

Radar Social – 2006: Condições de vida no Brasil. Brasília: IPEA, julho, 86p.

*Paulo Luiz Miadaira**

O *Radar Social – 2006* é uma publicação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), e apresenta análises de eventuais mudanças ocorridas em diversas áreas – trabalho, renda, educação, saúde, moradia e segurança – com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD – 2004), elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A PNAD é a mais importante pesquisa anual do IBGE, pois, além de pesquisar dados de trabalho e renda de todo o país, fornece ainda informações sobre indicadores sociais como educação, fecundidade ou acesso a bens e serviços.

O objetivo principal desta edição do *Radar Social – 2006* é analisar os principais dados e transformações na área social, detectados no período 2001-2004, com destaque às políticas sociais empreendidas pelo setor público.

De um ponto de vista geral, sabemos que o Brasil se destaca pelo alto grau de desigualdade sócioeconômica en-

* Paulo Luiz Miadaira é graduado em Economia pela USP e em Administração Pública pela FGV-SP; é mestre em Economia de Empresas pela FGV-SP e doutorando em História Econômica pela USP, é professor da Faculdade São Luís e membro do Núcleo de Estudos sobre a Pobreza – NEPO/FSL. E-mail: paulolmiadaira@uol.com.br

tre os países em desenvolvimento. As pesquisas indicam que, nos últimos 30 anos, esse quadro permaneceu relativamente estável, embora na última década tenha apresentado alguma mudança.

Apesar dos avanços, algumas questões permanecem. Consta-se principalmente uma falta de coordenação entre os programas sociais atuais e cooperação entre os três níveis de governo, além da ineficiente focalização na população mais carente; isso tem contribuído para que as mudanças sejam tímidas e incapazes de promover reduções significativas no grau de desigualdade socioeconômica do país.

A sociedade brasileira enfrenta, nas últimas décadas, um grande desafio: o combate à pobreza no país. Para alcançar algum êxito ao combater a pobreza, seria fundamental um maior crescimento econômico e uma redução significativa no grau de desigualdade. Entretanto, constatou-se, nos últimos anos, um crescimento econômico pífio e uma tímida redução no grau de desigualdade e de duvidosa sustentação. Para interpretar melhor as informações do *Radar Social – 2006* é interessante avaliar os principais motivos da baixa efetividade da política social brasileira. Evidentemente, apesar da existência de inúmeros diagnósticos, o problema é seguramente complexo. Entretanto, pelo menos dois aspectos se destacam para explicar o impasse da política social no Brasil. O primeiro deles diz respeito à falta de focalização da intervenção. A avaliação do grau de focalização das políticas sociais deve levar em consideração a distribuição dos gastos ou o acesso. Em outras palavras, a focalização verifica em que medida os mais pobres têm acesso aos programas sociais propostos. Na realidade, algumas políticas sociais no Brasil, dada a ocorrência de baixa focalização, exclui do programa pessoas pertencentes ao público-alvo (ineficiência do alcance) e inclui pessoas não-pertencentes (vazamento do programa). O segundo aspecto é a falta de informação (avaliação) sobre a eficácia dos programas. Além da focalização, é importante avaliar o seu efetivo impacto sobre os beneficiários, seja ao expandir a capacidade produtiva do público-alvo, seja ao expandir a capacidade em obter novas oportunidades e acesso a uma série de bens e serviços. Em suma, a pobreza e a desigualdade podem ser reduzidas pelas políticas sociais, desde que essas partam de um diagnóstico correto a respeito das causas dos fenômenos, e estejam adequadamente focalizadas.

Outra questão importante que os dados do *Radar Social – 2006* revelam é a capacidade de mobilidade social da população pobre. Li-

mitações de acesso a bens e serviços essenciais – como moradia, segurança, saúde, educação e transporte – são fatores importantes para viabilizar as oportunidades de mobilidade social da população pobre.

No capítulo 1, o mercado de *Trabalho* recebeu um tratamento especial por meio dos dados coletados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD-2004). A principal constatação foi o aumento da ocupação total da força de trabalho e a redução do desemprego em todo o território nacional, embora a taxa de desemprego tenha permanecido elevada, em torno de 9%. Os dados apresentados revelam, entretanto, que o período entre 1995/2003 foi marcado por uma alta taxa de desemprego e a mudança ocorreu apenas a partir de 2004, tanto em regiões metropolitanas, quanto para o total das regiões não-metropolitanas. O novo cenário também foi observado para todas as faixas etárias e grupos selecionados, como as mulheres e os negros. O relatório aponta três fatores que contribuíram para a queda da taxa de desemprego no país: o primeiro é o reflexo da expansão do comércio internacional e o conseqüente aumento do emprego do setor exportador. O segundo, representa o crescimento do emprego, principalmente na indústria e os serviços, graças à ampliação do crédito pessoal para consumo. O terceiro, destaca a presença direta do governo federal na fiscalização das condições e relações de trabalho.

Entretanto, é importante observar que nem todos os Estados tiveram o mesmo desempenho positivo. Houve aumento do desemprego, principalmente, na região Nordeste (Maranhão, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia), na região Norte (Acre e Amapá) e no Distrito Federal. Além disso, é importante ressaltar que as grandes regiões metropolitanas continuaram com altas taxas de desemprego no ano de 2004, com destaque para São Paulo (11,2%), Rio de Janeiro (11,6%) e o Distrito Federal (14,2%). Outro aspecto importante na análise do emprego foi o crescimento do nível de informalidade, representado pela soma dos assalariados sem carteira assinada e dos trabalhadores por conta-própria. Nos últimos dez anos, o nível médio de informalidade no país permaneceu alto, em torno de 45%.

A renda média real do trabalho, no período de 2001-2004, sofreu queda permanente na maioria dos Estados, principalmente nas regiões Norte e Nordeste. Entretanto, podemos constatar que a variação foi bem diferenciada, com destaque para a região centro-oeste, em particu-

lar o Distrito Federal, cuja renda subiu nos últimos anos e representa quase o dobro da média brasileira.

No capítulo 2, as informações a respeito do comportamento da *Renda* no Brasil envolvem diretamente duas questões estruturais que a sociedade brasileira enfrenta há décadas: a pobreza e a desigualdade. Por meio de informações obtidas na pesquisa PNAD/IBGE, ambas tiveram, no período 2001/2004, uma pequena diminuição, mas permanecem sendo as características principais da população residente nas regiões Norte e Nordeste, principalmente da população negra e residente na zona rural.

Segundo o critério adotado para a análise da pobreza, os rendimentos da população brasileira dividem-se em dois patamares: o nível inferior, denominado de indigência (ou extrema pobreza), cuja população sobrevive com menos de G de salário mínimo domiciliar mensal per capita. Outro refere-se à pobreza propriamente dita, com rendimentos entre G e H salário mínimo. Constata-se uma redução da população indigente neste período, ou seja, de 14,3% (24,6 milhões) em 2001, para 11,3% (19,8 milhões) em 2004. A pobreza seguiu um comportamento semelhante. O número de pobres baixou de 55,6 milhões em 2001 (33,3%) para 52,4 milhões (31,1%), em 2004. Dentre os principais fatores apontados no relatório, para explicar esse comportamento positivo da indigência e da pobreza, no período 2001-2004, estão o crescimento econômico no último ano (o PIB cresceu 4,9%), o aumento real do salário mínimo (referência para a Previdência Social) e as transferências sociais (Programa Bolsa-Família), que beneficiou, no último ano da pesquisa, 6,7 milhões de famílias. Evidentemente, as informações revelam que esses fatores foram relevantes na diminuição, principalmente, da indigência no país.

As desigualdades regionais permaneceram elevadas no Brasil, pois a pobreza ainda se concentrava nas regiões Nordeste, onde 53,7% da população era considerada pobre (26,6 milhões de pessoas), e na região Norte (4 milhões), que correspondia a 36,6% do total da população. É importante destacar que na região Nordeste, no ano de 2004, a pobreza se acentuou mais em Estados como Alagoas (60,3%), Maranhão (60,2%), Piauí (56,9%), Ceará (55,4%) e Paraíba (53,4%). A pobreza foi menos intensa e diminuiu, no período 2001-2004, entre as populações do Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Entretanto, apesar das taxas relativa-

mente reduzidas de pobreza, devido ao tamanho de sua população, o contingente é expressivo nos Estados de São Paulo (5,9 milhões), Minas Gerais (5,2 milhões) e Rio de Janeiro (2,4 milhões).

A análise da pobreza sob a ótica da cor/raça revela que, apesar da redução tanto entre os brancos quanto entre os negros, os últimos representavam o grande contingente pobre na sociedade brasileira. Em 2004, 19,6% da população branca podia ser considerada pobre, enquanto que a população negra representava um percentual de 41,7%. Essa desigualdade se manteve em todos os Estados brasileiros e durante todo o período analisado. Entretanto, as disparidades cresceram nos Estados menos pobres, localizados nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, e diminuíram nas regiões Norte e Nordeste. O comportamento é semelhante quando analisamos a pobreza no aspecto urbano/rural, pois permanecia com uma presença duas vezes mais intensa no campo (54,8%) do que na cidade (25,6%). O campo apresentava taxas de pobreza superiores às das cidades, em todos os Estados brasileiros, em todo o período.

No capítulo 3, a análise sobre a *Educação* revela que permanecemos muito abaixo dos padrões necessários de uma economia dinâmica e competitiva, capaz de promover empregos e reduzir a desigualdade social.

O analfabetismo no Brasil é um problema que atinge cerca de 14,6 milhões de pessoas, o que corresponde a uma taxa de 11,2%, em 2004. Entre 1992 e 2002, a redução do número de analfabetos foi de 0,5% ao ano, em média. Nos três anos seguintes, essa redução ficou em apenas 0,3% ao ano. Com isso, o problema do analfabetismo permaneceu praticamente inalterado, apesar do programa *Brasil Alfabetizado* que tinha o objetivo de alfabetizar 3,4 milhões de adultos. Além disso, deve ser ressaltado os diversos indicadores que revelam as desigualdades educacionais entre as regiões do país e as disparidades existentes entre o campo e a cidade, assim como, entre brancos e negros. Essas assimetrias refletem claramente o grau de desigualdade sócioeconômica e permanente no país.

Os dados da pesquisa revelam que o analfabetismo na zona rural em 2004 atingiu 26,2% da população com idade superior a 15 anos, enquanto na área metropolitana correspondeu a apenas 5,2%. A região Nordeste apresentou a maior taxa de analfabetismo (22,4%), três vezes superior à do Sul. Evidentemente, esse grau de disparidade regional

mostra que os Estados da região Nordeste apresentaram os piores indicadores, como Alagoas (29,5%), Piauí (27,3%) e Paraíba (25,3%). Quando analisada a incidência do analfabetismo segundo a cor/raça, constata-se a elevada desigualdade entre negros (16%) e brancos (7,1%).

Outro indicador importante para a análise estrutural e programas de erradicação do analfabetismo no país, refere-se aos diferentes grupos etários da população. Segundo os dados da PNAD, confirma-se a tendência histórica de que o analfabetismo está mais presente no grupo de idade acima de 40 anos, registrando uma taxa de 19,3%. Os grupos mais jovens, de 10 a 14 anos, registram uma taxa de 3,6% e na faixa etária de 15 a 24 anos, apenas 3% de analfabetos. O que explica a tendência atual de expansão da educação para os jovens e a dificuldade dos mais velhos em obter uma educação formal no passado.

Outro aspecto importante foi o desempenho medíocre da educação básica, que corresponde ao ensino básico e médio, cuja avaliação, realizada em 2004 pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), revelou que 55,4% dos alunos da 4^a série se situam nos níveis *crítico* e *muito crítico* em Língua Portuguesa, apresentando sérias deficiências em leitura e interpretação de textos. O desempenho em Matemática é até mais preocupante, pois os dados da pesquisa revelam que 51,6% dos estudantes do último ano do ensino fundamental (4^a série) encontram-se no estágio *crítico* ou no *muito crítico*. Entretanto, à medida que cresce o nível de escolarização (nível médio), crescem as taxas nesses estágios, de modo a atingir 68,8% nos alunos da 3^a série do ensino médio.

Diversos fatores são apontados como responsáveis pela precária qualidade do ensino no país: infra-estrutura física das escolas, remuneração e qualificação do corpo docente, programas educacionais mal focalizados, evasão de crianças e jovens que necessitam ingressar no mercado de trabalho etc. Desse modo, sem qualidade na educação básica (fundamental e médio), cujos efeitos distributivos são conhecidos no Brasil, torna-se cada vez mais difícil imaginar, em curto prazo, a formação do capital humano necessário para o desenvolvimento econômico e, consequentemente, a redução do grau de desigualdade e da pobreza.

O *Radar Social*, no capítulo 4, analisa a questão da *Saúde* e aponta as alterações que ocorreram nas taxas de mortalidade no período de 2001 a 2004, com destaque para a incidência na infância, provocadas

por doenças infecciosas, parasitárias e respiratórias, e as chamadas causas externas (homicídios e acidentes de transporte).

A redução da mortalidade infantil ocorreu ao longo da década de 90. A taxa caiu de 25,6 por mil nascidos vivos, em 2001, para 22,5 em 2004. Na região Nordeste a redução ocorreu com maior intensidade, com uma média de 13,5%, principalmente nos Estados do Ceará (15,5%), da Bahia (14,4%), do Piauí (14,3%) e de Alagoas (14,2%). Entretanto, a taxa média na região Nordeste, em 2004, foi de 33,9 por mil, com destaque para os Estados de Alagoas (47,1/1000), de Pernambuco e da Paraíba (37,6/1000) e do Maranhão (35,2/1000). Em contrapartida, as regiões Sul e Sudeste apresentam uma taxa média em torno de 15,3/1000, e com grande homogeneidade.

Podemos observar que houve uma queda geral da mortalidade infantil no país, entre 2001 e 2004, em torno de 3% ao ano, e a velocidade na redução é maior nas regiões mais pobres. As principais causas das altas taxas de mortalidade infantil estão relacionadas a fatores sociais, como carência alimentar básica e escolaridade da mãe, e ambientais, como saneamento básico inadequado.

Observa-se, também, dado o perfil da população brasileira nas últimas décadas, uma redução das doenças infecciosas e parasitárias e o aumento na incidência das neoplasias (câncer) e das doenças do aparelho respiratório. Esse crescimento está associado ao estilo de vida e às condições de trabalho e pode ser combatido com medidas de controle de fatores de risco. Entretanto, ainda persiste uma taxa de 5,1% de mortes provocadas por doenças infecciosas e parasitárias, principalmente nas áreas mais pobres. Finalmente, os dados revelam a tendência da mortalidade por causas externas, ou seja, pelos acidentes de trânsito, suicídios, homicídios etc. Evidentemente, a violência crescente é a principal responsável pelo crescimento da mortalidade por causas externas. Ao contrário da mortalidade infantil, a incidência maior está concentrada em Estados com maior nível de crescimento, mas com maior desigualdade sócioeconômica. Os Estados que apresentaram, em 2004, mortalidade por causas externas mais elevadas foram o Rio de Janeiro (97,8 por 100 mil habitantes), Espírito Santo (97,6 por 100 mil habitantes), Rondônia (93,9 por 100 mil habitantes) e Mato Grosso (93 por 100 mil habitantes). Houve uma redução na taxa de mortalidade no país de apenas 0,4%, no período de 2001-2004, com destaque para a

região Sudeste (7,9%) e particularmente nos Estados de São Paulo (18,1%) e do Rio de Janeiro (5,2%). Em contrapartida, houve um crescimento significativo nos Estados da Paraíba (51,4%), de Minas Gerais (23%), no Pará (18,7%), no Piauí (18,2%) e no Maranhão (17%).

No capítulo 5, a questão da *Moradia*, um dos maiores problemas das grandes áreas urbanas, é analisada por meio de três aspectos: adensamento domiciliar, ônus excessivo com aluguel e saneamento básico.

O primeiro aspecto, grau de adensamento domiciliar, representa a escassez na oferta de moradias compatível com o tamanho das famílias. Segundo as informações do *Radar Social*, houve uma diminuição na proporção da população brasileira residente em domicílios adensados em 11,1%, em 2001, para 9,8%, em 2004. A pesquisa revela que os principais motivos da queda no número de pessoas que vivem adensadas podem ser atribuídos tanto à queda nas taxas de crescimento da população brasileira, quanto ao crescimento do número de domicílios unipessoais. Na análise dos Estados, entretanto, constata-se pequena oscilação durante o período e uma piora em cinco Estados brasileiros, principalmente na região Norte, com destaque para o Amapá, com um aumento de 6,2% no número de pessoas em domicílios adensados entre 2001 e 2004, devido principalmente ao crescimento da população urbana. No tocante às desigualdades raciais, os dados informam que houve uma queda na diferença entre brancos e negros a partir de 2002, embora a proporção de negros e pardos (13,4%) e brancos (6,8%) seja aproximadamente o dobro.

Em linhas gerais, podemos constatar que apesar da diminuição do adensamento ou domicílios superlotados no ano de 2004, a população ainda é significativa, em torno de 15 milhões de pessoas, sendo a maioria concentrada na faixa de renda inferior a H salário mínimo per capita (64,4%), negra (62,2%) e residente nas regiões Sudeste e Nordeste do Brasil (72,3%).

O segundo aspecto, o ônus excessivo com aluguel, representa o comprometimento de uma parcela significativa da renda domiciliar com o pagamento dos serviços da moradia. O *Radar Social* destaca a maior incidência desse problema nas regiões metropolitanas e nas regiões mais urbanizadas, em função da maior pressão sobre a terra e a moradia nas grandes cidades. Em 2004, por exemplo, o problema atingia principalmente as regiões metropolitanas de Brasília, de São Paulo e do Rio de Janeiro, devido ao maior custo de vida nessas cidades. Quanto ao

mercado de aluguéis formais entre negros e brancos, a pesquisa revela que a população negra é excluída, pois apresenta maiores níveis de pobreza e informalidade no mercado de trabalho. Portanto, dada a menor capacidade de pagamento e de comprovação de rendimentos, a população negra demanda de forma mais acentuada o mercado de aluguéis informais em favelas e cortiços.

O terceiro aspecto, o acesso ao saneamento básico, representa um dos grandes desafios ao desenvolvimento sócioeconômico do país, pois contribui para agravar não apenas as precárias condições de moradias nas grandes cidades, mas, principalmente, os níveis de mortalidade infantil e outras enfermidades. Segundo os dados da pesquisa, em 2004, a falta de saneamento básico adequado atingia 28,7% da população urbana brasileira. Entretanto, a análise regional revela claramente o grau de disparidade existente no país, onde as taxas de inadequação de saneamento básico nas regiões Norte (61%), Centro-Oeste (57%) e Nordeste (48,3%) são significativamente superiores ao Sudeste (11,9%) e ao Sul (21,4%). Da mesma forma, a pesquisa revelou o grau de desigualdade entre a população negra (39,3%) e a branca (19,9%).

Finalmente, no capítulo 6, os indicadores sobre a *Segurança* no país revelam que o diagnóstico fica prejudicado devido à precária estrutura de informações e à disponibilidade de recursos materiais e humanos. Os principais desafios atuais de segurança pública estão relacionados ao crime organizado e à crise do sistema de justiça penal. Dessa forma, uma análise mais criteriosa se restringe ao acompanhamento das taxas de homicídios. Nesse aspecto, as informações disponíveis indicam que houve uma queda na taxa de homicídios no país. Ela ocorreu para ambos os sexos e em quase todas as faixas etárias e Estados. Entretanto, é importante observar que a queda ocorreu apenas no último ano da análise (2004) e, portanto, não é possível caracterizar como sendo uma tendência de baixa ou de estabilização. Pela primeira vez, desde o início da década de 90, os homicídios diminuíram, passando de 28,8/100 mil habitantes em 2003 para 26,7/100 mil habitantes em 2004. O grupo populacional de maior incidência é composto pelos homens, jovens (18 a 24 anos, com 61,7/100 mil habitantes) e negros (31,8/100 mil habitantes), com baixa escolaridade.

O crime organizado tem crescido e gerado pânico na população por meio de uma série de atos de violência: roubo e furto de carga e de

carro, tráfico de drogas e de pessoas, assalto a banco, desvio de recursos públicos, pirataria, seqüestro, atentados a policiais e civis etc. Outra faceta do crime organizado é o comércio intenso de armas que alimenta os conflitos interpessoais, o que provoca o aumento no número de homicídios e da violência em geral. O Estatuto e a Campanha Nacional do Desarmamento, aprovado em 2003, provavelmente contribuiu para a queda das mortes por arma de fogo. O tráfico de drogas, que representa uma das principais atividades do crime organizado, é extremamente nocivo à sociedade, pois atua diretamente nas áreas urbanas, emprega crianças e adolescentes, corrompe policiais e agentes penitenciários etc.

Outro grande desafio do Estado, para garantir a segurança e o direito dos cidadãos brasileiros, é a crise estrutural do sistema de justiça penal. Dentre as principais formas da precariedade no cumprimento da lei, podemos citar: ocorrência criminal sem investigação, alto número de mandatos de prisão a cumprir, violência e péssimas condições de vida para os presidiários e morosidade da justiça. Em suma, esta crise reflete o crescimento de crimes impunes e da violência policial.

Nos últimos estudos a respeito dos indicadores sócioeconômicos do país, há um consenso a respeito da queda nos últimos anos na desigualdade de renda no país. No entanto, ela permanece ainda bastante elevada. A renda total apropriada pelo 1% mais rico da população é da mesma dimensão daquela apropriada pelos 50% mais pobres. A evolução recente do grau de desigualdade associada ao coeficiente de Gini e com base nas informações na PNAD, revela que os 10% mais ricos se apropriam de mais de 40% da renda, enquanto os 40% mais pobres se apropriam de menos de 10% da renda. O Brasil ainda ocupa a posição, no cenário internacional, de um dos que apresentam o maior grau de concentração e de desigualdade do mundo. É importante avaliar melhor o efetivo impacto do programa Bolsa-Família e da política do salário mínimo sobre a queda da desigualdade, com base nos resultados da PNAD 2004. A pobreza e a desigualdade podem ser reduzidas pelas políticas sociais, desde que essas partam de um diagnóstico correto a respeito das causas dos fenômenos e da efetiva influência do programa Bolsa-Família, ao longo de um certo período e a partir do momento que sua cobertura for mais abrangente. É importante entender que essa política de transferência de renda não é suficiente, como o próprio *Radar Social – 2006* aponta com seus dados. É necessário que outras

iniciativas de políticas públicas ocorram simultaneamente e de forma complementar. Outro aspecto importante é a questão da sustentabilidade, que depende da adoção de uma política de crescimento econômico que aumente o nível de emprego e de renda e eleve o salário mínimo sem comprometimento das contas públicas. Em suma, Bolsa-Família e salário mínimo são relevantes para o processo de combate à desigualdade e à pobreza, mas limitados para a sua superação.

Nesse sentido, o *Radar Social – 2006* apresenta, além do fator renda, outros fatores, como emprego, educação, moradia, saúde, segurança, fundamentais para o entendimento da pobreza e da desigualdade social de forma mais abrangente. São fatores econômicos e não-econômicos que caracterizam as diversas faces da exclusão social. É um fenômeno que reflete o conjunto das relações institucionais, políticas e culturais do país que podem facilitar ou restringir a mobilidade social devido a fatores como escolaridade, origem sócioeconômica, sexo, idade, cor e área geográfica. Apesar da melhoria observada nos diversos fatores, as desigualdades de oportunidades de ascensão social são grandes, assim como as dificuldades em avançar na redução da exclusão social. Portanto, o crescimento econômico é indispensável, mas não é suficiente para reverter o histórico quadro de desigualdade e exclusão social. Observamos que a combinação de políticas sociais efetivas e um crescimento econômico duradouro e sustentável, ainda representam uma esperança para a sociedade brasileira diminuir o grau de desigualdade e pobreza.