trabalho*). Cobrem, portanto, trabalhadores que estão no mercado formal de trabalho; para a totalidade dos trabalhadores ainda se carece deste tipo de informação. Os dados apresentados a seguir padecem destas limitações.

111. A média nacional é de 20 acidentes de trabalho por 10 mil trabalhadores segurados; a **taxa de incidência** de "doenças relacionadas ao trabalho" é similar (21/10 mil). Ambas taxas mostram-se mais elevadas no Sul e Sudeste, embora isso possa estar refletindo apenas um melhor registro de informações. Entre menores de 14 anos, a taxa de acidentes é 5 vezes mais que à média nacional. A mortalidade por acidente de trabalho alcança, no País, 16,9% dos acidentados (sendo de 24,6% entre os homens e de 1,9% entre as mulheres).

5.5 ACESSO AOS SERVIÇOS E O "SUS"

112. O SUS conta com cerca de R$ 20,9 bilhões/ano para cuidar de cerca de 120 milhões de brasileiros. O restante da população brasileira (perto de 49 milhões) recorre alternadamente a serviços privados ou, sobretudo, a planos e seguros de saúde (os quais apresentam um giro de R$ 17 bilhões/ano). Em geral, é insuficiente a informação sobre o acesso aos serviços de saúde e sobre seus usuários, sobretudo no atendimento ambulatorial. Faltam registros de rotina sobre o nível de renda dos usuários, cor, raça e outras características pessoais. Uma pesquisa mais recente sobre o SUS (IBOPE/CONASS/FNS, 1998), com maiores de 16 anos, revela que é ele mais utilizado pela população que tem renda de até 2 salários mínimos. Nesse segmento, 53% o usam com exclusividade; 23%, com alguma freqüência e 7% se declararam não usuários. Na faixa de renda superior a 10 salários mínimos, essas porcentagens foram de 13% (uso exclusivo), 40% (uso eventual) e 37% (não usuários).

113. As modalidades de uso do SUS variam com o tamanho dos municípios. Naqueles com até 20 mil habitantes, 66% da população o usam com exclusividade e 10% não o utilizam; nos municípios com mais de 100 mil habitantes, tais percentuais são de 50% e 21%, respectivamente. Os serviços mais procurados são: vacinação (75% dos entrevistados); emergência/pronto socorro (64% dos entrevistados) e exames radiológicos, análises de laboratórios ou internação hospitalar (com 59% das respostas). Há evidência empírica de que este sistema público de atendimento à saúde é essencial para as pessoas mais necessitadas.

114. Perduram algumas dificuldades de acesso. Neste sentido, o sistema pareceria ser menos eqüitativo em alguns procedimentos de maior complexidade (por exemplo, em transplantes de órgãos ou para alguns diagnósticos mais sofisticados), embora se careça de dados precisos sobre este aspecto. Para tais serviços há concentração da oferta em centros urbanos de maior porte, nas regiões Sul e Sudeste. Entretanto, mesmo nessas áreas há insuficiência de alguns serviços essenciais. É o caso das "unidades de tratamento intensivo para recém-nascidos", cuja carência tem sido responsável por parte dos óbitos neo-natais, dentro da rede do SUS.

115. Tem havido melhoria na oferta de atendimento à saúde nas várias Regiões. O antigo modelo de assistência médico-hospitalar vem sendo corrigido e os serviços disponíveis já são mais equânimes. Novos regulamentos, desde 1993, conseguiram redistribuir os serviços, excessivamente concentrados no Sudeste e no Sul. Foi estabelecido (1995), um "teto para internações no SUS" proporcional à população (8%); isto facilitou ao sistema prover distribuição mais adequada de serviços, embora persistam fortes discrepâncias regionais. O País dispunha, em 1997, de 3,11 leitos/mil habitantes. No Norte, por exemplo, o SUS contava com 17.340 leitos em 1993; este número passou para 24.414 em 1998. Aquela Região começara os anos 90 com menos de 1 leito/mil habitantes; em 1997 dispunha de 2,03.

116. As mudanças mais importantes estão associadas à atenção ambulatorial e básica. Em dezembro de 1995, a rede de serviços do SUS dispunha, aproximadamente, de 54 mil unidades de atendimento, incluídos postos e centros de saúde, ambulatórios hospitalares, pronto-socorros e unidades de saúde da família. Ao final de 1998, a rede se havia expandido para 93 mil unidades. Os pronto-socorros pediátricos e os postos e centros de saúde praticamente duplicaram e, no tocante aos ambulatórios hospitalares, os pediátricos passaram de 88 para 227 e os maternais, de 181 a 337.

117. O *Programa de Saúde da Família* ganhou prioridade e nucleou a reorientação do modelo de atenção. Passou de 787 equipes para 3212 em 1998. O *Programa* privilegia ações preventivas e oferece atenção domiciliar. Registra a população de uma determinada área e a vincula a uma equipe médica, com várias especializações. Humaniza-se o atendimento, ao estabelecer-se relação regular entre pacientes e uma mesma equipe; isto é especialmente relevante na atenção oferecida às mulheres e às crianças. Permite um controle mais adequado de patologias comuns na infância (diarréias, infecções respiratórias etc.), assim como da vacinação, do acompanhamento pré e pós-natal e da nutrição. Embora com cobertura ainda limitada, os resultados têm sido positivos, sobretudo em municípios menores, onde a assistência à saúde era mais precária.

118. Também fora deste *Programa* há alguns serviços à saúde cuja cobertura vêm melhorando. Cerca de 97% do total de partos, em 1996, já recebiam atendimento hospitalar. É provável alguma superestimação neste dado, por deficiências de registro dos partos não hospitalares, mais comuns em certas áreas rurais (no Norte, a proporção era de 87%, o mínimo à escala regional). No entanto, preocupa a elevada freqüência de cesarianas; correspondiam, em 1995, a uma terça parte dos partos realizados pelo SUS (em Mato Grosso, a mais de 50%). Desestímulos implementados pelo Ministério da Saúde e uma campanha com escopo similar, realizada pelo Conselho Federal de Medicina, produziram efeito: a relação "cesarianas/total de partos" caiu a 28,4%, em 1998. Há indícios de que taxas ainda elevadas se devem, em parte, à laqueadura tubária, feita simultaneamente com a cesárea. Este método de esterilização é utilizado por quase metade das mulheres.

119. A relação "consultas médicas por habitante" apresenta também uma evolução favorável. Em 1996, a relação média no País foi de 2,2, portanto, ligeiramente superior à mínima aceita pela Organização Mundial da Saúde (isto é, 2). O Norte registrava a relação mínima (de 1,4). Por outro lado, a cobertura vacinal, embora venha crescendo, ainda não atinge 80% da população-alvo. A cobertura contra o sarampo (uma dose) e a pólio (terceira) alcançava, em 1996, perto de 78%; contra a difteria-pertusis-tétano (terceira dose), atingia 75%. O índice conhecido para o BCG (105%) reflete a imunização de crianças com idades superiores às do público-alvo. Naquele ano, havia insuficiente vacinação antitetânica para gestantes (36,5% não a recebiam).

6. PREVIDÊNCIA SOCIAL

120. A *Constituição Federal de 1988* introduziu um novo conceito de "seguridade social", com Orçamento próprio, englobando políticas de saúde, assistência e previdência social. Há hoje dois sistemas de previdência, um estatal e outro privado. Ao estatal devem pertencer, obrigatoriamente, todos os trabalhadores, repartidos em dois regimes. Um, é o *Regime Geral da Previdência Social* (*RGPS*) que, operado pelo INSS, abarca trabalhadores da iniciativa privada e determinados funcionários públicos sem postos próprios; o outro regime, designado como "estatutário", inclui funcionários civis efetivos do Executivo, além de alguns "regimes especiais" (para militares, membros dos poderes Judiciário e Legislativo, entre outros).

121. De 1923, quando o sistema foi criado, até 1967, o número de contribuintes cresceu lentamente. A partir de então se acelerou, alcançando 30 milhões nos anos 90. Seus beneficiários aumentaram muito desde a metade dos anos 70. Em 1999, o *RGPS* pagou perto de 19 milhões de benefícios. O número de beneficiários da área rural alcançou cerca de 5,9 milhões. Tradicionalmente, podia-se alcançar o direito à aposentadoria ou por idade ou pelo tempo de contribuição. Com a Reforma Constitucional de 1999, entrou em vigência uma "regra de transição", com novos limites de idade mínima para quem optasse pela aposentadoria por tempo de contribuição: 53 anos para os homens e 48 anos para as mulheres. Em conseqüência, naquele ano registrou-se redução de 52% no total de aposentadorias concedidas por tempo de contribuição, com respeito a 1998. A idade média de concessão já passou de 48,9 anos para 52,25 anos.

122. Os benefícios concedidos tiveram, em 1999, valor médio de R$ 272,73, sendo de R$330 no meio urbano e de R$140, no rural. Principalmente na zona rural, constituem a principal fonte de renda familiar. Pesquisa recente (IPEA), estima que eles significam cerca de 71% da renda média domiciliar no interior do Nordeste; no Sul, aposentadorias e pensões da zona rural correspondem a 41% da renda média familiar. O sistema previdenciário tem, portanto, atuado na redistribuição de rendas entre as áreas urbanas e rurais. A extinção da renda mensal vitalícia (de um salário mínimo/mês, abolido em janeiro de 1996), teve um impacto social negativo; para muitos idosos e seus grupos familiares era a única fonte de renda regular. Por outro lado, considerando o menor custo de vida na zona rural, o poder de compra deste benefício era ali maior; supõe-se que isto ajudava a desestimular as migrações para as cidades.

123. A importância macroeconômica do sistema previdenciário pode ser constatada pelo seu peso orçamentário. Em 1998, os benefícios pagos corresponderam a 30% do total de gastos públicos (ou, a 47% do gasto social). Apenas na rubrica de Amparos Assistenciais foram gastos R$ 110,7 milhões, favorecendo quase 850 idosos e/ou portadores de deficiências. Apesar de seu peso econômico e de sua relevância social, trata-se de um Sistema que está em condições críticas. Ao operar em regime de "repartição simples" (os contribuintes ativos de um período de tempo pagam pelos inativos do mesmo período), sofre com a tendência de declínio na relação "número de contribuintes / número de beneficiários". Esta era de 8 nos anos 50; de 4,2 nos 70, de 2,8 nos anos 80 e da ordem de 1,5 na metade dos 90. No máximo em um quarto de século poderá reduzir-se a "1", tanto pela dinâmica demográfica como por fenômenos econômicos que debilitam a criação de empregos formais. Diante deste processo de desequilíbrio entre recursos e obrigações, as soluções têm girado em torno ao aumento das

contribuições e a redução dos benefícios. Sempre que os déficits persistem, pressiona-se o Tesouro Nacional, vinculando-se a questão previdenciária aos seus problemas fiscais.

124. Há pouca margem para novos aumentos das contribuições. Muitos argumentam que sua carga atual já estimula a informalidade e a sonegação. As alíquotas de contribuição têm sido majoradas tanto para os trabalhadores (na faixa de 1-3 salários mínimos, já triplicaram nos últimos 60 anos) como para os empresários (haveriam crescido de 7 vezes no mesmo período). Por outro lado, é flagrante – como já se insinuou – a diminuição progressiva da massa salarial formal, a principal fonte geradora de financiamento. Em 1999, esta massa caiu 7% em relação ao ano anterior. Dos 418 mil empregos então criados, a proporção de 94% foi "sem carteira assinada". Ou seja, oportunidades ocupacionais que não geram receitas previdenciárias, salvo se algum trabalhador se habilita como contribuinte individual.

125. A quantidade de "pessoas ocupadas sem carteira assinada" cresceu 62% nos anos 90; ao mesmo tempo, aquelas "com carteira assinada" se reduziram em 13%. Em paralelo, houve queda de 8% no "rendimento médio real" dos trabalhadores. Diante destas tendências, a Previdência Social tem feito esforços para atrair contribuintes individuais. Seus aportes cresceram 5% em 1999, relativamente ao ano anterior. Houve aumento de 15% no número de contribuintes individuais cadastrados. Mesmo assim, a partir de 1997, as despesas com benefícios tiveram crescimento superior ao dos valores arrecadados. Considerando as despesas de custeio do INSS e seus gastos assistenciais, o déficit teria passado de R$ 4,7 bilhões em 1997, para R$ 9 bilhões no ano seguinte.

126. Os regimes previdenciários especiais (dos servidores públicos, civis e militares) também confrontam graves problemas de financiamento. Neste caso, repercutem mais diretamente sobre as contas públicas, nas diferentes instâncias de Governo. Das despesas federais com pessoal, em 1997, cerca de 43% foram para pagar Encargos Previdenciários da União. No ano seguinte aumentou o déficit. Este tem sido coberto com outros recursos da seguridade social (COFINS e Contribuição sobre o Lucro Líquido), com prejuízo indireto para as áreas da saúde e da assistência social. Situações similares se reproduzem em Estados e Municípios. Também há problemas no que concerne aos "regimes fechados de previdência complementar", patrocinados por empresas estatais. Muitos padecem de desequilíbrios atuariais, exigindo que os respectivos patrocinadores cubram seus déficits.

127. Essas várias crises, que muitas vezes se interligam, induzem a fortes reorientações na política previdenciária. A aposentadoria por tempo de serviço já foi abolida; mantendo-se conjugada ao tempo efetivo de contribuição. A maior arrecadação em 1999 (36% a mais que o ano anterior) já reflete novas medidas que focalizaram a recuperação de créditos e a quitação de dívidas empresariais. Mesmo assim, continuam necessárias as transferências da União ao INSS; em 1999, estas totalizaram R$ 16 bilhões (47% mais que em 1998). Os elementos de universalização de benefícios, decorrentes da Constituição de 1988, criaram uma nova situação previdenciária, na qual certas transferências fiscais passam a ser um fenômeno natural. É inviável pretender que esta ampliação de cobertura possa ser financiada regularmente, dentro do regime tradicional de "repartição simples".

128. A reforma pretendida pelo Governo pressupõe sucessivos reajustes graduais do atual modelo, já que cumpre preservar alguns direitos adquiridos. Pretende-se evoluir rumo a um sistema previdenciário misto. De um lado, a previdência pública, com contribuições obrigatórias (mantendo-se o regime de repartição simples), cobertura ampla da população economicamente ativa e com benefícios respeitando novos tetos. Pouco a pouco, estes deverão estar mais condicionados às próprias contribuições que o beneficiário potencial haja feito durante sua vida ativa. Isto já implica um sistema complementar, em regime de

capitalização. Espera-se que este seja preferencialmente privado e se apóie em contribuições voluntárias, estimulando a poupança individual.

129. A perspectiva mais segura, portanto, é a de que se manterá o *Regime Geral de Previdência Social*, público e compulsório para os trabalhadores da iniciativa privada. Em paralelo, se estimulará o regime de aposentadoria complementar, sob patrocínio direto das empresas (os *fundos de pensão*), reunindo recursos de empregados e empregadores. Serão criados incentivos para que os trabalhadores, voluntariamente, constituam poupanças que lhes permitam complementar, oportunamente, seus rendimentos de aposentadoria. Outra tendência é a de ir reduzindo as diferenças entre os diversos regimes especiais remanescentes.

130. Os funcionários públicos continuarão com regime específico, fora do *RGPS*. A intenção é suportá-lo, crescentemente, com contribuições dos próprios funcionários. Algumas categorias continuarão a ter regulamentação diferenciada, em função das especificidades de seu desempenho como servidores públicos. Os institutos estaduais e municipais de previdência continuarão existindo, porém mais subordinados à legislação federal. No *RGPS* continuar-se-á sob o regime de "repartição simples". Espera-se que Previdência Social, em um prazo mais dilatado, possa recuperar-se e constituir reservas próprias (no mínimo, que sejam suficientes para pagar seis meses de benefícios).

131. Os ganhos financeiros com as reformas já introduzidas são substantivos. Estima-se que já se haja assegurado uma economia da ordem de R$ 113 bilhões, para os 10 próximos anos. Destacam-se os novos "limites de idade" para pleitear-se a aposentadoria; confia-se que apenas esta alteração já permitirá ao sistema previdenciário economizar cerca de R$ 99 bilhões até 2007. Os fundos de pensões estatais também deverão ser saneados financeiramente, esperando-se que seu regime de capitalização assegure - a todos os seus associados - adequado pagamento dos benefícios futuros. Garantir viabilidade econômico-financeira ao novo sistema previdenciário envolve também combate às fraudes e à sonegação, além de métodos gerenciais mais eficientes. Neste sentido, parte da solução passa pelo próprio aperfeiçoamento administrativo do Estado.

7. HABITAÇÃO

132. A rápida urbanização do País, já comentada, teve ritmo superior ao do crescimento da oferta de habitações. O déficit habitacional, estimado em 1995, alcançava 5,6 milhões de unidades, das quais 1,4 milhão em áreas metropolitanas; 2,6 milhões nas demais áreas urbanas e 1,6 milhão nas rurais. Nessas três áreas, tais déficits correspondiam a 11,5%, 11,3% e 21,4% dos respectivos estoques de moradias. Uns e outros se distribuíam com heterogeneidade entre as várias Regiões do País, sendo mais graves os desequilíbrios do Nordeste. De fato, o Nordeste apresenta o maior déficit de moradias rurais e o Sudeste o maior das áreas metropolitanas.

133. Tais déficits resultam, em parte, da necessidade de substituir habitações impróprias; comprova-se que cortiços e favelas têm se expandido mais a partir dos anos 80. No Rio de Janeiro, por exemplo, entre 1970-1980, a população favelada cresceu 28% e a população da cidade 20% ao ano; na década seguinte tais porcentagens foram, respectivamente, de 32% e 17%. Em 1995, 30% da população paulistana vivia em cortiços; 8% viviam nas 1.600 favelas então cadastradas. Reconhecidamente, o crescimento econômico mais recente incorporou pequena parcela da população urbana no mercado de trabalho formal. Isto colaborou para multiplicar os problemas urbanos, hoje de difícil solução. Entre esses problemas incluem-se estes déficits habitacionais, somados a carências em matéria de saneamento, abastecimento de água, energia elétrica, transporte urbano e de acesso a diversos serviços sociais.

134. Com relação à infra-estrutura urbana, sabe-se que (PNAD/ 1999) cerca de 80% dos domicílios brasileiros possuíam rede de abastecimento de água (sendo de 92% a cobertura nas áreas urbanas). Havia diferenças entre as Regiões, com média de 89% no Sudeste e de 67% no Nordeste. Somente 44% dos domicílios do País dispunham de esgotamento sanitário e, nas áreas urbanas, 52%. O Nordeste aparece como um dos extremos da distribuição regional, com esgoto em 28% das moradias, contra 79% no Sudeste.

135. Em todo o País, uma porcentagem significativa da rede de esgotamento carece de tratamento de dejetos, o que agrava a degradação ambiental e a situação da saúde pública. Em 1999, 21% dos domicílios cobertos pela PNAD dispunham apenas de fossas assépticas. Deficiências de tratamento ocorrem, também, com a coleta de lixo. Segundo a mesma fonte, esta atendia, em 1999, 80% dos domicílios brasileiros (94% nas áreas urbanas). Perto de 75% do material coletado eram jogados nos chamados “lixões” (os depósitos a céu aberto, sem qualquer tratamento). Nos últimos anos, pela maior consciência da questão ambiental especialmente nas grandes cidades, cresce a construção de aterros sanitários.

136. Diante desta análise da situação, percebe-se que o problema habitacional é complexo. Exige tratamento integrado de políticas urbanas, sendo insuficiente só aumentar o estoque de moradias. Cabe prover soluções simultâneas para carências em transporte urbano, energia elétrica, esgotamento sanitário, abastecimento de água, bem como de serviços de educação, saúde e segurança, entre outros. Além de implicarem altos custos, tais soluções se dificultam pela fragmentação das responsabilidades setoriais, distribuídas entre instituições de diferentes esferas administrativas. Por outro lado, os padrões de exclusão social que se dão no

processo contemporâneo de desenvolvimento pressionam no sentido de desequilibrar ainda mais as demandas e as possibilidades efetivas de atende-las.

137. Algumas dificuldades se agravam pelo desempenho da construção civil, onde predominam baixos níveis de qualidade (em materiais e serviços); de padronização e de produtividade, além de débil ritmo de renovação tecnológica. Operando com altos custos, dificulta a oferta adequada de créditos para construção, sobretudo para a população de mais baixa renda. Entre 1964 e 1986, cerca de 27% das moradias construídas receberam algum financiamento público; no período mais recente esta porcentagem caiu a 11%. Nos estratos populacionais mais carentes, a construção por seus próprios meios, amparada em algumas modalidades de "mutirão", tem sido o procedimento usual para amenizar o déficit habitacional. Nos últimos 30 anos, apenas uma terceira parte do valor financiado para construção habitacional destinou-se à população de baixa renda. Uma contradição com as próprias fontes dos recursos utilizados que, em grande parte, se originam de pequenas "cadernetas de poupança" ou de contribuições dos assalariados (*Fundo de Garantia por Tempo de Serviço*).

138. Neste sentido, o *Sistema Financeiro de Habitação* ajudou a fazer uma redistribuição de rendas ao revés, passando recursos de setores populacionais de baixa renda aos de renda mais alta. De todos modos, este *Sistema* sempre enfrentou dificuldades, muitas delas originadas no processo inflacionário que afetou o País por longos períodos. Freqüentes descompassos entre os reajustes das amortizações e dos salários produziram elevados níveis de inadimplência. Na tentativa de reduzi-los, muitas vezes foram ampliados os prazos de amortização e aumentados os saldos devedores. Em conseqüência, muitas cooperativas de habitação passaram, naturalmente, a optar por clientelas de mais alta renda.

139. Nos anos 80, a política de ajustes salariais diferenciados provocou queda de salários reais nos estratos médios da população; isto fomentou maior inadimplência no conjunto dos empréstimos habitacionais. Ao início dos anos 90, este sistema financeiro continuou a privilegiar setores médios, debilitando-se com insuficientes retornos e baixa liquidez. Em 1991, foi facilitado o parcelamento de cada débito residual (sem correção monetária e sem juros) ou admitida sua quitação antecipada (pagando-se a metade de cada saldo devedor e podendo-se utilizar nisto os recursos do *FGTS*). Muitos mutuários, das faixas de rendas mais elevadas, conseguiram assim liquidar seus financiamentos.

140. A partir de 1995, tenta-se dar mais segurança às dívidas com o sistema habitacional, compatibilizando-se as parcelas da amortização com os reajustes salariais. Buscou-se também ampliar os recursos para o setor imobiliário com base em seguradoras e empresas de capitalização, em fundos mútuos e fundações de previdência privada. Foram desenvolvidos esforços para vincular melhor a questão habitacional à política urbana, inclusive reforçando-se o papel dos Municípios. No campo da habitação popular, buscou-se fomentar tecnologias simplificadas para moradias de baixo custo; construções feitas com caráter associativo ou mediante cooperativas e a assistência técnica a entidades comunitárias.

8. EDUCAÇÃO

141. Desde 1980 a educação brasileira apresentou mudanças significativas. Houve aumento das matrículas em todos os níveis de ensino e as taxas de analfabetismo caíram. Persistem, contudo, fortes disparidades de alfabetização segundo idades e a posição social da população. Ainda hoje, pertencer à população afro-descendente, ser mais velho ou viver na zona rural pode implicar em desvantagem educacional. Tanto os aspectos positivos deste processo educacional como suas deficiências apresentam diferenças regionais.

142. Entre 1980-1998, o número de estudantes do ensino formal cresceu 77%, sem contar a educação especial e a de adultos. Com exceção do ensino superior, cujo crescimento foi mais modesto, a maior expansão se concentrou entre 1980-1991. Nos anos seguintes deu-se notável expansão do ensino médio, cujas matrículas aumentaram em 85%. Em 1998, 53 milhões de estudantes, cerca de um terço da população brasileira, freqüentavam a escola. O ensino fundamental acolhia 36 milhões (68% do total de alunos) e o médio outros 7 milhões. Em 1999, 25 milhões de brasileiros entre 7 e 14 anos freqüentavam algum tipo de escola (35% dos quais com menos de 10 anos de idade).

143. A expansão da oferta permitiu que, ao começo dos anos 90, estivessem na escola 41% das crianças de 4-6 anos; 91% das que tinham de 7-14 e 69% dos jovens de 15-17 anos. Em 1999, a escolarização na faixa de 7-14 anos alcançou 96% e a de 15-17 anos, a porcentagem de 81%. No período 1980-1996, o analfabetismo de mulheres com 15 anos ou mais se reduziu de 27% a 15% e o dos homens, de similar faixa etária, passou de 24% para 14,5%. As médias de escolaridade cresceram de 2,5 anos para a população feminina e de 2 anos para a masculina, naquele mesmo período.

144. Como se observou, há disparidades segundo vários critérios. A taxa de analfabetismo entre os pretos e pardos, com idades de 15 anos ou mais anos, era de 22% (mais que o dobro da relativa à população branca equivalente, estimada em 9%). A média de escolaridade de negros e pardos era de 4,2 anos e a dos brancos, com idades similares, de 6,2 anos. Análise da mobilidade social no País, feita em 1996, mostrou que no estrato ocupacional "baixo-inferior" havia 31% de indivíduos pardos, 25% de negros e 16,5% de brancos. As diferenças de escolaridade estavam claramente por detrás desta distribuição.

145. A heterogeneidade por Regiões é também sensível, conforme já se advertiu. Em 1999, 26% da população nordestina era analfabeta, contrastando com os 10% do Centro-Oeste e os 7% do Sudeste ou do Sul. Em todo o País, 42% dos residentes em cidades tinham até 4 anos de escolaridade (alcançando 49% no grupo de 40-49 anos e 71% entre os que tinham 50 ou mais anos). As diferenças regionais se acentuavam ao considerar-se a população mais jovem. A população de "15-17 anos com até 4 anos de escolaridade" em relação ao total de jovens da mesma faixa etária era de 17% no Sul, de 19% no Sudeste, de 35% no Norte e de 40% no Nordeste (nesta última Região, 6% desses jovens tinham nenhuma instrução). No grupo de 20 -29 anos, as porcentagens análogas (para até 4 anos de escolaridade), eram para essas Regiões e na mesma ordem, de 21%, 23%, 30% e 35%.

146. Em 1996, os 34 milhões de brasileiros da área rural apresentavam condições educacionais deficientes; 78% tinham até 4 anos de escolaridade, sendo que 29% jamais haviam freqüentado escolas. No grupo de 15-19 anos, 65% tinham até 4 anos de instrução e

13% nenhuma; no de 20-29 anos, essas proporções subiam a 68% e a 16%, respectivamente; no seguinte grupo, de 30-39, saltavam a 76% e a 23%. Embora no Nordeste tais indicadores fossem piores, a maior precariedade da educação rural se manifestava em todas as Regiões. Em 1999, uma quarta parte da população nordestina de "10 ou mais anos" era ainda analfabeta (24,4%) e outras quarta parte tinha até 3 anos de escolaridade (24,8%). Considerando o País como um todo e a população de "7 ou mais anos", a taxa de analfabetismo havia contudo baixado a 9,4% nas áreas urbanas e a 27,4% nas rurais.

147. Apesar da queda geral do analfabetismo, ainda se registram deficiências. Uma das mais graves se refere a jovens que estão em plena idade produtiva e reprodutiva e que têm índices de escolarização ainda precários. Por um lado, vêem dificultada sua entrada ao mercado de trabalho, cada vez mais estreito e seletivo. Por outro lado, comprova-se que a educação dos pais tem sido um dos fatores que condicionam parte do desempenho escolar dos alunos e sua própria permanência na escola. A pesquisa sobre mobilidade social, já mencionada, sugere haver reprodução educacional, no sentido de produzir-se certa correlação entre o nível educacional dos pais e a média de escolaridade dos filhos. No caso de pais que nunca freqüentaram a escola, a média de escolaridade dos seus filhos era 3,2 anos; no de pais com educação superior, a média análoga subia aos 13 anos. Também se constatou correlação entre níveis educacionais dos pais e as idades dos filhos ao ingressarem ao mercado de trabalho. Tais idades diferenciavam-se em até 5,5 anos, entre filhos de pais com educação superior e filhos de pais analfabetos.

8.1 EDUCAÇÃO INFANTIL

148. Dois avanços importantes na área da educação infantil merecem destaque. Em primeiro lugar, consolidou-se na legislação e na política educacional brasileira uma concepção integrada que concebe o atendimento educacional de 0 a 6 anos como a primeira etapa da educação básica. Nessa concepção esforços têm sido feitos para integração intersetorial de ações, mediante articulação de políticas de educação, saúde e assistência social. A inclusão das creches nos sistemas de ensino e a definição das competências dos municípios pela educação infantil completam as mudanças institucionais do setor. O segundo avanço importante tem se dado na expansão do atendimento. A matrícula na pré-escola de crianças de 4 a 6 anos expandiu-se entre 1990 a 1998 de 35,4% a 50,4% da coorte. Em 1998, 4 milhões de crianças de 4 a 6 anos estavam matriculadas na pré-escola, com similares distribuições por gênero e alta concentração urbana (86% do total). A maior parte das escolas estava sob alçada municipal (66%) ou da iniciativa particular (24%). Naquela década, a rede de pré-escolas e creches se expandiu, acompanhando a maior incorporação das mulheres ao mercado de trabalho. O Censo Escolar de 2000, realizado pelo INEP/MEC, aponta para a continuidade da tendência de crescimento da matrícula na educação infantil, tendo sido contabilizado um total 5,3 milhões de crianças de 0 a 6 anos matriculadas. Em 2001 esse total chega a 5,9 milhões, sendo cerca de 1 milhão em creches e 4,8 milhões na pré-escola. Os resultados disponíveis mostram que 72% dos municípios contam com creches e 98% oferecem pré-escola. Do tal de escolas existentes, cerca de 10,000 são filantrópicas ou comunitárias. Para melhorar a qualidade da educação infantil oferecida por essas instituições, o Conselho Nacional de Educação ficou em 2000 normas para o funcionamento de creches e pré-escolas. Os municípios devem fiscalizar os estabelecimentos de ensino, podendo descredenciá-los. Entre as exigências está a

obrigatoriedade de diploma de ensino médio para os professores e de ensino fundamental para os demais profissionais.

149. Em 1998 registrou-se, também, declínio nas matrículas dos cursos de alfabetização. Esses amenizavam a oferta insuficiente de ensino formal (pré-escolar ou fundamental) e se concentravam no Nordeste (55% do total de matrículas). Ao absorverem crianças com 7 ou mais anos de idade, acabavam ajudando a retardar-lhes o ingresso ao primeiro grau do ensino fundamental. Esta ocorrência foi parcialmente corrigida entre 1991-1998: a porcentagem de alunos nesses cursos, com 7 ou mais anos de idade, caiu de 43% do total de matrículas para 12%.

8.2. ENSINO FUNDAMENTAL

150. O desempenho educacional do Brasil na década de 90 aponta como um de seus resultados mais positivos a expansão e melhoria do ensino fundamental. Cerca de 97% da população de 7 a 14 anos está matriculada no ensino fundamental, estimando-se que cerca de 800 mil brasileiros ainda tenham que ser incorporados a esse nível de ensino. Os censos escolares de 2000 e 2001 apontam para um total de cerca de 35,7 e 35,3 milhões de matrículas nesse nível de ensino, respectivamente, refletindo uma tendência de redução nas primeiras quatro séries de cerca de 1% e de crescimento nas matrículas de 5ª a 8ª séries de cerca de 0,6%. A redução nas matrículas de 1ª a 4ª séries é explicada pela tendência de queda na taxa de natalidade e pela correção do fluxo escolar, com a redução das taxas de repetência. O Sudeste e o Sul praticamente universalizavam o atendimento, seguindo-se o Centro-Oeste e o Norte e Nordeste.

151. A distribuição das matrículas entre ambos níveis (1ª/4ª e 5ª/8ª séries) indica, parcialmente, a repetência e a evasão nas séries iniciais. No País como um todo, em 1998, as matrículas na 4ª série correspondiam a 62% das matrículas da 1ª série. Essas distribuições apresentavam claras diferenças entre as várias Regiões. Por outro lado, no mesmo ano, 27% das matrículas nas 4 séries fundamentais correspondiam à zona rural (sendo de 40%, no Norte e no Nordeste). Entretanto, consideradas as 4 séries seguintes (5ª/8ª), apenas 6% das matrículas eram em zonas rurais, embora ali vivessem 24% dos jovens entre 11-14 anos.

152. Assim, corrigir os fluxos escolares no ensino fundamental constitui desafio distinto entre as diversas Regiões. Em 2000, 41,2% dos alunos desse nível de ensino apresentavam idades superiores às adequadas para as séries que freqüentavam. Na 5ª série essa distorção chegava a 50%. As taxas de repetência eram ainda elevadas, especialmente na primeira série, havendo uma tendência a declínio, provocada pela implantação do sistema de ciclos. Assim a média nacional de repetência que era de 30,2% em 1995/1996 baixou para 21,6 em 1999/2000, sendo mais alta no Norte e Nordeste. A baixa taxa de repetência no Sudeste se explica, em parte, pela adoção mais generalizada do Ciclo Básico de Alfabetização que, ao englobar as duas séries iniciais, eliminava a reprovação entre ambas.

153. Outras medidas de retenção dos alunos na escola estão sendo também implantadas, abrindo-lhes chances de recuperação da aprendizagem. Há evidências de que um aluno repetente tem 50% da probabilidade de vir a ser aprovado, comparativamente a algum colega não-repetente. Contudo, a retenção do aluno tende a ampliar a evasão. Esta é mais freqüente entre alunos que se distanciaram das séries adequadas às suas idades. É relativamente raro o abandono precoce da escola; o aluno tende a evadir-se após permanecer nela, em média, 6,4 anos. Estatísticas de evasão têm sido incrementadas pela denominada

repetência branca: alunos que abandonam a escola no final de um ano (para evitar reprovação formal), voltam a se matricular no ano seguinte e, mesmo assim, terminam figurando como "evadidos". A reprovação, comprovadamente, tem vários impactos negativos. Reduz a motivação e a probabilidade de adaptação escolar do reprovado, compromete sua auto-estima e aumenta a chance de que se evada. Por outro lado, gera custos adicionais elevados para o próprio sistema escolar.

Encarte 7
POLÍTICA EDUCACIONAL

A *Constituição Federal de 1988* instituiu novo marco jurídico para esta política, inclusive democratizando o acesso à educação, buscando assegurar-lhe melhor padrão de qualidade e gestão mais democrática, além de valorizar seus profissionais. Determinou que pelo menos 18% da arrecadação de impostos da União e 25% da de Estados, Distrito Federal e Municípios fossem-lhe destinados. Em 1990, o Brasil participou da *Conferência de Educação para Todos* (Jomtien/ Tailândia), respaldada por UNESCO/ UNICEF/ PNUD/ Banco Mundial. Os compromissos ali assumidos foram recolhidos no *Plano Decenal de Educação para Todos 1993 - 2003*. A *Emenda Constitucional nº 14* (setembro/1996), disciplinou melhor as responsabilidades educacionais dos entes federativos e reafirmou as prioridades do ensino fundamental e da valorização do magistério. O País voltou mais atenção ao papel do ensino como instrumento de mobilização social e buscou melhorar sua qualidade (em termos de eficiência e relevância) e sua produtividade (a relação recursos/ produtos).

Essa política ficaria mais definida com o *Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério* (*FUNDEF*) e a *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/ dezembro/1996)*. Entre outras determinações se incluíam: i) eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental, em um prazo de 10 anos; ii) *descentralizar*, promovendo a colaboração entre Estados e Municípios e ampliando responsabilidades das unidades escolares (maior *autonomia* pedagógica, administrativa e financeira); iii).fomentar a *participação* dos profissionais da educação na elaboração dos projetos pedagógicos e a das comunidades locais em conselhos de gestão escolar; iv) *flexibilizar* o ensino (adoção de organizações e práticas pedagógicas alternativas), v) promover a adequação do ensino às peculiaridades da vida rural e, vi) evitar desvios dos recursos vinculados à educação para aplicações em outras finalidades.

Entre 1995-1999, o *Ministério da Educação e do Desporto* (*MEC*) renovou programas da educação básica; gerou instrumentos para Ace*leração da Aprendizagem;* modernizou a coleta, o tratamento e a disseminação de informações educacionais (*SIED)*; desenvolveu o *Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais* (*INEP)*; aprimorou o censo anual da educação básica, junto a escolas públicas e privadas; reorientou a distribuição dos recursos do FUNDEF e da assistência à escola e ao educando; aperfeiçoou o *SAEB* e implantou o *ENEM*; ampliou o *Programa Nacional do Livro Didático* (de 1985) de descentralizou o *Programa Nacional de Alimentação Escolar* (criado nos anos 50). Foram ainda criados novos Programas de apoio ao educando ou à escola: *TV Escola*; *de Apoio Tecnológico*; *de Informática na Educação*; *de Saúde Escolar; de Transporte Escolar; Biblioteca da Escola; de Dinheiro Direto* (de 1995, que passa recursos às "unidades executoras", normalmente associações de pais e mestres) e o de *Educação para Qualidade do Trabalho* (de 1996, para trabalhadores concluírem, ao menos, 4 séries do ensino fundamental).

Por fim, dentro da estratégia *Comunidade Solidária* (*Casa Civil da Presidência da República,* 1995), ajudou a criar o Programa *Alfabetização Solidária*, em parcerias com empresas, universidades e organizações populares. Apesar dos relevantes avanços alcançados há consciência do muito que resta por fazer, como o sugerem as avaliações comentadas para os níveis de ensino fundamental e médio. Em particular, urge modernizar – nos três níveis de ensino - conteúdos programáticos e técnicas pedagógicas.

154. Apesar dos aperfeiçoamentos, a qualidade da educação ainda apresenta deficiências, especialmente entre estratos populacionais mais baixos; como se comprova com o *Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica* (SAEB, 1997 e 1999). De modo geral, alunos da 8ª série do ensino fundamental dominam conteúdos de disciplinas próprias da 4ª série. Ppor sua vez, alunos que concluem o ensino médio conhecem, satisfatoriamente, matérias da 8ª série do ensino fundamental. Em outros termos, estão investindo ao menos três anos adicionais para adquirir competências que deveriam estar dominadas três (ou quatro) anos antes. Esta anormalidade acentua-se na segunda metade do ensino fundamental e no ensino médio.

155. Outra parte da mesma avaliação considerou a oferta de ensino, características dos docentes, a distorção idade/série e a escolaridade dos pais. Há desigualdades entre as escolas, em termos de instalações e recursos pedagógicos, que se refletem no rendimento dos alunos. Tais disparidades se expressam entre regiões, entre diversas redes de ensino e na localização urbana ou rural da escola. De forma geral, o desempenho dos alunos das escolas privadas revelou-se sempre superior aos das escolas públicas. Por exemplo, a qualificação média em matemática (8ª série) foi de 239, 241 e 301 pontos, respectivamente nas escolas municipais, estaduais e da rede privada. Em todas as séries, disciplinas e redes de ensino, o desempenho dos alunos crescia na medida em que era maior a escolaridade dos pais. Por outro lado, alunos com "idades acima das adequadas às suas séries de estudo" revelaram desempenhos piores na proporção em que é maior a distorção "idade/série".

156. Qualificação, salário e cargas horárias docentes confirmaram-se como sendo determinantes no processo de aprendizagem. Alunos tiveram melhores avaliações quando seus professores eram mais qualificados, melhor remunerados e tinham dedicação exclusiva. Em todas as séries e disciplinas avaliadas, alunos cujos professores tinham nível superior conseguiram qualificações superiores aos dos seus colegas cujos professores eram apenas licenciados em nível médio. Por detrás dessas constatações operava certamente um outro fator: as escolas com melhores quadros docentes tendiam a ser mais caras e, portanto, eram freqüentadas por alunos que desfrutavam de melhores condições sócio-econômicas.

157. Atualmente, para ensinar nas 4 séries iniciais do ensino fundamental é exigida habilitação para o magistério (de nível médio) e, para ensino nas 4 séries seguintes já se requer licenciatura em nível superior. Pela *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* se prevê que, até 2007, todos os professores das séries iniciais do ensino fundamental também tenham formação em nível superior. Entretanto, nem todos os docentes hoje satisfazem as exigências que até agora estavam estabelecidas. No Nordeste, mais de 20% dos professores de 1ª a 4ª série apenas completaram o nível fundamental e, 11% sequer o completaram; no Norte, as porcentagens análogas são de 16% e 12%. Entre os que lecionam nas 4 últimas séries do ensino fundamental, somente 45% dos professores do Norte, 53% do Nordeste e 66% do Centro-Oeste possuem nível superior.

8.3 ENSINO MÉDIO

158. Em 1998, cerca de 7 milhões de alunos freqüentavam o ensino médio (quase a metade no Sudeste). A rede pública absorvia 80% do total. As mulheres eram majoritárias (56%) assim como as matrículas em cursos noturnos (55% do total geral; o que só não ocorreu no Sul). As zonas urbanas concentravam 99% do total. Razões de trabalho e peculiaridades da oferta explicam a ponderação dos cursos noturnos. Conforme se observou antes, o ensino

médio cresceu aceleradamente entre 1981-1998 (85% a mais de matrículas). Como no período priorizou-se o ensino fundamental, há indícios de que aquele crescimento se explique pelo uso da "*capacidade ociosa residual"* de prédios, novos ou ampliados, que abrigavam os cursos do nível básico, fundamentalmente diurnos. Em 2000, para todo o País, pareceu esboçar-se uma contra-tendência: a taxa anual de expansão das matrículas (de 11,5% em 1999), haveria caído à metade (5,4%). O MEC sustenta que isto se explica, em parte, por haver maior acesso ao ensino universitário.

159. Metade dos matriculados no ensino médio tinham mais de 17 anos (uma quinta parte, mais de 20 anos). A expansão deste nível de ensino foi possível pela reabsorção de alunos que dele haviam se evadido e, sobretudo, pelo maior número de egressos do ensino fundamental. Em 1998, as matrículas na 1ª série do ensino médio superaram em 35% as conclusões da 8ª série do nível fundamental; isto em todas as Regiões (com destaque do Norte: 88% a mais).

160. Resultados do *Exame Nacional do Ensino Médio* (*ENEM*,1999) corroboram algumas conclusões da avaliação já apresentada para o ensino fundamental. Entre elas, a que diz respeito ao desempenho comparativo de alunos das escolas públicas e privadas. O desempenho "de bom a excelente" foi alcançado por 8% dos estudantes que freqüentaram somente escolas públicas; por 14% dos que estudaram am ambas redes (pública e privada) e por 27% dos que sempre estiveram em escolas particulares. No extremo oposto esta diferenciação se confirma: no desempenho "insuficiente a regular", essas porcentagens foram, na mesma ordem, 47%, 30% e 16%. Registram-se deficiências também com relação à docência. Neste nível de ensino, uma quinta parte dos docentes do Norte e do Centro-Oeste completou apenas o próprio nível médio; no Nordeste, quase uma quarta parte. Independentemente de se dispor ou não de um diploma de docente, comprova-se que a "*formação inicial para o magistério"* tende a ser deficiente.

161. Os números da educação de jovens e adultos refletem o esforço da população para continuar, completar ou mesmo iniciar sua educação formal. Em 1998, cerca de 2,8 milhões de pessoas freqüentaram alguns desses cursos especiais. A concentração de matrículas ocorreu nas séries finais do ensino fundamental. Excetuou-se o Nordeste, onde 49% buscaram as quatro primeiras séries e 11% buscaram cursos de alfabetização, apenas para "aprender a ler e a escrever". No Sul, Sudeste e Centro-Oeste, uma quarta parte das matrículas referia-se ao ensino médio.

8.4 ENSINO PROFISSIONAL

162. A Educação Profissional tem sofrido grandes modificações a partir da Lei de Diretrizes e Bases e do Decreto 2208/97, que regulamenta da LDB no tocante à Educação Profissional. Esses instrumentos legais procuraram reordenar o sistema de educação do País, à luz de um princípio básico de eqüidade social e da atuação, por esforços conjugados, do poder público e da comunidade. O sistema de educação profissional demandava, de fato, profunda revisão na medida em era incapaz de atender com agilidade, através do aparelho escolar formal, a crescente demanda por níveis mais elevados de qualificação. Além disso, a realidade atual mostra que as questões referentes à qualificação, profissionalização, re-profissionalização e colocação de mão-de-obra, requerem ações que não podem mais ser empreendidas pelo Poder Público ou pela sociedade isoladamente. Assim, a nova organização do sistema de ensino profissional buscou elevar o nível educacional da população em geral e do trabalhador em

particular e, de outro, ajustar a Educação Profissional às necessidades do mundo do trabalho.

163. Em 1999, o primeiro Censo da Educação Profissional realizado pelo INEP/MEC, juntamente com a Secretaria de Ensino Médio e Tecnológico/MEC e o Ministério do Trabalho, mostrou que há no país cerca de 2,8 milhões de alunos matriculados nos três níveis da educação profissional: básico, técnico e profissional. O nível básico, destinado a qualquer pessoa, independente de sua escolaridade, contava com cerca de 2 milhões de alunos. No nível técnico, voltado ao atendimento de alunos matriculados no ensino médio ou que o tenham completado, estavam matriculados 717 mil alunos. No nível tecnológico, de nível superior, as matrículas chegavam a 97 mil. A oferta do ensino profissional, em 1999, era constituída de 33.000 cursos, sendo a 27.550 deles de nível básico, oferecidos em cerca de 4.000 instituições. Do total de matrículas no ensino profissional, cerca de 68% destinavam-se à preparação profissional para o setor de serviços, seguido da indústria com 24,2 %, da agropecuária e pesca com 4,1% e de serviços, com 3% de matrículas. Infelizmente não há disponibilidade de informações sobre a qualidade do ensino profissional oferecido no país ou sobre o perfil da clientela que o procura em termos de sexo, raça ou grupo de renda. A avaliação da oferta de ensino profissional é dificultada, entre outros fatores, pela grande diversidade de cursos oferecidos por instituições também muito diferenciadas em termos de termos de organização, volume de matrícula, programa e modalidades de ensino, base legal e institucional, financiamento e vinculação com o setor produtivo.

8.5 ENSINO SUPERIOR

164. O ensino superior apresentou, entre 1994 e 1999 uma expansão acelerada, com um aumento de 43% no número total de matrículas. Seguindo a tendência, entre 1999 e 2000, o Censo do Ensino Superior revelou um crescimento geral de matrículas da ordem de 13,7%, 7,6% no número de instituições de educação superior e de 19,2 % no número de cursos de graduação presenciais no país. A matrícula no ensino superior alcançou cerca de 2,6 milhões de estudantes, muito próximo da meta prevista de 3 milhões para 2004. Até 1999, apenas 11,3% dos brasileiros entre 18 e 24 anos estavam matriculados no ensino superior, enquanto esse percentual chegava a 42% na Argentina e 31% no Chile. Do total de matrículas, cerca de 65% estavam, no ano 2000, em instituições privadas, contra 35% em instituições públicas. Essa defasagem tende a aumentar, uma vez que as taxas de crescimento da matrícula na rede privada têm crescido mais que na rede pública. Entre 1999 e 2000 as matrículas na rede privada cresceram 16,9% contra 8,4% na rede federal e 10,3% na estadual. No que diz respeito à organização acadêmica, observa-se que o crescimento da matrícula foi maior nos centros universitários (52%) e faculdades integradas (23,9%), revelando uma tendência de substituição das instituições isoladas. A análise das informações desagregadas por região e localização revela a continuidade na tendência verificada nos últimos anos de expansão mais acelerada das matrículas nas regiões Norte (21,9%) e Centro-Oeste (20,3%) e mais no interior (16,1%) que nas capitais (11,0%).

165. O crescimento da oferta do ensino superior tem respondido à demanda gerada pela expansão do ensino médio, mantendo-se taxas similares de crescimento. Entre 1994 e 1999 o número de vagas no vestibular e o crescimento das matrículas do ensino médio estiveram em torno de 57%, mantendo-se uma média relativamente estável de candidatos por vaga no vestibular, variando de 3,4 (1994) a 3,7 (1999). Muito significativo em anos recentes tem sido o crescimento no número de vagas para acesso ao ensino superior preenchidas por meios de outros processos seletivos que não o vestibular. Entre 1999 e 2000 houve um crescimento de 55,2% no número de vagas preenchidas por meio dessas alternativas que incluem processos de avaliação desenvolvidos ao longo do ensino médio e utilização dos resultados do Exame Nacional

do Ensino Médio (ENEM). O Censo mostra ainda que os jovens estão ingressando cada vez mais cedo no ensino superior e que o crescimento da matrícula feminina (14,9%) tem sido maior que a masculina (12,9%). A análise das respostas ao questionário-pesquisa do Provão, que analisa alunos que estão concluindo alguns cursos selecionados do ensino superior, mostra que a 48,6% dos estudantes estão na faixa mais jovem, de até 24 anos. O menor número de graduandos está na faixa dos 30 a 34 anos: 11,1% do total. Em relação ao gênero, as mulheres predominam no Provão representando 63% dos participantes. Além de Pedagogia, que lidera quanto à participação feminina, Psicologia, com 89,3%, e Letras, com 86,5%, são as áreas com maior presença de representantes do sexo feminino. Engenharia Mecânica é a área onde existe a menor participação das mulheres: apenas 4,9%.

166. No que diz respeito à qualidade do ensino superior, os resultados do Provão 2001 mostram que há um significativo conjunto de cursos de graduação com desempenho satisfatório na avaliação realizada pelo Ministério da Educação. De acordo com o relatório, dos 3.668 cursos avaliados pelo Provão de 2001, 2.514 (68%) obtiveram conceitos A, B ou C. Os outros 32% ficaram com conceitos D ou E, considerados como baixo desempenho e que podem levar o curso a perder a sua autorização de funcionamento. O desempenho das instituições federais no Provão mostra que, em 15 áreas, a soma de conceitos A e B foi igual ou superior a 50% do total de cursos avaliados. Nas instituições estaduais de Educação superior oito áreas conseguiram metade ou mais de conceitos A e B, enquanto na rede privada, apenas três áreas avaliadas conseguiram ter um percentual de cursos A e B maior ou igual à soma de conceitos D e E.

167. A avaliação do ensino superior está estimulando a melhoria da qualificação dos professores da graduação. Em todas as 13 carreiras que participaram de três ou mais edições do Exame foi constatado um crescimento no número de docentes com mestrado ou doutorado. Em 1997, quando o Ministério da Educação realizou a segunda edição do Provão, 48% dos professores dos cursos de Odontologia que participaram da avaliação eram mestres ou doutores. Neste ano, o levantamento mostra que o número de docentes com pós-graduação nessa carreira já representa 63% do total. O mesmo foi identificado nas três áreas avaliadas no primeiro ano do Provão. De acordo com os dados de 2001, 47% dos professores de Administração têm o título de mestre ou doutor contra índice de 33% registrado em 1996. Em Engenharia Civil, onde há seis anos a maioria (51%) dos docentes tinha concluído a pós-graduação, melhorou ainda mais a qualificação. Agora, eles representam 64%. Em Direito, o índice passou de 24% para 39% mas essa área teve a evolução mais significativa, de quase 16 pontos percentuais.

168. A infra-estrutura das instituições, também apresenta melhorias segundo a opinião dos estudantes. Tomando como indicador o acesso ao sistema informatizado para pesquisa bibliográfica nacional e internacional observa-se que, em 1998, nos cursos de Letras e Matemática, somente 10% e 7% dos formandos, respectivamente, contavam com esse recurso. Em 2001, 23% dos alunos de Letras avaliados pelo Provão afirmaram ter esse tipo de serviço informatizado. Nos cursos de Matemática, esse índice cresceu para 21%. O acesso dos alunos a microcomputadores, segundo as necessidades do curso, também apresentou melhorias significativas. Em 1997, apenas 2% dos alunos de Medicina Veterinária contavam com computadores. Em 2001, esse índice é de 38%. Em Odontologia, o acesso dos estudantes a microcomputadores aumentou de 10%, em 1997, para 41%, este ano.

169. Apesar do ensino superior receber grandes contingentes de população de renda e grau de instrução modestos, esse acesso se dá, em grande parte, via instituições privadas. As instituições públicas de ensino superior mais procuradas, por sua gratuidade e melhor qualidade, permanecem privilégio dos grupos sociais de maior renda. Os jovens de famílias de baixa renda que freqüentaram escolas públicas de ensino fundamental e médio acabam ingressando nas escolas particulares, geralmente caras e de pior qualidade. Os jovens de mais alta renda, que

freqüentaram escolas privadas de ensino médio e tiveram chance de melhor preparação para a seleção, ocupam as vagas da escola pública de ensino superior. Dos estudantes de Medicina, 77% fizeram, na rede privada, todo o ensino médio Nos cursos de Agronomia, Física, Letras, Matemática, Pedagogia e Química a maioria dos formandos cursou todo o ensino médio na rede pública.

170. Similarmente, permanece como tendência que os alunos de cursos mais procurados e que oferecem melhores chances de inserção no mercado de trabalho, sejam provenientes de famílias de maior renda. De acordo com o levantamento, 35% dos alunos de Medicina têm renda familiar de R$ 3.601 a R$9.000. Em Matemática, 54,3% dos participantes vivem em famílias com rendimento de R$ 541 a R$ 1.800. Em Matemática e Pedagogia, quase 60% dos participantes declararam ter exercido alguma atividade remunerada. Cenário semelhante é revelado no que se refere à escolaridade dos pais dos estudantes. Os pais de grande parte dos alunos de Pedagogia, Letras e Matemática têm como formação escolar o ensino fundamental incompleto, enquanto os estudantes das áreas de saúde e da engenharias têm pais com nível superior. Em Medicina, os pais de 63% dos participantes concluíram a graduação.

8.6 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

171. O gasto público com o ensino superior brasileiro consumiu, em 1998, cerca de 1,1% do PIB, o que, segundo informações do Programa World Education Indicators (WEI), correspondia à média dos países da OCDE e estava acima da média (0,9%) dos países em desenvolvimento que participam desse levantamento. Os recursos públicos alocados ao ensino superior são basicamente oriundos do governo federal e beneficiam as instituições federais de ensino. Assim, a forma de financiamento associada ao sistema de seleção para o ensino superior acaba por privilegiar com recursos públicos a população de mais alta renda que constitui sua maior clientela. Uma linha de crédito foi criada em 1999 para estudantes matriculados em instituições privadas de ensino superior, em substituição ao Crédito Educativo, cuja implementação apresentava problemas. Por esse novo programa Financiamento Estudantil (FIES) o aluno pode fazer um empréstimo de até 70% do valor da mensalidade, com taxas de juro de 9% ao não. O financiamento é pago após a conclusão do curso, durante um período equivalente a uma vez e meio ao de sua realização.

172. Na educação básica, o mesmo estudo da WEI estima que o gasto público atinja cerca de 3,1% do PIB, abaixo da média dos países da OCDE, que chega a 3,5% e da média dos países em desenvolvimento participantes do Programa. As fontes de recursos de financiamento da educação básica são oriundos dos governos estaduais, no que diz respeito ao ensino médio e profissional enquanto os governos municipais financiam o ensino fundamental e a educação infantil. A União complementa os recursos alocados à educação nas regiões mais pobres, de forma a reduzir as desigualdades no acesso e qualidade da educação. Os principais mecanismos são o FUNDEF e o Salário Educação. O FUNDEF foi implantado em 1998 e a ele são destinados recursos provenientes da arrecadação de impostos, sendo 18% do governo federal e 25% dos governos estaduais e municipais. Os recursos oriundos dessa “cesta de impostos” são distribuídos entre cada estado e seus municípios, proporcionalmente ao número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino fundamental. O impacto redistributivo do FUNDEF é notável. Em 1998 cerca de 39% dos municípios brasileiros contavam com um valor aluno/ano abaixo do mínimo nacional de R$ 315,00, sendo que, desse total, cerca de 43% (921 municípios) apresentavam valor abaixo de R$ 150,00, onde se concentravam cerca de 60% dos alunos das redes municipais de educação. Com o FUNDEF o valor médio por aluno/ano passou de R$ 163,62 para R$ 375,29. Em 2001 o valor mínimo por aluno é de R$ 363,00 para os alunos de 1ª a

4ª séries e R$ 381,15 para os alunos de 5ª a 8ª séries. O Salário-Educação, criado em 1964, é uma fonte adicional de complementação dos investimentos do poder público no ensino fundamental. A verba é proveniente da contribuição da empresas, sendo 2/3 do valor arrecadado repassado às Unidades Federadas proporcionalmente ao valor lá arrecadado. O restante 1/3 fica com o governo federal que o aplica em programas do Ministério da Educação, entre os quais se incluem transferências de recursos diretamente às escolas.

9. MEIO AMBIENTE

173. O meio ambiente do Brasil, embora seja dos mais ricos e diversificados, é vítima de algumas práticas que o desvalorizam e ameaçam. O País se sobressai por ter a maior diversidade biológica do planeta (dispondo de 20% de todas as espécies). Muitos dos benefícios ambientais que presta são de alcance global, especialmente na conservação da biodiversidade e estoque de carbono. O valor virtual dos "serviços ambientais" prestados pelo ecossistema brasileiro é de muitos trilhões de dólares/ano, portanto muito superior ao PIB do País. Contudo, múltiplos recursos naturais são destruídos ou desperdiçados e partes dos alimentos e das exportações agrícolas incluem espécies exóticas que exigem melhor controle.

9.1. FLORESTAS E USOS DA TERRA E DA ÁGUA

174. O Brasil possui 40% das florestas tropicais do mundo, as quais cobrem 2/3 partes do seu próprio território. O setor florestal é responsável por 4% do PIB do País, porcentagem que não reflete seu transcendente papel ambiental. Neste aspecto, a fama internacional tem estado mais ligada às práticas de derrubadas e queimadas. A Floresta Atlântica e o Cerrado cobrem o equivalente a 1,4% da superfície terrestre, porém reúnem 60% das suas espécies. Foram ambos incluídos entre as 25 áreas críticas globais (*hot spots*, na terminologia da *Conservation International*), que se encontram ameaçadas por pressões humanas. Similarmente à Costa de Madagascar, a Floresta Atlântica é o ecossistema florestal tropical mais ameaçado, havendo-se preservado apenas 7% de sua vegetação original.

175. Do período 1970-1988 ao quatriênio 1988-1991, o desflorestamento na região amazônica declinou de 22 mil km^2 /ano para a metade; já no biênio 1996-1997 elevou-se à média anual de 13,2 mil km^2. Até fins de 1999, acumulou-se um desflorestamento bruto de 552 mil km^2 . capitaneado pelo extrativismo madeireiro. O desflorestamento do Cerrado é conhecido com menos precisão, porém é também significativo do ponto de vista da biodiversidade. Por outro lado os manguezais, especialmente na área costeira, estão sob grande pressão do desenvolvimento turístico.

176. O desenvolvimento agrícola tem seguido diferentes padrões, nos quais se geram variados impactos ambientais. A expansão da fronteira no Cerrado e na Amazônia faz-se com destruição direta da biodiversidade. Agrava-a o uso do fogo para abertura de pastagens, o qual freqüentemente tem provocado incêndios descontrolados. Estes deslocamentos também são produzidos pela implantação de infra-estruturas e por pressões da produção de grãos, com vistas à exportação ou como insumos para a pecuária. Por outro lado, a concentração espacial da agricultura no Sudeste e Sul (incluindo a ocupação crescente do Cerrado), tem acarretado

degradação da água por pesticidas, erosão do solo, assoreamento de córregos e rios e acumulação de resíduos animais.

177. Tais impactos, entretanto, são relativamente de mais fácil controle que o dos efeitos irreversíveis na fronteira agropecuária, tal como mencionada. A agricultura orgânica (cultivo agro-ecológico) cresce lentamente. Alguns procedimentos de conservação ambiental vão, aos poucos, sendo introduzidos. Por exemplo, "zonas sem cultivo" (*zero-tillage)* têm sido adotadas na produção de grãos. Há perspectiva de que se reduza o uso de produtos químicos, tanto pelos seus altos custos como pela escassez de crédito. Há resistências ao emprego de "organismos geneticamente modificados" (como no caso da soja trans-gênica).

178. No que se refere à fauna, os registros estatísticos são incompletos e certamente menos rigorosos. Entretanto, há indícios de que diminuíram as caças e pescas ilegais. Isto se contradiz, em parte, pelo intenso comércio de animais selvagens (aves, macacos, cobras, lagartos, tartarugas, peixes ornamentais, aranhas e outros insetos). Estas transações crescem tanto no mercado interno como na exportação. É sempre alta a mortalidade dessas espécies durante os processos de captura e transporte. Este problema ganha maior projeção pelo fato do País ter, também, a maior biodiversidade animal de água doce (mais de 3.000 espécies) e uma das maiores em aves (17% das espécies mundialmente cadastradas).

179. Com cerca de 8.000 km^2 de litoral e abundante água potável, o País possui um grande potencial para cultura de espécies aquáticas. Mesmo assim, e embora a produção pesqueira corresponda a apenas 1% do PIB, muitos cardumes de água doce e de água salgada (incluindo mariscos e crustáceos), estão sobre-explorados. Quedas na produção revelam este desequilíbrio; por exemplo, o Nordeste exporta lagostas 10% menores do que a média de anos anteriores. O País é um dos maiores depositários mundiais de água potável. Seus rios vazam o equivalente a 12,7% do total mundial, significando um apreciável potencial para irrigação e geração de energia.

180. Contraditoriamente, há escassez de água em alguns lugares e períodos, desenhando-se perspectivas críticas em certas áreas metropolitanas. As secas cíclicas, no semi-árido nordestino, criam sérios problemas para o consumo humano, a agricultura e a pecuária. Já existem nichos de desertificação nos Estados do Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte e Pernambuco. Por outro lado, o País é afetado por secas e enchentes (muitas ligadas ao fenômeno *El Niño*). Confirma-se, assim, que há necessidade de progredir-se no controle conjugado dos usos do solo e da água. Segundo dados oficiais, o consumo da água no País é de 60% para irrigação, 22% para uso domiciliar e o restante para usos industriais.

Encarte 8

CONTEXTO INSTITUCIONAL DAS POLÍTICAS AMBIENTAIS

Em sentido geral, as políticas que buscam influir sobre o meio ambiente brasileiro procedem tanto do âmbito governamental como de outras instâncias (empresas privadas ou organizações da sociedade civil, sem fins lucrativos). Com esta acepção ampla, é possível reconhecer que há "políticas" relacionadas aos mais variados temas ambientais. Entretanto, mesmo neste espaço conceitual estendido, registram-se alguma lacunas e deficiências como: incompatibilidades com o processo de desenvolvimento do País, desarticulações entre umas e outras políticas, distâncias entre intenções e ações, execuções deficientes, falhas de avaliação e vigilância, dificuldades de financiamento, entre outras.

As legislações de interesse ambiental vêm de longe, alguma dos anos 60, outras dos 30 ou até de antes. Referi-las escapa aos propósitos do presente documento. Um antecedente crucial data de 1981, quando se criou o *Sistema Nacional de Meio Ambiente* (*SISNAMA*), com um órgão federal (*Conselho Nacional do Meio Ambiente*, *CONAMA*) e com órgãos afins em Estados e Municípios. O *Sistema* inclui algumas instâncias colegiadas, com participação de empresários, de trabalhadores e de outros atores não-governamentais. Na ausência de legislação específica contrária, as decisões do *CONAMA* têm força de lei. A Constituição Federal de 1998 estabelece pautas ambientais vinculadas aos direitos da cidadania.

Em 1989 foi criado o *Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis* (*IBAMA*), congregando vários órgãos federais que já trabalhavam o tema ambiental (entre outros, os que cuidavam de florestas, pesca e borracha). Coincidem em 1992 a realização da *Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento* (*UNCED*, Rio de Janeiro) e a criação do Ministério do Meio Ambiente (MMA), hoje responsável pela política ambiental, reservando-se ao *IBAMA* a tarefa de principal agente executor.

Há regulamentações que emanam de outros âmbitos do Governo. Foi criada pela Câmara dos Deputados uma *Comissão para Defesa dos Consumidores, Meio Ambiente e Minorias* (*CDCMAM*). Com apoio de uma *Frente Verde*, constituída também por parlamentares, a mesma tem tido influência na legislação ambiental mais recente. No Senado há registro de outras iniciativas nesta matéria; algumas das mais recentes foram propostas pela representação do Acre, onde há percepção mais direta da problemática ambiental da Amazônia. Em outras instâncias registra-se aumento no número de órgãos dirigidos à questão ambiental; é o caso, por exemplo, dos que surgem nos Estados (*OEMA*s.) ou em Municípios. *Conselhos Ambientais* são exigidos para Municípios com mais de 20 mil habitantes, embora estejam, muitas vezes, condicionados por interesses econômicos locais.

Apesar de que a legislação ambiental existente seja bem avançada, nem sempre tem sido obedecida. Em parte, por desarmonias de critérios entre as múltiplas entidades que a ela se vinculam (até mesmo entre o MMA e o próprio *IBAMA*), enquanto outras decorrem da dispersão de atribuições. Algumas dessas atribuições são afins com as do Ministério da Agricultura e Abastecimento ou da *Câmara de Políticas de Recursos Naturais*; outras tangenciam funções próprias de outros Ministérios (como os do Planejamento e Orçamento, da Saúde ou da Ciência e Tecnologia).

Desde 1998, uma *Lei dos Crimes Ambientais* estabelece penas que, pouco a pouco, induzem a um melhor cumprimento dessa legislação. A atuação renovada do Ministério Público tem contribuído positivamente neste mesmo sentido. Uma vigilância paralela tem sido exercida por organizações não-governamentais e pela própria mídia. Há evidências de que no seio da sociedade civil, como um todo, se fortalece a consciência ambiental.

181. Neste último tema (água), o País desfruta de uma situação privilegiada. Apesar de água potável não estar considerada como um "bem global", sua disponibilidade para consumo humano, agricultura e pecuária - em condições favoráveis de temperatura, luz solar e solos - transforma-a em uma grande vantagem comparativa a escala mundial. A esta escala, como se sabe, já se manifestam gigantescos desequilíbrios entre demanda e oferta de água potável, os quais tendem a agravar-se à longo prazo. Em 25 anos, a população mundial será acrescida de uns 2 bilhões de habitantes. Segundo a UNEP, este crescimento implicará sobrecargas sérias para a água disponível. Em particular, porque os lençóis subterrâneos já estariam sendo utilizados em ritmos superiores ao da sua reposição natural.

9.2 EMISSÕES E ESTOQUES DE CARBONO

182. À escala mundial, o Brasil está entre os países menos responsáveis pelas emissões de gases causadores do "**efeito estufa**". Estaria emitindo, por ano, perto de 1% do total mundial; nestas circunstâncias, 10 vezes menos que a União Européia, 14 vezes menos que a China e 23 vezes menos que os Estados Unidos. Em particular, as hidroelétricas têm maior peso na matriz energética nacional, queimando-se limitadamente os combustíveis fósseis (apenas 7% da energia são de origem térmica e 26% provêem da biomassa vegetal). O gasoduto com a Bolívia e maior uso do gás natural (procedente de Urucu/ Amazonas), podem ajudar também a limitar tais emissões. Contudo, o transporte opera em sentido contrário; predominam as rodovias, os veículos automotores se multiplicam e o transporte público é deficiente. O caso de São Paulo é ilustrativo: desde 1995, a média diária de "passageiros/ ônibus" caiu pouco a pouco, de 616 a 380, em 2000. Cresce, em paralelo, o uso do automóvel; o uso do álcool como combustível (puro ou em mesclas com a gasolina), seria aqui um fato compensador, produzindo relativamente menor contaminação.

183. A relevância internacional do Brasil nesta matéria se sustenta mais em outros fatos, não vinculados a atual emissão de gases de carbono. O País tem um dos maiores estoques de carbono do mundo, pela densidade da biomassa nas florestas tropicais e pela extensão deste tipo de vegetação (a qual cobre mais da metade do seu território). O próprio alongamento de raízes, em muitas áreas de Cerrado, constitui um acréscimo significativo a este estoque, mediante o processo conhecido como *seqüestro de carbono.* Pelo lado negativo, cabe registrar que o desflorestamento, as derrubadas e queimadas - na Amazônia, na Floresta Atlântica e no Cerrado - contribuem para emissões de carbono, as quais poderiam ser evitadas sem graves dificuldades econômicas ou sociais. Cabe consignar, ainda, que o País tem um enorme potencial para contribuir com a armazenagem de carbono, mediante o reflorestamento de suas áreas degradadas.

9.3 URBANIZAÇÃO E MEIO AMBIENTE

184. Ao contrário dos países desenvolvidos, o maior problema urbano de caráter ambiental é, no Brasil, a insuficiência de saneamento básico, embora a mesma se haja reduzido nas últimas décadas. Ainda hoje, 21% dos domicílios carecem de água tratada e 57% necessitam esgotamento sanitário (PNAD/ 1999). Devido à restrição fiscal, a rede de água do país teria crescido menos de 1% ao ano, desde 1993. Apenas 1% dos municípios possui

tratamento de esgoto; assim, a quase totalidade da água servida escoa diretamente para lagos, rios ou para o oceano. Estima-se que 20 milhões de m³/dia de esgoto sejam atirados nos rios. Outras práticas poluidoras incluem a má acumulação de dejetos sólidos (resíduos industriais, metais pesados de pilhas etc.); lixo urbano sem tratamento apropriado e disposição inadequada de resíduos químicos e do lixo hospitalar. Acresce-se, sobretudo em grandes cidades ou em outras concentrações industriais, a poluição do ar (resultantes de processos produtivos ou da operação de veículos automotivos). São Paulo e Rio de Janeiro estão, no contexto mundial, entre as cidades com mais problemas de poluição, congestionamento, abastecimento de água e tratamento do lixo. Na área metropolitana de São Paulo (ainda um pólo que concentra parte relevante da produção nacional), 47% do lixo industrial não recebe tratamento.

185. Nos últimos anos, têm ocorrido acidentes ou desastres com significativos impactos ambientais. Alguns exemplos são: a explosão de gasoduto na Vila Socó (Cubatão), descarrilamento de trem com combustíveis na Bahia, incêndios florestais em Roraima, enchentes em Minas Gerais, desabamentos de terras em Campos do Jordão, derrame de petróleo na Baía da Guanabara e no Paraná, vazamentos de esgoto no litoral do Rio de Janeiro, queda de linhas de alta tensão no Paraná, sem contar rodovias, pontes e casas arrasadas por enchentes e o reaparecimento de alguns surtos epidêmicos (como de febre amarela, dengue ou malária). Em parte, decorreram de infra-estruturas com planejamento, construção, operação e manutenção deficientes. Avaliações disponíveis registram falhas de equipamentos, inabilidades de recursos humanos, atrasos tecnológicos, erros de inspeção e controle, regulamentações arcaicas e recursos financeiros insuficientes para manutenção, modernização e ampliação dos serviços correspondentes.

186. Estes desastres ambientais acarretam, muitas vezes, perdas de vida e danos permanentes à saúde, além de prejuízos às propriedades e aos negócios. Embora seus custos sejam desconhecidos, estima-se que superem alguns bilhões de dólares. Visualizam-se tendências de que tais perdas possam crescer ainda mais no futuro, na medida em que se avolumem pressões demográficas ou a infra-estrutura disponível fique mais obsoleta. Devido à seqüência de grandes problemas, parcialmente ilustrados acima, o Brasil figura entre os países que mais têm provocado e/ou padecido acidentes com fortes repercussões ambientais. Por outro lado, desfruta de posição positiva em certos nichos de reciclagem de resíduos (em particular, de papel/papelão e de alumínio, cujas taxas de recuperação nacionais são melhores que as do Japão ou dos Estados Unidos).

9.4 POPULAÇÃO E MEIO AMBIENTE

187. Alguns grupos populacionais adquirem maior significado para a questão ambiental, tanto em áreas urbanas como rurais. Entre eles, os designados como *populações tradicionais.* São grupos que há tempos vivem em contato com a natureza, dependendo dos seus recursos para subsistirem, porém causando baixo impacto ambiental (entre outros, os seringueiros, coletores de castanha-do-pará e pequenos pescadores). Em geral têm eles alguns vínculos com o mercado, embora poucos e remotos.

188. Em matéria de *populações tradicionais*, o conceito é vago e as estatísticas correspondentes são escassas. Estima-se que perfaçam 5% da população total e ocupem 25% do território. Incluem-se aí alguns descendentes de escravos fugitivos, dispostos em 841 comunidades (*quilombos*), concentradas no Norte e Nordeste. Excluem-se povos indígenas, legalmente identificados. As *populações tradicionais* são pobres, quase sem acesso aos serviços públicos, como educação e saúde. Prezam sua autonomia e a acessibilidade aos

recursos naturais e sua atividade de subsistência constitui-se em uma alternativa ao desemprego. Por suas tradições e seus costumes gregários, são significativas para a *sociodiversidade* do País.

189. Algumas "áreas protegidas" admitem sua presença. Isto passa com as *Reservas Extrativistas* e as *Reservas de Desenvolvimento Sustentável*. O IBAMA mantém um *Centro Nacional para o Desenvolvimento Sustentado de Populações Tradicionais* (*CNPT*), que opera principalmente com reservas de recursos naturais. Trata-se de presença humana com impacto ambiental menor que o de muitas atividades comerciais extrativistas. Contudo, há controvérsias entre ambientalistas sobre sua conveniência dentro de áreas protegidas. Fora dessas áreas ocupam outras, sobretudo na Amazônia e no Cerrado, que se estendem por algumas centenas de milhares de quilômetros quadrados.

190. A população indígena já haveria alcançado 330 mil pessoas, distribuídas por 215 comunidades, sem contar outros 55 grupos não recenseados. É etnicamente diversa do restante da população nacional, com a qual se encontra altamente miscigenada. Suas terras, oficialmente reconhecidas, alcançam mais de 1 milhão de K² (12% do território brasileiro), dos quais 99% pertencem à Amazônia Legal. Nos últimos cinco anos, a FUNAI obteve progresso considerável na demarcação dessas áreas, apesar de alguns conflitos remanescentes. Essas terras são freqüentemente pressionadas por mineradores e por exploradores de madeira, sendo ambas atividades ilegais.

191. As populações indígenas estão entre as mais pobres do País, ficando praticamente sem atenção em educação e saúde. Além do desafio de brindar-lhes mais serviços públicos, há problemas delicados de controle e gerenciamento ambiental de suas terras. Pela Constituição vigente, essas terras servem a propósitos específicos de reprodução social e física dos povos indígenas. Ao mesmo tempo, pela extensão que têm, ganham relevância ambiental na conservação da biodiversidade e no tocante aos recursos hídricos e ao estoque de carbono.

192. Como se viu, quase 80% dos habitantes do País constituem população urbana. Seus principais déficits ambientais são, como também se observou, de saneamento básico (fornecimento de água, sistema de esgoto, drenagem, coleta de lixo, controle de enfermidades, entre outros). As populações metropolitanas merecem consideração específica pela concentração dos seus problemas ambientais. Em virtude deste fato, a qualidade de vida é considerada melhor nas cidades de tamanho médio, embora desde 1980 estejam estas crescendo mais rapidamente que as próprias metrópoles. Os principais programas e projetos ambientais urbanos são da alçada municipal.

193. Como resultado da descentralização, posterior à Constituição de 1989, muitos governos municipais deveriam dispor agora de mais recursos. Mesmo assim, nem sempre estão preparados para planejar ou executar todas as ações ambientais necessárias; isto é mais válido em muitos municípios pequenos ou recém-criados. Além do quê, segundo pesquisa do IBAM (agosto/ 2000), 55% dos Municípios apresentam déficits fiscais. Em 1998, a totalidade dos erários municipais absorveu 16,8% dos recursos tributários do País, um porcentual ainda similar ao de 1989 (16,4%), quando a nova Constituição foi aprovada. No momento atual, portanto, a preservação ambiental em ambientes urbanos implica modernização institucional local e parcerias inovadoras entre autoridades da instância municipal e outros atores, governamentais ou não-governamentais.

Encarte 9

A DIVERSIDADE DAS INICIATIVAS AMBIENTAIS

No Ministério do Meio Ambiente, diversas Secretarias lidam com agendas classificadas como "verde" (Biodiversidade e Florestas), "marrom" (Qualidade Ambiental e Assentamento Humanos), "azul" (Recursos Hídricos) e "branca" (Políticas de Desenvolvimento Sustentável), além de uma responsável por programas da Amazônia Legal (9 Estados). Há, assim, numerosos programas ambientais, cuja referência a seguir é uma pequena amostra: **i)** *Nacional de Meio Ambiente* (*PNMA*, com recursos alemães e do Banco Mundial); **ii**) *Fundo Nacional do Meio Ambiente* (*FNMA*) e, **iii**); *Ecoturismo na Amazônia Legal* (*PROECOTUR*, ambos com apoio do BID); **iv**) *Conservação das Florestas Tropicais* (*PPG7*) e, **v**) *Ecologia Molecular para Uso Sustentável da Biodiversidade* (*PROBEM*). Várias execuções dependem do IBAMA, que enfrenta falta de pessoal especializado e de recursos financeiros.

Outros programas, de interesse ambiental, estão sob a alçada de outros Ministérios, como os seguintes (prosseguindo-se a enumeração anterior): **vi**) *Zoneamento Ecológico-Econômico* (*ZEE*, com o MMA); **vii**) *Protocolo Verde* (com o Ministério da Fazenda, o qual limita créditos para iniciativas que estejam em desacordo com a legislação ambiental); **viii**) *Energias Elétrica e Eólica* (no Nordeste) e, **ix**) *Sustentabilidade Ambiental* (com o Ministério do Desenvolvimento Agrário, contemplando basicamente a agricultura familiar).

Há numerosas iniciativas nas quais o MMA se articula ora com o Ministério da Saúde, ora com o da Educação, ora com o da Ciência e Tecnologia, ora com o da Integração Nacional, entre outros. Um novo problema surgiu recentemente, com os *Eixos de Desenvolvimento* definidos como espinhal dorsal do novo *PPA/ 2000-2003.* De fato, carece-se de avaliação dos impactos ambientais que, eixo a eixo, poderão produzir os investimentos programados pelo MPO. Por fim, é também ampla a série de articulações com Estados e Municípios, em iniciativas ambientais de interesse comum.

Fora da esfera pública, cabe registrar que a nova legislação para o "terceiro setor", de 1999, prevê a criação de *Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público* (*OSCIP*s.) e novas parcerias com o setor público. São também numerosas as ONGs. internacionais que operam no País em temas ambientais como, entre outras, as seguintes: *World Wide Fund for Nature, Conservation International, Friends of the Earth, Greenpeace, The Nature Conservancy, Woods Hole Research Center* e a *World Conservation Union*. Várias destas organizações mantém associações com entidades nacionais.

Por fim, é igualmente ampla a lista de outras iniciativas promovidas por organizações de classe ou, diretamente, por corporações ou empresas privadas. As parcerias entre tais entidades, entre elas e organismos não governamentais ou com órgãos públicos tendem a se diversificar e expandir. A própria filosofia do novo *PPA/ 2000-2003*, abre mais espaço para estas cooperações inter-institucionais no campo da política de preservação do meio ambiente.

194. A população rural, por sua vez, tem padecido tradicionalmente de doenças endêmicas. Em zonas de fronteira, é alvo ainda freqüente da malária e da leishmaniose. Novas ameaças incluem, na área rural, exposição aos pesticidas, redução da disponibilidade de peixes e animais selvagens e a poluição local por resíduos da criação de animais. A contaminação por mercúrio em áreas de mineração é grave na região amazônica. Além da solução de conhecidos problemas de concentração/distribuição de terras, a melhoria da vida rural exige maior segurança sobre a posse da terra e melhor acesso aos mercados urbanos e aos serviços sociais. Também requer acesso a tecnologias ambientalmente sustentáveis, adequadas às escalas locais de produção.

9.5 DESIGUALDADE SOCIAL E MEIO AMBIENTE

195. Os estratos de população dos diferentes grupos de renda têm suportado, muitas vezes, riscos ambientais diferenciados. Os grupos de menor renda (entre os quais há concentração da população não branca) têm confrontado maiores problemas em matéria de coleta e tratamento do lixo, acessibilidade e qualidade do abastecimento de água, padrões inadequados de moradia ou de sua localização (áreas de enchentes e desmoronamentos) e maior presença de vetores transmissores de enfermidades. Tais situações vêm recebendo novas abordagens analíticas e, assim, emergem conceitos inovadores como os de *desigualdade ambiental*, ou de *grupos ambientalmente vulneráveis* ou de *discriminação ambiental*. Juntos vêm ajudando a conformar a idéia de uma (nova) "justiça ambiental". É certo que acidentes ecológicos maiores (como os recentes vazamentos de petróleo na Baía da Guanabara e no Paraná), podem vitimar cidadãos independentemente das suas escalas de renda. Seria o caso, também, de um eventual vazamento radioativo em Angra dos Reis. Ou ainda, por problemas advindos da expansão no "buraco do ozônio". Percepções como estas têm ajudado a robustecer a consciência de que os cuidados com o meio ambiente interessam a toda a sociedade, tanto no interior do país como na escala mundial.

196. Outro aspecto da desigualdade ambiental no País se refere aos re-assentamentos. Em alguns casos, populações locais são removidas sob supostas razões ambientais, deslocando problemas para novas áreas. A mais importante base legal para a redução das desigualdades e riscos ambientais é o *Artigo 225* da Constituição, que define o equilíbrio ambiental como um direito do cidadão. A realidade mostra ser necessário avançar mais em políticas ambientais para que tal princípio possa ter conseqüências operacionais.

9.6 ACORDOS INTERNACIONAIS

197. O Brasil tem exercido papel de destaque em propor ou negociar acordos ambientais multilaterais. Alguns dos dispositivos acordados internacionalmente, contudo, ainda carecem de adequada repercussão interna (às vezes, não afetaram a própria legislação ambiental). Mesmo a ***Agenda 21*** ainda não impacta o País com *força de lei*. Dela se encarrega uma *Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21 Nacional* (*CPDSA21*, que surgiu em 1997, compondo-se com 6 representantes da União e 5 da sociedade civil). Esta *Comissão* financiou seis estudos sobre: i) gerenciamento de recursos naturais; ii) agricultura sustentável; iii) redução das desigualdades sociais; iv) cidades sustentáveis; v) infra-estrutura e integração regional e vi) ciência e tecnologia. Tais estudos, concluídos em 1999, continuarão a produzir efeitos. De todos modos, embora a *Agenda 21* aumente a conscientização ambiental e ajude a identificar ações prioritárias, sua prática exige maior coordenação entre as três instâncias de Governo, empresários e a sociedade civil.

198. A ***Convenção sobre Diversidade Biológica*** (*CDB*), entrou em vigor em 1994. Prevê medidas para conservar a biodiversidade, assegurar que seu uso seja sustentável e promover justa divisão dos seus benefícios. Sua implementação depende do *Programa Nacional de Biodiversidade* (*PRONABIO*), que está sob a alçada funcional da Secretaria de Biodiversidade e Florestas do Ministério do Meio Ambiente. O País conta, também, com outras importantes iniciativas da União nesta matéria. Um deles (*PROBIO*), concentra esforços orientados à *Conservação e Utilização Sustentável da Biodiversidade Brasileira*; outro (*FUNBIO*), articula ações conjuntas com o setor privado, enquanto outros se articulam com a cooperação internacional (bi e multilateral).

199. Novas questões que vão exigir pronta atenção se ligam ao *Protocolo de Bio-segurança* e à "Decisão III/11" (sobre diversidade biológica agrícola). Por outro lado, a adoção atual de *Reservas Particulares do Patrimônio Natural* (*RPPN*s.), corresponde a uma tentativa de envolver mais o setor privado na política de conservação ambiental. Por fim, cabe registrar que está em tramitação no Congresso Nacional projeto de Lei sobre um ***Sistema Nacional de Unidades de Conservação*** (*SNUC*) que tratará de "áreas protegidas". Estas cobrem perto de 5% do território do País (ou mais de 15%, caso se lhes inclua as áreas indígenas). Quando se considera a média de 50% para "reservas de floresta legal" (esta porcentagem de fato varia de 80% na Amazônia até 20%, no Sul e Sudeste), as "terras sob alguma forma de proteção" sobem a 70% do território. Em muitos casos, trata-se de uma proteção ainda simbólica.

200. Um grande problema remanescente com respeito às "áreas protegidas" tem a ver com financiamento para sua "criação e manutenção". Entre outros mecanismos para obter recursos que tenham este propósito de uso, está a idéia de cobrar-se compensação por violações anteriores das reservas florestais legais. Embora, em tese, a conservação da biodiversidade possa ser alcançada mediante "áreas protegidas", há crescente reconhecimento de que a abordagem estritamente "conservacionista" (isolando-se áreas para mantê-las intactas), não resolverá todos os problemas da própria biodiversidade. Há ainda grandes desafios para plena aplicação, em todo o País, da ***Convenção sobre Diversidade Biológica***.

201. Com respeito à política florestal, há numerosas medidas legais e administrativas já estabelecidas. Contudo, os controles da atividade madeireira ilegal e das práticas várias de desmatamento continuam deficientes, aquém do previsto em algumas convenções internacionais. O Brasil assinou, em 1992, a *Declaração de Princípios para o Desenvolvimento Sustentável das Florestas*. Em 1994, aprovou o *Acordo Internacional de Madeiras Tropicais*, da *Organização Internacional de Madeiras Tropicais* (*ITTO*). A *ITTO* realizou vários estudos sobre o setor florestal no País. Em 1995, o Brasil propôs à Comissão sobre Desenvolvimento Sustentável (CSD) a criação do *Painel Intergovernamental sobre Florestas* (*IPF*), para proteção de florestas nativas e de seu uso sustentável, incluindo seus aspectos econômicos, sociais e culturais. O novo *Programa Nacional de Florestas* (*PNF*) tem, entre outros, dois componentes: i) *FLORESTAR*, um programa de expansão da base florestal e, ii) *FLORESCER*, para redução do desmatamento e dos incêndios florestais. Outra iniciativa é a *Agenda Positiva para o Setor Florestal* (MMA/IBAMA), que conta com o apoio da FAO. Entretanto, no Brasil e em outros países, o desafio maior continua neste caso sendo o de conciliar abordagens ambientalistas com as atividades concretas da produção florestal.

202. Houve avanços, desde 1994, no referente ao consumo brasileiro de substâncias que danificam a camada de ozônio (*SDO*s.), isto ao longo dos "Anexos" estabelecidos pelo ***Protocolo de Montreal*** (sobre halons, clorofluorcarbonos halogenados, tetracloreto de carbono); embora um pouco mais lentos, no referente a outras substâncias (alguns CFCs. e brometo de metila). Durante vários anos, entretanto, registrou-se um descompasso contraditório na assistência do *Fundo Multilateral*: os recursos destinados ao Brasil eram insuficientes para o cumprimento de seu programa de "phase-out" e, ao mesmo tempo, o uso efetivo dos recursos disponíveis ficava abaixo do possível. Em 1997, foram revisados alguns objetivos estratégicos do Programa brasileiro (*PROZON*) com relação aos principais setores produtivos que empregam as *SDO*s.: "refrigerações" (incluindo ar condicionado); espumas, aerossóis, solventes e esterilizantes; extintores de incêndio (halons) e práticas agro-químicas (brometo de metila).

203. Escapa aos propósitos deste documento relatar o avanço subseqüente deste Programa, apesar de seu máximo interesse ambiental. As novas estratégias de eliminação confrontaram realidades setoriais muito distintas. Já se havia progredido muito em equipamentos contra incêndio (consumidores de halons) e na produção de aerossóis e de

eletrodomésticos (consumidores de CFCs.), havendo boas perspectivas em outros setores (solventes e espumas). Perduravam, antes como agora, problemas sérios na conservação/reparação de equipamentos de refrigeração, onde se mantêm emissões de *SDO*s. Derivam de "estoques" de equipamentos que são contados aos milhões, em grande parte manipulados por oficinas precárias que se contam em dezenas de milhares e que estão distribuídas por um imenso território. Outro problema que merece atenção se refere aos registros de importações de insumos, para a produção ou o comércio local de *SDO*s. Os registros de comércio exterior têm ainda categorias muito genéricas, impróprias para o acompanhamento do *Protocolo de Montreal.* Além do que, há indícios de que prosseguem certas práticas de importações "não registradas". Sem exato conhecimento de todas as importações, os dados nacionais de produção, comércio e consumo de *SDO*s. permanecerão ocupando um espaço estatístico de difícil ou impossível confirmação.

204. Outro campo de acordos intergovernamentais se refere à mudança climática e desertificação. A *Convenção sobre Mudança do Clima* (*FCCC*, Nações Unidas, 1992) foi logo seguida pelo *Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática* (*IPCC*). Nessa seqüência, surgiu (1997) o *Protocolo de Kyoto*, ainda sob um lento processo de ratificações. A posição brasileira tem sido a de responsabilizar os países desenvolvidos pelas emissões de gases provocadores de efeito estufa e de rejeitar implementações conjuntas e negociações de dívidas. O Brasil tem exercido, conjuntamente com países africanos, papel ativo relacionado à introdução da desertificação na Agenda ambiental global. Em 1994, aderiu à *Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação nos Países Seriamente Afetados por Seca e/ou Desertificação* e logo começou a implementa-la com um *Plano Nacional de Combate à Desertificação* (*PNCD*), com participação de Organismos não-Governamentais. Por outro lado, acionou o "*Áridas*", um Projeto de desenvolvimento sustentável no Nordeste e, em 1999, foi sede da *Conferência das Partes da Convenção de Desertificação*. Mesmo com tais antecedentes, os resultados destes Acordos e/ou Programas têm sido, às vezes, modestos.

205. Escapa também aos limites do presente documento relatar outras iniciativas, próprias ou acordadas internacionalmente, que o Brasil desenvolve, comprovando sua participação positiva em políticas de caráter ambientalista. Com o PNUD, a UNESCO e outras Agências das Nações Unidas são múltiplas as atividades comuns nesta matéria. A *Conferência Rio+5* (Rio de Janeiro, 1997) foi uma prova a mais desse interesse. Concluiu-se, naquela oportunidade, que, tanto no País como em outras partes, muito do projetado em 1992 não havia sido ainda concretizado. Já se está planejando uma *Conferência Rio+10*, que dará novo impulso às medidas de preservação do meio ambiente no País. Parte dos obstáculos que o País enfrenta hoje transcende o âmbito meramente ambiental. A crise fiscal e o ajuste estrutural têm limitado os recursos públicos para contratação, sustentação e treinamento de pessoal, para criação e manutenção de áreas protegidas, para inspeção e vigilância e outras medidas de interesse ecológico. Muitas dessas funções são essencialmente públicas, com o qual nem sempre bastam novas parcerias com outros atores sociais, de dentro do País ou por cooperação com entes externos.

10. GOVERNABILIDADE

206. Os países latino-americanos e, em particular, o Brasil, têm confrontado problemas estruturais há várias décadas. Após a alteração da taxa de juros dos Estados Unidos (1979) e a moratória mexicana (1982), suas dificuldades tenderam a aumentar, no bojo da crise

que se abateu sobre a economia mundial. Com o crescimento abrupto do endividamento externo agravaram-se os desequilíbrios fiscais; logo, as políticas de ajuste comprometeriam os ritmos de crescimento em toda a América Latina. Em paralelo, aumentou o desemprego e deprimiram-se as condições de vida de extensa parte da população latino-americana. Em muitos casos, as pressões inflacionárias dificultaram ainda mais a vida dos estratos populacionais com maiores níveis de carências.

207. Em diversas latitudes, buscou-se conciliar o objetivo da estabilização econômica com um melhoramento da administração pública; ao mesmo tempo, buscou-se recuperar ou consolidar a democracia. No Brasil, principalmente entre 1988-1994 – logo após a adoção da nova Constituição Federal – houve claro esforço de descentralização. Este se deu sob dois ângulos: descentralização interna ao próprio aparelho do Estado e dele, em direção à sociedade civil. A seguir, resume-se brevemente o ocorrido em cada caso, dentro do País.

10.1 DESCENTRALIZAÇÃO INTERNA AO ESTADO

208. Neste sentido tratou-se de transferir recursos e responsabilidades entre agências governamentais da própria União ou delas, rumo a outras instâncias de Governo. A primeira dessas modalidades foi comum durante as décadas de 60 e 70. A necessidade de aumentar a flexibilidade das estruturas governamentais estimulou, então, a criação de fundações de direito público, autarquias e empresas estatais, entre outras entidades. Tratava-se, sobretudo, de desconcentrar ações federais, transferindo-as da administração direta para a indireta ou de agências centrais para agências regionais e locais, ainda sob a alçada da União.

209. A descentralização intergovernamental foi estimulada pela Constituição de 1988. Consistiu mais em deslocamento de recursos e atribuições federais para Estados e Municípios. A nova Carta estimulou, explicitamente, a progressiva absorção por estas duas instâncias de Governo de maiores responsabilidades no financiamento e na execução de programas e serviços. Entre 1989 e 1998, a arrecadação da União cresceu 50%, a dos Estados 41% e a dos Municípios, 200%. Estes últimos, se beneficiaram com deslocamentos de recursos determinados constitucionalmente, aumentando sua participação na arrecadação tributária.

210. Apesar destas modificações, os recursos para a área social permanecem dependendo de contribuições arrecadas pelo governo federal. Entre essas estão as taxas sobre folhas de pagamento (*salário educação*) e as contribuições para a seguridade social (atenção de saúde, pensões e assistência social). Em 1988, as participações no gasto público social foram de 64% para a União, 22,3% para os Estados e de 13,7% para os Municípios. Já em 1995, tais porcentagens foram, respectivamente, de 56,5%, 25,5% e 18%.

211. Portanto, apesar da arrecadação ainda centralizada, recursos e responsabilidades para execução de programas e serviços estão crescentemente repassados para estas outras duas instâncias de Governo. Isto tem afetado mais as áreas de saúde, educação e assistência social, enquanto atividades relacionadas às políticas ambiental e agrária continuam com elevado grau de centralização. De modo geral, cabe assinalar que a heterogênea capacidade de gestão financeira e/ou administrativa de Estados e Municípios tem limitado o impacto da descentralização. Atualmente, 3.058 municípios brasileiros (quase 56% do total) são deficitários, segundo estimativa recente do *Instituto Brasileiro de Administração Municipal* (*IBAM*). Entre aqueles mais populosos (de 500 mil a 5 milhões de habitantes), as

capitais com Prefeituras deficitárias são 73%. No outro extremo (cidades com até 2.000 habitantes), os erários municipais deficitários correspondem a quase 45% do grupo.

212. Por muitos anos, a alta inflação obscurecia os desequilíbrios fiscais do País. Indexações diferenciadas de receitas e despesas facilitavam a exibição de balanços aparentemente favoráveis. A estabilização da economia (a partir de 1994) eliminou ganhos financeiros dos orçamentos públicos, revelando novas situações de déficits. Muitas Prefeituras recorreram a empréstimos para realização das obras que julgavam prioritárias e, em pouco tempo, geraram novos desequilíbrios, devido à vigência de altas taxas de juros. A solução mais comum tem sido a contenção das despesas, especialmente com gastos de pessoal. Recentemente, uma *Lei da Responsabilidade Fiscal* estabelece princípios contra a criação de déficits fiscais e limita a capacidade de endividamento público. Em muitos Estados e Municípios acredita-se que a mesma implique em novas limitações para investimentos sociais.

213. O desequilíbrio das contas previdenciárias é, freqüentemente, apontado como o principal problema fiscal da União. Em 1998, o déficit previdenciário consolidado (incluindo o setor público e os contribuintes/beneficiários do setor privado) teria ultrapassado R$ 42,2 bilhões. O desequilíbrio do setor público seria mais grave que o do INSS, sistema que congrega os trabalhadores da iniciativa privada. Entre 1995 e 1998 houve crescimento significativo nas despesas com inativos nos três poderes (de 48% no Legislativo, 58% no Judiciário e da ordem de 10% no Executivo).

214. A remuneração dos funcionários ativos foi reduzida, durante o mesmo período, em 45% no Executivo (havendo aumentado em 34% no âmbito do Poder Judiciário). A contenção de salários no setor público tem ampliado suas distâncias com relação à iniciativa privada. Os cargos executivos de alta gerência pública estão, em geral, sub-remunerados em relação ao setor privado; entre cargos operacionais de menor hierarquia estar-se-ia dando um fenômeno inverso. Profissionais qualificados do setor público têm se transferido para a iniciativa privada, valendo-se do recurso à "aposentadoria proporcional" ou sendo estimulados por "programas de demissão voluntária".

215. Além de problemas orçamentários, há partes do aparato legal e normativo vigente no setor público ainda rígidas, centralizadas, desgastadas em procedimentos burocráticos formais e de pouca eficiência. No que diz respeito aos servidores públicos federais, a adoção do "regime jurídico único", tornou a gestão uniformizada e mais centralizada. Unificaram-se tabelas de remunerações e muitas estruturas de cargos e carreiras, limitando a ocorrência de vantagens diferenciadas. Como há diversidade de competências e de padrões de gestão entre as unidades da administração, tal rigidez tem provocado insatisfação entre os profissionais tecnicamente mais atualizados e com melhores níveis de desempenho.

216. Por outro lado, os processos de compra de bens e serviços, são complexos, lentos, repletos de formalismos e, em última instância, vulneráveis. A rigidez normativa nas áreas de orçamento e finanças, embora com o propósito de controlar custos e reduzir despesas, reduziu as margens de autonomia decisória e desestimulou a capacidade de iniciativa. Isto parece afetar especialmente as empresas públicas e outras entidades de administração indireta. Até certo ponto, houve um retrocesso com respeito ao próprio período de governos de exceção, quando muitas dessas empresas e entidades haviam alcançado altos padrões de gestão.

217. Em vários segmentos da atuação governamental, falta adequar a estrutura organizacional às normas Constitucionais ou à sua legislação complementar, seja em cláusulas da sua versão original, sejam naquelas que já foram objeto de revisão e reforma. Os modelos vigentes de organização continuam excessivamente *verticalizados*, com clara fragmentação de

instâncias hierárquicas e, muitas vezes, com dificuldades de articulação intra e interinstitucional. Ao mesmo tempo, este quadro resulta agravado por insuficiências de recursos humanos, de sistemas de informações ou de equipamentos.

218. Assim, mesmo em tarefas nucleares e intransferíveis do Estado, constatam-se demasiadas limitações, sobretudo quando são estas contrastadas com os padrões mais modernos e eficientes de gestão pública. Funções triviais ficam prejudicadas, como as de legislar, regular, julgar, policiar, fiscalizar ou de conceber, planejar e implementar políticas. Estas dificuldades crescem na medida em que se dilata o horizonte de programação. As funções auxiliares têm sido crescentemente terceirizadas (como limpeza, vigilância, transporte, processamento de dados, entre outras).

10.2 DESCENTRALIZAÇÃO DO ESTADO PARA A SOCIEDADE

219. Esta segunda vertente da descentralização pode ser analisada de dois ângulos. Por um lado, o das parcerias entre Governo e outros agentes sociais, as quais vêm em aumento nos mais variados países. Incluem ações de concepção e execução de medidas de interesse público ou o controle da atuação do próprio Estado. Por outro lado, há inúmeras ocorrências de descentralização no próprio âmbito da sociedade civil. A partir dos anos 90, o País conheceu novas experiências de descentralização, seja em um ou outro dos sentidos assinalados.

220. A Constituição vigente e sua legislação complementar têm sido um fator de aceleração das experiências brasileiras de descentralização. Alguns exemplos são anteriores a ela, como o da criação do *Conselho Nacional de Direitos da Mulher*, ainda nos anos 80. Na década seguinte multiplicaram-se, em diferentes instâncias, os *Conselhos de Direitos das Crianças e Adolescentes*. Conselhos estaduais e municipais são freqüentes na orientação e/ou controle de políticas ligadas à saúde pública, educação, assistência social, segurança alimentar ou ao meio ambiente. Muitas dessas modalidades de controle social estão ainda em desenvolvimento.

221. Outras participações da sociedade civil assumem formas distintas. Há parcerias significativas em relação à Secretaria Nacional de Direitos Humanos, ao *Programa da Comunidade Solidária* e em várias iniciativas relacionadas à geração de emprego ou à qualificação profissional de recursos humanos. As propostas de Reforma do Estado tendem, cada vez mais, a transferir para fora de sua órbita a produção e o comércio de bens ou serviços "competitivos" ou que, por sua própria natureza, independam da atuação exclusiva dos Governos. As novas parcerias freqüentemente incluem desenho, programação, financiamento, execução e controle de iniciativas de interesse público, realizadas fora da esfera estatal. Neste permaneceriam, preferentemente, funções de regulação, vigilância e promoção.

222. O fortalecimento dessas novas organizações sociais foi viabilizado pelos vários processos de mobilização da sociedade civil, que o País conheceu nas últimas décadas. O crescimento do chamado "terceiro setor" ajuda lhes dar maior sustentação. O número de pessoas nele ocupadas cresceu cerca de 40% entre 1991 e 1995 (passando de 1 milhão para 1,4 milhão). Incluem-se aí trabalhadores remunerados e voluntários; juntos, representam um contingente de pessoas que é quase o dobro do número de servidores federais ativos. A quantidade de novas entidades "sem fins lucrativos" também cresceu (saltando de 200 mil em 1991 a 300 mil, conforme se infere de registros da Receita Federal). As instituições de assistência social dobraram seu número na primeira metade dos 90s.; enquanto as organizações de defesa de direitos humanos cresceram 80%. A multiplicação das ONGs.

acelerou-seorganizações não-governamentais deu-se no período posterior à redemocratização do país, sendo que cerca de 78,4% do total de ONGs existentes foram criadas a partir de 1980.

223. A multiplicação das ONGs. acelerou-se com o restabelecimento do Estado de Direito (quase 80% delas são posteriores a 1980). Estima-se que 40% atuem a nível nacional. Contudo, uma pesquisa específica (feita em 1987, junto a 243 entidades; PIC/Landin) revelou que, da amostra entrevistada, 55% desenvolviam ações locais, 31% atuavam em âmbitos regionais (ou estaduais) e apenas 14% operavam em todo o País. Enquanto à distribuição temática, 83% lidavam com problemas de cidadania, seguindo-se as ligadas à educação, capacitação e pesquisas. Crianças, movimentos sociais urbanos, associações de vizinhos ou de bairros e mulheres figuravam entre os principais públicos-alvo das entidades pesquisadas.

224. Calcula-se que 44% das entidades do terceiro setor possuem orçamentos anuais inferiores ou iguais a U$ 100.000; outros 44% têm orçamentos entre este valor e US$ 500 mil e apenas 10% dispõem, por ano, de volumes ainda maiores de recursos. Em muitos casos, as ações desenvolvidas se relacionam às pautas das Conferências e/ou Convenções internacionais antes mencionadas. Saúde, saúde reprodutiva, discriminação racial, pobreza, são alguns dos temas especialmente presentes neste espaço de atuação não governamental.

225. As propostas mais recentes de Reforma do Estado prevêem, ainda, a transferência de serviços públicos para empresas comerciais mediante concessões, sem contar as vendas de patrimônio público em processos de privatização. Pela legislação brasileira, em tais concessões delega-se a responsabilidade pela provisão de bens ou serviços a entidades de direito privado, que podem explorá-los sob seu próprio risco, por períodos de tempo pré-fixados. Pressupõe-se que em ambos casos (concessões limitadas no tempo ou privatizações), o Estado exerça permanente papel de regulamentação e controle.