

ISSN 0103 8117

BAHIA ANÁLISE & DADOS

Salvador SEI v. 18 n. 1 p. 001-184 abr./jun. 2008



Governo do Estado da Bahia
Jaques Wagner

Secretaria do Planejamento – Seplan
Ronald de Arantes Lobato

**Superintendência de Estudos Econômicos
e Sociais da Bahia – SEI**
José Geraldo dos Reis Santos

Diretoria de Pesquisas – Dipeq
José Ribeiro Soares Guimarães

Coordenação de Pesquisas Sociais – Copes
Laumar Neves de Souza

BAHIA ANÁLISE & DADOS é uma publicação trimestral da SEI, autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento. Divulga a produção regular dos técnicos da SEI e de colaboradores externos. Disponível para consultas e download no site <http://www.sei.ba.gov.br>. As opiniões emitidas nos textos assinados são de total responsabilidade dos autores. Esta publicação está indexada no *Ulrich's International Periodicals Directory* e na *Library of Congress*.

Conselho Editorial

André Garcez Ghirardi, Ângela Borges, Ângela Franco, Antônio Wilson Ferreira Menezes, Ardemirio de Barros Silva, Asher Kiperstok, Carlos Geraldo (Gey) D'Andrea Espinheira, Carlota Gottschall, Carmen Fontes de Souza Teixeira, Cesar Vaz de Carvalho Junior, Edgard Porto, Edmundo Sá Barreto Figueirôa, Eduardo L. G. Rios-Neto, Eduardo Pereira Nunes, Elsa Sousa Kraychete, Guaraci Adeodato Alves de Souza, Inaiá Maria Moreira de Carvalho, Jair Sampaio Soares Junior, José Eli da Veiga, José Geraldo dos Reis Santos, José Ribeiro Soares Guimarães, Lino Mosquera Navarro, Luiz Antônio Pinto de Oliveira, Luiz Filgueiras, Luiz Mário Ribeiro Vieira, Moema José de Carvalho Augusto, Mônica de Moura Pires, Nádia Hage Fialho, Nadya Araújo Guimarães, Oswaldo Guerra, Renata Prosérpio, Renato Leone Miranda Léda, Ricardo Abramovay, Rita Pimentel, Tereza Lúcia Muricy de Abreu, Vítor de Athayde Couto.

Conselho Editorial Especial Temático

Acácia Batista Dias, Ana Cristina Vieira, André Borges de Carvalho, Anete Brito Leal Ivo, Claudia Mazzei Nogueira, Denise Vitale, Jairnilson Silva Paim, Kátia Siqueira de Freitas, Laumar Neves de Souza, Márcia dos Santos Macêdo.

Coordenação Editorial

Ângela Borges – UCSal
Laumar Neves de Souza – Copes/SEI

Revisão de Linguagem

Christiane Eide June (ing.), Luis Fernando Sarno (port.)

Coordenação de Documentação e Biblioteca – Cobi

Ana Paula Sampaio

Normalização

Eliana Marta G. Silva Sousa / Raimundo Pereira Santos

Coordenação de Disseminação de Informações – Codin

Márcia Santos

Editoria de Arte e de Estilo

Elisabete Cristina Teixeira Barretto

Produção Executiva

Anna Luiza Sapucaia

Capa

Nando Cordeiro

Editoração

Autor Visual Design Gráfico

Fotos

Agecom, Spada/MDS, Zena Tomio

Bahia Análise & Dados, v. 1 (1991-)
Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, 2008.
v.18
n.1
Trimestral
ISSN 0103 8117

1. Planejamento econômico – Bahia. 2. Índices econômicos. 3. Conjuntura econômica. I. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia

CDU 338 (813.8)

Impressão: EGBA
Tiragem: 1.000 exemplares

Av. Luiz Viana Filho, 4ª Av., nº 435, 2º andar – CAB
CEP: 41.745-002 Salvador – Bahia
Tel.: (71) 3115-4822 / Fax: (71) 3116-1781
sei@sei.ba.gov.br
www.sei.ba.gov.br



SUMÁRIO

- Apresentação 005
- A implantação do Bolsa Família e sua relação 007
com a pobreza nas regiões brasileiras no
período de 2004 e 2006
Daniane Christie Alves Pires
Luciene Aparecida Ferreira de Barros Longo
- Desigualdade e pobreza nas famílias 023
metropolitanas: redução ou reprodução?
Lília Montali
- A construção do Sistema Único de Saúde na 039
Bahia: desafios da implementação de uma
política social
Isabela Cardoso de M. Pinto
Washington Luiz Abreu de Jesus
Carmen Fontes Teixeira
- Um longo caminho a ser percorrido: as mulheres 049
e o acesso à contracepção através do Sistema
Único de Saúde em Belo Horizonte, MG
Paula Miranda-Ribeiro
Andréa Branco Simão
Marisa Alves Lacerda
Maria Eponina de Abreu e Torres
- Pretas, pardas ou negras? O não uso da 059
camisinha masculina entre as mulheres em
Belo Horizonte e Recife e suas implicações
para as políticas sociais
Paula Miranda-Ribeiro
Carla Jorge Machado
Cláudia Ferreira Souza
André Junqueira Caetano
- Universalização e equidade: análise da evolução 067
do acesso à Educação Básica no Brasil
de 1995 a 2005
Cibele Yahn de Andrade
Stella Maria Barberá da Silva Telles
- Evasão no ensino fundamental brasileiro: 079
identificação e análise dos principais
determinantes
Maria Elizete Gonçalves
Eduardo L. G. Rios-Neto
Cibele Comini César
- Análise preliminar dos déficits de trabalho 095
decente no Brasil no período 1992-2006
Laís Abramo
Solange Sanches
Rogério Costanzi
- Políticas públicas e trabalho informal 113
Iracema Brandão Guimarães
- Conhecendo experiências de mulheres que 123
fizeram denúncia na Delegacia Especial de
Atendimento à Mulher (DEAM) em Salvador
Cândida Ribeiro
- Envolvimento social na formulação de políticas 137
públicas: o PPA participativo 2008-2011
na Bahia
André Silva Pomponet
- Retrato dos trabalhadores quando jovens, 147
adultos e velhos: perfil das posições na
ocupação por idade e rendimento segundo a
PED-RMBH
Frederico Luiz Barbosa de Melo
- Os jovens nos anos 1990: desemprego, 157
inclusão tardia e precariedade
Ângela Borges
- Perfil socioeconômico e ocupacional da 171
população em (in)segurança alimentar: uma
análise dos dados da PNAD 2004
Paulo Vicente Mitchell
Lavinia Davis Rangel Pessanha



APRESENTAÇÃO

As Políticas Sociais podem ser abordadas de várias perspectivas. A revista Bahia Análise & Dados, que nos seus 17 anos de existência já tratou da temática em várias outras oportunidades, volta neste número a discuti-la, com uma coleção de artigos que analisam experiências concretas em áreas relevantes ou que apresentam estudos que trazem contribuições para a avaliação das principais políticas sociais que estão sendo hoje implementadas.

O debate se inicia com uma análise da abrangência do principal programa social do governo federal, o Bolsa Família, e da sua contribuição para a redução da pobreza nas várias regiões do Brasil. Outro artigo aporta elementos relevantes para a discussão deste programa e para o seu planejamento, ao observar o comportamento da desigualdade de renda nas regiões metropolitanas, no contexto da recuperação econômica dos anos 2000, ressaltando a importância da consideração do ciclo familiar e do grau de vulnerabilidade à pobreza.

Outro conjunto de textos discute aspectos relevantes para a política de saúde, como as dificuldades colocadas para a sua implementação em nível estadual, destacando experiência recente da Bahia numa área chave para esta política, a da gestão do trabalho e da educação na saúde. Dois outros artigos também apresentam resultados de pesquisa que tomam como objeto a implementação de políticas na área de saúde: o primeiro voltando-se para a identificação dos obstáculos existentes à universalização dos serviços de contracepção a partir da experiência dos usuários do SUS em Belo Horizonte, e o segundo para as desigualdades de raça/cor no que se refere ao uso do preservativo por mulheres residentes em Recife e em Belo Horizonte.

As políticas de educação são objeto de dois textos. Um que se debruça sobre a persistência de desigualdades de acesso à Educação Básica e de adequação idade/série em termos de raça/cor, sexo, região e condições das famílias num dado período – 1995-2005 – em que (quase) se universaliza o acesso a este grau de ensino no País. E outro que, baseando-se em modelos logísticos longitudinais, retoma a discussão – sempre presente no debate sobre a educação no Brasil – das principais causas da evasão escolar.

Dois textos aportam contribuições para as políticas de trabalho, emprego e geração de renda. O primeiro deles, ao propor e testar, para o caso brasileiro, um elenco de indicadores para a mensuração dos déficits de trabalho decente, contribui para socializar os resultados do debate e das formulações teóricas subjacentes à formulação da Agenda Global do Trabalho Decente, proposta pela OIT e incorporada pelo governo brasileiro, e para subsidiar pesquisadores, profissionais de diversas áreas e equipes técnicas que, de diversas maneiras e em vários espaços institucionais, debruçam-se sobre o processo de precarização do trabalho nas últimas décadas e buscam denunciá-la e combatê-la. O outro texto retorna ao tema do trabalho informal para discutir as políticas atuais voltadas para este espaço do mercado de trabalho, ressaltando a necessidade de assegurar a gestão participativa dessas políticas e os obstáculos existentes a esta participação.

Na importante temática da segurança e garantia de direitos, um texto discute a experiência da Delegacia Especial de Atendimento à Mulher de Salvador, na Bahia, ressaltando a importância da consideração dos elementos culturais e ideológicos que moldam o quadro de violência contra a mulher.

Também buscando extrair da análise de uma experiência concreta elementos que possam subsidiar o debate sobre aspectos relevantes para a política social, outro texto discute, com base na experiência do governo do Estado da Bahia, as possibilidades e limites da participação social no planejamento da ação governamental.

Completam este conjunto de textos que se debruçam sobre experiências concretas ou que discutem aspectos relevantes de alguma agenda ou programa, artigos que aportam elementos para a discussão de algumas políticas para o mercado de trabalho ao lançarem luz sobre o perfil e trajetórias de segmentos que constituem o público alvo de algumas políticas importantes, como é o caso dos estudos sobre movimentos dos ocupados ao longo da vida ativa, sobre a experiência, no mercado de trabalho dos jovens, de dois grupos geracionais e sobre o perfil da população em situação de insegurança alimentar.

Em face do leque de temas abordados nesta publicação, a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) espera contribuir para o debate sobre as políticas sociais realmente existentes no Brasil, seus resultados e as correções de rota que se fazem necessárias, além de estimular o desenvolvimento da pesquisa sobre um tema cuja relevância social e política é indiscutível.

A implantação do Bolsa Família e sua relação com a pobreza nas regiões brasileiras no período de 2004 e 2006*

Daniane Christie Alves Pires**

Luciene Aparecida Ferreira de Barros Longo***

RESUMO

O objetivo deste trabalho é verificar a abrangência da implantação do programa de transferência de renda, o Bolsa Família, e compará-la com a situação de pobreza encontrada nas regiões brasileiras nos anos de 2004 e 2006. Os principais resultados indicam que a implantação do Bolsa Família contribuiu para a diminuição da pobreza nas regiões do País, variando a intensidade dessa contribuição de acordo com a região analisada, quanto a sua conjuntura econômica, social e número de pobres existentes durante os anos de 2004 e 2006. Durante esse período, foi identificada no Brasil uma desaceleração nos índices de pobreza, se comparados à década passada, e, em casos isolados como o Nordeste, uma redução no nível de pobreza da região.

Palavras-chave: Pobreza. Programas sociais. Desigualdade social. Regiões brasileiras. Bolsa Família.

INTRODUÇÃO

Um dos mais graves problemas sociais e ao mesmo tempo econômico que o Brasil enfrenta é a pobreza de sua população. Comumente, governos brasileiros têm utilizado políticas indutivas de crescimento econômico como medida redutora da pobreza, sem, no entanto, obter resultados satisfatórios ou permanentes. Segundo Michel (2003), isso ocorre porque tal medida só é eficiente num ambiente econômico onde há igualdade de oportu-

Abstract

This paper's aim is to verify the coverage of Bolsa Família (Family Grant), an income transfer programme and compare it with the situation of poverty in Brazilian geographic regions in two years: 2004 and 2006. The main results show that introduction of Bolsa Família has contributed to reducing poverty in various regions in the country. Its contribution varies in intensity according to the region analysed, with regards to its economic and social conditions and the number of poor people during 2004 and 2006. During this period, a deceleration in poverty indexes was identified in Brazil compared with the previous decade and in isolated cases, such as the Northeast, there was a reduction in the region's poverty level.

Keywords: Poverty. Social programmes. Social inequality. Brazilian regions. Bolsa Família.

nidades e acesso à educação e à informação. O que não representa, nem superficialmente, o ambiente econômico brasileiro.

Para Michel (2003), desde o início do século XX o Brasil está inserido num processo de revolução industrial de características capital-intensiva. Isso cria um ambiente de mercado com informações imperfeitas que tendem a estimular as diferenças sociais, aumentando a distância entre pobres e ricos. A acumulação de capital inviabiliza o mecanismo natural de distribuição de renda do mercado, criando um ciclo ascendente de marginalização da mão-de-obra assalariada e desclassificada. Prova disso são as décadas compreendidas em meados dos anos 1950 até fim dos anos 1960, quando, apesar de ter havido um sa-

* Trabalho apresentado no XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP. Este trabalho é parte da monografia de conclusão do curso de Ciências Econômicas do Unifem, elaborada por Daniane Pires e orientada pela professora Luciene Longo.

** Economista pelo Unifem.

*** Economista e demógrafa, professora do Unifem, analista sócio-econômico do IBGE e doutoranda em Demografia pelo Cedeplar/UFMG.

tisfatório desenvolvimento econômico, isso não foi refletido na mesma proporção nos índices de pobreza.

Nesse tipo de ambiente econômico hostil, a intervenção governamental através de políticas redistributivas de renda se faz necessária para garantir o essencial à sobrevivência humana e promover a integração social, reestruturando os estratos da sociedade. Esse procedimento é adotado no fim da década de 1990, com a implantação de uma série de programas sociais de transferência de renda. O Bolsa Família é um desdobramento desses programas.

De acordo com Brasil (2006a), o Bolsa Família visa a erradicação da pobreza e a promoção da segurança alimentar e nutricional dos habitantes brasileiros. Possui condicionalidades para a inserção de famílias e permanência do benefício que asseguram aos beneficiários os direitos básicos pertinentes à saúde e à educação, uma vez que existe a obrigatoriedade da frequência escolar por parte dos adolescentes e crianças que compõem o grupo familiar, o controle do calendário de vacinação das crianças de zero a seis anos de idade e a obrigatoriedade do cumprimento da agenda de pré-natal das gestantes e de amamentação das lactantes.

Como Weissheimer (2006) afirma, o objetivo do Bolsa Família é fazer com que, através da utilização do benefício e o cumprimento das condicionalidades, seus beneficiários deixem de sê-lo. Visa-se promover o desenvolvimento sócio-econômico dessas famílias, fazendo com que ascendam do grupo de pobreza do qual fazem parte.

Entretanto, Delgado (2006) questiona a eficiência do Bolsa Família na distribuição de renda no País. Segundo ele, apesar de necessário, o Bolsa Família promove apenas o crescimento do consumo popular nas classes mais pobres, sem surtir efeito sobre a mobilidade social desse estrato.

Diante das visões antagônicas sobre o Programa, faz-se necessário a averiguação dos caminhos trilhados por ele, desde sua implantação, em 2004, até 2006, último ano em que foram fornecidos dados que permitem a análise proposta. Faz-se necessário realizar um estudo sobre a evolução do programa no País quanto a sua abrangência, relacionando-o

à evolução da pobreza em igual período. Por ser um estudo comparativo, permitir-nos-á visualizar a realidade social brasileira após sua implantação, podendo verificar seus sucessos, fracassos e supor os próximos avanços necessários, seja como redutor ou mero amenizador da pobreza.

No entanto, é necessário considerar durante o estudo que outros fatores interferem no nível de pobreza. De acordo com Prado (2006), o processo de desinflação e controle da volatilidade dos preços, o aumento do salário mínimo real somado à diminuição das taxas de desemprego e o aumento do rendimento real dos mais pobres são variáveis que, como os programas de transferência de renda, afetam positivamente a redução da pobreza e da desigualdade de renda.

Sinteticamente, o objetivo geral deste trabalho é verificar a abrangência da implantação do programa de transferência de renda, o Bolsa Família, e compará-la com a situação de pobreza encontrada nas regiões brasileiras nos anos de 2004 e 2006. Especificamente, também se objetiva mensurar o número de famílias pobres por região no período, de acordo com: o número absoluto de pobres, a porcentagem de pobres por região em relação à pobreza nacional e a variação ocorrida nos índices de pobreza. Com isso, será possível caracterizar as especificidades regionais das localidades onde há maior número de pobres e mensurar a abrangência do Bolsa Família por região no período, de acordo com: o número absoluto de famílias beneficiadas, porcentagem de famílias beneficiadas sobre o número de famílias pobres e a variação ocorrida nos índices sobre a abrangência do Programa.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A POBREZA

Para realizar um estudo sobre a pobreza no Brasil, inicialmente, é necessário definir o que é pobreza e como ela pode ser caracterizada. Isso é algo que, ainda hoje, gera divergências entre os estudiosos quanto à metodologia a ser adotada.

Para Michel (2003), a pobreza deve ser definida de acordo com o nível de renda: considera-se estado

de pobreza aquele em que não há renda familiar per capita suficiente para assegurar aos indivíduos o acesso a um padrão mínimo de vida. Assim, a linha de pobreza passa a ser essa renda mínima, o que permite mensurar a quantidade de pobres de um país – o número de indivíduos localizados abaixo da linha de pobreza – e a intensidade da pobreza – a distância que a renda desses indivíduos encontra-se da linha de pobreza.

Quanto mais urbanizada a região, maior será o valor mínimo adotado como linha de pobreza, devido ao poder de compra da região

Dedecca e Barbieri (2005) complementam a definição acima, especificando que a pobreza ocorre também quando há insatisfação das necessidades básicas, individuais ou coletivas, tais como: alimentação, saúde, segurança, educação, moradia. A partir daí, delimita-se a linha de pobreza de tal forma que passa-se a considerar como indigência o ponto máximo de carência, onde nem as necessidades alimentares são supridas. Os autores ainda fazem a seguinte ponderação sobre a delimitação dos índices de pobreza: por serem critérios meramente econômicos, permitem variações de acordo com a região estudada. Quanto mais urbanizada a região, maior será o valor mínimo adotado como linha de pobreza, devido ao poder de compra da região. Em regiões menos desenvolvidas, ou no meio rural, a linha de pobreza reflete valores menores, devido ao custo de vida nessas regiões ser menor.

Feitas as considerações sobre as características de um quadro de pobreza, passa-se então às mensurações econômicas de tal quadro social. As chamadas linhas de pobreza podem ser mensuradas de várias maneiras. As mais utilizadas são as apresentadas a seguir.

Oliveira e Albuquerque (2002) informam que o Banco Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) adotam a renda familiar per capita mensal de até US\$ 2/dia como caracterização da pobreza e US\$ 1/dia como caracterização de indigência. Em ambos os casos, considera-se a paridade com o poder de compra (PPC) para esses valores. Esses índices, segundo Marques (2005), também são utilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome para mensurar o número de pobres a ser atendido pelo Programa Fome Zero.

Diferentemente do índice anterior, conforme Marques (2005), o Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas adota um corte salarial de R\$ 60,00 mensais: abaixo dele as pessoas são consideradas indigentes e acima dele, até o limite de R\$ 120,00, são consideradas pobres. Esse corte passou a ser adotado pelo Programa Bolsa Família desde 2006, para definição do perfil econômico de seus beneficiários.

Há ainda, de acordo com Oliveira e Albuquerque (2002), o critério regionalizado adotado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA): adoção de uma renda mínima per capita mensal de R\$ 68,00 e máxima de R\$ 126,00, que varia de acordo com a região e a zona rural/urbana estudada.

Estrutura da pobreza no Brasil

Após discutir sobre definições para a pobreza, pode-se iniciar uma discussão mais profunda, a respeito das características da pobreza brasileira.

Weissheimer (2006) caracteriza os tipos de estrutura familiar encontrados no estrato de pobreza brasileiro. Segundo ele, há as famílias com nível de escolaridade baixo, moradoras em domicílios precários, com acesso mínimo ao saneamento básico, chefiadas normalmente por mulheres. Em seguida, há as famílias novas, fruto de uma junção de famílias já existentes, também de baixa renda. Além destas, encontra-se o terceiro tipo, pouco mais estruturado, com renda acima do mínimo aceitável e com filhos.

Se quiser aprofundar mais essa caracterização familiar, tem-se ainda um estudo realizado por Dedecca e Barbieri (2005), baseado nos dados do Censo 2000. Considerando como linha de pobreza o rendimento diário per capita igual ou inferior a US\$ 1/dia, descontados os gastos com aluguéis e prestações de casa própria, constata-se que:

- 77% das famílias pobres estão localizadas no Nordeste e no Sudeste, sendo que 34% desse montante distribuem-se entre Minas Gerais, Bahia, São Paulo;
- 75% das famílias pobres possuem filhos menores de 10 anos;
- 55% das famílias pobres possuem dois ou mais filhos;

- Nos domicílios rurais, 46% das famílias pobres são compostas de cinco ou mais filhos.

A pobreza não é um problema atual do País. Ao analisar pobreza durante as duas últimas décadas (1981-2002)¹, Ramos e Mendonça (2005) chegam aos seguintes resultados:

na década de 1980, o Brasil apresentou uma porcentagem muito alta de pobres em relação à população total. O ápice dessa situação ocorreu

em 1983, quando 47,8% da população brasileira encontravam-se sob a linha de pobreza. A verdade é que, entre 1981 e 1993, somente em um momento o País vivencia uma redução considerável nesse número: em 1986 tem-se o menor índice de pobreza registrado no período, apenas 25,6% da população brasileira são considerados pobres. No ano seguinte, já é registrado um novo aumento nesse percentual.

Os números extremamente altos verificados são resultado da recessão econômica enfrentada pelo País, que refletiu na ascendência dos índices de pobreza e desigualdade. O fato de 1986 apresentar uma situação atípica em relação aos outros anos deve-se à implantação do Plano Cruzado. A curto prazo, o plano econômico surtiu um efeito positivo sobre os níveis de pobreza, mas não conseguiu mantê-los: em 1987, 37,8% da população estavam novamente sob a linha de pobreza (RAMOS; MENDONÇA, 2005).

A segunda metade da década de 1990, mais precisamente após 1995, indica uma estabilização na porcentagem de pobres no Brasil, oscilando entre 32 e 33%. O ano de 1995 é o “divisor de águas”: neste ano, verifica-se que 33,8% da população brasileira encontram-se abaixo da linha de pobreza, enquanto em 1993 essa proporção era de 41,6% do total. Para Ramos e Mendonça (2005), essa redução brusca nos índices de pobreza está intimamente ligada à implantação de outro plano econômico: o Real, em 1994. Como o Plano Cruzado, o Real reduz o percentual de pobres ao ser implantado, mas, diferentemente do primeiro, consegue manter esta redução ao longo do tempo.

A pobreza brasileira não é caracterizada pela escassez de recursos, mas pela má repartição deles

Isso, porém, não indica que o número absoluto de pessoas pobres também se estabilizou. A pobreza acompanhou o crescimento populacional do Brasil, assumindo um ritmo crescente no período: se em 1981 havia 46,9 milhões de pobres em nosso país, esse número chega a 55,1 milhões em 2002.

Corroborando as análises apresentadas, outros estudos realizados por Ramos e Mendonça (2005) calculam que no período compreendido entre 1981 e 2002 houve uma redução de 7% no número percentual de pobres do País. Essa redução foi maior a partir de 1990, sendo que, entre 1992 e 2002 a redução percentual chegou a 8% do número de pobres. Apesar dos números animadores, destacam que, em 2002, 1/3 da população total ainda encontrava-se sob a linha de pobreza. Chamam atenção ainda para o fato de que a redução percentual do número de pobres não corresponde a uma redução real, já que nesse período a população brasileira cresceu, tendo taxas de natalidade mais acentuadas registradas entre as classes mais baixas.

Michel (2003) faz ainda uma comparação internacional do nível de pobreza brasileiro. Ao analisar o Relatório de Desenvolvimento Humano realizado pela PNUD em 1999, verifica-se que 64% dos países possuem renda per capita inferior à do Brasil. Ao comparar, agora, o percentual de pobreza brasileiro com o de outros países com renda per capita similar, chega-se a dados alarmantes: enquanto estes possuem cerca de 10% da sua população sob a linha de pobreza, o Brasil oscila entre 30% e 40%. Permite-nos então concluir que a pobreza brasileira não é caracterizada pela escassez de recursos, mas pela má repartição deles.

Para Michel (2003), a entrada tardia do Brasil no processo industrial e o modelo adotado, isto é, o Processo de Substituição de Importações (PSI), são alguns dos causadores da concentração de renda existente ainda hoje no País. De estrutura capital-intensiva, o PSI permitiu a importação de vários equipamentos a serem utilizados no processo produtivo, sem, no entanto, absorver a mão-de-obra excedente, oriunda do êxodo rural e do crescimento populacional. A falta de qualificação, somada à grande oferta, faz com que a mão-de-obra custe cada vez menos

¹ Ramos e Mendonça (2005) apenas apresentam a tabela construída, sem dar explicações sobre o método utilizado para a mensuração de sua linha de pobreza. Apenas informam que os dados foram obtidos em PNADs realizadas nos períodos analisados.

aos produtores, permitindo uma redução do poder aquisitivo da massa em favorecimento ao acúmulo de capital dos industriais. Esse fluxo de renda tornou-se um problema, pois o crescimento populacional era muito superior ao crescimento econômico, aumentando cada vez mais a concentração de renda, com um ápice no final da década de 1980.

Prova disso é que, de acordo com dados do Ipeadata (2007), entre 1981 e 2002, enquanto o PIB nacional cresceu 62,38%, o índice de Gini² sofreu um aumento de 0,5%. Em períodos mais críticos da economia, como o período compreendido entre os anos de 1987 e 1988, quando houve uma leve retração no PIB de 0,06%, o Índice de Gini registrou um aumento de 1,6%. No ano seguinte, apesar da recuperação do PIB, o aumento de desigualdade continuou: o Índice de Gini aumentou mais 1,9%. Nem períodos de crescimento econômico foram acompanhados por uma redução da desigualdade: a partir de 1988, o PIB inicia um movimento crescente, registrando, entre 1995 e 2002, um aumento de 14,88%, uma média anual de 2%. O Índice de Gini, no período, registrou um modesto aumento de 1,1%, tendo praticamente estagnado entre 1995 e 1998.

Esse quadro de desigualdade social se altera no início do século XXI. De acordo com estudos de Prado (2006)³, o Brasil apresentou, entre os anos de 2001 e 2005, um lento, mas crescente processo de redução da desigualdade de renda e da pobreza. Nesse período, enfrentando um panorama econômico de desinflação e diminuição da volatilidade dos preços, o salário mínimo real dos 20% mais pobres do País aumentou cerca de 23,96%, enquanto a média nacional foi de 3,75% de aumento. Isso permitiu que 4,9 milhões de pessoas saíssem da linha de pobreza.

Os números apresentados são animadores, mas ainda restam dúvidas se apenas a conjuntura econômica vivenciada no início do século XXI foi suficiente para diminuir a desigualdade de renda e a pobreza no País. Na verdade, os anos compreendidos entre 2001 e 2005 vivenciaram também um direcionamento cada vez maior dos gastos públicos

para o combate da desigualdade de renda e da pobreza, fato comprovado pelos programas sociais de transferência de renda criados.

Programas sociais de transferência de renda

Os anos compreendidos entre 2001 e 2005 vivenciaram também um direcionamento cada vez maior dos gastos públicos para o combate da desigualdade de renda e da pobreza

Michel (2003) define os programas de transferência de renda como programas sociais que permitem a intervenção governamental na economia, cujos efeitos são imediatos, servindo de instrumento no

combate à pobreza e à concentração de renda. Segundo ele, para que sejam eficazes, é necessário que:

- A população visualize o problema e, a partir disso, queira participar do seu combate. Isso se reflete na maior participação do setor privado na elaboração dos programas sociais;
- Tenham viabilidade financeira, ou seja, que volumes financeiros sejam destinados a eles, independente do surgimento de crises que necessitem de ajustes macroeconômicos;
- Possuam objetivos bem delimitados, podendo ser rapidamente alcançados através de uma eficiência alocativa de recursos e distributiva dos mesmos;

Além dessas caracterizações, ao criar um programa social é necessário que também o governo defina o real papel que deseja ocupar com essa intervenção:

- Seja remediativo, garantindo aos indivíduos beneficiados apenas a satisfação de suas necessidades básicas alimentares;
- Seja modificador, promovendo também a inserção dos indivíduos à vida econômica moderna.

Mesmo respeitando os preceitos acima, muitas vezes um programa social fracassa ou diverge dos objetivos esperados. Segundo Sulbrandt (1994), isso ocorre quando:

- O programa é embasado em conceitos insuficientes ou errados: por tratarem de problemas sociais, não podem ser definidos de maneira rigorosa, o que os tornam pouco estruturados;
- A mudança provocada na realidade social após sua implantação não existe ou fica aquém do esperado: normalmente, por possuírem vários objetivos específicos, tornam-se inconsistentes, dependentes de reestruturações constantes, baseadas na aprendizagem social;

² Variável econômica que mede o grau de desigualdade de distribuição de renda num país através da renda domiciliar per capita. Varia de zero (quando não há desigualdade) a 1 (quando a desigualdade é total). Ipeadata (2007).

³ O autor baseia sua análise do período em dados da PNAD 2005, mas não explica, em seu trabalho, o método utilizado para a mensuração de sua linha de pobreza.

- O processo de criação ou implantação é executado erroneamente: devido ao conhecimento prévio vir apenas de hipóteses elaboradas, o resultado esperado com a implantação é frustrado.

Feitas as considerações gerais sobre as características dos programas sociais, passa-se agora a uma análise mais delimitada sobre o surgimento dos programas sociais brasileiros e quais suas particularidades.

Programas sociais brasileiros

Weissheimer (2006) diz que as necessidades sociais passaram a fazer parte dos discursos políticos a partir da década de 1930, quando o governo Vargas instituiu leis que protegiam os direitos trabalhistas. Já Rocha (2006) considera que o primeiro programa governamental voltado para assistência social surgiu na década de 1970, destinado a beneficiar idosos e deficientes sem renda própria. O que se viu, na verdade, foi um programa de cobertura muito limitada.

A partir daí, só se voltou a falar em direitos e garantias fundamentais do cidadão brasileiro em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, que definia quais eram esses direitos sociais. A Constituição Federal surgiu em meio a uma turbulência econômica e política: no fim da ditadura militar, após enfrentar décadas de estagnação econômica, refletida nos crescentes números de pobreza e desigualdade. Com isso, passam a tramitar no Congresso Nacional vários projetos de lei defensores da adoção de um programa de transferência de renda mínima, capaz de atuar diretamente sobre esses problemas sociais. Posteriormente, em 1993, surge a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), primeiro programa de transferência de renda de abrangência nacional criado no País, na forma de lei e coordenado pela Previdência Social. O programa utilizava o corte salarial de $\frac{1}{4}$ de salário mínimo per capita mensal para definição de seu público-alvo e fornecia um benefício de 1 salário mínimo aos seus beneficiários (ROCHA, 2006).

Somente em 1996, conforme ressalta Rocha (2006), o governo volta a adotar um programa de transferência de renda direta para amenizar um problema social, nesse caso o trabalho infantil. É criado o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), focado nas regiões onde existia a utilização

da mão-de-obra infantil em carvoarias, corte de cana e qualquer outro serviço penoso.

O governo de Fernando Henrique Cardoso, no fim do século XX, foi marcado pelo surgimento de vários programas sociais. Oliveira e Albuquerque (2002) afirmam que, em 2002, o governo federal destinou cerca de R\$ 30 bilhões aos programas sociais: 50% a mais de tudo o que foi arrecadado no período com o Imposto de Renda (IR), em torno de R\$ 20,18 bilhões.

Para coordenar a gestão desses programas e impedir a sobreposição de recebimento deles num mesmo domicílio, Oliveira e Albuquerque (2002) citam o surgimento da Rede de Proteção Social, nome dado ao sistema de coordenação descentralizada, através de vários ministérios, do conjunto de programas sociais instituídos pelo governo federal. Através da criação do Cadastro Único, realizado pelas prefeituras, gera-se um banco de dados social coordenado pela Caixa Econômica Federal (CEF), com informações sobre as famílias beneficiárias dos programas sociais. Permite-se assim formar um perfil sócio-econômico das famílias, que dá base ao governo para a criação de programas mais bem direcionados, além de combater as fraudes durante a adesão, já que se exige a comprovação documental das informações prestadas sobre os integrantes da família beneficiária. A partir desse cadastramento, a Rede de Proteção Social efetua o pagamento dos benefícios através do Cartão do Cidadão, um cartão magnético com o qual o beneficiário pode sacar o valor que lhe é cabido em qualquer agência ou posto da CEF, desde que integrem a Rede de Proteção Social.

Dentro da Rede de Proteção Social, destacam-se três programas pela maior abrangência nacional e incorporação ao Bolsa Família em 2003: o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação e o Auxílio-Gás.

Rocha (2006) explica que o Bolsa Escola surgiu inicialmente em âmbito municipal, criado e implantado pelas prefeituras petistas de Campinas (1993-1996) e do Distrito Federal (1994-1998). Posteriormente, por não conseguirem arcar com os custos do programa, o governo federal realiza um convênio com estas prefeituras em 1997, arcando com 50% do valor. Esse convênio também foi oferecido a outras prefeituras do País, porém, devido ao desinteresse dos governos municipais, em 2001 ele torna-se um programa

nacional, coordenado pelo Ministério da Educação, onde o governo federal arca com 100% dos custos e cabe às prefeituras apenas o cadastramento dos beneficiários e o controle do cumprimento das condicionalidades impostas pelo programa: frequência escolar das crianças que compõem o grupo familiar.

Oliveira e Albuquerque (2002) explicam que as condicionalidades do Bolsa Alimentação, além das já citadas, eram: consultas regulares de pré-natal por parte das gestantes, pesagem e vacinação regular do bebês e crianças de até 7 anos de idade. Isso porque o programa visava suprir as necessidades nutricionais da população atendida.

Para todos os três programas, Bolsa Alimentação, Bolsa Escola e Auxílio-Gás, o corte salarial familiar per capita mensal é de $\frac{1}{2}$ salário mínimo. Os valores dos benefícios são definidos de forma arbitrária, normalmente inferiores ao salário mínimo e desatrelados dos ajustes salariais anuais. Talvez por esse motivo, mesmo considerando os desempenhos dos três programas conjuntamente, a verdade é que eles surtiram um efeito muito modesto sobre os índices de pobreza, que variaram de 35% para 34% no período de sua implantação. Isso se deve ao pequeno valor transferido para a população, que permite a elevação da renda domiciliar ao ponto de aproximá-los da linha de pobreza, sem, no entanto, rompê-la (ROCHA, 2006).

Segundo Rocha (2006), o governo Lula, ao assumir o poder em 2003, detecta uma rede de programas de transferência de renda não padronizada e descentralizada. Os vários programas, oriundos do governo anterior, não estavam padronizados por adotarem como critério comum para a classificação de seus beneficiários apenas a renda per capita familiar mensal de $\frac{1}{4}$ de salário mínimo. Eram descentralizados por terem suas coordenações nas mãos de diversos ministérios, de acordo com as características do público-alvo, o que promovia uma sobreposição de programas.

Cria-se, então, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), responsável pela coordenação de todos os programas de transferência de renda. Através do “Fome Zero”, implantado

em fevereiro de 2003, inicia-se a unificação desses programas. Esse processo consolida-se em outubro de 2003, com a implantação do Bolsa Família, complementar ao primeiro, porém com novos critérios e regras para o cadastramento de novos beneficiários e incorporação de beneficiários advindos dos programas já existentes, como o Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio-Gás (ROCHA, 2006).

Sob a visão de Brasil (2006b), a transferência de renda direta ao cidadão promove o alívio imediato da pobreza nas camadas mais carentes da sociedade, definidas de acordo com os seguintes critérios, atualizados em 2006:

- São consideradas extremamente pobres ou indigentes as famílias com renda mensal abaixo de R\$ 60,00 por pessoa;
- São consideradas pobres as famílias com renda mensal entre R\$ 60,01 e R\$ 120,00 por pessoa.

De acordo com essa divisão, os benefícios fornecidos pelo Brasil são distribuídos mensalmente:

- Independente da composição familiar, no valor de R\$ 50,00 para famílias extremamente pobres;
- De acordo com a composição familiar, no valor de R\$ 15,00 por filho, num limite máximo de três filhos.

Brasil (2006b) considera ainda que:

- Famílias extremamente pobres têm direito aos dois benefícios;
- Famílias que já recebiam os benefícios anteriores, ao serem incorporadas ao Bolsa Família, recebem temporariamente o Benefício Variável de Caráter Ordinário (BVCE), cujo valor é calculado caso a caso, podendo ocasionalmente ultrapassar o teto de R\$ 95,00.

De acordo com Rocha (2005), a estrutura adotada pelo Programa permite a diferenciação do grau de pobreza das famílias brasileiras, o que lhe dá maior eficácia, pois, apesar de beneficiar as famílias pobres com filhos, não exclui da ajuda governamental as que não se encaixam neste perfil, quando estão em situação de extrema pobreza, o que torna a distribuição de renda mais racional.

Os valores dos benefícios são definidos de forma arbitrária, normalmente inferiores ao salário mínimo e desatrelados dos ajustes salariais anuais

Independente de qual programa social seja analisado, deve-se considerar ainda que o governo, ao favorecer uma parcela da população, busca também benefícios diretos ou indiretos para toda a nação. Por isso, os programas sociais funcionam como um tipo de investimento realizado pelo governo, onde, posteriormente, há o retorno de parte dos gastos realizados aos cofres públicos e um melhoramento da conjuntura econômica como um todo.

Reflexo econômico dos programas de transferência de renda no mercado

Marques (2005) defende, baseado em teorias econômicas de ordem keynesianas, que gastos públicos, assim como privados, possuem um efeito multiplicador sobre a renda adicional. Diz-se que há um efeito multiplicador porque todo aumento de renda gera um aumento do consumo, que por sua vez também aumenta a renda novamente, fazendo com que seu aumento final seja superior ao aumento inicial provocado pelo aumento dos gastos governamentais, criando um processo cíclico de aumento de renda e consumo. Teoricamente, isso acontece da seguinte maneira, de acordo com a função de consumo de Carvalho (2000):

$$C = C + c [Y - T(Y)]$$

Onde C é o consumo autônomo, independendo da variação da renda, e c é a propensão a consumir de cada indivíduo, que varia entre 0 e 1, dada em função da variação da renda disponível: renda(Y) descontados os tributos (T). Assim, o aumento da renda disponível provoca o aumento do consumo voluntário, de acordo com c: quanto maior o coeficiente, mais a variação da renda afetar o consumo.

Para Marques (2005), as transferências de renda promovidas pelo Governo Federal no fim do século XX e início do século XXI são direcionadas aos estratos de pobreza mais baixos. Como famílias pertencentes a esse grupo possuem uma propensão marginal a consumir próxima de 1, quando não se iguala a tal, a parcela da renda adicional fornecida pelo governo destinada ao consumo se torna muito alta.

Nesses programas de transferência de renda há um retorno aos cofres públicos do dinheiro investido de maneira indireta, através do recolhimento de tributos. O principal deles, utilizado para mensurar esse aquecimento da economia local, após a implan-

tação de um programa de transferência de renda, é o Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e prestação de Serviços (ICMS). De acordo com a lei complementar 87/96, este é um imposto indireto, de competência estadual sobre a tributação, com o fato gerador ligado a qualquer transação intermunicipal ou interestadual de mercadorias e serviços, cuja incidência se dá sobre o adquirente ou consumidor final. Sua relação com o consumo se dá de forma direta: o aumento do consumo leva ao aumento da arrecadação do ICMS. Assim, verifica-se que quanto menos desenvolvida for a região a ser atendida pelo programa, maior será o aumento da arrecadação do ICMS, pois haverá o maior aquecimento das atividades econômicas locais, com o aumento do consumo.

As pesquisas já realizadas e aqui expostas, ora sobre o Bolsa Família, ora sobre a pobreza, fornecem, além de definições necessárias ao desenvolvimento do trabalho aqui proposto, informações que permitem a construção de um quadro histórico anterior ao período a ser analisado (2004-2006), embasando a análise que se segue, ajudando a compreender a conjuntura na qual o Bolsa Família foi consolidado.

METODOLOGIA

Para analisar a pobreza a partir da implantação do Bolsa Família, propõe-se um estudo exploratório, buscando a comparação entre o número de famílias pobres brasileiras e o número de famílias beneficiárias pelo Bolsa Família, objetivando apenas o estabelecimento de relações possíveis entre elas, sem, no entanto, identificar a existência de causalidade. Neste estudo, utilizam-se dados quantitativos já existentes e disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social.

O período escolhido, os anos de 2004 e 2006, é referente ao período de implantação de fato do Bolsa Família. O primeiro, 2004, reflete realmente a implantação nacional do programa, já que é neste ano que o programa atinge todos os estados. Em 2003, o programa só entrou em vigor em outubro e a nível experimental, primeiramente no Nordeste brasileiro. O segundo, 2006, é o último ano que possui demonstrativos já publicados sobre o processo de implantação do programa, portanto são os dados mais atualizados disponíveis.

A utilização dos dados dispostos regionalmente permite uma análise mais ampla da implantação do programa e nos dá a chance de relacioná-la com as características de cada região. Serão realizadas análises quanto à participação regional em relação ao total nacional de famílias pobres e de famílias atendidas pelo Bolsa Família. As duas variáveis foram inicialmente analisadas isoladamente e, posteriormente, em conjunto, sempre considerando cada ano separadamente e a variação ocorrida nos números do período analisado.

RESULTADOS

A pobreza como assunto central

A pobreza brasileira assume números mais ou menos estáveis após a implantação do Plano Real. Apesar de sofrer pequenas variações percentuais, a verdade é que o número absoluto de pobres cresce a passos mais lentos nesse início de século.

A Tabela 1 mostra que em 2004 havia 11.102.763 famílias pobres no Brasil. Desse total, a maior parte, 49,53%, concentrava-se no Nordeste. Segundo Marques (2005), o Nordeste é a região do Brasil que possui o maior número de municípios: 1.548. Porém, desse total, 1.412 municípios, todos com menos de 100 mil habitantes, possuem IDH-M⁴ abaixo da média nacional.

brasileiras. O Sudeste é uma região de poucos estados, mas de alta concentração populacional: dos 1.420 municípios com menos de 100 mil habitantes, Marques (2005) destaca que 76% possuem IDH-M acima da média nacional, reflexo do desenvolvimento econômico da região.

O Norte possui o terceiro maior número de famílias pobres do País em 2004: 9,76% do total nacional estão aí localizadas. Essa é uma região marcadamente despovoada: Marques (2005) afirma que há nessa região apenas 398 municípios, sendo que 96% possuem menos de 100 mil habitantes e, destes, 77% possuem um IDH-M abaixo da média nacional.

Em penúltimo lugar encontra-se o Sul do Brasil, com a concentração de 8,35% das famílias pobres brasileiras, divididas por seus estados em 2004. Para Marques (2005), o Sul foge às descrições acima: de um total de 1.014 municípios, 802 nem chegam a 20 mil habitantes, mas 94% do total possuem IDH-M acima da média nacional. Uma região de municípios pequenos, mas economicamente bem desenvolvidos.

A região que possui a menor parcela de famílias pobres brasileiras em 2004 é o Centro-Oeste: 5,38% do total nacional encontram-se localizados nessa região. O Centro-Oeste é a segunda região com o menor número de municípios: 405, caracteristicamente pequenos – apenas 10 municípios possuem

Tabela 1
Famílias pobres por regiões – Brasil – 2004/2006

Regiões	Famílias pobres 2004	% famílias pobres por região	Famílias pobres 2006	% famílias pobres por região	Δ% regional famílias pobres 2004/2006
Centro-Oeste	597.259	5,38	668.456	5,97	11,92
Nordeste	5.499.039	49,53	5.259.839	46,94	- 4,35
Norte	1.083.681	9,76	1.134.478	10,12	4,69
Sudeste	2.995.750	26,98	3.045.159	27,17	1,65
Sul	927.034	8,35	1.098.279	9,80	18,47
Brasil	11.102.763	100,00	11.206.211	100,00	0,93

Fonte: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) (2007). Dados trabalhados pela autora.

Em segundo lugar, mas com índices bem menores que o Nordeste, encontra-se o Sudeste, com a representatividade de 26,98% das famílias pobres

mais de 100 mil habitantes –, mas economicamente desenvolvidos – 87% do total têm IDH-M acima da média nacional (MARQUES, 2005).

Considerando os dados expostos na Tabela 1 para o ano de 2006 e as variações ocorridas no período desde 2004, verifica-se que houve um pequeno aumento de 0,93% no número de famílias pobres: em 2006, o País possui 11.206.211 famílias abaixo da linha de pobreza.

⁴ Índice de Desenvolvimento Humano por Município: corresponde a valores decimais entre 0 e 1, sendo que quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento da região. O Brasil possuía uma média de 0,699 em 2000. Difere do IDH nacional em relação às variáveis consideradas: apesar de ambos utilizarem a longevidade, o nível de educação e a renda como determinantes, o IDH nacional considera como variável renda o PIB per capita e como educação a taxa de alfabetização dos adultos através do número de matrículas. Já o IDH-M utiliza como variável renda a renda familiar per capita do município e como variável educação a taxa de analfabetismo da população adulta, fornecidos, ambos, pelo IBGE. Todos os dois índices utilizam como longevidade a esperança de vida ao nascer.

Regionalmente, em 2006 identifica-se um ligeiro aumento percentual na distribuição do número nacional pelas regiões, excetuando-se o Nordeste, onde houve uma redução nos índices de pobreza: em 2006 havia 5.259.839 famílias pobres na região, uma diminuição de 239.200 em relação ao ano anterior. Apesar dessa redução, a região é ainda a maior detentora da distribuição da pobreza nacional: 46,94% do total.

O Sudeste é a segunda região com melhor desempenho: em 2006 houve um aumento de 1,65% no número de famílias pobres em seus estados, ligeiramente superior ao aumento nacional. Na sequência, o Norte registra um aumento nos índices de pobreza pouco mais acentuado: em 2006 há um aumento de 4,69% no número de famílias vivendo sob a linha de pobreza, um acréscimo de praticamente 50.797 famílias.

Regiões com dados preocupantes sobre o crescimento da pobreza ocorrido em 2006 são a Centro-Oeste e a Sul, que absorveram boa parte da representação nacional das famílias pobres. O Centro-Oeste detectou em 2006 um aumento de 11,92% no número de famílias pobres em relação ao ano de 2004. Já o Sul teve um aumento ainda maior: 18,47%, indicando que 171.245 famílias tiveram uma redução de renda, colocando-as sob a linha de pobreza no período de 2004 a 2006.

A implantação do Programa Bolsa Família

Apesar de implantado no fim do ano de 2003, este estudo tem como foco inicial o ano de 2004, por ser este o primeiro ano que o programa atinge cobertura nacional.

Quanto a sua abrangência, pode-se constatar na Tabela 2 que o Brasil atendia 4.550.469 famílias pelo programa. Desse total, a região mais atendida foi o

Nordeste: 53,58% das famílias atendidas estavam distribuídas por essa região. Com menos da metade desse percentual, encontra-se o Sudeste, com a representatividade de 24,5% do atendimento nacional em seus estados. O Sul vem em terceiro lugar: possui 9,38% das famílias beneficiadas pelo programa no País. O Norte e o Centro-Oeste são os menos beneficiados: o primeiro detém 8,48% do atendimento nacional e o último apenas 4,15% do número de famílias beneficiadas no País em seu território.

Comparativamente com o ano de 2006, os dados da Tabela 2 permitem identificar um aumento expressivo no número de famílias atendidas: o Brasil registra 11.118.074 de famílias sendo beneficiadas com o programa de transferência, um aumento de 144,33% em relação ao ano anterior. Em valores absolutos, são 6.567.605 famílias incluídas no programa de transferência.

Realizando uma análise regional dos dados expostos na Tabela 2, verifica-se em 2006 que houve um aumento em números absolutos do atendimento às famílias dentro do perfil do Bolsa Família em todas as regiões, sempre superior a 100%. O Centro-Oeste foi a região que mais incluiu famílias no programa social: desde 2004, houve um aumento de 222,14% de famílias beneficiadas pelo Bolsa Família. O Sudeste vem em segundo lugar, com um aumento de 161,81% no número de famílias atendidas. O Norte registrou um aumento de 161,52% na cobertura do programa em seus estados desde 2004 até 2006, ficando em terceiro lugar. O Sul detectou um aumento percentual em torno de 147,7% no número de famílias atendidas no período. A região Nordeste é a região que menos incluiu famílias no programa nesse período: incluiu mais 3.096.665 famílias no programa, correspondendo a um aumento de 127,02%.

Regiões	Famílias atendidas 2004	% atendimento regional familiar	Famílias atendidas 2006	% atendimento regional familiar	Δ% atendimento regional fam. 2004/2006
Centro-Oeste	189.056	4,15	609.027	5,48	222,14
Nordeste	2.437.945	53,58	5.534.610	49,78	127,02
Norte	386.086	8,48	1.009.689	9,08	161,52
Sudeste	1.110.405	24,50	2.907.135	26,15	161,81
Sul	426.977	9,38	1.057.613	9,51	147,70
Brasil	4.550.469	100,00	11.118.074	100,00	144,33

Fonte: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) (2007). Dados trabalhados pela autora.

Considerando a distribuição do número nacional de famílias atendidas pelo Bolsa Família pelas regiões, em valores percentuais, a Tabela 4 permite identificar pequenos aumentos de 2004 a 2006 para todas, exceto no Nordeste, que detinha em 2004 53,57%, e em 2006 esse número se reduz para 49,78% da representatividade do atendimento nacional. Mesmo assim continua sendo a região com maior porcentagem da distribuição regional das famílias brasileiras atendidas pelo programa.

O Sudeste vem em segundo lugar, com 26,15% do total nacional de benefícios concedidos em 2006. O Sul possui uma representação bem menor que a metade da região anterior: cerca de 9,51% das famílias beneficiadas no País estão distribuídas por seu território. O Norte possui uma participação próxima do Sul: 9,08% dos benefícios pagos são destinados às famílias nortistas. O Centro-Oeste ocupa novamente o último lugar: apenas 5,48% dos benefícios concedidos pelo Bolsa Família tem essa região como destino.

Famílias pobres x famílias beneficiárias do Bolsa Família: relações identificadas

Finalmente, faz-se necessário analisar conjuntamente as duas variáveis: como a pobreza brasileira

evoluiu no período entre 2004 e 2006, anos correspondentes à implantação do Programa Bolsa Família.

É possível identificar algumas relações entre o programa social e os índices de pobreza. Na Tabela 3.1 vê-se que em 2004, talvez por estar em fase inicial de implantação, o Bolsa Família, mesmo com cobertura nacional, atende menos da metade das famílias pobres: apenas 40,99% das famílias situadas abaixo da linha de pobreza têm acesso ao programa.

A distribuição regional desse atendimento em 2004, retratado na Tabela 3.1, ocorre da seguinte maneira: no Sul, 46,06% das famílias pobres da região já são cadastradas no programa. Essa é a região que conseguiu, no ano de 2004, o maior percentual de atendimento. Em seguida, encontra-se o Nordeste, onde 44,33% de suas famílias pobres já recebem o benefício. O Sudeste já atende 37,07% de suas famílias abaixo da linha de pobreza. O Norte conseguiu atingir 35,63% do público-alvo e o Centro-Oeste, apenas 31,65%.

Dois anos após o início da implantação, verifica-se nas Tabelas 3.2 e 3.3 uma alteração positiva nesses números. Em 2006, o Bolsa Família já beneficiava 99,21% das famílias pobres do País. Há, porém, 88.137 famílias necessitadas sem acesso ao programa. Pelas regiões, identifica-se um aumento considerável no atendimento ao público-alvo: o Nordeste

Tabela 3.1
Número de famílias atendidas pelo Bolsa Família por regiões – Brasil – 2004

Regiões	Famílias pobres 2004	Famílias atendidas BF 2004	% atendimento famílias pobres pelo BF
Centro-Oeste	597.259	189.056	31,65
Nordeste	5.499.039	2.437.945	44,33
Norte	1.083.681	386.086	35,63
Sudeste	2.995.750	1.110.405	37,07
Sul	927.034	426.977	46,06
Brasil	11.102.763	4.550.469	40,99

Fonte: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) (2007). Dados trabalhados pela autora.

Tabela 3.2
Número de famílias atendidas pelo Bolsa Família por regiões – Brasil – 2006

Regiões	Famílias pobres 2006	Famílias atendidas BF 2006	% atendimento famílias pobres pelo BF
Centro-Oeste	668.456	609.027	91,11
Nordeste	5.259.839	5.534.610	105,22
Norte	1.134.478	1.009.689	89,00
Sudeste	3.045.159	2.907.135	95,47
Sul	1.098.279	1.057.613	96,30
Brasil	11.206.211	11.118.074	99,21

Fonte: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) (2007). Dados trabalhados pela autora.

serve de modelo, atendendo mais de 100%⁵ de suas famílias pobres. Em seguida encontra-se o Sul, com 96,3% de suas famílias pobres sendo beneficiadas pelo programa. O Sudeste conseguiu cadastrar no Bolsa Família 95,47% do total de famílias pobres de seu território e o Centro-Oeste, 91,11%. O Norte é a região com menor desempenho no período: apenas 89% das famílias pobres da região têm acesso ao benefício.

Tabela 3.3
Variação percentual das famílias atendidas pelo Bolsa Família por regiões – Brasil – 2004/2006

Regiões	Δ% atendimento famílias pobres pelo BF 2004/2006
Centro-Oeste	187,87
Nordeste	137,36
Norte	149,00
Sudeste	157,54
Sul	109,07
Brasil	142,09

Fonte: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) (2007). Dados trabalhados pela autora.

possuir a maior concentração de famílias pobres do Brasil, é também a única região que detectou uma redução no número de famílias pobres, perto de 4,35%. Isso pode ser consequência da cobertura de mais de 100% de suas famílias carentes pelo programa social. Por se tratar de uma região com grande parte de seu território menos urbanizado e com uma intensidade de pobreza maior – IDH-M da maioria dos municípios abaixo da média nacional –, possivelmente o Bolsa Família tenha conseguido resultados mais expressivos nessa região.

O Centro-Oeste é a região com a menor representação das famílias pobres do País nos dois períodos. Por isso, possui também a menor participação nacional quanto ao atendimento do Bolsa Família. Porém, foi a segunda região com o maior aumento da pobreza: cerca de 11,92% entre os anos de 2004 e 2006. Esse número não vem justificado pelo mau atendimento do Bolsa Família, afinal essa foi

Tabela 4
Estimativas da contribuição da queda na desigualdade da renda per capita para a redução da pobreza e da extrema pobreza (em %) – Brasil – 2001/2005

Indicadores	Pobreza		
	% pobres	Hiato de pobreza	Severidade da pobreza
- Distribuição de 2001	38,6	18,0	11,1
- Distribuição de 2005 caso a desigualdade fosse a mesma de 2001	37,4	17,3	10,7
- Distribuição de 2005	34,1	14,6	8,48
Redução na pobreza (%)			
- Total	4,55	3,40	2,64
- Devido ao crescimento	1,21	0,69	0,46
- Devido a redução na desigualdade	3,34	2,7	2,18
Contribuição para a redução na pobreza			
- Contribuição do crescimento	26,6	20,5	17,4
- Contribuição da redução da desigualdade	73,4	79,5	82,6
- Relação entre as duas contribuições	2,75	3,88	4,76
Importância da redução na desigualdade			
- Crescimento observado na renda per capita	3,47	3,47	3,47
- Crescimento necessário para garantir a mesma queda na pobreza caso a desigualdade fosse a mesma de 2001	14,5	19,5	24,5
- Crescimento equivalente à redução na desigualdade (%)	11,0	16,0	21,0

Fonte: BARROS, Ricardo Paes de et. al. A importância da queda recente da desigualdade na redução da pobreza. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. p. 17. (Texto para discussão n. 1256).

Síntese de resultados

O Nordeste possui em 2004 o maior número de famílias pobres do Brasil. Provavelmente por isso é a região com maior cobertura nacional do Bolsa Família em 2004: 53,58% das famílias atendidas no País estão nessa região. Em 2006, apesar de ainda

a região que mais aumentou o número de famílias pobres atendidas pelo programa no período: saltou de 31,65% de atendimento para 91,11%, um acréscimo de beneficiários em torno de 222,14%.

O Norte teve o menor atendimento das famílias pobres em 2006: apenas 89% das famílias pobres da região tinham acesso ao programa social. Possivelmente as distâncias geográficas e o difícil acesso a algumas localidades contribuíram para o atraso na implantação do Bolsa Família.

⁵ O número de famílias atendidas supera o número de famílias pobres, remetendo-nos a uma suposição sobre a existência de famílias fora do perfil do programa recebendo o benefício, ou mesmo subestimação do número de famílias pobres na projeção.

O Sudeste permaneceu durante toda a pesquisa em posições medianas, mas com números animadores: é a segunda região do País com a maior porcentagem de famílias pobres, mas também é a segunda região com o maior número de famílias atendidas. Possui o segundo melhor desempenho quanto ao aumento da cobertura do programa: em 2004 eram 37,07% de famílias pobres atendidas, saltando para 95,47% em 2006. Conseqüência disso é que também teve o segundo melhor desempenho na pobreza: um aumento de apenas 1,65% no período.

Por fim, chega-se ao Sul. Essa região detinha o melhor percentual de atendimento às famílias pobres em 2004: do total de famílias pobres existentes nessa região, 46,06% eram atendidas pelo Bolsa Família em 2004. Esse número progride em 2006, perdendo apenas para o Nordeste: 96,3% de suas famílias carentes já recebem o Bolsa Família. Isso não evita, porém, o avanço da pobreza na região. Entre 2004 e 2006, o Sul vivenciou um aumento de 18,47% no número de pobres.

Bolsa Família e queda na desigualdade de renda: redução da pobreza

Estudos realizados por Soares (2007) comprovam que durante a implantação do Bolsa Família detectou-se no Brasil uma redução de 5% na desigualdade de renda. É claro que existem outros fatores mais influenciáveis à variação da renda, como a renda gerada pelo trabalho e pela previdência social, mas o fato é que o programa social em questão, apesar de representar apenas 0,5% da renda total, contribuiu com 21% para os números finais sobre a redução da desigualdade. Fatores como a sua boa focalização, devido à interação entre governo federal e municipal, permitiram a identificação dos beneficiários e promoveram uma cobertura massiva do público-alvo, a um custo fiscal reduzido. Entretanto, para que o Bolsa Família consiga promover um impacto maior sobre a desigualdade é necessário que seus valores sejam aumentados, já que possui quase 100% de cobertura das famílias necessitadas.

Pode-se afirmar que, ao diminuir a desigualdade de renda, o Bolsa Família consegue diminuir a

pobreza, pois, segundo Barros (2007), a redução da desigualdade está intimamente ligada à redução da pobreza. No período de 2001-2005, o País vivenciou uma diminuição do Índice de Gini em torno de 4,6%. Enquanto a renda nacional cresceu apenas 0,9%, a renda dos 10% mais pobres cresceu cerca de 8%, permitindo uma diminuição no percentual de pobres de 4,5%.

Exclusivamente nesse período, a redução do percentual de pobreza só pode ser relacionada à diminuição da desigualdade, já que, como foi exposto, o crescimento nacional foi muito modesto. Enquanto o crescimento da economia promove um melhoramento da renda como um todo, a redução da desigualdade age sobre as disparidades, diminuindo a distância entre os mais pobres e mais ricos. Fazendo uma comparação entre as duas variáveis, para cada 1% de redução de desigualdade são necessários 2,4% de crescimento econômico para se atingir a mesma redução de pobreza. Assim, se nesse mesmo período não existissem políticas de redução de desigualdade, somente o crescimento econômico conseguiria uma redução de apenas 1,2% no total de pobres.

Por ser o Bolsa Família um dos principais redutores da desigualdade de renda, ele pode ser considerado, indiretamente, um dos redutores da pobreza e, diretamente, seu amenizador, por melhorar a renda familiar de seus beneficiados e promover melhorias imediatas nas condições de saúde e alimentação de seus beneficiados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pobreza é um dos maiores e duradouros problemas sociais e econômicos enfrentados pelo Brasil. Desde meados do século XX, tem-se implantado políticas governamentais cujo objetivo, direto ou indireto, é a redução do número de pessoas pobres, sem, no entanto, obterem resultados satisfatórios ou permanentes.

Inicialmente, as políticas governamentais não focavam diretamente o problema da pobreza, tendo sua redução como conseqüência do sucesso de outros objetivos alcançados com os planos. O governo Vargas, por exemplo, focou sua política social no

Pode-se afirmar que, ao diminuir a desigualdade de renda, o Bolsa Família consegue diminuir a pobreza

âmbito trabalhista. Somente na década de 1990 foi identificada uma movimentação política mais específica em torno dessa disparidade social.

Mais precisamente, no fim dos anos 1990, as famílias pobres do País se viram beneficiadas por um emaranhado de pequenos programas de transferência de renda. O ápice desse processo de focalização de políticas em torno do problema da pobreza se dá em 2003, com a criação de um ministério voltado apenas para a erradicação dos problemas sociais como a fome e a pobreza: surge o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). É através da atuação desse ministério que o Bolsa Família é criado e implantado.

Durante o período de implantação do programa, os anos de 2004 e 2006, detectou-se através deste trabalho um pequeno aumento de 0,93% nos índices de famílias pobres brasileiras durante esses dois anos, número inferior ao crescimento familiar ocorrido, cerca de 5,45%. Possivelmente, essa mínima elevação dos índices de pobreza tenha sido resultado da ajuda financeira fornecida às famílias atendidas pelo Bolsa Família.

Regionalmente, o Nordeste se destaca por ter vivenciado uma retração percentual de 4,35% no número de famílias pobres. As outras regiões, como o nível nacional, detectaram um aumento nesse número, havendo uma preocupação maior com o Centro-Oeste, devido ao aumento de 11,92%, e com o Sul, região onde foi registrado o maior aumento da pobreza: 18,47% de famílias foram acrescentadas à linha de pobreza.

No mesmo período, quase foi atingida a totalidade da cobertura do público-alvo do Bolsa Família: das 11.206.211 famílias que vivem com renda per capita mensal de até R\$ 120,00, 99,21% recebiam o benefício em 2006. Novamente, os melhores resultados foram identificados no Nordeste: mais de 100% do público-alvo era atendido. As regiões Sudeste e Sul também tiveram resultados expressivos, acima de 95% de cobertura. Apenas o Centro-Oeste e o Norte apresentaram uma cobertura menor: o Centro-Oeste atendia, em 2006, 91% das famílias necessitadas e o Norte, apenas 89%.

A implantação do programa e a detecção de sucessos obtidos, como o melhoramento das condições de vida e saúde de seus beneficiários, não elimina os fatores estruturais promovedores da pobreza em nosso país

Sintetizando, apenas no Nordeste permite-se identificar uma eficiência maior do Bolsa Família, com mais de 100% de famílias atendidas; conseguiu-se também reduzir o número de famílias abaixo da linha de pobreza em 4,35%. Em todas as outras regiões, o número de famílias atendidas, inferior a 100%, implicou num aumento no número de famílias pobres. Isso nos permite especular que: se o atendimento do Bolsa Família chegasse a 100% em todo o território nacional, o aumento detectado no número de famílias pobres de 2004 a 2006 poderia ter sido menor.

Verifica-se que a implantação do Bolsa Família contribuiu para a diminuição da pobreza nas regiões do País, variando a intensidade dessa contribuição de acordo com a região analisada, quanto a sua conjuntura econômica, social e número de pobres existentes durante os anos de 2004 e 2006. Durante esse período, foi identificada no Brasil uma desaceleração nos índices de pobreza, se comparados à década passada, ocorrendo, em casos isolados como o Nordeste, uma redução no nível de pobreza da região. Deve-se considerar ainda que, como Rocha (2005) deixa claro, um programa social com valores modestos como o Bolsa Família terá impactos maiores em regiões de custo de vida menor. Seus efeitos são mais visíveis em regiões menos urbanizadas e sobre a população que viver sob níveis mais intensos de pobreza. Quanto maior a insuficiência de renda de dada família, maiores serão os benefícios produzidos pelo Bolsa Família.

A implantação do programa e a detecção de sucessos obtidos, como o melhoramento das condições de vida e saúde de seus beneficiários, não elimina os fatores estruturais promovedores da pobreza em nosso país. O programa de transferência de renda funciona como um atenuante da pobreza, ao contribuir para a redução da desigualdade de renda.

Estudos realizados por Soares (2007) constatam que o Bolsa Família foi responsável pela redução da desigualdade de renda do Brasil em 21%, apesar de representar apenas 0,5% da renda total familiar. Isso se deve ao fato de se tratar de uma transferência de

renda direta e contínua ao beneficiário, permitindo que seja incorporada ao orçamento familiar dos estratos mais baixos da sociedade.

Como Barros (2007) defende que a redução da desigualdade de renda promove a redução da pobreza, pode-se considerar o Bolsa Família como um caminho para a solução de dois problemas brasileiros: ao agir diretamente sobre a desigualdade, atua de maneira indireta sobre a pobreza.

Apesar de divergir de seu objetivo inicial, como reductor da pobreza, pode-se afirmar que o Bolsa Família atinge parcialmente seus objetivos: ao reduzir uma das causas da pobreza, promove sua amenização.

Deve-se, por fim, deixar claro quais as limitações do Bolsa Família: para que o programa possa gerar resultados melhores, possivelmente será necessário aumentar o repasse financeiro por ele proporcionado. Do contrário, ele continuará sendo um amenizador: um recurso para aliviar os problemas, mas não suficientemente significativo para erradicá-los.

REFERÊNCIAS

- BARROS, Ricardo Paes de et. al. *A importância da queda recente da desigualdade na redução da pobreza*. Rio de Janeiro: IPEA, 2007. (Texto para discussão n. 1256). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1256.pdf>. Acesso em: 11 set. 2007.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *O que é Bolsa Família*. [S.l.]: MDS, 2006a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/programas/transferencia-de-renda/programa-bolsa-familia/o-que-e>>. Acesso em: 28 mar. 2007.
- _____. *Tipos de benefícios pagos pelo programa*. [S.l.]: MDS, 2006b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/programas/transferencia-de-renda/program-bolsa-familia/gestao-de-beneficios>>. Acesso em: 28 mar. 2007.
- _____. *Demonstrativo - % atendimento no Bolsa Família nas UF em relação às famílias carentes*. [S.l.]: MDS, 2006c. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/ascom/bolsafamilia/bf_atendimento_uf.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2007.
- _____. *Estimativa famílias pobres 2004*. [S.l.]: MDS, 2004a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/servicos/estatisticas/dados-do-bolsa-familia>>. Acesso em: 2 ago. 2007.
- _____. *Demonstrativo – Bolsa Família – evolução nos estados*. [S.l.]: MDS, 2004b. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/ascom/varios_bf/bf_evolucaouf_092004.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2007.
- CARVALHO, Fernando et al. *Economia monetária e financeira: teoria e política*. São Paulo: Campus, 2000.
- DEDECCA, Cláudio; BARBIERI, Carolina Veríssimo. *Fome Zero e pilotos para a política social*. [S.l.], 2005. Disponível em: <<http://www.fomezero.gov.br/documentos>>. Acesso em: 28 mar. 2007.
- DELGADO, Guilherme. *As verdades e mentiras sobre a distribuição de renda no Brasil*. São Leopoldo, 14 jul. 2006. Entrevista concedida a IHU On Line. Disponível em: <http://www.unisinos.br/_ihu/index.php?option=com_entrevistas&Itemid=29&task=entrevista&id=4091>. Acesso em: 14 ago. 2007.
- IPEADATA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. [S.l.], 2007. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 27 dez. 2007.
- MANKIW, N. Gregory. *Macroeconomia*. 3. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1998.
- MARQUES, Rosa Maria. *Caderno de estudos: Desenvolvimento Social em debate – n.1, a importância do Bolsa Família nos municípios brasileiros*. Brasília: MDS, 2005. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/estatisticas/caderno_de_estudos_%20V_1.pdf>. Acesso em 18 abr. 2007.
- MICHEL, Renaut. "Distribuição de renda e pobreza no Brasil: uma proposta de agenda". In: SICSÚ, João; OREIRO, José Luís; PAULA, Luiz Fernando de (Orgs.). *Agenda Brasil: políticas econômicas para o crescimento com estabilidade de preços*. Barueri: Manok, 2003.
- OLIVEIRA, Ana Cristina Gonçalves de; ALBUQUERQUE, Antônio Celso de Paula (Orgs.). *Brasil 1994-2002: a era do Real*. Brasília: SECOM, 2002.
- PRADO, Antônio. *A queda da desigualdade e da pobreza no Brasil, visão do Desenvolvimento – n.14*. [S.l.]: BNDES, 2006. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/visao/visao_14.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2007.
- RAMOS, Lauro; MENDONÇA, Rosane. Pobreza e desigualdade de renda no Brasil. In: GIAMBIAGI, Fábio et al. (Orgs.). *Economia brasileira contemporânea, 1994-2004*. Rio de Janeiro: ELSEVIER, 2005.
- ROCHA, Sônia. Impactos sobre a pobreza dos novos programas federais de transferência de renda. *Revista de Economia Contemporânea*. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2004/artigos/A04A137.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2007.
- _____. Sônia. *Transferências de renda focalizadas: evidências recentes sobre implementação e impactos*. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <http://www.iets.org.br/article.php3?id_article=752>. Acesso em: 28 mar. 2007.
- SOARES, Sergei. et al. *Programas de transferência condicionada de renda no Brasil, Chile e México: impactos sobre a desigualdade*. Brasília: IPEA, 2007. (Texto para discussão, n. 1293). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1293.pdf>. Acesso em: 11 set. 2007.
- SULBRANDT, José. "Avaliação dos programas sociais: uma perspectiva crítica dos modelos usuais". In: KLIKSBURG, Bernardo (Org.). *Pobreza: uma questão inadiável, novas propostas a nível mundial*. Brasília: ENAP, 1994.
- WEISSHEIMER, Marco Aurélio. *Bolsa Família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.

Desigualdade e pobreza nas famílias metropolitanas: redução ou reprodução?*

Lilia Montali **

Resumo

As áreas metropolitanas brasileiras foram afetadas com mais intensidade pelo processo de reestruturação produtiva e organizacional do que as áreas urbanas não metropolitanas e áreas rurais durante a década de 1990. Nesse período acentua-se o empobrecimento nessas regiões. A partir de 2004 inicia-se a recuperação econômica, ampliam-se o emprego e as contratações regulamentadas, embora não correspondam a esse movimento acréscimos equivalentes nos rendimentos dos ocupados e nos rendimentos familiares. Tendo por referência o contexto de recuperação econômica e de ampliação do acesso aos programas de transferência de renda no país, um dos objetivos deste artigo é investigar a redução da desigualdade de renda a partir das famílias considerando o ciclo vital familiar e a vulnerabilidade ao empobrecimento.

Palavras-chave: Precarização. Pobreza. Trabalho familiar. Desigualdade de rendimento. Programas de transferência de renda.

INTRODUÇÃO

As áreas metropolitanas brasileiras foram afetadas com mais intensidade pelo processo de reestruturação produtiva e organizacional do que as áreas urbanas não metropolitanas e rurais. Esse processo, que se intensifica a partir de 1990 no País, vem atuando de forma diferenciada entre as regiões metropolitanas, relacionado à organização das atividades econômicas em cada uma delas. Associada ao baixo ritmo de crescimento da economia, a reestruturação produtiva elevou o patamar de desemprego e implicou em crescente precarização das relações de trabalho, com redução do assalariamento regulamentado e aumento

Abstract

The Brazilian metropolitan areas were more intensely affected by a productive and organizational restructuring process than non-metropolitan urban and rural areas during the 1990s. Impoverishment is emphasized in these regions during the period. Economic recovery started in 2004, expanding jobs and regulated employment, although equivalent increases by those employed and family incomes do not correspond to this movement. Having the context of economic recovery and expanded access to income transfer programmes within the country as a reference, one of this article's objectives is to investigate an income inequality reduction in these families, while considering the vital family cycle and vulnerability to impoverishment.

Keywords: *Precarization. Poverty. Family work. Income inequality. Income transfer programmes.*

de vinculações menos protegidas, como trabalho autônomo e assalariamento sem registro, dentre outras formas. Nesse período acentua-se o empobrecimento nessas regiões. A partir de 2004 inicia-se a recuperação econômica, ampliam-se o emprego e as contratações regulamentadas, embora não correspondam a esse movimento acréscimos equivalentes nos rendimentos dos ocupados e nos rendimentos familiares.

Este artigo se propõe a analisar o impacto destes processos sobre as famílias das regiões metropolitanas brasileiras nos anos de 2004 e 2006, período que, além da retomada do crescimento econômico, corresponde também à ampliação do acesso aos programas de transferência de renda que atingiram 11 mil famílias no Brasil no último ano. Dentre estes, merece destaque o Programa Bolsa Família, com mais de 8 mil domicílios beneficiários em 2006 (IBGE, 2008).

* Trabalho apresentado no III Congresso da Associação Latino-americana de População, realizado em Córdoba, Argentina, de 24 a 26 de setembro de 2008. Apresenta resultados de Projeto de Pesquisa realizado com apoio do CNPq, desenvolvido junto ao NEPP/Unicamp.

** Pesquisadora do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade Estadual de Campinas (NEPP)/Unicamp e pesquisadora do CNPq.

Os resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNAD/IBGE) de 2004, a primeira da série realizada após o início da implementação do Programa Bolsa Família no Brasil, suscitaram muitos estudos que investigaram a redução da desigualdade de renda no País, buscando explicações para essa tendência (DEDECCA, 2006; HOFFMANN, 2006; ROCHA, 2006; BARROS; FOGUEL; ULYSSEA, 2006). Há consenso neste debate sobre a participação de um conjunto de fatores na redução da desigualdade observada, dentre – estes a ampliação dos programas sociais de transferência de renda, a recuperação do salário mínimo e uma pequena recuperação do emprego assalariado. Por outro lado, o atual debate sobre a redução das desigualdades de renda evidencia o peso das transferências de renda para esse fato (SOARES et al, 2006) e justifica a busca de maior conhecimento dos impactos das transferências de renda sobre as famílias beneficiárias.

Procura-se neste artigo identificar alguns efeitos da recuperação econômica e do acesso aos programas de transferência de renda sobre os arranjos domiciliares que apresentam maiores possibilidades de serem pobres.

Esses arranjos familiares apresentam maiores fragilidades para garantir a sobrevivência e apresentam características semelhantes nas regiões metropolitanas brasileiras. Foram assim identificados os arranjos domiciliares caracterizados pelas médias de renda domiciliar per capita mais baixas que a média regional e pela maior concentração nos decis inferiores de renda.

Considerando sua composição, os arranjos domiciliares mais vulneráveis ao empobrecimento são aqueles nucleados pelo casal com idades até 34 anos, com filhos e/ou parentes, aqueles em que o casal tem idades entre 34 e 49 anos, também com a presença de filhos e/ou parentes, e as famílias chefiadas por mulher com a presença de filhos e/ou parentes. Estão associados às etapas do ciclo de vida familiar: o primeiro, à etapa inicial, em que se dá a maior parte dos nascimentos; o segundo, à etapa de consolidação, com a presença de filhos menores e maiores de quatorze anos. Nos arranjos domiciliares chefiados por mulher sem cônjuge, com a presença de filhos e/ou parentes, encontramos

maior concentração nas etapas de consolidação e de envelhecimento da família, com a presença de crianças, adolescentes e jovens. Estes arranjos domiciliares apresentam composições distintas, vivenciam momentos distintos do ciclo de vida familiar, mas têm em comum composição desfavorável para a inserção de seus componentes no mercado de trabalho ou em atividades de geração de renda, por abrigarem crianças e adolescentes, ou idosos, bem como jovens com dificuldades de inserção, expressas nas taxas de geração de renda comparativamente mais baixas. São identificados por apresentarem rendimentos médios familiares per capita mais baixos que os demais arranjos domiciliares e abaixo da média regional, bem como por apresentarem as mais elevadas concentrações entre os decis inferiores de renda familiar per capita (MONTALI; TAVARES, 2007, 2008).

De forma semelhante, Arriagada (2004), em estudo sobre as famílias latino-americanas em zonas urbanas, aponta para maior incidência da pobreza nos lares monoparentais com chefia feminina e entre as famílias nucleares com filhos nas etapas do ciclo de vida familiar relacionadas à expansão e consolidação (ARRIAGADA, 2004). Esta autora relaciona estruturas familiares e etapas do ciclo de vida familiar com a incidência da pobreza e de bem-estar em estudo que abrange famílias latino-americanas de 16 países.

Considerando esse contexto, o objetivo do artigo é investigar a redução da desigualdade de renda a partir das famílias. Investigam-se os arranjos domiciliares associados ao ciclo vital da família e à maior vulnerabilidade ao empobrecimento.

Resultados de nossa pesquisa em andamento¹ já indicam que embora se verifique, entre 2004 e 2006, aumento do rendimento familiar per capita para as famílias metropolitanas brasileiras, esse crescimento além de pequeno é desigual entre os domicílios, considerando-se os tipos de arranjos domiciliares. Estes achados questionam a possibilidade de tendência de redução da desigualdade de renda entre os domicílios com arranjos identificados como mais vulneráveis ao empobrecimento e os demais domicílios.

¹ MONTALI, L. Regiões Metropolitanas: mudanças na família e na relação família-trabalho, as condições sociais e as políticas de transferência de renda. Relatório de Pesquisa CNPq, Campinas. NEPP/Unicamp, abril 2008; Montali, L. e Tavares, M. Família, Pobreza e acesso a programas de transferência de renda nas regiões metropolitanas brasileiras. NEPP/Unicamp. Campinas, 2008. Trabalho apresentado no XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, realizado em Caxambú-MG – Brasil, de 29 de setembro a 03 de outubro de 2008.

Retomando algumas de nossas conclusões, constatou-se redução nos domicílios com rendimento zero em todos os agrupamentos de regiões metropolitanas analisados. Embora pequena, foi mais expressiva nos domicílios identificados como mais suscetíveis ao empobrecimento, bem como em domicílios unipessoais femininos e masculinos, reduzindo a indigência. Entretanto, uma das hipóteses desse estudo não se confirmou, ou seja, a hipótese de que o acesso aos programas de transferência de renda e o contexto de retomada do emprego poderiam promover redução da desigualdade de rendimentos para os grupos de domicílios identificados como mais vulneráveis ao empobrecimento. Pelo contrário, um dos indícios observados é de movimento inverso, pois se por um lado ocorre pequena elevação no rendimento familiar per capita nas regiões metropolitanas brasileiras no período analisado, por outro, essa elevação é distinta entre os tipos de arranjos domiciliares e ocorre de forma desfavorável em relação aos três tipos de família identificados como mais vulneráveis ao empobrecimento, reproduzindo a desigualdade de renda entre os domicílios.

Assim, este artigo se propõe a aprofundar o estudo dessa questão através da análise, segundo os tipos de arranjos domiciliares, do acesso a programas sociais de transferência de renda e da identificação da composição da renda domiciliar em sua parcela oriunda do trabalho e daquela das transferências. A análise desse conjunto de informações é baseada nos microdados das PNAD/IBGE 2004 e 2006, que trazem informações sobre o acesso a programas governamentais de transferência de renda.

REGIÕES METROPOLITANAS BRASILEIRAS: REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA E EMPOBRECIMENTO

A tendência de metropolização da pobreza é evidenciada por estudos realizados por Sônia Rocha. Esta autora mostra, em um primeiro momento, a redução da proporção dos contingentes mais pobres no rural, relacionado aos processos de urbanização e de industrialização, e um comportamento menos favorável nas áreas urbanas não metropolitanas, bem como a tendência à metropo-

lização da pobreza no período entre 1970 e 1999 (ROCHA, 2003). Segundo Rocha (2003), a queda das proporções de pobres e indigentes nas áreas rurais e a redução da população rural tornam a pobreza e a indigência no Brasil crescentemente fenômenos urbanos e metropolitanos.

Suas análises sobre os anos 1990 e 2000, baseadas nas PNAD/IBGE, revelam que entre 1995 e 2003 há tendência de crescimento mais intenso da proporção de pobres no conjunto das regiões metropolitanas brasileiras que o ocorrido para o conjunto das áreas rurais e das áreas urbanas brasileiras (ROCHA, 2006b). Indica também que a queda na proporção de pobres ocorrida em 2004, verificada em todas as áreas de residência, foi comparativamente mais tênue para as regiões metropolitanas, referindo-se às nove regiões metropolitanas que incluem as capitais estaduais.

Essa tendência foi reafirmada pelos dados da PNAD 2006. Segundo Rocha (2006a) há continuidade na queda da proporção de pobres na população brasileira, que passa a ser de 26,9%, no entanto há também continuidade da tendência de concentração da pobreza nas áreas urbanas e metropolitanas. Em movimento contrário ao que ocorre na população do País, nas regiões metropolitanas constata-se o crescimento da proporção de pobres: em 2005, 35,5% dos pobres do Brasil estavam nessas áreas e, em 2006, 36,3% deles (SOARES, 2007).

Há, no entanto, diferenças nesse comportamento entre as regiões metropolitanas, segundo o estudo de Rocha (2006a), que aponta comportamento desfavorável mais acentuado para a de São Paulo, com evolução adversa da pobreza entre 2003 e 2004. Mostra ainda que o comportamento do estrato metropolitano, que é uma média dos resultados das regiões metropolitanas brasileiras, é afetado pelo maior peso relativo da Região Metropolitana de São Paulo. Elenca quatro fatores explicativos do maior empobrecimento na Região Metropolitana de São Paulo, quais sejam: a) a fraca criação de postos de trabalho; b) evolução desfavorável do rendimento do trabalho; c) aumento relativamente forte do custo de vida dos pobres; d) menor impacto positivo dos programas de transferência de renda com valores fixados com base em parâmetros nacionais (ROCHA, 2006b).

Essas informações somam-se ao fato de que o processo de reestruturação produtiva afetou com mais intensidade as áreas metropolitanas brasileiras, em detrimento das áreas urbanas não metropolitanas e rurais, bem como de que vem atuando de forma diferenciada entre as regiões metropolitanas, relacionada à organização das atividades econômicas em cada uma delas.

Conforme já mencionado, a reestruturação produtiva que se intensifica a partir de 1990 elevou o patamar de desemprego e implicou em crescente precarização das relações de trabalho, com redução do assalariamento regulamentado e aumento de vinculações menos protegidas, tais como trabalho autônomo e assalariamento sem registro. Estas mudanças no mercado de trabalho provocaram desde o início dos anos 1990 progressiva queda dos rendimentos dos ocupados. Estudo da Fundação Seade e Dieese (2006)² sobre o mercado de trabalho nas regiões metropolitanas mostra queda no rendimento médio real dos ocupados entre 1998 e 2005, da ordem de 4,1% ao ano, equivalendo a uma perda acumulada no período de 25,6%. Evidencia que as perdas mais intensas ocorreram nas áreas metropolitanas de São Paulo e de Recife, da ordem de 5,0% e 4,9% ao ano, respectivamente. Outros estudos vêm apontando a queda do rendimento dos ocupados nesse período (MENDONÇA; HOFFMANN, 2003; BARROS; FOGUEL; ULYSSEA, 2006; FUNDAÇÃO SEADE; DIEESE, 2006; ROCHA, 2006a, dentre outros).

Embora tenha havido a retomada do crescimento do emprego a partir de 2004 e a elevação do rendimento dos ocupados, dados anualizados da Fundação Seade para um conjunto de regiões metropolitanas indicam elevação bastante modesta do crescimento do rendimento real dos ocupados. Na comparação entre os anos de 2006 e 2007, o emprego cresce 3,5% nas regiões metropolitanas, ao passo que o rendimento médio dos ocupados cresce 1,3%. Retomando a análise a partir de 1998, os dados da Fundação Seade mostram, entre 1998 e 2007, a permanência da queda do rendimento médio real dos

ocupados (-22,6%), concomitante ao crescimento do emprego de 26,3%. Estas tendências são interpretadas como indicativas de crescimento do emprego com remunerações baixas, incluindo-se os assalariados, pois para estes é mais acentuado o crescimento do emprego (34,6%), porém permanece elevada a queda do rendimento (-19,8%) para o mesmo período³.

Relacionado a tais processos, foi constatado o empobrecimento dos domicílios nos anos 1990 e início dos 2000 na Região Metropolitana de São Paulo por estudo que analisou dados da série Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) da Fundação Seade desde 19895 (MONTALI, 2004a; 2006). A queda da renda familiar per capita reflete a queda dos rendimentos do trabalho decorrente da precarização e do desemprego recorrente sob a reestruturação produtiva e o baixo crescimento econômico até 2004. Enquanto uma forma de enfrentamento do desemprego e da mudança do padrão do emprego, que afetou mais fortemente os provedores masculinos e filhos jovens, bem como possibilitou a ampliação da participação da mulher no mercado de trabalho, constatou-se a articulação de rearranjos familiares de inserção no mercado de trabalho, com maior participação do cônjuge feminino e da chefe feminina em atividades remuneradas e na provisão familiar. O estudo longitudinal da segunda metade dos anos 1980 até a primeira metade dos anos 2000 evidenciou que esses rearranjos familiares de inserção no mercado de trabalho atenuaram o empobrecimento, porém não conseguiram impedir a queda da renda domiciliar, no caso da Região Metropolitana de São Paulo (MONTALI, 2006).

Buscando conhecer se os rearranjos familiares de inserção no mercado e as mudanças na relação família-trabalho ocorriam também nas demais regiões metropolitanas brasileiras, foram pesquisadas a generalização e as especificidades desse processo na década de 2000 (MONTALI; TAVARES, 2008). Constatou-se nas regiões metropolitanas brasileiras convergência em relação aos arranjos familiares de inserção no mercado de trabalho e na

O processo de reestruturação produtiva afetou com mais intensidade as áreas metropolitanas brasileiras

² O agregado metropolitano do Sistema PED (Pesquisa de Emprego e Desemprego - Fundação Seade/Dieese) apresenta alguma distinções em relação à PNAD/IBGE, pois abrange seis áreas metropolitanas (São Paulo, Porto Alegre, Distrito Federal, Belo Horizonte, Salvador e Recife).

³ Informações disponibilizadas em <http://www.seade.gov.br>, PED – Regiões Metropolitanas, tabelas 10 e 11. Acesso em 02/04/2008.

responsabilidade pela provisão familiar através da análise dos microdados da PNAD 2004 e 2006. As variações regionais encontradas estão relacionadas às especificidades dos arranjos familiares vigentes em cada região, à estrutura etária da população e, também, às características da organização das atividades econômicas e do processo distinto que a reestruturação assumiu em cada uma delas (MONTALI; TAVARES, 2007; 2008). Constataram-se, também, semelhanças nas regiões metropolitanas brasileiras no que se refere aos grupos domiciliares mais vulneráveis ao empobrecimento, referidos anteriormente.

A RECENTE REDUÇÃO DA DESIGUALDADE

Como mencionado na introdução deste artigo, a redução da desigualdade de renda no Brasil a partir de 2002 foi apontada por vários estudos. O indicador usualmente utilizado nessas análises é o índice de Gini ou o coeficiente de Gini. Segundo Soares (2008), o coeficiente de Gini da renda domiciliar per capita cai de 59,4 – patamar em que se encontrava desde 1999 –, em 2001, para 58,7 em 2002. A tendência de redução continua nos anos seguintes, quando o coeficiente de Gini passa a ser de 56,9 em 2004, e de 55,9 em 2006. Ainda segundo Soares (2008) a redução de 3,5 pontos no coeficiente de Gini (x 100) no período equivale a 0,7 pontos ao ano.

Nas regiões metropolitanas brasileiras também ocorre redução da desigualdade de renda domiciliar per capita da ordem de 1,2 pontos percentuais segundo o coeficiente de Gini, entre 2004 e 2006 (Tabela 1). Entre as regiões metropolitanas (RM) há diferenças na redução, mais acentuada nas regiões metropolitanas da Região Nordeste e da Região Sudeste.

Nas regiões metropolitanas brasileiras também ocorre redução da desigualdade de renda domiciliar per capita da ordem de 1,2 pontos percentuais segundo o coeficiente de Gini, entre 2004 e 2006

As regiões metropolitanas brasileiras apresentaram tanto em 2004, como em 2006 indicadores mais elevados de concentração da renda domiciliar per capita comparativamente ao País, mesmo tendo apresentado redução maior do coeficiente de Gini de 1,2 pontos, enquanto, para o Brasil, essa redução foi de um ponto.

Nas regiões metropolitanas brasileiras também se observam tendências apontadas para o Brasil na literatura, quais sejam de elevação da renda domiciliar per capita, bem como de crescimento mais acentuado do rendimento médio dos domicílios nos decis inferiores, resultando na redução da desigualdade nas áreas metropolitanas.

Se por um lado o conjunto de indicadores sugere a redução da desigualdade nas regiões metropolitanas brasileiras, ao se considerar os domicílios segundo arranjos domiciliares, por outro a indicação é de manutenção da desigualdade de rendimentos entre aqueles indicados como os mais vulneráveis ao empobrecimento e os demais.

Como mencionado na introdução deste artigo, a hipótese de que o contexto de retomada do emprego e o acesso aos programas de transferência de renda, verificados entre 2004 e 2006, poderiam promover redução da desigualdade de rendimentos para os grupos de domicílios identificados como mais vulneráveis ao empobrecimento não se confirmou. A pequena elevação no rendimento familiar per capita que ocorreu nas regiões metropolitanas brasileiras no período analisado é distinta entre os tipos de arranjos domiciliares e ocorre de forma desfavorável em relação aos três tipos de família identificados como mais vulneráveis ao empobrecimento, reproduzindo a desigualdade de renda entre os domicílios (Tabela 2).

Tabela 1
Coeficiente de Gini para 2004 e 2006 – Agrupamento de Regiões Metropolitanas segundo grandes Regiões

Ano	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Total
2004	56,16	61,34	56,48	55,60	57,74
2006	55,76	58,75	55,40	54,62	56,53

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004/2006.
Elaboração: Montali, L., NEPP/Unicamp.

Tabela 2
Rendimento domiciliar per capita médio segundo tipos de arranjos domiciliares
Agrupamento de Regiões Metropolitanas segundo grandes Regiões – 2004/2006

	Tipos de arranjos	Região Norte	Região Nordeste	Região Sudeste	Região Sul	Total
2004 ⁽¹⁾	Casais	341,1	364,3	573,3	630,6	535,2
	Casal sem filhos	687,3	650,2	1.055,3	1.013,2	979,0
	Casal com filhos e parentes	305,8	334,7	507,5	570,5	476,6
	Casal até 34 anos com filhos e parentes	223,0	225,5	348,3	385,6	324,9
	Casal de 35 a 49 anos com filhos e parentes	334,1	365,9	538,8	580,6	507,9
	Casal de 50 anos e mais com filhos e parentes	414,9	475,2	743,3	925,2	703,0
	Chefe feminina sem cônjuge	337,7	331,9	564,5	593,6	507,8
	Chefe feminina sem cônjuge – e/ou filhos e/ou parentes	320,1	307,1	493,4	498,2	444,1
	Chefe feminina unipessoal	815,9	810,5	1.223,5	1.289,4	1.176,1
	Chefe masculino sem cônjuge	496,4	591,2	973,8	1.121,1	898,0
	Chefe masculino sem cônjuge – e/ou filhos e/ou parentes	404,7	483,6	767,4	806,4	696,4
	Chefe masculino unipessoal	784,3	827,2	1.365,5	1.619,3	1.289,9
	Total	349,6	367,2	590,7	647,6	546,9
2006	Casais	404,0	426,5	695,4	663,3	630,7
	Casal sem filhos	722,0	710,4	1.173,2	1.073,9	1.074,8
	Casal com filhos e parentes	375,6	392,3	623,1	592,5	565,9
	Casal até 34 anos com filhos e parentes	244,5	262,1	397,8	377,8	361,2
	Casal de 35 a 49 anos com filhos e parentes	394,9	414,7	648,8	602,1	591,8
	Casal de 50 anos e mais com filhos e parentes	533,4	590,2	897,4	982,4	839,8
	Chefe feminina sem cônjuge	350,8	371,4	623,2	660,9	563,2
	Chefe feminina sem cônjuge – e/ou filhos e/ou parentes	330,2	342,5	552,9	560,6	497,7
	Chefe feminina unipessoal	917,9	882,6	1.248,0	1.404,7	1.221,3
	Chefe masculino sem cônjuge	525,6	665,9	1.079,3	1.126,0	992,8
	Chefe masculino sem cônjuge – e/ou filhos e/ou parentes	352,5	519,9	783,8	761,0	716,4
	Chefe masculino unipessoal	1.065,2	969,3	1.651,8	1.762,7	1.535,9
	Total⁽¹⁾	397,6	424,0	700,4	685,3	634,4

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Elaboração: MONTALI, L. NEPP/Unicamp.

⁽¹⁾ O total inclui outros tipos de arranjos domiciliares (residual).

⁽²⁾ Em valores de 2006 (INPC).

Os arranjos domiciliares identificados como mais vulneráveis ao empobrecimento apresentam, em termos comparativos, os níveis mais baixos de rendimentos familiares per capita e, também, apresentam maior concentração nos decis inferiores de renda domiciliar nos dois momentos analisados. Ao se cotejar as proporções de arranjos domiciliares por tipologia e a sua distribuição por decis de renda (Tabela 3), verifica-se que os três tipos de arranjos domiciliares mais vulneráveis ao empobrecimento compõem 58% das famílias do conjunto das regiões metropolitanas brasileiras, ao passo que correspondem a cerca de 79% das famílias encontradas no decil correspondente aos 20% mais pobres. Fazem ainda 71% dos domicílios que compõem os 50% mais pobres nos anos de 2004 e 2006. Além disso, comparativamente aos demais tipos de arranjos domiciliares analisados, apresentam as maiores proporções entre os domicílios que se encontram

abaixo do 5º decil da distribuição de renda domiciliar per capita das regiões metropolitanas brasileiras, que coincide com o valor do salário mínimo em 2006. Em outras palavras, respectivamente 67%, 48,6% e 52% dos domicílios nucleados pelo casal de até 34 anos com filhos, pelo casal entre 35 a 49 anos com filhos e pelo chefe feminino sem cônjuge com filhos estão, em 2006, abaixo da mediana da distribuição de renda domiciliar per capita metropolitana (Tabela 3). Em contraste, nos demais tipos de arranjos domiciliares as proporções variam entre 22% e 36% abaixo do 5º decil, ou seja, dentre os 50% mais pobres em 2006.

Deve-se ressaltar que, considerando-se o total dos domicílios do conjunto metropolitano, cerca de 44% deles encontram-se abaixo da renda per capita mediana, ou seja, entre os 50% mais pobres.

A concentração dos arranjos domiciliares aqui identificados como mais vulneráveis ao empobreci-

Tabela 3
Distribuição dos domicílios por arranjos domiciliares, segundo tamanho médio e distribuição nos decís inferiores da renda domiciliar per capita – Regiões Metropolitanas Brasileiras – 2004/2006

Tipos de arranjos	Tamanho médio	Distribuição tipologia	% coluna Distribuição nos decís inferiores		% linha Distribuição nos decís inferiores		
			20%	50%	20%	50%	
2004 ⁽¹⁾	Casais	3,8	63,9	65,4	65,8	15,6	44,5
	Casal sem filhos	2,2	13,1	3,4	7,4	3,9	24,5
	Casal com filhos e parentes	4,2	50,8	62,0	58,4	18,6	49,7
	Casal até 34 anos com filhos e parentes	3,9	17,0	31,1	25,9	27,2	64,3
	Casal de 35 a 49 anos com filhos e parentes	4,4	20,5	20,5	21,2	15,3	44,9
	Casal de 50 anos e mais com filhos e parentes	4,4	9,8	5,4	6,7	8,6	30,7
	Chefe feminina sem cônjuge	2,8	26,9	29,3	28,1	16,5	44,9
	Chefe feminina sem cônjuge – e/ou filhos e/ou parentes	3,3	20,5	27,2	24,2	20,1	50,8
	Chefe feminina unipessoal	1,0	6,4	2,0	3,9	4,8	25,9
	Chefe masculino sem cônjuge	1,8	9,2	5,4	6,1	8,8	28,4
	Chefe masculino sem cônjuge – e/ou filhos e/ou parentes	3,0	3,7	2,3	2,8	9,4	32,7
	Chefe masculino unipessoal	1,0	5,5	3,1	3,3	8,4	25,5
	Total⁽¹⁾	3,4	100,0	100,0	100,0	15,2	43,1
	2006	Casais	3,7	62,9	65,7	65,3	15,9
Casal sem filhos		2,2	13,8	3,4	8,1	3,8	26,1
Casal com filhos e parentes		4,2	49,2	62,3	57,2	19,3	51,6
Casal até 34 anos com filhos e parentes		3,9	15,8	30,3	24,3	28,7	67,0
Casal de 35 a 49 anos com filhos e parentes		4,3	20,0	22,1	21,9	16,9	48,6
Casal de 50 anos e mais com filhos e parentes		4,2	10,2	5,0	7,0	7,7	31,1
Chefe feminina sem cônjuge		2,7	27,4	29,3	28,5	16,3	46,1
Chefe feminina sem cônjuge – e/ou filhos e/ou parentes		3,3	20,8	27,3	24,4	20,0	52,1
Chefe feminina unipessoal		1,0	6,7	2,0	4,1	4,5	27,3
Chefe masculino sem cônjuge		1,8	9,7	5,1	6,2	7,9	28,1
Chefe masculino sem cônjuge – e/ou filhos e/ou parentes		3,0	4,0	2,8	3,3	10,6	36,8
Chefe masculino unipessoal		1,0	5,7	2,3	2,9	6,1	22,2
Total⁽¹⁾		3,3	100,0	100,0	100,0	15,2	44,3

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Elaboração: MONTALI, L., NEPP/Unicamp.

⁽¹⁾ O total inclui outros tipos de arranjos domiciliares (residual).

⁽²⁾ Em valores de decís do rendimento de 2006.

mento nas faixas inferiores da renda domiciliar per capita é evidenciada também pela concentração destes arranjos nas categorias equivalentes a até um salário mínimo e pela acentuação dessa concentração em 2006 (Tabela 4).

A elevação do rendimento domiciliar per capita que ocorreu para todos os tipos de arranjo domiciliar é identificada também através da distribuição dos domicílios segundo estratos com base no salário mínimo. Três pequenas mudanças podem ser ressaltadas nessa análise referente à evolução entre 2004 e 2006: pequena redução da proporção de domicílios com rendimento zero (0,5 pontos percentuais), pequeno aumento na proporção de domicílios com até um salário mínimo (3,9 pontos percentuais) e na proporção daqueles entre meio e um salário mínimo (4,6 pontos percentuais). Nos demais estratos não ocorreram acréscimos (Tabela 4).

É importante notar que embora a redução dos domicílios com renda zero seja pequena em pontos percentuais para a média dos domicílios metropolitanos (0,5%), foi mais expressiva naqueles mais vulneráveis ao empobrecimento, sob análise, e nos domicílios unipessoais femininos e masculinos. Conforme mencionado anteriormente, entre 2004 e 2006 ocorre importante aumento daqueles que se encontram nas faixas de até meio salário mínimo e entre meio e um salário mínimo.

Presumimos que a redução da proporção de domicílios com renda zero nas regiões metropolitanas brasileiras seja uma evidência de impactos de programas de transferência de renda. Essa redução foi observada com intensidade semelhante em todos os agrupamentos de áreas metropolitanas segundo as grandes regiões, com a exceção daquelas da Região Sul, onde essa redução apresentou menor

Tabela 4
Distribuição dos domicílios por faixas de rendimento domiciliar per capita, segundo tipologia de arranjos domiciliares – Regiões Metropolitanas Brasileiras – 2004/2006

Tipos de arranjos	Sem rendimento	Até 0,5 SM	Mais de 0,5 a 1 SM	Mais de 1 a 1,5 SM	Mais de 1,5 a 3 SM	Mais de 3 a 5 SM	Mais de 5 a 10 SM	Mais de 10 SM	Total
2004⁽¹⁾									
Casais	1,2	14,4	23,2	17,2	23,7	10,0	7,1	3,3	100,0
Casal sem filhos	1,1	2,8	13,9	17,9	30,9	14,0	11,0	8,4	100,0
Casal com filhos e parentes	1,2	17,4	25,6	17,0	21,9	9,0	6,0	2,0	100,0
Casal até 34 anos com filhos e parentes	2,1	25,2	31,7	16,5	16,0	5,0	2,8	0,9	100,0
Casal de 35 a 49 anos com filhos e parentes	0,8	14,5	24,1	16,7	24,5	10,3	7,0	2,1	100,0
Casal de 50 anos e mais com filhos e parentes	0,4	8,3	17,0	17,3	27,8	14,6	10,7	4,0	100,0
Chefe feminina sem cônjuge	2,0	14,4	19,9	18,3	23,0	10,7	7,2	4,5	100,0
Chefe feminina sem cônjuge – e/ou filhos e/ou parentes	1,7	18,4	25,1	15,7	21,3	9,8	5,5	2,4	100,0
Chefe feminina unipessoal	3,0	1,9	3,0	26,7	28,2	13,6	12,4	11,3	100,0
Chefe masculino sem cônjuge	3,4	5,5	10,0	18,9	26,9	15,4	10,7	9,3	100,0
Chefe masculino sem cônjuge – e/ou filhos e/ou parentes	1,2	8,2	18,0	16,7	26,2	14,3	9,8	5,7	100,0
Chefe masculino unipessoal	4,8	3,6	4,7	20,4	27,4	16,1	11,3	11,7	100,0
Total⁽¹⁾	1,6	13,6	21,1	17,6	23,8	10,7	7,4	4,2	100,0
2006									
Casais	0,8	18,7	26,6	16,8	21,0	7,7	5,9	2,5	100,0
Casal sem filhos	1,0	6,5	18,7	17,8	29,5	11,0	9,8	5,9	100,0
Casal com filhos e parentes	0,7	22,2	28,8	16,5	18,	6,8	4,8	1,6	100,0
Casal até 34 anos com filhos e parentes	1,4	32,2	33,4	14,3	12,6	3,8	1,9	0,3	100,0
Casal de 35 a 49 anos com filhos e parentes	0,5	19,8	28,4	17,0	19,7	7,6	5,5	1,7	100,0
Casal de 50 anos e mais com filhos e parentes	0,1	9,3	21,7	19,2	27,6	10,6	8,0	3,5	100,0
Chefe feminina sem cônjuge	1,4	18,6	26,1	15,1	21,2	8,4	6,7	2,5	100,0
Chefe feminina sem cônjuge – e/ou filhos e/ou parentes	1,2	23,8	27,2	15,7	19,3	6,7	5,0	1,2	100,0
Chefe feminina unipessoal	2,1	2,5	22,7	13,3	27,2	13,7	12,1	6,5	100,0
Chefe masculino sem cônjuge	2,8	6,6	18,7	16,4	26,7	11,2	10,5	7,0	100,0
Chefe masculino sem cônjuge – e/ou filhos e/ou parentes	1,7	12,4	22,6	17,8	25,1	10,1	7,0	3,2	100,0
Chefe masculino unipessoal	3,5	2,7	16,0	15,4	27,9	11,9	12,9	9,7	100,0
Total⁽¹⁾	1,1	17,5	25,7	16,3	21,6	8,2	6,6	3,0	100,0

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios. Elaboração: MONTALI, L., NEPP/Unicamp.

Excluídos da análise dos domicílios/família, os pensionistas, empregados domésticos residentes e parentes dos empregados domésticos.

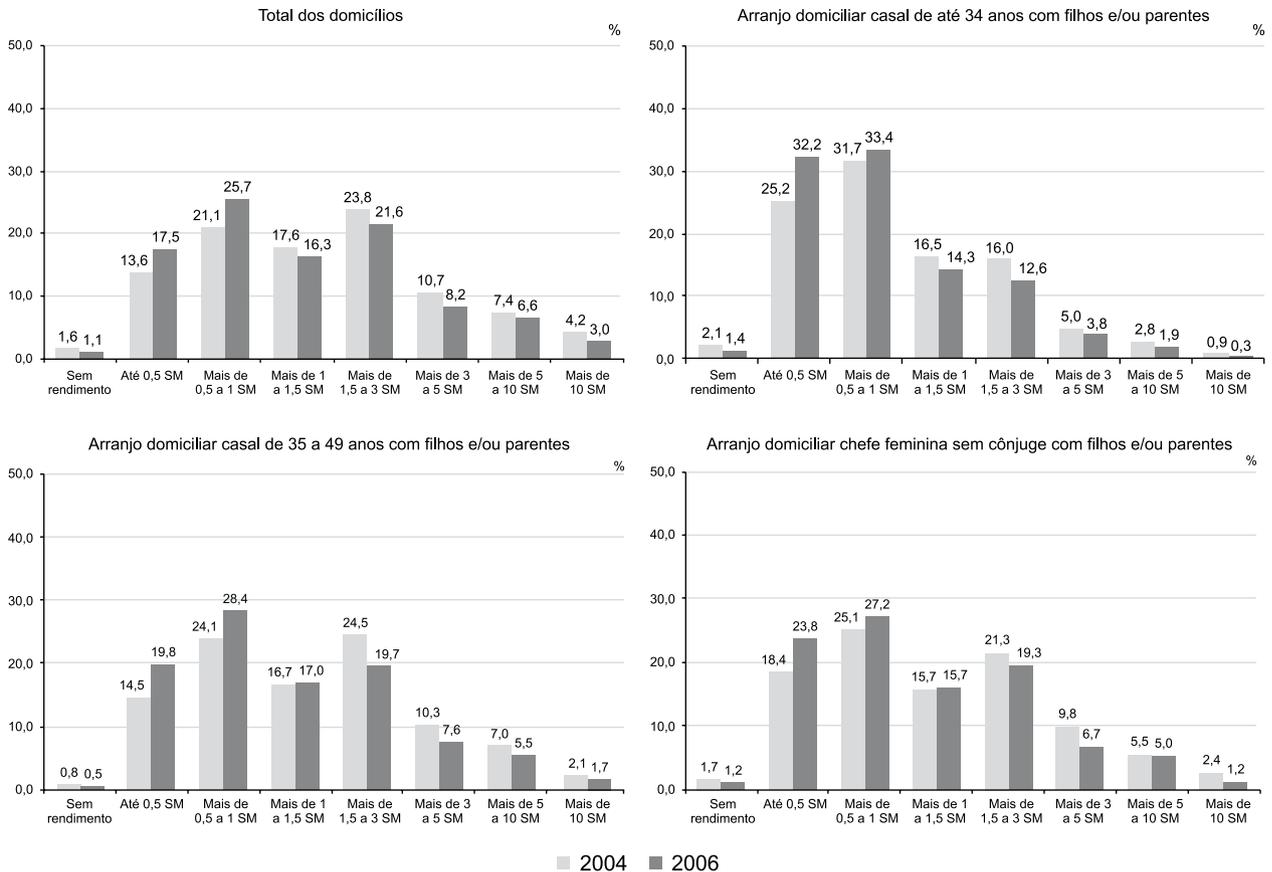
⁽¹⁾ O total inclui outros tipos de arranjos domiciliares (residual).

⁽²⁾ Em valores de 2006 (INPC); salário mínimo de 2006 R\$ 350,00.

intensidade. Concomitante a essa redução evidencia-se variação positiva entre 2004 e 2006 apenas para as faixas de rendimento domiciliar per capita entre 0,5 e 1 salário mínimo. Com base nesse movimento pode-se afirmar que há indícios de redução da indigência, porém com pequeno impacto na redução da pobreza, até o momento analisado. Esta interpretação é sugerida também por pesquisadores que interpretaram os dados da PNAD 2004 já referidos (BARROS; FOGUEL; ULYSSEA, 2006).

A interpretação de redução da indigência com pequeno impacto na redução da pobreza é respaldada

pelo contexto de precarização do trabalho referido no início deste artigo e de permanência de elevado desemprego metropolitano no período sob análise, embora com tendência de arrefecimento, além do crescimento pouco intenso da economia até 2006. Ocorrem também nesse período elevações do emprego e do emprego regulamentado, porém é ainda pequena a recuperação da renda dos ocupados e muito pequena a elevação da renda familiar per capita nas regiões metropolitanas.



Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004 e 2006. Elaboração própria. Em valores de 2006. Salário mínimo: de 2004 R\$ 260,00 e de R\$ 350,00.

Gráfico 1 Distribuição dos domicílios por faixas de rendimento domiciliar per capita, segundo salários mínimos Regiões Metropolitanas Brasileiras – 2004/2006

Os programas de transferência: pobreza e desigualdade

Ainda é bastante modesto o acesso dos domicílios das metrópoles brasileiras a programas de transferência de renda. Cerca de 9% deles tinham acesso a pelo menos um programa dessa natureza por ocasião do levantamento feito pelo PNAD – IBGE em 2004 e pouco mais de 11% em 2006. Esse percentual seria insuficiente mesmo para atender aos domicílios com rendimento familiar per capita situados nos dois decis inferiores de renda, que perfazem cerca de 15% dos domicílios metropolitanos nos dois momentos.

Dentre os domicílios brasileiros, 18,3% correspondem à proporção dos que receberam transferência de renda de programa social do governo (IBGE, 2008: Tabela 1.2.3). Há também diferenças regionais na distribuição dos domicílios brasileiros com acesso a

tais programas governamentais, estando as maiores proporções nas regiões Nordeste (35,9%) e Norte (24,6%), seguidas pelas regiões Centro-Oeste (18%), Sul (10,4%) e Sudeste (10,3%).

Embora insuficiente para as regiões metropolitanas brasileiras, o acesso à transferência de renda de programa social do governo mostra-se bem focalizado, pois cerca de 91% dos domicílios beneficiários encontravam-se entre os 50% mais pobres nos anos de 2004 e de 2006. Também indicam a focalização dos programas sociais de transferência de renda, as proporções mais elevadas do que a média no acesso pelos domicílios caracterizados por arranjos mais vulneráveis ao empobrecimento.

Para o conjunto dos domicílios metropolitanos segundo decis de renda familiar per capita, foram encontradas semelhanças em 2004 e em 2006 nas proporções daqueles com acesso a programas go-

vernamentais de transferência de renda entre os decis inferiores de renda familiar per capita. Assim, entre os 10% mais pobres, cerca de 27% têm acesso a tais programas; entre os 20% mais pobres, cerca de 53% dos domicílios têm acesso; entre os 50% mais pobres, estão cerca de 91% dos domicílios com acesso a algum tipo de programa de transferência de renda governamental. Apenas 9% dos domicílios que têm acesso a tais programas estão situados nos 6º, 7º e 8º decis. Estes dados indicam a focalização nos estratos de renda mais baixos (MONTALI; TAVARES, 2008).

Visando investigar o acesso dos domicílios aos programas de transferência de renda, utilizou-se de um recurso enquanto aproximação para análise. A estimativa do acesso dos domicílios metropolitanos a benefícios de transferência de renda foi calculada a partir da variável V1273 (Outros rendimentos recebidos na semana de referência), que inclui o rendimento mensal recebido de programa governamental de transferência de renda e também os juros de aplicações financeiras. Para estimar os benefícios oriundos das transferências de renda, utilizamos a referida variável, adotando como critério a exclusão dos domicílios situados nos decis 9º e 10º de rendimento familiar per capita, que correspondem a rendimentos superiores a R\$ 705,20 em 2004 e a R\$ 800,00 em 2006 (em valores de 2006)⁴.

O impacto dos valores transferidos por tais programas sociais sobre o rendimento familiar per capita dos domicílios com acesso é evidenciado na Tabela 5, e dois aspectos podem ser apontados.

O primeiro se refere ao maior peso das transferências nos domicílios situados no 1º decil de renda familiar per capita e à redução gradual do mesmo a partir do segundo decil. No caso dos domicílios de casais de até 34 anos com filhos e de casais de 35 a 49 anos com a presença de filhos, os percentuais de transferências sobre a renda per capita domiciliar são mais relevantes sobre aqueles situados nos três decis inferiores de renda. No caso dos domicílios das chefes femininas sem a presença de cônjuge e com filhos e/ou parentes, embora com menor in-

tensidade que no primeiro decil, a proporção das transferências sobre a renda per capita é relevante em praticamente todos os decis de renda.

O segundo aspecto refere-se ao fato de que no 1º e no 5º decis são especialmente relevantes os impactos das transferências de renda para os domicílios unipessoais femininos e masculinos. O programa Bolsa Família amplia o benefício para famílias pobres sem filhos e possivelmente foi incorporado um maior número de domicílios em situação de indigência, ampliando-se o impacto das transferências nos domicílios unipessoais femininos e masculinos no 1º decil de renda familiar per capita, com importante peso na renda domiciliar (Tabela 5). A concentração no 5º decil indica o acesso desses domicílios ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), cujo valor é um salário mínimo. O corte de renda do 5º decil é praticamente coincidente com o valor do salário mínimo nos anos de 2004 e 2006, conforme observado na nota 5 deste texto.

O acesso a programas se distribui segundo os distintos arranjos domiciliares associados a ciclos vitais da família (Tabela 6). O Benefício de Prestação Continuada, que atende deficientes e principalmente idosos em situação de risco, apresenta peso maior entre as famílias unipessoais masculinas e femininas – caracterizadas por idosos –, entre os arranjos nucleados pelos casais de 50 anos, com filhos e/ou parentes, bem como entre os casais sem filhos residentes, dentre os quais uma parcela importante é composta por idosos. Representa ainda cerca de 13% dos benefícios a que têm acesso os domicílios com chefia feminina sem a presença de cônjuge, lembrando que 55% das chefes nesses arranjos têm 50 anos e mais. Nos demais arranjos familiares é pouco expressiva sua participação (Tabela 6).

Os programas Bolsa Família e PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), por sua vez, apresentam peso importante entre os programas de transferência de renda a que têm acesso os três tipos de arranjos já mencionados como mais vulneráveis ao empobrecimento por contarem em sua composição familiar com parcela importante de crianças, adolescentes e jovens, ou seja, os seguintes tipos de arranjo domiciliar: casal de até 34 anos, com filhos e/ou parentes; casal entre 34 e 49 anos, com filhos

⁴ Os decis equivalem em reais, para o ano de 2004 (em valores de 2006), a: 1º decil: R\$ 83,16; 2º decil: R\$ 129,61; 3º decil: R\$ 177,13; 4º decil: R\$ 228,97; 5º decil: R\$ 291,62; 6º decil: R\$ 378,02; 7º decil: R\$ 503,31; 8º decil: R\$ 705,28; 9º decil: R\$ 1188,07; 10º decil: R\$ 66153,86. Para o ano de 2006 equivalem a: 1º decil: R\$ 106,00; 2º decil: R\$ 160,00; 3º decil: R\$ 212,00; 4º decil: R\$ 271,00; 5º decil: R\$ 350,00; 6º decil: R\$ 433,00; 7º decil: R\$ 575,00; 8º decil: R\$ 800,00; 9º decil: R\$ 1350,00; 10º decil: R\$ 46266,00. O Salário Mínimo no ano de 2006 corresponde a R\$ 350,00.

Tabela 5
Proporção da transferência de renda segundo decis do rendimento domiciliar per capita por
tipologia de arranjo domiciliar – Estimativa (%)⁽¹⁾ – Domicílios com acesso aos programas sociais
Regiões Metropolitanas Brasileiras – 2004/2006

	Decil 1	Decil 2	Decil 3	Decil 4	Decil 5	Decil 6	Decil 7	Decil 8	Total
2004⁽¹⁾									
Casais	23,0	14,8	11,9	10,5	13,1	10,3	10,2	8,6	13,0
Casal sem filhos	34,1	19,0	24,3	18,7	31,5	18,1	13,5	12,8	19,5
Casal com filhos e parentes	22,8	14,6	11,0	9,8	9,3	8,7	9,4	6,9	12,1
Casal até 34 anos com filhos e parentes	24,7	15,5	11,7	9,5	8,0	7,6	10,7	6,9	13,5
Casal de 35 a 49 anos com filhos e parentes	21,2	13,5	9,9	7,2	7,9	6,9	7,0	5,9	10,5
Casal de 50 anos e mais com filhos e parentes	18,9	15,4	12,0	14,6	13,9	13,1	10,8	7,4	13,1
Chefe feminina sem cônjuge	33,4	20,0	18,2	15,9	32,1	17,0	19,0	16,0	21,4
Chefe feminina sem cônjuge – e/ou filhos e/ou parentes	32,9	19,3	17,4	15,2	17,9	15,9	15,8	13,9	18,3
Chefe feminina unipessoal	78,1	49,0	51,5	49,0	79,0	24,8	38,6	19,3	45,6
Chefe masculino sem cônjuge	34,9	23,8	26,1	20,9	59,8	22,6	22,3	24,0	30,2
Chefe masculino sem cônjuge – e/ou filhos e/ou parentes	25,4	21,0	25,1	21,8	22,0	18,8	10,5	13,3	18,7
Chefe masculino unipessoal	88,3	46,3	31,8	14,4	81,2	29,1	34,7	33,1	46,8
Total⁽²⁾	25,1	16,1	13,8	12,1	21,3	12,8	13,4	12,0	15,8
2006									
Casais	24,4	15,3	15,0	13,5	17,6	13,1	14,1	11,0	15,7
Casal sem filhos	36,1	24,1	35,4	27,3	39,0	23,9	20,5	14,8	26,0
Casal com filhos e parentes	24,1	15,0	13,1	12,2	12,7	10,5	11,6	9,6	14,1
Casal até 34 anos com filhos e parentes	25,3	14,5	12,3	9,9	10,0	9,0	11,0	9,2	14,2
Casal de 35 a 49 anos com filhos e parentes	22,9	14,0	12,1	10,0	10,2	9,0	10,9	10,0	12,7
Casal de 50 anos e mais com filhos e parentes	24,0	18,9	16,9	19,0	19,9	15,0	12,6	9,4	16,7
Chefe feminina sem cônjuge	34,9	21,3	22,2	19,7	38,6	19,4	23,5	18,6	25,2
Chefe feminina sem cônjuge – e/ou filhos e/ou parentes	33,7	20,7	21,8	19,3	22,3	17,4	18,8	16,0	21,3
Chefe feminina unipessoal	78,3	50,9	41,6	36,7	96,1	27,0	39,5	24,9	51,6
Chefe masculino sem cônjuge	34,6	25,3	26,6	16,5	70,4	33,6	35,6	27,0	38,1
Chefe masculino sem cônjuge – e/ou filhos e/ou parentes	26,8	22,3	24,1	15,0	26,9	22,0	22,2	20,9	22,2
Chefe masculino unipessoal	84,3	59,1	51,3	24,3	95,1	48,7	47,9	34,6	60,5
Total⁽²⁾	26,6	16,9	17,1	15,0	27,3	16,0	18,5	14,5	19,1

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004 e 2006. Elaboração: MONTALI, L., NEPP/Unicamp.

⁽¹⁾ Estimativa obtida através da variável V1273; domicílios até o 8º decil de renda domiciliar per capita.

⁽²⁾ O total inclui outros tipos de arranjos domiciliares (residual).

⁽³⁾ Em valores de 2006 (INPC).

e/ou parentes; e chefe feminina sem cônjuge, com filhos e parentes⁵ (Tabela 6).

Pretende-se nesta altura da análise retomar a discussão sobre a redução ou reprodução da desigualdade, tendo por foco a desigualdade de rendimentos entre domicílios com distintos arranjos familiares.

Segundo análise de Wajzman, Turra e Agostinho (2006), considerando variáveis demográficas relacionadas à idade e ao sexo, as mudanças recentes

nos arranjos familiares não afetam a distribuição de renda no País. No entanto, ressaltamos que o que provoca a reprodução da desigualdade de renda domiciliar per capita entre os tipos de arranjos familiares são sua composição e as possibilidades de acesso ao mercado de trabalho, aos benefícios relacionados a este e aos programas sociais a que têm acesso. No caso dos arranjos domiciliares identificados neste texto como mais vulneráveis ao empobrecimento, eles têm em sua composição familiar, como constante, a presença de crianças e adolescentes e, em alguns deles, também se soma a presença de idosos. Este con-

⁵ O maior valor recebido por uma família beneficiária do Programa Bolsa Família em 2006 foi R\$ 112,00, que equivale à soma do valor fixo (R\$ 58,00) recebido apenas pelas Famílias em Extrema Pobreza e do valor variável de R\$ 18,00 para cada criança/adolescente de até 15 anos incompletos, considerando-se o máximo de 3. Por sua vez as Famílias em Situação de Pobreza recebem apenas o valor variável para o máximo de 3 crianças/adolescentes. O limite de idade se altera em 2008 para 18 anos incompletos.

Tabela 6
Distribuição dos domicílios com acesso a programas de transferência de renda por arranjos domiciliares, segundo programa – Regiões Metropolitanas Brasileiras – 2006

Tipos de arranjos domiciliares	Bolsa Família	BPC-LOAS	PETI	Outro programa ⁽²⁾	Total
Casais	76,23	8,94	1,14	13,69	100,00
Casal sem filhos	49,89	35,15	1,15	13,81	100,00
Casal com filhos e parentes	77,64	7,54	1,14	13,68	100,00
Casal até 34 anos com filhos e parentes	82,87	3,39	1,07	12,68	100,00
Casal de 35 a 49 anos com filhos e parentes	79,09	4,96	1,16	14,79	100,00
Casal de 50 anos e mais com filhos e parentes	55,82	30,07	0,68	13,43	100,00
Chefe feminina sem cônjuge	70,63	15,38	0,81	13,19	100,00
Chefe feminina sem cônjuge – e/ou filhos e/ou parentes	72,35	13,24	0,84	13,56	100,00
Chefe feminina unipessoal	32,38	62,71	0,00	4,92	100,00
Chefe masculino sem cônjuge	41,64	39,76	0,00	18,60	100,00
Chefe masculino sem cônjuge – e/ou filhos e/ou parentes	48,04	31,65	0,00	20,31	100,00
Chefe masculino unipessoal	6,14	84,72	0,00	9,14	100,00
Total⁽¹⁾	73,57	11,75	1,01	13,67	100,00

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2006. Elaboração: MONTALI, L., NEPP/Unicamp.

⁽¹⁾ O total inclui outros tipos de arranjos domiciliares (residual).

⁽²⁾ Federal, estadual ou municipal.

junto de características indica grupos com maiores restrições para absorção no mercado de trabalho e que apresentam taxas de geração de renda mais baixas (MONTALI; TAVARES, 2008).

Por outro lado, considerando-se o acesso desses domicílios a programas sociais de transferência de renda, observa-se que exatamente os arranjos identificados como mais vulneráveis ao empobrecimento (nucleados por casais de até 34 anos com filhos; casais entre 35 e 49 anos com filhos; e chefe feminino sem cônjuge e com filhos) têm, predominantemente, acesso ao Programa Bolsa Família – que transfere benefícios com valores mais baixos – e pequeno acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), cujo valor é de um salário mínimo (Tabela 6). Os demais tipos de arranjos domiciliares que apresentam rendimento domiciliar per capita mais elevado e que incluem maior proporção de pessoas de 60 anos e mais, são os que têm acesso ao BPC, cujo valor, como mencionado, é de um salário mínimo. São esses domicílios também os que contam com aposentadorias e pensões para a composição do rendimento domiciliar (Tabelas 7 e 8).

Embora não sejam elevados os valores médios das transferências de renda por domicílio com acesso, fica evidente a disparidade do valor entre

os domicílios caracterizados por arranjos associados às etapas inicial e de consolidação do ciclo de vida familiar e aqueles associados à etapa do envelhecimento da família (Tabela 7).

Destacam-se com valores médios mais elevados de transferência por domicílio aqueles unipessoais masculinos e femininos (respectivamente R\$ 321,00 e R\$ 246,00), os casais sem filhos, mas que podem contar com a presença de parentes (R\$ 200,00) e os casais de 50 anos ou mais com filhos e/ou parentes (R\$ 190,00). Entre os valores médios mais baixos estão, por ordem direta de maior vulnerabilidade ao empobrecimento, os casais de até 34 anos com filhos (R\$ 81,50), os casais entre 35 a 49 anos com filhos (R\$ 88,00) e a chefe feminina sem cônjuge e com filhos (R\$ 121,00) (Tabela 7).

A composição do rendimento domiciliar reafirma para esses arranjos familiares o peso importante do rendimento de todos os trabalhos, que representam mais que 80% do rendimento domiciliar para ambos os arranjos referidos nucleados pelo casal, e o pequeno peso das transferências de renda governamentais, menores que 12% (Tabela 8).

A análise dos arranjos domiciliares mostra que sua composição pode afetar as possibilidades de auferir renda, não apenas porque há maior ou me-

Tabela 7
Valores médios do rendimento domiciliar e de outros tipos de rendimento segundo arranjo domiciliar⁽¹⁾
Domicílios com acesso a programas de transferência de renda – Regiões Metropolitanas Brasileiras – 2006

Tipos de arranjos domiciliares	Rendimentos médios					
	Todos os trabalhos	Transferencia	Aposentadorias e pensões	Outros rendimentos	Renda domiciliar média	Renda domiciliar per capita
Casais	696,54	103,30	485,34	188,66	819,30	181,12
Casal sem filhos	471,90	199,63	521,38	91,74	714,84	297,31
Casal com filhos e parentes	704,61	98,04	479,16	193,19	824,99	174,79
Casal até 34 anos com filhos e parentes	628,56	81,49	306,72	185,33	694,40	160,48
Casal de 35 a 49 anos com filhos e parentes	750,92	87,84	454,51	172,98	860,13	176,44
Casal de 50 anos e mais com filhos e parentes	863,97	189,98	576,46	256,36	1.205,10	233,76
Chefe feminina sem cônjuge	518,76	126,70	368,71	186,26	654,69	174,93
Chefe feminina sem cônjuge – e/ou filhos e/ou parentes	525,66	120,87	369,19	186,62	670,38	167,22
Chefe feminina unipessoal	147,04	246,08	336,16	169,76	332,91	332,91
Chefe masculino sem cônjuge	648,03	209,36	530,63	136,84	804,26	250,66
Chefe masculino sem cônjuge – e/ou filhos e/ou parentes	680,73	187,53	534,28	126,35	886,90	225,11
Chefe masculino unipessoal	160,56	321,06	350,00	200,00	381,42	381,42
Total⁽¹⁾	649,06	113,30	429,25	186,47	769,16	181,17

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2006. Elaboração: MONTALI, L., NEPP/Unicamp.

⁽¹⁾ O total inclui outros tipos de arranjos domiciliares (residual).

⁽²⁾ Domicílios até o 8º decil da renda domiciliar per capita.

Tabela 8
Composição do rendimento domiciliar médio, por tipo de rendimento e de arranjo domiciliar⁽¹⁾
Domicílios com acesso a programas de transferência de renda – Regiões Metropolitanas Brasileiras – 2006

Tipos de arranjos domiciliares	Todos os trabalhos	Transferencia	Aposentadorias e pensões	Outros rendimentos	Renda domiciliar média
Casais	77,59	12,60	8,95	0,86	100,00
Casal sem filhos	40,45	27,93	31,21	0,41	100,00
Casal com filhos e parentes	79,34	11,88	7,90	0,88	100,00
Casal até 34 anos com filhos e parentes	85,76	11,72	1,80	0,71	100,00
Casal de 35 a 49 anos com filhos e parentes	82,31	10,21	6,65	0,83	100,00
Casal de 50 anos e mais com filhos e parentes	59,89	15,76	22,93	1,41	100,00
Chefe feminina sem cônjuge	58,44	19,34	19,72	2,50	100,00
Chefe feminina sem cônjuge – e/ou filhos e/ou parentes	59,55	18,01	19,93	2,51	100,00
Chefe feminina unipessoal	12,77	73,92	11,24	2,07	100,00
Chefe masculino sem cônjuge	56,33	26,03	17,02	0,61	100,00
Chefe masculino sem cônjuge – e/ou filhos e/ou parentes	60,12	21,14	18,21	0,53	100,00
Chefe masculino unipessoal	11,31	84,17	2,87	1,65	100,00
Total⁽¹⁾	72,05	14,72	11,95	1,28	100,00

Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2006. Elaboração: MONTALI, L., NEPP/Unicamp.

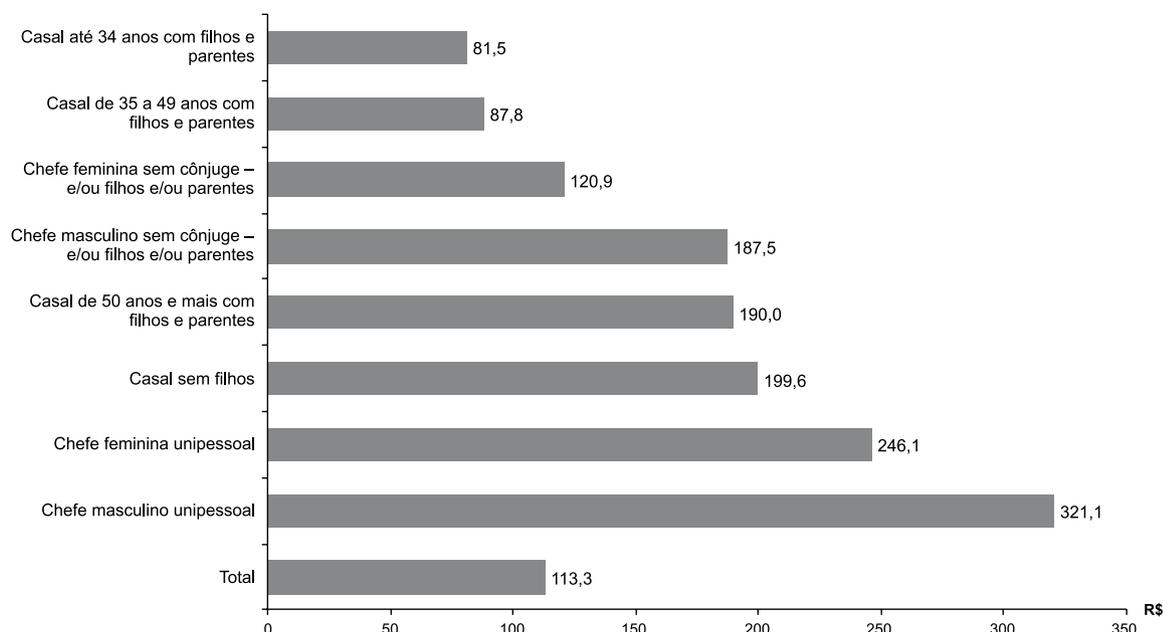
⁽¹⁾ O total inclui outros tipos de arranjos domiciliares (residual).

⁽²⁾ Domicílios até o 8º decil da renda domiciliar per capita.

nor proporção de adultos para a geração de renda, mas porque o acesso a determinados recursos também é distinto, correspondendo às etapas do ciclo de vida familiar. Um exemplo disso, como se viu anteriormente, é a composição da renda domiciliar, o tipo de transferência de renda gover-

namental e os benefícios sociais disponíveis em cada etapa do ciclo de vida familiar. Tais fatos não têm contribuído para a redução da desigualdade de renda domiciliar per capita entre os arranjos domiciliares identificados como mais vulneráveis ao empobrecimento e os demais arranjos.

DESGUALDADE E POBREZA NAS FAMÍLIAS METROPOLITANAS: REDUÇÃO OU REPRODUÇÃO?



Fonte: IBGE – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2006. Elaboração: MONTALI, L., NEPP/Unicamp.

Gráfico 2

Valor médio das transferências de renda para os arranjos domiciliares até o 8º decil com acesso a transferências por arranjo domiciliar – Regiões Metropolitanas Brasileiras

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão que se coloca é que a desigualdade entre os domicílios mais vulneráveis ao empobrecimento e os demais, menos vulneráveis, será reproduzida, e não reduzida, se mantidas as condições atuais. Por um lado em decorrência das disparidades de rendimentos no mercado de trabalho associadas à qualificação, mas também ao gênero e à idade, que limitam a inserção no mercado e a remuneração dos componentes desses tipos de arranjos domiciliares, como visto. Por outro lado, em decorrência da disparidade muito grande no valor das transferências de renda para domicílios em diferentes etapas do ciclo vital familiar. O que se pretende com essa afirmação é explicitar que as famílias nas etapas inicial e de consolidação do ciclo vital familiar – nucleadas por casal ou pela mulher sem a presença de cônjuge – têm maior acesso ao Programa Bolsa Família, cujo valor da transferência de renda é bastante menor que o valor do salário mínimo, enquanto as famílias com idosos têm acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), que é equivalente ao valor do salário mínimo. Dessa maneira, não apenas as aposenta-

dorias e pensões contribuem para a desigualdade da distribuição de renda no Brasil, como aponta Hoffmann ao decompor a contribuição de cada parcela na composição do rendimento domiciliar per capita no período 1997-2005 (HOFFMANN, 2006). Também a desigualdade do valor das transferências de renda e o acesso diferenciado a elas por domicílios em distintas etapas do ciclo de vida familiar, associados às condições mais desfavoráveis para inserção no mercado e geração de renda, contribuem para que se reproduzam as condições mais desfavoráveis e a desigualdade de rendimento domiciliar per capita.

REFERÊNCIAS

ARRIAGADA, I. Estructuras familiares, trabajo y bienestar en América Latina. In: ARRAIGADA, I.; ARANDA, V. (Comp.). *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*. Santiago de Chile: CEPAL, 2004. (Serie Seminarios y Conferencias, n. 42).

BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Org.). *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: IPEA, 2006.

BERQUÓ, E. Arranjos familiares no Brasil: uma visão demográfica. In: SCHWARCZ, L. M. (Org.). *História da vida privada no Brasil*. São Paulo: Cia das Letras, 2000. v. 4.

BOLETIM DE POLÍTICAS SOCIAIS. Brasília: IPEA, n. 13, 2007. Edição especial.

CEPAL. *La protección Social: de cara para al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, Montevideo, 2006.

DEDECCA, C. A redução da desigualdade no Brasil: uma estratégia complexa. In: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Org.). *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: IPEA, 2006.

DEDECCA, C. S. O trabalho da mulher e sua contribuição para a renda da família. *Programa Trabalho e Gênero no Brasil: formas, tempo e contribuição sócio-econômica*. Brasília: Unifem, 2005.

DRAIBE, Sonia. Por um reforço da proteção à família: contribuição à reforma dos programas de assistência social no Brasil. In: KALOUSTIAN, Sílvio M. (Org.). *Família brasileira: a base de tudo*. Brasília: UNICEF; Cortez, 1994.

DRAIBE, Sonia; RIESCO, Manuel. *Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea*. México, DF: CEPAL, 2006. (Serie Estudios y Perspectivas, n. 55).

FONSECA, Ana Maria M. *Família e política de renda mínima*. São Paulo: Cortez, 2001.

FONSECA, Ana Maria M.; COHN, A. O Bolsa Família e a questão social. In: WORKSHOP INTERNACIONAL SOBRE TRANSFERÊNCIA CONDICIONAL DE RENDA, 2., 2004, São Paulo. [Trabalhos apresentados...]. São Paulo: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004.

FUNDAÇÃO SEADE; DIEESE. *PED: O mercado de trabalho metropolitano 1998-2005*. [São Paulo]: SEADE, 2006. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/>>. Acesso em: 29 jul. 2007.

_____. *PED – Regiões Metropolitanas*. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/>>. Acesso em: 2 abr. 2008.

_____. *Resultados da Pesquisa de Condições de Vida – PCV*. SEADE, 2006. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/>>. Acesso em: 28 mar. 2008.

HOFFMANN, Marise; MENDONÇA, Sérgio. O mercado de trabalho na região metropolitana de São Paulo. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 17, n. 47, p. 21-42, 2003.

HOFFMANN, Rodolfo. Transferências de renda e redução da desigualdade no Brasil e em cinco regiões, entre 1997 e 2005. In: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Org.). *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: IPEA, 2006. v. 2.

IBGE. *Acesso a transferências de renda de programas sociais – 2006*. Rio de Janeiro, 2008. (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios).

JELIN, Elisabeth. Las familias latinoamericanas en el marco de las transformaciones globales: hacia una nueva agenda de políticas públicas. In: CEPAL. Reunión de Expertos: Políticas Hacia Las Familias, Protección e Inclusión Sociales. Buenos Aires: CONICET- Facultad de Ciencias Sociales Universidad de Buenos Aires, 2005.

LANGVIN, Annette. La famille en recherche. *Configurations familiales et vie domestique*; v. 30, p. 205-232, 2001. (Cahiers du Genre).

LEONE, Eugênia Troncoso. Trabalho da mulher em Regiões Metropolitanas do Brasil. In: PRONI, Marcelo W.; HENRIQUE, Wilnês (Orgs.). *Trabalho, mercado e sociedade: o Brasil nos anos 90*. São Paulo: UNESP; Campinas, SP; Instituto de Economia da UNICAMP, 2003.

LEONE, E. T.; HOFFMANN, R. Participação da mulher no mercado de trabalho e desigualdade de renda domiciliar per capita no Brasil: 1981-2002. *Nova Economia*, v. 14, n. 2, 2004.

MONTALI, Lilia. Família e trabalho na reestruturação produtiva: ausência de políticas de emprego e deterioração nas condições de vida. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 42, fev. 2000.

_____. Relação família-trabalho: reestruturação produtiva e desemprego. *Revista São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 17, abr./jun. 2003.

_____. Rearranjos familiares de inserção, precarização do trabalho e empobrecimento. *Revista Brasileira de Estudos de População*, Campinas, v. 21, n. 2, p. 195-216, jul./dez. 2004a.

_____. *Precarização do trabalho, desemprego e os rearranjos de inserção familiares - 1985 a 2000*. Campinas: NEPP/ UNICAMP, jun. 2004b. Relatório de Pesquisa CNPq.

_____. Provedoras e co-provedoras: mulheres-cônjuge e mulheres-chefe de família sob a precarização do trabalho e desemprego. *Revista Brasileira de Estudos de População*, São Paulo, v. 23, n. 2, p. 223-245, jul./dez. 2006.

_____. *Regiões Metropolitanas: mudanças na família e na relação família-trabalho, as condições sociais e as políticas de transferência de renda*. Campinas: NEPP/UNICAMP, abr. 2008. Relatório de Pesquisa CNPq.

MONTALI, L.; TAVARES, M. Famílias metropolitanas: precarização do trabalho e empobrecimento. In: SEMINÁRIO POPULAÇÃO, POBREZA E DESIGUALDADE. 2007. [Trabalhos apresentados...] Belo Horizonte, 2007.

_____. Família, pobreza e acesso a programas de transferência de renda nas regiões metropolitanas brasileiras. Campinas: NEPP/UNICAMP, 2008. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 16., 2008, Caxambú-MG. *Trabalho a ser apresentado...* Caxambú, MG: ABEP, 29 de setembro a 03 de outubro, 2008.

POCHMANN, M. *A metrópole do trabalho*. São Paulo: Brasiliense, 2001.

_____. *O desafio da inclusão*. São Paulo: Publisher Brasil, 2004.

ROCHA, S. *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?* Rio de Janeiro: FGV, 2003.

_____. Os "novos" programas de transferências de renda: impactos possíveis sobre a desigualdade no Brasil. In: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Orgs.). *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: IPEA, 2006a. v. 2.

_____. Seminário: Alguns aspectos relativos à evolução 2003-2004 da Pobreza e da Indigência no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade, jan. 2006b. Disponível em: <http://www.iets.org.br/biblioteca/Transferencias_de_renda_focalizadas.pdf>.

SCHWARTZMAN, S. *Redução da desigualdade, da pobreza, e os programas de transferência de renda*. Rio de Janeiro: IETS, 2006. Versão 3.

SOARES, Pedro. Pobreza cai ao menor nível desde 1987. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 19 set. 2007, Caderno Dinheiro. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi1909200732.htm>>. Acesso em: 15 out. 2007.

SOARES, F. V. et al. *Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade*. Brasília: IPEA, 2006. (Texto para discussão, n. 1228).

SOARES, S. *O ritmo da queda da desigualdade no Brasil é adequado? Evidências do contexto histórico e internacional*. Brasília: IPEA, 2008. (Texto para discussão, n. 1339).

WAJNMANN, S.; TURRA, C.; AGOSTINHO, C. Estrutura domiciliar e distribuição de renda familiar no Brasil. In: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Orgs.). *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: IPEA, 2006. v. 2.

A construção do Sistema Único de Saúde na Bahia: desafios da implementação de uma política social

*Isabela Cardoso de M. Pinto**
*Washington Luiz Abreu de Jesus***
*Carmen Fontes Teixeira****

Resumo

A Secretaria de Saúde do Estado da Bahia, com a mudança do Governo a partir de 2007, inicia uma nova etapa no processo de construção do Sistema Único de Saúde (SUS), marcado pelo esforço de fortalecimento do planejamento e da gestão da política estadual de saúde. Essa experiência vem sendo sistematizada pela equipe técnica envolvida diretamente na condução do processo, e se constitui em rico material para a reflexão em torno das facilidades e dificuldades de implementação da política de saúde no âmbito estadual. O objetivo desse trabalho é descrever o processo de planejamento que vem sendo desenvolvido na Secretaria de Saúde do Estado da Bahia (Sesab) e analisar, especificamente, o que vem sendo feito na área de gestão do trabalho e da educação na saúde, em termos da formulação/adequação da Política de Educação Permanente dos trabalhadores de saúde. A metodologia utilizada inclui a revisão documental e a sistematização da experiência de dois dos autores, dirigentes da área de planejamento e desenvolvimento de recursos humanos da Sesab. Os resultados evidenciam o esforço que vem sendo feito para articular o planejamento na saúde com o planejamento governamental em geral, bem como para institucionalizar o planejamento como tecnologia de gestão no âmbito do SUS-Ba e da Sesab em particular. Ilustra esse processo com o que vem acontecendo na Superintendência de Recursos Humanos (Superh), espaço institucional estratégico, cenário da formulação da Política Estadual de Gestão do trabalho e da Educação Permanente do trabalhadores da saúde, durante o período 2007-2008.

Palavras-chave: Planejamento. Gestão do Trabalho. Educação Permanente. Sistema de Saúde. Política Social.

Abstract

With a change in government starting in 2007, the State of Bahia Department of Health began a new stage in the process of constructing a SUS, marked by efforts to strengthen planning and State health policy management. This experience has been systematized by the technical team directly involved in managing the process and constitutes rich material for reflection on the ease and difficulties in implementing a health policy within State sphere. This paper's objective is to describe the planning process that has been developed at the State of Bahia Department of Health (Sesab) and analyze what has been done specifically in the area of labour management and health education, in terms of formulating and adapting the health workers' Permanent Education Policy. The methodology used includes document revision and systematization of the experiences of two authors who are directors in the area of planning and human resources development at Sesab. The results show efforts that have been made to join together health planning with general government planning, as well as institutionalizing planning as management technology within the scope of SUS-Ba and Sesab in particular. This paper illustrates this process along with what has been taking place at the Human Resources Bureau (Superh), a strategic institutional space and setting for formulating State Labour Management Policy and health workers' permanent education during the period 2007-2008.

Keywords: Planning. Labour Management. Permanent Education. Health System. Social Policy.

* Doutora em Administração (UFBA), mestre em Saúde Coletiva (ISC/UFBA), professora do Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania/UCSal, superintendente de Recursos Humanos da Sesab.

** Mestre em Saúde Pública (UEFS), doutorando em Saúde Pública (ISC-UFBA), coordenador de Planejamento da Secretaria de Saúde do Estado da Bahia.

*** Doutora em Saúde Pública, professora do Instituto de Saúde Coletiva da UFBA.

INTRODUÇÃO

A conjuntura política posterior à elaboração e aprovação da Constituição Federal de 1988 vem sendo marcada pela implementação de políticas sociais,

entre as quais se destaca o esforço de construção do Sistema Único de Saúde (SUS). Considerado pelos estudiosos da área como uma verdadeira política de Estado, o processo de implementação do SUS tem atravessado as diversas gestões governamentais que se sucederam a partir da retomada das eleições diretas para o governo federal em 1989.

Antiga aspiração do movimento pela Reforma Sanitária Brasileira, cuja emergência data da segunda metade dos anos 70 do século passado, a formulação e implementação do SUS tem contemplado vários momentos e dimensões. O marco jurídico-político que adota o princípio geral da Saúde como direito de cidadania foi aprovado na CF de 1988 e desdobrou-se nos diversos capítulos das Leis 8.080 e 8.142, aprovadas em seqüência no ano de 1990, que estabelecem os princípios e diretrizes político-gerenciais e organizacionais do SUS, quais sejam a universalidade do acesso, a integralidade do cuidado e a equidade na distribuição de recursos e serviços, além de referendar a proposta de descentralização e participação na gestão e controle social do sistema.

Durante os anos 1990, a construção do SUS se deu, principalmente a partir da implementação do processo de municipalização das ações e serviços de saúde, respaldada em Normas Operacionais (01/91; 01/93; 01/96) elaboradas no âmbito federal, as quais, mais recentemente, deram origem à Norma Operacional da Assistência em Saúde (NOAS) (2001-2002), cujo conteúdo tratava de resgatar o princípio da regionalização dos serviços de saúde, contrapondo-se à excessiva fragmentação provocada pela municipalização induzida pelas Normas Operacionais Básicas do SUS (NOBS) 01/93 e 01/96. (TEIXEIRA, 2002).

Já a partir de 2003, o desenvolvimento da gestão do SUS passou a ser pautado pela crítica à opção normativa implementada na década anterior, gerando um processo de reflexão e debate no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) que resultou na aprovação do Pacto em Defesa da Vida, do SUS e de Gestão (BRASIL, 2006). Este documento de orientação e condução político-gerencial reforça a diretriz da regionalização dos serviços e convoca os gestores dos diversos níveis de governo – federal,

estadual e municipal – a estabelecerem acordos solidários que viabilizem a reorganização dos serviços em bases territoriais, adotando a proposta de constituição de redes integradas que articulem a atenção básica aos serviços de média e alta complexidade.

Cabe destacar que durante todo esse período, especialmente a partir de 1994,

foi desencadeado um amplo processo de reorganização da atenção básica, através da implementação da estratégia de Saúde da Família, objeto de vários estudos (AQUINO, 2006; GIOVANELLA et al, 2002; FONTOURA, 2007; TEIXEIRA; SOLLA, 2006). Mais recentemente, várias iniciativas foram implementadas visando a reorientação da assistência pré-hospitalar (SAMU 192) e hospitalar, bem como priorizou-se a intervenção em áreas críticas da assistência a problemas e grupos populacionais específicos, como por exemplo a atenção à Saúde Mental, Saúde Bucal e Assistência Farmacêutica (TEIXEIRA; PAIM, 2005).

Apesar desses avanços, o processo de construção do SUS enfrenta desafios imensos, particularmente no que diz respeito à estabilização das fontes de financiamento, objeto de disputas políticas acirradas no âmbito dos poderes legislativo¹ e executivo, bem como na área de recursos humanos, um dos “nós críticos” do processo de mudança da gestão e da atenção à saúde no País. De fato, a escassez de quadros qualificados para o exercício da gestão dos sistemas e serviços, e a precarização das relações de trabalho, somada à inadequação dos perfis e ausência de compromisso de grande parte dos profissionais e trabalhadores de saúde para com o SUS, constituem hoje um dos grandes desafios à sua consolidação.

O debate em torno do enfrentamento desses problemas tem gerado um movimento em torno da institucionalização do planejamento no âmbito do Ministério da Saúde e das secretarias Estaduais e Municipais (BRASIL, 2007). Este movimento tem como um dos seus pilares a educação permanente das equipes envolvidas na gestão do sistema e se articula com o debate que vem sendo travado em

¹ Ver a disputa parlamentar em torno da aprovação da EC 29 e a recente polêmica em torno da extinção (e possível reedição) da CPMF.

torno da implementação da Política de Educação Permanente dos trabalhadores da saúde, formulada no âmbito federal em 2003 e reformulada em 2007 (BRASIL, 2007).

Nesse sentido, o planejamento e a gestão do trabalho e educação na saúde podem ser entendidos como áreas estratégicas para o desenvolvimento de um processo de aprendizado institucional² que resulte na superação do amadorismo na gestão e no fortalecimento de uma cultura organizacional que privilegie a inovação, a criatividade, a capacidade de iniciativa, o compromisso e o fortalecimento de processos de mudança nas práticas institucionais tendo em vista os princípios do SUS.

A Secretaria de Saúde do Estado da Bahia, a partir de 2007, com a mudança do governo estadual, inicia uma nova etapa no processo de construção do SUS estadual, marcado pelo esforço de fortalecimento do planejamento e da gestão da política de saúde estadual. Essa experiência vem sendo sistematizada pela equipe técnica envolvida diretamente na condução do processo, e se constitui em rico material para a reflexão em torno das facilidades e dificuldades de implementação da política de saúde no âmbito estadual.

O objetivo desse trabalho, portanto, é descrever o processo de planejamento que vem sendo desenvolvido na Secretaria de Saúde do Estado da Bahia (Sesab), entendida como uma organização “hipercomplexa”³, e analisar, especificamente, o que vem sendo feito na área de gestão do trabalho e da educação na saúde em termos da formulação/adequação da Política de Educação Permanente dos trabalhadores de saúde, buscando discutir algumas das limitações encontradas e as possibilidades de aperfeiçoamento da prática de formulação e implementação de políticas no âmbito do SUS estadual.

EIXOS ESTRATÉGICOS E LINHAS DE AÇÃO PARA A CONSTRUÇÃO DO SUS NA BAHIA NO MOMENTO ATUAL

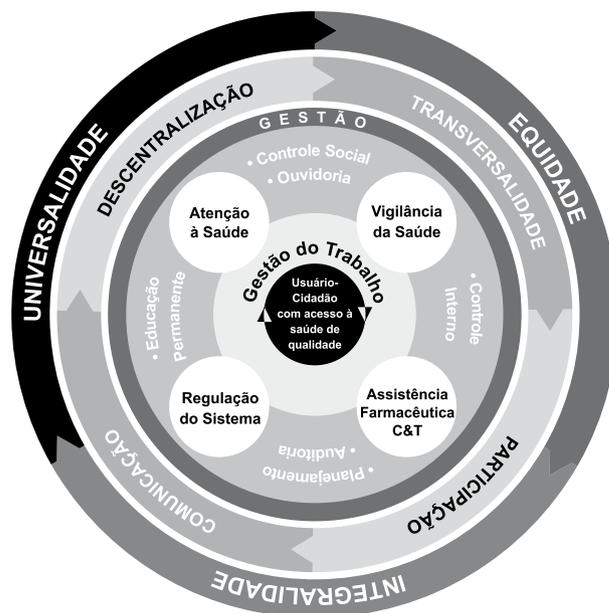
A equipe dirigente da Sesab na atual gestão concebe o planejamento como um elemento propulsor

² Na linha sugerida pelos estudos de Peter Senge, em torno das “organizações que aprendem”, perspectiva que vem sendo adotada em alguns trabalhos de Rivera (2003) sobre a problemática da gestão estratégica nas organizações de saúde.

³ Conforme a caracterização feita por Testa (1992) e utilizada em estudos sobre o processo de gestão da Política de saúde na Sesab. Ver Coelho (2002).

e dinamizador de mudanças institucionais tanto no nível macro quanto micropolítico. Ou seja, entende que um planejamento descentralizado e participativo contribui para a configuração de espaços democráticos nos quais se construa a direcionalidade do processo de implementação do SUS na Bahia, levando em conta os problemas herdados e os objetivos estratégicos do governo estadual.

Nessa perspectiva, logo no início da atual gestão foi feita uma reestruturação da área de planejamento, vinculando a Assessoria de Planejamento (Asplan) ao Gabinete do Secretário da Saúde (Gasec), constituindo-se uma pequena equipe técnica que se encarregou de sistematizar um marco referencial que orientasse a prática de planejamento no SUS-Bahia. A Figura 1 explicita esse referencial, articulando os princípios e diretrizes finalísticos (universalidade, integralidade, equidade) com os estratégicos (descentralização e participação social na gestão do sistema), além de incluir a transversalidade e a comunicação como diretrizes para a reorientação das práticas e do processo de trabalho em saúde.



Fonte: Sesab/Asplan, 2007.

Figura 1
Marco referencial para a gestão do SUS no Estado da Bahia

Como se pode perceber no diagrama, entende-se que a Gestão do SUS no âmbito estadual contempla cinco macro-funções desempenhadas pela Sesab, quais sejam: a Vigilância da Saúde, Atenção à Saúde, Regulação do Sistema e Assistência Farmacêutica

tica, nucleadas pela Gestão do Trabalho, função que articula um conjunto de processos dirigidos aos trabalhadores do SUS (Educação Permanente), usuários (Controle Social e Ouvidoria), gestores (Planejamento e Auditoria) e à própria equipe dirigente (Controle Interno).

A gestão do trabalho é percebida como a área de atuação no campo da gestão que, de fato, possibilita a relação

entre o usuário-cidadão e os serviços de saúde. No contexto apresentado, o processo de planificação desenvolvido pela Sesab identifica o lugar estratégico desta área na articulação de todas as outras, finalísticas ou não, e na mobilização de todos os dispositivos que a gestão dispõe para garantir a consecução dos objetivos estabelecidos.

Com essa perspectiva, a área de planejamento assumiu a responsabilidade, desde o período de transição do anterior para o atual governo, de desenvolver os “eixos estratégicos”⁴ que orientariam o enfrentamento dos problemas identificados nas várias dimensões – político-gerencial e técnico-operacional – do SUS-BA, envolvendo os dirigentes e técnicos das Superintendências da Sesab, órgãos da estrutura administrativa da Sesab que compõem o Colegiado Gestor⁵, constituído para realizar em conjunto com o secretário da Saúde a co-gestão do sistema.

Nesse percurso foi possível a definição das “linhas de ação”, que organizam as ações dos diversos atores institucionais, articulando a ação coletiva em direção ao alcance dos objetivos estabelecidos pelo Colegiado Gestor. São elas: gestão democrática, solidária e efetiva do SUS; gestão do trabalho e da educação permanente em saúde; vigilância de riscos e agravos à saúde individual e coletiva; atenção à saúde com equidade e integralidade; expansão, intervenção e inovação tecnológica em saúde.

Estas “linhas de ação” da gestão do SUS-Bahia foram substratos à composição dos programas de governo constantes do capítulo da Saúde do Plano Plurianual (PPA 2008-2011) e à elaboração da Agenda Estratégica da Saúde para os anos de

O Estado passou a contar com nove macrorregiões de saúde

2007 e 2008⁶, processos desenvolvidos com intensa participação institucional, envolvendo mais de 600 servidores do nível central e das Diretorias Regionais de Saúde (Dires) em mais de 30 (trinta) reuniões/oficinas de trabalho com grupos e 7 (sete) grandes encontros para validação dos produtos parciais do processo de planejamento envolvendo todos os níveis decisórios da instituição. No período de elaboração do PPA, a Sesab participou também de uma série de encontros com representantes da sociedade civil organizada em 26 regiões do Estado, denominadas Territórios de Identidade, com a finalidade de levantar as demandas que subsidiariam a elaboração desse documento de gestão.

No contexto de implementação das “linhas de ação” da gestão sob a coordenação da Diretoria de Programação da Superintendência de Gestão da Regulação da Atenção à Saúde (Suregs), elaborou-se também um novo Plano Diretor de Regionalização (PDR), em um movimento de articulação entre a Sesab e os gestores municipais, através do Conselho de Secretários Municipais de Saúde (Cosems). Com o novo PDR, aprovado pela Comissão Intergestores Bipartite (CIB), o Estado passou a contar com nove macrorregiões de saúde⁷, espaços territoriais onde se promoverá a organização das microrregiões de saúde, contemplando a implementação de redes assistenciais em áreas estratégicas.

Ainda em 2007, foi realizada a 7ª Conferência Estadual de Saúde, grande evento onde se apresentou aos participantes o diagnóstico situacional do SUS-BA e os eixos estratégicos de ação da Sesab. Para isso, organizou-se o Observatório da Saúde – um espaço que contou com a participação de todos os setores da Sesab e onde foram apresentados os problemas identificados no período e as principais estratégias desenvolvidas para seu enfrentamento, permitindo à sociedade civil maior clareza sobre a situação encontrada e subsídios para a definição de proposições à elaboração das políticas públicas de saúde.

Ao final do ano de 2007, desencadeou-se um processo de Avaliação de Desempenho que incluiu

⁴ Os “eixos estratégicos” de governo para a área de saúde definidos para o período foram: fortalecimento do controle social na saúde; valorização do servidor público; fortalecimento da capacidade de gestão e da dimensão pública do SUS; descentralização e regionalização solidária das ações e serviços de saúde; e acesso às ações e serviços de atenção e vigilância da saúde com equidade e integralidade.

⁵ Este colegiado está regulamentado no regimento da instituição como um Comitê Gerencial vinculado ao Gabinete do Secretário da Saúde.

⁶ O processo de elaboração desses instrumentos de gestão tomou como referência normativa o Pacto de Gestão, em Defesa do SUS e pela Vida (BRASIL, 2006).

⁷ “Macrorregiões de saúde” do Estado da Bahia, segundo o PDR-2007: Leste (Salvador); Nordeste (Alagoinhas); Centro-Leste (Feira de Santana); Centro-Norte (Jacobina); Norte (Juazeiro); Oeste (Barreiras); Sudoeste (Vitória da Conquista); Sul (Itabuna/Ilhéus); Extremo Sul (Teixeira de Freitas).

a análise do grau de cumprimento de metas acordadas na Agenda Estratégia da Saúde em 2007, bem como contemplou a construção de um conjunto de indicadores⁸ que foram avaliados em cada órgão estratégico. Esse processo gerou um conjunto de informações estratégicas que foram discutidas pelos representantes de todos os órgãos estratégicos que compõem o GT de Planejamento e Programação⁹.

Com base na Avaliação de Desempenho do ano de 2007 e na discussão ampliada sobre os resultados obtidos com a implementação das ações da Agenda Estratégica em 2007 foi elaborada a Agenda Estratégia da Saúde para 2008, cujo formato representa um avanço metodológico em relação à anterior. Os objetivos estratégicos foram tomados como “compromissos” de cada órgão estratégico e traduzidos em “resultados” a serem alcançados em um prazo definido, o que implica em uma responsabilização político-gerencial a ser traduzida no Plano Estadual de Saúde (PES 2008-2011) – instrumento de gestão que consolidará a proposta político-institucional da saúde para o estado da Bahia no período, cuja elaboração está em fase de conclusão através de uma cooperação técnica da Sesab com a UFBA através do Instituto de Saúde Coletiva (ISC).

Paralelamente, a Diretoria de Informação em Saúde (DIS) tratou de atualizar e sistematizar informações relativas ao perfil epidemiológico da população baiana e organização dos serviços de saúde, buscando, inclusive, agregar e analisar as informações disponíveis levando em conta a subdivisão do território do Estado nas nove macrorregiões de saúde definidas no Plano Diretor de Regionalização do SUS-Bahia. Esse movimento coaduna-se com o processo por estabelecer o marco da “Análise de Situação de Saúde” (CASTELLANOS, 1997) enquanto componente prioritário à elaboração de planos de saúde nos diversos níveis de gestão do SUS.

Todos esses processos e outros ainda em desenvolvimento nos diversos órgãos institucionais da Sesab no contexto das “linhas de ação” de governo para a saúde convergem para a elaboração do PES, que toma como referencial o enfoque situacional (MA-

TUS, 1993) que supõe a identificação de problemas e a elaboração de Módulos Operações-Problemas, sob responsabilidade direta dos gestores que ocupam postos estratégicos no sistema/instituição, no caso o SUS/Sesab.

No momento atual, o processo de elaboração do PES chega a um ponto de sistematização do conjunto dos produtos parciais elaborados ao longo do ano. Isso expressa, de certo modo, o amadurecimento a que se chegou no tocante à construção do consenso em torno dos compromissos, resultados esperados, ações estratégicas e metas correspondentes, em cada setor da Sesab.

A Sesab avança para a realização de um conjunto de “oficinas integradas” com o propósito de reunir e articular os diversos elementos que compõem este projeto na direção de um Plano Estadual de Saúde sólido e coerente, tendo como ponto de partida a identificação, discussão e priorização dos problemas de saúde e do sistema de saúde no Estado (TEIXEIRA, 2001; 2002; PAIM, 2006). Aliados a esta questão, desenvolvem-se também processos de revisão das políticas setoriais que subsidiarão a formulação do PES e se constituirão no marco legal da gestão do SUS, ainda que muitas dificuldades se expressem.

A PROBLEMÁTICA DOS RECURSOS HUMANOS E A POLÍTICA DE GESTÃO DO TRABALHO E EDUCAÇÃO PERMANENTE EM SAÚDE

O desenvolvimento dos “recursos humanos”¹⁰ constitui-se área estratégica para a consolidação da gestão e da mudança do modelo de atenção no âmbito do SUS. Conforme preconiza o Pacto pela Saúde, “as políticas de RH para o SUS devem buscar a valorização do trabalho e dos trabalhadores de saúde, o tratamento dos conflitos e a humanização das relações de trabalho”.

Nessa perspectiva, logo no início da atual gestão da Sesab, a Superintendência de Recursos

⁸ O “elenco de indicadores” incluiu o conjunto dos indicadores definidos no termo de compromisso do Pacto de Gestão (BRASIL, 2006), além de outros indicadores construídos durante a elaboração do PPA 2008-2001 e da Agenda Estratégica da Saúde.

⁹ O Grupo Técnico de Planejamento e Programação surgiu de uma proposta da Asplan, visando ampliar o número de participantes do processo de elaboração do PES, ao tempo que se busca institucionalizar a prática de planejamento na Sesab, coerentemente com as diretrizes do Planejajus.

¹⁰ O termo recursos humanos vem sendo criticado na área de saúde e substituído por vários outros termos oriundos de estudos de Economia Política e Sociologia das profissões, a exemplo de “Força de trabalho em saúde”, “Profissionais e trabalhadores de saúde”, expressões usadas nos documentos mais recentes de políticas da área. A multiplicidade de termos permanece, entretanto, no discurso que circula no âmbito da Sesab, na medida em que o órgão gestor da Política de Gestão do trabalho e educação permanente dos trabalhadores de saúde mantém o nome de Superintendência de Recursos Humanos. Houve, na atual gestão, um movimento em torno da mudança do nome para Superintendência da Gestão do Trabalho e Educação na saúde, proposta recusada pela Secretaria de Administração quando da aprovação do novo regimento interno da Sesab, em razão da estrutura geral do Estado.

Humanos¹¹ tratou de compor a equipe dirigente e estabelecer uma gestão colegiada que envolvesse as diversas equipes no processo decisório, buscando estabelecer um planejamento integrado das atividades de cada diretoria de modo a garantir um mínimo de articulação entre as áreas de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde.

Em seguida procedeu-se uma ampla análise da situação dos “recursos humanos” do SUS-BA, distinguindo-se os problemas relativos às características dos profissionais e trabalhadores inseridos no SUS-BA em termos de perfil e grau de qualificação, bem como em termos das condições de trabalho a que estão sujeitos. Ao lado disso, foram identificados os problemas específicos relativos à atuação da Sesab sobre esse contingente de trabalhadores, tanto os problemas vinculados à Gestão do Trabalho quanto os problemas vinculados à intervenção sobre a formação e qualificação dos trabalhadores em atividade. Também foram identificados os problemas específicos da própria Superh (Tabela 1).

Dentre os problemas identificados foram priorizados quatro, os quais ingressaram na Agenda Estratégica da Sesab em 2007-2008. Das características dos trabalhadores foi priorizada a problemática da “Precarização das relações de trabalho: vínculos e condições”, que afeta a grande maioria dos trabalhadores do SUS, inclusive em áreas estratégicas, como é o caso da atenção básica, e nos serviços hospitalares de urgência/emergência.

No que diz respeito às ações sob responsabilidade da Superh/Sesab, foi destacada, em primeiro lugar, a “fragilidade nas ações, processos, sistemas e instrumentos de gestão de pessoas e do trabalho em saúde”, problema que é afetado, inclusive, pela deficiência do sistema de gerenciamento do funcionalismo público no estado da Bahia.

Em segundo lugar, priorizou-se a “inadequação dos processos pedagógicos, administrativos e financeiros para a formação e desenvolvimento dos trabalhadores às necessidades do SUS-BA”, problema que reflete a necessidade de atualiza-

Tabela 1
Problemas identificados na área de Recursos Humanos do SUS-BA – 2007

Características dos trabalhadores e das condições de trabalho no SUS-BA	Problemas na área de gestão do trabalho e administração de RH	Problemas na área de formação e qualificação de pessoal	Problemas na estrutura e funcionamento da Superh
Perfil profissional inadequado para as necessidades dos vários processos de trabalho da rede SUS-BA	Desconhecimento das necessidades referentes à força de trabalho para o SUS-BA e sistema de informação ineficiente na produção de dados para tomada de decisões	Existência de processos de educação na saúde não referenciados aos princípios, diretrizes e necessidades do SUS-BA	Inadequação da estrutura física, funções, sistemas, processos de trabalho e equipamentos da Superintendência às necessidades do SUS
Força de trabalho pouco qualificada, principalmente nível técnico-administrativo, para o desempenho das novas funções do SUS-BA	Inexistência de parâmetros e instrumentos normativos relativos à administração dos trabalhadores da saúde que atendam às necessidades do SUS	Inadequação da regulação dos processos educativos em suas várias dimensões (pedagógica, administrativa e financeira)	Ausência ou desativação de estruturas, espaços formais, representativos e descentralizados de Gestão da Educação e do Trabalho
Relações de trabalho precárias: vínculos e condições	Inexistência de ferramentas informatizadas que possibilitem a gestão em rede de pessoas e de postos de trabalho	Pouca diversificação e limitada oferta de cursos da Escola de Formação Técnica em Saúde	
Desconhecimento por parte dos trabalhadores acerca do SUS, do seu papel na Instituição e das funções da Secretaria como gestora estadual do SUS	Distorção das formas de concessões de gratificações, direitos e vantagens	Falta de regulamentação/ credenciamento da Escola Estadual de Saúde Pública frente aos órgãos reguladores da Educação	
	Inconsistências na folha de pagamento da Sesab	Baixa incorporação tecnológica que permita descentralizar, ampliar e capilarizar processos de educação necessários para o SUS	
		Insuficiência do uso da rede de unidades como espaço de ensino e aprendizagem para profissionais do SUS	

Fonte: Sesab/Superh.

¹¹ A estrutura organizacional da Superh contempla uma Diretoria de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde, uma Diretoria de Administração de Recursos Humanos e duas Escolas do SUS – a de Saúde Pública e a de Formação Técnica em Saúde.

ção permanente das equipes envolvidas com a elaboração de projetos político-pedagógicos e com a implementação de ações educativas na rede de instituições de ensino superior e médio.

Finalmente, foi priorizado a “Inexistência de uma Política Estadual de Gestão do Trabalho e da Educação Permanente em saúde para o SUS-BA”, problema que tem galvanizado os esforços do conjunto da equipe, na medida em que pressupõe a participação dos setores da Sesab diretamente responsáveis pela gestão da atenção à saúde, em seus vários níveis, além de envolver instâncias representativas dos diversos atores da política de saúde estadual, notadamente os municípios, através do Cosems, e as Universidades (públicas e privadas) que operam no Estado, além de uma articulação intersetorial com a Secretaria de Educação e o Ministério Público.

Com base na seleção desses problemas, foi desencadeado um rico processo de discussão na Sesab como um todo, contando-se com o apoio de alguns consultores com ampla experiência na área de desenvolvimento de Recursos Humanos em Saúde ao nível estadual e nacional. O eixo de todo esse processo vem sendo a formulação da Política de Gestão do Trabalho e Educação Permanente em Saúde, discutindo-se alternativas com respeito às estratégias a serem implementadas e à organização da “Rede de instituições de ensino” que serão envolvidas na operacionalização das atividades, na perspectiva anunciada como uma marca da política de que “O SUS é uma escola”.

A “horizontalização” do processo decisório, envolvendo instâncias gestoras e órgãos efetores de políticas, embora represente um esforço de democratização institucional, tem gerado a eclosão de uma série de conflitos que se apresentam sob a forma de distintas concepções acerca dos problemas identificados na análise da situação das prioridades de intervenção, e, particularmente, no que diz respeito às estratégias a serem desenvolvidas para o seu enfrentamento.

Ainda assim, vários processos foram desencadeados e estão gerando um aprendizado institucional

que pode vir a contribuir para o estabelecimento de um consenso em torno de alguns princípios norteadores das ações da Sesab, a exemplo da adoção da Educação Permanente como estratégia de reconfiguração do *modus operandi* dos trabalhadores de saúde. Em outras palavras, a EP como um dispositivo que potencializa a transformação do “modo de produzir” saúde, tendo em vista a escuta qualificada das necessidades e demandas dos usuários do sistema, moduladas pelas propostas de reorientação das práticas de saúde em debate no âmbito do SUS (promoção

da saúde, vigilância da saúde, acolhimento e humanização das relações entre trabalhadores e entre trabalhadores e usuários).

Além disso, vem sendo feito um investimento na melhoria da infra-estrutura e na composição do quadro gerencial e docente das escolas do SUS, com a finalidade de se fortalecer uma inteligência estratégica capaz de redirecionar os programas de formação e capacitação profissional com ênfase na qualificação dos trabalhadores envolvidos nas redes assistenciais e linhas de cuidado dirigidas a grupos populacionais e problemas prioritários, incorporando novas estratégias pedagógicas como Educação a Distância (EAD).

Nessa perspectiva, também está se avançando com a elaboração de projetos que contemplem a transformação dos espaços de trabalho em áreas de formação e educação permanente, através da reorganização dos cenários de práticas/estágios na rede SUS e do envolvimento das equipes e dos trabalhadores/técnicos como agentes multiplicadores da política, o que implica, também, o estímulo à produção de estudos e pesquisas sobre a problemática da Gestão do trabalho e da Educação em saúde no âmbito do SUS.

SESAB: ORGANIZAÇÃO HIPERCOMPLEXA QUE APRENDE

O breve relato da experiência acumulada nas áreas de Planejamento e Gestão do trabalho no

Vários processos foram desencadeados e estão gerando um aprendizado institucional que pode vir a contribuir para o estabelecimento de um consenso em torno de alguns princípios norteadores das ações da Sesab

âmbito da Sesab, no momento atual, permite a identificação de um conjunto de desafios que se apresenta no processo de formulação e implementação da política de saúde estadual. Se, por um lado, a equipe dirigente da Sesab conta com o respaldo jurídico, político-institucional e organizativo, decorrente do aprendizado efetuado no processo de construção do SUS ao nível nacional e em vários estados e municípios do Brasil nos últimos vinte anos, por outro, defrontou-se com uma situação bastante específica na Bahia.

A mudança de rumo convoca a elaboração de uma “situação-objetivo” para os quatro anos de governo que tenha em perspectiva a criação de condições político-institucionais para a efetivação do “SUS democrático” (PAIM, 2006), processo no qual a maior dificuldade é a desconstrução de determinadas práticas e estruturas consolidadas ao longo dos últimos 17 anos, ao tempo em que se reconstróem as bases do SUS-BA de forma coerente com os princípios e diretrizes estratégicas adotados.

É importante destacar que o enfrentamento dos problemas específicos na gestão, organização e funcionamento do sistema de saúde estadual exige a realização de estudos e pesquisas que permitam uma melhor compreensão dos problemas existentes e a preparação de quadros dirigentes capazes de empreender as mudanças necessárias em todos os níveis.

Nesse sentido, torna-se necessário mergulhar na compreensão da própria Sesab, organização hipercomplexa (TESTA, 1992; COELHO, 2002), espaço de condensação de relações de poder, cuja dinâmica gera a eclosão de conflitos entre órgãos, setores, diretorias, coordenações, grupos e pessoas, conflitos esses que muitas vezes potencializam as limitações estruturais com que se enfrenta o processo de mudança que está se desenvolvendo nessa instituição.

O grande desafio é, portanto, o aumento da capacidade de governo sobre esta situação, de modo que a equipe dirigente da Sesab possa conduzir adequadamente a multiplicidade de iniciativas e os

esforços da equipe técnica em base à construção de consensos, ainda que provisórios, sobre o que fazer e como fazer para desatar os “nós” que podem obstaculizar a implementação da Agenda Estratégica e do PES 2008-2011, expressão da política estadual de saúde.

Para isso, é possível pensar que o espaço do planejamento do SUS e, especificamente, a gestão do trabalho dos dirigentes e técnicos que atuam na Sesab, ao nível central e regional, pode se transformar em um “cenário de aprendizagem”, no qual os distintos

sujeitos não apenas se apropriem de conhecimentos e técnicas de governo, mas também exercitem suas habilidades para lidar com a complexidade e a incerteza que marcam o cotidiano da gestão do SUS hoje.

Para além das convergências e divergências existentes em termos de concepções teóricas e metodológicas, cujo estudo e aprofundamento podem permitir o avanço do conhecimento e o aperfeiçoamento das práticas na área de planejamento e gestão de sistemas, especificamente do SUS-BA, cabe enfatizar a importância do fortalecimento dos laços de compromisso e solidariedade com os companheiros de trabalho.

Em outras palavras, resgatando Morin (2005), aprender a conviver com a diversidade, considerando-a como o solo onde pode germinar a potência criativa dos sujeitos implicados em um projeto que transcende os limites da instituição gestora da Política de Saúde, se desdobra sobre as práticas de saúde, incidindo sobre os problemas e necessidades de saúde da população aos quais o SUS pretende dar resposta.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise e o aperfeiçoamento do processo de planejamento que vem se desenvolvendo atualmente na Sesab demanda a identificação dos possíveis obstáculos à implementação das propostas que vêm sendo elaboradas. Nesse sentido, é importante destacar que apesar do esforço que vem sendo realizado para a construção do consenso interno

Para além das convergências e divergências existentes em termos de concepções teóricas e metodológicas [...] cabe enfatizar a importância do fortalecimento dos laços de compromisso e solidariedade com os companheiros de trabalho

à organização, as inovações propostas, tanto do ponto de vista da prática de planejamento quanto na área de gestão do trabalho e educação permanente, possivelmente enfrentarão dificuldades e impasses a sua operacionalização.

É necessário, portanto, a análise da viabilidade política, técnica e administrativa das políticas aqui apresentadas, bem como o desenvolvimento de estudos que possam analisar o significado dessas inovações, comparando com experiências anteriores no que diz respeito ao desenvolvimento do planejamento e da gestão do processo de trabalho em saúde.

REFERÊNCIAS

- AQUINO, R. *Programa de saúde da família: determinantes e efeitos de sua implantação nos municípios brasileiros*. 2006. Tese (Doutorado). ISC/UFBA, 2006.
- BAHIA. Secretaria de Planejamento. *Plano plurianual: PPA 2008-2011*. Salvador: SEPLAN, 2007.
- BAHIA. Secretaria da Saúde. *Agenda Estratégica da Saúde 2007*. Salvador: SESAB, 2007.
- _____. *Plano Diretor de Regionalização – PDR*. Salvador: SESAB, 2007.
- _____. *Relatório de Gestão 2007*. Salvador: SESAB, 2008.
- _____. *Agenda Estratégica da Saúde 2008*. Salvador: SESAB, 2008.
- _____. *Relatório de Avaliação de Desempenho 2007*. Salvador: SESAB, 2008.
- BRASIL. Ministério da saúde. Secretaria executiva. Subcoordenação de planejamento e orçamento. *Sistema de planejamento do SUS: organização e funcionamento*. Brasília, 2006, 68 p. (Cadernos de planejamento, v. 1).
- _____. *Sistema de planejamento do SUS: instrumentos básicos*. Brasília, 2006. 45 p. (Cadernos de planejamento, v. 2).
- CASTELLANOS, P. L. Epidemiologia, saúde pública, situação de saúde e condições de vida: considerações conceituais. In: BARATA, R. (Org.). *Condições de vida e situação de saúde*. Rio de Janeiro: ABRASCO, 1997. p. 31-75.
- COELHO, T. C. B. *O processo de gestão em uma organização hipercomplexa do Sistema Único de Saúde*. Tese (Doutorado), ISC/UFBA, 2002.
- FONTOURA, M. S. *Ação educativa, gestão e prática: implicações para mudança do modelo de atenção a saúde*. Tese (Doutorado). ISC/UFBA. 2007.
- GIOVANELLA, L. et al. O programa de saúde da família e a construção de um novo modelo para a atenção básica no Brasil. *Revista Panamericana de Salud Pública/Pan American Journal of Public Health*, Washington, v. 21, 2002.
- MATUS, C. *Política, planificação e governo*. 2. ed. Brasília: IPEA, 1993. 554 p. 2 tomos.
- MORIN, E. *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. 10. ed. São Paulo: Cortez; Brasília: UNESCO, 2005.
- PAIM, J. S. *Desafios para a Saúde Coletiva no século XXI*. [Salvador]: EDUFBA, 2006.
- RIVERA, F. J. U. *Análise estratégica em saúde e gestão pela escuta*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2003.
- TEIXEIRA, C. *Planejamento municipal em saúde*. Salvador: Instituto de Saúde Coletiva da UFBA, 2001. 79 p.
- _____. Promoção e vigilância da saúde no SUS: desafios e perspectivas. In: TEIXEIRA, C. (Org.). *Promoção e vigilância da saúde* Salvador: CEPS/ISC, 2002. p. 101-125.
- _____. Epidemiologia e planejamento em saúde. In: ROUQUAYROL, M. Z.; ALMEIDA FILHO, N. *Epidemiologia e saúde*. 6. ed. Rio de Janeiro: MEDSI, 2003. p. 515-531.
- _____. *Planejamento e Gestão em tempos de incerteza*. Salvador, dez. 2007. Palestra proferida na Secretaria Municipal de Saúde de Salvador.
- TEIXEIRA, C. F. ; PAIM, J. S. A política de saúde no Governo Lula e a dialética do menos pior. *Saúde em Debate*, v. 29, 2005. p. 268-283.
- TEIXEIRA, C.F. ; SOLLÁ, J. *Modelo de atenção à saúde: promoção, vigilância e saúde da família*. Salvador: EDUFBA, 2006. 235 p.
- TESTA, M. *Pensar em saúde*. Porto Alegre: Artes Médicas; ABRASCO, 1992. 226 p.

Um longo caminho a ser percorrido: as mulheres e o acesso à contracepção através do Sistema Único de Saúde em Belo Horizonte, MG*

*Paula Miranda-Ribeiro***

*Andréa Branco Simão****

*Marisa Alves Lacerda*****

*Maria Eponina de Abreu e Torres******

Resumo

Serviços de atenção integral à saúde da mulher devem permitir que elas possam cuidar de si mesmas, mas, na prática, as mulheres brasileiras, especialmente aquelas que dependem do Sistema Único de Saúde (SUS), ainda encontram muitos obstáculos para acessar e para obter tais serviços. Este estudo tem como objetivo apresentar a percepção de algumas usuárias e não usuárias do SUS em Belo Horizonte com relação ao acesso à contracepção, com base em entrevistas semi-estruturadas realizadas em 2005 e 2006. Ênfase é dada à gratuidade dos métodos contraceptivos oferecidos nos postos e à necessidade de receita médica para a obtenção de métodos hormonais. Os resultados indicam que o acesso à contracepção pelas usuárias do SUS ainda não é universal e esbarra na insuficiência da quantidade ofertada, na percepção da (má) qualidade dessa oferta, na obrigatoriedade da consulta e na dificuldade em agendá-la, na participação compulsória em reuniões de aconselhamento e na vergonha de pegar método no posto. Portanto, para garantir o acesso universal à contracepção em Belo Horizonte, ainda há um longo caminho a ser percorrido.

Palavras-chave: Contracepção. Saúde reprodutiva. Mulher. Belo Horizonte. Sistema Único de Saúde (SUS).

Abstract

Services for women's complete health care should enable them to look after themselves but, in practice, Brazilian women and especially those that depend on the Public Health System (SUS), still find many obstacles when accessing and obtaining such services. This study's objective is to present some SUS users and non-users' impressions in Belo Horizonte in relation to access to contraception, based on semi-structured interviews held in 2005 and 2006. Emphasis is given to the free contraceptive forms offered at health centres and need for a prescription in order to obtain hormonal methods. Results indicate that access to contraception by SUS users is still not universal and comes up against insufficient quantities of the range offered, in the impression of (low) quality supplies, compulsory doctor's appointments and difficulties in arranging these, compulsory participation in advisory meetings and embarrassment of collecting contraceptives at health centres. Therefore, there is still a long distance to be covered in order to guarantee universal access to contraception in Belo Horizonte.

Keywords: Contraception. Reproductive health. Women. Belo Horizonte. Public Health System (SUS).

* Projeto "Aspectos Quantitativos e Qualitativos Acerca do Acesso à Contracepção e ao Diagnóstico e Tratamento de Câncer de Colo Uterino: Uma Proposta de Análise para o Município de Belo Horizonte, MG", financiado pela John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, através do Programa de Apoio a Projetos em Sexualidade e Saúde Reprodutiva (Prosare). Este artigo é dedicado a Maria Isabel Baltar da Rocha e à sua incansável luta pelos direitos reprodutivos das mulheres no Brasil.

** Professora associada do Departamento de Demografia e pesquisadora do Cedeplar/UFMG.

*** Professora da PUC Minas e pesquisadora do Cedeplar/UFMG.

**** Doutoranda em Demografia no Cedeplar/UFMG.

***** Pesquisadora do Cedeplar/UFMG.

INTRODUÇÃO

Serviços de atenção integral à saúde da mulher devem permitir que elas possam cuidar de si mesmas, lançando mão de medidas preventivas e, quando necessário, de ações curativas. Dentro

desse escopo, ações voltadas para o planejamento da fecundidade figuram como essenciais, tanto sob o aspecto demográfico quanto sob o aspecto do bem-estar individual. Tais ações devem garantir o acesso à informação e aos métodos contraceptivos, possibilitando, assim, que as mulheres decidam, de forma livre, esclarecida e consciente, se desejam ter filhos e, em caso positivo, em que momento tê-los. Somente por meio da oferta de métodos contraceptivos e da orientação quanto à forma correta de utilizá-los é possível concretizar tal planejamento, sem que haja prejuízo do exercício saudável da sexualidade e da saúde em geral.

Na prática, no entanto, as mulheres brasileiras, especialmente aquelas que dependem do sistema público de saúde, ainda encontram muitos obstáculos para acessar e para obter tais serviços, a despeito da legislação brasileira estabelecer a obrigatoriedade do fornecimento das condições para que a mulher planeje sua fecundidade. Conforme ressaltam Gerschman e Santos (2006), apesar da universalidade do sistema público de saúde, o Brasil é um dos países do continente americano que menos investe em saúde.

Considerando que, por um lado, o acesso aos serviços públicos de saúde se constitui como um direito básico dos indivíduos, promulgado pela Constituição Federal de 1988 e enfatizado pela Lei 8.080 de 1990 como mecanismo para a promoção, proteção e recuperação da saúde, mas assumindo, por outro, a existência de lacunas na forma como estas políticas vêm sendo postas em prática, este estudo tem como objetivo apresentar como algumas usuárias e não usuárias do Sistema Único de Saúde (SUS) em Belo Horizonte percebem acesso à contracepção no município, com base em entrevistas semi-estruturadas realizadas em 2005 e 2006. Mais especificamente, serão enfocados dois aspectos da proposta de acesso ao planejamento familiar da Secretaria Municipal de Saúde de Belo Horizonte: a gratuidade dos métodos contraceptivos oferecidos nos postos e a necessidade de receita médica para a obtenção de métodos hormonais.

O artigo está dividido em cinco partes. Após esta introdução, são feitas breves considerações sobre

contracepção, com ênfase no caso belorizontino. A parte 3 apresenta a metodologia utilizada. Na parte 4, discutem-se os resultados e, finalmente, na parte 5, estão as considerações finais.

Os resultados sugerem que o acesso à contracepção pelas usuárias do SUS ainda não é universal e esbarra em aspectos tais como a insuficiência da quantidade ofertada, a percepção da (má) qualidade dessa oferta, a obrigatoriedade da consulta e a dificuldade em agendá-la, a participação compulsória em reuniões de aconselhamento, que acontecem em horário comercial, além da vergonha de pegar método no posto.

O acesso aos serviços públicos de saúde se constitui como um direito básico dos indivíduos

BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE A CONTRACEPÇÃO

Apesar de sua relevância e significado, temas relativos à saúde da mulher nem sempre foram prioritários na agenda das políticas públicas da sociedade brasileira. Na verdade, eles só começaram a ser incorporados às políticas nacionais de saúde em meados dos anos 1980, com a elaboração do Programa de Atenção Integral à Saúde da Mulher (PAISM) em 1984 e sua adoção, ainda que parcial, pelo Governo Federal, em 1985.

Embora nunca tenha sido totalmente implementado, o PAISM foi o primeiro programa federal que teve como uma de suas tarefas ofertar serviços de planejamento familiar à população e garantir o atendimento à saúde reprodutiva no contexto da atenção integral. Antes deste período, a atenção à saúde da mulher era limitada às demandas relativas à gravidez e ao parto, refletindo uma visão restrita a respeito do papel feminino na sociedade e ignorando demandas que poderiam melhorar as condições das mulheres em diferentes fases do ciclo de vida (BRASIL, 2004; COSTA, 2003; 2004).

Com o PAISM, passaram a ser priorizadas ações educativas, preventivas, de diagnóstico, tratamento e recuperação, englobando, entre outras coisas, a assistência à mulher em clínica ginecológica, em planejamento familiar, DST, câncer de colo de útero e de mama (BRASIL, 1984, apud BRASIL, 2004; COSTA, 2003; 2004). Além disso, o Programa

incorporou princípios e diretrizes de descentralização, hierarquização e regionalização dos serviços, seguindo os moldes do que se propôs, posteriormente, para a implementação do Sistema Único de Saúde (SUS). No âmbito da contracepção e do planejamento familiar, a Constituição de 1988 é a principal referência. Em seu parágrafo 7º, artigo 226, ela aponta que o planejamento familiar deve ser uma decisão livre do casal, cabendo ao Estado oferecer informações e recursos para o exercício deste direito (BRASIL, 1988; ROCHA, 2004).

No caso de Belo Horizonte, a proposta de acesso ao planejamento da fecundidade inclui vários aspectos. Em primeiro lugar está a participação no “grupo de planejamento familiar”, cujas reuniões, conduzidas por profissional de saúde capacitado têm como objetivo fornecer elementos para a escolha do método contraceptivo, o qual, se hormonal, necessita de prescrição médica. É importante ressaltar que, segundo esta proposta, estão disponíveis todos os métodos aceitos pelo Ministério da Saúde, sendo eles de barreira (camisinha masculina e diafragma), hormonais (pílula e injetáveis), dispositivo intra-uterino (DIU) e irreversíveis (ligadura de trompas e vasectomia), além de orientação para os métodos naturais (tabela, coito interrompido, muco cervical e temperatura basal). A mulher deverá passar por consulta ginecológica anual e, a partir da participação no “grupo de planejamento familiar” e do cadastramento no programa, terá garantido acesso gratuito ao método escolhido¹.

A consulta ginecológica é o espaço ideal para a efetivação de direitos, pois, de acordo com o Ministério da Saúde, a assistência clínico-ginecológica deve compreender o conjunto de ações e procedimentos voltados à identificação, diagnóstico e tratamento imediato de diversas patologias (BRASIL, 2004). Apesar da importância da consulta ginecológica e dos esforços para transformar este momento em uma experiência educativa, muitas mulheres ainda sentem medo e vergonha de ir ao ginecologista, adiando, por isso, a procura pelo serviço de saúde (CARVALHO; FUREGATO, 2001).

Muitas mulheres ainda sentem medo e vergonha de ir ao ginecologista, adiando, por isso, a procura pelo serviço de saúde

No caso de Belo Horizonte, entrevistas em profundidade indicam que a vergonha ocorre, sobretudo, entre as mulheres de camadas populares, que, devido à falta de diálogo, muitas vezes desconhecem os procedimentos aos quais foram submetidas durante a consulta, em geral muito rápida (TORRES; MIRANDA-RIBEIRO; MACHADO, 2008). Já os dados da Pesquisa Saúde Reprodutiva, Sexualidade Raça/Cor (SRSR), realizada

pelo Cedeplar em 2002 e representativa da população de 15 a 59 anos do município, revelam que são as negras as maiores usuárias do SUS para consultas ginecológicas – cerca de 42% das mulheres negras realizaram sua última consulta ginecológica em hospital público ou conveniado ao SUS; entre as brancas, este número é 22%. Além da escolaridade mais alta, um outro fator que elevou consideravelmente a chance de uma mulher ter tido uma consulta ginecológica nos 12 meses anteriores à pesquisa foi a posse de plano de saúde (SIMÃO; MIRANDA-RIBEIRO; CAETANO, 2004). Portanto, as usuárias do SUS estão entre as de menores chances de ter tido atendimento ginecológico no período.

Uma outra função premente da consulta ginecológica diz respeito à escolha do contraceptivo mais adequado. Dados da Pesquisa Nacional sobre Demografia e Saúde de 1996 (PNDS/1996) já sugeriam que cerca de 55,4% do total de mulheres entrevistadas declarou estar utilizando algum tipo de método naquele momento. Dez anos depois, dados da Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher (PNDS/2006) revelam que, do total de mulheres entrevistadas, 67,8% estavam usando algum tipo de método contraceptivo. Destas, 22,1% disseram estar usando pílula, 21,8% estavam esterilizadas e 12,9% declararam usar camisinha masculina. Entre as usuárias de esterilização feminina, 63,6% das entrevistadas afirmaram ter realizado o procedimento via SUS. Este mesmo estudo indica que, entre as usuárias de pílula e camisinha masculina, a farmácia é o local mais utilizado para obtenção dos métodos – 75,7% das mulheres entrevistadas obtinham pílula em farmácias e 66% obtinham camisinha masculina neste mesmo tipo de estabelecimento (BRASIL, 2008).

¹ Para maiores detalhes, vide <http://www.pbh.gov.br/smsa/rotinas/index.php>.

Para Belo Horizonte, os dados da Pesquisa SRSR, de 2002, revelam que 55,1% das mulheres de 15 a 59 anos eram necessariamente usuárias do SUS, já que não possuíam nenhuma forma de plano de saúde. Quanto ao uso de contraceptivo, 63,5% das mulheres de 15 a 49 anos usavam algum método no momento da entrevista. Destas, 29,9% eram usuárias de pílula, 28,8% eram esterilizadas, 22,5% eram usuárias de camisinha masculina e 6,8% utilizavam DIU. Cerca de metade do total de mulheres não sabia que o SUS oferece a laqueadura e, entre as esterilizadas, 61% fizeram o procedimento em hospital público ou conveniado com o SUS (MIRANDA-RIBEIRO; CAETANO; SANTOS, 2004). A proporção de usuárias de pílula que obtinha o método na farmácia em Belo Horizonte era ainda maior que a média nacional em 2006: 84,8%.

Como será que as mulheres em Belo Horizonte percebem o acesso à contracepção de uma maneira geral? Antes de responder essa pergunta, a metodologia será apresentada.

METODOLOGIA

Os resultados apresentados neste estudo se fundamentam nos dados qualitativos obtidos a partir da pesquisa “Aspectos Quantitativos e Qualitativos Acerca do Acesso à Contracepção e ao Diagnóstico e Tratamento de Câncer de Colo Uterino: Uma Proposta de Análise para o Município de Belo Horizonte, MG”, realizada pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) entre 2005 e 2006, com financiamento da John D. and Catherine T. MacArthur Foundation, através do Programa de Apoio a Projetos em Sexualidade e Saúde Reprodutiva (Prosare). A pesquisa foi desenhada para investigar, dentre outras coisas, como mulheres usuárias e não usuárias do SUS percebiam a questão do acesso à contracepção e ao diagnóstico de câncer de colo de útero. Para minimizar o problema da subjetividade na seleção das entrevistadas, este estudo utilizou a técnica Grade of Membership (GoM) para gerar diferentes perfis de mulheres, os quais balizaram o recrutamento das mulheres a serem entrevistadas (MIRANDA-RIBEIRO et al, 2007).

Respeitando os princípios éticos que regem os estudos que envolvem seres humanos, a pesquisa na qual foram coletados estes dados foi devidamente aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa (Coep) da Universidade Federal de Minas Gerais. O trabalho de campo foi realizado entre março e agosto de 2006 e consistiu na realização de sessenta entrevistas semi-estruturadas com mulheres que moravam no município de Belo Horizonte. Tipicamente, entrevistas semi-estruturadas se caracterizam pela troca de informações entre um entrevistador e um entrevistado e sua grande vantagem é possibilitar que o pesquisador conheça os sentimentos e as idéias do entrevistado a respeito de determinado tópico, bem como suas experiências pessoais em profundidade, o que dificilmente seria captado em uma pesquisa do tipo *survey* (WEISS, 1994). Assim, a técnica empregada permitiu que as mulheres relatassem suas próprias experiências.

As entrevistas foram guiadas por um roteiro que, embora listasse os tópicos de interesse, era suficientemente flexível a ponto de permitir que a pesquisada desempenhasse um papel mais ativo na determinação do fluxo da conversa e que a entrevistadora investigasse, mais detalhadamente, questões relevantes para a pesquisa. Todas as entrevistas foram gravadas, transcritas e analisadas manualmente, sem auxílio de qualquer pacote computacional.

PERCEPÇÃO SOBRE O ACESSO À CONTRACEPÇÃO EM BELO HORIZONTE

Conforme os dados da Pesquisa SRSR, apresentados anteriormente, o *mix* contraceptivo das mulheres de Belo Horizonte se caracteriza por uma forte concentração em três métodos: pílula, esterilização e camisinha masculina. Eles são mesmo gratuitos nos postos? É preciso receita médica?

Gratuidade dos métodos

Em tese, os postos de saúde de Belo Horizonte deveriam disponibilizar, gratuitamente, o método escolhido pela mulher dentre aqueles aceitos pelo Ministério da Saúde. No entanto, as falas das entrevistadas usuárias do SUS deixam evidente a dificuldade de encontrar o método utilizado nos postos de saúde.

Lisandra: “A última vez [que fui ao ginecologista] vai fazer um mês mais ou menos, aí a ginecologista me passou uma injeção pra anticoncepcional, nunca que tem a maldita da injeção, eu num peguei até hoje não.”

(Lisandra, 19 anos, 10 anos de estudo, usuária do SUS)

Simone: “Eu queria ter colocado o DIU.”

Entrevistadora: “E por que não colocou?”

Simone: “Porque pra colocar no posto eu teria que pagar, né? E na época eu não tava, assim, com condição de pagar pra poder colocar. Porque a gente tem que comprar e o médico do posto coloca.”

Entrevistadora: “Ah, tá. Você compra o DIU...”

Simone: “Você compra o DIU e eles colocam.”

(Simone, 34 anos, 6 anos de estudo, usuária do SUS)

A dificuldade de obtenção do contraceptivo nos postos de saúde leva à adoção de uma estratégia alternativa. Uma grande parcela de entrevistadas afirma comprá-lo em farmácias e drogarias.

Entrevistadora: “E você sabe onde as pessoas, normalmente, obtêm os métodos que elas usam para evitar a gravidez?”

Hilda: “Que eu conheço?”

Entrevistadora: “É. Geralmente, assim, onde você acha que elas conseguem?”

Hilda: “A maioria prefere comprar. Porque elas não confiam muito nesse negócio de posto, né? Do governo. Elas não acreditam muito não. Mas eu acho isso uma palhaçada, né? Cada uma tem seu jeito, mas eu acho. Mas a maioria que eu conheço, compra.”

(Hilda, 38 anos, 5 anos de estudo, usuária do SUS)

Nair: “Hoje em dia que... eu fico esperando até a última hora o posto ter, aí não tem, aí eu tenho que ir comprar.”

Entrevistadora: “Aí você compra?”

Nair: “É! Porque no posto é assim, ó, de vez em quando tem, então chega umas dez caixas, você tem que ser a primeira a pegar quando chega [...]”

Entrevistadora: “Hã hã.”

Nair: “Porque dependendo você fica quatro, cinco meses sem ter.”

(Nair, 37 anos, 8 anos de estudo, usuária do SUS)

Uma outra preocupação com relação à obtenção de método contraceptivo nos postos de saúde diz respeito à quantidade disponível. Algumas falas trazem à tona que, embora os métodos sejam disponibilizados, a quantidade não parece ser, em geral, suficiente para atender a demanda existente. Conseqüentemente, muitas mulheres, quando não podem pagar para obter o método, ficam sem ele, vendo aumentado o risco de uma gravidez não desejada.

Entrevistadora: “E a senhora sabe se o SUS oferece métodos contraceptivos?”

Dalila: “O quê?”

Entrevistadora: “O remédio, a camisinha, cê sabe se eles fornecem?”

Dalila: “Fornecer. Fornecer. Mas agora a secretaria tá muito pisando na bola. Num tá tendo nada. Minha nora mesmo tem que tomar injeção, toda vez que vai lá não tem. Tá dando jeito de comprar porque senão pega menino.”

(Dalila, 59 anos, 4 anos de estudo, usuária do SUS)

Algumas entrevistadas questionam não apenas a quantidade, mas também a qualidade dos métodos oferecidos pelo posto. Histórias de mulheres que engravidaram enquanto utilizavam algum método obtido em posto de saúde perpassam as falas de algumas entrevistadas, que não sabem exatamente se tal fato é verdadeiro ou não, mas, na dúvida, preferem comprar o medicamento.

Entrevistadora: “E onde que cê consegue essa injeção?”

Sandra: “Eu compro. Ele compra.”

Entrevistadora: “Lá no posto de saúde não tem não?”

Sandra: “Ter, tem, mas eu num pego não.”

Entrevistadora: “E por que então que cê obtém na farmácia em vez de pegar no posto?”

Sandra: “Ah, eles fala que, sei lá, eles fala que não é a mesma coisa. Eles fala que não tem o mesmo tanto de, não sei, eles fala que o remédio do posto não é igual da farmácia, não sei, não é garantido. [...]”

Entrevistadora: “E na época que cê tomava a pílula, onde que cê conseguia?”

Sandra: “Ah, duas vezes eu peguei no posto, depois passei a comprar.”

Entrevistadora: “Cê passou a comprar.”

Sandra: “Aí teve aquele problema que mulher tava engravidando... esse remédio vinha do posto. Aí não sei por que, eu resolvi comprar.”

(Sandra, 31 anos, 8 anos de estudo, usuária do SUS)

Entrevistadora: “Qual foi o principal motivo pra você comprar o anticoncepcional? Se você precisa ter, você saberia de alguma outra forma?”

Eleonora: “No posto médico, eu já fiquei sabendo que eles têm lá no posto, mas eu nunca tentei não [...]”

Entrevistadora: “Nunca tentou não. E qual o principal motivo pra você nunca ter tentado pegar?”

Eleonora: “Ah... Na realidade [ruídos] o anticoncepcional do posto não é muito bom, então eu queria comprar mesmo, é mais seguro.”

(Eleonora, 19 anos, 11 anos de estudo, usuária do SUS)

Embora muitas das entrevistadas relatem que compram o método contraceptivo, elas deixam claro que prefeririam pegá-lo no posto, pois a aquisição gera um gasto financeiro que nem sempre é fácil de ser bancado. Para algumas, o dinheiro gasto com o contraceptivo faz falta para outras despesas da casa.

Entrevistadora: “Sobre conseguir o método, onde você preferia conseguir o método se você pudesse escolher? Comprando?”

Lindomar: “Lá no posto, é lógico.”

Entrevistadora: “Principal motivo. Por quê?”

Lindomar: “Ué, porque já é uma economia, né?”

Entrevistadora: “Hummm... É uma economia, é verdade.”

Lindomar: “Esse remédio que eu tomo é quase sete reais. Então quer dizer, sete reais pra mim é dinheiro de eu comprar o leite pra minha filha. E sendo que em posto tem, é isso que eu quero.”

(Lindomar, 44 anos, 7 anos de estudo, usuária do SUS)

Receita médica

Segundo a proposta de planejamento familiar da Secretaria Municipal de Saúde de Belo Horizonte, todo método hormonal exige prescrição médica. No entanto, o fato da farmácia ser uma das principais

fontes de obtenção de métodos hormonais faz com que muitas das usuárias destes métodos não passem por uma consulta médica antes de decidir que método usar. Os relatos apontam três principais razões para que o método não seja obtido no posto de saúde: a falta do contraceptivo nos postos, a dificuldade em marcar a consulta ginecológica necessária para obtê-lo gratuitamente e a necessidade de passar pelo aconselhamento no “grupo de planejamento familiar”. A consulta médica que deveria prescrever o uso da pílula ou injeção é substituída, muitas vezes, por uma “consulta” com o balconista da farmácia, popularmente chamado de farmacêutico.

Regina: “Eu fui não foi no médico, foi numa farmácia. Era muito conhecido da gente o moço e ele passou pra mim esse remédio [pílula].”

Entrevistadora: “O farmacêutico?”

Regina: “O farmacêutico. Que eu tratava com ele, meus menino, desde o tempo que eu casei. Então ele passou esse remédio pra mim.”

Entrevistadora: “E aí a senhora começou a tomar?”

Regina: “É.”

(Regina, 55 anos, 3 anos de estudo, usuária do SUS)

Entrevistadora: “Mas por que você mudou do comprimido pra injeção?”

Simone: “Porque o farmacêutico falou que injeção era mais forte, né? E como eu tomava muito remédio pra... Eu tomava muito remédio pra sinusite, pra enxaqueca, ele falou que pra evitar seria mais fácil, que eu não teria tanto risco de engravidar. Então por isso que eu mudei.”

Entrevistadora: “Aí você conseguiu, então, na farmácia?”

Simone: “É.”

(Simone, 34 anos, 6 anos de estudo, usuária do SUS)

Balconistas de farmácias não são os únicos a “prescrever” métodos contraceptivos. Muitas mulheres acabam usando um método indicado por alguma amiga. A facilidade para conseguir na farmácia um medicamento que, teoricamente, deveria ser prescrito por um médico, aliada ao desconhecimento sobre possíveis efeitos colaterais, amplia o risco de problemas de saúde.

Entrevistadora: “E quem que te falou da Perlutan2?”

Rosana: “Ah, uns menino lá. Minha colega aqui falou que engorda e eu queria engordar um ti-quinho, eu aproveitei e tomei! (risos)”

Entrevistadora: “E aí a Perlutan, você comprou ou você pegou no posto?”

Rosana: “Não, eu compreí.”

Entrevistadora: “Onde?”

Rosana: “Ah, eu compro numa farmácia lá perto lá de casa... o moço me aplica ela até sem... sem, como é que fala o nome?”

Entrevistadora: “Receita?”

Rosana: “Sem receita.”

Entrevistadora: “Hum...”

Rosana: “Quando eu tentei tomar sem receita eles não... [...]”

Entrevistadora: “Não aplica?”

Rosana: “[...] que eles num aplica não, morre de medo, mas o cara lá acho que já acostumou com a minha cara, tem um ano que eu tô tomando ela...”

Entrevistadora: “Aí você já chega [...]?”

Rosana: “Já chego, eu compro e aí ele vai e aplica.”

Entrevistadora: “Da primeira vez ele também não te pediu receita não?”

Rosana: “Não, da primeira vez num pediu nada.”
(Rosana, 28 anos, 5 anos de estudo, usuária do SUS)

A exigência da consulta médica para prescrição de métodos hormonais, ao invés de ser um benefício para a mulher, na prática parece ser uma barreira à obtenção do método no posto. Algumas entrevistadas afirmam que é difícil marcar consulta no posto. Além disso, fica subentendido que ir à consulta exige uma disponibilidade de tempo que nem sempre existe.

Betinha: “Eu compro na farmácia. [...]”

Entrevistadora: “E por que você compra na farmácia? Não tem em outro local, no posto, por exemplo?”

Betinha: “Tem... mas aí eu teria que consultar todo mês pra pegar uma receita pra buscar no posto.”
(Betinha, 28 anos, 8 anos de estudo, usuária do SUS)

Entrevistadora: “Você sabe se o SUS tem métodos pra evitar a gravidez? Cê já mencionou, comprimido [pílula], cê sabe que no posto tem [...]”

Rosilda: “Tem camisinha, tem comprimido, injeção.”

Entrevistadora: “E como é pra conseguir isto no posto?”

Rosilda: “[...] tem a consulta né? Faz a consulta com a ginecologista aí a gente tem o direito de pegar.”

Entrevistadora: “E a consulta é fácil ou difícil pra...?”

Rosilda: “O difícil é a consulta, o difícil mais é a consulta, porque se tendo o remédio [pílula], pega direitinho. Às vezes o remédio fica muito em falta; 2, 3 meses sem ter o remédio. Então a pessoa precisa daquele remédio, vai contar com o posto. Muitas pessoas chegam a engravidar porque não pode comprar o remédio, e no posto não tem, tá em falta.”

(Rosilda, 40 anos, 4 anos de estudo, usuária do SUS)

Gildete: “É porque minha mãe fica na minha cabeça: cê ganhou tem 16 anos [ruídos], cê nunca mais voltou, eu nunca mais tinha voltado no ginecologista, tinha 16 anos que eu num ia.”

Entrevistadora: “Por algum motivo?”

Gildete: “É porque cê vai nesses postos marcar consulta, eles mandam cê chegar 7 horas da manhã, aí cê vai, chega lá quarta, 7 horas da manhã, vamos supor que quarta é dia 3, eles vão marcar consulta pra daqui 2 meses, então eu num tenho paciência. Se eu estou querendo ir é porque eu estou querendo resolver, saber como é que meu útero anda, porque a última vez que eu fui, o médico falou: o útero da senhora é igual menina, igual útero de mocinha.”

(Gildete, 43 anos, 7 anos de estudo, usuária do SUS)

Outra barreira para a obtenção de métodos contraceptivos no posto é a necessidade de participar das reuniões do “grupo de planejamento familiar”. Algumas entrevistadas afirmam que preferem pagar a ter que ir à reunião. O horário das reuniões é apontado como um dos problemas, particularmente

² Marca registrada do laboratório Boehringer, Perlutan é um contraceptivo hormonal injetável, para uso em dose única mensal, sempre sob orientação médica.

para aquelas que trabalham e não têm flexibilidade de horário – novamente, aparece a questão da falta de disponibilidade de tempo.

Mariana: “Aí ela ficou conversando comigo, falou que eu tinha que participar do Conceito de Família pra poder tomar o remédio.”

Entrevistadora: “É aquela palestra lá, né?”

Mariana: “Isso. Aí você tem que ouvir toda sexta-feira lá, né?”

Entrevistadora: “Você chegou a ir?”

Mariana: “Só que eu não participei porque eu trabalhava e era sempre de manhã [...]”

Entrevistadora: “Ah, no horário que você tava trabalhando.”

Mariana: “Nesse horário eu não posso. Aí eu não tinha condições então eu comprava. E se você participava da reunião, você podia pegar o anti-concepcional no posto, mas aí eu comprava.”

(Mariana 26 anos, 8 anos de estudo, usuária do SUS)

A vergonha de encontrar alguém conhecido trabalhando no posto de saúde ou durante a reunião de planejamento familiar também é outro motivo que pesa na escolha do local para obtenção do método contraceptivo. A desconfiança sobre o sigilo das informações que são repassadas para os profissionais e técnicos que trabalham nos postos é colocada em evidência nas falas de algumas entrevistadas. Este é o caso, particularmente, das entrevistadas solteiras, como mostra o relato a seguir.

Entrevistadora: “E onde que você consegue?”

Tânia: “Eu compro.”

Entrevistadora: “Você compra?”

Tânia: “Compro.”

Entrevistadora: “E por que você compra?”

Tânia: “Ah, lá no posto tem, né? Pra gente não ter que pagar. Mas, eu tô assim, eu prefiro comprar, porque igual, lá no interior, tem que fazer a ficha, tem que assistir palestra, tem que explicar um monte de coisa, sabe? Dá o nome da pessoa que dá relação, sabe?”

Entrevistadora: “Então você prefere...”

Tânia: “Então, eu prefiro comprar.”

(Tânia, 23 anos, 11 anos de estudo, usuária do SUS)

Em suma, os resultados indicam que o acesso à contracepção pelas usuárias do SUS ainda não

é universal e esbarra em aspectos tais como a insuficiência da quantidade ofertada, a percepção da (má) qualidade dessa oferta, a obrigatoriedade da consulta e a dificuldade em agendá-la, a participação compulsória em reuniões de aconselhamento, que acontecem em horário comercial, além da vergonha de pegar método no posto.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados indicam que as mulheres que dependem do serviço público para obter algum tipo de método contraceptivo enfrentam um problema relativo à disponibilidade dos mesmos nos postos de saúde. As queixas de falta de métodos nos postos são freqüentes entre aquelas que utilizam a rede pública, que, para suprirem a demanda por contracepção que apresentam, acabam, em geral, comprando em farmácias e drogarias o método que utilizam. Nestes casos, a escolha do mesmo é feita sem orientação e o uso acontece sem acompanhamento adequado.

Apesar dos resultados não serem representativos da população feminina do município, eles indicam algumas pistas a respeito das experiências das mulheres menos privilegiadas no que tange ao acesso à contracepção, abrindo espaço para algumas reflexões. Uma primeira reflexão possível é sobre o estabelecido no artigo 196 da Constituição Federal de 1988, que diz o seguinte:

A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal igualitário às áreas e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Nessa mesma direção, outra reflexão pertinente pode ser feita em torno da seguinte pergunta: é possível dizer que o princípio da integralidade, proposto na Lei 8.080, de 1990, vem sendo atingido quando a questão é o acesso a contracepção? É importante lembrar que integralidade, de acordo com a Lei 8.080 (conhecida como Lei Orgânica da Saúde), significa o atendimento a todas as necessidades das pessoas, desde aquelas voltadas para a prevenção, tratamento e reabilitação de doenças.

As respostas para essas perguntas não são simples, mas é preciso ter em mente que as intervenções públicas devem estar voltadas para mudanças que devem ser feitas no “chão da realidade”. Neste sentido, práticas institucionalizadas de atendimento moroso, de baixa qualidade e em horários incompatíveis com os das mulheres trabalhadoras, por exemplo, precisam ser revistas e reavaliadas se a intenção governamental é,

de fato, que as políticas sociais na área da saúde reduzam o risco de doenças e de outros agravos. É difícil pensar na redução efetiva de agravos de saúde quando, por exemplo, tantas mulheres utilizam métodos contraceptivos de maneira inadequada e sem acompanhamento médico porque ainda hoje, depois de 20 anos de criação do SUS, é preciso sair de casa de madrugada para conseguir marcar uma simples consulta ginecológica. Também é inconcebível aceitar que, mesmo diante de tantas transformações no mundo do trabalho, os serviços públicos não tenham se ajustado para atender aquelas mulheres que precisam de atendimento em horários diferenciados. Além disso, também é difícil aceitar que, com as inovações e recursos tecnológicos atualmente disponíveis nas áreas de fabricação, comunicação e transportes, postos de saúde de grandes centros urbanos, como no caso de Belo Horizonte, ainda não consigam atender a demanda por contracepção apresentada pelas usuárias de saúde em virtude da falta de métodos nos postos.

Os depoimentos das entrevistadas, à luz do propalado no artigo 196 e na Lei 8.080, deixam evidente que embora a política de saúde garanta a qualquer pessoa o direito de ser atendida nas unidades públicas de saúde, ela ainda enfrenta um grande desafio para atender as necessidades apresentadas por tantas mulheres no que tange à saúde sexual e reprodutiva.

Para que tais necessidades sejam atendidas de maneira universal e integral, são fundamentais a implementação e execução de ações de saúde que fortaleçam o movimento de transformação da sociedade em prol da cidadania e dos direitos humanos. Para que isso ocorra, tais ações pre-

cisam não somente ser úteis para a população, atendendo seus reais anseios e necessidades, mas precisam, também, apresentar uma dimensão ética no sentido de respeitar os valores daqueles para as quais elas são voltadas.

Ao colocar em evidência o lado da usuária do sistema público de saúde, os resultados deste estudo sugerem que a implementação de algumas políticas é fundamental para que as mulheres tenham suas necessidades de atendimento e acompanhamento ginecológico e de contracepção supridas de maneira mais eficaz. De uma maneira geral, é possível argumentar que estas situações consolidam casos de desinformação e desigualdade entre mulheres que, usualmente, já enfrentam diversos desafios por serem mais pobres e menos escolarizadas.

Desde o surgimento do Sistema Único de Saúde, o acesso das mulheres à contracepção avançou muito, mas ainda existe um longo caminho a ser percorrido e, por esta razão, conhecer melhor as demandas e insatisfações das usuárias é uma das maneiras de avançar ainda mais, buscando um acesso mais amplo e igualitário.

REFERÊNCIAS

- BERQUÓ, E.; CUNHA, E. *Morbimortalidade feminina no Brasil (1979 – 1995)*. Campinas, SP: Unicamp, 2000.
- BRASIL. Constituição 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1988.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Ações Programáticas Estratégicas. *Política nacional de atenção integral à saúde da mulher: princípios e diretrizes*. Brasília: Ministério da Saúde, 2004.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos. Departamento de Ciência e Tecnologia. *Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher – 2006 – Relatório*. Brasília: Ministério da Saúde, 2008. Disponível em: <http://bvsmis.saude.gov.br/bvsmis/pnds/img/relatorio_final_pnds2006.pdf>. Acesso em: 22 set. 2008.
- CARVALHO, M. L. O.; FUREGATO, A. R. F. Exame ginecológico na perspectiva das usuárias de um serviço de saúde. *Revista Eletrônica de Enfermagem*, Goiânia, v. 3, n. 1, jan./jun. 2001. Disponível em: <<http://www.fen.ufg.br/revista>>. Acesso em: 5 maio 2005.

UM LONGO CAMINHO A SER PERCORRIDO: AS MULHERES E O ACESSO À CONTRACEPÇÃO ATRAVÉS DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE EM BELO HORIZONTE, MG

COSTA, A. M. Atenção integral à saúde das mulheres: *Quo Vadis?* Uma avaliação da integralidade na atenção à saúde das mulheres no Brasil. 2003. 195 f. Tese (Doutorado)- Universidade de Brasília, Faculdade de Ciências da Saúde. Brasília, 2003.

_____. Integralidade na atenção e no cuidado a saúde. *Saúde e Sociedade*, São Paulo, v. 13, n. 3, p. 5-15, 2004.

GERSCHMAN, S.; SANTOS, M. A. B. O Sistema Único de Saúde como desdobramento das políticas de saúde do século XX. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 61, p. 177-190, jun. 2006.

MIRANDA-RIBEIRO, P. et al. Acesso à contracepção e ao diagnóstico do câncer de colo uterino em Belo Horizonte: uma contribuição metodológica aos estudos quanti-quali. *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*, v. 24, n. 2, p. 341-344, jul./dez. 2007.

MIRANDA-RIBEIRO, P., CAETANO, A. J.; SANTOS, T. F. *SRSR*: saúde reprodutiva, sexualidade e raça/cor; relatório descritivo. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2004.

PESQUISA NACIONAL SOBRE DEMOGRAFIA E SAÚDE – PNDS. Sociedade Civil Bem-Estar Familiar no Brasil. Rio de Janeiro, 1996.

ROCHA, M. I. B. Planejamento familiar e aborto: discussões políticas e decisões no Parlamento. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 14., 2005, Caxambu, MG. *Trabalho apresentado...* Caxambu, MG 2004. Disponível em: <<http://www.abep.org.br/usuario/GerenciaNavegacao>>. Acesso em: 25 abr. 2005.

SIMÃO, A. B.; MIRANDA-RIBEIRO, P.; CAETANO, A. J. Raça/cor e uso de serviços de atendimento ginecológico em Belo Horizonte em 2002. In: SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, 11., 2004, Diamantina, MG. *Anais...* Diamantina, MG, 2004. v. 1. p. 1-20.

TORRES, M. E. A.; MIRANDA-RIBEIRO, P.; MACHADO, C. J. “Vai lá, tira a roupa... e... pronto...”: o acesso a consultas ginecológicas em Belo Horizonte, MG. *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*, v. 25, n. 1, p. 49-69, jan./jul. 2008.

WEISS, R. S. *Learning for strangers: the art and method of qualitative interviews studies*. New York: The Free Press, 1994.

Pretas, pardas ou negras? O não uso da camisinha masculina entre as mulheres em Belo Horizonte e Recife e suas implicações para as políticas sociais*

Paula Miranda-Ribeiro**
Carla Jorge Machado***
Cláudia Ferreira Souza****
André Junqueira Caetano*****

Resumo

A despeito do aumento da incidência de DST/Aids entre mulheres, das gravidezes não planejadas e dos diferenciais de vulnerabilidade por raça/cor, estudos sobre as diferenças raciais no Brasil são escassos. Este trabalho investiga a associação entre o não uso do preservativo na última relação sexual por mulheres residentes em Belo Horizonte e Recife e a raça/cor auto-declarada, de acordo com (1) três categorias: branca, preta e parda e; (2) duas categorias: branca e negra (pretas e pardas conjuntamente). Os dados vêm do *survey* Saúde Reprodutiva, Sexualidade e Raça (SRSR) de 2002. Os resultados indicam que as brancas e pardas estiveram mais sujeitas ao não uso em Recife; em Belo Horizonte, este resultado foi diferente, pois as pardas tiveram menor não uso. Em relação às negras, em ambos os municípios, as brancas tiveram maior chance de não uso, sendo que a força da associação foi menor em Belo Horizonte. Esses resultados têm importantes implicações para as políticas sociais.

Palavras-chave: Políticas sociais. Raça/cor. DST. HIV. Preservativo.

INTRODUÇÃO

As doenças sexualmente transmissíveis (DSTs), incluindo o Vírus da Imunodeficiência Humana (HIV), são importantes causas de morbidade, mortalidade e

Abstract

Despite the increase in the incidence of STD/AIDS among women, unplanned pregnancies, and the differentials in vulnerability according to race/skin color, studies that deal with racial differences in Brazil are scarce. This paper investigates the association between non-use of male condom in the last sexual intercourse among females living in Belo Horizonte and Recife, and race/skin color, according to (1) three categories (self-declared Blacks, Browns, and Whites), and (2) two categories (self-declared Blacks and Browns, collapsed together as "Negras", and self-declared Whites). Data come from the survey Saúde Reprodutiva, Sexualidade e Raça/Cor (Reproductive Health, Sexuality and Race/Color – SRSR), carried out in 2002. Results indicate that Whites and Browns are more likely not to use the condom in Recife. In Belo Horizonte, however, Browns are less likely not to use the condom. In relation to the "Negras", in both municipalities, Whites are more likely not to use the condom, although the association is weaker in Belo Horizonte. These results have important implications for social policies.

Keywords: Social policies. Race. STD. HIV. Condom.

deficiências e estão associadas a altos custos para os sistemas de saúde pública. Sua incidência pode acarretar sérios danos à saúde, especialmente entre a população feminina. Muitas vezes assintomáticas, as DSTs podem causar problemas às mulheres grávidas e algumas infecções aos recém-nascidos, bem como causar infertilidade e câncer cervical. No entanto, as DSTs podem ser evitadas. Entre as várias formas de prevenção, o uso do preservativo ganha cada vez mais importância e vem sendo apontado

* As duas primeiras autoras agradecem ao CNPq, do qual são bolsistas de produtividade em pesquisa.

** Professora associada do Departamento de Demografia e pesquisadora do Cedeplar/UFMG.

*** Professora adjunta do Departamento de Demografia e pesquisadora do Cedeplar/UFMG.

**** Mestre em Demografia pelo Cedeplar/UFMG.

***** Professor da PUC Minas, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais.

como um bom caminho não só para a redução das DSTs, mas também para a redução de gravidezes indesejadas (NADAL, 2003).

As mulheres são mais vulneráveis às DSTs devido às suas características biológicas, econômicas e socioculturais. Particularidades físicas, como o órgão genital interno com uma maior superfície exposta ao sêmen e este possuir uma grande probabilidade de concentrar agentes infecciosos, fazem com que a mulher esteja mais vulnerável

às infecções sexualmente transmissíveis (ISTs). Os efeitos adversos à saúde da mulher não se resumem à fase inicial de sua vida sexual, mas se estendem também às idades mais avançadas, quando, conjuntamente com doenças associadas à idade, as ISTs podem ser bastante prejudiciais à qualidade de vida das mulheres mais velhas (SCHIAVO, 1997; SILVA, 2002; SILVEIRA et al, 2005; SILVA, 2007; BRADY, 2006).

Entre as DSTs, destaca-se o HIV/Aids, para o qual ainda não existe cura. O aumento na transmissão do HIV e, conseqüentemente, o aumento do número de pessoas vivendo com Aids são relativamente recentes e se devem, em grande medida, aos avanços médicos e disponibilização da medicação apropriada (AYRES, 2002; BARBOSA; SAWYER, 2003; BRITO, 2001). Nos anos 1990 e início dos anos 2000, houve um aumento do número de casos entre as mulheres e, por conseqüência, da transmissão vertical. Atualmente, na primeira década dos anos 2000, observa-se um acentuado aumento do número de casos entre a população jovem e também naquela com mais de 50 anos, especialmente as mulheres negras, pobres e de baixa escolaridade (SILVA; PAIVA, 2006; BRASIL, 2005; UNITED NATIONS, 2006; BRASIL, 2006).

Formas de prevenção, tais como a monogamia entre os parceiros, a abstinência sexual e/ou atividade sexual sem trocas de fluídos corporais não são disseminadas em todas as culturas. Sendo assim, o uso do preservativo, masculino e/ou feminino, torna-se um forte aliado do poder público para a contenção e apoio à diminuição da vulnerabilidade à contração de DSTs/Aids e gravidezes indesejadas para a população feminina.

Em relação à gravidez não esperada ou não planejada, Alves (2007) afirma que pesquisa recente (IBOPE, 2007), mostrou que 28% das mulheres que já tiveram filhos disseram que não planejaram a gravidez. Segundo o autor, trata-se de um problema social, demográfico, de gênero e também econômico. Na maioria das vezes, as mulheres não têm acesso às informações e aos métodos contraceptivos adequados para evitar uma gravidez advinda de uma

Investimentos em atitudes simples, como a promoção do uso do preservativo entre as mulheres, contribuiria de forma eficaz para a diminuição do risco de uma gravidez indesejada

relação sexual sem o propósito de procriação e carregam consigo (e de forma solitária) as conseqüências de uma gravidez involuntária. Em termos econômicos, a gravidez indesejada prejudica tanto a mulher quanto, de forma geral, a família na qual ela está inserida, já que alguém terá que arcar com os custos de uma criança no domicílio. Além disso, contribui fortemente para a formação de famílias do tipo monoparental feminina, geralmente mais pobres. Portanto, investimentos em atitudes simples, como a promoção do uso do preservativo entre as mulheres, contribuiria de forma eficaz para a diminuição do risco de uma gravidez indesejada (ALVES, 2007; PHILPOTT; KNERR; BOYDELL, 2007).

Estudos como os de Silva e Paiva (2006), Brasileiro e Freitas (2006) e Lisboa (2006), entre outros, mostram que o uso do preservativo entre as mulheres é baixo. Isso se deve a fatores como baixo poder de negociação entre elas e seus parceiros, baixa auto-percepção de vulnerabilidade à contaminação, confiança na fidelidade supostamente existente nas relações estáveis, falta de informação sobre o HIV/Aids, bem como o preconceito contra o uso do preservativo, principalmente no que se refere à sensibilidade e ao incômodo causado durante a relação sexual.

A raça/cor das mulheres, no que se refere ao não uso de preservativo, é algo que merece ser analisado, uma vez que reflete grande parte destes diferenciais. O grupo das mulheres negras, no qual estão incluídas pretas e pardas, representa cerca de 45% do total da população feminina e metade da população preta e parda (HERINGER, 2006).

São cerca de 40 milhões de brasileiras, em sua maioria vivendo em precárias condições de vida e dificuldade de acesso a oportunidades, trazendo-lhes uma grande desvantagem social. Estudos que observam as características específicas de mulheres pretas e pardas são muito importantes para definir melhor o planejamento de ações que de fato cheguem a elas. De acordo com Heringer (2006), essas desigualdades, retrato do conjunto da

sociedade brasileira, trazem consigo os efeitos das diferenças de acesso à educação, saúde e renda e aos serviços públicos. Essas desigualdades são explicadas principalmente por diferenças regionais, que colocam as mulheres negras em situação de vulnerabilidade socioeconômica (HERINGER, 2006). Assim, estas mulheres também podem estar mais vulneráveis ao não uso do preservativo como forma de proteção, conforme indica o estudo de Lopes (2003), que entrevistou mulheres negras e não-negras já vivendo com HIV em São Paulo.

Entre negros e brancos, de uma maneira geral, ainda podemos apontar a desigualdade de gênero, que é marcante, principalmente, em relação à educação, renda e atividade formal. No que se refere à educação, embora tenha havido grandes avanços, a diferença de escolaridade entre brancas e negras é persistente. Heringer (2006) indica que, em 2002, 10% das mulheres brancas de 15 anos e mais não sabiam ler, ao passo que, para as negras, esse percentual era de cerca de 40%. No que tange ao mercado de trabalho, Miranda-Ribeiro e Oliveira (2006) sugerem que, em 2002, as mulheres negras tinham menor retorno à educação se comparadas às mulheres brancas, uma vez que, na categoria de 15 anos e mais de estudo, o salário-hora das mulheres brancas era de R\$ 11,05, comparado a R\$ 7,63 das mulheres negras. As desigualdades permanecem quando são analisados os grupos de ocupação, uma vez que as mulheres negras estão sempre em desvantagem com relação às mulheres brancas, independente da inserção ocupacional. Em relação ao desemprego, o estudo de Heringer (2006) indica que a proporção de mulheres negras desempregadas é bastante superior em relação tanto à dos homens

negros e brancos quanto em relação às mulheres brancas. É no mercado de trabalho que as desigualdades entre brancos e negros se tornam, em geral, mais agressivas. Garcia (2005) detectou que ainda há desigualdades raciais no mercado de trabalho e as mulheres negras percebem os menores rendimentos.

A despeito da gravidade do problema, do aumento da incidência de DST/Aids entre as mulheres e dos diferenciais do grau de vulnerabilidade segundo raça/cor, estudos que refletem sobre as diferenças raciais são escassos no Brasil (QUIROGA, 2004). Pesquisa sobre vulnerabilidade ao HIV/Aids em Belo Horizonte e Recife sugere que a vulnerabilidade é maior entre as mulheres de menor escolaridade, as quais possuem maior probabilidade de viver em situação conjugal instável, ter maior número de filhos, ser esterilizada, não possuir plano de saúde, ser menos “empoderada” e achar que a Aids tem cura. No caso de Belo Horizonte, são estas também as que possuem maior probabilidade de ser negras (MIRANDA-RIBEIRO; SIMÃO; CAETANO, 2008).

Propõe-se investigar, neste trabalho, a associação entre o não uso do preservativo na última relação sexual por mulheres residentes em Belo Horizonte e Recife e a raça/cor auto-declarada, de acordo com três das cinco categorias utilizadas pelo IBGE – branca, preta e parda¹. Entende-se que segmentar a análise segundo município é importante, a fim de que se possa entender melhor os diferenciais regionais por raça/cor.

FONTE DE DADOS E METODOLOGIA

Os dados utilizados provieram do *survey* Saúde Reprodutiva, Sexualidade e Raça (SRSR), realizado em Belo Horizonte e Recife. A Pesquisa SRSR foi levada a campo em 2002, como parte integrante do Programa Ensino e Pesquisa em Saúde Reprodutiva, Sexualidade e Raça/Cor (SRSR) (MIRANDA-RIBEIRO; CAETANO, 2003). Deste projeto, obteve-se um banco de dados sobre os municípios contemplados que contém informações importantes sobre a realidade da saúde reprodutiva, raça/cor e da sexualidade.

¹ Amarelas e indígenas foram excluídas da análise.

Tratou-se basicamente de um estudo probabilístico em três fases: seleção de setores censitários, sorteio dos domicílios e, de cada domicílio selecionado, sorteio de uma mulher cujas características encontravam-se dentro do princípio de elegibilidade, que era a idade entre 15 e 59 anos e residir no domicílio. Com isso, foi possível obter dados representativos nos dois municípios, observando diferenças por idade, condição socioeconômica e raça/cor. Foram realizadas entrevistas em cada município de abril a setembro de 2002, as quais totalizaram 2.408 questionários completos, sendo 1.302 em Belo Horizonte e 1.106 em Recife. Os questionários contêm informações importantes que foram distribuídas em oito grupos: (1) fecundidade, planejamento da fecundidade e história de gravidezes; (2) acesso, utilização, forma de pagamento e avaliação dos atendimentos de pré-natal, parto puerpério, ginecológico e menopausa; (3) anticoncepção; (4) conhecimento dos direitos e serviços de saúde relativos a aborto, contracepção e tratamento da Aids; (5) utilização e acesso aos serviços de saúde; (6) utilização de serviços públicos x privados (planos de saúde); (7) história marital, autonomia e comportamento sexual; e (8) DST/Aids (MIRANDA-RIBEIRO; CAETANO; SANTOS, 2004).

Apesar da amostra ser composta por 2.408 mulheres, foram utilizadas somente as informações de 1.609 mulheres, entre 18 e 59 anos. Foram desconsideradas as mulheres amarelas e indígenas, as que tinham idade entre 15 e 17 anos, as que assumiram fazer sexo com mulheres, as que não eram sexualmente ativas e as que se declararam grávidas na data da entrevista. Assim, a amostra final reuniu 900 mulheres em Belo Horizonte e 709 em Recife.

A amostra do SRSR é complexa e a calibração das observações por meio de pesos amostrais é necessária para que as estimativas pontuais possam ser corretas, bem como os erros-padrão. O peso utilizado no presente estudo é o peso normalizado e as estatísticas ficam com o número de sujeitos da amostra, não mais da população.

A análise descritiva foi feita pelo cálculo das proporções de não usuárias do preservativo mas-

culino segundo categorias de raça/cor e município. Como medida de associação, foi utilizada a *Odds Ratio* (OR), definida como a chance de que um evento ocorra dividido pela chance de que ele não ocorra na presença de alguma característica e variando de um a infinito (HOSMER; LEMESHOW, 1990). O evento, neste trabalho, é o não uso de preservativo. A significância da OR é avaliada pelo valor de *p* e, neste estudo, considerou-se que um valor de *p* igual ou superior a 0,2 não indicaria uma OR significativa, ao passo que entre 0,1 e 0,199 seria considerada marginalmente significativa. Já valores inferiores a 0,1 revelariam elevada significância estatística dos achados. O intervalo de confiança de 95% também foi estimado (HOSMER; LEMESHOW, 1990).

Quando se trata de comparar brancos, pretos e pardos, não há consenso na literatura sobre quais categorias de raça/cor devem ser utilizadas nos estudos demográficos (TELLES, 2003). Há autores que defendem o uso das categorias branca e negra (CARVALHO; WOOD; ANDRADE, 2004), enquanto outros defendem que pardos e pretos representam porcentagens muito diferentes da população brasileira para serem agrupados (por exemplo, KAMEL, 2006). Neste estudo serão utilizadas as três categorias, com a finalidade de explorar as diferenças, caso existam, com maior grau de detalhamento; e, também, a divisão entre negras e brancas, comumente utilizada e em consonância com as reivindicações do Movimento Negro.

RESULTADOS

Das 1.609 mulheres da amostra, 24,8% (N=399) afirmaram ter usado o preservativo na sua última relação sexual, enquanto 75,2% (N=1.210) afirmaram não ter usado. A Tabela 1 indica a distribuição das mulheres entre 18 e 59 anos que usaram e não usaram o preservativo no último relacionamento sexual, para Belo Horizonte e Recife no ano de 2002, segundo raça/cor. Observa-se que a menor proporção de não uso ocorreu entre as mulheres pardas residentes em Belo Horizonte (57,1%) e a maior, também entre as pardas, mas em Recife (83,5%).

Tabela 1
Não uso de preservativo em cada categoria de raça/cor, proporções e números absolutos, segundo município – Belo Horizonte/Recife

Raça/cor	Proporções		Números absolutos	
	Belo Horizonte	Recife	Belo Horizonte	Recife
Branca	68,6	76,0	303	235
Parda	57,1	83,5	107	104
Preta	68,3	73,3	223	238
Parda + preta	64,2	82,4	330	342
Total	70,3	81,4	633	577

Fonte: Pesquisa SRSR, Cedeplar/UFMG, 2002.

Nota: Proporções ponderadas pelo peso normalizado.

A Tabela 2 apresenta os resultados das *Odds Ratios*. Quanto às chances de não uso do preservativo para as pretas e pardas, sem qualquer estratificação por município, estas foram menores do que para as brancas (categoria de referência). As pardas tinham chance 15% menor de não uso em relação às pretas (OR=0,85); para as brancas a chance era 18% maior em relação às pretas (OR=1,18). O resultado para as brancas revelou-se marginalmente significativo ($p=0,190$), enquanto para as pardas não foi significativo ($p=0,321$).

Quando se efetuou a mesma análise para o município de Belo Horizonte, observou-se que, em relação à categoria de referência (pretas), as brancas tinham chance apenas 2% superior de não usarem o preservativo, resultado este não significativo (OR=1,02 e $p=0,926$). Já as pardas apresentavam

chance 38% menor, sendo esta altamente significativa (OR=0,62 e $p=0,021$). Este resultado para as pardas se inverte no caso do município de Recife: elas têm uma chance de não uso 83% estatisticamente superior a das pretas (OR=1,83 e $p=0,047$). No caso das brancas, diferentemente de Belo Horizonte, os resultados indicam que a chance de não uso delas é 70% superior a das pretas (OR=1,70), e que este resultado é de elevada significância estatística ($p=0,011$).

Finalmente, apresenta-se o resultado para as negras (pardas e pretas conjuntamente) e as brancas (Tabela 3). No caso da análise não estratificada, as brancas apresentam uma chance 25% superior à das negras de não uso do preservativo. Este resultado é de elevada significância estatística (OR=0,99; $p=0,059$).

Tabela 2
Odds Ratios para o não uso de preservativo não estratificadas e estratificadas por município, valores de p e intervalos de 95% de confiança (3 categorias de raça/cor)

Análise não estratificada por município				
Raça/cor	OR	Valor de p	IC (95%)	
Branca	1,18	0,190	(0,92; 1,52)	
Parda	0,85	0,321	(0,62; 1,17)	
Preta	1,00	--	--	
Município: Belo Horizonte				
Raça/cor	OR	Valor de p	IC (95%)	
Branca	1,02	0,926	(0,73; 1,41)	
Parda	0,62	0,021	(0,41; 0,93)	
Preta	1,00	--	--	
Município: Recife				
Raça/cor	OR	Valor de p	IC (95%)	
Branca	1,70	0,011	(1,13; 2,57)	
Parda	1,83	0,047	(1,01; 3,32)	
Preta	1,00	--	--	

Fonte: Pesquisa SRSR, Cedeplar/UFMG, 2002.

Nota: Proporções ponderadas pelo peso normalizado.

Tabela 3
Odds Ratios para o não uso de preservativo não estratificadas e estratificadas por município – Valores de p e intervalos de 95% de confiança (2 categorias de raça/cor)

Análise não estratificada por município			
Raça/cor	OR	Valor de p	IC (95%)
Branca	1,25	0,059	(0,99; 1,57)
Negra	1,00	--	--
Município: Belo Horizonte			
Raça/cor	OR	Valor de p	IC (95%)
Branca	1,21	0,187	(0,91; 1,62)
Negra	1,00	--	--
Município: Recife			
Raça/cor	OR	Valor de p	IC (95%)
Branca	1,48	0,050	(1,00; 2,19)
Negra	1,00	--	--

Fonte: Pesquisa SRSR, Cedeplar/UFMG, 2002.

Nota: Proporções ponderadas pelo peso normalizado.

Tanto em Belo Horizonte como em Recife, o sentido das associações foi o mesmo. Em Belo Horizonte, as brancas tiveram maior chance de não uso em 21% em relação à categoria de referência; no caso de Recife, a chance foi 48% maior (OR iguais a 1,21 e 1,48, respectivamente). A força da associação, contudo, foi menor em Belo Horizonte ($p=0,187$) do que em Recife ($p=0,050$).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O uso do preservativo consiste na forma mais eficiente e conhecida, até o momento, para o controle da propagação das DSTs e contenção da transmissão do HIV por via sexual, além de prevenir as gravidezes indesejadas. Este trabalho teve como objetivo investigar algumas associações existentes entre o não uso do preservativo por mulheres residentes em Belo Horizonte e Recife e a raça/cor.

Esperava-se que as pretas, tradicionalmente mais vulneráveis, tivessem maior não uso de preservativo do que as brancas, o que não ocorreu em qualquer dos dois municípios. Contrariamente, o resultado apontou, nessa amostra, um uso menor para as autodeclaradas brancas em relação às pretas em Recife, e mesma chance de uso em Belo Horizonte. O maior acesso das mulheres brancas aos métodos anticoncepcionais, principalmente os orais, pode explicar o maior não uso do preservativo neste grupo. De fato, segundo resultados desta mesma pesquisa

(SRSR), tanto em Belo Horizonte como em Recife, proporções menores de pretas, relativamente às brancas, disseram utilizar o preservativo como método atual no momento da entrevista, e uma maior proporção de pretas relativamente às brancas revelou utilizar métodos tradicionais. Além disso, o *mix* contraceptivo nos dois municípios é bastante distinto (resultados não mostrados). As brancas têm maior acesso a outros métodos de prevenção em relação às pretas e, acredita-se, maiores níveis de informação. Além do mais, as pretas tendem a ser mais pobres e, portanto, possuem menos acesso a cuidados com a saúde, bem como acesso a outros métodos.

Em relação às pardas, os resultados diferem um pouco. Em Belo Horizonte, as pardas tiveram a menor chance de não uso. Contudo, a chance de não uso em Recife foi a maior e bem próxima das brancas. Esses resultados não são intuitivos, mas ressaltam a necessidade de se desagregar as categorias preta e parda, a fim de melhor compreender as desigualdades raciais, uma vez que, quando as pardas e pretas são agregadas numa só categoria (negra), tanto em Belo Horizonte quanto em Recife as brancas têm maior chance de não usar a camisinha se comparadas às negras.

Os resultados apresentados no presente estudo têm três implicações para as políticas sociais. A primeira diz respeito ao uso da camisinha propriamente dita. O fato das autodeclaradas brancas – em média mais escolarizadas, de maior status socioeconômico

e com maior acesso aos métodos contraceptivos orais – estarem entre as que têm menor chance de não ter usado o preservativo na última relação sexual pode estar sugerindo que a grande preocupação das mulheres é a contracepção e não a prevenção. Apesar de protegidas de uma gravidez não planejada, as brancas, de uma maneira geral, ficam mais vulneráveis às DSTs, entre elas o HIV/Aids.

A segunda implicação está ligada à questão regional. O fato dos resultados para Belo Horizonte e Recife serem distintos quando são utilizadas as três categorias de raça/cor sugerem que, sempre que possível, deve-se levar em conta a região na qual a política será implementada, não apenas porque as realidades sociais podem ser bastante distintas, mas também porque o significado do que é ser branco, preto ou pardo pode variar de uma localidade para outra.

Finalmente, a terceira implicação está relacionada ao uso de duas ou três categorias de raça/cor. Caso a opção fosse por trabalhar apenas com duas categorias, as autodeclaradas brancas seriam aquelas com maiores chances de não usar a camisinha em ambos os municípios estudados, se comparadas às negras. Desta forma, políticas para redução da desigualdade racial no que tange ao uso do preservativo, tanto em Belo Horizonte quanto em Recife, deveriam ter como público-alvo as brancas. No entanto, a utilização de três categorias revela um quadro diferente. Enquanto em Belo Horizonte o público-alvo continuaria sendo composto por brancas, em Recife as autodeclaradas pardas deveriam ser o alvo preferencial de políticas e campanhas, seguidas de perto pelas brancas. Neste caso, portanto, a forma como as categorias de raça/cor são agrupadas (ou não) levaria a políticas sociais com focos completamente distintos.

REFERÊNCIAS

ALVES, J. E. D. *Gravidez indesejada: um problema econômico*. 2007. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/gravidez_indesejada_prob_economico_15jul07.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2007.

AYRES, J. R. C. M. Práticas educativas e prevenção do HIV/AIDS: lições aprendidas e desafios atuais. *Interface: Comunicação, Saúde e Educação*, v. 6 n. 11, p. 11-24, ago. 2002.

BARBOSA, L. M.; SAWYER, D. O. AIDS: a vulnerabilidade social e a evolução da epidemia nos municípios das regiões Nordeste e Sudeste do Brasil. *Revista Brasileira de Estudos da População*, São Paulo, v. 20, n. 2, p. 241-257, jul./dez. 2003.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Guia de vigilância epidemiológica*. 6. ed. Brasília: Secretaria de Vigilância em Saúde, 2005.

_____. Aids e DST. *Boletim epidemiológico*, Brasília, v. 3, n. 1, jan./jun. 2006.

BRASILEIRO, M.; FREITAS, M. I. de F. Representações sociais sobre AIDS de pessoas acima de 50 anos de idade, infectadas pelo HIV1. *Revista Latino-Americana de Enfermagem*, Ribeirão Preto, SP, v. 14, n. 5, set./out. 2006. Disponível em: <<http://www.eerp.usp.br/rlae>>. Acesso em: 15 jan. 2007.

BRITO A. M. et al. AIDS e infecção pelo HIV no Brasil: uma epidemia multifacetada. *Revista da Sociedade Brasileira de Medicina Tropical*, v. 34, p. 207-217, mar./abr. 2001.

CARVALHO, J. A. M.; WOOD, C. H.; ANDRADE, F. C. D. Estimating the stability of census-based racial/ethnic classifications: the case of Brazil. *Population Studies*, v. 58, n. 3, p. 331-343, 2004.

GARCIA, V. G. *Questões de raça e gênero na desigualdade social brasileira recente*. Campinas, SP, 2005. Dissertação (Mestrado)-Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP, 2005.

HERINGER, R. Diversidade racial e relações de gênero no Brasil contemporâneo. In: PITANGUY, Jacqueline; BARSTED, Leila Linhares (Org.). *O progresso das mulheres no Brasil*. Brasília: UNIFEM; Fundação FORD/CEPIA, 2006. cap. 5.

HOSMER J. D. W.; LEMESHOW, S. *Applied logistic regression*. New York: John Wiley & Sons, 1990.

KAMEL, A. *Não somos racistas: uma reação aos que querem nos transformar numa nação bicolor*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2006.

LISBOA, M. E. S. A invisibilidade da população acima de 50 anos no contexto da epidemia HIV/AIDS. In: CONGRESSO DE EPIDEMIOLOGIA, PREVENÇÃO E SAÚDE PÚBLICA, 7., out. 2006. Disponível em: <http://www.Aidscongress.net/article.php?id_comunicacao=281>. Acesso em: 27 jul. 2007.

LOPES, F. *Mulheres negras e não-negras vivendo com HIV/AIDS no Estado de São Paulo: um estudo sobre suas vulnerabilidades*. 2003. 203 f. Tese (Doutorado)-Departamento de Epidemiologia da Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

MIRANDA-RIBEIRO, P.; CAETANO, A. J. O Programa SRSR. *Revista Brasileira de Estudos de População*, Campinas, SP, v. 20, n. 2, p. 303-305, jul./dez. 2003.

MIRANDA-RIBEIRO, P.; CAETANO, A. J., SANTOS, T. F. *SRSR: Saúde reprodutiva, sexualidade e raça/cor; relatório descritivo*. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2004.

MIRANDA-RIBEIRO, P., SIMÃO, A. B., CAETANO, A. J. Vulnerabilidade feminina ao HIV/Aids em duas áreas urbanas do Brasil: lições a serem aprendidas. In: EUROPEAN POPULATION CONFERENCE, 2008, Barcelona. *Trabalho apresentado...* Barcelona, 2008.

PRETAS, PARDAS OU NEGRAS? O NÃO USO DA CAMISINHA MASCULINA ENTRE AS MULHERES EM
BELO HORIZONTE E RECIFE E SUAS IMPLICAÇÕES PARA AS POLÍTICAS SOCIAIS

MIRANDA-RIBEIRO, P., OLIVEIRA, A. M. H. C. Atlas racial brasileiro: conteúdo, usos e limitações. In: PORTO, Maria Stela Grossi; DWYER, Thomas Patrick. (Org.). *Sociologia e realidade: pesquisa social no século XXI*. Brasília: UnB, 2006. p. 305-317.

NADAL, S. R. Os preservativos na prevenção das doenças sexualmente transmitidas. *Revista Brasileira de Coloproctologia*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 3, p. 225-227, 2004.

PHILPOTT, A.; KNERR, W; BOYDELL, V. Prazer e prevenção: quando sexo bom é sexo seguro. *Questões de Saúde Reprodutiva*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, jul. 2007.

QUIROGA, J. Negociação e prática de prevenção de DSTS/ AIDS entre uniões inter-raciais e de mesma raça em uma comunidade favelada de Belo Horizonte, MG. In: SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, ECONOMIA, HISTÓRIA, DEMOGRAFIA E POLÍTICAS PÚBLICAS, 12., 2006, Diamantina, MG. *Anais...* Diamantina, MG, 2006.

SCHIAVO, M. R. *Preservativo masculino: hoje, mais necessário do que nunca*. Brasília: Ministério da Saúde, 1997.

SILVA, C. G. M. da. O significado de fidelidade e as estratégias para prevenção da Aids entre homens casados.

Revista de Saúde Pública, São Paulo, v. 36, n. 4, p. 40-49, ago. 2002. Suplemento.

SILVA, L.; PAIVA, M. S.; Vulnerabilidade ao HIV/AIDS entre homens e mulheres com mais de 50 anos. CONGRESSO COMUNICAÇÃO CIÊNCIA SOCIAL E COMPORTAMENTAL, 7., out. 2006. Disponível em: <http://www.Aidscongress.net/article.php?id_comunicacao=308>. Acesso em: 27 jul. 2007.

SILVEIRA, M. F.; SANTOS, I. dos. Impact of interventions promoting condom use among HIV-infected individuals. *Revista Saúde Pública*, São Paulo, v. 39, n. 2, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003489102005000200023&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 apr. 2008.

SILVEIRA, M. F. da et al. Fatores associados ao uso do preservativo entre mulheres de uma área urbana no Sul do Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 5, p.1557-1564, set./out. 2005.

UNITED NATIONS. *World population prospects: the 2004 revision*. Nova York: ONU, 2006. Analytical Report, v. 3.

Universalização e equidade: análise da evolução do acesso à Educação Básica no Brasil de 1995 a 2005*

Cibele Yahn de Andrade**
Stella Maria Barberá da Silva Telles***

Resumo

A educação é considerada como um dos principais mecanismos de mobilidade social. Entretanto, a efetividade do mecanismo depende essencialmente do acesso à escolaridade, além de garantir que o desempenho escolar não reproduza as desigualdades sociais em relação à renda familiar e à condição de raça e cor, entre outras clivagens sociais que marcam a grande heterogeneidade da população brasileira.

Neste trabalho analisou-se a evolução do acesso da população, de 7 a 17 anos à educação básica, considerando os seguintes aspectos: a condição de sexo, raça/cor, localização geográfica, condição econômica das famílias, além da adequação entre série e idade. Para tanto foram utilizados os dados da Pesquisa Nacional de Amostras de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNAD/IBGE) de 1996 a 2005.

Pelos dados analisados dentro desse período, pode-se observar que a evolução do sistema educacional brasileiro ocorreu no sentido da maior equidade no acesso. Para a primeira fase do Ensino Fundamental, de 1ª à 4ª série, início da escolaridade, pode-se afirmar que a universalização do acesso foi atingida para meninos e meninas; para as crianças brancas e não brancas; para as moradores das áreas urbanas e rurais e até mesmo para aquelas das famílias mais pobres. Porém, a partir da segunda fase do Ensino Fundamental, persiste uma desigualdade relevante na progressão escolar associada à renda familiar, à cor da pele e à localização geográfica. Esse fenômeno se intensifica em relação aos jovens de 15 a 17 anos que, a princípio, deveriam frequentar o Ensino Médio.

Os dados analisados evidenciaram ainda que a renda familiar é um fator muito mais relevante do que a raça/cor. Este quadro indica que ao lado do desafio da universalização do acesso é essencial que faça parte da agenda para o desenvolvimento da educação no Brasil a questão da permanência e do desempenho escolar para minorar a defasagem entre idade e série, sobretudo para os segmentos mais pobres da população.

Palavras-chave: Educação. Renda familiar. Raça. Equidade.

Abstract

Education is considered one of the principal mechanisms for social mobility. However, its effectiveness essentially depends on access to schooling, as well as guaranteeing that school performance does not reproduce social inequalities in relation to family income, race and colour and other social gaps that mark the Brazilian population's great heterogeneity.

Evolution of access to elementary education for the 7 to 17 year old population is analysed in this research, while considering the following aspects: the sex, race/colour, geographic location, families' economic condition and appropriateness between grade and age. The Brazilian Geography and Statistics Institute's 1996 to 2005 National Home Survey (PNAD/IBGE) data was used for this.

From data analysed within this period, it can be observed that the Brazilian education system's evolution took place in the sense of greater equity of access. For the first phase of elementary education, from the 1st to 4th grades, at the beginning of their schooling, it can be confirmed that universal access was reached for boys and girls; white and non-white children; residents in urban and rural areas and even for those from the poorest families. However, from the second Elementary Education phase, relevant inequality in school progression associated to family income, skin colour and geographic location persists. This phenomenon intensifies in relation to young people aged between 15 and 17 who, in principal, should be attending Secondary Education.

Data analysed also showed that family income is a much more relevant factor than race/colour. This picture indicates that side by side with the challenge of universalizing access, it is essential that the question of permanence and school performance forms part of the education development agenda in Brazil, to reduce the discrepancy between age and grade, above all for the poorer sectors of the population.

Keywords: Education. Family income. Race. Equity.

INTRODUÇÃO

Até a década de 1980, a economia brasileira conseguiu crescer com um nível de educação inferior ao que observamos hoje. A tecnologia

* Trabalho apresentado no XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, realizado em Caxambu – MG – Brasil, de 29 de setembro a 03 de outubro de 2008.

** Pesquisadora do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP)/Unicamp.

*** Pesquisadora do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP)/Unicamp.

utilizada nas empresas podia ser sofisticada, mas apresentava-se estável. Era possível treinar trabalhadores, mesmo os de baixa escolaridade. Hoje em dia a tecnologia, além de ser sofisticada, muda constantemente. Isso exige capacidade de aprendizado e adaptação por parte dos trabalhadores, e a

[...] educação é o ingrediente que concede ao indivíduo maior capacidade para aprender ao longo da vida... Quem tem mais educação consegue aprender o novo em um ritmo aceitável... A economia do país fez muito nas últimas décadas em matéria de educação, mas hoje há relativo consenso de que o baixo nível educacional da nossa força de trabalho é um dos fatores limitativos do crescimento (IPEA, 2006, p. 124).

Além do impacto direto sobre a economia há a questão da equidade e da justiça social. A educação é considerada como um dos principais mecanismos de mobilidade social. Entretanto, a efetividade do mecanismo depende essencialmente do acesso à escolaridade, além de garantir que o desempenho escolar não reproduza as desigualdades sociais em relação à renda familiar e à condição de raça e cor, entre outras clivagens sociais que marcam a grande heterogeneidade da população brasileira.

É possível observar que a média de escolaridade no Brasil vem aumentando. Para as pessoas com idade entre 50 e 59 anos, faixa na qual as pessoas podem ainda estar inseridas no mercado de trabalho, a média de estudo é de 5 anos. Já para as pessoas de 20 a 24 anos, idade em que podem estar iniciando a vida profissional propriamente dita, a média de escolaridade é de 8,7 anos (dados referentes a 2004).

Mesmo assim é um nível de escolaridade que corresponde apenas à conclusão do Ensino Fundamental, nível muito aquém da desenvoltura exigida pelo mercado de trabalho. Ou seja, “o trabalhador que se encontra dentro da média da escolaridade brasileira não tem autonomia para buscar informações, receber instruções mais complexas ou compreender e produzir comunicação escrita de certa complexidade”

(IPEA, 2006, p. 124). Há evidentes limitações para alcançar postos de trabalho mais estáveis e melhor remunerados.

No Brasil, nos últimos anos, observou-se um intenso crescimento da oferta de matrículas do Ensino Fundamental e do Ensino Médio. Atualmente se diz, genericamente, que o Ensino Fundamental está universalizado e, de fato, o acesso a ele está, segundo nos revelam os dados das PNADs/IBGE. Porém, em decorrência de dois fenômenos ainda não superados no sistema de ensino brasileiro – o abandono escolar e, muito mais intensamente, o atraso escolar –, podemos observar que nem todas as crianças seguem os estudos com a regularidade desejada.

Em relação ao segundo segmento do Ensino Básico¹, o Ensino Médio, a oferta de matrículas, apesar de estar muito longe da universalização (e, legalmente, não ter oferta pública e gratuita obrigatória, como ocorre com o Ensino Fundamental) apresentou um explosivo crescimento durante os anos 1990. De todos, este foi o seguimento que mais expandiu. O volume de matrículas mais do que dobrou, passando de 3,7 milhões, no início dos anos 1990, para 9 milhões em 2006. Esse vigoroso crescimento permitiu que a taxa de atendimento dos jovens de 15 a 17 anos passasse de 20%, no início dos anos, 1990 para 45%, atualmente. Ainda assim, muito longe do que seria a universalização do acesso nesse nível de ensino.

As questões que se colocam neste trabalho são: Com o processo de expansão da oferta de matrículas, como foram sendo inseridas as crianças e jovens dos distintos segmentos da população? Há predominância de meninas já nas séries iniciais do Ensino Fundamental? A desproporção entre brancos e não-brancos ocorre a partir de qual série escolar? O acesso pode ser considerado universal inclusive para as zonas rurais? Como se dá a inclusão das crianças e jovens das famílias mais pobres ao longo da escolaridade básica?

¹ O sistema educacional brasileiro é dividido em dois segmentos: Ensino Fundamental e Ensino Médio. O Ensino Fundamental é compreendido por duas fases: 1ª à 4ª série e 5ª à 8ª série. O conjunto do Fundamental e Médio compõe a chamada Educação Básica.

Em relação ao Ensino Médio, as mesmas questões apresentam-se ainda mais relevantes. Como esse nível de ensino não está universalizado para o conjunto da população de 15 a 17 anos, é ainda mais instigante saber como vêm sendo incorporados os diferentes grupos de renda; se o grupo dos mais ricos alcançou 100% de atendimento; se a predominância das mulheres, nesse nível de ensino, vem se acentuando em relação aos jovens do sexo masculino; como o processo de expansão vem distribuindo as oportunidades de acesso e permanência nas zonas rurais em relação às áreas urbanas e em quais proporções ocorre a predominância daqueles que se declararam brancos em relação aos que se declararam como não-brancos.

Vários estudos quantitativos atestam que existem diferenças quando se observam algumas clivagens sociais selecionadas, tais como: sexo; cor da pele; condição socioeconômica das famílias, etc. Entre eles, citamos Barros (2001); Beltrão (2002); Camarano (2004); Ferraro e Machado (2002); Hasenbalg (2005); Soares e Alves (2005). Pretende-se contribuir, neste trabalho, com uma análise da evolução destas clivagens no período de 1995 a 2005.

Para responder às específicas questões aqui colocadas, tomou-se como observação o acesso e a permanência no Ensino Fundamental e no Ensino Médio nos últimos 10 anos, identificando-se os alunos que se encontravam na série adequada em relação à idade, ou seja, aqueles que entre os 7 a 10 anos estavam freqüentando da 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental, entre os 11 e 14 anos estavam freqüentando da 5ª a 8ª série do Ensino Fundamental e entre os 15 e 17 anos estavam freqüentando o Ensino Médio. Observando esse fenômeno segundo o sexo, a cor da pele, a situação econômica do grupo familiar, o local de moradia das crianças e jovens, podemos verificar como estas clivagens sociais estão relacionadas ao sucesso ou insucesso da trajetória escolar.

CRITÉRIOS METODOLÓGICOS

Os critérios metodológicos utilizados para o desenvolvimento desta análise estão relacionados a seguir.

Período analisado e fonte dos dados

Foram analisadas as informações dos dados das PNADs de 1995 e 2005, através de tabulações especiais dos microdados.

Classificação de raça/cor e distribuição de rendimentos da população

A informação sobre raça/cor, baseada em autodeclaração do informante, é pesquisada pelo IBGE, em termos da cor da pele da população, de acordo com as seguintes alternativas: “branco”, “preto”, “pardo” e “amarelo”, além da categoria “indígena”.

Para a finalidade desta pesquisa, a população foi agregada em apenas dois grupos: Brancos e Não-Brancos. De acordo com as informações da PNAD de 2003, o grupo dos Não-Brancos é constituído pelas pessoas que se autodeclararam como pardos (42% do total da população), somadas aos negros (6%) e aos índios (0,2%). Vale destacar que, nos quesitos levantados pelo presente trabalho, os negros e os pardos apresentam condições de escolaridade muito semelhantes. O grupo dos Brancos é composto pelas pessoas que se autodeclararam como brancas (52% do total da população), somadas aos que se autodeclararam como amarelos (0,4%). O grupo dos amarelos, apesar de ser proporcionalmente pequeno e, desta forma, não alterar os resultados do grupo dos Brancos, apresenta condições de escolaridade superiores em todos os quesitos levantados nesta pesquisa.

Para a classificação de rendimentos da população analisada foi utilizada a renda familiar per capita, segundo quintis de renda.

Adequação da escolaridade segundo a idade e o ciclo escolar

A informação sobre acesso e permanência refere-se aos alunos que se encontravam na série adequada em relação à idade, ou seja, aqueles que entre os 7 e 10 anos estavam freqüentando da 1ª série à 4ª série do Ensino Fundamental; que entre os 11 e 14 anos estavam freqüentando da 5ª a 8ª série do Ensino Fundamental e entre os 15 e 17 anos estavam freqüentando o Ensino Médio, segundo os dados das PNADs/IBGE.

Essa relação é conhecida como Taxa de Escolarização Líquida e o propósito é indicar as condições de acesso e cobertura. De acordo com o Dicionário INEP/MEC, sobre variáveis e indicadores relacionados ao sistema educacional, a Taxa de Escolarização Líquida é definida como:

“o percentual da população estudando no nível de escolaridade adequado a sua faixa etária” (BRASIL, 2004).

Vale dizer que quanto maior o intervalo estudado, menos precisa é a taxa, ou seja, dentro do nível de ensino considerado e da respectiva faixa etária, o indicador não permite a identificação da série freqüentada. Quanto maior o número de séries abrangidas pelo indicador, menor o refinamento da informação que ele fornece, pois é maior a probabilidade de incorporação de altas taxas de distorção série-idade.

ANÁLISE DOS DADOS

Nas análises que focalizam as diferenças de acesso e permanência controlando-se por sexo, cor da pele, situação econômica do grupo familiar e local de moradia utilizou-se a Taxa de Escolarização Líquida segundo níveis de ensino: 1ª à 4ª série do Ensino Fundamental, 5ª à 8ª do Ensino Fundamental e Ensino Médio. Estas taxas são as mais usadas em estudos de evolução do acesso à educação em vários países.

No entanto, antes dessas análises, apresentou-se a distribuição proporcional em termos percentuais das pessoas que freqüentam ou não freqüentam a escola. Nesse sentido, a distribuição contempla três situações: pessoas que freqüentam e se encontram matriculadas na série adequada a sua idade; pessoas que freqüentam, mas em série inadequada à idade (caracterizando a situação de atraso escolar); pessoas que não freqüentam. Esta última categoria é constituída de pessoas que nunca freqüentaram ou evadiram antes de concluir a Educação Básica. As pessoas que freqüentam séries mais adiantadas em relação à idade foram consideradas como pertencentes à situação adequada.

Nos últimos anos, no Brasil, observou-se um intenso crescimento das matrículas do Ensino Fundamental. Atualmente se diz genericamente que o

Ensino Fundamental está universalizado. Porém, a observação dos dados nos revela que a universalização é efetiva em relação ao acesso, mas essa conquista é acompanhada pelo fenômeno do atraso escolar que ocorre logo a partir das primeiras séries e pelo fenômeno do abandono que vai se acentuando fortemente conforme avança a idade das crianças.

Nos últimos anos, no Brasil, observou-se um intenso crescimento das matrículas do Ensino Fundamental

Diferença por idade e série

É possível notar que o acesso é de praticamente 100% para o caso das crianças de 7 a 12 anos de idade em 2005. Mas a partir dessa idade, há uma acentuada queda na freqüência escolar até culminar no grupo de jovens de 17 anos com uma taxa de 26% fora da escola. A defasagem idade/série pode ser observada, no mesmo gráfico, entre aqueles classificados como “freqüenta série inadequada”. Este fenômeno ocorre logo no início da escolaridade e se acentua fortemente de forma que, aos 17 anos, menos de 26% dos jovens se encontram na série adequada à idade, ou seja, na 3ª série, prestes a concluir o Ensino Médio.

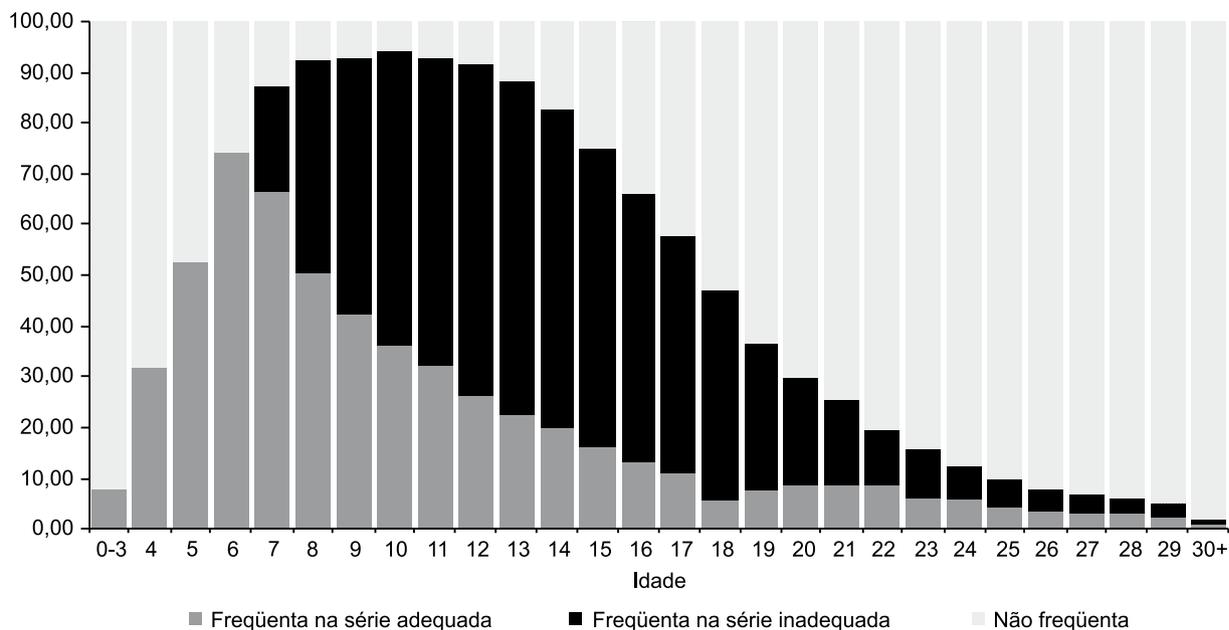
De qualquer maneira, entre 1995 e 2005 é inegável que grandes avanços ocorreram, sobretudo na proporção de crianças que freqüentam a etapa inicial do Ensino Fundamental, 1ª à 4ª série (Gráficos 1 e 2).

Desta forma, o processo de universalização do Ensino Fundamental ainda enfrenta o grande desafio do fluxo escolar e, em menor medida, o do abandono. Fica evidente que a idade é uma importante variável na questão do acesso e permanência escolar.

De forma que é possível perguntar: considerando-se os grupos etários, quais são as crianças e jovens que seguem o percurso escolar sem enfrentar os tropeços da repetência, do atraso escolar e, nos caso mais extremos, do abandono? Quais são aqueles que enfrentam esses obstáculos e podem conquistar as suas expectativas educacionais?

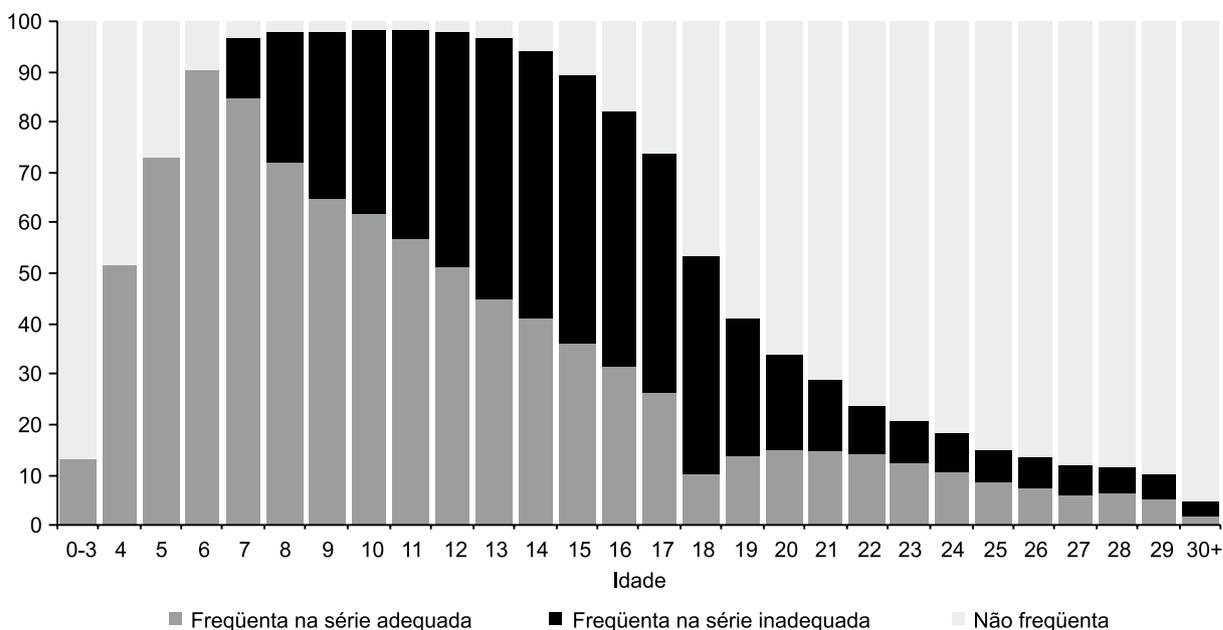
Comparação entre os sexos

Observando a evolução das taxas de escolarização líquida nos níveis de Ensino Fundamental e Médio, pode-se verificar que o Brasil atingiu, em 2005, a igualdade de gênero na primeira fase do



Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), 1995.

Gráfico 1
Distribuição proporcional das pessoas que freqüentam cursos segundo idade – Brasil – 1995



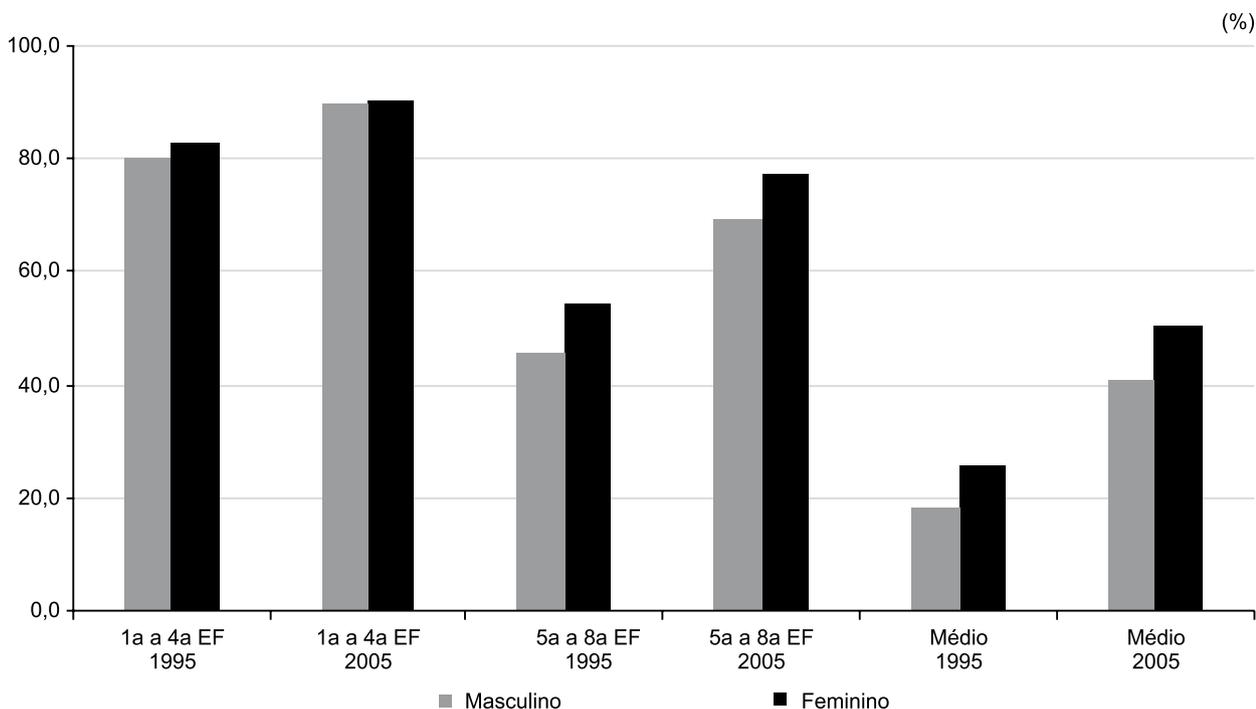
Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), 2005.

Gráfico 2
Distribuição proporcional das pessoas que freqüentam cursos segundo idade – Brasil – 2005

ensino fundamental. Atualmente, o percentual tanto de meninos como de meninas freqüentando a 1ª fase do Ensino Fundamental (1ª à 4ª série), na idade esperada, é superior a 90%.

Na 2ª fase do Ensino Fundamental (5ª à 8ª série), a taxa líquida de meninos passou de 45% em 1995

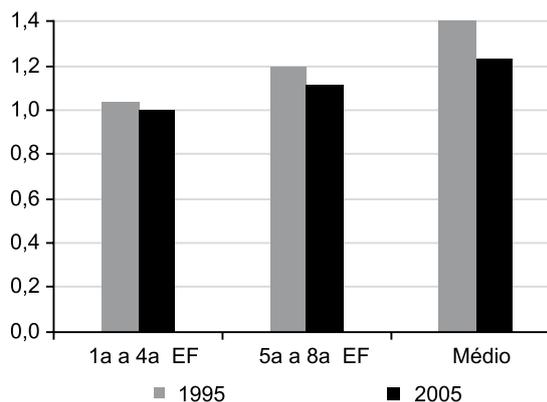
para 70% em 2005, enquanto a das meninas era de 54% e alcança a atual taxa de 77%. No Ensino Médio a taxa de jovens do sexo masculino era de 18% em 1995 e atinge, em 2005, pouco mais de 40%, enquanto para as jovens a taxa passa de 25% para 50% (Gráfico 3).



Fonte: Tabulações Especiais dos Microdados da PNAD, 1999 e 2005.

Gráfico 3
Taxa de escolarização líquida por nível de ensino segundo sexo – Brasil – 1995/2005

Apesar das taxas de acesso ainda serem muito baixas na 2ª fase do Ensino Fundamental – e sobretudo no Ensino Médio –, tanto para meninas como para os meninos, houve redução da desigualdade entre gêneros nestas duas etapas da Educação Básica. No período analisado, a presença dos meninos cresceu proporcionalmente mais do que a presença das meninas. Em 1995 as meninas matriculadas na 2ª fase do Ensino Fundamental tinham 20% mais chances de estarem na série correta do que os meninos. No ano de 2005 elas têm apenas 11% mais chances. No Ensino Médio, as meninas tinham 40% mais chances do que os meninos de freqüentarem a série correta em 1995, e esta diferença se reduz, em 2005, para 23% (Gráfico 4).



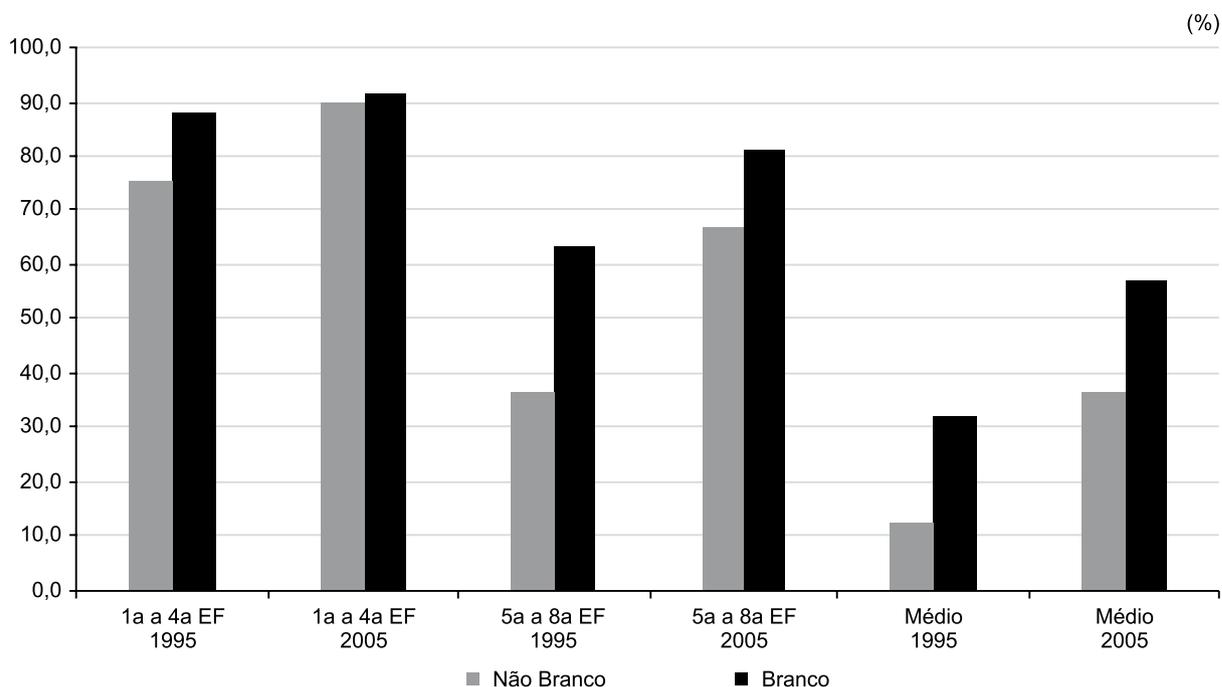
Fonte: Tabulações Especiais dos Microdados da PNAD, 1999 e 2005.

Gráfico 4
Razão entre as taxas de escolarização líquida por sexo segundo nível de ensino – Brasil – 1995/2005

Proporção entre brancos e não-brancos

Observando a diferença de acesso e permanência entre as populações branca e não-branca, podemos verificar que para a primeira fase do Ensino Fundamental (1ª à 4ª série) foi alcançado o acesso universal. Praticamente todas as crianças brancas, de 7 a 10 anos, assim como todas as crianças não-brancas da mesma faixa etária, encontravam-se, em 2005, freqüentando as primeiras séries do Ensino Fundamental.

No entanto, a partir da 2ª fase do Ensino Fundamental as diferenças começam a se acentuar. A taxa de escolarização dos jovens que se declararam brancos supera os 80%, enquanto para aqueles que se declararam negros, índios ou pardos é de apenas 67%. Essa desigualdade é ainda mais agravada no Ensino Médio, uma vez que a taxa de jovens não-brancos freqüentando este nível de ensino na idade correta é de 36%, enquanto para os jovens brancos é de 57% (Gráfico 5).



Fonte: Tabulações Especiais dos Microdados da PNAD, 1999 e 2005.

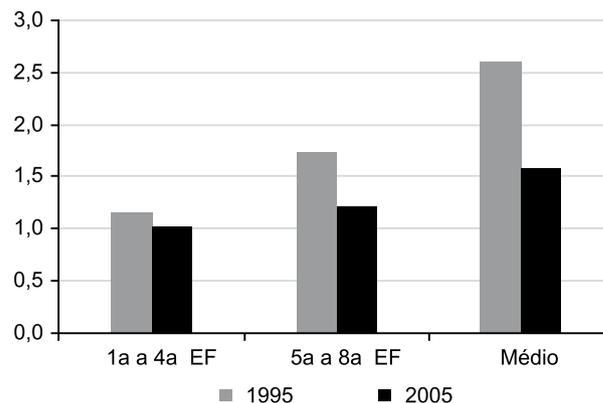
Gráfico 5
Taxa de escolarização líquida por nível de ensino segundo cor – Brasil – 1995/2005

Apesar das taxas de acesso ainda serem muito baixas na 2ª fase do Ensino Fundamental e, sobretudo, no Ensino Médio, tanto para a população branca como para a população não-branca, a desigualdade entre essas duas populações diminuiu. No período analisado, a presença dos jovens não-brancos cresceu proporcionalmente mais do que a presença dos jovens brancos.

Em 1995, na segunda etapa do Ensino Fundamental, os jovens brancos de 11 a 14 anos tinham 73% mais chances de estarem na série correta, do que os jovens não brancos. No ano de 2005 essa diferença decresce. Mas ainda assim os jovens brancos continuam com 21% a mais de chances de estarem cursando a série correta, comparativamente aos jovens não brancos. No Ensino Médio a vantagem dos brancos se reduz de 159%, em 1995, para 57% em 2005 (Gráfico 6).

Acesso ao Ensino Básico segundo a localização dos domicílios

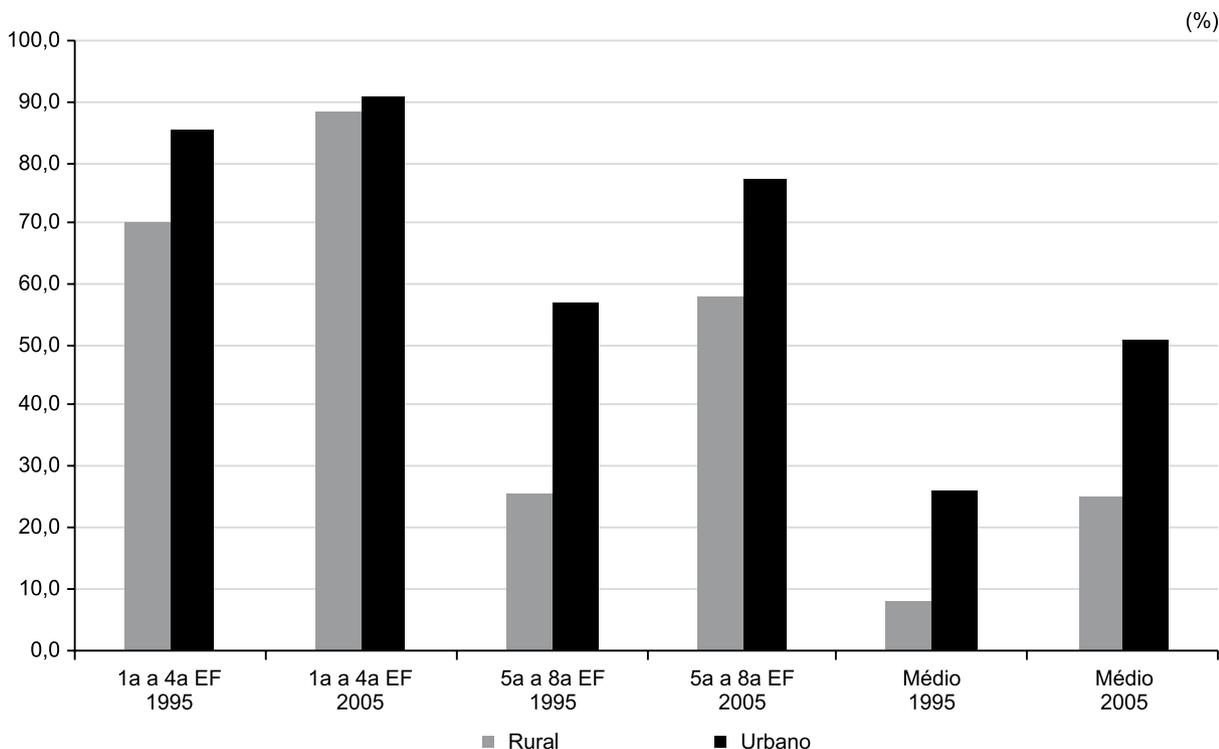
Observando a diferença de acesso e permanência na escola entre as populações residentes em áreas urbanas e aquelas residentes em áreas rurais pode-se verificar que, no universo das crianças de 7 a 10 anos, existem as mesmas chances de frequentar a série adequada em relação à idade.



Fonte: Tabulações Especiais dos Microdados da PNAD, 1999 e 2005.

Gráfico 6
Razão entre as taxas de escolarização líquida dos brancos e não brancos, segundo nível de ensino Brasil – 1995/2005

Contudo, as disparidades entre os dois grupos se alargam a partir da 2ª fase do Ensino Fundamental. Para os jovens residentes em áreas urbanas entre 11 e 14 anos a taxa de escolarização adequada é de 77%, enquanto para os jovens das áreas rurais essa taxa é de 58%. No ensino médio a mesma taxa é de 50% entre jovens das áreas urbanas e de apenas 25% nas áreas rurais (Gráfico 7).



Fonte: Tabulações Especiais dos Microdados da PNAD, 1999 e 2005.

Gráfico 7
Taxa de escolarização líquida por nível de ensino segundo situação de domicílio – Brasil – 1995/2005

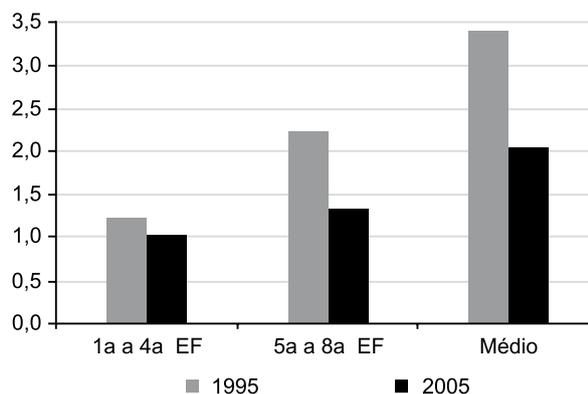
As taxas de acesso para os jovens residentes nas áreas rurais ainda é bastante inferior àquelas observadas nas áreas urbanas. Porém, a diferença entre os dois grupos reduziu-se acentuadamente durante os 10 anos analisados. Neste período a presença de jovens residentes em áreas rurais cresceu proporcionalmente mais do que a presença de jovens residentes nas áreas urbanas.

Na 2ª fase do Ensino Fundamental, os jovens residentes na área urbana tinham 2,2 vezes mais chances de freqüentarem a série correta, comparativamente aos jovens residentes na zona rural em 1995. Em 2005, houve uma redução, de forma que os jovens urbanos tinham apenas 1,3 vezes mais chances de estarem na série adequada.

No Ensino Médio a diferença entre jovens residentes na zona urbana e rural era de 3,4 vezes mais chances para os primeiros em 1995, e, em 2005, se reduz para 2,05 (Gráfico 8).

Desigualdade do acesso ao Ensino Básico entre ricos e pobres

Observando a diferença de acesso e permanência entre as populações mais ricas e as mais po-



Fonte: Tabulações Especiais dos Microdados da PNAD, 1999 e 2005.

Gráfico 8
Razão entre as taxas de escolarização líquida urbanas e rurais segundo nível de ensino Brasil – 1995/2005

bres², pode-se verificar que nas primeiras séries do Ensino Fundamental (1ª à 4ª séries) as crianças de 7 a 10 anos têm as mesmas chances de freqüentar a série adequada.

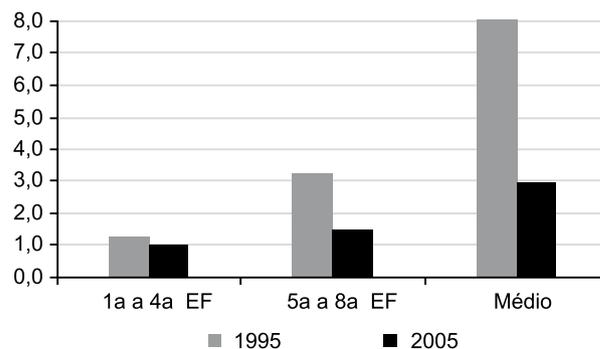
² O primeiro quintil corresponde aos 20% mais pobres da população. Analogamente, o último quintil corresponde aos 20% mais ricos da população.

Contudo, a desproporção entre os dois grupos se amplia na seqüência da escolaridade. A taxa de escolarização de 5ª à 8ª série, para os jovens do quintil mais pobre, é de 60%, e de 89% para os do quintil mais rico. No Ensino Médio a mesma taxa é de 25% entre os mais pobres e de 73% entre os mais ricos (Gráfico 9).

A diferença entre pobres e ricos ainda é muito acentuada, embora tenha diminuído significativamente no período 1995-2005. Os jovens do quintil mais rico tinham, em 1995, 2,2 vezes mais chances do que os pobres de freqüentarem a série adequada na 2ª fase do Ensino Fundamental; essa diferença passa a ser de 1,3 vezes em 2005. No Ensino Médio essa diferença era de 3,4 vezes e cai para 2,0 vezes.

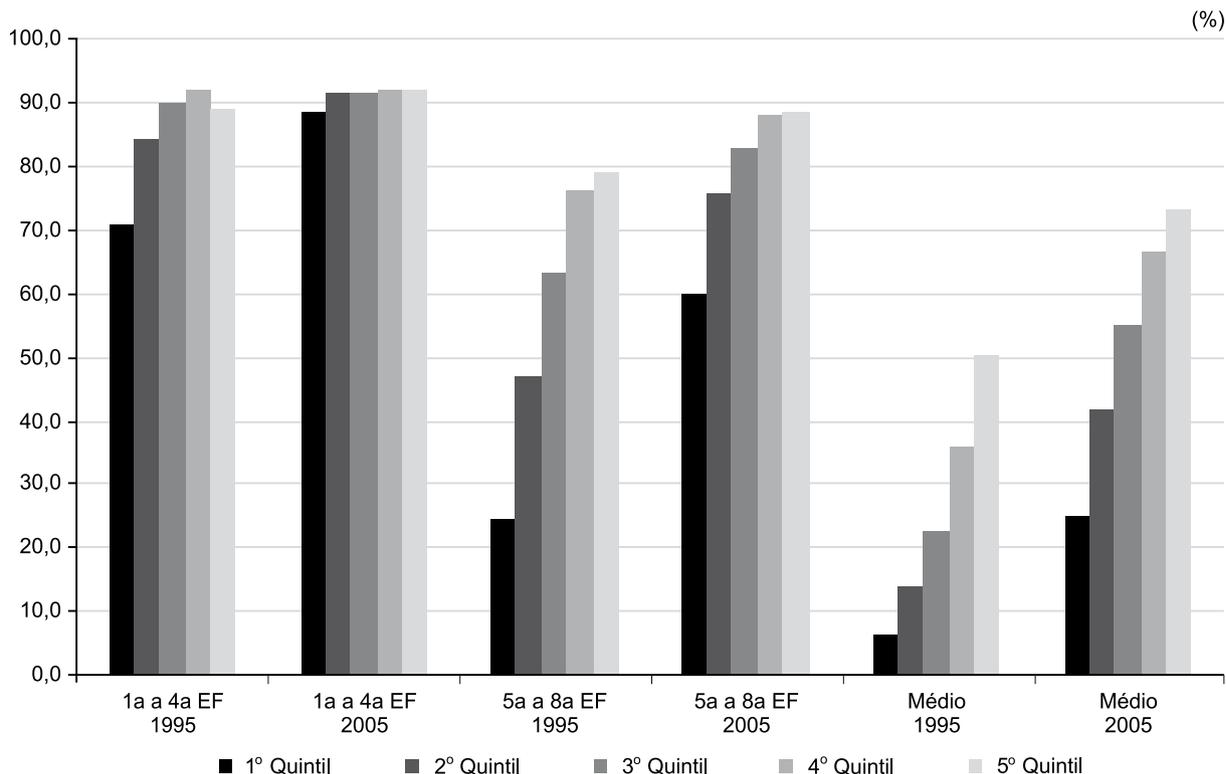
Observou-se que as mesmas conclusões valem quando comparadas essas diferenças entre a soma do 1º e do 2º quintil em relação à soma do 4º e do 5º quintil. Ou seja, as diferenças entre os 40% mais

pobres e os 40% mais ricos. De forma que se pode afirmar que as diferenças não existem apenas na relação entre a base e o topo da pirâmide socioeconômica, mas atinge de forma mais abrangente todo o conjunto da população compreendida entre 7 e 17 anos (Gráfico 10).



Fonte: Tabulações Especiais dos Microdados da PNAD, 1999 e 2005.

Gráfico 10
Razão entre as taxas de escolarização líquida entre o quinto e o primeiro quintil de renda familiar per capita segundo nível de ensino - Brasil - 1995/2005



Fonte: Tabulações Especiais dos Microdados da PNAD, 1999 e 2005.

Gráfico 9
Taxa de escolarização líquida por nível de ensino segundo quintis de renda familiar per capita Brasil - 1995/2005

Dos dados apresentados no Gráfico 10 podemos destacar os seguintes pontos:

- a) As Taxas Líquidas para todos os seguimentos do Ensino Básico cresceram de 1995 para 2005. Na primeira fase do Ensino Fundamental (1ª à 4ª série) praticamente foi atingido acesso universal e superadas as diferenças entre sexo, cor/raça, ricos e pobres, moradores das áreas urbanas e rurais;
- b) Na segunda fase do Ensino Fundamental e no Ensino Médio houve crescimento proporcionalmente maior para os segmentos que, em 1995, encontravam-se sub-representados em termos de taxas líquidas de escolarização. Em consequência, é possível observar, no final do período analisado, a diminuição das diferenças do acesso dos meninos em relação às meninas; dos jovens brancos em relação aos não-brancos; daqueles residentes em áreas urbanas comparativamente aos residentes em áreas rurais e até mesmo entre os mais pobres em relação aos mais ricos. Sendo assim, todas as diferenças examinadas diminuíram no período dos dez anos analisados. Período no qual houve forte expansão do acesso à escolaridade básica.
- c) Em relação aos segmentos do ensino considerados – 1ª fase e 2ª fase do Ensino Fundamental e Ensino Médio –, também se pode afirmar que o maior crescimento das taxas líquidas de escolarização ocorreram nos segmentos que, em 1995, apresentavam as menores taxas

líquidas. De forma que o Ensino Médio apresentou crescimento de taxas líquidas superiores à 2ª fase do Ensino Fundamental, e essa apresentou crescimento superior à 1ª fase do Ensino Fundamental.

A Tabela 1 apresenta as taxas de crescimento mencionadas abaixo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A expansão do acesso à Educação Básica no Brasil, no período dos 10 anos analisados, ocorreu no sentido de reduzir as diferenças existentes em relação ao acesso e à permanência das crianças e jovens segundo as clivagens sociais aqui examinadas: diferenças segundo o sexo; a cor da pele; o local de moradia e a condição socioeconômica das famílias. Por exemplo, para o quintil de menor renda a taxa de acesso ao Ensino Fundamental da 5ª à 8ª série cresceu de 24% para 60%. Para os estudantes não-brancos passou de 37% para 67%.

No entanto, apenas para o início da escolarização pode-se observar o fenômeno do acesso universal, ou muito próximo disso. Para o segmento educacional seguinte, da 5ª à 8ª série do Ensino Fundamental, correspondente à faixa etária dos 11 aos 14 anos, mesmo para as categorias com maior índice de acesso, a taxa líquida não supera os 90%. Para os brancos é de 81% e para o quintil de renda mais alta, 88%.

Permanece, entretanto, o enorme desafio do acesso ao Ensino Médio. Mesmo com o crescimento

	Ensino fundamental 1a a 4a série	Ensino fundamental 5a a 8a série	Ensino médio
Homens	12,3	53,4	121,6
Mulheres	9,0	42,4	95,0
Não Brancos	18,8	83,1	191,9
Brancos	4,1	28,3	77,6
Urbano	6,6	35,6	93,9
Rural	25,7	126,6	222,1
1º quintil	24,8	145,7	310,0
2º quintil	8,3	61,3	201,4
3º quintil	1,6	30,5	144,9
4º quintil	0,4	16,1	83,4
5º quintil	2,6	12,0	45,5

Fonte: Tabulações Especiais da PNAD, 1995 e 2005 (IBGE).

da taxa de acesso para o quintil de menor renda de 6% para 24%, está-se ainda bem longe do acesso universal. Nem mesmo o quintil mais rico supera os 75% de acesso na idade correta.

Pode-se dizer que a expansão está no caminho certo, pelo menos no que se refere à redução das diferenças entre homens e mulheres; entre brancos e não-brancos; entre as populações urbanas e rurais; entre os mais pobres e o mais ricos. Porém, essa é uma “lição de casa” que os países mais adiantados e mesmo outros países da América Latina já haviam cumprido no início do século passado. O Brasil pode estar na direção certa, mas acumulando um atraso literalmente secular no que se refere ao acesso universal à escolaridade básica.

REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Cibele Yahn. Ensino superior: expansão e desafios. *ComCiência*, Revista Eletrônica de Jornalismo Científico, n. 54, maio 2004.
- ANDRADE, Cibele Yahn; DACHS, Norberto. Acesso à educação por faixas etárias segundo renda e raça/cor. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 37, n. 131, maio/ago. 2007.
- BARROS, Ricardo P. de. et al. *Determinantes do desempenho educacional no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. (Texto para discussão, n. 834).
- BELTRÃO, Kaizô I. *Alfabetização por sexo e raça no Brasil: um modelo linear generalizado para explicar a evolução no período 1940-2000*. Rio de Janeiro: IPEA, 2003. (Texto para discussão, n. 1003).
- _____. *Acesso à educação: diferenciais entre os sexos*. Rio de Janeiro: IPEA, 2002. (Texto para discussão, n. 879).
- BELTRÃO, Kaizô I.; TEIXEIRA, Moema de P. *O vermelho e o negro: raça e gênero na universidade brasileira - uma análise da seletividade das carreiras a partir dos censos demográficos de 1960 a 2000*. Rio de Janeiro: IPEA, 2004. (Texto para discussão, n. 1052).
- BRASIL. Ministério da Educação. *Dicionário de indicadores educacionais*. Brasília: INEP, 2004.
- CAMARANO, Ana A. et al. *Caminhos para a vida adulta: as múltiplas trajetórias dos jovens brasileiros*. Rio de Janeiro: IPEA, 2004. (Texto para discussão, n. 1038).
- CORSEUIL, Carlos H.; SANTOS, Daniel D.; FOGUEL, Miguel N. *Decisões críticas em idades críticas: a escolha dos jovens entre estudo e trabalho no Brasil e em outros países da América Latina*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. (Texto para discussão, n. 797).
- FERNANDES, Danielle C. *Estratificação educacional, origem socioeconômica e raça no Brasil: as barreiras da cor*. [Brasília, DF]: IPEA, 2004. Concurso de monografia - Prêmio Ipea 40 anos - IPEA-CAIXA, 2004 - Tema A Superação das desigualdades sociais no Brasil. Digitado.
- FERRARO, Alceu R.; MACHADO, Nadie C. F. Da universalização do acesso à escola no Brasil. *Educação & Sociedade*, v. 23, n. 79, 2002.
- IPEA. *Brasil: o estado de uma nação*. Brasília, 2006.
- GUIMARÃES, Antonio S. A. Acesso de negros às universidades públicas. *Cadernos de Pesquisas*, n. 118, 2003.
- HASENBALG, Carlos. *Discriminação e desigualdades raciais no Brasil*. Belo Horizonte: Humanitas, 2005.
- HENRIQUES, Ricardo. *Desigualdade racial no Brasil: evolução das condições de vida na década de 90*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. (Texto para discussão, n. 807).
- JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. *Desigualdades raciais no Brasil: um balanço da intervenção governamental*. Brasília, DF: IPEA, 2002.
- OLIVEIRA, Fátima. Ser negro no Brasil: alcances e limites. *Estudos Avançados*, v. 18, n.50, 2005.
- OSORIO, Rafael G. *A mobilidade social dos negros brasileiros*. Rio de Janeiro: IPEA, 2004. (Texto para discussão, n. 1033).
- ROCHA, Sônia. *Pobreza no Brasil: do que se trata*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2003.
- SAMPAIO, Helena; LIMONGI, Fernando; TORRES, Haroldo. *Equidade e heterogeneidade no ensino superior brasileiro*. Brasília, DF: INEP, 2000.
- SCHWARTZMAN, Simon. Fora de foco: diversidade e identidades étnicas no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 55, p. 83-96, 1999.
- SOARES, José F.; ALVES, Teresa G. Desigualdades raciais no sistema brasileiro de educação básica. *Educ. Pesquisa*, São Paulo, v. 29, n. 1, 2003. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-9702200300100011&script=sci_arttext&tlng=pt>. Acesso em: 2 maio 2005.
- SOARES, Sergei; CARVALHO, Luiza; KIPNIS, Bernardo. *Os jovens de 18 a 25 anos: retrato de uma dívida da política educacional*. Rio de Janeiro: IPEA, 2003. (Texto para Discussão, n. 954).
- ZUCHI, Juliana. *Desigualdade de renda no Brasil em 2001: a influência da cor e da educação*. [Brasília, DF]: 2004. Concurso de monografias - Prêmio IPEA 40 anos - IPEA-CAIXA, 2004 - Tema: A superação das desigualdades no Brasil.

Evasão no ensino fundamental brasileiro: identificação e análise dos principais determinantes*

Maria Elizete Gonçalves**
Eduardo L. G. Rios-Neto***
Cibele Comini César****

Resumo

No Brasil, apesar de ainda existir um hiato em relação ao acesso à escola, há concordância que um dos maiores problemas do sistema de ensino é a evasão. Nesse sentido, a proposta desse artigo centra-se na identificação e análise dos fatores associados à probabilidade de ocorrência da evasão entre a 4ª e a 8ª série do ensino fundamental, em algumas escolas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país. O desenvolvimento desse estudo está baseado na análise da trajetória escolar de uma coorte de alunos matriculados na 4ª série do ensino fundamental, em 1999, pertencentes à escolas situadas nos estados de Pernambuco, Sergipe, Pará, Rondônia, Mato Grosso do Sul e Goiás. Estes alunos foram acompanhados até 2003, ano em que deveriam concluir a 8ª série. São estimados modelos hierárquicos logísticos longitudinais, com a utilização de três bases de dados: "Avaliação de desempenho: fatores associados", "Ficha Histórico Escolar" e Censo Escolar de 1999.

Palavras-chave: Evasão. Ensino fundamental.

INTRODUÇÃO

No Brasil, o problema do acesso à escola, no ensino fundamental, está em vias de ser solucionado. Em 2000, aproximadamente 95% das crianças cuja idade estava entre 7 e 14 anos frequentavam a escola (Censo Demográfico de 2000). Seis anos depois, a taxa de escolarização para as crianças dessa faixa etária correspondeu a 98%

Abstract

Despite a hiatus still existing regarding school access in Brazil, there is agreement that truancy is one of the greatest problems in the education system. Therefore, this article's proposal is centred on identifying and analyzing factors associated to the probability of truancy taking place between the 4th and 8th grades of elementary education in some schools in the North, Northeast and Centre-West regions in the country. Development of this study is based on analysing the educational path of a cohort of students enrolled in the 4th grade of elementary education in 1999, belonging to schools located in the States of Pernambuco, Sergipe, Pará, Rondônia, Mato Grosso do Sul and Goiás. These students were accompanied until 2003, the year in which they should have been finishing the 8th grade. Longitudinal hierarchical logistical models are estimated, using three databases: "Performance evaluation: associated factors", "School Records" and "The 1999 School Census".

Keywords: Truancy. Elementary education.

(PESQUISA..., 2006). Entretanto, o País ainda tem índices de repetência e evasão que estão entre os mais elevados do mundo.

Entre esses dois problemas, comumente relacionados à qualidade do ensino, este artigo foca a evasão. Em 2003, a taxa nacional de evasão no ensino fundamental equivaleu a 6,8%, sendo esta taxa crescente ao longo das séries cursadas.

Nos últimos anos, as políticas voltadas à área da educação estão sendo concentradas, basicamente, na questão da qualidade educacional, que tem sido mensurada, principalmente, através de testes padronizados de rendimento ou através do desempenho

* Trabalho apresentado no XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, realizado em Caxambu-MG – Brasil, de 29 de setembro a 03 de outubro de 2008.

** Ph. D. em Demografia (UFMG). Pesquisadora da Unimontes/Cedeplar.

*** Pós-doutor em Demografia (University Of Texas At Austin – U.T.A.). Pesquisador do Cedeplar/UFMG.

**** Pós-doutora em Saúde Coletiva (Fiocruz), Pesquisadora do Cedeplar/UFMG.

escolar do aluno. Neste contexto, tem crescido o número de estudos, no Brasil, analisando o desempenho acadêmico dos alunos matriculados no ensino fundamental. Nesses estudos, diversas têm sido as formas de medida das variáveis-resposta, sendo a principal a proficiência em testes de português e matemática. Contudo, devido à especificidade dos dados utilizados, estes estudos não captam a dimensão e a profundidade do problema da evasão.

Este artigo está centrado no acompanhamento da trajetória escolar de uma coorte de alunos matriculados na 4ª série do ensino fundamental, em 1999, pertencentes a escolas situadas nas áreas urbanas de alguns estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do País. Estes alunos foram acompanhados até 2003, ano em que deveriam concluir a 8ª série. Ou seja, os dados são longitudinais. Ao longo da trajetória escolar, mais especificamente ao término do ano letivo t , os seguintes resultados podem constar na ficha do aluno: aprovação, reprovação, transferência (para outra escola ou para a EJA/Supletivo Seriado), afastamento por abandono e falecimento. Os integrantes da coorte que foram aprovados, reprovados ou afastados por abandono no ano t , estiveram expostos às seguintes situações no ano $t+1$: promoção, repetência, transferência, evasão e falecimento.

O principal objetivo deste trabalho é a identificação e análise dos determinantes da probabilidade de ocorrência de um dos eventos citados, a evasão, entre a 4ª e a 8ª série do ensino fundamental. São estimados modelos hierárquicos logísticos longitudinais. Para o seu desenvolvimento, foi utilizado o banco de dados "Avaliação de desempenho: fatores associados". Além disso, utilizou-se também um banco complementar, denominado "Ficha Histórico Escolar", ou "Ficha B". Informações sobre variáveis adicionais relacionadas às escolas da amostra foram extraídas do Censo Escolar de 1999.

A estimação dos modelos se baseou na Função de Produção Educacional (FPE), cuja especificação indica que o resultado educacional é uma função dos insumos familiares, dos insumos acumulativos das escolas e de outros insumos relevantes, além

da habilidade natural do aluno. Neste estudo, a natureza longitudinal dos dados utilizados permitiu a incorporação, no modelo, tanto de variáveis relacionadas à trajetória passada quanto de variáveis contemporâneas do aluno. Alternativamente, permitiu incorporar tanto variáveis consideradas fixas como aquelas que variam no tempo. O resultado educacional foi medido pela variável evasão escolar. Foram estimados modelos logísticos hierárquicos longitudinais de dois níveis: no primeiro nível, a variável-resposta é uma função do tempo (série) associado à ocorrência do evento e de fatores relacionados aos alunos e, no segundo, dos fatores relacionados às escolas. A suposição é que os insumos familiares, as características do aluno e os insumos escolares são importantes determinantes da ocorrência da evasão.

Entre os insumos relacionados aos alunos, foi incluída nas regressões a proficiência do aluno no ano letivo anterior à ocorrência da evasão. A intenção foi estimar a probabilidade de evasão do aluno no ano letivo t , condicional ao seu desempenho em testes padronizados realizados no ano letivo $t-1$, visando verificar a influência do resultado escolar passado sobre o resultado escolar presente. A proficiência do aluno foi calculada, também, com base na proficiência média da escola. Este procedimento permite verificar, de certa forma, se o desempenho escolar dos colegas de classe impacta o desempenho do aluno e, conseqüentemente, a probabilidade de ocorrência do evento de interesse. Outro importante vetor incluído nos modelos contém a série cursada pelo aluno, associada à ocorrência da evasão escolar.

Este artigo está organizado em quatro seções, além da introdução. Na primeira, são apresentados alguns estudos/indicadores educacionais para o Brasil, com destaque para o evento evasão. A segunda contempla a metodologia de análise e uma breve descrição das bases de dados e variáveis utilizadas. Na terceira seção é apresentada a análise descritiva, visando uma melhor compreensão da trajetória escolar da coorte, além dos resultados e discussão dos modelos. Por último, são feitas as considerações finais.

INDICADORES EDUCACIONAIS NO ENSINO FUNDAMENTAL BRASILEIRO: ESTUDOS ASSOCIADOS

Alguns estudos sobre os indicadores de repetência e evasão no Brasil

A literatura na área educacional tem apontado que a falta de acesso à escola, a repetência e a evasão são grandes problemas enfrentados pelos sistemas educacionais contemporâneos. Estes problemas afetam, principalmente, os alunos matriculados nas primeiras séries do ensino fundamental e que freqüentam escolas localizadas nos países em desenvolvimento (sobretudo nas áreas rurais).

No Brasil, até a década de 1960, o ingresso ao sistema de ensino era restrito a relativamente poucos alunos. Esse quadro começa a ser mudado nas décadas de 1960 e 1970, quando houve um aumento expressivo da demanda por educação no País. Na década de 1980, o acesso à escola ainda constituía uma questão prioritária na agenda governamental, mas somente no ano 2000 foi observada uma tendência a sua universalização no ensino fundamental. Os dados do Censo Demográfico de 2000 mostraram uma cobertura de quase 95% para as crianças de 7 a 14 anos, *vis-à-vis* o índice de cobertura observado no início da década de 1990 (em torno de 80%, conforme Censo de 1991). Dados mais recentes (2006) mostram que a taxa de escolarização¹ para os estudantes desse grupo etário equivaleu a quase 98%. Uma vez que a questão do acesso à escola está em vias de ser solucionado, nos últimos anos a atenção dos pesquisadores brasileiros tem sido direcionada basicamente para os problemas da repetência e da evasão.

Costa-Ribeiro (1993), ao analisar os dados dos censos escolares para a década de 1980, percebeu que havia uma grande distorção entre a população na faixa etária de 7 a 14 anos e a população matriculada no ensino fundamental. Em algumas séries, tinham mais alunos matriculados do que o total de crianças na idade correspondente à série.

¹ A taxa de escolarização corresponde à percentagem de estudantes de um determinado grupo etário em relação à população do mesmo grupo etário.

No Brasil, até a década de 1960, o ingresso ao sistema de ensino era restrito a relativamente poucos alunos

Posteriormente, utilizando dados das Pesquisas Nacionais de Amostragem por Domicílios (PNADs), alguns autores (KLEIN, 1995; FLETCHER, 1997) constataram que o problema apontado por Costa-Ribeiro estava associado à repetência, que retinha as crianças na escola. Estes autores, através do modelo Profluxo, perceberam um outro importante aspecto: a evasão escolar estava fortemente associada à reprovação, no sentido de que após sucessivas reprovações as crianças abandonavam a escola.

Estudiosos associam os problemas da evasão e da repetência à baixa qualidade do ensino. Assim, ultimamente tem havido uma ampliação do volume de trabalhos visando avaliar a qualidade do ensino no País. Entre estes trabalhos, são listados alguns cuja ênfase foi dada à repetência e à evasão escolar no ensino fundamental, dada a estreita ligação entre ambas as variáveis.

O trabalho desenvolvido por Souza (2001) centra-se na questão da baixa qualidade do ensino, expressa pelas altas taxas de repetência e evasão. Seu estudo é restrito ao estado de São Paulo. Ela refere-se às políticas adotadas a partir de meados da década de 1980 no estado, entre elas, a implementação do ciclo básico, ou promoção automática. A autora desenvolve seu trabalho abordando o polêmico debate relacionado à incompetência do professor, estudando a perspectiva dos professores com relação a ações de uma educação continuada. Questiona a ênfase dada ao argumento da incompetência do professor como principal explicação para o mau desempenho do sistema educacional. Segundo o argumento, a principal estratégia a ser adotada para melhorar a qualidade do ensino é aumentar a competência dos professores através de programas de educação continuada. Ela contesta o pensamento dominante, considerando que a educação do professor não pode ser tomada como a única causa da baixa qualidade do ensino no Brasil. Argumenta que são necessárias condições de trabalho adequadas para o desenvolvimento do trabalho de magistério, além da reformulação de planos de carreira dos professores e salários decentes. Destaca também

que devem ser considerados outros importantes fatores como a pobreza, o desemprego, o sistema de habitação e saúde, entre outros.

Cerqueira (2004) investigou os principais determinantes do desempenho escolar no Brasil, utilizando dados do Censo Escolar 1999 e da Pesquisa de Informações Básicas Municipais 1999, do IBGE. Foram estimados modelos de regressão (método dos mínimos quadrados ordinários), tendo como variável dependente uma transformação logit das seguintes taxas: taxa de distorção idade-série, taxa de repetência e taxa de abandono. Como covariáveis, foram utilizadas variáveis que procuram caracterizar, sobretudo, os aspectos relacionados à infra-estrutura educacional dos municípios. Os resultados obtidos apontaram para a importância da infra-estrutura escolar e da qualificação docente como elementos associados à eficácia escolar.

É importante destacar que, a partir da implementação do Sistema de Avaliação para Educação Básica (SAEB) em 1990, tem crescido substancialmente o número de estudos visando analisar o desempenho dos alunos matriculados no ensino fundamental. Grande parte destes estudos tem utilizado a metodologia dos modelos de regressão hierárquicos, em geral considerados mais apropriados para a análise dos fatores determinantes do desempenho escolar, dada a estrutura hierárquica dos dados educacionais.

Ferrão, Beltrão e Fernandes (2002) desenvolveram seu estudo baseando-se no pressuposto da existência da “escola eficaz”. A partir dos dados do SAEB 1999, foram investigados alguns dos principais fatores associados à melhoria do desempenho escolar dos alunos da 4ª série do ensino fundamental, sendo estimados modelos de regressão hierárquicos em que a variável-resposta foi a proficiência dos alunos. Principais resultados: i) em todas as regiões, os alunos declarados de raça/cor preta apresentaram um desempenho inferior em relação aos demais alunos; ii) o desempenho dos alunos com distorção idade-série foi inferior ao dos alunos em idade adequada à série; iii) com

relação ao fato de o aluno fazer lição de casa, os sinais dos coeficientes estimados tiveram a direção esperada; iv) não foram encontradas evidências de que alunos em turno integral tenham melhor desempenho em relação aos alunos em turno parcial; v) à exceção da região Sul, as escolas com ensino organizado apenas em ciclos tiveram, em média, piores resultados em relação às escolas com o ensino organizado por séries; vi) o desempenho do aluno foi impactado positivamente pela experiência do professor, aferido pelo número de

anos na profissão na região Norte (nas demais regiões, o coeficiente associado à variável não foi estatisticamente significativo); e vii) nas regiões Norte e Sudeste, observou-se que os alunos cujos professores tinham menos escolaridade tiveram os seus resultados escolares reduzidos em relação aos resultados dos alunos cujos professores tinham licenciatura.

Rios-Neto, César e Riani (2002) analisaram os determinantes do desempenho escolar no Brasil, utilizando modelos de regressão logísticos hierárquicos, introduzindo como variável-resposta a progressão escolar (uma novidade em relação aos métodos tradicionalmente utilizados). Os autores concatenaram os microdados de crianças numa determinada idade, com respectiva família (nível 1), com os macrodados de um determinado ano e localização (nível 2), visando captar os efeitos macros da política educacional. Foram analisadas a probabilidade de conclusão da 1ª e 4ª séries do ensino fundamental, com base nos dados das PNADs para as décadas de 1980 e 1990. Entre os principais resultados, constatou-se uma associação positiva e significativa entre educação materna e a probabilidade de progressão em ambas as séries (embora numa menor magnitude no caso da 5ª série). Evidenciou-se um efeito positivo e significativo da educação média do professor sobre o intercepto (também menor no caso da 5ª série). Os autores mencionam como principal conclusão o efeito substituição entre a escolaridade média dos professores e a escolaridade materna, efeito importante na probabilidade de progressão na 1ª série.

A partir da implementação do Sistema de Avaliação para Educação Básica (SAEB) em 1990, tem crescido substancialmente o número de estudos visando analisar o desempenho dos alunos matriculados no ensino fundamental

Mais recentemente, Riani (2005) investigou os determinantes do resultado educacional no País, focando sua análise nos níveis de ensino fundamental e médio, utilizando os dados do Censo Demográfico e do Censo Escolar de 2000. Uma das metodologias adotadas foi a hierárquica logística, sendo considerado como resultado educacional duas importantes dimensões da educação: o acesso ao sistema de ensino e a eficiência e rendimento na escola. A primeira dimensão

foi mensurada pela probabilidade de freqüentar a escola para os alunos de 7 a 14 anos e de 15 a 17 anos, e a segunda pela probabilidade dos alunos (das mesmas faixas etárias) estarem matriculados numa série adequada a sua idade. Os principais resultados decorrentes da estimação dos modelos hierárquicos foram: i) uma menor pressão demográfica tem um importante impacto nas duas dimensões consideradas; ii) os fatores de *background* familiar foram positivamente associados ao resultado educacional; iii) o fator restrição de oferta foi o mais significativo para o maior acesso escolar dos jovens de 15 a 17 anos; iv) os fatores relacionados à qualidade dos serviços educacionais foram os que apresentaram o maior impacto sobre a probabilidade dos alunos de 7 a 14 anos freqüentarem a escola na idade correta, enquanto para os alunos de 15 a 17 anos o principal fator foi a infra-estrutura/restrrição de oferta e; v) as variáveis porcentagem de professores com curso superior, média de alunos por turma e o fator de infra-estrutura tiveram maior impacto na probabilidade do aluno passar de zero para um ano de estudo, de quatro para cinco anos de estudo e de oito para nove anos de estudo. Para esta última progressão, a razão professor/população também foi significativa.

Os estudos apontam para a necessidade de melhorar a qualidade dos fatores escolares, pois esta melhoria tem impactos significativos sobre os resultados educacionais. Além disso, ressaltam também a importância do *background* familiar neste processo, entre outros aspectos. A seguir, é feito um breve comentário sobre os indicadores de fluxo escolar.

Indicadores do fluxo escolar: uma ênfase no evento evasão

Neste tópico são apresentados alguns indicadores relacionados à trajetória escolar do aluno no sistema educacional brasileiro: taxa de promoção, taxa

de repetência e taxa de evasão². Estes indicadores consistem num importante instrumento para verificar a progressão do aluno no sistema escolar, num determinado nível de ensino seriado, considerando a situação de promoção, repetência e evasão.

Em 2003, a taxa de promoção para o ensino fundamental equivaleu a 74,0%. A taxa nacional de repetência equivaleu a 19,2%. O Gráfico 1 mostra também que as taxas de evasão aumentam gradati-

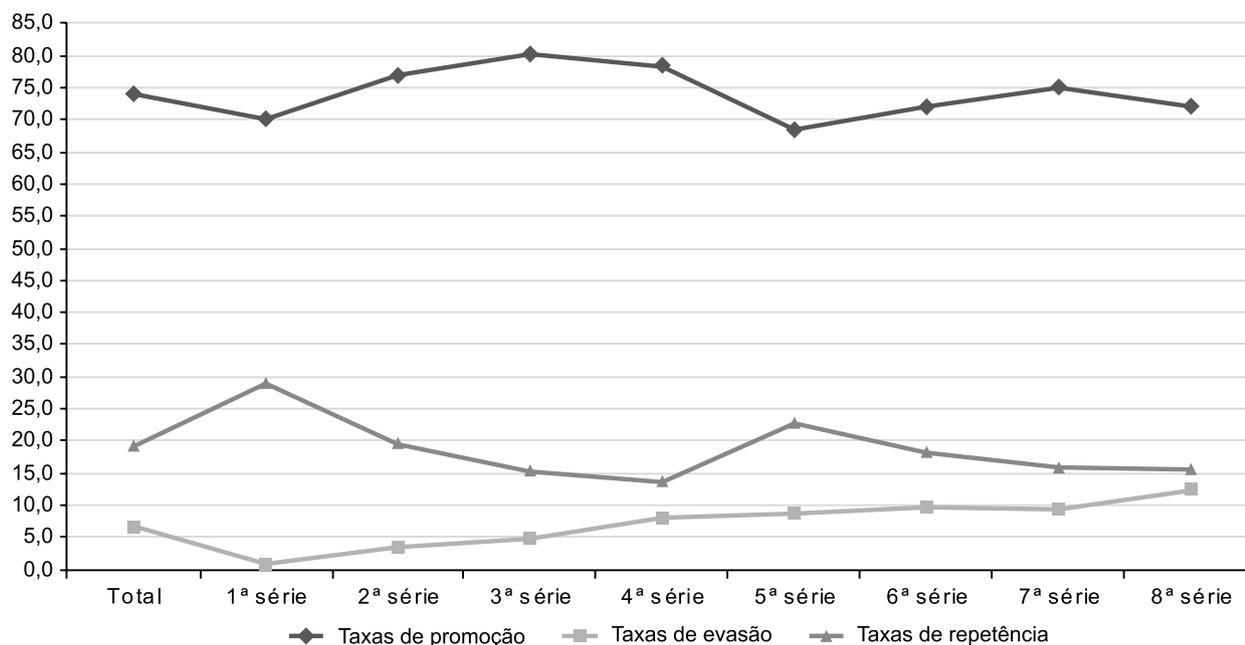
vamente ao longo das séries, sendo mais elevadas na última série do ensino fundamental. Os valores mínimo e máximo para esse indicador são 1% e 12,5% respectivamente, sendo a taxa total igual a 6,8%.

Embora alguns estudos apontem que, em geral, nos países em desenvolvimento cujas taxas de repetência são elevadas têm-se altas taxas de evasão (entre eles, relatório Unesco 2008), as evidências empíricas mostradas não apontam para uma correlação positiva entre ambas as taxas, embora sejam altas em relação às taxas observadas noutros países.

Com relação à evasão, o relatório da Unesco (2008) destaca que suas causas são múltiplas e complexas, abrangendo situações específicas dos diversos países, fatores particulares do aluno e o nível das redes de ensino. Entre os problemas das redes de ensino, são citados a falta de recursos e de segurança nas escolas, o excesso de alunos nas salas de aula e a falta de qualificação dos professores. Foi relatado que nos países em desenvolvimento, mesmo as escolas bem equipadas são incapazes de evitar a evasão, se o aluno estiver submetido a uma situação de pobreza ou miséria.

Entre os três indicadores de fluxo vistos neste artigo, o foco é sobre o indicador relacionado à evasão. Mais precisamente, não é contemplada a taxa de evasão e sim, a ocorrência do evento entre os alunos da coorte. Focar esse evento é particularmente importante, considerando-se os estudos e estatísticas apresentadas. Vale frisar que alguns estudos têm mostrado que, dentre os alunos matriculados na 1ª série do ensino fundamental, parte significativa não conclui este nível de ensino devido à evasão escolar. Portanto, é crucial enfatizar tal evento, visando melhor compreendê-lo.

² A taxa de promoção é calculada considerando a proporção de alunos da matrícula total na série k, num determinado ano t, que tenham se matriculado na série k+1 no ano t+1. O cálculo da taxa de repetência considera a proporção de alunos da matrícula total na série k, no ano t, matriculados na série k no ano t+1. A taxa de evasão corresponde à proporção de alunos da matrícula total na série k, no ano t, não matriculados no ano t+1.



Fonte: MEC/INEP.

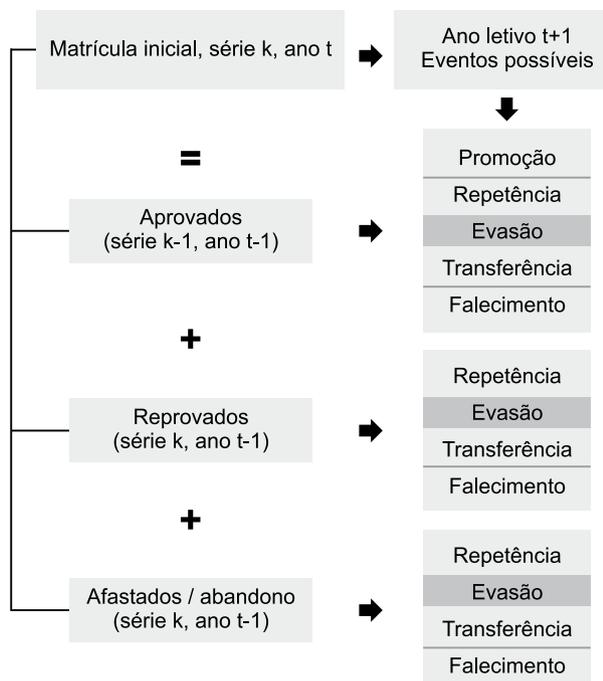
Gráfico 1
Taxas de transição por séries, ensino fundamental – Brasil – 2003

A Figura 1 apresenta os eventos do fluxo escolar verificados entre os alunos da coorte. Como o próprio nome sinaliza, esses indicadores estão associados ao fluxo escolar, ou seja, à trajetória escolar do aluno. Assim, o evento escolar ocorrido num determinado ano letivo t+1 está associado ao resultado escolar ocorrido numa determinada série k, no ano letivo anterior, t.

O esquema é baseado no fluxo escolar proposto por Klein (1995), sob o pressuposto de um sistema fechado. Nele, está ressaltado o evento indicativo de fluxo que constitui o objeto de interesse deste estudo: a evasão. Verifica-se que no ano t+1 a evasão pode ocorrer em função de três situações ocorridas no ano letivo anterior: aprovação, reprovação e afastamento por abandono. Ressalta-se que no ano t+1 o aluno não efetiva sua matrícula no sistema, em nenhuma série do nível de ensino.

Neste estudo, a principal pretensão é identificar, através da estimação de modelos hierárquicos longitudinais, os principais fatores explicativos da ocorrência da evasão na coorte sob estudo. A suposição inicial é que o resultado escolar passado do aluno seja um importante determinante da ocorrência desse evento. Como visto na Figura 1, a evasão no ano t+1 está associada a um determinado resultado escolar ocorrido no ano t. Neste artigo, esse resultado escolar

é mensurado pela proficiência do aluno em testes de português e de matemática (valor médio). Obviamente, se o aluno abandonou os estudos ao longo do ano letivo t, ele não respondeu as questões dos testes (realizados em novembro de cada ano).



Fonte: Ficha B, anos 1999 a 2003.

Figura 1
Fluxo escolar, segundo registros da “Ficha B”

A expectativa é que os resultados obtidos nos modelos estimados preencham importantes lacunas associadas à evasão no ensino fundamental brasileiro. A metodologia de análise que subsidia o desenvolvimento deste artigo é apresentada a seguir.

METODOLOGIA DE ANÁLISE, FONTE DE DADOS BÁSICOS E VARIÁVEIS

Modelo de regressão hierárquico logístico longitudinal

Os alunos da coorte foram acompanhados desde sua matrícula na 4ª série do ensino fundamental, em 1999, até o ano de 2003, quando deveriam concluir a 8ª série. Ao longo desse período, esses alunos estiveram expostos a diversos resultados e/ou eventos escolares. Entre esses eventos, como dito anteriormente, o interesse está centrado na evasão. Pretende-se, com a estimação dos modelos, identificar os principais determinantes desse problema, ocorrido entre a 4ª e a 8ª série.

Por ser um estudo de trajetória escolar, as mudanças ocorridas ao longo do tempo, associadas ao aluno e à escola, devem ser incorporadas ao modelo. Um dos bancos de dados utilizados neste artigo – Ficha B – tem informações dos resultados dos alunos ao fim de cada ano letivo. O outro banco de dados – Fatores associados: avaliação de desempenho – tem informações sobre os alunos, famílias e escolas, entre outras. Variáveis complementares, relacionadas à escola, foram extraídas do Censo Escolar de 1999. Existem variáveis consideradas fixas, como o sexo e a raça/cor do aluno, e variáveis que variam no tempo, como a situação de trabalho e a proficiência do aluno. O modelo precisa incorporar essas questões.

Especificação do modelo hierárquico incondicional ou nulo

Neste estudo, os modelos hierárquicos estimados são logísticos, sendo que a variável-resposta refere-se à probabilidade de evasão entre a 4ª e a 8ª série do ensino fundamental. Para modelar essa probabilidade, foi utilizado o valor “1” para denotar a ocorrência do evento e o valor “0”, caso contrário.

Para verificar a dimensão da variação entre as escolas na probabilidade de evasão num determinado ano letivo t , inicialmente os modelos de nível 1 e 2 são estimados sem a inclusão de covariáveis.

O modelo de nível 1 é assim especificado:

$$\eta_{ij} = \beta_{0j} \quad (1)$$

No nível 2, a equação correspondente é:

$$\beta_{0j} = \gamma_{00} + u_{0j} \quad (2)$$

A substituição de (2) em (1) resulta em:

$$\eta_{ij} = \gamma_{00} + u_{0j} \quad (3)$$

Sendo:

$i = 1, 2, \dots, I$ unidades de nível 1 (alunos); $j = 1, 2, \dots, J$ unidades de nível 2 (escolas);

η_{ij} = o log da chance de sucesso (ocorrência da evasão) para o aluno i , na escola j ;

γ_{00} = o parâmetro da parte fixa do modelo, que corresponde ao *log-odds* médio de evasão entre as escolas;

u_{0j} = o efeito aleatório relacionado ao nível 2 (das escolas).

Através da estimação do modelo incondicional é possível estimar a variabilidade relacionada com cada um dos níveis. No modelo logístico, cujos erros aleatórios seguem uma distribuição binomial, a variância desta distribuição corresponde a $\pi^2/3 = 3.29$. O coeficiente de correlação intra-níveis é assim calculado:

$$\frac{u_{0j}}{u_{0j} + (\pi^2/3)} \quad (4)$$

Parte dessa variabilidade pode ser explicada através da inclusão de covariáveis nos diferentes níveis. Novas especificações são apresentadas.

Especificação do modelo hierárquico condicional

No nível 1, além da inclusão da série cursada “S” associada à ocorrência do evento, são incluídas outras variáveis relacionadas aos alunos, que explicam a variação em η_{ij} . São as variáveis que variam ao longo do tempo (ex.: situação de trabalho, proficiência) e as variáveis que são fixas no tempo (ex.: cor, sexo, etc.). Denotando-se o primeiro vetor de covariáveis por “X” e o segundo por “Z”, tem-se a seguinte equação:

$$\eta_{ij} = \beta_{0j} + \beta_{1ij}S_{ij} + \beta_{2ij}X_{ij} + \beta_{3ij}Z_{ij} \quad (5)$$

Entretanto, esses alunos estão aninhados dentro de escolas. Portanto, é preciso incluir o nível 2 no modelo, para captar a variabilidade entre as escolas. Cada coeficiente “ β ” (β_{0j} , β_{1ij} , β_{2ij} , e β_{3ij}) presente no nível 1 se tornará uma variável-resposta no modelo de nível 2. Neste nível, pode-se (ou não) incluir um termo aleatório associado a cada β .

Nessas equações (de nível 2), inicialmente não é considerada a presença de covariáveis (modelo incondicional), além de se considerar que os coeficientes associados a S_{ij} , X_{ij} e Z_{ij} têm um efeito aleatório neste nível. Tem-se o seguinte conjunto de equações:

$$\beta_{0j} = \gamma_{00} + u_{0j} \quad (6a)$$

$$\beta_{1ij} = \gamma_{10} + u_{1j} \quad (6b)$$

$$\beta_{2ij} = \gamma_{20} + u_{2j} \quad (6c)$$

$$\beta_{3ij} = \gamma_{30} + u_{3j} \quad (6d)$$

Após a estimação do modelo incondicional, é incluído um vetor de covariáveis para o nível 2 (aqui denotado por W). Tem-se um novo conjunto de equações, onde cada coeficiente β é definido como tendo um efeito fixo ou aleatório. De uma forma geral, cada coeficiente de nível 1 pode ser modelado no nível 2 de três formas: como efeito fixo, variando aleatoriamente e variando de forma não aleatória. Na especificação do modelo final, atenção deve ser dada à escolha adequada destas formas. A inclusão do vetor W no nível 2 resulta nas equações seguintes:

$$\beta_{0j} = \gamma_{00} + \gamma_{01}W_j + u_{0j} \quad (7a)$$

$$\beta_{1j} = \gamma_{10} + \gamma_{11}W_j + u_{1j} \quad (7b)$$

$$\beta_{2j} = \gamma_{20} + \gamma_{21}W_j + u_{2j} \quad (7c)$$

$$\beta_{3j} = \gamma_{30} + \gamma_{31}W_j + u_{3j} \quad (7d)$$

Sendo:

β_{0j} o intercepto e β_{1j} , β_{2j} e β_{3j} os coeficientes das variáveis explicativas de nível 1, considerados como tendo efeitos aleatórios e; u_{0j} , u_{1j} , u_{2j} e u_{3j} os efeitos aleatórios de nível 2.

Substituindo-se as equações (7a, 7b, 7c e 7d) em (5) tem-se o modelo final:

$$\eta_{ij} = \gamma_{00} + \gamma_{01}W_j + \gamma_{10}S_{ij} + \gamma_{20}X_{ij} + \gamma_{30}Z_{ij} + \gamma_{11}S_{ij}W_j + \gamma_{21}X_{ij}W_j + \gamma_{31}Z_{ij}W_j + u_{0j} + u_{1j}S_{ij} + u_{2j}X_{ij} + u_{3j}Z_{ij} \quad (8)$$

As estimativas dos parâmetros da equação (8) permitem que o termo η_{ij} seja transformado no log da chance de sucesso para o aluno i , de forma que

$$\eta_{ij} = \log \left(\frac{\varphi_{ij}}{1 - \varphi_{ij}} \right).$$

Neste caso, o valor de φ_{ij} estará compreendido entre 0 e 1, para qualquer valor de η_{ij} .

Um aspecto interessante é que o log da chance de sucesso pode ser transformado no valor previsto da probabilidade aplicando-se o exponencial a η_{ij} . Tem-se:

$$\varphi_{ij} = \frac{1}{1 + \exp\{-\eta_{ij}\}} \quad (9)$$

As bases de dados e as variáveis utilizadas nos modelos são descritas a seguir.

Fonte de dados básicos e variáveis

Para a realização deste estudo, três bases de dados³ foram utilizadas: i) “Avaliação de desempenho: fatores associados”; ii) “Ficha Histórico Escolar” e; iii) Censo Escolar de 1999. Na primeira base existem diversas informações sobre o aluno, sua família e sobre as escolas. Na segunda, há registros sobre o resultado final (aprovado, reprovado) lançado na ficha escolar do aluno a cada ano letivo, além de informações sobre transferência, afastamento por abandono, evasão e falecimento. A terceira base contém informações sobre as escolas.

A amostra contemplou escolas (num total de 156) situadas em dois estados de cada região atendida pelo Fundescola: Pará e Rondônia (Norte), Pernambuco e Sergipe (Nordeste) e Mato Grosso do Sul e Goiás (Centro-Oeste). Os alunos destas escolas foram acompanhados por um período de 5 anos, desde sua matrícula na 4ª série, no ano base de 1999, até 2003.

Na seqüência são abordadas as variáveis incluídas nos modelos. As variáveis de nível 1 e nível 2

³ As duas primeiras bases resultam de uma parceria firmada entre o Cedeplar e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP). Maiores informações, ver Gonçalves (2008).

foram selecionadas a partir da especificação da FPE e das evidências empíricas levantadas na segunda seção deste artigo. No nível 1 foram incluídas: i) a variável série, que indica o ponto no tempo associado ao aluno ij ; ii) variáveis que variam ao longo do tempo (contemporâneas) e que explicam a variação em Y_{tij} , além de variáveis da trajetória escolar passada e ; iii) variáveis relacionadas às características dos alunos, que são fixas, como medida de controle nas regressões. Uma vez que os alunos estão aninhados dentro de escolas, foi incluído o nível 2 nos modelos, representado por variáveis relacionadas às escolas.

A descrição dessas covariáveis pode ser acompanhada na Tabela 1. Logo após a descrição são apresentados os resultados obtidos.

RESULTADOS

Antes de apresentar os resultados, é feita uma breve análise descritiva da coorte, com ênfase sobre o evento evasão.

Caracterizando a evasão na coorte

A Tabela 2 mostra o total de alunos matriculados por ano e série, além dos casos de evasão e transferência. A ideia é mostrar o fluxo de alunos entre 1999 e 2003, explicitando os fatores que resultaram na redução da coorte no período.

De acordo com a Tabela 2, em 1999 a coorte inicial era composta por 10.562 alunos. Ao término do ano letivo foram registradas 1.230 transferências (para outras escolas e/ou para a EJA). No ano de 2000 houve 398 casos de evasão. Subtraindo-se da quantidade inicial de alunos as transferências e os casos de evasão citados, registrou-se 8.934 matrículas (na 4ª e 5ª série). Em 2001 foram observados 416 casos de evasão, que somados às transferências ocorridas no ano anterior (1.298) resultou num total de 7.221 matriculados (na 4ª, 5ª e 6ª série). No ano de 2002 foram efetivadas 5.803 matrículas, distribuídas entre a 4ª e a 7ª série (neste ano houve 276 evasões e, no ano anterior, 1.142 transferências). Finalmente, em 2003 foram observadas 313 evasões, que somadas ao

Tabela 1
Variáveis incluídas na análise de regressão

Variável	Descrição	Mensuração da variável
Nível 1 (aluno)		
Cor	Cor declarada pelo aluno	Indicadora: 1 branca/amarela, 0 c.c
Sexo	Sexo do aluno	Indicadora: 1 feminino, 0 c.c
Ind. NSE_1	Indicador de nível socioeconômico do aluno	Variável contínua ^a
Ind. NSE_2	Indicador de nível socioeconômico do aluno	Variável contínua ^a
Repetência antes 4ª	Situação de repetência do aluno antes da 4ª série	Indicadora: 1 se o aluno repetiu antes da 4ª série, 0 c.c
Trabalho	Situação de trabalho do aluno entre 1999 e 2003	Indicadora: 1 se o aluno trabalhou, 0 c.c
4ª série	Série cursada no ano letivo correspondente	Indicadora: 1 se 4ª série, 0 c.c
5ª série	Série cursada no ano letivo correspondente	Indicadora: 1 se 5ª série, 0 c.c
6ª série	Série cursada no ano letivo correspondente	Indicadora: 1 se 6ª série, 0 c.c
7ª série	Série cursada no ano letivo correspondente	Indicadora omitida
Profic. aluno	Proficiência do aluno no ano letivo anterior	Variável contínua ^b
Profic. cm. esc.	Proficiência do aluno centralizada média da escola	Variável contínua
Nível 2 (escola)		
Ind. segurança_1	Indicador de segurança na escola	Variável contínua ^c
Ind. segurança_2	Indicador de segurança na escola	Variável contínua ^c
Ind. estrutura_1	Indicador de estrutura física da escola	Variável contínua ^d
Ind. estrutura_2	Indicador de estrutura física da escola	Variável contínua ^d
Matric. 4ª série	Total de matrículas na 4ª série, em 1999	Variável contínua
Matric. 4ª prom.	Total de matrículas de alunos promovidos para a 4ª série, em 1999	Variável contínua
Prof. niv. sup.	Total de professores com nível superior	Variável contínua
Norte	Região Norte (Pará e Rondônia)	Indicadora: 1 se Norte, 0 c.c
Centro-Oeste	Região Centro-Oeste (Goiás e Mato Grosso Sul)	Indicadora: 1 se C. Oeste, 0 c.c
Nordeste	Região Nordeste (Pernambuco e Sergipe)	Indicadora omitida

Notas: ^a Indicadores construídos a partir da existência desses itens no domicílio (seleção conforme critério de classificação econômica da Associação Brasileira de Empresas de Pesquisa – ABEP); rádio, tv em cores, vídeo-cassete, geladeira, freezer, máquina de lavar, aspirador de pó, automóvel e empregada; ^b proficiência calculada com base em testes padronizados de português e matemática; ^c Indicadores construídos a partir dos itens: policial/vigia em turno integral, controle de entrada de estranhos e sistema de proteção contra incêndio na escola; ^d Indicadores construídos a partir dos itens: quadra, laboratório de informática, sala de tv/vídeo e biblioteca.

Tabela 2
Fluxo de alunos segundo matrículas, evasão e transferências – 1999-2003

Série	Ano				
	1999	2000	2001	2002	2003
4ª série	10.562	737	72	8	0
5ª série	0	8.197	1.274	268	44
6ª série	0	0	5.875	1.075	245
7ª série	0	0	0	4.452	806
8ª série	0	0	0	0	3.393
Matrículas	10.562	8.934	7.221	5.803	4.488
Evadidos (não matric.)	0	398	416	276	313
Transferidos	1.230	1.298	1.142	1.001	1.115
Evadidos + transferidos	1.230	1.696	1.558	1.277	1.428

Fonte: Ficha B – Cedeplar/INEP 1999/2003.

número de transferências registradas no ano anterior (1.001) totalizou 4.488 matrículas (na 5ª, 6ª, 7ª e 8ª série). Estes dados evidenciam a redução expressiva da coorte no período, devido ao grande número de casos de transferência e evasão. Verifica-se que a maior parte das transferências aconteceu nas séries iniciais (4ª e 5ª), sendo que a ocorrência da evasão foi mais significativa em 2001.

Na Tabela 3 são apresentadas informações sobre a ocorrência da evasão entre os alunos da coorte e o resultado escolar que antecedeu o evento.

Na última coluna da Tabela 3 constata-se que, do total de alunos presentes durante todo o estudo, considerando-se a totalidade das escolas, aproximadamente 13% evadiram entre a 4ª e a 8ª série do ensino fundamental. A maioria dos casos de evasão foi verificada nas escolas das UF's da região Nordeste. Em contrapartida, os menores percentuais de evasão foram observados entre os alunos das escolas do Mato Grosso do Sul e de Rondônia.

De acordo com Klein (1995), o aluno pode evadir, no ano t+1, após aprovação, reprovação ou afastamento por abandono na série k, no ano t. Pela Tabela 3, observa-se que o percentual de evadidos aprovados foi superior ao percentual de evadidos reprovados em todas as UF's. Este resultado requer

uma análise mais aprofundada sobre os determinantes da evasão escolar. Em geral, espera-se que a maioria dos casos de evasão ocorra após a reprovação numa determinada série, fato não observado entre os alunos da coorte analisada.

No Gráfico 2 são apresentadas as séries com o maior registro de casos de evasão no período.

O Gráfico 2 revela um padrão de evasão diferenciado nas diversas séries e UF's. Observa-se que o maior percentual de evasões ocorreu na 5ª série, para a totalidade dos alunos das escolas das seis UF's. O estado do Mato Grosso do Sul se destacou por apresentar a maior porcentagem de casos nessa série. A próxima série com o maior percentual de casos foi a 6ª. Esse percentual foi mais significativo nos estados da região Nordeste e no estado de Rondônia.

Na seqüência, são apresentados e discutidos os resultados dos modelos estimados.

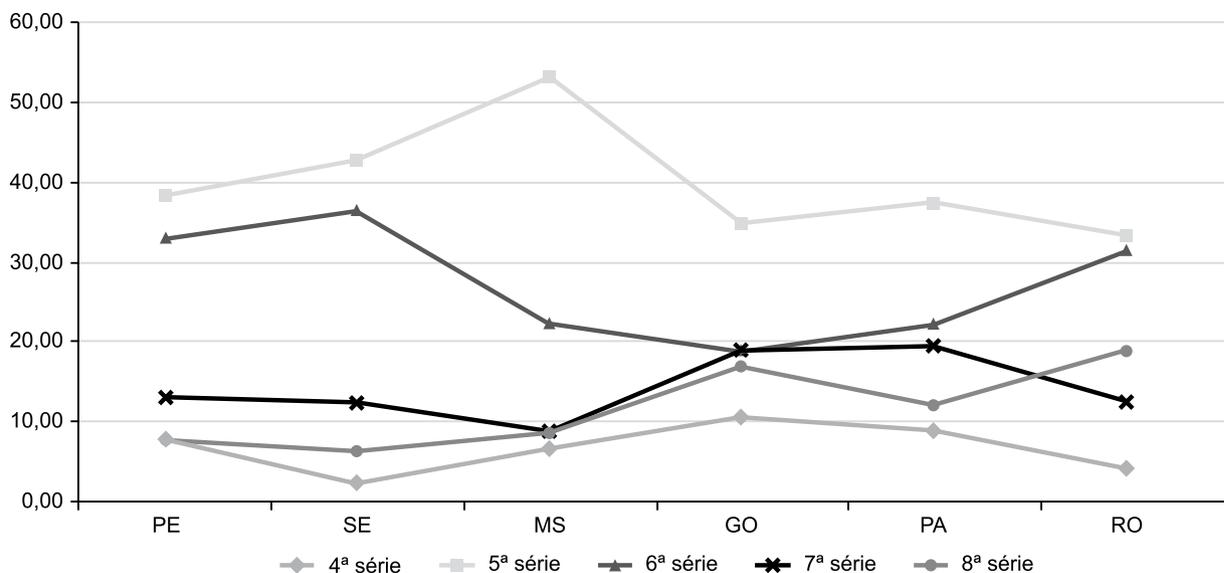
Probabilidade de evasão entre a 4ª e a 8ª série do ensino fundamental

Na identificação dos determinantes da probabilidade de evasão entre a 4ª e a 8ª série foram consideradas variáveis de nível 1 (alunos) e de nível 2 (escolas). Inicialmente é apresentado o modelo incondicional, especificado na Tabela 4.

Tabela 3
Distribuição percentual de alunos segundo a situação de evasão, entre a 4ª e 8ª série, por UF's – 1999-2003

Situação aluno	UF						
	PE	SE	MS	GO	PA	RO	Total
Não evadido	72,68	77,34	97,71	92,28	87,26	95,47	86,71
Evadido aprovado	18,03	17,83	1,53	5,50	8,76	3,11	9,19
Evadido reprovado	8,67	4,73	0,66	1,89	3,85	1,32	3,83
Evadido por abandono	0,62	0,11	0,10	0,32	0,13	0,09	0,27
Total (absoluto)	2.412	931	1.967	1.853	2.339	1.060	10.562

Fonte: Ficha B – Cedeplar/INEP 1999/2003.



Fonte: Ficha B – Cedeplar/INEP 1999/2003.

Gráfico 2
Evasão por séries segundo UF's - 1999-2003

Tabela 4
Resultado do modelo incondicional para a probabilidade da evasão entre a 4ª e a 8ª série do ensino fundamental

Parâmetro	Estimativa	Erro-padrão
Parte fixa		
Intercepto: β_{1j}	-3.662	0.122
Parte aleatória		
u_{ij}	1.885	0.257
e_{0ij}	1.000	0.000

Fonte: Cedeplar (2005) e Censo Escolar de 1999. Elaboração própria.

Nesse modelo, constata-se que o coeficiente de correlação intra-classe corresponde a aproximadamente 0.36, indicando que cerca de 36% da variabilidade na probabilidade de evasão entre a 4ª e a 8ª série pode ser atribuída aos fatores relacionados à escola.

Na Tabela 5 são apresentados os resultados para os cinco modelos estimados, cuja inclusão das variáveis de nível 1 e nível 2 acompanha a seqüência vista na tabela.

Um comentário preliminar deve ser feito sobre a variável série. É possível o aluno evadir em qualquer série entre a 4ª e a 8ª. A evasão foi medida em quatro pontos no tempo (entre 1999/2000, 2000/2001, 2001/2002 e 2002/2003). Assim, foram designadas 4 séries associadas a sua ocorrência. Observou-se se o evento ocorreu ou não no segundo ano de cada

biênio e a série cursada no ano letivo anterior (ex.: ocorrência do evento em 2000 e respectiva série cursada em 1999). A 7ª série é a indicadora omitida nos modelos estimados.

Observando-se os valores da última linha da Tabela 5, admite-se a existência do efeito aleatório para o intercepto de todos os modelos, comprovado por sua significância estatística. Portanto, há variabilidade significativa entre as escolas no que se refere à probabilidade de evasão dos alunos. Nota-se que essa variabilidade é reduzida no modelo 3 em função, basicamente, das variáveis de região. Testou-se a aleatoriedade para os coeficientes de inclinação. Porém, essa aleatoriedade não foi significativa.

Os resultados do primeiro modelo (com variáveis relacionadas ao aluno) revelam que os principais fatores que influenciam a probabilidade de evasão entre a 4ª e a 8ª série estão relacionados ao fato do aluno ter repetido alguma série antes da 4ª e dele ter trabalhado em algum ano letivo entre 1999 e 2003. Os sinais dos coeficientes foram positivos, conforme esperado. Entre as variáveis demográficas, apenas o coeficiente da variável sexo foi estatisticamente significativo, o sinal negativo indicando que as meninas apresentam uma menor probabilidade de evadir do sistema escolar. Verifica-se ainda que apenas um dos indicadores de nível socioeconômico teve

Tabela 5
Resultado dos modelos estimados para a probabilidade de evasão entre a 4ª e a 8ª série do ensino fundamental, para alunos das escolas selecionadas (Ficha B)

	Modelo 1		Modelo 2		Modelo 3		Modelo 4		Modelo 5	
	Coef.	d.p	Coef.	d.p	Coef.	d.p	Coef.	d.p	Coef.	d.p
Parte fixa										
Intercepto	-3,996*	0,15	-3,773*	0,19	-2,459*	0,41	-2,016*	0,54	-2,502*	0,42
Cor	-0,093	0,08	-0,096	0,08	-0,063	0,08	-0,087	0,10	-0,076	0,09
Sexo	-0,207**	0,08	-0,208**	0,08	-0,222**	0,08	-0,171***	0,10	-0,180**	0,09
Ind. NSE_1	-0,016	0,04	-0,016	0,04	-0,028	0,04	-0,005	0,05	0,004	0,04
Ind. NSE_2	-0,083**	0,03	-0,083**	0,03	-0,088**	0,03	-0,077***	0,04	-0,087**	0,04
Repet. antes 4ª	0,318*	0,08	0,320*	0,08	0,317*	0,09	0,362*	0,10	0,289*	0,09
Trabalho	0,269*	0,110	0,261**	0,11	0,293*	0,11	0,237***	0,12	0,238**	0,12
4ª série			-0,219***	0,12	-0,169	0,13	-0,204	0,15	-0,152	0,13
5ª série			-0,165	0,13	-0,059	0,14	-0,124	0,15	-0,048	0,14
6ª série			-0,517*	0,15	-0,466*	0,16	-0,402*	0,18	-0,455*	0,17
Ind. segurança_1					-0,082	0,07	-0,062	0,08	-0,077	0,07
Ind. segurança_2					0,024	0,07	-0,004	0,07	0,000	0,07
Ind. estr. esc_1					0,088	0,14	0,090	0,14	0,092	0,14
Ind. estr. esc_2					0,059	0,12	0,028	0,12	0,068	0,12
Matric. 4ª série					0,009	0,01	0,010	0,01	0,009	0,01
Matric. 4ª prom.					-0,007	0,01	-0,009	0,01	-0,007	0,01
Prof. niv. sup.					-0,023***	0,01	-0,017	0,01	-0,024**	0,01
Norte					-1,632*	0,33	-1,496*	0,33	-1,635*	0,34
Centro-Oeste					-2,082*	0,32	-1,840*	0,33	-2,086*	0,32
Profic. aluno							-0,012**	0,00	-	-
Profic. cm_esc.									-0,025*	0,00
Parte aleat.										
U _{ij}	1,696	0,260	1,694	0,260	1,316	0,232	1,233	0,232	1,317	0,23

Fonte: Cedeplar (2005) e Censo Escolar de 1999. Elaboração própria.

Notas: i) categorias omitidas entre parênteses: cor (não-branca), sexo (masculino), repetência anterior à 4ª série (não repetiu), trabalho (não trabalha), série (7ª), região (Nordeste); ii) Coef: coeficiente; d.p: desvio-padrão.

*Coeficiente significativo a 1%; **coeficiente significativo a 5%; ***coeficiente significativo a 10%.

seu coeficiente significativo, o índice NSE_2. Este indicador se caracteriza por mostrar uma relação forte e negativa entre não posse dos bens básicos (rádio, tv e geladeira) e a segunda dimensão. Portanto, alunos cujas famílias são desprovidas dos bens básicos (rádio, tv e geladeira) apresentam uma maior probabilidade de evadirem da escola.

Ao incluir a série cursada no modelo 2, verificam-se pequenas mudanças nos valores dos coeficientes de quase todas as variáveis do modelo anterior, sendo mantidas, entretanto, suas significâncias estatísticas. Sendo a categoria omitida a 7ª série, nota-se que a probabilidade de evasão após cursar as séries iniciais é menor em relação a essa série. Noutras palavras, o aluno tem uma maior probabilidade de evadir após cursar a 7ª série do que quando cursa as séries iniciais. O coeficiente mais significativo foi o associado à 6ª série.

No modelo 3 foram incluídas as variáveis de escola. Os coeficientes das variáveis relacionadas aos alunos e à série cursada (modelo 2) que eram

significativos tiveram algumas alterações, mas permaneceram significativos. Houve uma ligeira redução na significância estatística das indicadores de série e ligeiro aumento nesta significância para a variável trabalho. Pode ser constatado que a maior parte dos fatores escolares não foi importante para explicar a evasão. Aliás, a única variável diretamente relacionada à escola que foi estatisticamente significativa (ao nível de 10%) foi a escolaridade do professor: quanto maior o número de professores com nível superior, menor a probabilidade de evasão. As indicadores regionais foram importantes preditoras da ocorrência do evento, sinalizando que o contexto socioeconômico da região em que a escola está inserida influencia fortemente a decisão do aluno quanto à permanência na escola.

No modelo 4 é acrescentada a proficiência do aluno no ano letivo anterior. A principal alteração entre as variáveis do modelo anterior é a redução da significância estatística das variáveis associadas ao aluno (passando a ser significativas ao nível de

10%), sendo a exceção a variável repetência antes da 4ª série. A escolaridade do professor deixa de ser significativa. Como esperado, a proficiência anterior do aluno é significativa e negativamente correlacionada à ocorrência da evasão.

Por último, é estimado o modelo com a inclusão da proficiência do aluno centralizada na média da escola. Neste modelo as variáveis relacionadas aos alunos voltam a ser mais significativas. Além disso, como esperado a priori, constata-se uma relação negativa entre a referida variável e a probabilidade de evasão. As variáveis de região mantêm sua alta significância estatística.

Na Tabela 6 são apresentados e analisados os coeficientes dos modelos 4 e 5 (modelos com proficiência do aluno e com proficiência centralizada na média da escola) que foram estatisticamente significativos. A ênfase é apenas sobre tais modelos, para não ficar uma análise exaustiva. Ao se analisar o coeficiente de uma variável, iguala-se as demais variáveis a zero.

Os valores obtidos para o intercepto (11,75 e 7,57) equivalem à proporção mediana de evasão nas diversas escolas, entre a 4ª e a 8ª série (igualando-se os valores de todas as variáveis a zero). Observa-se que o valor do intercepto estimado para o modelo com proficiência do aluno no ano anterior é bem menor em relação ao valor estimado para o modelo com a proficiência centralizada na média da escola. Sendo as variáveis de ambos os modelos

as mesmas, esse resultado parece sugerir que a ocorrência da evasão é bem menos expressiva em escolas cuja proficiência média dos alunos é mais elevada, já que esta variável teve um efeito mais significativo sobre a probabilidade de evasão.

No caso dos coeficientes estimados, inicialmente será feita a análise para as variáveis contínuas e, posteriormente, para as indicadoras.

No modelo 4 (com proficiência do aluno), aumentando em um ponto os escores do nível socioeconômico, tem-se uma probabilidade estimada de evasão igual a 11,01%. No modelo 5 (com proficiência centralizada na média da escola), esse valor é bem inferior, da ordem de 6,98%. O aumento de um no número de professores com nível superior resulta numa probabilidade média de repetência igual a 7,38% para o modelo 5, sendo que no modelo 4 esta variável não foi significativa. Esse mesmo valor é verificado para a variável proficiência centralizada na média da escola. Por outro lado, observa-se, no modelo 4, que diante de um aumento de um ponto nos escores da proficiência anterior do aluno, tem-se uma probabilidade média de evasão equivalente a 11,61%.

Entre as variáveis demográficas, apenas o sexo teve um impacto sobre a ocorrência da evasão. A probabilidade estimada de evasão para as meninas equivale a 10,07% para o modelo 4 e 6,42% para o modelo 5. O fato do aluno ter repetido alguma série antes da 4ª e ter trabalhado em algum ano letivo

Tabela 6
Coeficientes significativos dos modelos 4 e 5 e respectivas probabilidades de evasão entre a 4ª e a 8ª série do ensino fundamental

Covariáveis	Modelo 4		Modelo 5	
	Coefficientes	Probabilidade	Coefficientes	Probabilidade
Intercepto	-2.016*	11,75	-2.502*	7,57
Sexo	-0.171***	10,07	-0.180***	6,42
Ind. NSE_2	-0.077***	11,01	-0.087**	6,98
Repetência antes 4ª série	0.362*	16,11	0.289*	9,89
Trabalho	0.237***	14,43	0.238**	9,45
6ª série	-0.402*	8,17	-0.455*	4,93
Professor nível superior	-	-	-0.024***	7,38
Norte	-1.496*	2,90	-1.635*	1,57
Centro-Oeste	-1.840*	2,06	-2.086*	1,01
Proficiência ano letivo anterior	-0.012**	11,61	-	-
Proficiência centralizada média escola	-	-	-0.025*	7,38

Fonte: Cedeplar (2005) e Censo Escolar de 1999. Elaboração própria.

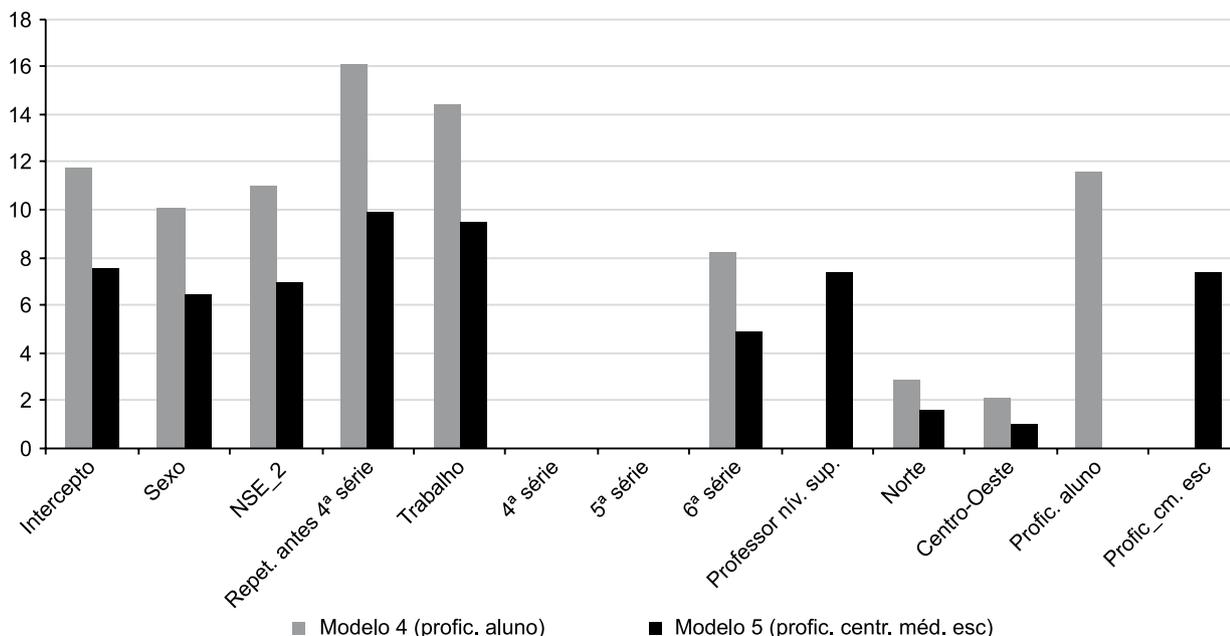
*Coeficiente significativo a 1%; **coeficiente significativo a 5%; ***coeficiente significativo a 10%.

umenta de forma expressiva a probabilidade média de evasão, numa escola típica. De acordo com o modelo 4, se o aluno repetiu alguma série antes da 4ª, essa probabilidade equivale a 16,11%; para o modelo 5, esse valor é igual a 9,89%. Para a variável trabalho, tais valores são um pouco menores, sendo iguais a 14,43% e 9,45%, respectivamente.

Estimou-se uma probabilidade de evasão igual a 8,17% e 4,93% para os modelos 4 e 5, respectivamente, se a série cursada é a 6ª (os coeficientes para as demais séries não foram significativos). Ou seja, se o aluno cursou a 6ª série, ele tem uma menor probabilidade estimada de evadir em relação ao fato de ter cursado a 7ª série. No modelo 4, se o aluno está matriculado numa escola situada na região Norte, a probabilidade média de evasão corresponde a 2,90% (este valor equivale a 1,57% para o modelo 5). Se o aluno é da região Centro-Oeste, esses valores equivalem a 2,06% e 1,01%, respectivamente.

Esta seção é finalizada com a apresentação do Gráfico 3, que possibilita visualizar melhor o efeito dos fatores de aluno e escola sobre a probabilidade estimada de evasão.

No modelo com inclusão da proficiência do aluno no ano letivo anterior (modelo 4) e no modelo com proficiência centralizada na média da escola (modelo 5), destacam-se os seguintes pontos: i) o fato do aluno ser do sexo feminino resulta numa menor probabilidade média de evasão, em relação ao sexo masculino; ii) o aumento de um ponto nos escores referentes ao nível socioeconômico reduz a probabilidade estimada de ocorrência do evento; iii) há um aumento expressivo nessa probabilidade se o aluno repetiu alguma série antes da 4ª e se trabalhou em algum ano letivo entre 1999 e 2003; iv) se a escola tem um número mais elevado de professores com nível superior, menor a ocorrência da evasão; v) essa ocorrência é menor também para alunos matriculados em escolas situadas no Norte e Centro-Oeste, em relação aos alunos das escolas do Nordeste; vi) há uma sensível redução na probabilidade média de evadir numa determinada série entre a 4ª e a 8ª se houver um aumento na proficiência do aluno na série anterior (e na proficiência centralizada na média da escola) e; vii) o efeito da



Fonte: Cedeplar (2005) e Censo Escolar de 1999. Elaboração própria.

Gráfico 3
Efeitos das variáveis de aluno e escola sobre a probabilidade média de evasão entre a 4ª e a 8ª série do ensino fundamental – Escolas da Ficha B

escolaridade do corpo docente e da proficiência média da escola é o mesmo sobre a probabilidade estimada de evasão.

Observa-se que somente a 6ª série se destaca na explicação da probabilidade de ocorrência do evento: para os alunos que cursaram esta série, menor a probabilidade estimada de evasão, em relação à 7ª série (categoria omitida).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados dos modelos estimados revelam que os insumos relacionados aos alunos são importantes na determinação da ocorrência da evasão, na coorte sob estudo. Entre as variáveis demográficas, apenas o sexo foi importante para explicar a ocorrência do evento: conforme verificado em estudos anteriores, a evasão é predominante entre os alunos do sexo masculino. A variável associada ao *background* familiar – o nível socioeconômico – mostrou-se negativamente correlacionada à evasão. Foi visto que, quanto menor o nível socioeconômico da família do aluno, mais especificamente, se no domicílio não existia sequer a posse dos bens duráveis básicos (rádio, tv e geladeira), maior a probabilidade deste aluno evadir da escola. As variáveis relacionadas à trajetória passada (repetência antes da 4ª série e proficiência) e contemporânea (situação de trabalho) também foram significativas para explicar a ocorrência do evento.

A medida de duração, ou seja, a medida de tempo incluída nos modelos, foi a série cursada. Se o aluno cursou as séries iniciais (4ª, 5ª, 6ª), menor a probabilidade estimada de evasão, em relação a ter cursado a 7ª série. Este resultado pode estar sugerindo uma associação mais forte entre evasão e mercado de trabalho, pois nas séries finais do ensino fundamental o aluno tem uma idade relativamente mais avançada, fato que favorece sua inserção neste mercado.

No modelo 5 (com inclusão da proficiência centralizada na média da escola), verificou-se que os coeficientes das variáveis “professor nível superior”

e “proficiência centralizada na média da escola” tiveram o mesmo valor (7,38%). Este resultado pode estar sinalizando que o corpo docente da escola e a proficiência média da escola têm o mesmo efeito sobre a decisão do aluno quanto à evasão.

Nestes casos, o aluno é incentivado a permanecer na escola quanto maior o seu corpo docente qualificado, que parece influenciar positivamente a proficiência do corpo discente.

As variáveis diretamente associadas à escola não foram significativas para ex-

plicar a probabilidade de evasão do aluno (a exceção foi a escolaridade do professor, no modelo 5). Apenas as indicadoras de região foram importantes determinantes da ocorrência do evento: a probabilidade média de evasão entre os alunos das escolas da região Nordeste foi bem mais elevada em relação aos alunos das escolas das demais regiões. Juntamente com as evidências observadas para as variáveis relacionadas aos alunos, esse resultado pode estar sugerindo que se o aluno pertence a uma região menos desenvolvida, o contexto socioeconômico regional influencia negativamente seu resultado educacional, caso sua família também tenha um baixo poder aquisitivo (menor nível socioeconômico). Neste caso, é possível que o aluno evada do sistema escolar em busca de um emprego para colaborar com o orçamento familiar.

A inclusão das variáveis da trajetória passada do aluno (repetência antes da 4ª série e proficiência média) mostrou que o resultado escolar passado tem forte influência sobre o resultado escolar presente.

Diante desses resultados, é importante que os formuladores de políticas educacionais implementem medidas que favoreçam a permanência do aluno na escola, de forma que não seja preciso ele abandonar os estudos para inserir-se no mercado de trabalho. Igualmente importante é a adoção de medidas, pelas escolas, que garantam o bom desempenho do aluno no ano letivo corrente, para assegurar a sua progressão nos anos letivos subsequentes.

É importante que os formuladores de políticas educacionais implementem medidas que favoreçam a permanência do aluno na escola, de forma que não seja preciso ele abandonar os estudos para inserir-se no mercado de trabalho

REFERÊNCIAS

- BARBOSA, M. E. F.; FERNANDES, C. A escola brasileira faz diferença? uma investigação dos efeitos da escola na proficiência em matemática dos alunos da 4ª série. In: FRANCO, C. (Org.). *Avaliação, ciclos e promoção na educação*. Porto Alegre: ArtMed, 2001. p. 155-172.
- BRYK, A. S.; RAUDENBUSH, S. W. *Hierarchical linear models: applications and data analysis methods*. 2. ed. Newbury Park, California: Sage, 2002. 485 p.
- CENTRO DE DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO REGIONAL (MG). *Avaliação de Desempenho – fatores associados*. [Belo Horizonte]: CEDEPLAR, 2005. Relatório entregue ao INEP.
- CERQUEIRA, C. A. Determinação de fatores ligados às taxas de distorção idade/série, taxa de evasão escolar e taxa de repetência. In: RIOS-NETO, E. L. G.; RIANI, J. de L. R. (Orgs.). *Introdução à demografia da educação*. Campinas: ABEP, 2004.
- CÉSAR, C. C.; SOARES, J. F. Desigualdades acadêmicas induzidas pelo contexto escolar. *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*, v. 18, n. 1/2, p. 97-110, jan./dez 2001.
- COLEMAN, J. S. et al. *Equality of educational opportunity*. Washington, D.C: U.S. Government Printing Office, 1966.
- COSTA RIBEIRO, S. A educação e a inserção do Brasil na modernidade. *Cadernos de Pesquisa*, n. 84, p. 63-82, fev. 1993.
- FERRÃO, M. E.; BELTRÃO, K. I.; FERNANDES, C. *Aprendendo sobre Escola Eficaz: evidências do Saeb-99*. Brasília, DF: INEP/MEC, 2002. No prelo.
- FLETCHER, P. *As dimensões transversal e longitudinal do Modelo Profluxo*. [Brasília, DF]: Ministério da Educação e Cultura, 1997. Mimeo.
- GOLDSTEIN, H. *Multilevel statistical models*. 2. ed. London: Edward Arnold, 1995.
- HANUSHEK, E. A. Conclusions and controversies about the effectiveness of school resources. *Economic Policy Review*. Federal Reserve Bank of New York, v. 4, n. 1, p. 1. 28. Mar. 1998.
- _____. Publicly provided education. In: AUERBACH, A. J.; FELDSTEIN, M. (Eds.). *Handbook of public economics*. Amsterdam: Elsevier, 2002. v. 4, p. 2045-2141.
- _____. The failure of input-based schooling policies. *The Economic Journal*, v. 113, p. 64-98, Feb. 2003.
- HOX, J. *Multilevel analysis: techniques and applications*. London: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers, 2002.
- KLEIN, R. Produção e utilização de indicadores educacionais: metodologia de cálculo de indicadores do fluxo escolar da educação básica. [Brasília, DF]: Inep/MEC, 1995. Mimeo.
- KRUEGER, A. B. Reassessing the view that american schools are broken. *Economic Policy Review*. Federal Bank of New York, v. 4, n. 1, p. 2-46, Mar. 1998.
- _____. Experimental estimates of education production functions. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 114, n. 2, p. 497-532, May. 1999.
- LEE, V. E.; BRYK, A. S. A multilevel model of the social distribution of high school achievement. *Sociology of Education*, v. 62, p. 172-192, 1989.
- PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS – PNAD: síntese de indicadores 2006. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.
- RAUDENBUSH, S.; BRYK, A. *Hierarchical linear models applications and data analysis methods*. New York: Sage Publications Inc, 2002.
- RIANI, J. de L. R. *Determinantes do resultado educacional no Brasil: família, perfil escolar dos municípios e dividendo demográfico numa abordagem hierárquica e espacial*. 2005. Tese (Doutorado em Demografia)–Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.
- RIOS-NETO, E. L. G. O método probabilidade de progressão por série. In: RIOS-NETO, E. L. G.; RIANI, J. de L. R. (Orgs.). *Introdução à demografia da educação*. Campinas: ABEP, 2004.
- RIOS-NETO, E. L. G.; CÉSAR, C. C.; RIANI, J. de L. R. Estratificação educacional e progressão escolar por série no Brasil. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 3, p. 395-415, dez. 2002.
- SOUZA, D. T. *Teacher professional development and the argument of incompetence: the case of in-service elementary teacher education in São Paulo-Brazil*. 2001. Tese (PHD)-Institute of Education, University of London, 2001.
- TOOD, P. E.; WOLPIN, K. I. On the specification and estimation of the production function for cognitive achievement. *The Economic Journal*, v. 113, p. F3-F33, Feb. 2003.
- UNESCO. *EFA progress: where do we stand? Education for all global monitoring report 2006*. p. 37-73.
- _____. Education for all by 2015: will we make it? EFA global monitoring report, EPT 2008.

Análise preliminar dos déficits de trabalho decente no Brasil no período 1992-2006*

Laís Abramo**
Solange Sanches***
Rogério Costanzi****

Resumo

Trabalho decente, na visão da Organização Internacional do Trabalho (OIT), é qualquer ocupação produtiva adequadamente remunerada, exercida em condições de liberdade, equidade e segurança e que possibilite o acesso a uma vida digna para todas as pessoas que dependem de um trabalho para viver. A Agenda Global do Trabalho Decente pretende ser uma resposta à crise mundial do emprego e aos significativos déficits de trabalho decente no contexto da globalização. Essa Agenda se estrutura em torno a quatro áreas estratégicas (emprego, direitos no trabalho, proteção social e diálogo social) e de um eixo transversal relativo à promoção da igualdade. Em 2006, foi lançada pelo governo brasileiro a Agenda Nacional do Trabalho Decente, estruturada em três prioridades cortadas pelo eixo transversal da promoção da igualdade de gênero e raça: gerar mais e melhores empregos com igualdade de oportunidades e tratamento, erradicar o trabalho infantil e o trabalho escravo e fortalecer o tripartismo e o diálogo social. O texto pretende contribuir para uma análise preliminar dos déficits de trabalho decente no Brasil no período 1992-2006, a partir de indicadores sobre nível de participação e ocupação, desemprego, informalidade, rendimentos, trabalho infantil, contribuição à previdência, taxa de sindicalização e outros que sejam úteis para o monitoramento das quatro áreas estratégicas citadas. Os indicadores serão desagregados por sexo e raça para analisar a evolução do componente transversal da equidade. Foram apresentados originalmente no Relatório “Emprego, Desenvolvimento Humano e Trabalho Decente: A experiência brasileira recente”, elaborado conjuntamente pela Cepal, a OIT e o PNUD no Brasil (Cepal, OIT e PNUD, 2008). O objetivo é apresentar algumas considerações preliminares sobre a magnitude e a evolução do déficit de trabalho decente no Brasil e sobre as políticas recomendadas para sua redução. Esta análise ganha especial relevância na recente conjuntura de desempenho positivo do mercado de trabalho, que inverte a situação prevalecente nos anos 80 e 90, e traz novos desafios e novas perspectivas para a solução dos problemas estruturais que o caracterizam.

Palavras-chave: Trabalho decente. Déficit de trabalho decente. Mercado de trabalho. Indicadores.

Abstract

In the International Labour Office's (ILO) view, decent work is any appropriately paid productive occupation, carried out in conditions of liberty, equity and safety and that allows access to a dignified life for all people that depend on work in order to live. The Global Decent Work Agenda intends to be an answer to the world employment crisis and significant decent work deficits in the globalization context. This Agenda is structured around four strategic areas (employment, labour rights, social protection and social dialogue) and a transversal axis related to promoting equality. The Brazilian government launched the National Decent Work Agenda in 2006, structured in three priorities and cut by the transversal axis of promoting gender and race equality: creating more and better jobs with equal opportunities and treatment, eradicating child and slave labour and strengthening tripartism and social dialogue. This text intends to contribute to a preliminary analysis of decent work deficits in Brazil during the period 1992-2006, from indicators on the level of participation and occupation, unemployment, informality, incomes, child labour, social welfare contribution, union rates and others which are useful for monitoring the four strategic areas quoted above. The indicators will be separated according to sex and race, in order to analyse evolution of the transversal equity component. They were originally presented in the “Employment, Human Development and Decent Work: The recent Brazilian experience” report prepared jointly by the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (Cepal), ILO and United Nations Development Programme (UNDP) in Brazil (Cepal, ILO and UNDP, 2008). The objective is to present some preliminary considerations regarding the magnitude and evolution of the decent work deficit in Brazil and on policies recommended for its reduction. This analysis gains special relevance with the labour market's recent positive performance, inverting the situation prevalent in the 1980s and 1990s and bringing new challenges and perspectives to solving structural problems that characterize it.

Keywords: Decent work. Decent work deficits. Labour market. Indicators.

* Trabalho apresentado no XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, realizado em Caxambú-MG – Brasil, de 29 de setembro a 03 de outubro de 2008.

** Diretora do Escritório da Organização Internacional do Trabalho (OIT) no Brasil.

*** Coordenadora da Área de Gênero e Raça do Escritório da OIT no Brasil.

**** Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Governo Federal.

INTRODUÇÃO

Trabalho decente, segundo a definição da Organização Internacional do Trabalho (OIT), é um trabalho produtivo, adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, equidade e segurança, e que seja capaz de garantir uma vida digna a todos os trabalhadores e a suas famílias. Trata-se de um trabalho que permita satisfazer as necessidades pessoais e familiares de alimentação, educação, moradia, saúde e segurança, que garanta proteção social nos impedimentos de seu exercício (desemprego, doença, acidentes, entre outros), assegure renda ao chegar à aposentadoria, assim como o direito à livre organização e representação.

Esse conceito está embasado em quatro pilares básicos: o respeito às normas internacionais do trabalho, em especial aos princípios e direitos fundamentais do trabalho (liberdade sindical e negociação coletiva, eliminação de todas as formas de trabalho forçado, abolição do trabalho infantil e eliminação de todas as formas de discriminação), a promoção do emprego de qualidade, a extensão da proteção social e o diálogo social. Trata-se, portanto, de um conceito de caráter multidimensional, que acrescenta ao conceito de *emprego de qualidade* as dimensões dos *direitos com e da proteção social*.

A noção de trabalho decente integra, portanto, a dimensão quantitativa e qualitativa do emprego: afirma a necessidade não apenas de que existam e sejam criados postos de trabalho em volume suficiente, mas também que estes tenham uma qualidade aceitável. Propõe que não apenas sejam adotadas medidas de geração de postos de trabalho e enfrentamento do desemprego, mas também de superação de formas de trabalho que gerem renda insuficiente, que não ofereçam seguridade social ou que se baseiem em atividades insalubres, perigosas, inseguras e/ou degradantes, e que não assegurem aos que trabalham o direito de representação, associação, organização sindical e negociação coletiva. Isso supõe a integração das políticas econômicas, sociais e de mercado de trabalho e que a geração do emprego de qualidade seja um objetivo fundamental das estratégias de crescimento e desenvolvimento econômico. Em todos os lugares, e para todas as pessoas, o trabalho decente diz respeito à dignidade humana.

O parâmetro para a dimensão dos direitos é dado pelas normas internacionais do trabalho (convenções e recomendações da OIT), definidas em forma tripartite por governos, organizações sindicais e de empregadores de seus estados membros nas Conferências Internacionais do Trabalho. As convenções da OIT definem padrões mínimos que devem ser seguidos por todos os países que as ratificam. De especial importância para a sua agenda prioritária são as oito convenções e recomendações que fazem parte da *Declaração sobre os Princípios e Direitos Fundamentais do Trabalho*, adotada em junho de 1998, e que expressam direitos básicos, sobre os quais podem ser fundados, construídos e conquistados outros direitos.¹

A proteção social é também uma dimensão do trabalho decente, fundamental para assegurar qualidade de vida para os trabalhadores e trabalhadoras, por meio da garantia de seguridade na aposentadoria e em contingências como desemprego, doença e outras, assim como em momentos fundamentais do ciclo de vida de trabalhadores e trabalhadoras, como é a maternidade. Um desafio prioritário é sua extensão aos trabalhadores e trabalhadoras da economia informal, onde se concentra uma proporção expressiva das pessoas ocupadas na América Latina e no Brasil, a grande maioria sem qualquer tipo de proteção social ou com níveis muito precários de acesso a ela.

O diálogo social, por sua vez, é uma condição necessária para garantir que tanto trabalhadores quanto empregadores possam contribuir para a elaboração e implementação de políticas e estratégias que digam respeito às suas condições de vida e trabalho e que, em conjunto com os governos, possam chegar a acordos nessa área. Para a realização de um diálogo frutífero, é essencial que os constituintes tripartites das OIT tenham direito a voz e representação.

Além desses quatro eixos, a promoção da igualdade de oportunidades e de tratamento é um elemento central da noção de trabalho decente e um eixo transversal que perpassa as quatro dimensões mencionadas. Essa noção se refere às

¹ Essas oito Convenções são: C.29 sobre o Trabalho forçado, 1930; C. 87, sobre a Liberdade sindical e proteção do direito de sindicalização, 1948; C.98, sobre o Direito de sindicalização e de negociação coletiva, 1949; C.100, sobre Igualdade de remuneração, 1951; C.105, sobre a Abolição do trabalho forçado, 1957; C. 111, sobre a Discriminação no emprego e na ocupação, 1958; C.138 sobre a Idade mínima para o trabalho, 1973 e; C. 182, sobre as Piores formas de trabalho infantil, 1999.

diversas formas de desigualdade e exclusão que afetam os grupos humanos na sociedade, baseadas tanto no sexo como na origem e condições socioeconômicas, raça, etnia, nacionalidade, opções políticas e religiosas, entre outras.

A noção de trabalho decente diz respeito a todos os trabalhadores (homens, mulheres e jovens), inclusive aqueles que trabalham à margem do mercado de trabalho estruturado: assalariados não regulamentados, trabalhadores por conta própria, terceirizados ou subcontratados, trabalhadores domésticos e da economia informal.

Por outro lado, o trabalho decente é fator essencial para a redução da pobreza, na medida em que esta resulta da dificuldade de acesso ao mercado de trabalho, do desemprego ou de ocupações precárias em que a renda gerada não permite que os trabalhadores e suas famílias obtenham os bens e serviços necessários para satisfazer suas necessidades. Nesse sentido, pela própria definição, a privação de um nível de consumo adequado pode ser vista como um resultado direto do déficit de trabalho decente, refletindo a inadequada inserção dos indivíduos no mercado de trabalho ou a incapacidade da sociedade em oferecer um emprego de qualidade a todos os que trabalham ou necessitam trabalhar.²

INDICADORES DE TRABALHO DECENTE

Para realizar diagnósticos e monitorar determinadas situações são usualmente definidos conjuntos de indicadores significativos, úteis tanto para a análise do cenário a ser considerado como para seu acompanhamento. Por outro lado, é possível construir conjuntos de metas para alcançar a solução de problemas, expressas em indicadores que sejam tanto representativos da situação como sensíveis às ações a serem desenvolvidas, quer seja no curto, médio ou longo prazo.

No que diz respeito ao *trabalho decente*, apesar desse conceito, com as características apresentadas

² A OIT estimou que 44,1% dos trabalhadores ocupados do mundo (cerca de 1,287 bilhões de pessoas) não possuem um trabalho que lhes permita usufruir uma renda domiciliar per capita acima da linha de pobreza de US\$ 2 diários e 16,7% (486 milhões) estão abaixo da linha de pobreza de US\$ 1 por dia. A geração de trabalho decente para esses trabalhadores permitiria sua retirada da situação de pobreza (dados para 2006, OIT 2007a).

até agora, ter sido formalizado pela OIT em 1999 (OIT, 1999), a discussão em relação à definição dos indicadores adequados a este conceito e sua finalidade continua em aberto. Esse é um tema importante.

Além de sua função mais imediata de instrumento para o diagnóstico da situação do trabalho de uma maneira geral, os indicadores são úteis para medir a magnitude dos déficits de trabalho decente

existentes em um determinado país ou região e sua evolução ao longo de um determinado período de tempo. Os indicadores são também necessários para verificar os avanços no alcance de metas ou resultados esperados de uma determinada *agenda* ou *programa* de trabalho decente³.

Uma primeira dificuldade prática para definir indicadores de trabalho decente diz respeito ao seu caráter multidimensional e abrangente, pois sua noção considera aspectos quantitativos e qualitativos do mundo do trabalho nas quatro áreas já mencionadas (direitos, emprego, proteção social e diálogo social).

Tendo em vista os diversos problemas técnicos envolvidos na definição desses indicadores, que incluem as diferenças de disponibilidades de dados estatísticos nos diversos países, e em muitos casos as distintas metodologias e a falta de harmonização entre eles, não existe, na literatura internacional a respeito do assunto, inclusive aquela produzida no âmbito interno da OIT, uma posição consensual a respeito do conjunto de indicadores a ser utilizado e inclusive da melhor metodologia a ser empregada (se um conjunto de indicadores ou um índice que seja uma média desses indicadores).

Uma resenha de vários estudos sobre indicadores de trabalho decente (ANKER et al, 2003; BESCOND; CHÂTAIGNER; MEHRAN, 2003; BONNET; FIGUEIREDO; STANDING, 2003; CAMPERO; VELASCO, 2006; GHAI, 2003; PEEK, 2006) mostra que não apenas os indicadores utilizados são diferentes entre si, como seu número varia de 7 a 30. Ademais,

³ A Agenda de Trabalho Decente é a proposta da OIT para a aproximação ao objetivo de um trabalho decente para todos. No continente americano, foi aprovada pela XVI Reunião Regional Americana da OIT, em 2006, a Agenda Hemisférica de Trabalho Decente, com objetivos, propostas de política e metas definidas até 2015, dentro do compromisso assumido pelas delegações tripartites de 23 países da região em torno de uma década de promoção do trabalho decente. Na mesma ocasião foi lançada pelo Ministro do Trabalho e Emprego do Brasil a Agenda Nacional do Trabalho Decente, com resultados esperados e linhas de ação definidas em torno de 3 prioridades centrais. Em dezembro de 2007 foi lançada pelo Governador do Estado da Bahia a Agenda Bahia do Trabalho Decente, que também contém resultados esperados e linhas de ação definidos em torno de sete eixos temáticos e um eixo setorial.

alguns utilizaram a metodologia de um conjunto de indicadores sem o cálculo de uma média ou um índice, enquanto outros calcularam a referida média ou índice a partir de um conjunto de indicadores. O trabalho de Peek (2006), em especial, parece indicar no sentido do cálculo de um índice para trabalho decente à semelhança do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

Embora, em um primeiro momento, o índice teria a vantagem de sintetizar a evolução dos distintos indicadores, que podem se movimentar em direções opostas, na prática cria um grave problema metodológico: o do peso desses diferentes indicadores. Tal problema não pode ser resolvido sem um elevado grau de arbitrariedade na ponderação desses indicadores. Ao mesmo tempo, o movimento individual dos indicadores nem sempre poderia conduzir o índice dele resultante na mesma direção a que uma análise do mercado de trabalho conduziria, resultando um grave problema de aderência à realidade.

De um modo geral, a definição de indicadores por eixos ou dimensões prevaleceu nos trabalhos. Vários utilizam as quatro dimensões constitutivas do conceito de trabalho decente: direitos, emprego, proteção social e diálogo social e o transversal da equidade⁴. Embora o conjunto de indicadores possa variar, alguns deles são comuns, seja porque são largamente utilizados para o monitoramento e a avaliação das condições do mercado de trabalho, seja porque expressam situações básicas e muito gritantes de violação do direito ao trabalho decente. É o caso, por exemplo, da taxa de desemprego (que se enquadra na primeira modalidade) e dos números relativos ao trabalho forçado ou escravo ou ao trabalho infantil (que correspondem ao segundo tipo).

Ainda que o desemprego seja uma manifestação muito explícita do déficit de trabalho decente, em países como o Brasil, existe uma grande heterogeneidade no mercado de trabalho e uma parcela expressiva dos trabalhadores e trabalhadoras encontra-se em ocupações precárias no setor informal. Por isso é fundamental a escolha de indicadores que reflitam a qualidade dos postos de trabalho: a taxa de informalidade certamente é relevante para tal finalidade,

embora seja tecnicamente possível criar variados índices para a informalidade, conforme a definição adotada. Entretanto, embora o desemprego e a informalidade sejam duas manifestações explícitas do déficit de trabalho decente, um emprego formal é uma condição necessária, mas não suficiente para garanti-lo. É necessário considerar também outras dimensões da qualidade do emprego, tais como o nível de rendimentos ou a saúde e segurança no trabalho.

É preciso também buscar fugir da armadilha “das médias”, em especial em um mercado de trabalho heterogêneo como o brasileiro, onde os indicadores variam significativamente em relação não apenas às características individuais dos trabalhadores (sexo, raça/cor/etnia, faixa de renda domiciliar per capita, faixa etária, escolaridade, etc.), como também do ponto de vista geográfico e setorial.

Feitas essas observações, o presente trabalho optou por selecionar indicadores para as áreas básicas do conceito de trabalho decente: emprego, proteção social, direitos no trabalho e diálogo social, assim como o eixo transversal da igualdade de gênero e raça (Quadro 1). Em cada uma dessas áreas, são privilegiadas algumas dimensões, analisadas a partir de indicadores selecionados em função de sua abrangência (a mais ampla possível), disponibilidade (para garantia do acesso), metodologia pública e reconhecida, periodicidade mínima de um ano (para assegurar a captação dos movimentos da conjuntura mais ampla), regularidade (para a comparação ao longo do tempo) e simplicidade (para a expressão mais direta do fenômeno que se quer visualizar ou demonstrar). A existência de um número maior de indicadores na área do emprego se deve à maior disponibilidade de estatísticas relacionadas a esse tema e que preenchem os critérios adotados. Por sua própria natureza, as dimensões qualitativas do trabalho decente apresentam maiores dificuldades, tanto para a arbitragem dos aspectos relevantes que possam representá-las, como em razão da existência ou não de indicadores expressos em séries temporais que atendam aos critérios básicos mencionados.⁵

⁴ Há, contudo, trabalhos que utilizam categorização distinta, como Anker e outros (2003) e Bonnet, Figueiredo e Standing (2003).

⁵ Esses indicadores foram apresentados originalmente no Relatório “Emprego, Desenvolvimento Humano e Trabalho Decente: A experiência brasileira recente”, elaborado conjuntamente pela Cepal, a OIT e o PNUD no Brasil. A análise que se segue está baseada no mesmo documento (Cepal; OIT; PNUD, 2008).

Quadro 1 - Indicadores de trabalho decente		
Áreas	Dimensões	Indicadores
Emprego		
Volume de emprego (quantidade)	Falta de oportunidades de emprego	Taxa de participação (PEA/PIA). Fonte: PNAD/IBGE
		Taxa de desemprego (Desempregados/PEA). Fonte: PNAD/IBGE Nível de ocupação (Ocupados/PIA). Fonte: PNAD/IBGE
Qualidade do emprego	Escolaridade dos ocupados	Média dos anos de estudo dos ocupados. Fonte: PNAD/IBGE
	Remuneração insuficiente ou inadequada	Evolução do salário mínimo real. Fonte: Dieese Evolução da mediana dos rendimentos reais no trabalho principal. Fonte: PNAD/IBGE
	Taxa de informalidade	Porcentagem de trabalhadores informais ⁽¹⁾ sobre o total da ocupação. Fonte: PNAD/IBGE
	Excesso de horas trabalhadas	Porcentagem de ocupados que trabalham além da jornada legal de 44 horas semanais no trabalho principal. Fonte: PNAD/IBGE
Jovens	Falta de oportunidades de emprego	Taxa de desemprego. Fonte: PNAD/IBGE Taxa de informalidade ⁽¹⁾ . Fonte: PNAD/IBGE Número de jovens que não estudam e nem trabalham. Fonte: PNAD/IBGE
Quantidade e Qualidade do Emprego		Déficit de emprego formal – (Desempregados + Informais ⁽¹⁾) / PEA. Fonte: PNAD/IBGE
Segurança e proteção social		
	Falta de saúde e segurança no trabalho	Número de acidentes de trabalho. Fonte: Ministério da Previdência Social Número de acidentes de trabalho por 1.000 ocupados. Fonte: Ministério da Previdência Social
	Nível de garantia de renda	Taxa de cobertura do seguro desemprego (Demitidos sem justa causa / beneficiários do seguro desemprego). Fonte: MTE
	Acesso à proteção social	Porcentagem dos ocupados que contribuem para a previdência social sobre o total da ocupação. Fonte: PNAD/IBGE
	Estabilidade no emprego	Taxa de rotatividade (Razão entre mínimo admissões e demissões / estoque emprego Caged anual). Fonte: Caged/MTE
Direitos no trabalho e diálogo social		
	Incidência de trabalho infantil	Percentual de crianças que trabalharam na semana de referência / população de 5 a 15 anos. Fonte: PNAD/IBGE
	Incidência de trabalho forçado	Número de trabalhadores resgatados. Fonte: Secretaria de Inspeção do Trabalho – MTE
	Exercício do direito de organização	Taxa de sindicalização (percentual de ocupados na semana de referência associados a sindicato). Fonte: PNAD/IBGE
	Exercício do direito à negociação coletiva	Número de acordos coletivos de trabalho cujos resultados salariais repõem ou superam a inflação. Fonte: SACC/Dieese ⁽³⁾
	Respeito aos direitos no trabalho	Número de contratos formalizados sob ação fiscal. Fonte: Secretaria de Inspeção do Trabalho – MTE
Igualdade de gênero e raça		
	Oportunidades de emprego	Taxas de participação, desemprego e nível de ocupação segundo sexo e cor/raça. Fonte: PNAD/IBGE
	Qualidade do emprego	Taxas de informalidade segundo sexo e cor/raça. Fonte: PNAD/IBGE Níveis de rendimentos no trabalho segundo sexo e cor/raça. Fonte: PNAD/IBGE
	Acesso aos direitos	Taxa de sindicalização segundo sexo e cor/raça. Fonte: PNAD/IBGE
	Acesso à proteção social	Porcentagem dos ocupados que contribuem para a previdência social sobre o total da ocupação. Fonte: PNAD/IBGE

Notas: ⁽¹⁾ Foram considerados informais: empregados e trabalhadores domésticos sem carteira de trabalho assinada, conta própria e empregadores que não contribuem para a previdência, trabalhadores não remunerados, na construção para o próprio uso e na produção para autoconsumo; ⁽²⁾ Cadastro Geral de Emprego e Desemprego do Ministério do Trabalho e Emprego; ⁽³⁾ Sistema de Acompanhamento de Contratações Coletivas do Dieese.

Na área do *emprego*, as dimensões selecionadas, e que dizem respeito aos déficits existentes, tanto em termos de quantidade quanto de qualidade do emprego, com os seus respectivos indicadores são:

- a) *Relativos ao volume do emprego* (ou sua quantidade): falta de oportunidades de emprego (medida pelas taxas de participação, desemprego e o nível de ocupação);
- b) *Relativos à qualidade do emprego*: i) escolaridade dos ocupados (medida pelos anos de estudo dos ocupados); ii) remuneração insuficiente ou inadequada (medida pela evolução

do salário mínimo real e do rendimento real mediano, assim como pela porcentagem de ocupados que recebem menos de um salário mínimo); iii) nível de informalidade (medido pela porcentagem de trabalhadores informais sobre o total da ocupação); iv) excesso de horas trabalhadas (medido pelo percentual de ocupados que trabalham além da jornada legal de 44 horas semanais);

- c) *Relativo à quantidade e qualidade do emprego*: déficit de emprego formal (medido pela proporção da PEA que estava desempregada ou na informalidade);

- d) *Relativo aos jovens*: falta de oportunidades de emprego (medida pelas taxas de desemprego e informalidade e pelo número de jovens que não estudam e nem trabalham).

No que se refere à *segurança e proteção social*, as dimensões selecionadas são: a) falta de saúde e segurança no trabalho (medida pelo número de acidentes no trabalho e o número de acidentes de trabalho por 1.000 ocupados); b) nível de garantia de renda (taxa de cobertura do seguro-desemprego); c) acesso à proteção social (taxa de contribuição à previdência social) e; d) estabilidade no emprego (medida pela taxa de rotatividade).

Nas áreas dos *direitos no trabalho e do diálogo social*, em que a disponibilidade de dados e estatísticas é muito menor, as dimensões selecionadas são: a) incidência do trabalho infantil (medida pela proporção de crianças de 5 a 15 anos que trabalharam na semana de referência); b) incidência do trabalho forçado; c) exercício do direito de organização (medido pela taxa de sindicalização); d) exercício do direito de negociação coletiva (número de acordos coletivos de trabalho cujos resultados em termos salariais repõem ou superam a inflação) e; e) respeito aos direitos do trabalho (medido pelo número de contratos de trabalho formalizados sob ação fiscal).

No eixo transversal da *igualdade de gênero e raça*, as dimensões selecionadas são: a) desigualdades nas oportunidades de emprego (diferenças nas taxas de participação, desemprego e ocupação entre homens e mulheres, negros e brancos); b) desigualdades em termos da qualidade de emprego (diferenciais de remuneração e taxa de informalidade entre homens e mulheres, brancos e negros); c) desigualdades no acesso aos direitos (diferenças nas taxas de sindicalização) e; d) desigualdades no acesso à proteção social (diferenças na proporção de contribuintes da previdência social segundo sexo).

Os indicadores de trabalho decentes selecionados para este trabalho são mostrados na Tabela 1, acompanhados de suas respectivas fontes primárias.

EVOLUÇÃO DOS DÉFICITS DE TRABALHO DECENTE NO BRASIL

Os indicadores apresentados nesta seção são, em geral, os que compõem a Tabela 1. Em quase

todos os casos a faixa etária utilizada foi de 16 anos ou mais, tendo sido considerada para caracterizar o trabalho infantil a faixa etária de 5 a 15 anos.⁶ Parte expressiva dos dados foi elaborada a partir dos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mas também recorreu-se a outras fontes, como o Ministério do Trabalho e Emprego, o Ministério da Previdência Social e o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese)⁷. Os indicadores de equidade ou igualdade não serão apresentados na Tabela 1 por questões operacionais e de espaço. Mas serão apresentados de forma gráfica a seguir.

Na Tabela 1 estão incluídos indicadores que refletem a evolução do mercado de trabalho e outros, mais relacionados às políticas de promoção do trabalho decente (como os referentes à cobertura do seguro-desemprego e aos trabalhadores libertados do trabalho forçado). Também é importante frisar que vários indicadores sofrem influências da conjuntura econômica e do mercado de trabalho, mas há outros que refletem aspectos estruturais do mundo do trabalho no Brasil, mesmo que seu nível seja afetado pela conjuntura.

Indicadores de emprego

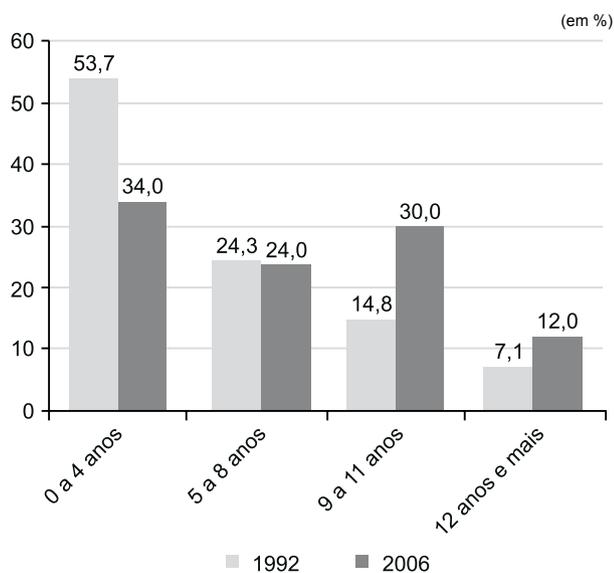
Uma constatação inicial chama a atenção entre os indicadores de emprego: o aumento expressivo da escolaridade dos trabalhadores no período de 1992 a 2006, que cresce de 5,6 para 7,8 anos, na média geral da população. A melhora na escolaridade não ocorre apenas entre os trabalhadores ocupados, mas para a população como um todo e para a população em idade de trabalhar, como mostra o Gráfico 1. Esse movimento ocorreu tanto do lado da oferta quanto do lado da demanda no mercado de trabalho.

⁶ Tal padrão respeita o preceito constitucional de que a idade mínima para o trabalho no Brasil é de 16 anos, embora exista a possibilidade de trabalho na forma de aprendiz para adolescentes de 14 e 15 anos. Contudo, para determinados tipos de trabalho, considerados insalubres, existe regulamentação que proíbe as piores formas de trabalho infantil para menores de 18 anos.

⁷ Outro importante aspecto a ser lembrado é que, em 2004, a PNAD ampliou sua cobertura geográfica, passando a analisar o Brasil como um todo, incluindo a área rural da região Norte, que antes não era pesquisada. Dessa forma, para que a comparação seja adequada do ponto de vista metodológico, é necessário que, para os anos de 2004 a 2006, sejam excluídas as informações relativas à área rural da região Norte, exceto do estado de Tocantins, que já eram coletadas no período de 1992 a 2003. Tal procedimento permite uma comparação adequada do período 2004 a 2006 com o período de 1992 a 2003, sem que haja distorção decorrente da mudança da cobertura geográfica. Nos casos em que foram utilizadas somente as informações relativas a 2006, este procedimento evidentemente não foi tomado.

Tabela 1													
Indicadores de trabalho decente – Brasil – 1992-2006													
Indicador	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Emprego													
Taxa de participação (em %)	69,2	68,9	69,1	67,0	68,0	67,9	68,6	68,1	68,9	68,9	69,5	70,2	69,9
Taxa de desemprego (em %)	6,2	5,8	5,8	6,6	7,5	8,7	9,4	9,2	9,0	9,6	8,9	9,2	8,4
Nível de ocupação (em %)	64,8	64,9	65,1	62,5	62,9	62,0	62,2	61,8	62,7	62,3	63,3	63,7	64,1
Taxa de informalidade (em %)	53,4	54,1	54,4	53,8	54,4	55,0	55,9	54,7	55,3	54,2	53,5	53,0	51,8
Média de anos de estudo dos ocupados (em anos)	5,6	5,7	6,3	6,6	6,7	6,9	7,0	7,5	7,6	7,8	8,0	8,1	7,8
Desemprego dos jovens (em %)	11,9	11,5	11,4	12,6	14,4	17,2	18,3	17,9	18,0	19,0	18,4	19,6	18,0
Taxa de informalidade dos jovens (em %)	63,7	64,8	63,4	63,1	63,0	63,7	64,4	62,1	63,7	62,4	61,7	60,3	59,8
Salário mínimo Real (em R\$)	245,86	272,90	227,67	231,18	234,85	245,86	247,82	275,66	282,13	284,64	295,66	317,62	367,43
Mediana dos rendimentos reais (em R\$)	392,7	376,4	469,3	506,6	524,1	526,9	497,1	463,8	479,7	456,2	453,2	485,6	524,6
Excesso de horas trabalhadas (em %)	40,8	40,3	39,4	41,1	40,0	40,3	38,6	39,6	38,4	38,0	36,5	35,1	34,7
Jovens que não estudam e não trabalham (em%)	21,1	20,2	19,3	19,9	19,6	19,5	18,9	19,4	18,9	18,9	18,7	18,7	18,8
Déficit de emprego formal (em %)	56,3	56,8	57,0	56,8	57,8	58,9	60,1	58,8	59,3	58,6	57,7	57,3	55,8
Déficit de emprego formal dos jovens (em %)	68,0	68,9	67,6	67,7	68,4	70,0	70,9	68,9	70,3	69,6	68,7	68,1	67,0
Segurança e proteção social													
Número de acidentes de trabalho	532.514	412.293	424.137	395.455	421.343	414.341	387.820	340.251	393.071	399.077	465.700	499.680	503.890
Acidentes de trabalho (por 1.000 trabalhadores)	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	18,95	18,57
Cobertura do seguro desemprego (em %)	70,7	70,1	68,7	70,6	65,4	66,3	67,0	62,3	62,7	62,8	79,6	70,9	70,1
Taxa de rotatividade (em %)	--	--	--	--	43,5	41,1	41,2	45,4	40,7	39,1	40,5	42,4	42,2
Contribuição à previdência social (em %)	46,4	45,8	45,6	46,0	46,0	46,1	45,4	47,2	46,6	47,6	48,4	49,2	50,5
Direitos no trabalho e diálogo social													
Trabalho infantil 5 a 15 anos (em %)	13,6	13,2	12,8	9,2	9,4	10,0	9,9	7,2	7,7	7,0	6,5	6,9	6,2
Trabalhadores resgatados de trabalho forçado	--	--	84	425	394	159	725	1.305	2.285	5.223	2.887	4.348	3.417
Taxa de sindicalização (em %)	18,0	17,8	17,3	17,5	17,1	16,7	16,9	17,4	17,4	18,2	18,5	18,9	19,1
Acordos com reajustes > ou = à Inflação (em %)	--	--	--	51,9	39,1	43,5	35,1	43,2	25,6	18,8	54,9	71,7	85,7
Empregados registrados sob ação fiscal	--	--	--	268.558	321.609	261.274	249.795	516.548	555.454	543.125	708.957	746.272	670.035

Fonte: IBGE, MTE, MPS e Dieese. Elaboração dos autores.



Fonte: IBGE/PNAD.

Obs.: Não incluída a zona rural da região Norte, exceto Tocantins.

Gráfico 1
Distribuição da população em idade ativa com 16 anos ou mais, segundo anos de estudo Brasil – 1992-2006

O aumento da escolaridade foi “puxado” pelas gerações mais novas e ocorreu tanto para homens quanto para mulheres. Estas apresentam média maior de anos de estudo do que os homens em praticamente todas as faixas etárias, com exceção das pessoas com 60 anos ou mais (Gráfico 2). Portanto, uma característica marcante do período é o aumento da escolaridade, que afeta de forma positiva o cenário de trabalho decente, na medida em que possibilita a formação de uma mão-de-obra com maior qualificação e, provavelmente, maior produtividade e com melhores condições de se colocar no mercado de trabalho. Este movimento favorável não significa, entretanto, que tenham sido superadas as desigualdades educacionais que atingem especialmente a população negra e das áreas rurais.

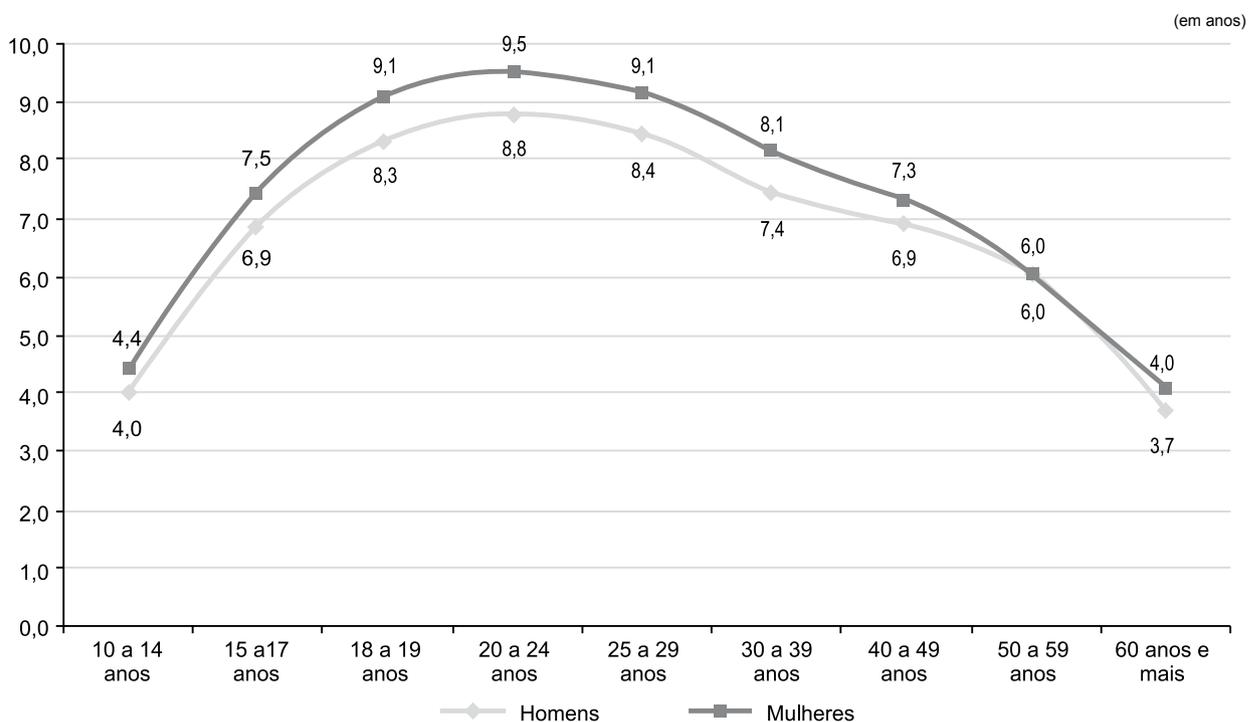
Há uma relação direta entre o nível de escolaridade, medida por anos de estudo, e a presença no mercado de trabalho, medida pela taxa de participação, que vale para todo o período analisado, indicando uma tendência estrutural na operação do mercado de trabalho. Há queda significativa da taxa de participação dos indivíduos com 16 anos ou mais muito pouco escolarizados (sem frequência à escola ou com até 4 anos de estudo) entre 1992 e 2006, ao mesmo tempo em que cresce de

modo importante a taxa de participação daqueles que possuem entre 9 e 11 anos de estudo no mesmo período. Cabe destacar também, tanto em 1992 quanto em 2006, a maior taxa de participação daqueles com maior escolaridade *vis-à-vis* os trabalhadores com um menor número de anos de estudo. Há uma correlação positiva entre anos de estudo e taxa de participação.

A taxa de participação apresenta, em termos agregados, tendência de queda no período de 1992 a 1996, seguida de uma tendência de alta para o período que vai de 1997 a 2006. Contudo, essa tendência geral decorre de comportamentos bem distintos entre homens e mulheres. Há um aumento importante da taxa de participação das mulheres com mais de 16 anos, com a diminuição do hiato observado em relação aos homens. Essa taxa passa de 53,2% para 58,9% entre 1992 e 2006, o que representa um salto de 10,7%. Nesse mesmo período, a taxa de participação dos homens recua de 86,3% para 82%. Em consequência desse duplo movimento, a diferença nas taxas de participação entre homens e mulheres, que era de 33 pontos percentuais no início do período, se reduz para 23 pontos percentuais ao final (Gráfico 3).

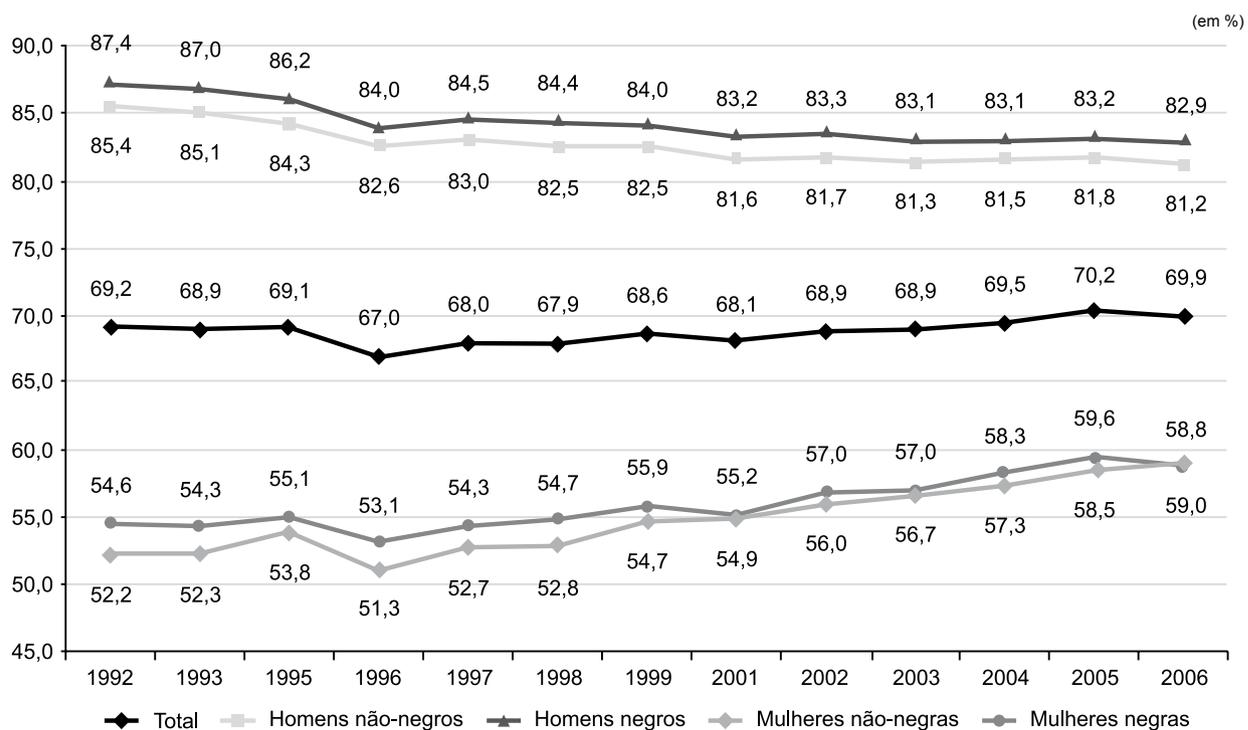
Essa evolução ratifica uma tendência de mais longo prazo, que já estava presente nas décadas de 1970 e 1980 não apenas no Brasil como na maioria dos países latino-americanos, e que está associada, entre outros fatores, ao aumento da escolaridade feminina e ao processo de transição demográfica, que reduz o número de filhos por mulher em idade fértil, assim como a uma maior expectativa de autonomia econômica e realização pessoal das mulheres, aliada a uma maior necessidade, intenção e disponibilidade de contribuir para a preservação ou melhoria da renda familiar⁸. No entanto, ainda é elevado o nível da desigualdade entre as taxas de participação das mulheres e dos homens, o que reflete as dificuldades que enfrentam, em especial as mais pobres e menos escolarizadas, para ingressar e permanecer no mercado de trabalho.

⁸ O número de famílias chefiadas por mulheres no Brasil era de 18,5 milhões em 2006, o que representa 31,4% do total, segundo a PNAD/IBGE. Além disso, 18,1 milhões (mais de 85% do total) das mulheres chefes de famílias não tem um cônjuge. Isso significa que, em quase um terço das famílias brasileiras, as mulheres desempenham um importante papel de provedoras.



Fonte: IBGE/PNAD.

Gráfico 2
Número médio de anos de estudo das pessoas com 10 anos e mais de idade, por sexo e grupos de idade Brasil – 2006



Fonte: IBGE/PNAD.

Nota: (1) Não-negros inclui brancos, amarelos e indígenas.

Obs.: Não incluída a zona rural da região Norte, exceto Tocantins.

Gráfico 3
Taxa de participação das pessoas de 16 anos e mais, segundo sexo e raça⁽¹⁾ – Brasil – 1992-2006

Uma outra característica importante do período analisado é o aumento das oportunidades de emprego para as mulheres: há um significativo crescimento de seus níveis de ocupação, mais acentuado no caso das mulheres não-negras, ainda que esses aumentos não tenham sido suficientes para absorver sua maior possibilidade e/ou necessidade de trabalhar, como se examinará posteriormente na análise da evolução das taxas de desemprego. Na determinação dos níveis de ocupação, a situação de gênero é mais relevante do que a racial, uma vez que as maiores diferenças se observam ao comparar a situação dos homens com a das mulheres, independente de sua cor (Gráfico 4).

A taxa de desemprego se eleva de forma acentuada na segunda metade da década de 1990, como resultado das baixas taxas de crescimento econômico e da geração insuficiente de postos de trabalho (ver Tabela 2). A partir de 2004 a taxa de desemprego

apresenta tendência de queda, movida por uma combinação mais favorável entre a expansão do PIB e a geração de postos de trabalho.

Contudo, o recuo dos anos 2000 não foi suficiente para que o desemprego voltasse aos mesmos patamares do começo dos anos 1990, resultado da recessão no início da década. Em 2006, o desemprego atingia a cifra de 11% para as mulheres e de 6,3% para os homens. Entre 1992 e 2006, o aumento relativo da taxa de desemprego feminina (41%) foi quase o dobro da alta da desocupação masculina (21%). Também ocorre aumento do diferencial de desemprego entre brancos e negros, sendo que os últimos também sempre apresentam taxas superiores às dos brancos. A situação mais desfavorável ocorre para as mulheres negras, que não apenas têm a maior taxa de desemprego, como também experimentam alta mais acentuada no período de 1992 a 1999, como pode ser visto no Gráfico 5.

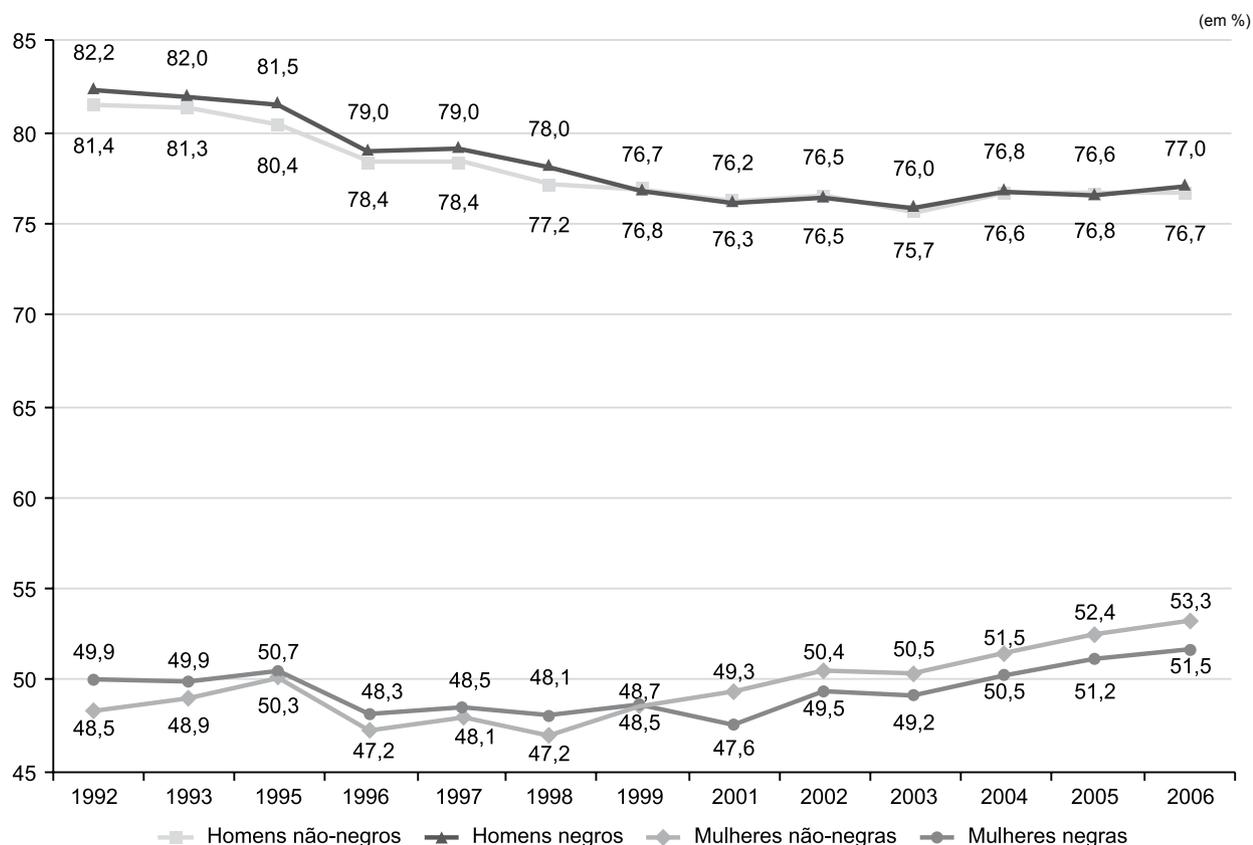
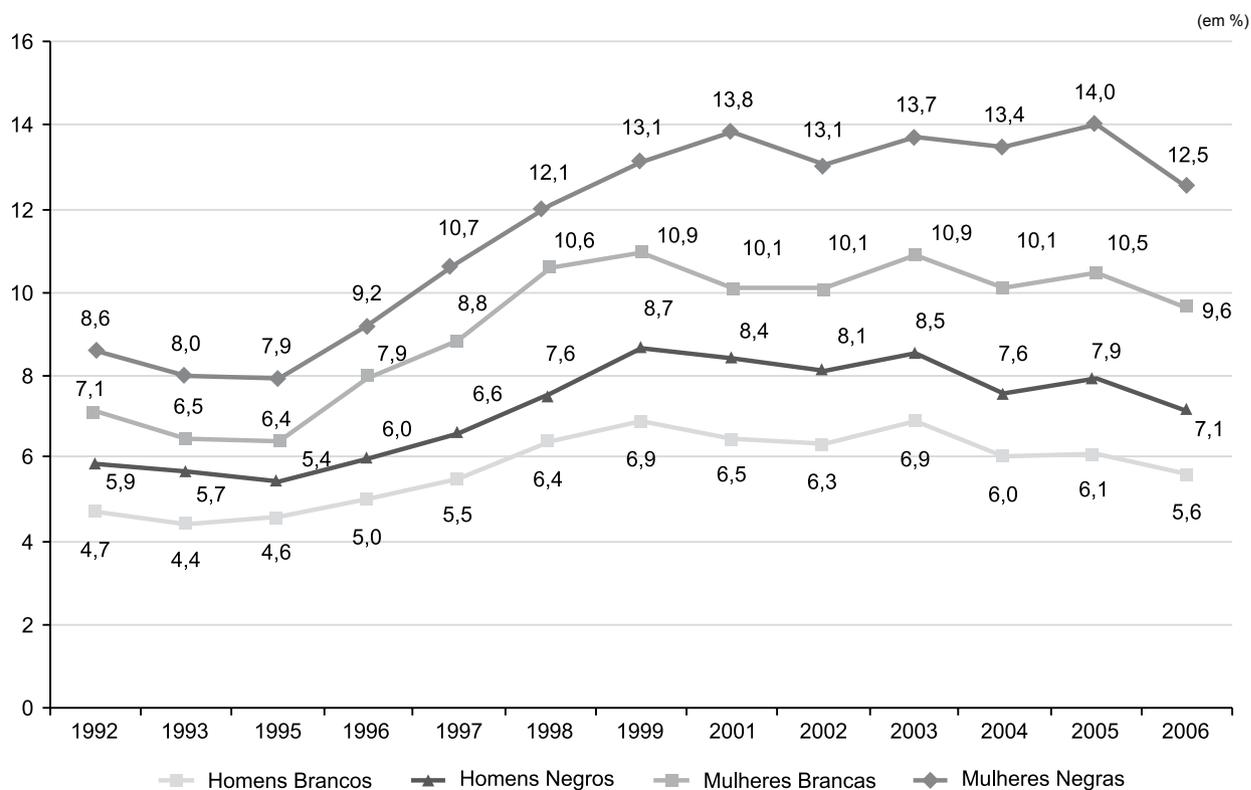


Gráfico 4
Nível de Ocupação das pessoas de 16 anos e mais, segundo sexo e raça⁽¹⁾ – Brasil – 1992-2006



Fonte: IBGE/PNAD.

Nota: (1) Brancos inclui amarelos e indígenas.

Obs.: Não incluída a zona rural da região Norte, exceto Tocantins.

Gráfico 5

Taxa de desemprego das pessoas de 16 anos e mais, segundo sexo e raça⁽¹⁾ – Brasil – 1992-2006

Um dos traços mais marcantes do período analisado, portanto, e que expressa importantes déficits de trabalho decente, é o elevado patamar da taxa de desemprego total, significativamente mais alto no caso das mulheres e, especialmente, das mulheres negras, assim como o aumento do hiato entre a taxa de desemprego feminina e a taxa de desemprego masculina, bem como entre brancos e negros.

Esses dados expressam fenômenos distintos, mas de igual importância para entender a evolução recente do mercado de trabalho brasileiro e das desigualdades de gênero e raça no seu interior: a) a criação de empregos e o aumento do nível de ocupação feminina no período foi insuficiente para absorver o aumento da taxa de participação feminina; b) a maior dificuldade encontrada pelas mulheres, em relação aos homens, de obtenção de um trabalho remunerado, apesar do expressivo crescimento das suas taxas de escolaridade; c) as mudanças, cada vez mais claras, no comportamento de atividade das mulheres, expressas na continuidade do aumento das suas taxas de participação, mesmo em conjuntu-

ras de difícil acesso às oportunidades de ocupação, e que se refletem, justamente, no aumento de suas taxas de desemprego mais do que na volta a uma situação de inatividade e; d) a persistência da situação de desvantagem da população negra, embora a taxa de desemprego das mulheres negras mostre recuo mais significativo entre 2005/2006 do que o ocorrido entre as mulheres não-negras.

O mesmo padrão de desemprego ocorre também entre os jovens: ele é maior para as mulheres (23%) e os negros (18,7%) jovens do que para os homens (13,8%) e brancos (16,7%) jovens (dados referentes a 2006), denotando que o mesmo padrão de desigualdade que se observa entre os adultos se reproduz entre os jovens, e em patamares mais elevados. O desemprego entre os jovens é maior nas áreas urbanas metropolitanas (24,8%) do que nas áreas urbanas não metropolitanas (17,5%) e rurais (7,1%), à semelhança do observado para o conjunto dos trabalhadores. Entre 1992 e 2006, não apenas o desemprego entre os jovens foi maior do que dos adultos, como a razão entre ambos cresceu de 2,8

para 3,2 vezes, resultado do fato da desocupação ter crescido, nesse período, 50,8% entre os jovens e 31,9% entre os adultos.

O desemprego que se expande e se consolida no período atinge justamente os grupos com maior presença no mercado brasileiro de trabalho (os negros), e aqueles que mais cresceram sua taxa de participação (as mulheres).

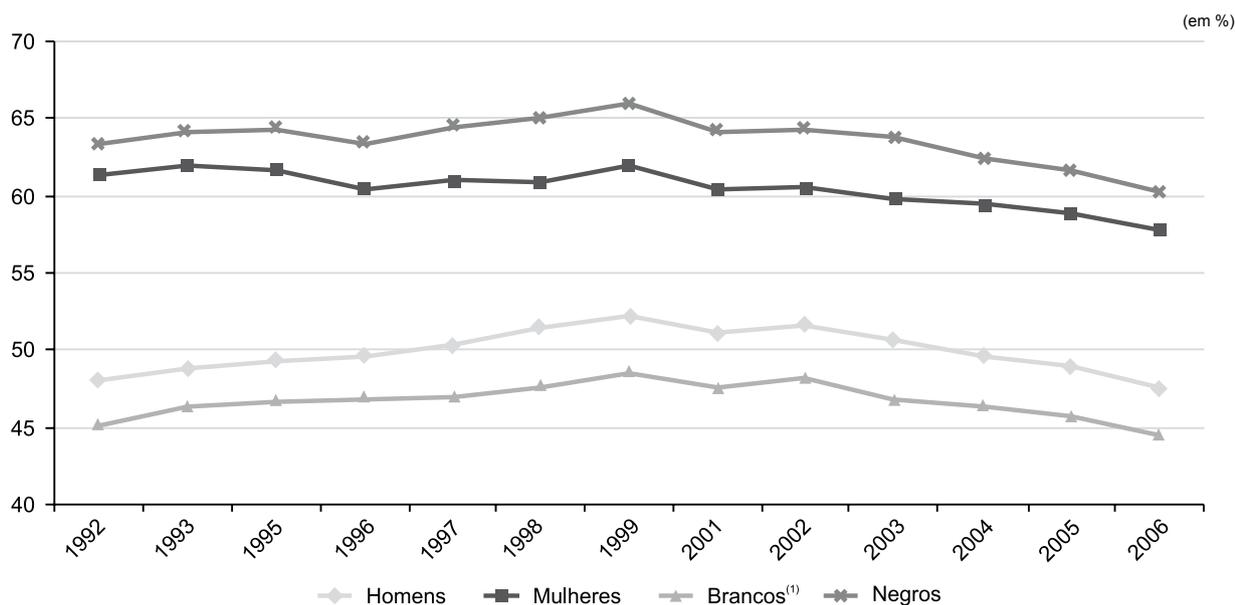
Há uma superposição das várias dimensões, de sorte que a desocupação tende a variar em um espectro que vai dos homens adultos brancos em áreas não metropolitanas (no menor patamar) às jovens mulheres negras nas regiões metropolitanas (maior patamar). Essas diferenças refletem, entre outros fatores, uma discriminação cultural e histórica tanto em termos de gênero quanto de raça, além das maiores dificuldades dos jovens no mercado de trabalho.

A informalidade cresce na década de 1990 tanto para jovens quanto para adultos, em função do baixo ritmo de crescimento econômico associado a medidas como privatização, abertura comercial e estabilização de preços com âncora cambial. Essas transformações resultaram em um profundo processo de ajustamento das empresas, em especial do setor *tradeable* e/ou industrial, que resul-

taram em enxugamento da mão-de-obra e baixa elasticidade emprego-produto nos anos 1990. A informalidade é maior entre os jovens do que entre os adultos, assim como entre mulheres e negros *vis-à-vis*, respectivamente, homens e brancos, como se verifica na Tabela 1 e no Gráfico 6.

Nos anos 2000, inicia-se uma recuperação da geração de empregos formais, que se intensifica a partir de 2004, o que possibilita a redução da informalidade. Tal processo tem múltiplas causas, tanto derivadas das políticas econômicas levadas a efeito no período, e que resultam não apenas em um incremento das taxas de crescimento econômico verificadas, como nas expectativas em relação a um crescimento sustentado. De outra parte, houve expansão do gasto social e do crédito e da renda das famílias de menor rendimento, devido aos programas de transferência de renda condicionada e ao aumento do salário mínimo, sendo que todos esses fatores estimularam o consumo das famílias, em especial, as de renda mais baixa. Além disso, intensificou-se a fiscalização do trabalho (ver Tabela 1).

Em síntese, se pode dizer que o *déficit de emprego formal* se amplia na década de 1990,



Fonte: IBGE/PNAD.

Nota: ⁽¹⁾ Brancos inclui amarelos e indígenas.

Obs.: Não incluída a zona rural da região Norte, exceto Tocantins.

Gráfico 6
Taxa de informalidade dos ocupados de 16 anos e mais – Brasil – 1992-2006

pela combinação de aumento do desemprego e da informalidade, e diminui nos anos 2000, pela redução desses dois indicadores, tanto para jovens quanto para adultos.

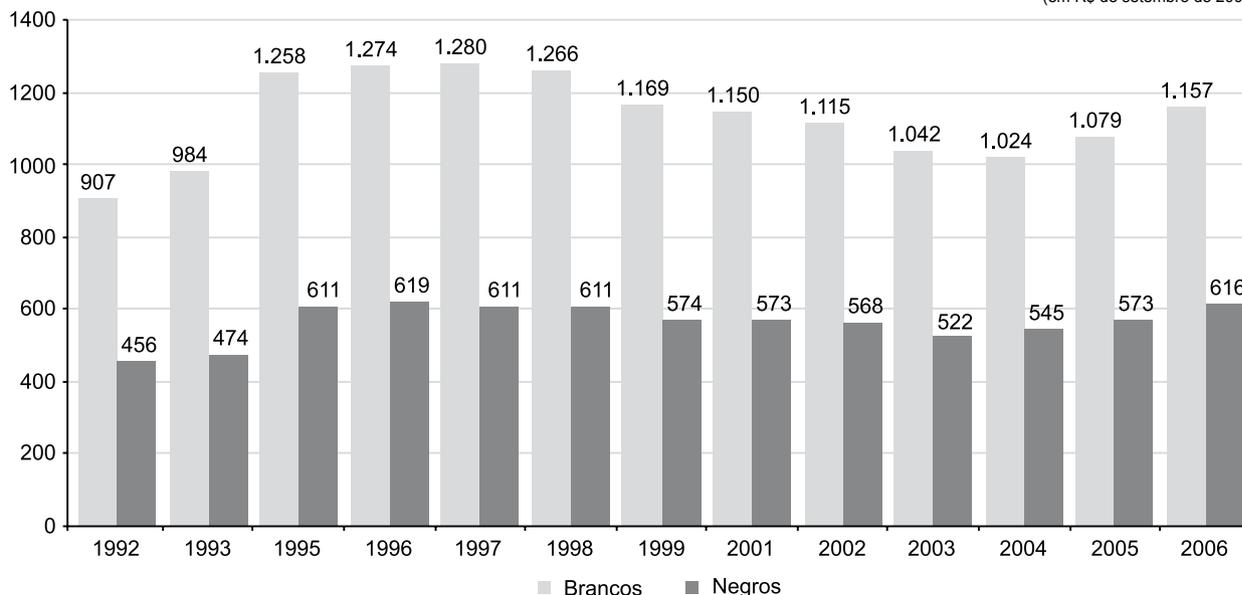
No tocante à evolução dos rendimentos, observa-se uma recuperação expressiva do valor real do salário mínimo a partir de 1995, fato que vem sendo importante para elevar o rendimento de decis mais baixos de renda e, dessa forma, promover uma melhora na distribuição de renda. Essa recuperação é também relevante para diminuir os diferenciais de rendimentos entre mulheres e negros em relação a homens e brancos, tendo em vista a maior importância do piso legal de remuneração para os dois primeiros grupos. Contudo, ainda permanecem expressivas as diferenças de rendimentos entre homens e brancos relativamente a mulheres e negros, mesmo quando a comparação é feita para os mesmos níveis de escolaridade (Gráficos 7 e 8).

Um aspecto que chama atenção é o alto percentual de trabalhadores que têm uma jornada acima da legalmente estabelecida pela Constituição (44 horas semanais), embora o mesmo tenha apresentado tendência de queda no período de 1992 a 2006.

Indicadores de segurança e proteção social

No tocante à segurança e proteção social, nota-se de forma positiva que houve uma queda do número de acidentes do trabalho (Gráfico 9) e um aumento da proporção de trabalhadores ocupados que contribuem para a previdência social, assim como da cobertura do seguro-desemprego. Contudo, o Brasil ainda apresenta um elevado número de acidentes de trabalho e uma elevada rotatividade de mão-de-obra, sendo que esta última acaba por reduzir a cobertura do seguro-desemprego mesmo para o setor formal, em função dos critérios de elegibilidade do referido benefício. Ademais, o seguro-desemprego é voltado, em geral, para os trabalhadores do mercado formal, com exceção dos pescadores artesanais no período do defeso e para os trabalhadores libertados do trabalho escravo. Os trabalhadores domésticos têm na prática um acesso muito limitado, embora possam receber o benefício, devido ao fato de estar condicionado à posse de carteira de trabalho assinada e à contribuição patronal (opcional) ao FGTS. Também chama atenção que, embora tenha crescido o percentual dos trabalhadores que contribuem para a previdência social, este ainda correspondia, em 2006, a apenas a metade dos trabalhadores ocupados.

(em R\$ de setembro de 2007)



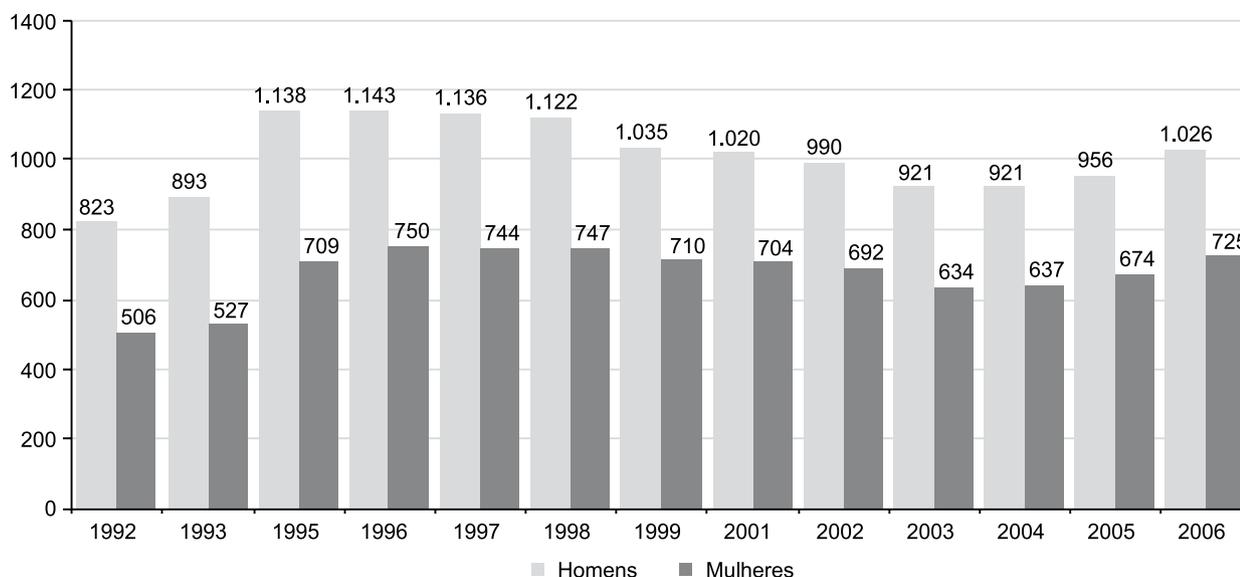
Fonte: IBGE/PNAD.

Nota: ⁽¹⁾ Brancos inclui amarelos e indígenas.

Obs.: Não incluída a zona rural da região Norte, exceto Tocantins.

Gráfico 7

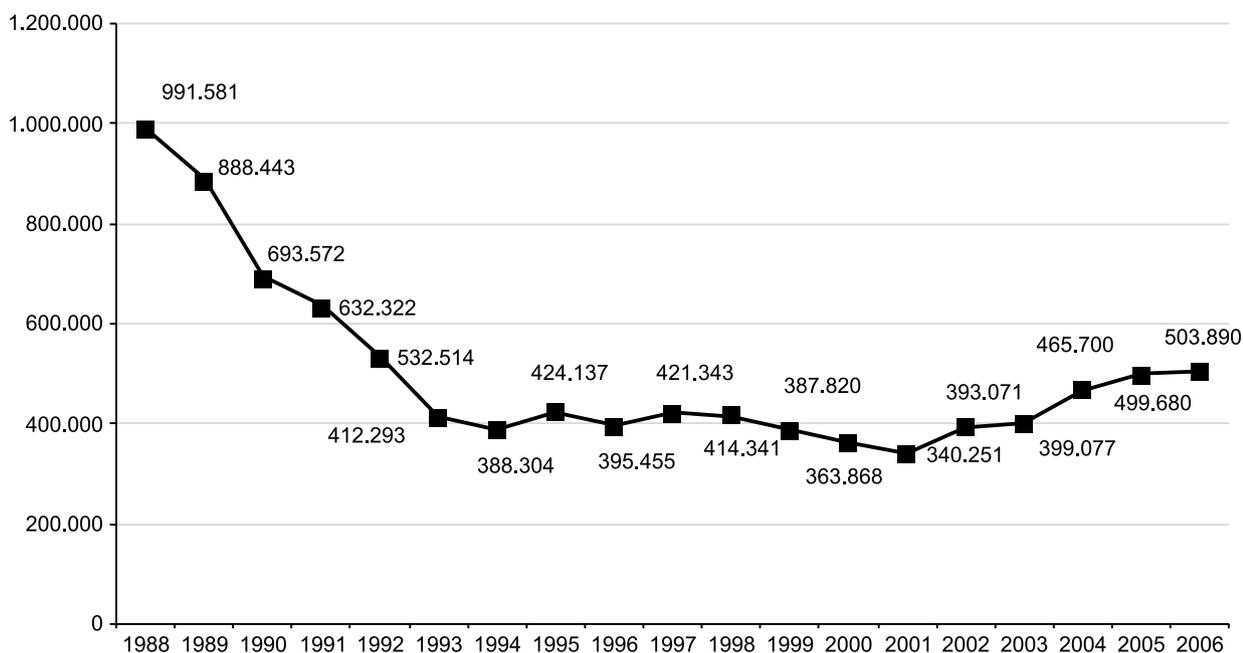
Rendimento médio real dos ocupados de 16 anos e mais no trabalho principal, segundo raça/cor⁽¹⁾
Brasil – 1992-2006



Fonte: IBGE/PNAD.

Obs.: Não incluída a zona rural da região Norte, exceto Tocantins.

Gráfico 8
Rendimento médio nominal real dos ocupados com 16 anos e mais no trabalho principal, segundo sexo
Brasil – 1992-2006 (em R\$ de setembro de 2007)

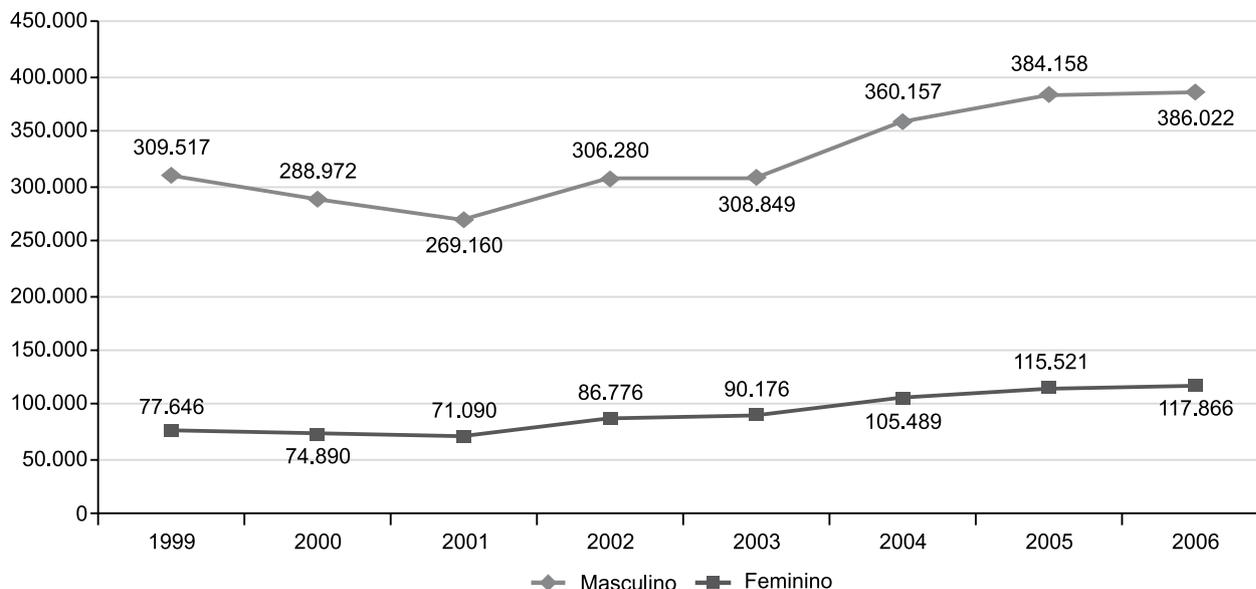


Fonte: MPS. Anuário Estatístico da Previdência Social.

Gráfico 9
Acidentes de trabalho – Brasil – 1988-2006

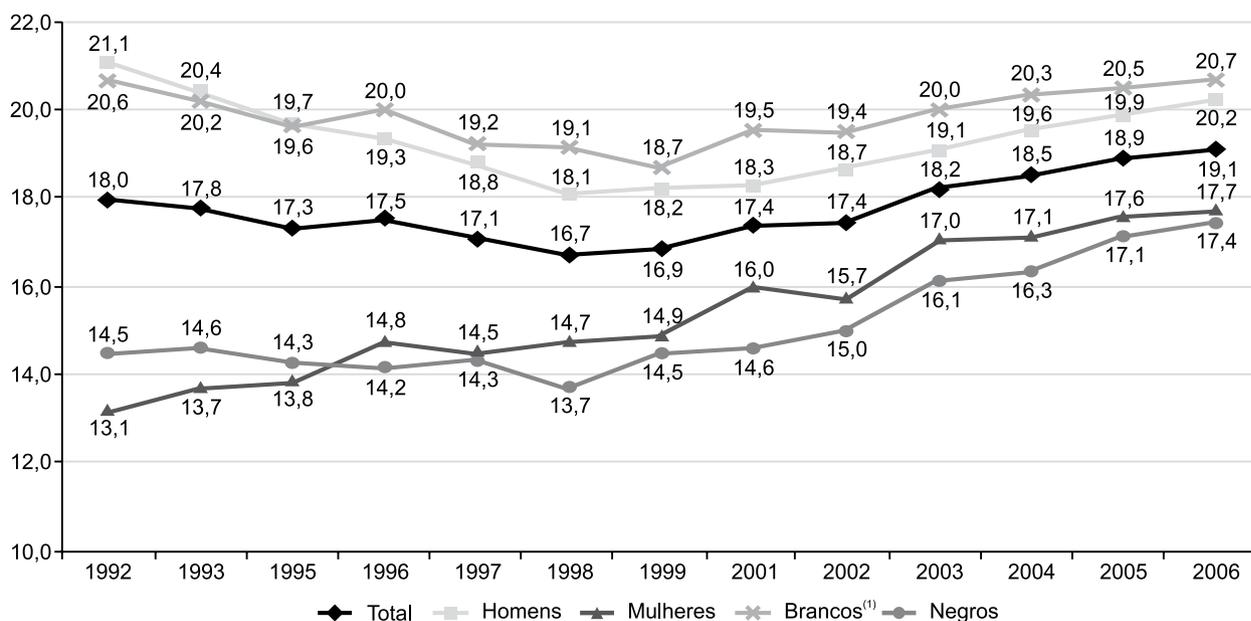
Ainda no tocante aos acidentes de trabalho, nota-se um maior número de acidentes entre os homens do que entre as mulheres. Em parte, tal fato se explica pela maior importância da ocu-

pação masculina em setores com altos índices de acidentes de trabalho, como, por exemplo, a construção civil (Gráfico 10).



Fonte: MPS. Anuário Estatístico da Previdência Social.

Gráfico 10
Acidentes de trabalho por sexo – Brasil – 1999-2006



Fonte: IBGE/PNAD.

Nota: ⁽¹⁾ Brancos inclui amarelos e indígenas.

Obs.: Não incluída a zona rural da região Norte, exceto Tocantins.

Gráfico 11
Taxa de sindicalização – Brasil – 1992-2006

Indicadores de direitos no trabalho e diálogo social

No tocante aos direitos do trabalho e ao diálogo social, nota-se, no período analisado, melhoras em função da expressiva redução do trabalho infantil, o aumento do número de trabalhadores resgatados

de condições análogas à escravidão e registrados sob ação fiscal, assim como um ligeiro aumento da taxa de sindicalização, embora a mesma ainda continue em patamares reduzidos. A redução do trabalho infantil ocorreu tanto para o sexo masculino quanto feminino, mas a incidência é quase o dobro

no primeiro grupo em relação ao segundo. Também se pode observar que a sindicalização era maior entre os homens e brancos no cotejamento com as mulheres e os negros (Gráfico 11).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este texto pretendeu discutir a relevância da definição de indicadores de trabalho decente, fez uma proposta de indicadores relevantes para o caso brasileiro e apresentou, de forma resumida, a evolução de alguns desses indicadores no período compreendido entre 1992 e 2006. Tal como assinalado na introdução, uma análise da evolução dos déficits de trabalho decente em um país ou região, devido à própria natureza integrada e multidisciplinar desse conceito, supõe a disponibilidade de dados e estatísticas sistemáticas e confiáveis em cada uma das suas quatro dimensões básicas: empregos, direitos no trabalho, proteção social e diálogo social. No caso do Brasil observa-se um desequilíbrio importante entre a quantidade e regularidade das estatísticas e informações disponíveis entre essas quatro áreas, sendo maior a possibilidade de construir indicadores – e acompanhar a sua evolução – na área do emprego do que nas áreas de proteção social, direitos e diálogo social. Mesmo assim, foi possível trabalhar com um número mínimo de informações para sustentar uma análise mais integrada.

As duas principais conclusões da análise podem ser sintetizadas da seguinte forma: em primeiro lugar, a magnitude do deficit de trabalho decente no Brasil é elevada; em segundo lugar, o deficit de trabalho decente aumenta no começo do período analisado e diminui nos anos 2000, para a grande maioria dos indicadores utilizados.

Comparando o início e o final do período, observa-se uma evolução positiva tanto em termos da quantidade de postos de trabalho quanto da sua qualidade. O nível de desemprego aberto continua sendo, em 2006, superior a 1992. Mas o nível de ocupação, em especial das mulheres, aumentou significativamente, assim como suas taxas de participação e a sua presença relativa na PEA. O nível das desigualdades raciais e de gênero continua bastante elevado: em 2006, o nível de ocupação

das mulheres era ainda 24 pontos percentuais inferior ao dos homens e as taxas de informalidade são significativamente mais elevadas para mulheres e negros. Os rendimentos médios das mulheres continuam sendo 30% inferiores aos dos

homens e os dos negros 47% inferiores aos dos brancos.

Apesar disso, registra-se uma diminuição do nível dessa desigualdade, mais expressiva

no caso da relação entre homens e mulheres e ainda muito incipiente no caso da relação entre brancos e negros.

Registra-se um significativo aumento real do salário mínimo. Diminui a porcentagem dos trabalhadores com jornadas excessivas de trabalho, mas ela ainda é elevada (34,7%). Essa proporção é superior à média no caso dos homens e inferior no caso das mulheres. Mesmo assim, significa que uma em cada 4 mulheres ocupadas tem uma jornada de trabalho no mercado que pode ser considerada excessiva, sem contar o número de horas dedicadas ao trabalho não remunerado de cuidado doméstico e familiar.

Outro importante deficit de trabalho decente se refere ao fato de que apenas metade dos ocupados no País contribui para a previdência social, apesar do leve aumento deste indicador registrado nos últimos anos e que é coerente com as melhorias gerais ocorridas no mercado de trabalho, em especial o aumento da ocupação formal.

No plano dos direitos no trabalho, são especialmente importantes os avanços no combate ao trabalho infantil e ao trabalho forçado. Entre 1992 e 2006, o número de crianças e adolescentes no Brasil reduziu-se a menos da metade. Mas ainda existem aproximadamente 2,4 milhões de crianças e adolescentes nessa situação, o que evidencia a magnitude do esforço nacional que deve ser realizado tendo em vista o objetivo da erradicação definitiva dessa grave violação aos direitos humanos e aos direitos fundamentais no trabalho. Por outro lado, também se observa, nos últimos anos do período, um aumento das taxas de sindicalização (mais expressivas no caso das mulheres, especialmente das mulheres negras) e na efetividade das negociações coletivas no sentido de obter reajustes salariais iguais ou superiores à inflação.

Dessa forma, o conjunto de indicadores selecionados, sem prejuízo de outras escolhas possíveis, mostrou-se adequado para refletir alguns dos aspectos importantes da realidade do trabalho no Brasil e, especificamente, a situação dos déficits de trabalho decente no País.

O Brasil dispõe hoje de diagnósticos em profundidade e de um conjunto de políticas públicas na área do trabalho, além de atores sociais organizados e atuantes. No contexto da Agenda Nacional de Trabalho Decente do País será necessário dispor dos instrumentos de monitoramento do alcance de seus resultados, para o quê um conjunto de indicadores, entre outros instrumentos, será imprescindível.

Este texto buscou contribuir com esse debate, que tem como objetivo enfrentar o desafio que continua sendo vencer as enormes desigualdades do Brasil e alcançar um trabalho decente para todos.

REFERÊNCIAS

- ANKER, R. et al. "Measuring Decent work With Statistical Indicators". *International Labor Review*, v. 142, n. 2, p. 147-177, 2003.
- BESCOND, D. CHÂTAIGNER, A. ; MEHRAN, F. "Seven Indicators to Measure Decent Work: an international comparison". *International Labor Review*, v. 142, n. 2, p. 178-211, 2003.
- BONNET F.; FIGUEIREDO, J. B., STANDING, G. A Family of Decent Work Indexes. *International Labor Review*, v. 142, n. 2, p. 178-211, 2003.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. *Agenda Nacional de Trabalho Decente*. Brasília: MTE, 2006.
- CAMPERO, G.; VELASCO, A. "Propuesta para elaborar un índice de trabajo decente em América Latina". [S.l.]:OIT – Oficina Subregional para el Cono Sur de América Latina, 2006. Mimeo.
- CEPAL; OIT; PNUD. "Emprego, desenvolvimento humano e trabalho decente: a experiência brasileira recente", elaborado conjuntamente pela CEPAL, a OIT e o PNUD no Brasil, Brasília. 2008.
- DIEESE. *Balanço das negociações dos reajustes salariais em 2006*. São Paulo, 2007.
- DIEESE. *A Convenção 158 da OIT e a garantia contra dispensa imotivada*. São Paulo, 2008. (Nota técnica n. 61).
- GHAJ, Dharam. "Decent Work: Concept and Indicators". *International Labor Review*, v. 142, n. 2, p.113-145, 2003.
- OIT. Key Indicators of Labour Market. KILM, 2007a.
- _____. *Panorama Laboral 2007*. Lima: OIT/Oficina Regional para a América Latina y el Caribe, 2007b.
- _____. *Trabalho Decente nas Américas: uma agenda hemisférica 2006-2015*. OIT: Informe do Diretor Geral, XVI Reunião Regional Americana, Brasília, 2006.
- PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS – PNAD. Microdados de 1992 a 2006. Rio de Janeiro: IBGE.
- PEEK, Peter. "Decent Work Deficits around the Globe: measuring trends with an index". OIT – Policy Integration Department, 2006.

Políticas públicas e trabalho informal

Iracema Brandão Guimarães*

Resumo

O presente artigo se propõe a situar alguns aspectos das políticas sociais, centrando o foco no cenário institucional das políticas públicas para o trabalho e nas suas mudanças em relação às atividades informais. Dois tipos de questões merecem a nossa atenção: os conselhos participativos e a necessidade de desenvolvimento de propostas ajustadas a seus objetivos, e as atuais políticas voltadas para o setor informal, que mantêm suas características anteriores, tais como a ausência de regulamentação, dispersão e obstáculos ao associativismo – este último também transformado em prerrogativa das atuais políticas. Considera-se o real alcance dos programas de geração de emprego e renda e de economia solidária que nem sempre se ajustam às experiências de vida dos trabalhadores de baixa renda, bastante distantes da gestão de negócios.

Palavras-chave: Políticas. Mercado de trabalho. Informalidade. Gênero.

INTRODUÇÃO

As políticas sociais, e dentre estas as políticas direcionadas ao trabalho, desenvolveram-se paralelamente a partir da criação das legislações previdenciária e trabalhista, que constituíram um dos pilares das reformas empreendidas pelo Estado Novo, dando início à expansão de um sistema que evoluiu de forma fragmentada. As análises existentes demonstram que o caráter da acumulação do capital impôs restrições à política social, mas a ordem política é que teria definido as opções possíveis de ação e as direções da intervenção estatal, geralmente decorrentes das mudanças da conjuntura econômica. Portanto, em função destas mudanças é que se identificam os redirecionamentos da ação do Estado que imprimiram novos contornos ao sistema de políticas sociais, particularmente, a partir dos anos 1980.

O presente artigo situa alguns dos aspectos mais gerais desses redirecionamentos, procurando

Abstract

This article aims to put forward some aspects of social policies, centering the focus on the institutional setting for public policies on labour and in changes regarding informal activities. Two kinds of issues deserve our attention: the participative councils and need to develop proposals adjusted to their objectives and current policies concerned with the informal area. These retain their previous characteristics, such as the absence of regulations, dispersal and obstacles to associativism, which also transformed into a prerogative of current policies. The real reach of employment generation, income and solidary economy programmes is considered, which do not always conform to low income workers' life experiences, which are quite distant from business management.

Keywords: Policies. Labour market. Informality. Gender.

do identificar de um modo particular seus paralelos no âmbito das políticas para o trabalho, situadas antes e depois deste período, tomado assim como um marco de referência em função das intenções de mudanças que se expressaram na transição democrática. Trata-se de perceber o cenário institucional que ganhou relevância desde então, com a criação dos conselhos participativos e com os estímulos ao trabalho informal que visavam amenizar os impactos da precarização do mercado de trabalho, fazendo-se acompanhar de um aumento do ritmo da oferta da força de trabalho e da participação feminina, e revelando assim a dimensão social desta dinâmica. Busca-se compreender de que modo a restrita geração de empregos formais estimulou o desenvolvimento de novas posturas de ação do Estado através de um cenário institucional renovado.

Em relação à criação dos conselhos, os inegáveis avanços alcançados se deparam, no entanto, com as tensões e ambigüidades da relação entre Estado e sociedade e com as dificuldades de pôr em

* Professora da Universidade Federal da Bahia (Departamento e Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais e NEIM), pesquisadora do CNPQ, no CRH/UFBA.

prática as suas diretrizes. E em relação ao trabalho, as características do conselho atuante nesta área levaram progressivamente ao estímulo ao trabalho informal, e suas ações e programas parecem se sobreporem à heterogeneidade e às complexidades do mercado de trabalho atual, que não consegue inserir boa parte da população em atividades estáveis e regulamentadas e não apresenta reduções expressivas das desigualdades sociais, de gênero ou de raça.

Essas questões merecem atenção, especialmente diante do recente crescimento do trabalho feminino, que vem se dando mais através da informalidade, ou seja, como empregadas sem carteira assinada. Demonstrando-se que a precarização atinge mais as mulheres na atualidade, isto reforça o interesse por reflexões que demonstrem o caráter de sua crescente atividade e as implicações e desafios colocados para as práticas feministas e a transversalidade de gênero.

AS POLÍTICAS SETORIAIS E OS CONSELHOS

O desenvolvimento de um padrão brasileiro de tratamento à questão social supôs, como referência, a natureza mais global da intervenção, embora, em termos efetivos, tenha sido marcado por certo distanciamento em relação a uma concepção mais integrada de direitos sociais. A ordem política que definiu as opções possíveis de ação e as direções da intervenção estatal remete ao período entre 1930 e 1964, quando se deu a etapa de introdução e expansão fragmentada deste sistema, especialmente com as legislações previdenciária e trabalhista, estabelecidas a partir de um processo de centralização institucional e de incorporação de novos grupos sociais ao mesmo (DRAIBE; AURELIANO, 1988).

No âmbito do trabalho, contava-se com a participação de empregadores e trabalhadores desde o período getulista, com a criação do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio na década de 1930, que buscava induzir ao envolvimento dos empresários com a burocracia estatal sob diversas formas, a exemplo da criação progressiva do Sistema S (Senai, Senac, Sesc, Sesi), que veio a formar uma rede de entidades paraestatais especializadas em programas de capacitação e treinamento de mão-de-obra. Tam-

bém não é demais lembrar que a própria legislação trabalhista dos anos 1930 desenvolveu de alguma forma um sistema de participação dos trabalhadores organizados a partir dos sindicatos, ainda que diretamente atrelados à burocracia estatal.

Entre 1964 e 1985, identifica-se a consolidação institucional do sistema de política social - que é alcançada com a organização dos sistemas nacionais públicos (regulados pelo Estado) nas áreas de educação, saúde, assistência social, habitação, previdência, buscando-se assim superar a forma anterior fragmentada (DRAIBE; AURELIANO, 1988). Mas é a partir de 1985, com a transição democrática, que as intenções de mudanças se revelaram no esforço de imprimir um formato mais universal aos programas sociais, ainda que de forma relativamente contraditória com a diretriz da descentralização na execução e controle dos diversos programas sociais. Entre as demais diretrizes, encontrava-se a busca de integração das políticas através de ações conjuntas entre diferentes órgãos e o comprometimento de fontes fiscais para o financiamento das mesmas, além da democratização do acesso aos bens públicos (DRAIBE, 1986, apud VIANNA, 1989).

Situam-se a partir daí as experiências de participação social na gestão de políticas públicas que levaram à revitalização dos conselhos no período pós-constituente, precedidos por sua criação nas áreas de saúde e da previdência, seguidos dos conselhos: de assistência social, desenvolvimento rural, educação, meio ambiente, direitos da criança e do adolescente, do negro, da mulher, do idoso e do trabalho e emprego. Este último ganhou relevância pela articulação que buscou imprimir às políticas para o trabalho, que passaram então por significativas modificações, tendo em vista a regulamentação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) nos anos 1990¹.

O aparato institucional responsável pelo desenho e financiamento das políticas governamentais na área de emprego e renda, formado pelo Conselho Deliberativo do FAT (Codefat) e pelas comissões

¹ O Codefat foi criado em 1990, pela lei nº 7.998, com o objetivo de gerir os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) tendo como função decidir sobre a alocação de recursos em consonância com a política de emprego e desenvolvimento do governo. Segundo Theodoro (2002, p. 4), sua origem está diretamente associada ao Programa Seguro Desemprego, que remonta ao ano de 1985, início da Nova República, e o projeto de criação deste fundo contava com recursos do Pis - Pasep, uma ação governamental cujo conjunto de beneficiários era formado pelos empregados dos setores público e privado.

tripartites e paritárias, é integrado através de dois conjuntos de ações:

- a) aquelas que absorveram as maiores parcelas dos recursos do FAT e que são voltadas para o trabalhador formal (recém-desempregado ou precarizado), através do Sistema Público de Emprego, com os programas: Seguro-Desemprego, Planfor, substituído em 2003, no governo Lula, pelo Plano Nacional de Qualificação, além do Abono Salarial e Auxílio Alimentação;
- b) e um segundo conjunto de ações direcionadas a outros grupos, como os recém-ingressos no mercado de trabalho, os trabalhadores precários e os informais, destacando-se neste caso o Programa de Geração de Emprego e Renda (THEODORO, 2002).

O Codefat é um Conselho de caráter deliberativo, diferente dos demais conselhos de políticas sociais, que têm um caráter mais fiscalizador. A sua importância é avaliada pelo fato de 80% do total dos recursos disponibilizados pelo Ministério do Trabalho serem provenientes deste fundo, que também constitui uma das principais fontes de recursos existentes no âmbito do poder público². A sua composição tripartite se adensou com as tentativas de alteração do atrelamento à burocracia estatal, viabilizada com a criação das centrais sindicais CUT e CGT, que buscaram de algum modo imprimir autonomia às organizações dos trabalhadores e empreender mudanças qualitativas na relação do Ministério do Trabalho com o meio sindical, resultando na criação das Câmaras Setoriais, nas quais diferentes setores da sociedade civil poderiam ter participação direta nas decisões e na gestão de políticas públicas³.

² O aparato institucional responsável pelo desenho e financiamento das políticas governamentais na área de emprego e renda passou a ser formado ainda por comissões nacionais, também tripartites e paritárias, a exemplo do Comitê Permanente Nacional sobre Condições e Meio Ambiente de Trabalho na Indústria de Construção, ou o Grupo de Trabalho para Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação (Getedeo), entre outras. No ano de 1994, nova resolução criou as comissões de emprego nos planos estadual e municipal, como desdobramentos do princípio de descentralização das políticas sociais.

³ O Codefat era composto inicialmente por 12 conselheiros – representantes do governo, dos trabalhadores e dos empresários. O seu patrimônio, da ordem de R\$ 60 bilhões (dados de julho de 2001), era destinado em quase metade ao pagamento do Seguro Desemprego e cerca de 10% aos demais programas e ações. Os Programas de Geração de Emprego e Renda (Proger, Pronaf, posteriormente o Economia Solidária e o Programa Jovem Empreendedor) contavam com 1% dos recursos, mas passaram também a contar com depósitos especiais nos bancos estatais (THEODORO, 2002).

Estabelece-se, assim, certo consenso sobre o princípio da participação social na gestão e no controle das políticas públicas, o que indica um inegável avanço representado na intenção de se criar tais práticas de democratização. Entretanto, isto não encobre suas dificuldades de operacionalização, encontradas na maior parte dos conselhos de políticas sociais, a exemplo da pouca organização das comunidades, do reduzido grau de informação das mesmas

em relação à viabilidade de determinadas políticas e mesmo à possível artificialidade dos estímulos estatais à formação dos conselhos comunitários em função da participação de técnicos e profissionais oriundos do setor público (VIANNA, 1989).

Muitos críticos e observadores percebem assim uma tendência corporativa nas comunidades, que se constituiria em um entrave às práticas participativas mais democráticas, atribuídas então aos partidos políticos (VIANNA, 1989). Entretanto, em termos comparativos, a gestão compartilhada, no caso do Codefat, é mais reconhecida por uma efetiva participação de setores não-governamentais no processo decisório, em função da composição tripartite e paritária, ainda que o atavismo corporativo permaneça entre os seus membros, que tendem a atuar como representantes de um dado segmento, e não dos interesses gerais (THEODORO, 2002, p. 10). Assim, a legitimidade dos mesmos tem sido mais atribuída a uma função política que desempenham, mais do que propriamente a uma função deliberativa que não é comum a muitos conselhos, com exceção do Codefat.

Ghon (2006, p. 168) avalia a experiência dos conselhos participativos como possibilidades concretas de ampliação da esfera pública, vista como uma modalidade combinada pelos agentes que participam das entidades da sociedade civil e política que pode contribuir para a formação de cidadãos, através da aprendizagem que proporcionam. Os conselhos podem ser vistos como espaços educativos que podem desenvolver saberes que ultrapassem a experiência dos próprios conselheiros. Neste sentido, a autora considera que o trabalho de base e a ampliação e revezamento do número dos participantes seriam estratégias legítimas para vencer a inércia da burocracia, o risco da rotinização e o clientelismo.

Pesquisas realizadas para avaliação geral dos Conselhos de gestores dos programas sociais desenvolvidos pelo poder público comprovaram que eles formam uma rede predominantemente feminina, com membros entre 30 e 50 anos de idade, geralmente de escolaridade superior, indicando assim um perfil de “incluídos da população”. Este perfil dos conselheiros identificado nas pesquisas mostra ainda uma experiência associativa anterior em sindicatos, em Apaes, pastorais, Ongs, movimentos sociais, o que de certo modo corrobora com a perspectiva dos conselhos virem a se constituir como espaços educativos para a formação da cidadania (GHON, 2006, p. 169).

Apesar disso, no âmbito do trabalho se avalia que a maioria dos conselheiros não possui informação nem capacitação teórica, técnica e política necessárias ao exercício da participação. A título de exemplo, as Comissões Estaduais e Municipais de Emprego, criadas a partir de 1994, também de formato tripartite e paritário, têm atribuições definidas principalmente no âmbito da formação profissional, sendo voltadas para as negociações coletivas de qualificação profissional, e reguladas por comissões de emprego criadas nas unidades da federação através do Plano Nacional de Qualificação (PNQ). Segundo Prestes (2007, p. 9), estas instituições constituem fóruns institucionalizados semelhantes aos encontrados na Inglaterra, Espanha, Canadá ou Estados Unidos, em cujos formatos foram inspiradas, mas a complexidade com que se reveste o modelo de negociação adotado pelas mesmas (o diálogo social, o consenso) se depara com obstáculos provenientes das limitações de formação dos conselheiros (PRESTES, 2007, p. 10).

As avaliações existentes indicam, portanto, que estes não são espaços conquistados, uma vez que a participação requer o desenvolvimento de estratégias e propostas que sejam capazes de refletir os reais interesses das diferentes condições vividas pelos trabalhadores, sem que se incorra em posturas meramente corporativistas. Deve-se atenuar a possibilidade de representação exclusiva de um dado segmento e transformar a arena dos embates e tensões que caracterizam a participação em alguns conselhos, ainda que na maioria das vezes predomine a burocracia, a rotinização e o clientelismo.

No caso da área do trabalho, conta-se com as tentativas introduzidas através das Centrais Sindicais

e seus setores direcionados para grupos específicos. Entre as demandas voltadas para o trabalho formal, encontra-se a introdução das cotas e ações afirmativas como estratégia de luta. De igual interesse são as instituições mediadoras das relações entre Estado/governo, trabalhadores e empregadores, como o caso da Organização Internacional do Trabalho, através de suas entidades representativas e da formação de “redes de conversas tripartites” na América Latina e Cone Sul. Neste espaço se tem buscado estabelecer o diálogo social para a igualdade de oportunidades no emprego para mulheres e homens, por exemplo. No caso das “redes de conversas tripartites”, as propostas para o alcance da equidade no mercado de trabalho vêm sendo incorporadas às propostas das centrais sindicais, especialmente a CUT, que tem presença no Codefat e em algumas comissões estaduais (COSTA; LIMA, 2007).

Muitos observadores consideram que as políticas de emprego devem servir tanto à agenda de competitividade, como também à agenda social, expressando uma difícil postura que tende a legitimar uma visão de dualidade do mercado de trabalho. Nesta perspectiva, a atuação do Estado deve atender às necessidades de uma economia industrial, ao tempo em que as mudanças introduzidas no mundo do trabalho passaram a exigir uma agenda de política social voltada para a redução das desigualdades socioeconômicas agravadas por tais mudanças (MARINHO; MOURA, 2002). O aparato institucional responsável pelo desenho e financiamento das políticas governamentais na área de emprego e renda tem se deparado com este tipo de dilema, cuja expressão transparece em suas políticas, modificando seus princípios e diretrizes.

POLITICAS PARA O TRABALHO INFORMAL

O período 1970-1980 ganhou destaque pela intensidade da crise econômica e foi, por isto mesmo, aquele no qual se criou um cenário institucional para a intervenção no setor informal, com base em duas direções: a) o apoio ao setor informal como uma vertente de ação do Estado; b) o apoio ao informal pela atuação das ONGs e instituições privadas. No primeiro caso, as políticas públicas para o trabalho, já discutidas acima pelo ângulo das atribuições do Fun-

do de Amparo ao Trabalhador e dos Conselhos Participativos, merecem ser retomadas agora pelo ângulo dos programas que as compõem, cuja evolução, ao longo de três períodos, refletiu os redirecionamentos das ações do Estado diante do problema do emprego e do trabalho, dando lugar a princípios, metodologias e instituições diferenciadas.

Segundo diferentes fontes, o primeiro período corresponde aos anos 1970 nos quais a preocupação com o “subemprego” baseava-se em uma visão do setor informal como fenômeno transitório que seria superado e absorvido com o crescimento do setor formal, de acordo com as diretrizes do desenvolvimento e do planejamento que induziam a ações de fomento e de regularização dos empreendimentos informais. Segundo Theodoro, a intervenção estatal neste período baseou-se no slogan de “formalizar o informal”, com o objetivo de incrementar a renda entre os trabalhadores do setor através de duas instituições principais: o CNRH/Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), que atuava em sintonia com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), e a Sudene, que desenvolveu o Programa de Apoio ao Trabalhador Autônomo de Baixa Renda (Patras) (THEODORO, 2000, p. 12).

Um segundo momento, identificado com a redemocratização do País (1985), refletiu a mudança de postura do Estado (já analisada acima), conectada ao projeto político e discurso do resgate da dívida social, em resposta à crise dos anos 1980 que levava ao aumento do desemprego e do subemprego. A perspectiva estatal sobre o setor informal evoluiu de um estágio ou momento transitório (predominante nos anos 1970) para “um dos pilares da absorção e da reprodução da força de trabalho”. Ressaltavam-se, assim, as virtudes e potencialidades deste setor para o enfrentamento do desemprego, transformando-o de política complementar ao desenvolvimento em parte integrante das prioridades sociais. Outras instituições foram criadas a partir de 1985, como o Programa de Apoio a Unidades Produtivas, da LBA e Ministério do Interior, o Pró-Autônomo, da Caixa Econômica, o Fundec, do Banco do Brasil, e a Secretaria de Ação Comunitária (Seac) (THEODORO, 2000, p. 14).

A concepção da economia solidária preconiza a sua inserção em uma realidade institucional, política e social mais ampla

Um terceiro momento, localizado no início dos anos 1990, correspondeu ao avanço do neoliberalismo e às intensas transformações que resultaram da reestruturação produtiva e seus conhecidos efeitos – aumento da precarização, desemprego, informalidade –, o que induziu à introdução de outro conjunto de intervenções voltadas para a criação de alguma proteção aos grupos sociais mais atingidos pelas políticas de ajuste

e para a criação de oportunidades para os desempregados e trabalhadores precarizados. Entretanto, como ressalta Ghon (2000), “o resultado das novas políticas tem sido uma grande ênfase no mercado informal de trabalho e uma redefinição de seu papel no conjunto do processo de desenvolvimento do social”. O apoio a este setor reaparece, assim, como possibilidade de fonte de sobrevivência para a população pobre, uma problemática esquecida na gestão Collor e retomada entre os governos Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso.

No cenário institucional foram criados novos programas: o Comunidade Solidária e o Programa Banco do Povo; o Programa de Geração de Emprego e Renda do Codefat / Ministério do Trabalho; e o BNDES Trabalhador e BNDES Solidário, os quais partiram de uma perspectiva comum – o crédito individual (THEODORO, 2000). Entretanto, diferentes autores analisam a evolução e a convergência das concepções que fundamentaram a nova postura, reunidas depois sob a denominação da Economia Solidária, as quais buscaram se diferenciar da implementação de políticas públicas de geração de emprego e renda anteriores. As raízes desta concepção são identificadas a uma gênese da economia social, economia popular, ou ainda, economia informal, distinguindo-se a primeira como forma de oposição à economia política liberal, por atribuir importância à função pública da política industrial, mediante a criação de sistemas de apoios mútuos entre a ação governamental, a iniciativa dos capitalistas e o trabalho dos operários, estimulando os últimos à criação de organizações autônomas (EID, 2004).

A concepção da economia solidária preconiza a sua inserção em uma realidade institucional, política e social mais ampla, que seria atravessada por

diversas forças sociais, tratando-se, portanto, de interações entre instituições que exigem atividades constantes de participação, deliberação, formulação e implementação desta política, considerada como um espaço social onde se decidem as destinações de recursos materiais e ao mesmo tempo se definem e ampliam os espaços de interlocução, funcionando na prática como uma rede de gestores de políticas públicas de economia solidária (ARAÚJO; SILVA, 2005).

As premissas ou linhas que permitem identificar as diferentes experiências de economia solidária apontam para: a possibilidade de organização autônoma dos trabalhadores; a possibilidade de organização produtiva não-hierarquizada; e o apoio a formas de organização da produção não subsidiárias ao modo de produção hegemônico. Argumenta-se que estas premissas configuram a idéia de solidariedade, em relação aos valores capitalistas e à gestão burocrática das políticas, pressupondo-se um deslocamento da idéia de emprego e a sua substituição pela idéia de trabalho. Distinguem-se, portanto, duas concepções gerais de políticas de economia solidária: afirma-se, por um lado, que as políticas de emprego anteriores não concebiam possibilidades de geração de trabalho e renda fora do paradigma da relação assalariada, aproximando-se de concepções como empreendedorismo, dinâmica do mercado, visão de negócio. Por outro lado, a outra concepção amplia esta primeira, mas busca responder a estratégias territoriais de desenvolvimento e de fomento a outro tipo de dinâmica econômica, baseada na construção e fortalecimento de cadeias produtivas locais integradas às características sócio-culturais específicas da população (ARAÚJO; SILVA, 2005).

As perspectivas apontadas pelos diferentes autores em relação às políticas públicas de geração de emprego e renda e de intervenção no setor informal indicam claramente a existência de tensões, diferentes dimensões, avanços e retrocessos, revelando certa circularidade que vem sendo acompanhada de mudanças de discursos e de revalorizações das alternativas postas em prática. Algumas avaliações direcionadas ao plano macrossocial consideram que a promoção do setor informal, na perspectiva da geração de emprego e renda, vem legitimar (no sentido ideológico) a retirada do Estado da esfera social e do trabalho formal, fazendo com que a economia

informal ganhe proeminência sobre a economia formal. Para Ghon e outros autores, isto equivale a uma estratégia que transfigura o que antes era tido como alternativo em algo bom e preconizado como saudável e recomendável (GHON, 2000, p. 296).

Outra avaliação remete ao problema político da conjuntura de trabalho precário e da informalidade, na qual os trabalhadores são levados a lutar pela manutenção de um emprego e não mais pelas condições de trabalho internas a uma categoria, de tal modo que a perda de espaço dos sindicatos de trabalhadores é agravada pela grande dificuldade de organização que caracteriza a economia informal. Como o desenvolvimento das políticas de apoio às atividades informais estimula a abertura de negócios e a contratação de mão-de-obra com redução de custos, isto lhes retira os direitos sociais e a filiação sindical (GHON, 2000). Além disso, alerta-se para o fato de que a recente abordagem da intervenção no setor informal tende a reforçar a representação de setores mais organizados, o que equivale a reforçar a ação política (no caso dos Conselhos e Comissões) em favor dos mesmos (THEODORO, 2000).

Diante do atual desenho das políticas públicas para o trabalho, cabe então conhecer e refletir sobre os objetivos da participação tendo em vista a atuação dos conselhos e comissões de emprego e renda. Indagando-se até que ponto as atuais políticas de economia solidária e estímulo ao microcrédito podem ser efetivas para a redução das desigualdades socioeconômicas, pode-se encontrar algumas respostas através dos dados apresentados pelo IBGE (2005), com base em pesquisa realizada conjuntamente com o Sebrae, a qual apresenta o seguinte diagnóstico das micro e pequenas empresas brasileiras:

- No ano de 2003, existiam 10.525.954 pequenas empresas não agrícolas no país, das quais 98%, ou seja, 10.335.962 pertenciam ao setor informal e ocupavam mais de treze milhões de pessoas (13.860.868). O perfil do pessoal ocupado demonstra que, nas empresas do setor informal, 69% eram trabalhadores por conta própria, ou seja, trabalhavam como autônomos e não tinham empregados em seus pequenos negócios. Nas demais situações, 10% eram empregadores e 10% empregados sem carteira assinada, ainda que

- 6% destes trabalhadores tivessem carteira assinada e 5% fossem não-remunerados;
- Na maior parte das categorias das pessoas ocupadas predominava o sexo masculino (64% do total), com exceção dos trabalhadores não-remunerados, entre os quais 64% eram mulheres (correspondendo a 3% da população ocupada do País;
- A grande maioria das empresas do setor informal (94%) não utilizou crédito nos três meses anteriores à pesquisa, para o desenvolvimento da atividade. Entre as que o fizeram, a principal fonte de recursos foram bancos públicos ou privados (para 58% das empresas), situando-se provavelmente aqui o segmento atendido pelos programas de apoio ao setor informal já focalizado;
- A informalidade é comprovada pelo fato de 83% das empresas do setor em apreço não possuírem qualquer tipo de dívida. Em média, 74% delas não tinham licença municipal ou estadual, enquanto 90% não tinham registro de microempresas, nem registro contábil;
- O funcionamento dos empreendimentos indica que 65% dos mesmos ocorriam somente fora do domicílio, correspondendo, geralmente, a barracas, trailers, pontos de venda de mercadorias e serviços. Mas 27% dos empreendimentos desenvolviam sua atividade exclusivamente no domicílio do proprietário e 8%, no domicílio do proprietário e fora dele, resultado influenciado pelo peso de atividades como comércio e construção civil.

Esse diagnóstico apresentado pelo IBGE-Sebrae retrata um quadro de precarização do segmento das micro e pequenas empresas, em sua maioria informais, observados seus diversos ângulos, que podem ser traduzidos nos inúmeros desafios postos às políticas de emprego e renda. Diante deles, as tensões e ambigüidades se multiplicam, e apesar das dificuldades extremas, este segmento parece constituir uma alternativa seguida em diferentes países para o enfrentamento do atual cenário de restrição na geração de empregos. Na medida em que os dados citados indicam uma predominância masculina (64% do total) entre as pessoas ocupadas nesta economia informal urbana, comprova-se o

que pesquisas anteriores já vinham mostrando: os trabalhadores por conta própria são em geral homens e situam-se em faixa etária mais elevada, havendo menor participação de mulheres e de jovens. No primeiro caso, as relações de gênero expressam a desigualdade de acesso de homens e mulheres a estas atividades, já que elas tendem a apresentar menor grau de iniciativa para o desenvolvimento de negócios próprios, em função das práticas culturais e dos estereótipos socialmente criados que expressam as relações de poder e atravessam o tecido social, como observou Lobo (1991).

As empresas ou pequenos negócios abordados na pesquisa do IBGE-Sebrae estão concentradas em três grandes setores de atividades: Indústria de Transformação e Extração, Construção Civil e Comércio e Reparação, que constituem atividades com reduzida participação de mulheres. Sabe-se que elas têm, no entanto, participação majoritária nos seguintes ramos: Serviços de Alimentação e Alojamento, onde predominam os pequenos estabelecimentos de venda de comidas, bebidas, lanches, doces e semelhantes; Educação, Saúde e Serviços Sociais, onde as mulheres também predominam em função do tipo de qualificação que escolhem; e Serviços Pessoais, onde se incluem os salões de beleza e todo o segmento voltado para os cuidados pessoais.

Além desses ramos de atividades, a pesquisa mostrou que 27% dos empreendimentos informais desenvolviam suas atividades exclusivamente no domicílio do proprietário e 8% no domicílio do proprietário e fora dele, o que abarca um outro segmento no qual o acesso das mulheres ao microcrédito tem sido ampliado através do trabalho a domicílio. Embora se saiba que se trata igualmente de um tipo de atividade bastante heterogênea, que acompanhou o desenvolvimento da industrialização, no plano internacional este segmento da atividade econômica tem sido alvo de pesquisas e intervenções governamentais, tendo como principal objetivo a sua regulamentação. O relatório sobre o “Trabalho a Domicílio” da Comissão Europeia e OIT (1996) constatou a diversidade de situações existentes no plano jurídico entre estes estabelecimentos, nos quais existe um mínimo de formalização, comprovando-se também que mais de 85% do trabalho a domicílio existente

em países como França, Alemanha e Espanha é realizado por mulheres, encontrando-se uma predominância de trabalhadores domiciliares em dois grandes ramos de atividades: as indústrias têxtil e de confecção, que têm grande desenvolvimento especialmente na França.

A partir dos anos 1980 identifica-se o surgimento de novas formas de trabalho a domicílio em consequência da flexibilização e da terceirização, com a difusão das novas tecnologias que reestimulam este segmento de atividades. As avaliações existentes apontam para o fato de que isto pode corresponder a uma estratégia de externalização de uma parte das atividades das empresas, como vem ocorrendo em diferentes ramos da indústria, especialmente os de confecção, têxtil e calçados. Neste contexto, a terceirização funciona como estratégia de utilização de mão-de-obra, e nos diferentes países observa-se uma concentração de imigrantes entre os trabalhadores a domicílio, encobrendo diferentes formas de ilegalidade na realização das atividades, caracterizadas, assim, como informais e precárias.

Os problemas de gestão, acesso ao crédito, distribuição e renovação de contratos e encomendas se acrescentam às dificuldades gerais do segmento das microempresas e do trabalho domicílio. Além disso, um ponto comum que aumenta a vulnerabilidade entre assalariados em tempo parcial e trabalhadores informais é o seu isolamento e suas condições de flexibilidade do tempo de trabalho, indicando dificuldades de se associar, formar grupos, se sindicalizar. Hirata aponta exceções como as associações de trabalhadoras a domicílio que se desenvolveram em várias localidades da Índia e de outros países, que atestam as possibilidades de superação dos impasses e dilemas existentes entre estas trabalhadoras (HIRATA, 2004, p. 16).

Isso indica que as mudanças na divisão sexual do trabalho não alteraram em grande medida as diferenças de gênero em muitas dimensões da vida social, criando-se legitimações sobre práticas e representações do que é adequado às

mulheres. Em outros aspectos eles se redefinem, ainda que em um novo contexto – restritivo – do mercado de trabalho, regulamentado e formal, mas como se vê, poucas são as mudanças percebidas em relação ao trabalho informal. Os dados mostrados também indicam a maior presença das mulheres como trabalhadores não-remunerados (64%), uma vez que grande parte dos estabelecimentos informais é pertencente a famílias.

Os problemas de gestão, acesso ao crédito, distribuição e renovação de contratos e encomendas se acrescentam às dificuldades gerais do segmento das microempresas e do trabalho domicílio

CONCLUSÕES

Diante do atual desenho das políticas públicas para o trabalho que procuramos abordar ao longo desta análise, exploramos a re-significação que vem sendo atribuída aos Conselhos participativos e a necessidade de se conhecer as vicissitudes do trabalho informal, e das trabalhadoras, para agregá-las aos objetivos da participação social, em sua busca de soluções para um mercado de trabalho unanimemente considerado como precarizado. Diante disso, dispõe-se de conhecimentos e informações sobre as políticas sociais e o mercado de trabalho, conforme a argumentação desenvolvida ao longo desta análise, que nos conduzem às recomendações direcionadas à valorização dos espaços formalmente criados, mas pouco aproveitados para a elaboração de propostas condizentes com a redução dos grandes desafios presentes no mercado de trabalho brasileiro.

O papel de instituições mediadoras das relações entre Estado/governo, trabalhadores e empregadores, como o caso da OIT, cuja posição estratégica vem sendo aprofundada através de suas entidades representativas e da formação de “redes de conversas tripartites”, tende a ganhar mais espaço através da valorização do diálogo social e das redes de gestores públicos de economia solidária, tal como vem sendo adotada nas propostas da CUT (COSTA; LIMA, 2007). Entre estas propostas, surge a perspectiva de se estabelecer parâmetros para o reconhecimento legal do setor informal como categoria de trabalhadores que deve ter direitos e proteção da lei, o que implica em introduzir a “proteção” aos informais, mas requer a construção de estratégias para o seu alcance e viabilidade (COSTA; LIMA, 2007).

Retorna-se de certo modo à perspectiva de formalizar o informal que já esteve presente no cenário de intervenção sobre o setor nos anos 1970-1980. Ainda que não se trate de um novo paradigma, as políticas “com aval solidário” podem vir a constituir modelos a serem aperfeiçoados e reproduzidos em escala mais ampla, desde que se reivindique a necessidade de capacitação dos trabalhadores para a gestão e condução de pequenos negócios. Formalizando-se o informal, ou buscando-se pôr em prática as palavras de ordem das atuais políticas de geração de emprego e renda, desenvolvidas em resposta a cenários restritivos e seletivos na geração de empregos, é certo que as soluções para amenizar os impactos da reestruturação produtiva e da precarização do mercado de trabalho preconizam um complexo sistema de proteção e de participação social, cujos meandros muitas vezes seguem em sentidos contraditórios, ainda que inegavelmente se tenha avançado em conquistas democráticas e nas práticas de participação. Permanece-se, no entanto, nos limites das tensões e ambigüidades de se fortalecer um segmento do mercado anteriormente visto como transitório e superável, ainda que novos elementos sejam introduzidos, a partir das dinâmicas econômicas locais, do fortalecimento de cadeias produtivas e da integração às características sócio-culturais específicas dos grupos e populações.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Herton Ellery; SILVA, Frederico Barbosa. *Economia Solidária: um novo paradigma de política pública?* Rio de Janeiro: Mercado de Trabalho; IPEA, 2005.
- COSTA, Ana Alice; LIMA, Maria Ednalva. Introdução. In: COSTA, Ana, LIMA, Maria (Org.). *Transformando as relações de trabalho e cidadania*. Salvador: CUT /Snmt; Neim/UFBA; FastDesign, 2007.
- DRAIBE, Sonia M.; AURELIANO, Liana. *A especificidade do Welfare-State brasileiro*. Brasília: Cepal; MPAS, 1988.
- EID, Farid. *Descentralização do Estado, economia solidária e políticas públicas: construção da cidadania ou reprodução histórica do assistencialismo?* In: *Educação e sócio-economia solidária – Paradigmas de Conhecimentos e de Sociedades*, Cácares: Unemat Editora, 2004.
- GHON, Maria da Glória. *Teorias dos movimentos sociais, paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola, 2000.
- _____. *Associativismo em São Paulo: novas formas e participação no planejamento urbano da cidade*. In: NUNES, Brasímar (Org.). *Sociologia das capitais brasileiras: participação e planejamento urbano*, Brasília: Líber, 2006.
- GUIMARÃES, Iracema Brandão. *Informalidade e gênero: tendências recentes*. In: COSTA, Ana, LIMA, Maria (Org.). *Transformando as relações de trabalho e cidadania*. Salvador: CUT /Snmt; Neim/UFBA; FastDesign, 2007.
- HIRATA, Helena. *O Universo do trabalho e da cidadania das mulheres – um olhar do feminismo e do sindicalismo*. In: COSTA, Ana, Lima, Maria (Org.). *Reconfiguração das relações de gênero no trabalho*, São Paulo: CUT, 2004.
- IBGE. *Economia Informal Urbana*. Rio de Janeiro: IBGE, 2005.
- LOBO, Elizabete. *Os usos do gênero, a classe operária tem dois sexos*. São Paulo: Brasiliense, 1991.
- MARINHO, Enilson S.; MOURA, Danilo Nolasco. *As políticas de trabalho no Brasil: uma perspectiva para o trabalhador*. *Mercado de Trabalho: conjuntura e análise*, Brasília, n. 18, 2002.
- PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIO _ PNAD. 2005: Síntese de Indicadores. Rio de Janeiro: IBGE, 2006.
- PRESTES, Emília T. *Os conselhos de políticas públicas para o trabalho, emprego e renda*. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 2007, Recife. *Anais...* Recife: SBS, 2007.
- THEODORO, Mário. *As bases da política de apoio ao setor informal no Brasil*. Brasília, DF: IPEA, 2000. (Texto para discussão, n. 762).
- _____. *Participação social em políticas públicas: os Conselhos Federais de Política Social – o caso do Codefat*. Brasília, DF: IPEA, 2002. (Texto para discussão, n. 931).
- VIANNA, Maria Lucia W. *A emergente temática da política social na bibliografia brasileira*. *Boletim de Informação Bibliográfica, SP: BIB*, n. 28, 1989.

Conhecendo experiências de mulheres que fizeram denúncia na Delegacia Especial de Atendimento à Mulher (DEAM) em Salvador

Cândida Ribeiro*

Resumo

Este trabalho volta-se para a investigação e análise do processo de “empoderamento” feminino no enfrentamento à violência conjugal, a partir de um estudo com mulheres que vivem ou viveram em situação de violência, e que registraram denúncia contra seus companheiros na Delegacia Especial de Atendimento à Mulher (DEAM), localizada em Salvador/Bahia. Essas mulheres mostraram-se, ainda, muito “moldadas” à lógica da ideologia patriarcal, no entanto, foi possível vislumbrar o início de um processo de conscientização no enfrentamento à violência. As denunciadas mencionaram a ocorrência de uma agressão considerada “mais grave” como principal elemento determinante para o ato da queixa. Esta, porém, não se traduz, necessariamente, como uma busca pela “punição” aos companheiros agressores, nem deve ser vista como sinônimo de ruptura total. Mas não deixa de ser um passo fundamental para o Basta!

Palavras-chave: Violência conjugal contra a mulher. Gênero. “Empoderamento” de mulheres.

INTRODUÇÃO

Quase todos os dias, nas páginas policiais dos diferentes jornais do País, são publicadas notícias de instâncias de violência contra mulheres, muitas delas informando sobre a morte dessas mulheres nas mãos de seus companheiros. Trata-se, na verdade, de um fenômeno multifacetado, de âmbito universal, que se apresenta de forma “democrática”. A violência contra a mulher manifesta-se de diversas formas, como agressões físicas, psicológicas e

Abstract

This paper is concerned with investigating and analysing the female “empowerment” process in combating conjugal violence, from a study with women who experience or have experienced violent situations and registered complaints against their partners at the Office of Special Assistance to Women (DEAM) in Salvador, Bahia. These women are still very “moulded” by the logic of patriarchal ideology but it was possible to detect the beginning of a consciousness-raising process in confronting violence. The women who made complaints mentioned the occurrence of a more “serious” aggression as the principal determining factor leading them to filing a complaint. This, however, does not necessarily translate as seeking “punishment” for their aggressors, nor should it be seen as a synonym for a total break. However, it is a fundamental first step towards putting an end to violence.

Keywords: *Conjugal violence against women. Gender. Women’s “empowerment”.*

sexuais, acontecendo no mundo inteiro e atingindo mulheres com as mais diversas idades, graus de instrução, classes ou castas sociais, cores/raças e orientações sexuais. Segundo a Delegacia Especial de Atendimento à Mulher em Salvador (DEAM), é grande a incidência desse fenômeno no Brasil e na Bahia, mais especificamente, ao constatar que cerca de trinta casos foram registrados por dia em Salvador, em 2005.

Pensada como forma de violação dos direitos humanos das agredidas, a violência contra a mulher constitui-se num problema social que melhor expressa a desigualdade de gênero na sociedade. Porém,

* Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), pesquisadora do Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre a Mulher (NEIM)/UFBA, no projeto Observatório Lei Maria da Penha. candidar2003@yahoo.com.br

por fazer parte de uma construção cultural voltada para o campo da vida privada apresenta-se como uma questão de difícil reconhecimento e discussão sociais. Constata-se que é no espaço doméstico que o fenômeno se mostra com maior frequência, espaço este privilegiado para a dominação masculina, no âmbito “privado” do lar, longe do olhar de parentes e vizinhos. Esse fato torna ainda mais urgente as iniciativas que se propõem a desmistificar e dar visibilidade a esse problema social.

Este trabalho coloca-se dentre essas iniciativas que pretendem publicizar a questão. No particular, tem por objetivo focalizar, mais de perto, vivências da violência conjugal e tentativas de romper com ela, a partir de um estudo com mulheres que fizeram denúncias na DEAM de Salvador.

Nessa perspectiva, não custa ressaltar que os estudos em torno dessa temática são fruto dos questionamentos e reivindicações dos movimentos feministas, que problematizaram a violência doméstica também como objeto de reflexão e pesquisas na Academia. Nesse momento, preocupadas, sobretudo, com os direitos das mulheres, as autoras feministas pensavam o fenômeno como um problema decorrente da sociedade patriarcal que legitima a desvalorização das mulheres e do feminino.

A criação das Delegacias Especializadas na defesa de mulheres apresentou-se como uma vitória inicial das ativistas, tornando-se, posteriormente, no maior campo de investigação no referido tema. Funcionando em muitos estados do Brasil, foram diversas as pesquisas – tendo em Azevedo (1985), em seu trabalho “Mulheres espancadas: a violência denunciada”, a pioneira e principal representante – que se debruçaram na observação dos Boletins de Ocorrência dessas delegacias, com o objetivo de conhecer os perfis das vítimas e agressores, assim como as agressões ocorridas.

No Brasil, as investigações sobre esse assunto avançaram a partir dessa abordagem, e as questões relacionadas às particularidades das agredidas foram sendo menos exploradas no âmbito da Academia. De maneira geral, são mais estudadas as questões relativas ao fenômeno, e menos as relativas às mulheres enquanto sujeitos do mesmo.

Entretanto, têm se destacado correntes teóricas que defendem a importância de investigar o universo

particular material e subjetivo das agredidas. As autoras que trabalham nessa linha, representadas, sobretudo, por Gregori (1993), argumentam que as relações violentas são construídas na experiência cotidiana e que essas mulheres são ativas nesse processo.

Dessa forma, acredita-se que é de fundamental importância, para o avanço no conhecimento do tema, a realização de pesquisas que enfoquem as realidades concretas dessas vítimas, considerando as suas necessidades individuais. Todavia, não se deve perder de vista a existência da estruturação de gênero.

Neste estudo, considero a violência doméstica/conjugal contra a mulher como sendo determinada, não só pelas questões de gênero mais amplas, como também resultado de um processo cotidiano e cíclico. Assim, as mulheres agredidas, além de vítimas, apresentam-se como “indivíduos” em situação de violência.

Com base nesses pressupostos e acreditando ser um aspecto relevante para se caminhar em direção à transformação da situação de violência, o presente trabalho se propõe a investigar o que levou mulheres vítimas de violência conjugal a realizarem denúncia na Delegacia Especial de Atendimento à Mulher (DEAM), em Salvador/Bahia. Em outros termos, pretendia-se entender melhor o que leva as mulheres, finalmente, a denunciarem seus agressores. O que contribui para que façam a denúncia?

Esta investigação foi desenvolvida através da observação dos processos que antecederam a queixa, fundamentando-se na análise da reconstrução das suas histórias de violência. De maneira geral, foram pesquisados, inicialmente, alguns elementos relativos à caracterização da DEAM como área de estudo da pesquisa, para, em seguida, investigar as questões voltadas para as experiências violentas vividas por essas mulheres.

Segundo as considerações de Saffioti (1994) sobre violência conjugal, o critério de seleção utilizado para as mulheres que participaram da pesquisa foi a existência de um relacionamento íntimo entre vítima e agressor, e, independente de sua ligação ser ou não legalizada, viverem ou terem vivido juntos por algum tempo (pelo menos um ano); a vítima precisa ter apresentado queixa(s) de qualquer tipo de violência (física e/ou psicológica) provocada pelo companheiro; e por último, é imprescindível que se configure um quadro

em que essas mulheres tenham visto se repetindo através do tempo situações em que elas se sentiram agredidas também psicológica ou fisicamente.

No que tange à área de estudo, a pesquisa focalizou a DEAM localizada em Salvador/Bahia. A escolha por esse local aconteceu pelo fato do mesmo apresentar-se como principal destino de mulheres, residentes nessa cidade ou em vizinhas, que estão dispostas a tornar público o problema vivido em casa.

Como procedimentos metodológicos foram realizadas, inicialmente, visitas à referida delegacia, com o intuito de conhecê-la e obter dados mais gerais referentes ao seu funcionamento e características. Para isso, foi feita pesquisa de campo que, durante os meses de abril e maio de 2006, se desenvolveu com a observação da área, além de ter sido efetuada coleta de materiais informativos desenvolvidos pela própria DEAM e entrevistas formais e informais com funcionárias dessa delegacia.

Pretendia-se também, nessa ocasião, levantar informações sobre o perfil sociodemográfico e econômico de sua clientela e dos agressores denunciados. Para isso, foi realizada a observação de uma amostra definida a partir dos Boletins de Ocorrência do mês de janeiro de 2006.

No que tange aos dados utilizados, é importante mencionar que se encontravam sem qualquer sistematização prévia. Ao realizarem a queixa, essas mulheres respondem questões abertas constantes nesse documento, referentes a suas características pessoais e a dos seus agressores, como idade, estado civil, escolaridade, ocupação, cor e religião. Daí surgiram as questões trabalhadas nessa parte do estudo.

Num segundo momento, também através do processo de observação de campo, em janeiro de 2007, foram selecionadas oito mulheres com casos de violência com as características pré-definidas. Após esta seleção, as participantes responderam a um questionário fechado com a finalidade de se conhecer informações referentes às suas características sociodemográficas e econômicas.

No que se refere ao questionário, verifica-se que é constituído de questões fechadas, sendo que, no total, foram trabalhadas dez categorias de análise: idade, estado civil, escolaridade, renda, ocupação, local de residência, cor, religião, naturalidade e número de filhos. Para possibilitar a comparação das

caracterizações das entrevistadas selecionadas com o perfil das denunciadas da DEAM, foi repetida grande parte dessas variáveis, tendo sido acrescentadas outras quatro – naturalidade, local de residência (bairro), renda e número de filhos – na análise das características das mulheres entrevistadas. Vale mencionar que o acréscimo dessas categorias visou à caracterização mais completa do perfil dessas mulheres, antes impossibilitada pela ausência de dados disponíveis na referida delegacia.

Sobre as categorias de análise, considerou-se fundamental realizar a descrição mais pontual de algumas delas devido às especificidades de suas aplicações neste estudo. Na variável renda foram observados os rendimentos das entrevistadas, verificando, também, aqueles pertencentes aos seus cônjuges, para melhor apreender as realidades econômicas das vítimas através das suas rendas familiares. O local de residência foi observado a partir dos bairros onde moravam essas mulheres. No que se refere ao número de filhos, foram contabilizados os filhos das vítimas, independente de serem ou não dos agressores. E a cor, pela margem de subjetividade que poderia causar às entrevistadas devido à miscigenação característica do Brasil, foi trabalhada com a autodefinição das mulheres.

Por último, foi realizada uma entrevista semi-estruturada com as mulheres selecionadas voltada, mais especificamente, para questões relativas às peculiaridades do fenômeno violência presente nas suas histórias de vida. Com a utilização da abordagem qualitativa nas análises, as mesmas aconteceram separadamente para cada mulher pesquisada, com o esforço de, em seguida, terem sido observadas as similaridades e diferenças encontradas.

Para o enquadramento teórico do problema, foram discutidos conceitos como violência conjugal contra a mulher, relações de gênero e “empoderamento” de mulher. No que se refere ao primeiro deles, considerou-se como tipo de violência doméstica contra mulher, no qual os agressores, geralmente, são seus companheiros e vivem na mesma residência que as agredidas. O conceito de gênero trabalhado neste estudo baseou-se na definição de Scott, a qual é formada por duas partes ligadas entre si, que deveriam ser analiticamente distintas. A primeira proposição define gênero como um elemento constitutivo de

relações sociais, baseado nas diferenças percebidas entre os sexos. Na segunda proposição, gênero é definido como uma forma primeira de significar as relações de poder.

Quanto ao conceito de “empoderamento” de mulher, considerou-se como gerador de um novo entendimento de poder, sendo três os tipos propostos: poder de dentro (se remete à capacidade de autotransformação da consciência, com fins relativos à auto-estima, autoconfiança), poder para (que está ligado ao processo de alargar a capacidade de pessoas para fazerem coisas, invocando a solidariedade para realizar mudanças) e poder com (é aquele que se apresenta solidário, compartilhado numa ação coletiva). O processo de empoderamento começa questionando o controle exercido sobre as mulheres na sociedade, que se apresenta em três eixos: o controle sobre o corpo, sobre o acesso a emprego e renda e sobre a participação coletiva/política. Através do empoderamento, as mulheres tornam-se capazes de fazer escolhas conscientes em suas vidas pessoais e públicas, devido ao ganho de acesso a novos mundos de conhecimento.

O “empoderamento” não é um simples produto, e sim um processo. E, por fazer parte de uma questão relacional e não absoluta, é considerado como um processo que não tem fim. Diante da realidade dinâmica do seu processo verifica-se que se apresenta como algo que não tem um percurso linear ou um fim pré-definido. Com caráter particular, ocorre individualmente, de modo que vai tomando maiores proporções e produzindo resultados à medida que aumenta a capacidade das mulheres de fazerem escolhas estratégicas.

A DEAM EM SALVADOR

Criada em abril de 1986, a hoje denominada Delegacia Especial de Atendimento à Mulher (DEAM), que só começou a funcionar em outubro do mesmo ano, apresentou-se, à época, como uma instituição que simbolizava uma conquista do Movimento Feminista. Em meio a um cenário de mobilizações sociais que provocaram abertura política no País, como a

luta pela Anistia no início da década de 1980, na qual a organização de mulheres também atuava, começaram as reivindicações das feministas em torno de políticas públicas direcionadas ao combate da violência contra as mulheres.

As instâncias estatais acabaram reconhecendo a violência contra a mulher como uma preocupação pública

Sempre questionando as representações sociais que permeiam esse fenômeno, o movimento de mulheres apresentou uma trajetória no sentido de sensibilizar as pessoas

para essa questão, buscando torná-la pública e reconhecida como um problema social, no momento que antecedeu a proposta da criação da delegacia de proteção à mulher. Segundo Amaral e outros:

Especificamente na década de 1980, a ação do Movimento Feminista procurava tornar visível e reconhecidos como crime, pelo menos três tipos de violência mais frequentes contra a mulher: violência física, incluindo a sexual, violência psicológica e simbólica (AMARAL et al, 2001, p. 29).

Na cidade de Salvador, de acordo com as citadas autoras, participaram deste processo de publicização a Comissão de Mulheres contra a Violência, entidades como Brasil Mulher, União de Mulheres, Departamento Feminino da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre a Mulher (NEIM), Pastoral da Mulher Marginalizada, Itapoã Mulher, Mulheres do Movimento Negro Unificado e Associação de Empregadas Domésticas¹.

Ainda conforme exposto por Amaral e outros (2001), o passo importante em direção à criação de uma delegacia que se preocupasse com a realidade de mulheres vítimas de agressões foi a formação do primeiro Conselho Estadual sobre a Condição Feminina em São Paulo, e, em seguida, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher. Nessa ocasião, o movimento feminista empenhou-se em reivindicar a criação da referida delegacia.

Assim, com essa incessante luta do movimento de mulheres, as instâncias estatais acabaram reconhecendo a violência contra a mulher como uma preocupação pública, fundando a primeira Delegacia Especializada do mundo em atender mulheres

¹ Para um estudo mais aprofundado da criação da DEAM de Salvador/Bahia, consultar Aquino (2000).

em situação de violência. Primeiro funcionando na capital paulista, em 1985, estas Delegacias se estenderam para a região Nordeste a partir de 1986. Atualmente existem cerca de 250 delegacias com este propósito no Brasil.

Localizada na cidade de Salvador/Bahia, a Delegacia de Proteção à Mulher (DPM) – órgão da estrutura da Polícia Civil da Bahia – foi criada e instalada inicialmente no bairro de Nazaré. Mais tarde, mudou-se para o complexo policial dos Barris, onde dividia o espaço físico com as Delegacias de Homicídios e de Tóxicos e Entorpecentes. Atualmente, desde março de 2002, exerce suas funções em instalações próprias no fim de linha do bairro de Engenho Velho de Brotas, quando passou a se chamar Delegacia Especial de Atendimento à Mulher (DEAM), ficando, desta forma, com o mesmo nome das demais delegacias de defesa da mulher existentes no País.

A DEAM destina-se ao atendimento policial especializado na prevenção e combate à violência doméstica, sexual e intrafamiliar contra a mulher, atuando em redes de serviços nas áreas jurídicas, sociais e de saúde no apoio às mulheres em situação de violência. Oferece serviço psicossocial individual e familiar, em terapia e acolhimento, com profissionais lotados na própria dotação de seu pessoal e, também, em parceria com a Casa de Abrigo Mulher Cidadã (antiga Casa de Maria) e, nos casos de violência sexual, com o Projeto Viver (Instituto Médico Legal – IML/SSP).

Funciona diariamente durante vinte e quatro horas, responsabilizando-se pelo registro de crimes como ameaça, lesão corporal, assédio sexual, estupro, atentado violento ao pudor, constrangimento ilegal, injúria, calúnia, difamação. Os tipos de violência definidos pela DEAM são: física, psicológica e sexual.

Possuía cinquenta e seis funcionários, dentre eles: delegadas, policiais, psicóloga, assistentes sociais, escrivãs e agente público. O atendimento do serviço psicossocial² realizado nesta delegacia é responsável pelas providências policiais e jurídicas necessárias, além de funcionar como um suporte nas relações familiares e sociais, sendo destinado à vítima, ao agressor e aos seus familiares. Desenvolve

um trabalho de triagem, funcionando como uma das portas da DEAM, realizando os encaminhamentos para os serviços da rede de atendimento³ – no caso daquelas mulheres que após a conversa com a assistente social fica claro que seu caso demanda interferência judicial, como também para o registro de ocorrências policiais pelas vítimas.

O setor de atendimento psicossocial executa também projetos sócio-educativos, desenvolvendo programas de atividades junto a órgãos assistenciais, jurídicos, entidades governamentais e ONGs que tratam da questão da violência de gênero. São promovidos cursos, palestras e seminários, tanto no auditório da própria Delegacia quanto em escolas, universidades, associações de bairros e feiras, visando conscientizar e formar agentes no combate à violência contra a mulher.

Ao mesmo tempo, a DEAM oferece um serviço de terapia de família e de casal objetivando atender ao casal e à família, como um todo, que a procura e que deseja mudanças nos seus relacionamentos conflituosos. Esse trabalho sócio-terapêutico busca melhorar a comunicação entre os casais e/ou familiares, na definição de papéis, na reestruturação da convivência pacífica, visando alterar a postura de cada um diante das situações de crise e fortalecendo os laços intrafamiliares e sociais.

Concomitantemente, outro serviço oferecido pela referida Delegacia é o psicológico, que funciona como um espaço de escuta e aconselhamento terapêutica aos envolvidos, buscando a superação de traumas, a reelaboração de sentimentos e o apoio emocional na reorganização da vida pessoal. Casos de maior complexidade são encaminhados para outros órgãos, com o devido acompanhamento da DEAM.

Após a passagem pela sala de triagem, primeiro contato com o serviço oferecido pela DEAM, na qual as mulheres chegam quase sempre muito emocionadas, faz-se a condução das mesmas para os serviços assistenciais da Delegacia. E, nos casos em que mulheres que registram logo a ocorrência

² O serviço social oferecido pela DEAM engloba tanto as atividades realizadas de caráter social, quanto às de natureza psicológica.

³ A rede de atendimento funciona em parceria com a DEAM com balcões de atendimento destinados à resolução de problemas judiciais vinculados à problemática em questão. Nesses casos, as vítimas são encaminhadas para os balcões que se encontram nos bairros do Lobato, Ribeira, Massaranduba, Santa Luzia, Águas Claras, Pau da Lima, Plataforma, Bairro da Paz, Largo de Santana, Sussuarana e Liberdade, como também para outros locais, tais como: Lauro de Freitas, Faculdade de Direito da UFBA (SAJU), Núcleo de Prática Jurídica da Faculdade Jorge Amado, Organização dos Advogados do Brasil (OAB), Unifacs, Escritório Modelo – Universidade Católica do Salvador (UCSal), Escritório Popular de Mediação do Engenho Velho da Federação, Serviço de Atendimento ao Consumidor (SAC) da Boca do Rio e Defensoria Pública.

policial, além dessa assistência inicial, é marcado o seu retorno para uma audiência, na qual o agressor é intimado a comparecer.

Em eventos em que a agredida chega machucada à Delegacia, é encaminhada para o Instituto Médico Legal (IML), órgão da Secretaria de Segurança Pública, para o respectivo exame de corpo de delito.

No que se refere a sua infra-estrutura, encontra-se em local de fácil acesso, com vias de transporte coletivo disponíveis em seu entorno. O seu prédio possui dois andares, apresentando-se, de maneira geral, em boas condições de uso.

No que tange às ocorrências da referida delegacia, verificou-se, conforme apontam estudos realizados, que a residência apresenta-se como o local onde acontece a maioria dos eventos violentos, pois é onde há a legitimidade da “privacidade” do lar, com a denunciante apresentando vínculo afetivo com o agressor. Conforme se viu, também, em outras pesquisas, a violência física apresentou-se como a modalidade de violência mais freqüente, sendo a mão o instrumento de agressão mais utilizado pelos denunciados. Quanto ao horário das agressões, constatou-se que ocorrem mais no turno da noite. E, verificou-se, ainda, que as segundas-feiras se apresentaram como o dia de maior procura pela DEAM, uma vez que, segundo a informante Tânia – advogada, funcionária da delegacia, responsável pelo serviço de investigação –, nestes dias são denunciadas as agressões que ocorreram no final de semana que os precedem.

Ainda em relação aos eventos denunciados, observou-se que os ciúmes do agressor, o fato de não aceitar a separação anunciada pela companheira e o uso de álcool foram as principais causas para os atos violentos. Porém, pesquisas realizadas não consideram o uso de álcool ou qualquer outro tipo de substância tóxica como determinantes para esses atos. Nesse sentido, Azevedo (1985) classificou os fatores em condicionantes e principiantes, sendo os primeiros associados às formas de desigualdade de gênero, enquanto os segundos, que incluem álcool e outras substâncias tóxicas, apresentam-se como fatores que causam estresse nos agressores, servindo como potenciadores para os atos agressivos.

BREVES PERFIS DAS VÍTIMAS E AGRESSORES

Para conhecer algumas características da clientela dessa delegacia, assim como as dos denunciados, foi traçado o perfil sociodemográfico e econômico de ambos os grupos. No que se refere ao primeiro deles, se verificou a predominância de denunciantes com média de idade de 34 anos, com maior incidência entre aquelas na faixa etária de 26 a 35 anos, que é quando, como mostrou Amaral e outros (2001), essas mulheres parecem estar em relações conjugais mais definidas e com filhos.

Quanto ao estado civil das agredidas da DEAM, verificou-se que houve o predomínio de solteiras. É importante ressaltar que muitas mulheres assim se declararam por não terem união oficializada com o cônjuge. Portanto, acredita-se, como também revelado em estudos anteriores, que grande parte dessas vítimas vive em união consensual com seus agressores, dado a grande ocorrência desse tipo de violência no âmbito doméstico.

Como encontrado no trabalho de Amaral e outros (2001), para as denunciantes da DEAM em Natal, a maioria das denunciantes da delegacia localizada em Salvador tinha concluído o Ensino Fundamental. Em seguida, apresentaram-se aquelas que haviam completado o Ensino Médio. Em relação à ocupação, houve a maior participação das vítimas que se declararam “do lar”, mulheres que se caracterizam por viver em função da casa, do marido e dos filhos. Somadas a essas denunciantes, apresentaram-se, também, com grande incidência, mulheres que realizavam ocupações consideradas tradicionalmente femininas.

Mais da metade das denunciantes se autodeclararam pardas. Seguindo a distribuição de população de Salvador por cor, acredita-se que tal fato decorreu muito em função da definição dessa categoria, que se confunde com denominações como negra, morena, escura, entre outras. E no que se refere à religião das agredidas, verificou-se o predomínio da católica, seguida daquelas mulheres que declararam não possuir nenhuma.

No caso dos agressores, constatou-se que tinham uma idade média de 38 anos, um pouco superior

à apresentada pelas agredidas. Da mesma forma que ocorreu entre as denunciante, a maioria dos agressores declararam-se solteiros, provavelmente por não apresentarem uma união oficializada com as companheiras.

Do mesmo modo que verificado para as denunciante da DEAM, observou-se a maior incidência dos agressores que completaram o Ensino Fundamental, seguidos daqueles que apresentaram o Ensino Médio completo. No que tange às ocupações dos denunciante, verificou-se os mais diversos tipos, desde aquelas mais precárias e de baixas remunerações, até aquelas mais bem remuneradas e tradicionalmente oferecidas de *status*. Vale ressaltar a considerável participação de desempregados, elemento considerado, assim como o álcool, potencializador das agressões, por aumentar o estresse. Por último, foi observada a cor dos agressores, que, por motivos parecidos com os acima mencionados para a análise das vítimas, teve a maior participação de pardos no seu grupo. Com relação à religião não foi possível a análise devido à baixa representatividade dos dados.

Vale ressaltar que a DEAM, apesar de ainda apresentar algumas limitações já observadas em estudos desenvolvidos⁴, como às relativas à eficiência e qualidade do serviço, entre outras, é uma instituição de fundamental importância. Isto porque, desde a sua implantação, ela continua sendo o local que se apresenta como principal esperança e destino de mulheres que, dispostas a tornar público o problema vivido dentro e fora do lar, procuram por apoio institucionalizado com o intuito de mudar a situação de violência que vêm enfrentando.

UM OLHAR SOBRE AS MULHERES ENTREVISTADAS E SUAS HISTÓRIAS

No momento em que se traçou o perfil das oito mulheres denunciante entrevistadas, foram observadas características bastante similares às encontradas para as denunciante da DEAM. Ao investigar a idade das entrevistadas, verificou-se que apresentaram a idade média de 30 anos. Segundo o sugerido por outros estudos, os relatos das denunciante mostraram que elas se encontravam em relações mais

definidas, em maior convívio com o agressor, seja pela exigência dos mesmos de que elas permanecessem em casa, seja pela necessidade de estarem em constante cuidado dos filhos.

Em relação ao estado civil das entrevistadas, observou-se que mais da metade declarou viver ou ter vivido em união consensual com o cônjuge. Dado que corresponde à realidade verificada para as denunciante da DEAM, que, por não apresentarem união oficializada, declararam-se solteiras. Essa similaridade também foi constatada para a escolaridade das entrevistadas, uma vez que, do mesmo modo que ocorreu entre as denunciante da DEAM, as categorias Ensino Fundamental, como também o Ensino Médio, foram as mais representativas no total dessas mulheres.

Com o objetivo de captar as camadas sociais das entrevistadas, optou-se por observar as suas rendas mensais. Dessa forma, verificou-se que quatro apresentavam rendimentos individuais, enquanto as outras quatro dependiam financeiramente dos seus cônjuges. Dentre aquelas que possuíam renda própria, duas recebiam um salário mínimo mensal, uma tinha salário de R\$ 400,00 e a última alcançava até R\$ 2.000,00 por mês. Vale mencionar que, desse conjunto, duas tinham o cônjuge em situação de desemprego. Dentre aqueles denunciante que estavam ocupados, a grande maioria recebia até um salário mínimo.

Com base nesses dados, verificou-se que essas mulheres são pertencentes às camadas mais pobres da sociedade. Todavia, é importante ressaltar que o grande predomínio de denúncias de vítimas com essas condições sociais decorre da ainda existente resistência de mulheres pertencentes às camadas mais abastadas para fazerem a queixa na DEAM. Tal fato se deve, principalmente, ao fato de não desejarem expor suas famílias.

Ao observar a ocupação das entrevistadas, verificou-se que a grande maioria declarou-se “do lar”, assim como visto no conjunto das denunciante da DEAM. Dentre aquelas que tinham ocupações “extra-lar”, foram encontradas atividades de auxiliar de serviços gerais, costureira, garçonete e micro-empresária. Com exceção da última citada, todas as outras são consideradas ocupações de baixos rendimentos e tradicionalmente femininas.

⁴ Para exemplificar pode-se citar o trabalho de Amaral e outros (2001), anteriormente mencionado, e a pesquisa realizada por Franco (2002) na mesma delegacia, quando ainda se chamava Delegacia de Proteção à Mulher de Salvador (DPM).

As precárias condições sociais das entrevistadas puderam ser comprovadas por residirem em bairros da cidade considerados populares, sendo eles: Cosme de Farias, Federação, Itapoã, Cajazeiras, Nalandiba, São Marcos, Campinas de Pirajá e Jardim Nova Esperança. Quanto à cor dessas mulheres, verificou-se que quatro se auto-declararam negras e duas, morenas. Uma se definiu parda e uma última, branca. Como sugerido na observação do perfil das denunciadas da DEAM, os dados pareceram refletir a dificuldade em definir a categoria parda, fato confirmado pela ocorrência das duas mulheres que disseram ser morenas.

No que tange à religião das mulheres entrevistadas, observou-se que a metade disse ser católica, enquanto a outra declarou não possuir nenhuma. Dados compatíveis com os apresentados pelo perfil das denunciadas da DEAM. Quanto à naturalidade das participantes, constatou-se que apenas uma não era natural de Salvador, tendo nascido em Santo Antônio de Jesus. Considera-se importante mencionar a necessidade de unidades da referida delegacia em cidades do interior do estado, pois verificou-se que além desses lugares ficam sem assistência no que tange a esse tipo de problema, a proximidade apresenta-se como um fator importante para a busca de ajuda por mulheres em situação de violência conjugal.

Por último, considerou-se importante para o conhecimento da realidade das mulheres participantes deste estudo, conhecer o seu número de filhos. Desse modo, verificou-se que uma tinha três filhos, quatro mulheres tinham dois, duas vítimas tinham um filho e uma última estava grávida do primeiro filho. Conforme demonstrou Amaral e outros (2001), é freqüente a ocorrência de mulheres com filhos que denunciam nas DEAMs que funcionam em estados e cidades distintas do País.

Ao observar, comparativamente, as vivências da violência das entrevistadas, percebeu-se alguns elementos passíveis de dar pistas à identificação do que as levou a denunciarem seus agressores. Com relação à infância dessas mulheres, observou-se que houve, na grande maioria dos casos, lembranças positivas, principalmente porque foram comparadas à realidade atual de sofrimento e privações.

Por outro lado, nesses cenários, foi mencionada, em muitos casos, a ausência dos seus pais, seja por morte, seja por abandono da família. E, nos casos em que permaneceram em casa, eram os responsáveis por todas as decisões. Houve um caso em que era o irmão mais velho que assumia esse papel de mando dentro de casa. Foi constatada ainda a existência de agressões cometidas pelo pai de uma denunciante contra sua mãe. Com relação à figura masculina em casa, na infância das entrevistadas, verificou-se que seus representantes exerciam o controle da família, inclusive pela força física, fundamentados na lógica da ideologia do patriarcado.

Com relação à expectativa de viver a relação conjugal com os agressores, percebeu-se que prevaleceu o imaginário da união romântica, perfeita. Duas entrevistadas declararam a saída de casa como uma tentativa de melhorar de vida. Lia e Rosa ainda mencionaram que tiveram o início dos seus relacionamentos com a chegada, “de mansinho”, dos cônjuges em suas casas.

As entrevistadas relataram que, inicialmente, seus cônjuges eram bons companheiros, passando a apresentarem comportamento agressivo com o passar do tempo. Muitos foram os motivos declarados pelas denunciadas como causadores do início das agressões: ciúmes, de maneira geral, e aqueles ciúmes causados por traição de companheira anterior e de cônjuge anterior da companheira; individualidade da companheira diante da relação; indiferença da companheira pela perda de sentimento em relação ao cônjuge; traição conjugal causada pela agredida; e a independência econômica da companheira.

Diante do que foi relatado nas entrevistas, parece manifestar-se, por parte dos cônjuges agressores, o medo de perder o controle sobre as companheiras e a relação de maneira geral. Desse modo, utilizavam como estratégias de manutenção do domínio, afastar essas mulheres de suas famílias, sobretudo das mães; como também, tentando fazê-las parar de realizar atividades “extra-lar” remuneradas, demandando que optassem pelo trabalho ou pelo relacionamento. Todavia, devido ao condicionamento aos “papéis” masculinos e femininos numa relação conjugal na lógica patriarcal, algumas mulheres apresentavam-se como relativamente passivas a esse processo de dominação.

A influência de elementos de natureza espiritual (candomblé) também foi declarada como causadora da agressividade dos cônjuges, através da realização de trabalhos feitos pelas ex-mulheres de seus companheiros. Com isso, acredita-se que essas vítimas pretendiam diminuir a culpa de seus agressores, que, muitas das vezes, foram definidos como pessoas frágeis, por possuírem problemas emocionais e psicológicos.

No cotidiano dos casais havia, freqüentemente, a ocorrência de todo tipo de violência (físicas, psicológicas e morais). Dentre essas, as verbais, com caráter ofensivo e depreciativo, foram consideradas as mais incômodas pelas entrevistadas. Vale mencionar que esse tipo de agressão constitui-se como potenciadora da manutenção da relação violenta e do desgaste da vítima e do relacionamento do casal.

De forma contrária ao observado em estudos já realizados, a maioria dos denunciados não apresentou o uso de álcool ou outras substâncias químicas como potenciadores dos atos agressivos. Enquanto alguns não apreciavam nenhuma dessas substâncias, outros até usavam, mas não tinha qualquer associação com a violência cometida. Apenas dois apresentaram esse tipo de influência.

Com relação à saúde das entrevistadas, verificou-se que apresentaram fragilidades em consequência da situação em que se encontravam e dos atos agressivos sofridos, propriamente ditos. Vários foram os problemas de saúde encontrados, como depressão, estresse, problema cardíaco, manchas e queimaduras no corpo. Foi constatado ainda um caso em que a agressão comprometeu a saúde do feto em formação no ventre da agredida. Porém, percebeu-se o não comprometimento de profissionais da área de saúde com a questão, ao reconhecê-la após consulta ginecológica e psicológica de algumas entrevistadas.

Ao ser questionado o que pensavam as agredidas sobre violência, verificou-se uma superficialidade na definição desse conceito, o que parece ter contribuído no processo de dominação masculina sob o qual viveram ou vivem. Segundo algumas vítimas, os atos violentos se expressam, principalmente, por agressões físicas.

A maioria dos denunciados não apresentou o uso de álcool ou outras substâncias químicas como potenciadores dos atos agressivos

Nessa perspectiva, percebeu-se uma classificação das agressões a partir da intensidade, feita pelas entrevistadas. Para essas mulheres, existem os atos “mais leves” e os “mais graves ou mais duros”. De acordo com alguns depoimentos, foi possível observar uma maior tolerância com as agressões consideradas “mais leves”. Entretanto, é importante atentar para o fato de que esse tipo de violência, quase sempre, leva à ocorrência da agressão física, aquelas consideradas “mais graves ou mais duras”.

Durante a relação violenta dentro de casa, grande parte das mulheres disse que tentava se defender das agressões sofridas, o que, em algumas ocasiões, causava fortes embates entre o casal. Em um caso foi identificado, ainda, que a entrevistada foi responsável pela iniciativa da violência. A respeito dessas trocas de agressões, Brandão, Bruschini e Holanda (1998) já haviam observado que algumas mulheres reagem com força física e até aparecem como desencadeadoras dos eventos. Diante das suas realidades de violência, muitas entrevistadas mostraram-se ressentidas e injustiçadas, uma vez que apresentavam um comportamento exemplar de dona de casa, esposa e mãe.

Com tudo isso, essas mulheres mencionaram que estavam desgostando dos cônjuges, e que, também, já estavam querendo se separar dos agressores há algum tempo. Porém, não se sentiam fortes e corajosas o suficiente para tomarem essa decisão, sobretudo pelo desgaste psicológico que apresentavam. Para a manutenção das mulheres nessa situação, os cônjuges utilizavam-se de estratégias que possuíam como princípio a idéia da naturalização da condição de inferioridade dessas vítimas, fazendo-as acreditar numa falta de opção para as suas vidas. Essas estratégias se expressavam pela imposição da vontade dos agressores sobre suas companheiras, inclusive através de estupros e agressões que afetavam partes do corpo dessas mulheres, representativas de poder e controle das suas feminilidades, como rosto, seios e vagina. Uma outra forma de assegurar o poder foi através de agressões dirigidas às barrigas de companheiras gestantes, além de minar, pouco a pouco, a auto-estima delas.

Como motivos para permanecerem na situação de violência, as mulheres entrevistadas mencionaram: o fato de ainda gostarem dos agressores; deles serem os pais de seus filhos; por questões ideológicas (ideais de família e de religião); por não terem tempo de pensar na vida; por ameaças do agressor; motivo de gravidez; por admirar a inteligência do cônjuge; e utilizar os seus serviços em casa. Além desses fatores, ainda se constatou a interferência das mães de algumas vítimas, que, “revestidas” das idéias patriarcais, eram a favor de que as filhas ficassem com os cônjuges.

Para as mulheres, que se apresentavam muito frágeis, a iniciativa de denunciar seus agressores significava o rompimento com os mesmos. Como empecilhos para essa atitude, as mulheres declararam que tinham esperança na “recuperação” do cônjuge e medo de sofrer agressões novamente. Outro empecilho relatado foi o medo que seus familiares tinham da reação do agressor. Uma das entrevistadas ainda relatou o fato de sua mãe não lhe incentivar a realizar a denúncia por não confiar no serviço da justiça.

Desse modo, essas mulheres buscaram, para um primeiro contato, redes informais, como família, vizinhos e amigos. E, ao resolverem fazer a queixa, mencionaram que, embora tenham sido aconselhadas nesse sentido por pessoas da família e próximas, não tiveram ajuda de ninguém para concretizarem tal ato.

O PROCESSO DE EMPODERAMENTO EM CURSO E A DENÚNCIA

A procura pela DEAM pela maioria das entrevistadas aconteceu depois da ocorrência de um ato considerado grave, no qual foram ofendidas “forte fisicamente”, e sentiram as suas vidas e as de seus filhos ameaçadas. Essas agressões são desencadeadas num momento da relação violenta, aqui denominado de “maior crise”, que é quando a mulher está mais exposta pela/à violência. Assim, conforme observado em trabalho realizado pela ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (2005), que verificou que a busca de mulheres por ajuda institucionalizada estava relacionada com a gravidade da violência, constatou-se que foi a ocorrência

dessas agressões “mais fortes” o principal motivo para o ato da denúncia.

Para a decisão das mulheres de fazerem a denúncia, foram encontrados alguns elementos que as estimularam, por serem considerados agravantes dos atos violentos, conforme relatou Brandão, Bruschini e Holanda (1998), ao sugerir a existência de alguns aspectos que relativizam uma certa tolerância feminina à violência marital. De acordo com os elementos mencionados por essas autoras, foram encontrados casos em que a vítima: tinha apanhado na rua e na frente do filho; tinha sido marcada no braço; teve o grande incentivo do pai para fazer a denúncia; teve medo do que poderia acontecer com os filhos.

Outras causas foram citadas ainda como estimuladoras da queixa, como o fato de não suportar mais o desprezo do cônjuge, o fato de ter sido agredida já estando separada do agressor, e por medo de acontecer algo mais grave com sua saúde, que já se apresentava muito comprometida.

Ressalte-se ainda que o tratamento da questão em programas de televisão, através dos quais essas mulheres se informavam a respeito, também funcionou como um fator estimulador para a decisão da denúncia. Nesse tocante, é fundamental ter em vista que, ao lado da existência da própria Delegacia, as campanhas levadas adiante pelos movimentos de mulheres, a exemplo da campanha dos “16 Dias de Ativismo pelo Fim da Violência Contra a Mulher”⁵, que vem sendo realizada em vários países do mundo, no Brasil inclusive, nos últimos 16 anos, tem surtido efeito no sentido do “empoderamento” das mulheres no enfrentamento à violência. Esses instrumentos operam como “recursos” para as mulheres em relações conjugais marcadas pela violência romperem com essa situação, pois mostram que a violência sofrida não é algo “natural”, e que existe uma saída.

Pode-se dizer que, dentre as mulheres entrevistadas, vislumbra-se também um processo de “empoderamento” em curso. Por exemplo, em relação ao momento da decisão de fazer a queixa na DEAM, algumas entrevistadas relataram que apresentaram uma mudança interior que proporcionou uma forma diferente de pensar e sentir em relação à situação de violência que viviam. Essa mudança, segundo

⁵ Sobre a Campanha dos 16 Dias de Ativismo, ver www.agende.org.br/16dias.

as mulheres, foi algo muito individual, muito “delas”. Mesmo lembrando que a busca dessas mulheres pela referida Delegacia acontecia por motivo de segurança, esse “algo interior”, muito “delas”, pode ser pensado como um processo de construção de um “poder de dentro”, ou seja, como o desencadear de um processo de empoderamento, que possibilitou a essas mulheres fazerem uma escolha: dar o Basta!

Sem dúvida, seria leviano

levar a crer que, por si só, a denúncia registrada na DEAM contra o agressor se constitui, de fato, num Basta! Aliás, com relação às intenções das denunciante ao buscarem os serviços da DEAM, verificou-se que apenas duas desejavam a prisão dos agressores, sendo que a grande maioria não desejava uma punição mais severa e definitiva para os cônjuges. Na verdade, com a denúncia essas mulheres objetivavam abrir negociações com os cônjuges, ou mesmo amedrontá-los com a ameaça de possíveis corretivos. Em alguns casos, foi possível perceber também que, embora não tenha sido explicitado pelas entrevistadas, havia o desejo de que os agressores fossem “reeducados” de modo que pudessem voltar a viver em harmonia dentro de casa.

Assim, podemos dizer que não houve, como visto por Brandão, Bruschini e Holanda (1998), um encontro do que desejava a grande maioria das entrevistadas e o que pretendem os ideais feministas e jurídicos no momento da denúncia. Tal fato se deve, sobretudo, também segundo essas autoras, ao fato das mulheres, em função dos seus ideais de família, que justificam seu papel submisso na relação violenta, não reconhecerem nas agressões algo que fira a sua integridade física individual, como pregado pelos preceitos jurídicos. Unido a isso, verificou-se uma total falta de consciência dessas mulheres quanto aos serviços da DEAM e seus direitos de mulher e cidadã.

Mas não seria exagero afirmar que o próprio ato da denúncia opera como um fator de conscientização para essas mulheres, na medida em que, no dizer de Costa, Moreira e Ribeiro (1992, p.185), “[...] contribuiu para desmanchar a imagem idealizada

construída sobre si mesma ou sobre a relação conjugal, perante seu grupo social ou, o que parece mais grave, perante a família de origem”, e, poderíamos acrescentar, perante si mesmas.

Conforme vimos anteriormente, ao discutirmos o processo de empoderamento, não se trata de um processo linear. Há, por assim dizer, “idas e vindas”. Não se pode, pois, esperar que, necessariamente, mulheres denunciante serão, de fato, inteiradas da

existência de uma ordem de gênero determinante da sua condição de submissão na relação com o cônjuge e na situação de violência, o que poderia resultar na compatibilização dos seus objetivos no momento do ato da denúncia com os pretendidos pelo discurso feminista e jurídico, tornando a queixa um verdadeiro início de um processo de ruptura com a situação violenta. Para que isso aconteça, seria importante que, através das Redes de Serviços em Apoio às Mulheres em Situação de Violência, as Delegacias especializadas encaminhassem as mulheres denunciante a grupos de conscientização que facilitassem o processo de empoderamento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De maneira geral, podemos dizer que, neste estudo, foi verificada a articulação da influência das experiências particulares das mulheres e das determinantes de gênero, assim como suas inter-relações, para a decisão da queixa. Nessa perspectiva, admite-se que para investigar a violência praticada por homens contra as suas companheiras e, mais especificamente, o que as levou a realizar a denúncia na DEAM, é fundamental observar as determinantes estruturais de gênero e as realidades particulares das vítimas, assim como suas inter-relações, de modo que sejam abarcadas todas as possibilidades de interferências no fenômeno. Pensadas como duas dimensões distintas, porém articuladas, as determinantes estruturais de gênero se associam àquelas questões que são estabelecidas pelas relações de gênero vigentes em uma determinada sociedade, e, por conseguinte, à violência de gênero, enquanto o olhar para as peculiaridades das vidas das vítimas

perpassa as suas diferentes realidades cotidianas, onde se desenvolvem as violências particulares.

Como dois níveis de análise, que se cruzam e se determinam entre si, cabe observar a dinâmica da dimensão individual sem perder de vista como a determinante estrutural de gênero mapeia o campo das exposições à violência. Nesse processo, existem outras categorias estruturantes como classe, raça e geração, que, ao se articularem ainda com gênero, exercem também um papel fundamental na dinâmica das realidades cotidianas violentas dessas mulheres.

Nesse sentido, percebeu-se a interferência das referidas dimensões nas vidas das entrevistadas, desde a sua infância até o momento do ato da denúncia. Ao mesmo tempo em que se identificou o caráter definidor das suas experiências particulares, como tipo de cotidiano com as famílias de origem e formas de violências cometidas pelos cônjuges, por exemplo, verificou-se também a existência de uma “filtragem” pelo universo referencial dessas mulheres relacionado às questões de gênero, muito embasado em noções machistas, na determinação dos seus modos de verem e reagirem à violência, suas posturas diante da situação e dos motivos que as levaram à denúncia.

Visto dessa forma, considera-se que essas mulheres, apesar de “vítimas” na situação violenta, devido, sobretudo, ao seu pertencimento a uma categoria de gênero inferiorizada na estruturação social, acabaram também atuando, cotidianamente, na dinâmica da relação violenta com os seus cônjuges agressores.

Em outras palavras, para o combate às formas rotineiras de violência é necessário o entendimento de que essa é uma tarefa que está vinculada a uma luta ainda maior, que consiste numa desestabilização de uma ordem de gênero instituída nas relações sociais. Nessa perspectiva, Almeida e Bandeira (2006, p. 40) acrescentam que esse combate não pode funcionar como “[...] um mero paliativo – simples correção dos excessos de violência por parte de órgãos governamentais isolados”.

Um efetivo apoio às vítimas no sentido de finalizarem o conflito necessita da realização de políticas públicas transversais que diminuam a discriminação e que enfatizem que os direitos das mulheres são direitos humanos. Nas palavras de Blay (2003, p.

96), “[...] modificar a cultura de subordinação de gênero requer uma ação conjugada”. Para esta autora é fundamental que sejam estabelecidas articulações entre os programas dos mais diversos Ministérios existentes.

Desse modo, defende-se a implantação de iniciativas institucionalizadas, fundamentadas nos princípios feministas, que possibilitem meios eficazes de fortalecimento de autonomia das denunciantes, antes mesmo da realização da queixa na DEAM. Assim, através de um processo de “empoderamento” dessas mulheres, que decorre, principalmente, do seu reconhecimento sobre a violência sexista, será possível reverter um quadro em que a maioria das vítimas, desesperadas, ainda denunciam no seu limite de segurança.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Tânia Mara Campos de; BANDEIRA, Lourdes. A violência contra as mulheres: um problema coletivo e persistente. In: LEOCÁDIO, Elcylene; LIBARDONI, Marlene (Org.). *O desafio de construir redes de atenção às mulheres em situação de violência*. Brasília: AGENDE, 2006. p. 19-43.
- AMARAL, Célia Chaves Gurgel do et al. *Dores visíveis: violência em delegacias da mulher no Nordeste*. Fortaleza: REDOR/NEGIF/UFC, 2001.
- AQUINO, Sílvia de. A trajetória de luta do movimento feminista de Salvador pela criação da Delegacia de Proteção à Mulher. In: MOTTA, Alda Britto da; SARDENBERG, Cecília M.B.; GOMES, Márcia (Org.). *Um diálogo com Simone de Beauvoir e outras falas*. Salvador: NEIM/UFBA, 2000.
- AZEVEDO, Maria Amélia. *Mulheres espancadas: a violência denunciada*. São Paulo: Cortez, 1985.
- BLAY, Eva Alterman. Violência contra a mulher e políticas públicas. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 17, n. 49, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000300006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 4 abr. 2008.
- BRANDÃO, Elaine Reis; BRUSCHINI, Cristina; HOLLANDA, Heloísa Buarque de. Violência conjugal e o recurso feminino à polícia. In: BRUSCHINI, Cristina; HOLLANDA, Heloísa Buarque de (Org.). *Horizontes plurais: novos estudos de gênero no Brasil atual*. Rio de Janeiro: Fundação Carlos Chagas, 1998. p. 51-84.
- COSTA, Karine Ferreira; MOREIRA, Maria Ignez Costa; RIBEIRO, Sônia Fonseca. Violência com a mulher na esfera conjugal: jogo de espelhos. In: COSTA, Albertina de Oliveira; BRUSCHINI, Cristina (Org.). *Entre a virtude e o pecado*. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos; Fundação Carlos Chagas, 1992.
- FRANCO, Iêda Ribeiro. Mulheres em situação de violência no âmbito conjugal: as denúncias na Delegacia de Proteção à Mulher de Salvador. In: BARBOSA, Regina Maria et

al. *Interfaces: gênero, sexualidade e saúde reprodutiva*. Campinas: UNICAMP, 2002. p. 349-388.

GREGORI, Maria Filomena. *Cenas e queixas: um estudo sobre mulheres, relações violentas e a prática feminista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. *Estudio multipaís de la OMS sobre salud de la mujer y la violencia doméstica*

contra la mujer: primeros resultados sobre prevalência, eventos relativos a la salud y respuestas de las mujeres a dicha violencia. Resumen del informe. Ginebra: OMS, 2005. Disponível em: <http://www.who.int/gender/violence/who_multicountry_study/summary_report/summaryreportSpanishlow.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2007.

SAFFIOTI, Heleieth I.B. Violência de gênero no Brasil atual. *Revista Estudos Feministas*, n. especial, p. 443-461, 1994.

Envolvimento social na formulação de políticas públicas: o PPA participativo 2008-2011 na Bahia

André Silva Pomponet*

Resumo

A conciliação entre planejamento e participação social é um fenômeno relativamente recente no Brasil em geral e na Bahia, em particular. O País é herdeiro de uma tradição que sempre limitou o planejamento às opiniões de técnicos governamentais, autoridades políticas e grandes empresários, principalmente durante a Ditadura Militar. Com a redemocratização e a Constituição de 1988, todavia, o Brasil começou a viver transformações que incluíram uma maior participação da sociedade na arena da formulação das políticas públicas. É o caso recente da Bahia, que em 2007 construiu um Plano Plurianual participativo, mobilizando milhares de pessoas em todas as regiões do estado. O alcance e as limitações do PPA Participativo, como a experiência ficou conhecida, é o objeto de análise do presente artigo.

Palavras-chave: Plano plurianual. Participação popular. Planejamento.

INTRODUÇÃO

Planejamento e participação social nunca caminharam juntos no Brasil. Somente nos últimos 20 anos, quando começamos a viver o mais prolongado período democrático de nossa História recente, é que se começou a ensaiar a formulação de políticas de longo prazo com envolvimento da sociedade. Ainda assim, estamos distantes de consolidar uma sólida cultura de controle social, dado o baixo engajamento da população nos tímidos processos participativos que vão surgindo e também devido à perpetuação no poder de grupos políticos forjados ao longo da Ditadura Militar e que são, por convicção ideológica ou por estratégia de sobrevivência política, avessos a esses instrumentos de exercício da democracia.

Abstract

The conciliation between planning and social participation is a relatively recent phenomenon in Brazil in general and in Bahia in particular. The country is the heir of a tradition that always limited planning to the opinions of government specialists, political authorities and big businessmen, mainly during the military dictatorship. With re-democratization and the 1988 Constitution, however, Brazil started to experience transformations that included greater societal participation in the public policies formulation arena. This is a recent issue in Bahia, constructing a participative Pluri-annual Plan in 2007 and mobilizing thousand of people in all State regions. The Participative PPA's reach and limitations, as the experiment became known, are the object of this article's analysis.

Keywords: Pluri-annual plan. Popular participation. Planning.

Mas, mesmo com as limitações apontadas acima, o País avançou consideravelmente em relação a algumas décadas atrás. Quando o planejamento se impôs como um importante instrumento de desenvolvimento, principalmente para o Brasil que pretendia se industrializar, o povo não foi convidado a participar. Somente os técnicos governamentais, os grandes empresários e a classe política eram mobilizados para discutir e propor. A partir de 1964, quando o Golpe Militar encerrou o surto democrático de 18 anos, essa tendência se acentuou. Desde então, não havia mais apenas o desprezo pelo envolvimento da sociedade, mas a ameaça comunista, onipresente, que justificou os reiterados atentados aos mais elementares princípios democráticos. Com base nessa alegação, era compreensível que planejamento e participação social trilhassem caminhos divergentes.

* Economista/UEFS e especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. andrepomponet@hotmail.com

A Bahia seguiu os passos do regime. Numa região dependente da exportação de *commodities* agrícolas e com precária infra-estrutura, as ações de planejamento revestiam-se de importância crucial. Décadas depois, o estado havia conseguido consolidar um parque industrial, desenvolver o comércio e os serviços em algumas cidades e se situar como uma das maiores economias entre os estados brasileiros. Porém, esse processo se deu com os mesmos vícios do plano nacional: sem o envolvimento da sociedade e preservando a cultura retrógrada e em grande parte responsável pelo atraso das regiões mais pobres.

Somente a partir de 1988, com a redemocratização e com as pressões sociais que se refletiram em uma Carta Magna mais democrática, é que o envolvimento da sociedade começou a florescer. E, superados os problemas inflacionários legados pelo Regime Militar, o planejamento foi aos poucos recuperando seu papel de ferramenta estratégica do desenvolvimento. Entre os instrumentos do planejamento legados pela Constituição de 1988 está o Plano Plurianual, que, aos poucos, vai se flexibilizando na direção da incorporação mais plena das demandas da sociedade.

Foi o que aconteceu na Bahia em 2007, quando o governo consultou a sociedade através do Plano Plurianual Participativo, com o objetivo de construir um documento que conciliasse as reivindicações da sociedade com as restrições orçamentárias e as limitações institucionais. Em vigor a partir de 2008 até 2011, o PPA da Bahia coloca-se como uma experiência ímpar de planejamento e participação social no cenário brasileiro.

O objetivo do presente artigo é justamente analisar a experiência de construção do PPA Participativo, apontando suas virtudes e limitações. Para tanto, recorre-se a uma retrospectiva histórica como suporte. É o que se fará a partir da seção seguinte, que descreve a trajetória do planejamento brasileiro a partir do Golpe de 1964, sempre visualizando a dimensão da participação popular. Adiante, considerando-se o mesmo intervalo histórico, focaliza-se a evolução do planejamento na Bahia sob o mesmo prisma, até o pós-1988. Por fim, mergulha-se na construção do PPA Participativo 2008-2011, para arrematar-se em seguida com as considerações finais.

TRAJETÓRIA RECENTE DO PLANEJAMENTO

A administração pública no Brasil entrou em uma nova fase a partir da Constituição de 1988. Até o término da Ditadura Militar (1964-1985), não havia envolvimento da sociedade com a gestão pública. Foi, a propósito, a pressão de sindicatos e movimentos sociais por maior espaço político que serviu de justificativa para o golpe militar que depôs o presidente João Goulart em 1º de abril de 1964. Era natural, portanto, que os generais-presidentes conduzissem o governo sem a preocupação de envolver a sociedade na tomada de decisões, limitando as discussões às esferas burocráticas.

Embora deficitário em termos de participação popular, o período ditatorial colaborou para uma melhor organização das atividades de planejamento no País. Foi essa melhor organização que contribuiu para o êxito do “Milagre Econômico” (1968-1973), levando o Brasil a um período de vertiginosa expansão econômica, quando o mundo civilizado patinava sob a *estagnação*. As bases desse ciclo e os grandes investimentos em infra-estrutura começaram com o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), seguindo-o os famosos I e II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), cobrindo um período de aproximadamente 15 anos (ALMEIDA, 2004). A semelhança entre essas iniciativas de planejamento plurianual reside na ênfase nos aspectos econômicos, como a supressão dos entraves logísticos ao crescimento, e a ausência de participação da sociedade.

Nessa fase, a ausência de qualquer mecanismo de participação social no planejamento pode ser explicada por três fatores. O primeiro deles é político: numa época em que corações e mentes estavam mobilizados pela *Guerra Fria*, até mesmo simples processos de consulta à sociedade podiam ser interpretados como *comunização* do Brasil. Principalmente para os generais-presidentes, que promoveram a quartelada com o propósito de conter a ameaça comunista que, segundo eles, pairava sobre o País. O segundo fator é social: herdeira de tradições escravocratas, oligárquicas e patrimonialistas, a classe dirigente brasileira com certeza jamais veria com simpatia a mobilização social que almejava maior participação nas decisões políticas. Em parte esse temor, alimentado pelos setores mais conservadores, favoreceu o golpe.

O terceiro fator reporta-se à administração pública: numa época em que o Brasil começava a formar técnicos qualificados nas universidades que se espalhavam país a fora, a crença positivista de tradição militar, de que essas pessoas, alojadas nos gabinetes governamentais, poderiam com seus estudos e projetos alavancar o desenvolvimento do Brasil naturalmente levaria à subestimação de outros instrumentos, como a consulta à sociedade. Note-se que a abundância de crédito externo barato e o desempenho exuberante da economia corroboraram a aposta na qualidade dos técnicos brasileiros.

O ciclo que combinou sofisticação nas ferramentas de planejamento e nenhuma democracia esgotou-se com a saturação da receita de sucesso. O crédito externo tornou-se oneroso com a crise do petróleo a partir de 1973 e a elevação dos juros nos Estados Unidos em 1979, a inflação ascendente minou a capacidade de planejamento do Estado e o êxito econômico que legitimava o regime refluíu para recessão no início da década de 1980, provocando pressões populares pela redemocratização. Assim, logo que os militares deixaram o poder, o povo elegeu a Assembléia Constituinte de 1988, enquanto a inflação atingia percentuais vertiginosos, inviabilizando o planejamento governamental. À época surgiam críticas à máquina estatal legada pelos militares, inchada, cara e pouco eficiente. Essas críticas iam além, recomendando a redução do Estado e o fortalecimento dos mecanismos de mercado, o que coincidia com as prédicas liberais que defendiam a primazia do mercado e que faziam sucesso nos países desenvolvidos desde meados da década de 1970.

Era natural que, com a ressurgência dessas idéias nos países em desenvolvimento, em finais dos anos 1980, o planejamento governamental fosse mantido em situação secundária. No debate ideológico que se travava, as simplificações grosseiras reduziam o Estado a um estorvo que embaraçava a ação otimizadora do mercado. O ex-presidente Fernando Collor, deposto através de *impeachment* em 1992, era o principal porta-voz da “modernidade” esquetizada no *Consenso de Washington* e arauto

das transformações que o “Brasil exigia”, até ser apeado do poder. Espertamente, escamoteava-se que uma das razões da incapacidade do Estado de planejar residia justamente na anarquia monetária decorrente da inflação que atingiu quatro dígitos anuais. O discurso vigente, que se constituía na crença dos mais desavisados, era de que o mercado sem amarras, atuando através de suas forças otimizadoras, corrigiria a

balbúrdia provocada pelo Estado e que, em uns poucos anos, atingiríamos o paraíso liberal. Não foi o que se verificou posteriormente, não só no Brasil, mas em diversos outros países da América Latina.

Embora as funções de planejamento perdessem ímpeto, por outro lado surgiam mecanismos que fortaleciam a participação social no gerenciamento dos recursos públicos. É o caso do Sistema Único de Saúde (SUS), cuja gestão prevê a participação de membros da comunidade nas esferas municipal, estadual e também federal. O envolvimento da sociedade no gerenciamento da saúde foi um dos primeiros legados da Constituição de 1988, já que a lei complementar foi promulgada apenas dois anos depois (BRASIL, 1990; BRASIL, 1988). Mais demorados, os mecanismos de participação social referentes à educação demoraram quase uma década para se definir e tomaram forma com a lei que instituiu as diretrizes e bases da educação nacional (LDB), sob a gestão Fernando Henrique Cardoso (BRASIL, 1996). Mas, mesmo instituído através de legislação, o envolvimento social permanece escasso, apesar de alguns avanços, em função da ausência de uma cultura participativa mais sólida dos brasileiros.

De qualquer forma, os caminhos da participação social e do planejamento no Brasil convergiram nos últimos anos, apesar dos percalços e das dificuldades que permanecem postos. O caso baiano, em particular, começa a ser discutido na seção seguinte.

PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA BAHIA

A Bahia sempre acompanhou as tendências do planejamento no Brasil. As primeiras iniciativas no estado datam de maio de 1955, quando

O envolvimento da sociedade no gerenciamento da saúde foi um dos primeiros legados da Constituição de 1988

foram criados o Conselho de Desenvolvimento da Bahia (Condeb) e a Comissão de Planejamento Econômico, com a finalidade de propor políticas para o desenvolvimento do estado. As discussões eram conduzidas por técnicos, especialistas e empresários convidados, com o eventual suporte de instituições como o Banco do Nordeste e do então Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (POMPONET, 2002, p. 19). Confirmando a cultura vigente no Brasil, não havia nenhum envolvimento social na formulação de políticas.

Somente onze anos depois, em 1966, é que se ensaiaram novos passos em direção ao planejamento na Bahia. Foi quando surgiu o Sistema Estadual de Planejamento (SEP), que tinha o objetivo de promover reformas com a finalidade de estruturar melhor os programas e projetos do estado (BAHIA, 2006, p. 17). Manteve-se a rotina de não envolver a sociedade, já que apenas funcionários do Estado, especialistas, professores e representantes da classe empresarial tinham assento nos debates. Já sob os auspícios do regime militar, o planejamento no estado se impunha como uma necessidade urgente, pois a política de desconcentração industrial em direção ao Nordeste ganhava fôlego, sob a coordenação da Sudene. Faziam-se, pois, necessários investimentos em infra-estrutura, concessão de crédito, redução de impostos, renúncia fiscal e estudos prévios de localização (POMPONET, 2002). Para tanto, tornava-se imprescindível a institucionalização do planejamento.

O acúmulo de necessidades conduziu à criação da Secretaria de Planejamento, em maio de 1971. A finalidade definida para o órgão foi o de formular programas que orientassem as inversões setoriais do Executivo (BAHIA, 2006). De imediato, elaborou-se o Plano Trienal de Governo (1972-1974) e o Orçamento Trienal, válido pelo mesmo período. Na gestão seguinte (1975-1979), a orientação para o planejamento foi a interiorização do desenvolvimento. Na década de 1980, o desgaste da Ditadura Militar e o baixo crescimento econômico brasileiro se refletiram sobre as atividades de planejamento na Bahia, alcançando o ápice justamente depois da redemocratização, nas gestões Waldir Pires (1987-1989) e Nilo Coelho (1989-1991). Nessa ocasião, as turbulências decorrentes da inflação e os efeitos

do endividamento público corroeram a capacidade do Estado de planejar o desenvolvimento, mesmo com os esforços voltados para a promoção de uma reforma administrativa (BAHIA, 2006, p. 17).

A redemocratização fortaleceu a pressão popular pela melhoria na oferta de serviços públicos, principalmente de saúde e educação. Na Bahia, onde o arbítrio do regime combinara-se a práticas políticas retrógradas, os indicadores sociais eram ainda mais vexatórios. Em 1991, por exemplo, 74,38 por mil crianças morriam antes de completar um ano de vida, desconsiderando a Região Metropolitana de Salvador (RMS). A expectativa de vida era inferior a 60 anos e menos de 60% das crianças com idade escolar freqüentavam as salas de aula. O analfabetismo, funcional ou não, atingia cerca de dois terços da população residente fora da RMS (POMPONET; SGANZERLA, 2007). Era, portanto, um quadro caótico herdado dos anos de ditadura e de restrições às liberdades. A pressão pela oferta desses serviços era, portanto, compreensível.

Com a nova Constituição, vieram novos instrumentos orçamentários e de planejamento. Entre estes instrumentos está o Plano Plurianual, lei de iniciativa do Executivo e que contém as diretrizes, objetivos e metas da administração com periodicidade quadrienal. A formulação do PPA ocorre no primeiro ano da gestão e encerra-se no primeiro ano do mandato subsequente. Proposto pelo Executivo, exige aprovação pelo Legislativo, etapa na qual é possível a apresentação e incorporação de emendas. O prazo-limite para o encaminhamento do PPA para as casas legislativas é 31 de agosto, e para aprovação pelos parlamentares, 15 de dezembro. Após essa etapa, a proposta retorna ao Executivo para sanção, tornando-se lei e entrando em vigência no primeiro dia de janeiro do ano seguinte.

O PPA é um instrumento que contempla propostas estratégicas da gestão, voltadas para o longo prazo e cuja execução não se esgota em um único exercício orçamentário. É composto pela previsão de despesas de capital – ou outras despesas destas decorrentes, como juros e amortizações – e pelos programas de duração continuada, como investimentos em saúde e educação, por exemplo. Um aspecto importante do PPA é que a programação ocorre de forma regionalizada, o que facilita a apresentação de propostas

voltadas para o desenvolvimento de territórios que enfrentam problemas específicos.

Embora existam outros instrumentos para promoção de políticas públicas no Brasil, o Plano Plurianual adquire importância ímpar. Primeiro, pela abrangência, porque contempla todos os programas e projetos previstos para o quadriênio seguinte. Segundo, pela sua dimensão estratégica, dada a visibilidade atribuída às iniciativas mais relevantes da administração. Terceiro, porque o orçamento anual vincula-se e não pode estar em desacordo com o plano plurianual, o que reforça a sua relevância. A participação social na formulação do PPA e no acompanhamento da execução reveste-se, portanto, de importância fundamental para o bom desempenho das políticas sociais.

Embora a consulta à sociedade não seja compulsória no plano plurianual, o recurso aos poucos tem se disseminado no Brasil, imitando práticas similares às das modernas sociedades democráticas, e se revelou uma ferramenta poderosa para a alocação mais eficiente e eficaz de recursos públicos, assim como para inibir práticas criminosas, como a corrupção e a malversação do dinheiro dos contribuintes. Tímido em meados da década de 1980, o mecanismo ganhou impulso a partir do Orçamento Participativo das prefeituras de São Paulo-SP e Porto Alegre-RS, entre 1989 e 1992, e hoje constitui rotina em centenas de prefeituras brasileiras e também em alguns governos estaduais, como é o caso do atual governo baiano. Experiências de planejamento plurianual participativo também estão em curso em estados como o Ceará e Tocantins.

O primeiro PPA da Bahia, vigente entre 1992 e 1995, não contemplou a participação da sociedade em nenhuma medida. Na apresentação do documento, o planejamento é apontado como instrumento adequado para dar maior eficiência às ações do Estado e ressalta a necessidade de se retomá-lo para a promoção do desenvolvimento da Bahia. Definiu-se também que as áreas prioritárias para as ações governamentais seriam educação, saúde, justiça e segurança pública (BAHIA, 1991). No Plano Plurianual seguinte (1996-1999) também não houve qualquer iniciativa de consulta à sociedade, mas se adotou com mais clareza a regionalização, aglutinando os investimentos em torno de “núcleos

de desenvolvimento” identificados como potenciais geradores de crescimento. A estratégia de desenvolvimento adotada foi a do “crescimento seletivo”, priorizando os segmentos que apresentassem maior potencial de inserção competitiva nos mercados nacional e mundial (BAHIA, 1995).

No PPA 2000-2003 também não houve consulta à sociedade e a grande novidade foi a adoção de uma nova regionalização. Segundo o documento, a nova realidade da economia baiana exigia uma espacialização que contemplasse os corredores de circulação da produção, em lugar do padrão vinculado às atividades produtivas tradicionais (BAHIA, 1999). A apresentação do PPA destacava também a reorganização financeira, administrativa e a retomada pelo Estado da capacidade de investimento. A ênfase na oferta de serviços públicos, o desenvolvimento econômico e a reversão dos péssimos indicadores sociais do estado continuavam como metas perseguidas pela administração (BAHIA, 1999).

Os primeiros sinais de mudança na relação entre o Estado e a sociedade na formulação de políticas públicas vieram apenas no PPA 2004-2007, mas mesmo assim com limitações. Na apresentação se destaca que o documento “envolveu mecanismos de consulta à sociedade”, além da habitual mobilização de setores técnicos do governo. Deduz-se que o objetivo foi romper com os padrões tradicionais da administração pública, adotando um “caráter participativo e solidário que se pretende imprimir à ação do governo, buscando um modelo de gestão compartilhada” (BAHIA, 2003, p. 17). A consulta, porém, teve alcance limitado, já que apenas 500 pessoas, entre representantes de conselhos, associações, lideranças empresariais e sindicatos compareceram às reuniões que aconteceram somente em Salvador (BAHIA, 2003, p. 17).

O critério adotado para definir os participantes também foi muito restritivo. É que os convidados para participar das discussões foram definidos por cada secretaria, que selecionou o público encarregado da apresentação de propostas e se responsabilizou pela emissão e envio de convites, além da oferta de subsídios para participação nas discussões (BAHIA, 2003, p. 17). Além das evidentes limitações ao exercício democrático, há o claro risco de que os atores convidados a participar da discussão tenham

estreitas afinidades políticas com o grupo governante, tendendo a reproduzir a visão oficial do Estado, com prejuízos para o exercício do contraditório e enfraquecendo o conteúdo das propostas.

Nos anos seguintes houve algum avanço em relação à Lei Orçamentária Anual (LOA), já que o Orçamento Cidadão concedia à sociedade a oportunidade de participar mais diretamente da aplicação de recursos. Implantado em 2005, para a elaboração do orçamento 2006, a proposta tinha a limitação de só aceitar propostas através de telefonema ou pela internet, meios menos acessíveis à população mais pobre, principalmente a residente em áreas rurais. Apesar das limitações, o processo apresentou algumas sinalizações positivas, como a melhor captação de demandas da sociedade, mais ações nas áreas de saúde, educação e segurança pública (GOVERNADOR..., 2006).

Essas iniciativas demonstram que, nos últimos anos, têm crescido o protagonismo da sociedade na elaboração e aplicação de políticas públicas. Isso ficou mais visível quando houve uma maior abertura por parte do governo estadual, o que resultou no PPA Participativo, que contribuiu para a elaboração do Plano Plurianual 2008-2011.

O PPA PARTICIPATIVO

A primeira novidade do Planejamento Plurianual 2008-2011 na Bahia foi o critério para adotar uma nova regionalização. Atendendo aos anseios dos movimentos sociais e da sociedade, fez-se opção pela adoção dos “Territórios de Identidade”, que divide a Bahia em 26 territórios e utiliza critérios culturais, sociais e, evidentemente, econômicos. Essa territorialização, empregada também pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, é produto das discussões dos movimentos sociais, principalmente aqueles vinculados à agricultura, desde meados da década passada e considera como fator fundamental o sentimento de “pertencimento”.

Mais do que uma nova regionalização, a adoção dos territórios de identidade representou uma mudança nos padrões de planejamento territorial, que deixou de ser uma atividade exclusiva dos gabinetes dos técnicos governamentais e passou a envolver também os atores sociais que atuam mais direta-

mente sobre o espaço e que, portanto, têm credenciais para contribuir com a discussão. Considere-se ainda a disposição do governo de adotar uma territorialização unificada para a aplicação de políticas públicas, já que a regionalização anterior adotada pela Secretaria de Planejamento não era rigorosamente seguida por outras secretarias, que adotavam padrões próprios. Essa desarticulação resultou na existência de pelo menos dez regionalizações distintas no quadriênio anterior, o que naturalmente compromete a sincronia das ações governamentais.

Depois da definição de uma nova regionalização, partiu-se para a elaboração do Plano Plurianual, que contemplou duas vertentes: a tradicional, que envolveu discussões e proposições das diversas secretarias coordenadas pela Seplan, reunindo apenas os técnicos e autoridades governamentais, e a vertente inovadora, que definiu a realização de plenárias com o propósito de consultar a população e coletar propostas. Concluídas essas duas etapas, partiu-se para a fase de análise das sugestões e verificação de convergências para a consolidação do Plano Plurianual.

Com base na definição dos 26 territórios, foram programadas plenárias em 17 cidades baianas entre os dias 11 de maio e 17 de junho de 2007. Algumas cidades sediaram reuniões de dois territórios, mas foi respeitada a regra da separação do público por Território de Identidade. Antes das plenárias, foram encaminhados para os participantes cadernos do PPA Participativo, contendo orientações sobre o processo consultivo, as diretrizes estratégicas do governo e informações gerais sobre planejamento e orçamento público (BAHIA, 2007b). Os convites foram encaminhados a todas as entidades e segmentos sociais que desempenham atividades no território mobilizado. Além das plenárias territoriais, alguns territórios promoveram discussões preliminares e houve casos em que parte das sugestões foi formulada nessas reuniões prévias, enriquecendo o conteúdo das propostas. Estimativas indicam que cerca de 40 mil pessoas foram mobilizadas pelo PPA Participativo, envolvendo-se nas discussões preparatórias ou participando diretamente das plenárias territoriais. A estimativa é de que 12 mil pessoas compareceram a essas últimas, produzindo oito mil propostas (PPA..., 2007).

Um critério fundamental adotado para assegurar a participação da comunidade, com maior desenvoltura, foi reservar um espaço específico para os ocupantes de cargos políticos nas cidades integrantes dos territórios. Para tanto, os agentes políticos foram mantidos em salas separadas, dedicando-se a discussões específicas. A finalidade foi assegurar maior voz à comunidade, evitando uma interferência indesejável, para o propósito do evento, dos agentes políticos (BAHIA, 2007b). Além da apresentação das propostas, os membros da comunidade elegeram representantes dos territórios para acompanhar a execução do PPA, integrando um conselho cuja responsabilidade é a de fazer a mediação entre o Estado e a sociedade. Cada Território de Identidade elegeu dois titulares e dois suplentes para o posto, que foram empossados em fevereiro (REPRESENTANTES..., 2008).

As propostas foram coletadas através de eixos de desenvolvimento distintos. No eixo social foram alocados temas como saúde, educação, cultura, igualdade e direitos humanos e defesa do cidadão. O segundo eixo teve caráter econômico, abrangendo temas como agricultura e desenvolvimento rural, infra-estrutura e logística, ciência e tecnologia e indústria, comércio e serviços (BAHIA, 2007b, p. 5). Assim, os participantes se dividiam por temas de interesse e, nas salas, se organizavam em pequenos grupos, debatendo e apresentando propostas durante cerca de duas horas. No ato final do evento, as propostas eram lidas para todos os participantes da plenária e em alguns dias estavam disponíveis no site da Secretaria de Planejamento. Alternativamente, o governo manteve a possibilidade da sociedade em geral apresentar propostas, através de um site governamental. O prazo para a apresentação de propostas expirou em 15 de agosto (CONVOCAÇÃO..., 2007).

Para fiscalizar a execução do PPA, além dos integrantes do conselho de acompanhamento foi assegurada a disponibilização de informações através de um portal que estará à disposição de toda a comunidade. Nesse portal, a sociedade poderá fazer o acompanhamento de programas, projetos e ações, assim como de seus indicadores de desempenho (BAIANOS..., 2007). A previsão da Seplan é que ao longo da execução do PPA ocorram ajustes

para o cumprimento de metas e, para tanto, serão utilizados os mecanismos das conferências e reuniões, e a constituição de uma rede de agentes com o propósito de acompanhar a execução do plano (BAIANOS..., 2007).

Experiência inédita na formulação de políticas públicas na Bahia, o PPA se desenha como uma ferramenta privilegiada para a melhor focalização das ações do governo e para a constituição de uma gestão compartilhada, em que se abrem perspectivas de resultados melhores na implementação de políticas públicas. Contudo, essa iniciativa pioneira impõe desafios cuja superação depende da adoção de medidas.

Um dos desafios é assegurar a integração de visões de desenvolvimento, contemplando ao mesmo tempo os macro-objetivos do governo, que transcendem os limites de um território, e, também, as aspirações de desenvolvimento de regiões isoladas que, muitas vezes, apresentam problemas peculiares, os quais não se observam nos demais territórios. Em suma, exige-se um esforço de integração que fortaleça os potenciais locais e, ao mesmo tempo, não constitua obstáculo às propostas sistêmicas. Uma dificuldade adicional para se atingir esse objetivo é a própria natureza da Bahia, dotada de grande diversidade geográfica e climática (caatinga, cerrado e litoral coexistem numa mesma unidade federativa, apresentando características particulares), demográfica – já que alguns grandes núcleos urbanos densamente povoados coexistem também com vazios demográficos cuja população é dispersa – e econômica, pois algumas “ilhas de prosperidade” convivem com imensos espaços de baixo dinamismo econômico e pobreza endêmica, embora as desigualdades na distribuição de renda afetem todo o estado indistintamente.

Outro desafio relaciona-se à motivação dos atores sociais engajados. Eventuais frustrações podem provocar a desmobilização da sociedade, dificultando a convergência e a sintonia entre os agentes locais e o Estado e comprometendo a boa execução das políticas públicas. Para evitar problemas dessa natureza, é imprescindível uma contínua interface entre o Estado e a sociedade, com vistas a assegurar uma permanente integração e acompanhamento. Ações de monitoramento e avaliação do plano plurianual,

no *locus* territorial e ouvindo os próprios atores sociais, parece ser uma medida indispensável. Afinal, a opção pelos processos participativos tende a ser mais exitosa quando há um crescente compartilhamento de responsabilidades, incluindo-se aí a responsabilização da própria sociedade pelos resultados alcançados. Isso, claro, quando o Estado se dispõe a conduzir uma gestão participativa em que muitas decisões passam a ser tomadas envolvendo agentes públicos e sociedade civil.

Ressaltem-se, ainda, as próprias limitações da cultura participativa na Bahia, mesmo com todos os avanços já apontados desde a redemocratização do Brasil. Refém por séculos de práticas políticas oligárquicas e patrimonialistas, o estado apresenta menor engajamento social justamente nos territórios mais pobres e que necessitam com maior urgência de ações de desenvolvimento. O estímulo permanente à mobilização, mediante a oferta de mecanismos de participação, desenha-se como uma alternativa para estimular a comunidade a participar das decisões que a afetam mais diretamente.

Particularmente nas regiões com menor dinamismo econômico e com indicadores educacionais mais desfavoráveis, gestão compartilhada e co-responsabilização da sociedade implicam em uma ruptura radical com os padrões políticos vigentes até aqui. Nesses espaços, a consolidação de novas formas de relacionamento entre Estado e Sociedade, ou, mais simplificada, um novo modelo de gestão e a aplicação de recursos públicos encontrará maiores dificuldades para se enraizar. Não há, portanto, caminho mais apropriado que valorizar as articulações políticas locais, mobilizando a sociedade através de associações e de ações cooperativas. É um caminho longo e árduo, mas o mais adequado.

Num sistema democrático mais maduro – e ainda distante da realidade que a sociedade brasileira almeja –, o envolvimento social na tomada de decisões pelo Estado é muito mais sofisticado que os primeiros passos dados na Bahia, que ainda são insuficientes, mas promissores. Por dedução lógica, parece evidente que num estágio mais avançado o foco das políticas é mais ajustado, e a aplicação

de recursos é mais adequada e melhor otimizada. Desconsiderando-se aí, a propósito, a maior agilidade no intervalo entre decisão e aplicação, o que se traduz em resultados mais efetivos. Para alcançar esses resultados, porém, é imprescindível a participação da sociedade em todas as etapas. Só através dela será possível atingir o desenvolvimento social com equidade e a redução das desigualdades regionais, o que vai colaborar para a diminuição da pobreza na Bahia.

Os desafios são grandiosos e os resultados não serão alcançados em apenas um par de anos. Mudanças profundas no comportamento social, muitas vezes, se desdobram por décadas. Mas são necessárias, particularmente no caso baiano. A lógica política vigente no estado sempre constituiu um empecilho ao desenvolvimento da vastidão interiorana e semi-árida, entregues aos poderosos locais e aos favores eventuais motivados pelas barganhas eleitorais. A supressão da intermediação e o diálogo direto com a população local é uma ferramenta poderosamente eficiente, eliminando os efeitos deletérios da intermediação e, ao mesmo tempo, diagnosticando as reais necessidades dos territórios. Mecanismos como esses são inclusive objeto da simpatia e do estímulo de organismos internacionais, como o Banco Mundial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Recente no Brasil, o envolvimento da população na formulação e acompanhamento de políticas públicas coloca o País na trilha das modernas sociedades democráticas. Vantajosa por permitir melhor focalização das ações governamentais e por inibir práticas espúrias (como a corrupção e o patrimonialismo), a participação social ainda se ressentida de maior solidez entre os brasileiros, mas sem dúvida constitui uma ferramenta poderosa na indução do desenvolvimento sustentável.

Na Bahia, cuja sociedade preserva uma cultura política retrógrada muito pronunciada, a iniciativa do Plano Plurianual Participativo pode representar uma mudança nos padrões políticos vigentes e alavancar a redução das vexatórias desigualdades sociais que

A lógica política vigente no estado sempre constituiu um empecilho ao desenvolvimento da vastidão interiorana e semi-árida

afligem parcela expressiva da população, principalmente a que reside no semi-árido. As possibilidades de êxito são reais, principalmente quando se considera o histórico de fracassos acumulado pela iniciativa governamental isolada, sem articulação com os atores sociais. O sucesso, porém, depende da superação dessa cultura política retrógrada, através do paulatino enraizamento das práticas de controle social.

Porém, a moderna gestão compartilhada entre Estado e sociedade ainda se encontra em uma fase embrionária na Bahia, exigindo cuidados para que possa se projetar com velocidade sempre crescente, sem os refluxos que marcaram a trajetória dos movimentos sociais no Brasil, em geral, e no Nordeste, em particular. Retrocessos sem dúvida representarão maiores dificuldades para induzir o desenvolvimento, principalmente nas regiões mais atrasadas e mais expostas à pobreza.

No caso específico do Plano Plurianual 2008-2011, as ações contínuas de monitoramento e avaliação – que envolvam a comunidade e reforcem a sinergia entre governo e sociedade – se revestem de importância tão grande ou talvez maior que a construção do PPA propriamente dito.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Paulo R. *A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica*. [S.l.], jun. 2004. Disponível em: <<http://www.pralmeida.com>>. Acesso em: 10 mar. 2008.
- BAHIA. Governador (1992-1995: Antonio Carlos Magalhães). *Plano Plurianual 1992-1995*. Salvador: EGBA, 1991. 189 p.
- BAHIA. Governador (2000-2003: César Borges). *Plano plurianual 2000-2003: Bahia de todos os tempos*. Salvador: EGBA, 1999. 259 p.
- BAHIA. Governador (1996-1999: Paulo Souto). *Plano plurianual 1996-1999*. Salvador: EGBA, 1995. 257 p.
- BAHIA. Governador (2004-2007: Paulo Souto). *Plano plurianual 2004-2007: Bahia desenvolvimento humano e competitividade*. Salvador: EGBA, 2003. 311 p.
- BAHIA. Governador (2008-2011: Jaques Wagner). *Plano plurianual 2008-2011*. Salvador: SEPLAN, 2007a.
- Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/i_plano_plurianual_2008_2011.htm>. Acesso em: 14 mar. 2008.
- BAHIA. Secretaria de Planejamento. *Caderno do PPA Participativo 2008-2011*. Salvador: SEPLAN, 2007b. 30 p.
- BAHIA. Secretaria de Planejamento. *Trinta e cinco anos de planejamento na Bahia*. Salvador: SEPLAN, 2006. 148 p.
- BAIANOS terão sistema e portal de monitoramento das ações de governo. *Secretaria de Planejamento*, Salvador, 5 out. 2007. Disponível em: <http://www.ppaparticipativo.ba.gov.br/noticias/05_10_2007.asp>. Acesso em: 22 mar. 2008.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. [Brasília, DF, 1988]. Disponível em: <<http://www.redebrasil.inf.br/0cf/00fr.htm>>. Acesso em: 4 abr. 2007.
- BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 set. 1990.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. [Brasília, DF, 1996]. Disponível em: <<http://www.rebidia.org.br/direduc.html>>. Acesso em: 19 jul. 2007.
- CONVOCAÇÃO. *Secretaria de Planejamento*. Salvador, 30 jul. 2007. Disponível em: <http://www.ppaparticipativo.ba.gov.br/noticias/30_07_2007.asp>. Acesso em: 15 mar. 2008.
- GOVERNADOR lança orçamento cidadão no Infocentro do Viva Nordeste. *Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação*. Salvador, 13 mar. 2006. Disponível em: <<http://www.secti.ba.gov.br/secti.page?module=noticias&action=verNoticiasId-831>>. Acesso em: 18 mar. 2008.
- POMPONET, André. *Determinantes do processo de industrialização periférica da Bahia*. Feira de Santana: UEFS, 2002. 41 p.
- POMPONET, André; SGANZERLA, Célia. Crescimento econômico ou políticas sociais? Causas da redução da pobreza na Bahia no pós-Plano Real. *Bahia Análise & Dados: economia brasileira e baiana: uma análise do pós-real*, Salvador, v. 16, n. 4, p. 645-653, jan./mar. 2007.
- PPA participativo tem mais de oito mil sugestões. *Secretaria de Planejamento*. Salvador, 19 jun. 2007. Disponível em: <http://www.ppaparticipativo.ba.gov.br/noticias/19_06_2007.asp>. Acesso em: 27 mar. 2008.
- REPRESENTANTES do Conselho de Acompanhamento do PPA Participativo são empossados. *Secretaria de Planejamento*. Salvador, 27 fev. 2008. Disponível em: <http://www.ppaparticipativo.ba.gov.br/noticias/27_02_2008.asp>. Acesso em: 20 mar. 2008.

Retrato dos trabalhadores quando jovens, adultos e velhos: perfil das posições na ocupação por idade e rendimento segundo a PED-RMBH

*Frederico Luiz Barbosa de Melo**

Resumo

Este estudo tem por objetivo identificar padrões etários dos ocupados e uma hierarquia de remunerações tomando por referência as posições na ocupação. É investigada a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), nos períodos 1996-1997 e 2005-2006 com base na Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED). O estudo levanta algumas hipóteses referentes a possíveis movimentos dos ocupados no mercado de trabalho ao longo de sua vida ativa, com os consequentes impactos sobre remunerações; e fornece informações que podem subsidiar a elaboração de políticas. Pela identificação dos padrões etários por posição e dos grupos ocupacionais de menores rendimentos médios, são sugeridas políticas públicas que poderiam contribuir para melhorar suas condições de vida e de trabalho.

Palavras-chave: Mercado de trabalho. Ocupação. Idade. Rendimento.

INTRODUÇÃO

Este estudo tem por objetivo identificar, primeiro, padrões etários dos trabalhadores por posição na ocupação e, segundo, uma hierarquia de remunerações também por posições na ocupação num mercado de trabalho metropolitano brasileiro. O estudo visa lançar para debate algumas hipóteses referentes aos possíveis movimentos dos ocupados no interior do mercado de trabalho ao longo de sua vida ativa, com os consequentes impactos sobre suas remunerações. Outro objetivo é fornecer informações que, ao

Abstract

This paper's objective is to identify age standards for those occupied and a payment hierarchy, taking occupational positions as a reference. The Metropolitan Region of Belo Horizonte is investigated in the periods 1996-97 and 2005-06, based on the Survey on Employment and Unemployment (PED). The study raises some hypothesis referring to possible movements for those occupied in the labour market during their active lives, with the consequent impacts on payment and supplies information that could subsidize and formulate policies. From identifying age standards by position and for occupational groups of lower average incomes, public policies are suggested that may contribute to improving their living and working conditions.

Keywords: Labor market. Occupation. Age. Income.

considerar o perfil etário das posições na ocupação, possam subsidiar a elaboração de políticas públicas. O principal argumento é que parece existir um padrão etário combinado a uma hierarquia de rendimentos, ambos relativamente "estáveis", segundo a posição na ocupação, podendo-se supor que alguns trabalhadores migrem de posições menos valorizadas para outras mais valorizadas durante sua vida profissional.

É investigada a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), nos biênios de 1996-1997 e 2005-2006, com base nos dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), que, sendo uma pesquisa transversal, não é adequada para captar *transições* no mercado de trabalho. Ainda assim, acredita-se

* Doutor em Demografia pelo Cedeplar/UFMG, técnico do Dieese em Minas Gerais e professor do mestrado em "Gestão social, educação e desenvolvimento local" do Centro Universitário UNA – Belo Horizonte. fred@dieese.org.br

que, por meio de dados referentes a períodos, possa se inferir hipóteses de explicação para fenômenos que, em última instância, só seriam corretamente investigados com dados de pesquisas longitudinais.

Sendo o mercado de trabalho brasileiro considerado como muito segmentado, a variável “posição na ocupação” tem sido frequentemente incorporada em investigações sobre equações de rendimento¹. Igualmente tem sido examinado, nesse tipo de estudo, o atributo “idade”, muitas vezes tratado como um indicador do acúmulo de experiência pelo indivíduo no mercado de trabalho e/ou na sua ocupação. Também em estudos sobre transições no mercado de trabalho (SEDLACEK; BARROS; VARANDAS, 1990; WAJNMAN, 1995; HIRATA; MACHADO, 2007) têm sido analisadas as variáveis “posição na ocupação” e “idade”, além de outras, como escolaridade. Porém, a estrutura etária das posições na ocupação em si mesma tem permanecido despercebida como uma característica marcante e relativamente rígida do mercado de trabalho brasileiro.

Perfis etários da estrutura ocupacional por posição no Brasil já foram objeto de investigação, tendo sido constatada a existência de padrões etários da distribuição por posição na ocupação que tendem a se reproduzir no tempo, o que seria indicativo de transições de indivíduos entre as posições ao longo de sua vida ativa (RAMOS; RIOS-NETO; WAJNMAN, 1997). Ramos, Rios-Neto e Wajnman (1997), cujo objetivo era inferir impactos sobre a desigualdade de rendimentos e os níveis de bem-estar pela segmentação do mercado de trabalho, foram além da abordagem dual geralmente dedicada à segmentação do mercado de trabalho brasileiro e, em vez de considerar apenas o mercado “formal” *vis-à-vis* o “informal”, examinaram as posições de “empregados com carteira”, “empregados sem carteira”, “trabalhadores por conta-própria” e “empregadores”. Estudando a PEA brasileira masculina, com idade entre 15 e 65 anos, nos anos de 1981, 1985 e 1990, com base na PNAD, e analisando os atributos de “idade”, “escolaridade” e “posição na ocupação”, Ramos, Rios-Neto e Wajnman (1997) constataam a existência de perfis etários para as posições na ocupação e

¹ Maiores detalhes sobre essa questão podem ser encontrados, por exemplo, no trabalho de Courseuil (2002).

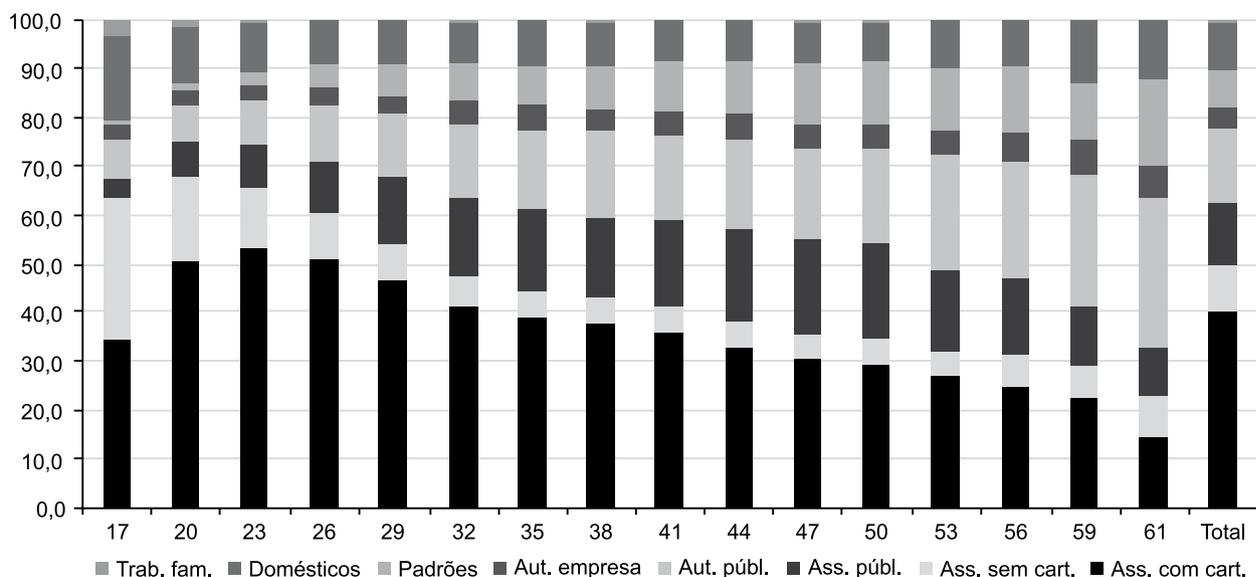
de uma hierarquia salarial. Assim, os “sem carteira” auferem os rendimentos mais baixos em todo o ciclo de vida ativa e estão fortemente concentrados nas faixas etárias mais jovens, enquanto as outras categorias aumentam seu peso com a elevação dos grupos de idade, ainda que com especificidades; os “empregadores” recebem os maiores rendimentos em todas as faixas etárias; os “conta própria” aumentam seu peso com a elevação das faixas de idade e, abaixo dos “empregadores”, ganham os maiores rendimentos nas idades iniciais da vida ativa; e, por fim, os “com carteira” revelam uma concentração relativa nas idades entre 20 e 30 anos e obtêm, depois dos “empregadores”, os maiores rendimentos nos estágios intermediários e finais.

O presente estudo visa identificar estruturas etárias e de rendimentos associadas às posições na ocupação como forma de dar elementos para serem analisadas as possíveis transições entre posições no mercado de trabalho e os impactos sobre a desigualdade de rendimentos. Portanto, este estudo, embora não analisando as diferenças de escolaridade, guarda semelhanças com Ramos, Rios-Neto e Wajnman (1997). Por outro lado, além de analisar região e períodos distintos, este estudo desagrega mais as “posições na ocupação” e incorpora a variável “tempo na ocupação”, que contribui para a compreensão da estrutura por idade e rendimento das posições na ocupação.

AS ESTRUTURAS ETÁRIAS POR POSIÇÃO NA OCUPAÇÃO

Inicialmente deve-se informar que, para garantir uma maior representatividade amostral, além de ter agregado informações de dois anos, este estudo considerou apenas os indivíduos com 16 anos ou mais e agrupou as idades em faixas trienais. Então, o que nos gráficos aparece como “17” refere-se aos indivíduos com 16, 17 ou 18 anos; o que aparece como “20”, aos indivíduos com 19, 20 ou 21 anos; e assim sucessivamente, sendo que o grupo “61” agrega todos os que alcançaram 60 anos ou mais.

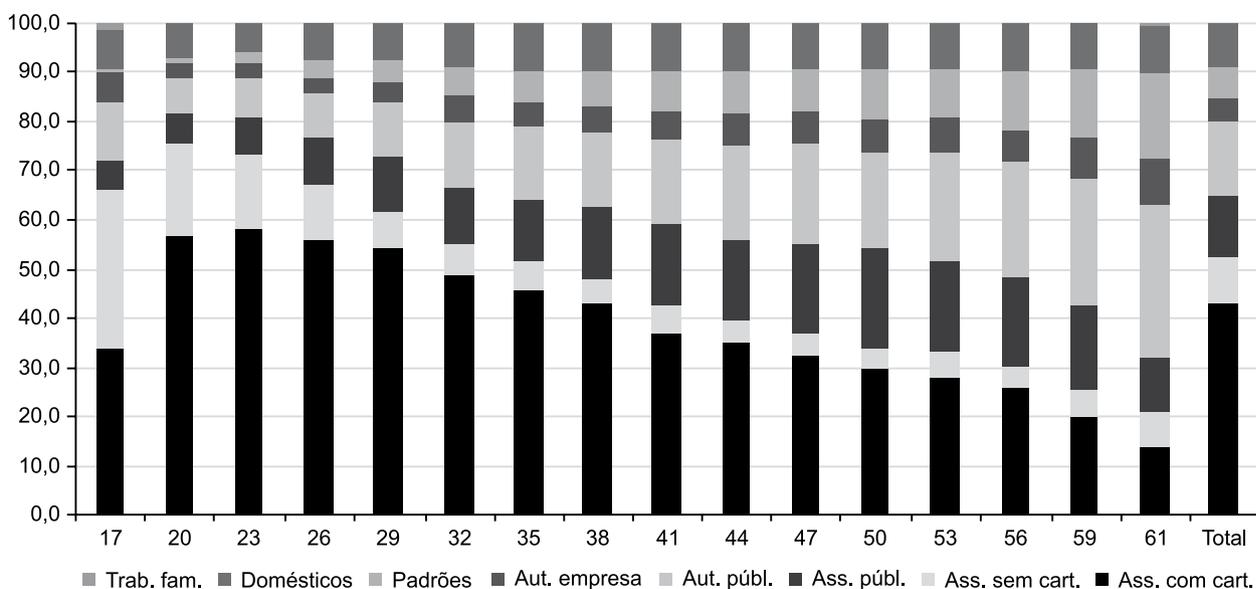
Os Gráficos 1 e 2 trazem as composições, para os ocupados segundo faixas etárias, por posição na ocupação nos dois biênios analisados.



Fonte: PED-RMBH. Convênio Dieese/Seade/FJP/Sedese-MG/MTE. Elaboração própria.

Obs.: Na categoria "patrões", incluíram-se os "empregadores", os "donos de negócio familiar" e os "outros" e, entre os "sem carteira", os "assalariados não sabe".

Gráfico 1
Distribuição dos ocupados dos dois sexos (em %) segundo faixa etária por posição na ocupação
RMBH – 1996-1997



Fonte: PED-RMBH. Convênio Dieese/Seade/FJP/Sedese-MG/MTE. Elaboração própria.

Obs.: Na categoria "patrões", incluíram-se os "empregadores", os "donos de negócio familiar" e os "outros" e, entre os "sem carteira", os "assalariados não sabe".

Gráfico 2
Distribuição dos ocupados dos dois sexos (em %) segundo faixa etária por posição na ocupação
RMBH – 2005-2006

Além de os padrões etários serem muito semelhantes nos dois biênios, observa-se que, em cada um dos biênios, as posições de "assalariados com carteira assinada" e "sem carteira" são mais importantes nas idades iniciais da vida ativa. Comportamento oposto têm as posições de "assalariado do

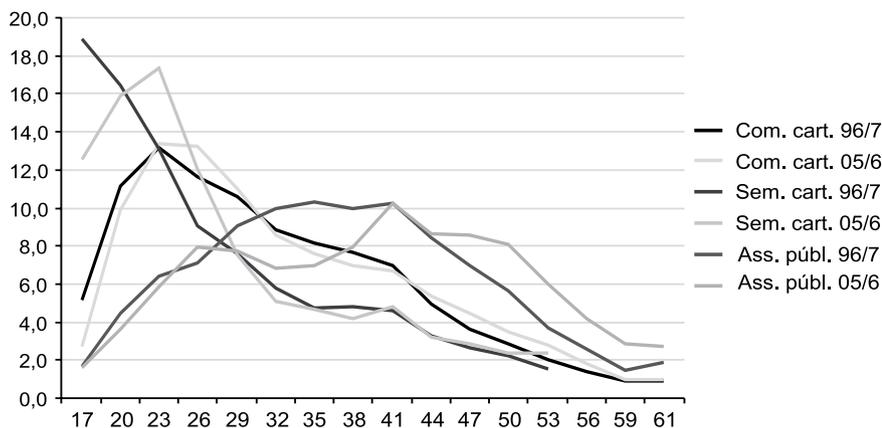
setor público", "autônomo para o público" e "patrões", cujos pesos tendem a aumentar com a elevação dos grupos etários, enquanto, com exceção das duas faixas mais jovens em 1996-1997, o peso dos "domésticos" é relativamente homogêneo entre os grupos etários.

RETRATO DOS TRABALHADORES QUANDO JOVENS, ADULTOS E VELHOS:
PERFIL DAS POSIÇÕES NA OCUPAÇÃO POR IDADE E RENDIMENTO SEGUNDO A PED-RMBH

O Gráfico 3 revela, talvez de modo ainda mais claro, as diferenças de perfil etário das posições na ocupação. Em 2005-2006, na RMBH, o “assalariamento sem carteira” era muito concentrado nas idades jovens (no início dos vinte anos), assim como, de modo menos intenso e levemente mais tardio, o “assalariamento com carteira”. Fica patente que o “assalariamento no setor público”, o “trabalho por conta própria” (para o público e para empresas) e a atividade de gestão de negócios alcançam maior importância nas idades entre 40 e 50 anos. Já o “emprego doméstico” distribui-se mais entre os 25 e 40 anos.

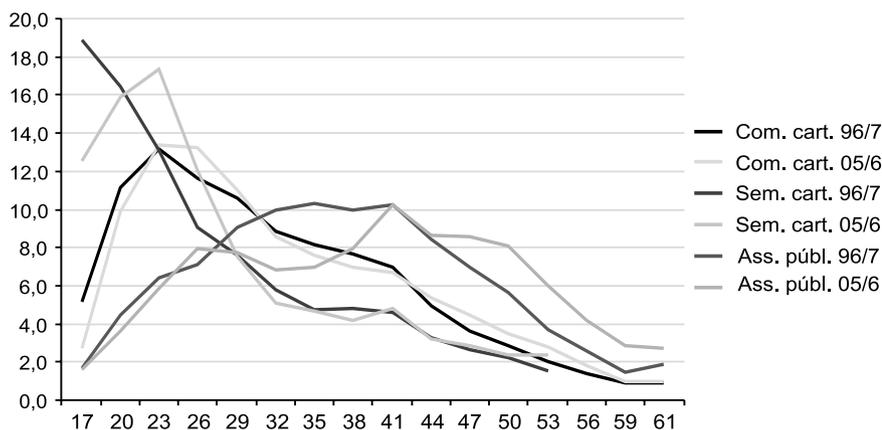
Comparando-se as distribuições por idade dos biênios, verifica-se um processo mais ou menos generalizado de envelhecimento dos perfis etários das posições, ainda que com diferenças de intensidade. Por outro lado, sobressai o fato de a estrutura por idade dos “assalariados com carteira” em 2005-2006 ser basicamente idêntica à de 1996-1997, enquanto a distribuição etária dos “sem carteira” tornou-se um pouco menos assimétrica e a dos “assalariados do setor público”, mais envelhecida (Gráfico 4).

Já os perfis do “autônomo para o público” e do “autônomo para empresas” pouco se alteraram no período, embora possa se constatar um leve envelhecimento de ambas as estruturas (Gráfico 5).



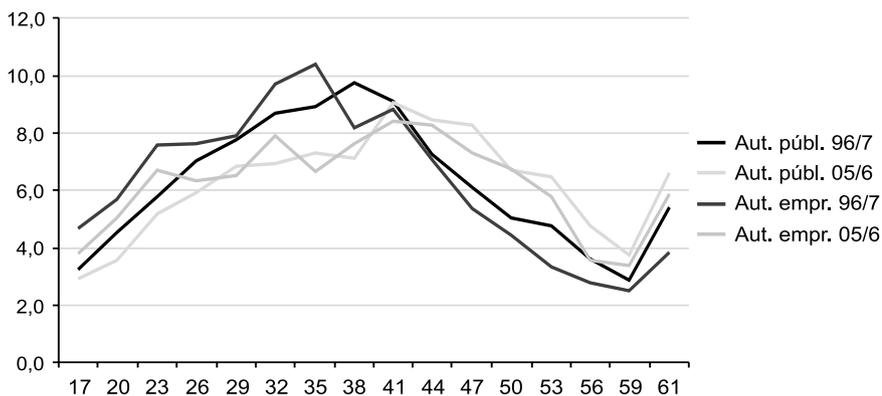
Fonte: PED-RMBH. Convênio Dieese/Seade/FJP/Sedese-MG/MTE. Elaboração própria.
Obs.: Na categoria “patrões”, incluíram-se os “empregadores”, os “donos de negócio familiar” e os “outros”; entre os “sem carteira” estão os “assalariados não sabe” (os que não sabem se têm carteira).

Gráfico 3
Distribuição (em %) de posições na ocupação por faixas etárias
RMBH – 2005-2006



Fonte: PED-RMBH. Convênio Dieese/Seade/FJP/Sedese-MG/MTE. Elaboração própria.

Gráfico 4
Distribuição (em %) por faixa etária dos assalariados “com carteira”,
“sem carteira” e “do setor público” – RMBH – 1996-1997 e 2005-2006



Fonte: PED-RMBH. Convênio Dieese/Seade/FJP/Sedese-MG/MTE. Elaboração própria.

Gráfico 5
Distribuição (em %) por faixa etária dos autônomos “para o público” e
“para empresas” – RMBH – 1996-1997 e 2005-2006

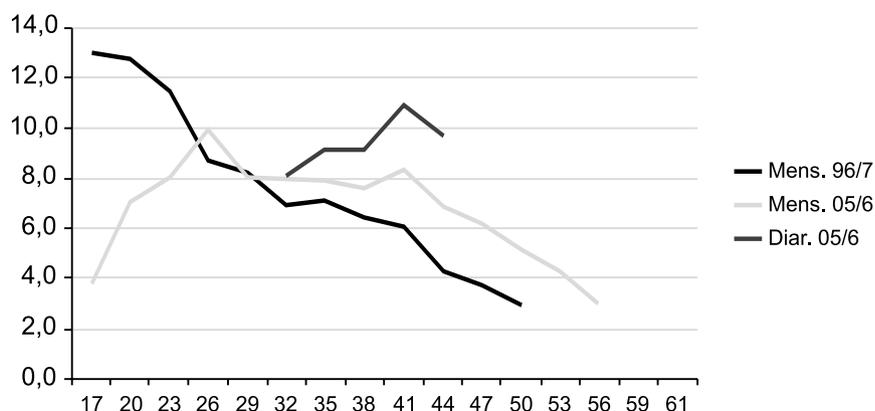
No caso dos empregados domésticos, ressaltam a diferença entre o perfil etário das mensalistas (mais jovens) frente ao das diaristas (mais velhas); e o envelhecimento acentuado das mensalistas entre 1996-1997 e 2005-2006 (Gráfico 6).

Quanto aos ocupados aqui denominados “patrões”, eles já revelavam uma distribuição etária envelhecida em 1996-1997, o que se aprofundou em 2005-2006 (Gráfico 7).

Uma medida resumo das distribuições etárias de cada posição na ocupação e da sua dispersão corresponde ao nível da idade média e respectivo desvio padrão.

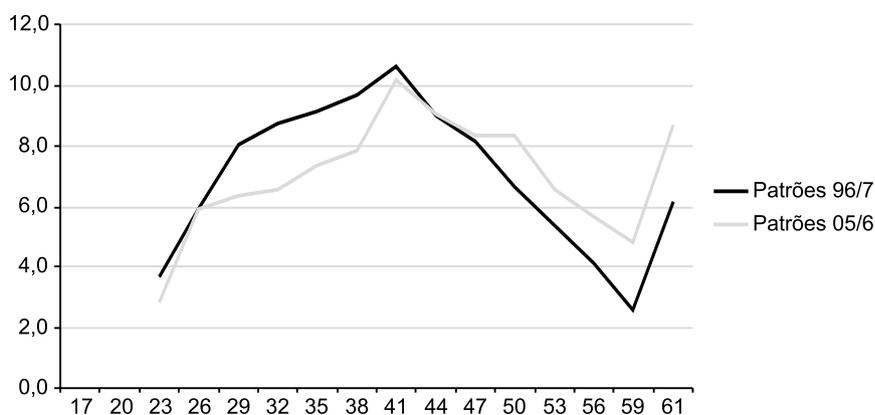
Em termos médios, à posição de “assalariado sem carteira assinada” tendem a corresponder os trabalhadores mais jovens, enquanto, no outro extremo, “donos de negócio familiar” e “empregadores” tendem a ser mais velhos (Gráfico 8). Os “autônomos” (para o público e para empresas) e os “assalariados do setor público” têm idade média intermediária e vivenciaram processo de envelhecimento no período a taxas também intermediárias. Na verdade, as idades médias de todas as categorias de posição na ocupação aumentaram entre 1996-1997 e 2005-2006, umas mais (“doméstico mensalista”, “dono de negócio familiar”, além de “trabalhador familiar”) e outras menos (“diarista”, “outros”, “assalariado com carteira” e “sem carteira”).

O perfil etário das posições na ocupação guarda relação com o tempo de permanência na ocupação (Gráfico 9). Deve-se alertar, contudo, para que os dados sejam considerados com alguma cautela, porque a concepção de “tempo de permanência na ocupação” adequa-se muito mais à relação assalariada



Fonte: PED-RMBH. Convênio Dieese/Seade/FJP/Sedese-MG/MTE. Elaboração própria.
Nota: Não é possível desagregação para “diaristas” em 1996-1997 e nem para alguns grupos etários.

Gráfico 6
Distribuição (em %) por faixa etária dos empregados domésticos, mensalistas e diaristas – RMBH – 1996-1997 e 2005-2006



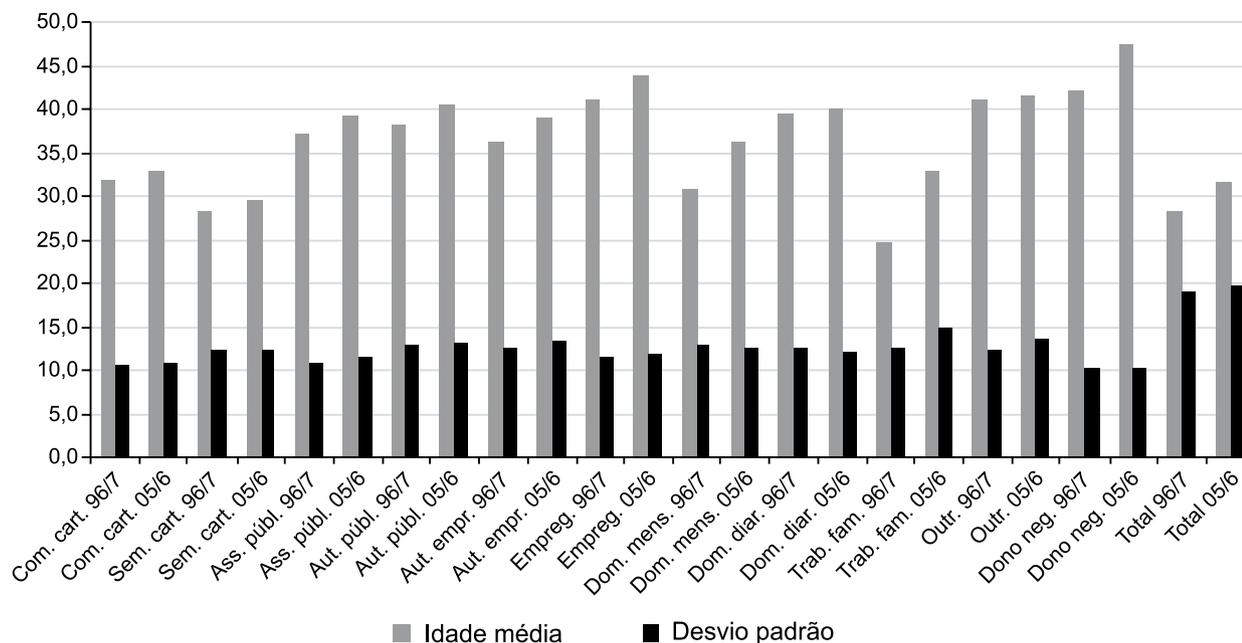
Fonte: PED-RMBH. Convênio Dieese/Seade/FJP/Sedese-MG/MTE. Elaboração própria.
Obs.: Na categoria “patrões”, incluíram-se os “empregadores”, os “donos de negócio familiar” e os “outros”.

Gráfico 7
Distribuição (em %) por faixa etária dos “patrões” RMBH – 1996-1997 e 2005-2006

do que às formas autônomas de trabalho. Por exemplo, um trabalhador autônomo para o público que, durante um mês, ficou sem clientes e, portanto, sem prestar serviços pode entender que esteve desempregado nesse período, enquanto outro, na mesma situação, pode continuar se identificando como ocupado na posição de autônomo.

Entre 1996-1997 e 2005-2006, com exceção de “assalariados sem carteira”, todas as posições revelam expansão do tempo de permanência na ocupação. E, abstraindo os “trabalhadores familiares”, em especial, e os “patrões”, a ordem das posições de acordo com a duração da permanência na ocupação não se alterou entre 1996-1997 e 2005-2006. Nos dois períodos, ressaltam o pouco

RETRATO DOS TRABALHADORES QUANDO JOVENS, ADULTOS E VELHOS:
PERFIL DAS POSIÇÕES NA OCUPAÇÃO POR IDADE E RENDIMENTO SEGUNDO A PED-RMBH

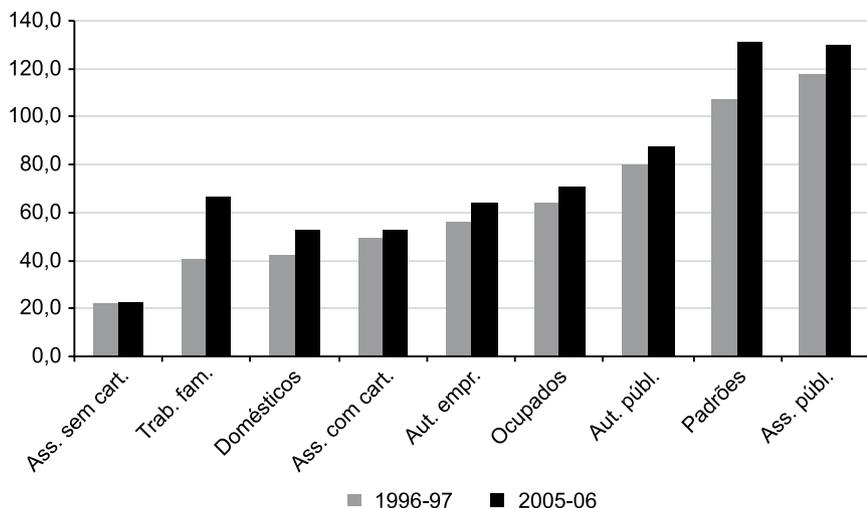


Fonte: PED-RMBH. Convênio Dieese/Seade/FJP/Sedese-MG/MTE. Elaboração própria.

Gráfico 8
Idades médias e desvios padrões dos trabalhadores por posição na ocupação RMBH – 1996-1997 e 2005-2006

tempo acumulado na ocupação pelos “sem carteira” e a amplitude de variação entre os tempos médios na ocupação segundo a posição, que cresciam de 22,7 meses (“sem carteira”, em 2005-2006) a 130,9 meses (“patrões”, em 2005-2006).

Tomando-se os dados de tempo de permanência na ocupação, segmentados por grupos



Fonte: PED-RMBH. Convênio Dieese/Seade/FJP/Sedese-MG/MTE. Elaboração própria.

Gráfico 9
Tempo médio de permanência na ocupação por posição (em meses), ordenado pela seqüência de 1996-1997 – RMBH – 1996-1997 e 2005-2006

etários, constatam-se outras diferenças entre as posições (Gráfico 10).

O tempo médio de permanência em cada posição na ocupação tende a aumentar, para todas elas, à medida que os trabalhadores são mais velhos. Por um lado, isso reflete uma obviedade: os trabalhadores recém-ingressos no mercado de trabalho como

ocupados ainda não tiveram tempo de acumular tempo na mesma ocupação, independentemente de qual posição ocupem. Por outro lado, parece existir uma tendência a um “acomodamento” (sem juízo de valor na expressão) que, com o passar do tempo, torna os trabalhadores mais estáveis em sua posição na ocupação. Entretanto, isso é mais verdadeiro para umas posições do que para outras. Os “assalariados sem carteira”, nos três grupos etários considerados, acumulam sempre o menor

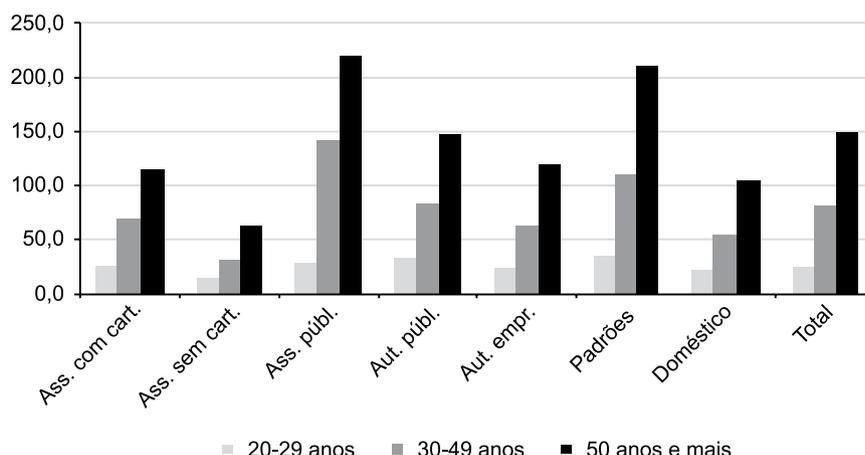
tempo na ocupação, enquanto, nos dois grupos mais velhos, os “assalariados do setor público” e, no grupo dos 20 anos, os “patrões” alcançam os intervalos mais longos na ocupação. E as diferenças absolutas, isto é, em meses, aumentam com a faixa etária considerada. No grupo “50 anos e mais”, os “assalariados do setor público” permanecem, em média, há 220,9 meses (pouco mais de 18 anos) na mesma ocupação e os “sem carteira”, 63,9 meses (pouco mais de 5 anos). O fato de a diferença relativa entre o tempo médio na ocupação dos “sem carteira” para o dos “assalariados do setor público” ser maior no grupo de 30 a 49 anos do que no grupo de 50 anos e mais pode estar associado à dificuldade de os “sem carteira” se retirarem do mercado de trabalho como aposentados.

Quanto às remunerações, pode ser identificada uma hierarquia salarial por posição na ocupação (Gráfico 11). Os menores valores eram pagos aos “domésticos” e, na seqüência, aos “assalariados sem carteira” e aos “autônomos para o público”. “Assalariados com carteira” e “autônomos para empresas” ganhavam rendimentos semelhantes e bem próximos ao do total dos ocupados. “Assalariados do setor público” e, principalmente, “outros” (categoria composta quase totalmente por profissionais universitários autônomos) e “empregadores” recebiam rendimentos bem superiores aos das outras posições.

A estrutura salarial por posição identificada em 2005-2006 era muito semelhante à de 1996-1997. Segundo os rendimentos médios, a comparação entre as duas

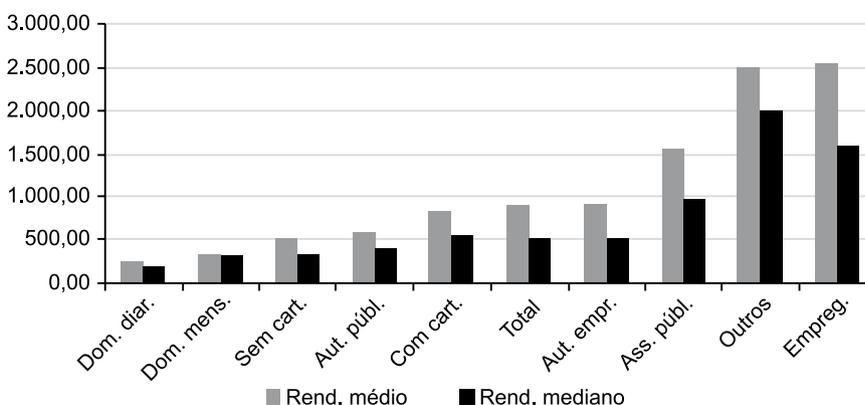
estruturas revela que a principal transformação diz respeito à expressiva queda relativa dos rendimentos médios de “empregadores” e de “outros”, tornando a estrutura um pouco menos desigual. As outras mudanças podem ser consideradas pequenas (Gráfico 12). Ainda assim, em 2005-2006, em termos médios, os “empregadores” e “outros” recebiam o equivalente a 10 vezes o auferido por “domésticos diaristas”.

Já a comparação da hierarquia de remunerações segundo os valores medianos dos dois biênios revela estruturas semelhantes com algumas mudanças sutis (Gráfico 13).



Fonte: PED-RMBH. Convênio Dieese/Seade/FJP/Sedese-MG/MTE. Elaboração própria.
Obs.: O “total” inclui a posição “trabalhadores familiares”, que, no entanto, isoladamente não apresentou representatividade amostral.

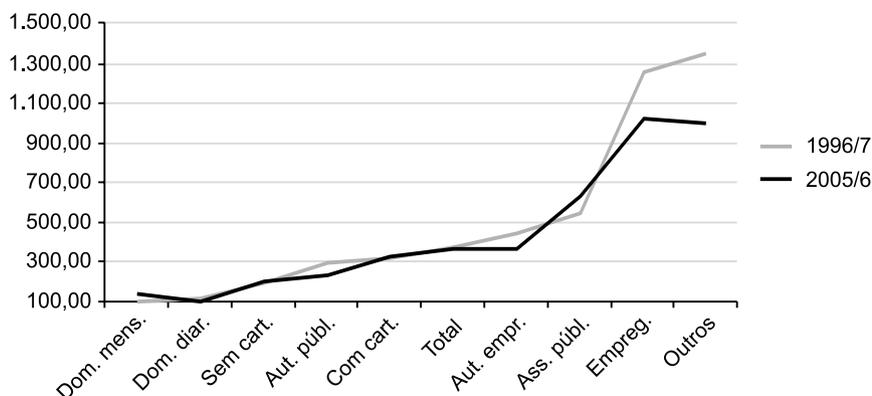
Gráfico 10
Tempos médios (em meses) de permanência na ocupação por posição de ocupados segundo faixas de idade – RMBH – 2005-2006



Fonte: PED-RMBH. Convênio Dieese/Seade/FJP/Sedese-MG/MTE. Elaboração própria.
Obs.: Não se incluíram os “trabalhadores familiares”, uma vez que não auferem rendimentos. Os “donos de negócio familiar” com rendimentos declarados positivos não agregam amostra representativa. No “total dos ocupados” consideraram-se apenas os ocupados com rendimentos positivos declarados.

Gráfico 11
Níveis médios e medianos dos rendimentos brutos no trabalho principal (em R\$) dos ocupados por posição na ocupação – RMBH – 2005-2006

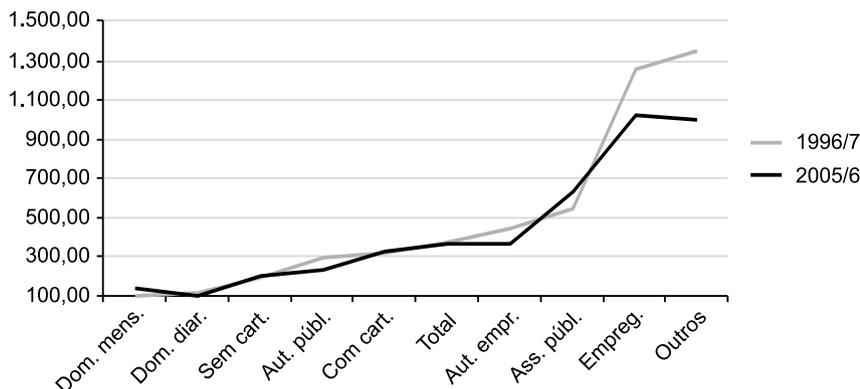
RETRATO DOS TRABALHADORES QUANDO JOVENS, ADULTOS E VELHOS:
PERFIL DAS POSIÇÕES NA OCUPAÇÃO POR IDADE E RENDIMENTO SEGUNDO A PED-RMBH



Fonte: PED-RMBH. Convênio Dieese/Seade/FJP/Sedese-MG/MTE. Elaboração própria.

Obs.: Não se incluíram os “trabalhadores familiares”, uma vez que não auferem rendimentos. O “total dos ocupados” foi calculado apenas para ocupados com rendimentos positivos declarados. Os “donos de negócio familiar” com rendimentos declarados positivos não agregam amostra representativa em 2005–2006. Os rendimentos não foram ajustados por tamanho de jornada. Em 1996–1997, o rendimento dos “domésticos mensalistas” é a base 100,00; e, em 2005–2006, o dos “diaristas”.

Gráfico 12
Índices das médias dos rendimentos brutos no trabalho principal por posição na ocupação (com base no menor rendimento médio) RMBH – 1996-1997 e 2005-2006



Fonte: PED-RMBH. Convênio Dieese/Seade/FJP/Sedese-MG/MTE. Elaboração própria.

Obs.: Não se incluíram os “trabalhadores familiares”, uma vez que não auferem rendimentos. O “total dos ocupados” foi calculado apenas para ocupados com rendimentos positivos declarados. Os “donos de negócio familiar” com rendimentos declarados positivos não agregam amostra representativa em 2005–2006. Os rendimentos não foram ajustados por tamanho de jornada. Em 1996–1997, o rendimento dos “domésticos mensalistas” é a base 100,00; e, em 2005–2006, o dos “diaristas”.

Gráfico 13
Índices das medianas dos rendimentos brutos no trabalho principal por posição na ocupação (com base no menor rendimento mediano) RMBH – 1996-1997 e 2005-2006

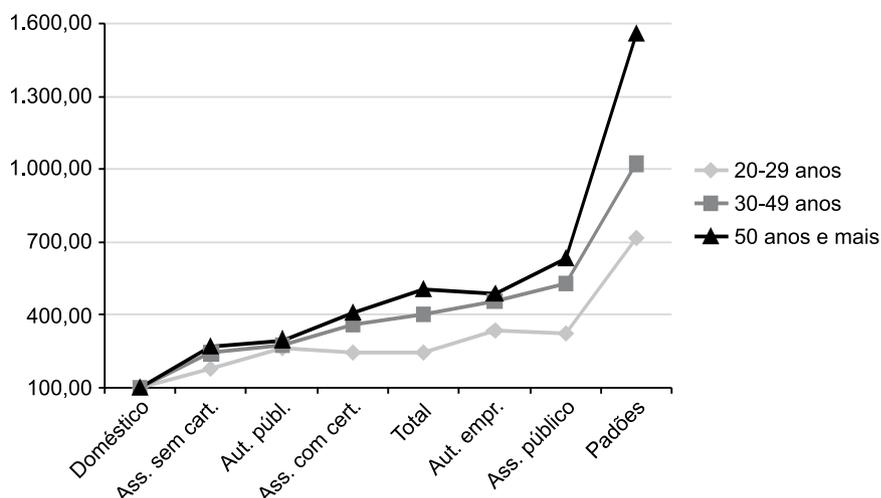
Segmentando os trabalhadores ocupados em grupos de idade e agregando as posições na ocupação em nova forma, a hierarquia remuneratória identificada se confirma (Gráficos 14 e 15). A comparação, entre os dois períodos analisados, dos indicadores de remuneração segmentados por grupos de idade e posição revela que a diminuição da dispersão salarial foi generalizada entre os grupos etários e causada principalmente pela redução relativa da remuneração da posição “patrões”, em especial no grupo de idade mais elevada. “Autônomos para empresa” e “autônomos para o público” também tiveram redução

expressiva de seu índice de remuneração, enquanto “assalariados do setor público” foram os que menos viram o índice de seu rendimento médio se reduzir.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

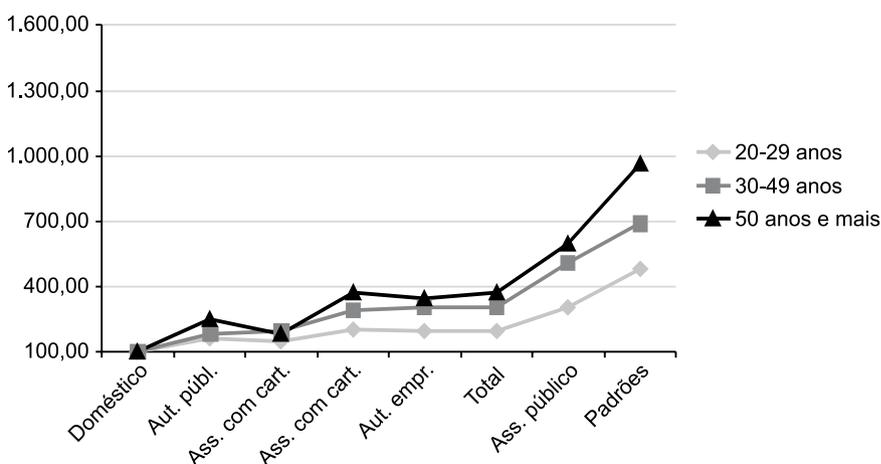
Analisando-se as distribuições etárias das posições na ocupação vigentes na RMBH em 2005-2006, identificaram-se padrões distintos de inserção no mercado de trabalho segundo a idade: os “assalariados do setor privado” tendem a ser mais jovens; os “autônomos”, os “assalariados do setor público” e os “empregados domésticos” tendem a ter idades intermediárias; e os “empregadores”, “donos de negócio familiar” e os “outros” (em grande medida, profissionais universitários autônomos) tendem a ser mais velhos. Ainda que com perfis mais jovens, essas mesmas relações vigoravam em 1996-1997 na região. Parecem existir, portanto, padrões de composição etária das posições na ocupação, relativamente estáveis, na metrópole de Belo Horizonte.

Também quanto à hierarquia de rendimentos foi identificado um padrão em 2005-2006, que equivalia, com pequenas alterações, ao vigente em 1996-1997. Do menor para o maior rendimento bruto do trabalho principal médio, a escala era: “empregados domésticos”, “assalariados sem carteira”, “autônomos para o público”, “assalariados com carteira”, “autônomos para empresas”, “assalariados do setor público”, “outros” e, por fim, “empregadores”. A redução da dispersão salarial ocorrida entre 1996-1997 e 2005-2006 pode ser considerada um aspecto positivo, mesmo não tendo sido avaliados os níveis dos ren-



Fonte: PED-RMBH. Convênio Dieese/Seade/FJP/Sedese-MG/MTE. Elaboração própria.
 Obs.: Por falta de representatividade amostral, não se incluíram os "trabalhadores familiares". O "total dos ocupados" foi calculado apenas para ocupados com rendimentos positivos declarados.

Gráfico 14
 Índice de rendimento médio por posição na ocupação, segundo grupos de idade, ordenado pela hierarquia do grupo de 30 a 40 anos de idade (rendimento de "domésticos" = 100) – RMBH – 1996-1997



Fonte: PED-RMBH. Convênio Dieese/Seade/FJP/Sedese-MG/MTE. Elaboração própria.
 Obs.: Não se incluíram os "trabalhadores familiares". O "total dos ocupados" foi calculado apenas para ocupados com rendimentos positivos declarados.

Gráfico 15
 Índice de rendimento médio por posição na ocupação, segundo grupos de idade, ordenado pela hierarquia do grupo de 30 a 40 anos de idade (rendimento de "domésticos" = 100) – RMBH – 2005-2006

dimentos, mas apenas as relações entre eles. Pelo menos em parte, esse estreitamento da dispersão de rendimentos do trabalho deve decorrer do processo de elevação por que vem passando o salário mínimo desde 1995, uma vez que as categorias de base (domésticos e assalariados sem carteira) têm seus rendimentos muito vinculados ao valor do mínimo. É interessante constatar que, dessa forma, o Brasil vivenciaria agora o fenômeno reverso ao identificado por Bacha (1978) para a década de 1970. Ou seja, no

presente, o aumento do valor real do salário mínimo estaria promovendo o fechamento do leque salarial e, conseqüentemente, diminuindo a desigualdade entre rendimentos do trabalho.

A distribuição etária das posições na ocupação na RMBH corrobora a constatação de Ramos, Rios-Neto e Wajnman (1997, p. 35) de que "[...] o trabalho assalariado sem carteira parece ser predominantemente uma forma inicial de inserção no mercado de trabalho [...]". Os empregados assalariados sem carteira acumulam, em média, pouquíssimo tempo na mesma ocupação, o que pode significar, primeiro, que se desligam voluntariamente de seus empregos para buscar outros com melhores condições ou para retornar à inatividade econômica; ou, segundo, que sofrem os efeitos das decisões dos empregadores de demiti-los depois de breve intervalo desde a contratação, sendo que, no caso de serem substituídos, esses trabalhadores estariam sofrendo os efeitos da rotatividade. Ademais, os "sem carteira" auferem baixos salários, em valores pouco superiores ao

do salário mínimo. Essas duas características do trabalho sem carteira assinada, isto é, pouco tempo de permanência na ocupação e baixos salários, parecem ser correlacionadas. Assim, o empregado sem carteira recebe baixa remuneração, permanece por pouco tempo na ocupação, decide demitir-se ou é demitido, busca outro emprego, que, sendo um emprego sem carteira, reiniciaria o ciclo.

Quanto às outras duas categorias de empregados assalariados, não doméstico, ou seja, "assalaria-

do do setor público” e “assalariado com carteira”, elas guardam diferenças expressivas entre si. Seja no que se refere ao perfil etário, seja na dimensão da remuneração ou do tempo de permanência na ocupação, esses dois grupos de assalariados são muito distintos entre si, o que deveria fazer com que se evitasse tratar tais segmentos num único agregado ou que, pelo menos, fosse feito com muita cautela.

A estabilidade das estruturas etárias por posição na ocupação nos dois períodos analisados faz suspeitar que os ocupados iniciem sua vida economicamente ativa como assalariados do setor privado e, mais tarde, alguns deles transitem para outras formas de inserção, uma parcela o fazendo para formas mais vulneráveis (como “domésticos diaristas” ou “autônomos para o público”) e outra, para formas mais seguras (como “assalariados do setor público”, “autônomos para empresas” e “outros”). Essas transições entre posições na ocupação tendem obviamente a se refletir nos rendimentos: os que transitam para formas mais vulneráveis tenderiam a passar por uma degradação salarial, e os que migram para formas mais seguras conseguiriam elevar seus rendimentos. As “transições virtuosas” (as direcionadas para posições mais seguras) podem decorrer de processos vivenciados ao longo da vida ativa, de acúmulo de experiência profissional, de recursos financeiros e de clientela, bem como de alcance de níveis educacionais mais elevados.

Com base apenas na dimensão de rendimento, as posições de “domésticos mensalistas”, “domésticos diaristas”, “assalariados sem carteira” e “autônomos para o público” podem ser vistas como as mais vulneráveis no mercado de trabalho da RMBH. Essas posições apresentam padrões etários distintos e, portanto, necessidades diferentes, o que deveria orientar a elaboração de políticas públicas específicas. Os “sem carteira” são, em boa medida, indivíduos jovens, provavelmente ingressando no mercado de trabalho, com possíveis dificuldades de comprovar experiência anterior e necessidade de compatibilizar trabalho e continuidade de formação. Os “domésticos diaristas” e os “autônomos para o público” são

pessoas mais velhas, provavelmente com maiores responsabilidades familiares e que possivelmente enfrentam impedimentos para obter um emprego assalariado estável e, no caso das *diaristas*, obstáculos para compatibilizar trabalho “no mercado” e no próprio domicílio. Talvez as principais carências dos “domésticos mensalistas” (e, em boa medida, também dos “diaristas”) se refiram à ampliação de sua profissionalização; ao reconhecimento de direitos trabalhistas básicos; e à viabilização, mediante acesso a cursos de educação regular

e profissional, de recursos para a busca de outras formas de inserção no mercado de trabalho. Por fim, em função da segregação espacial que ordena a construção da metrópole, todos esses profissionais devem sofrer com os custos, financeiros e de tempo, impostos pelas longas distâncias a serem encaradas no deslocamento para o trabalho e, por isso, políticas de transporte adequadas poderiam beneficiá-los enormemente.

As “transições virtuosas” [...] podem decorrer de processos vivenciados ao longo da vida ativa, de acúmulo de experiência profissional, de recursos financeiros e de clientela, bem como de alcance de níveis educacionais mais elevados.

REFERÊNCIAS

- BACHA, Edmar Lisboa. Hierarquia e remuneração gerencial. In: TOLIPAN, Ricardo; TINELLI, Arthur Carlos (Coord.) *A controvérsia sobre a distribuição de renda e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p. 124-155.
- CORSEUIL, Carlos Henrique (Ed.). *Estrutura salarial: aspectos conceituais e novos resultados para o Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2002. 152 p.
- HIRATA, Guilherme Issamu; MACHADO, Ana Flávia. *Escolha ocupacional e transição no Brasil metropolitano – uma análise com ênfase no setor informal*. [S.l.], 2007. Mimeo.
- RAMOS, Lauro; RIOS-NETO, Eduardo; WAJNMANN, Simone. Perfis etários, posição na ocupação e desigualdade de rendimentos no Brasil. *Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 7, n. 1, p. 11-41, maio 1997.
- SEDLACEK, Guilherme Luís; BARROS, Ricardo Paes de; VARANDAS, Simone. Segmentação e mobilidade no mercado de trabalho: a carteira de trabalho em São Paulo. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 87-104, abr. 1990.
- WAJNMANN, Simone. *A ocupação na perspectiva de ciclo de vida: uma aplicação do modelo de multiestados ao caso brasileiro*. 1995. 115 f. Tese (Doutorado em Demografia) – Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1995.

Os jovens nos anos 1990: desemprego, inclusão tardia e precariedade

Ângela Borges*

Resumo

No Brasil, a partir de 1990, as dificuldades de inserção dos jovens tornaram-se mais agudas, explicitando-se em taxas de desemprego que, em alguns momentos, chegam a alcançar entre um terço ou mais do grupo etário de transição da adolescência para a juventude e no retardamento do ponto de inflexão dessas taxas, que deste modo ainda se mantêm muito elevadas entre os jovens adultos. Neste trabalho, na linha dos estudos que vêm se debruçando sobre as transições para a vida adulta, procura-se compreender melhor o caráter destas mudanças e observar em que medida elas podem estar configurando um novo padrão de entrada e permanência no mercado de trabalho a partir da análise das mudanças na relação com (e no) mercado de trabalho, experimentadas pelos jovens residente nas áreas urbanas do país, que tinham entre 15 a 19 e entre 20 a 24 anos no início dos anos 90. Recorre-se, portanto, a grupos geracionais abertos, os quais, apesar de sujeitos a variações significativas provocadas por movimentos migratórios internos (rural-urbano) e externos se constituem em um recurso válido para a análise pretendida. São analisadas as taxas de atividade, desemprego, inatividade e de ocupação e as formas de inserção destes grupos geracionais para o período 1992 – 2006, observando o comportamento desses indicadores no início e no final do período.

Palavras-chave: Jovens. Mercado de trabalho. Desemprego. Grupos geracionais.

INTRODUÇÃO

Historicamente, mesmo em fases de expansão da economia, a entrada dos jovens no mercado de trabalho e a conquista de uma posição estável neste mercado foram marcadas por dificuldades e tensões. No Brasil, a partir de 1990, no bojo da reestruturação produtiva e do re-desenho do padrão de desenvolvimento, essas dificuldades e tensões tornaram-se mais agudas, e foram explicitadas nas taxas de desemprego, que, em alguns momentos,

Abstract

Difficulties of inserting young people into the Brazilian labour market became more acute after 1990, explicit in unemployment rates that, at some moments, reached one third or more of the age group in transition from adolescence to young adults. Thus the point of inflection for these two rates, which is still very high amongst young adults, is delayed. This paper, along the lines of studies being developed on transitions to adult life, aims to give a better understanding of the nature of these changes and observe to which extent they can configure a new pattern of entrance and permanence in the labour market, based on the analysis of the changes in their relationship with (and in) the labour market, experienced by young people resident in the country's urban areas who were between 15 and 19 and 20 and 24 years old at the beginning of the 1990s. However, it turns to open generation groups, who, despite being subject to significant variations provoked by internal (rural-urban) and external migratory movements, is a valid resource for the intended analysis. The rates of activity, unemployment, inactivity and occupation are analysed and the manner of inserting these generation groups for 1992 to 2006, observing the behaviour of these indicators at the beginning and end of this period.

Keywords: Youth. Young adults. Labour market. Unemployment. Generation groups.

chegaram a alcançar 1/3 ou mais do grupo etário de transição da adolescência para a juventude, e no retardamento do ponto de inflexão dessas taxas, que deste modo ainda se mantêm muito elevadas entre os jovens adultos.

Desemprego juvenil mais elevado, com taxas sempre muito superiores à dos adultos, e a maior presença de jovens entre os desempregados em termos relativos são fenômenos normais, pois a idade constitui-se num dos atributos relevantes na determinação das chances de inserção no mercado de trabalho.

* Doutora em Ciências Sociais, professora e coordenadora do Programa de Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania da UCSal, pesquisadora do Núcleo de Estudos do Trabalho e Pesquisadora associada do CRH/UFBA. angelamc@ucsal.br

Tal relevância deriva da relação particular que os indivíduos têm com a atividade produtiva em cada fase da vida, relação essa que, embora variando de uma sociedade para outra, ao longo do tempo, entre as classes e, ainda, entre os gêneros, tende a ser mais forte nas duas ou três primeiras décadas da idade adulta, isto é, entre os 20 e os 50 anos e, sobretudo para os homens¹, quase impositiva.

Nas sociedades capitalistas, a variável idade é particularmente fundamental na configuração das preferências dos empregadores, as quais moldam e, ao mesmo tempo, são moldadas pelas normas sociais vigentes, reforçando desse modo o papel central desempenhado pelos adultos jovens na força de trabalho diretamente subordinada ao capital.

Essas preferências são relevantes ainda na segmentação dos trabalhadores em força de trabalho primária e secundária, uma clivagem que não é neutra em relação à idade (nem ao gênero), sendo, pelo contrário, em boa medida, informada pelos valores e normas que, numa dada sociedade e num determinado tempo histórico, estabelecem de forma mais ou menos rígida os papéis a serem desempenhados por homens e mulheres em cada um dos ciclos da vida.

Em síntese, o perfil etário dos ocupantes dos lugares existentes no mercado de trabalho vai ser resultante tanto de fatores objetivos, a exemplo das necessidades do processo de produção e da composição da oferta de força de trabalho em cada contexto e em cada tempo histórico, como de valores e estereótipos dominantes na sociedade e das normas, valores e instituições que regulam as entradas e saídas do mercado de trabalho e os termos da contratação e dispensa de trabalhadores.

Para compreender essa importância que as idades assumem no mercado de trabalho, é necessário considerar também que, neste mercado, de forma mais explícita do que em outros espaços do mundo social, as idades são socialmente construídas (BOURDIEU, 1983) e, mais que isso, como afirma Langevin, o mercado é “um dos lugares onde se elaboram as regras de legitimação do valor das idades” (LANGEVIN, 1998, p. 139).

¹ Embora cada vez mais também para as mulheres.

Nele, a juventude, a maturidade e a velhice são conceitos que não remetem necessariamente à idade biológica, expressando, pelo contrário, conflitos geracionais e interesses vários, em especial do capital e do Estado, que usam e abusam do poder de nomear para decretar, conforme lhes seja mais conveniente, a “imaturidade” ou, ao contrário, a “contemporaneidade” dos mais novos – mesmo que não sejam tão jovens assim – e o

“envelhecimento” ou a “experiência virtuosa” dos mais velhos – aqui também não importando se a idade desses trabalhadores permite enquadrá-los na categoria de velhos, definida em função de parâmetros biomédicos².

No mercado de trabalho, este processo de construção social das idades é particularmente evidente no momento da integração das novas gerações no mundo do trabalho: os adolescentes e jovens passam sempre por período mais ou menos longo de procura de emprego, constituem o segmento mais facilmente demitido em momentos de retração da demanda e de ajustes e quanto mais jovens, mais são considerados força de trabalho secundária (OFFE, 1989), à qual são destinados os postos de trabalho menos estratégicos e menos exigentes em termos de qualificação e experiência.

Além disso, embora necessários e amplamente recrutados pelas empresas, a contratação dos jovens – sobretudo nas faixas de menor idade – com frequência é feita sob formas que fogem do contrato padrão³, inclusive aquelas que implicam na burla de direitos, consideradas, pelos empregadores, como mais “adequadas” para trabalhadores ainda em fase de formação, de aprendizagem para a vida ativa e cujo trabalho tende a ser visto, na sociedade, como uma atividade secundária comparativamente a outras que desempenham, a exemplo dos estudos.

Outro elemento cuja consideração prévia é fundamental na discussão da relação do jovem com o

² Vários fenômenos observados no mercado de trabalho deixam claro o seu papel na construção das idades, assim como a importância das idades no estabelecimento de clivagens importantes. Por exemplo, o envelhecimento profissional varia de acordo com a profissão ou ocupação: uns começam a trabalhar mais cedo e envelhecem também mais cedo (como os operários), enquanto outros ingressam e saem do mercado mais tarde, e o seu envelhecimento é mais prolongado e valorizado (como os professores universitários), sendo esta diferença coletivamente legitimada por normas sociais e culturais (LANGEVIN, 1998).

³ No caso brasileiro, a CLT e o Estatuto do Funcionário Público.

mercado de trabalho é o papel determinante das variáveis macroeconômicas, isto é, da situação da economia e do mercado de trabalho no momento da entrada de uma dada geração no mercado de trabalho, pois terão influência marcante na trajetória futura desse jovem.

Por esta razão, o recurso à análise do percurso de grupos geracionais abertos⁴ (GGAs) aqui utilizado pode aportar importantes contribuições para o conhecimento do impacto, sobre os trabalhadores, das transformações sofridas pela economia brasileira na última década do século XX, na medida em que este tipo de análise permite captar tanto os efeitos de idade quanto os efeitos de período⁵ (mudanças no contexto macroeconômico e seus reflexos no mercado de trabalho).

A consideração dos efeitos de período é particularmente relevante em contextos de mudanças estruturais, quando as teorias que buscam explicar a situação dos jovens no mercado de trabalho a partir do *modus operandi* das empresas e das especificidades da mão-de-obra juvenil já não conseguem dar conta do elevado desemprego que atinge este segmento, nem das barreiras por ele encontradas para conquistar uma posição estável nesse mercado.

Neste artigo, procura-se compreender melhor o caráter das mudanças no âmbito do trabalho engendradas pela reestruturação produtiva dos anos 90 do século passado, observando em que medida elas podem estar configurando um novo padrão de entrada e permanência no mercado de trabalho a partir da análise das mudanças experimentadas por dois grupos geracionais abertos, os quais, na ausência de pesquisas longitudinais sistemáticas, se constituem em um recurso válido para a análise pretendida.

O estudo baseia-se em dados da PNAD e toma como referência espacial o Brasil urbano. Ou seja, trabalha-se com uma média referida a mercados de trabalho bastante heterogêneos: os grandes mercados de trabalho metropolitanos do Sudeste, os mais estruturados do País, outros grandes mercados metropolitanos distribuídos em todo o território nacional

e uma miríade de médios e pequenos mercados locais, na maioria dos casos pouco dinâmicos e não estruturados, com reduzida proporção de postos de trabalho protegidos. Adianta-se que a utilização da média do Brasil urbano naturalmente faz com que processos muito marcantes nos mercados de trabalho metropolitanos, os mais estudados, apareçam aqui bem mais atenuados.

Os grupos geracionais selecionados são formados pelos jovens que tinham entre 15 e 19 anos (GGA 1) e entre 20 e 24 anos (GGA 2) em 1992. Busca-se captar, portanto, as trajetórias dos primeiros grupos de jovens que vivenciaram a experiência de inserção no mercado de trabalho a partir do momento em que o processo de reestruturação produtiva vai se tornando sistêmico⁶ no Brasil.

São analisadas, para os dois grupos, a relação escola-trabalho, as taxas de atividade e de desemprego, as formas de inserção, a participação no sistema previdenciário, a jornada de trabalho e os rendimentos, no período 1992-2006.

Não sendo a juventude homogênea, a análise da sua relação com o trabalho deve considerar a diversidade de trajetórias que resultam das suas múltiplas clivagens (classe, gênero, cor, escolaridade, etc) e a interação entre elas. Na impossibilidade de abarcar todas estas dimensões nos limites de um artigo, a análise centrar-se-á nas diferenças de gênero, uma das principais clivagens na relação dos jovens com o trabalho e na transição para a vida adulta.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE O PERÍODO ESTUDADO

No Brasil, como sabido, o ajuste macroeconômico dos anos 1990, pautado nas recomendações do Consenso de Washington, foi acompanhado por uma reestruturação produtiva selvagem que se seguiu à abertura da economia, realizada sem qualquer planejamento ou política industrial, resultando em baixas taxas de crescimento durante quase toda a década, com impactos profundos sobre o mercado de trabalho.

⁴ Grupos formados por indivíduos de uma mesma idade, afetados pela mortalidade e pela entrada e saída de pessoas por migração.

⁵ Ver RIOS-NETO, E. L.; OLIVEIRA, A. M. H. C. Aplicação de um modelo de idade-período-coorte para a atividade econômica no Brasil Metropolitano. In: WAJNMAN, S.; MACHADO, A. F. (Orgs.), *Mercado de Trabalho. Uma análise a partir das pesquisas domiciliares*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

⁶ No Brasil, a reestruturação produtiva iniciou-se nos últimos anos da década de 80, nos setores mais expostos à concorrência internacional, a exemplo da petroquímica. Mas é a partir dos anos 90, com a abertura da economia, que todas as empresas, de todos os setores, empreendem ajustes para adequar-se aos novos termos da competição intercapitalista. Sobre o assunto, ver Druck (1999); Druck e Franco (2007) e Guimarães (2004).

Esses impactos se explicitaram na rápida elevação das taxas de desemprego e na precarização dos vínculos empregatícios, processos que atingiram todos os trabalhadores, mas com maior intensidade os jovens (POCHMANN, 1998), os primeiros a serem demitidos, pelo baixo custo dessas demissões e pelo reduzido investimento realizado pelas empresas nesses trabalhadores. Ademais, com a rápida elevação do desemprego e queda generalizada dos salários, os adultos passaram a disputar com os jovens os postos de trabalho com remuneração mais baixa do núcleo formal da economia, deslocando-os para os empregos precários na cascata de subcontratação.

Além de enfrentarem um desemprego elevado, os jovens trabalhadores e aqueles que buscavam o primeiro emprego se defrontaram com um mercado de trabalho com exigências crescentes de escolarização formal e de formação contínua, mas que, simultaneamente, passou a oferecer recompensas declinantes às credenciais do sistema educacional. Essa contradição está relacionada com a rápida expansão do número de diplomados nos níveis médio e superior – em parte dos casos oriundos de instituições com ensino de baixa qualidade – exatamente quando a reestruturação produtiva e o novo perfil de inserção da economia brasileira no cenário mundial (produção de commodities e de bens com baixo valor agregado e baixo padrão tecnológico) levaram à contração do número de postos de trabalho mais qualificados e mais bem remunerados.

Como resultado dessa combinação de fatores, a partir de então três fenômenos tornam-se frequentes na relação dos jovens brasileiros com o trabalho: elevado desemprego, inclusive para aqueles que estudaram; situações de sobrequalificação no trabalho; e emigração, sobretudo de indivíduos com escolaridade mais elevada.

Depois de mais de dez anos de destruição de empregos – principalmente daqueles com carteira assinada –, a economia brasileira passou a registrar uma recuperação do emprego no início dos anos 2000, com a retomada do crescimento viabilizada, principalmente, pela desvalorização do dólar e pela

Depois de mais de dez anos de destruição de empregos [...] a economia brasileira passou a registrar uma recuperação do emprego no início dos anos 2000

expansão generalizada da economia mundial – pela primeira vez depois dos anos 60 do século XX –, a qual provocou uma elevação da demanda pelos produtos da pauta de exportação brasileira, com efeitos extremamente positivos sobre as atividades do agronegócio. Em seguida, a redução da taxa de juros e ampliação do crédito ao consumidor, possibilitadas pela melhora do ambiente econômico, e uma ainda tímida recuperação dos salários repercutiram positivamente sobre o consumo interno, também estimulado pelo efeito das transferências de renda para os segmentos mais carentes, reforçando a espiral do crescimento com efeitos positivos sobre a geração de emprego.

Como essa recuperação do emprego ocorreu, em grande parte, nos segmentos mais organizados da economia, como a indústria de transformação, observou-se também, pela primeira vez depois da reestruturação dos anos 1990, o aumento do número de postos de trabalho socialmente protegidos (com carteira assinada), porém dentro do perfil salarial rebaixado que caracteriza as economias centradas no baixo custo – sobretudo o custo do trabalho –, que vai se configurando como o novo modelo de desenvolvimento do País. Assim, entre 2002 e 2006, a totalidade do saldo de empregos com carteira assinada gerado nos mercados de trabalho das áreas urbanas do Brasil situava-se abaixo da faixa salarial de até dois salários mínimos, reforçando a histórica concentração da estrutura ocupacional do país nas faixas de baixos rendimentos (DEDECCA, 2006).

Nesse ambiente macroeconômico, as dificuldades de acesso ao trabalho, as reduzidas perspectivas profissionais e as limitadas oportunidades de autonomia financeira experimentadas pelos jovens foram colocadas no centro do debate sobre a questão social brasileira, tal como já havia ocorrido nos países centrais, com o fim do ciclo de expansão do pós-guerra denominado fordismo. No caso brasileiro, a centralidade dessa questão tem sido reforçada pelas suas conseqüências negativas sobre os níveis de exposição a riscos sociais extremamente graves de largos contingentes de jovens de famílias pobres, os mais fortemente atingidos pelas mudanças do mercado de trabalho.

OS DOIS GRUPOS GERACIONAIS

Os grupos geracionais selecionados neste estudo correspondem aos grupos quinquenais⁷ entre 15 e 19 anos e entre 20 e 24 anos em 1992, formados por jovens nascidos entre o ano de 1968 e o final dos anos 1970. Um período que teve o seu início marcado por alguns anos de vigoroso crescimento econômico e que terminou com o colapso de um modelo fincado em volumosos investimentos e forte intervenção do Estado, através dos Planos Nacionais de Desenvolvimento, financiados pelo endividamento externo e por uma brutal contenção dos salários de base, no contexto da ditadura militar.

Entre 1968 e 1977, quando nasceram os primeiros e os últimos integrantes dos grupos geracionais estudados, o PIB per capita mais do que dobrou. Tal crescimento resultou em uma elevadíssima concentração da renda, com o índice de Gini alcançando 0,625 no final dos anos 1960. Nos trinta anos seguintes, a concentração da renda permaneceu elevada, com redução algo significativa apenas nos anos 2000, em consequência da recomposição do salário mínimo, das transferências de renda para os mais miseráveis e do achatamento do leque salarial, mas, mesmo assim, no final do período analisado este indicador ainda era de 0,569.

Os jovens que tinham entre 20 e 24 anos, em 1992, nasceram entre 1968 e 1973, em pleno “milagre econômico” do regime autoritário, quando o PIB brasileiro registrava taxas de crescimento em torno de 10% a.a. e as oportunidades de emprego/ocupação eram amplas para os jovens de então⁸, parte deles pais daqueles que hoje formam os grupos geracionais estudados. Ressalte-se, ainda, que além do acesso mais fácil a um emprego, a expansão do número de postos de trabalho mais bem remunerados e com possibilidades de carreira no setor público e na iniciativa privada propiciou, a uma parcela não desprezível da geração de jovens que vivenciou

o “milagre”, amplas oportunidades de mobilidade sócio-ocupacional ascendente.

Já os adolescentes entre 15 e 19 anos em 1992 nasceram em um país cuja economia ainda crescia rapidamente (média de 8,0% a.a. de 1973 a 1977), mas que já apresentava claros sinais do esgotamento do modelo de crescimento, que se tornaram mais visíveis no final dos anos 1970/início dos 1980, quando o PIB cresceu apenas 3,5% a.a. como resultado de uma profunda recessão, nos últimos anos do período.

Os que eram jovens em 1992 se beneficiaram da ampliação do sistema educacional público e privado, integrando uma geração com escolaridade bem mais elevada do que a dos seus pais. Ainda assim, naquele ano, apenas 4,6% dos homens de 15 a 19 anos e 20,8% dos que tinham entre 20 e 24 anos tinham concluído o Ensino Médio ou estavam cursando a universidade, e o percentual dos que já haviam concluído o grau de ensino mais elevado não ultrapassava 1,4%.

Os indicadores femininos são um pouco melhores (com Ensino Médio completo, 6,4% do grupo de 15 a 19 anos e 27,7% dos que tinham entre 20 e 24 anos). Neste grupo, 2,1% possuíam diploma de nível superior.

Ou seja, no início do período estudado, a maior parte dos integrantes dos dois grupos geracionais tinha escolaridade inferior ao Ensino Médio, a qual já vinha sendo colocada como pré-requisito para a maioria dos postos de trabalho de melhor qualidade, em especial no segmento organizado da economia.

Nos anos seguintes, muitos desses jovens conquistaram níveis mais elevados de escolaridade, mas uma proporção elevada deles carregou um déficit de escolaridade para a idade adulta: em 2006, tinham o Ensino Médio completo ou mais 43,8% dos homens e 50,2% das mulheres do grupo de 15 a 19 anos em 1992. Já o grupo de 20 a 24 anos (como visto, majoritariamente fora da escola em 1992), com idades entre 34 e 38 anos em 2006, os percentuais dos que tinham alcançado o grau médio ou mais eram mais baixos: 39,5% e 43,9%, respectivamente. São, portanto, grupos geracionais que apesar de mais escolarizados do que as gerações anteriores,

Os que eram jovens em 1992 se beneficiaram da ampliação do sistema educacional público e privado

⁷ Cinco anos, inclusive os extremos.

⁸ Evidentemente, a maior parte das ocupações geradas nesse período era de baixa qualidade, mal remunerada e/ou precária, mas ainda assim, assegurava uma trajetória para a idade adulta menos problemática do que a vivenciada pelos jovens de hoje. Não deve ser esquecido que para uma parte daqueles jovens os empregos precários então existentes constituíram “portas de entrada” para melhores posições no sistema produtivo em expansão.

encontram-se em desvantagem em relação aos GGAs mais novos, que vivenciam o *boom* do ensino superior e de abertura deste grau de ensino às camadas mais pobres da população.

Esses dois grupos constituem a primeira geração de jovens brasileiros, majoritariamente urbana, a enfrentar, de modo duradouro, condições extremamente adversas para conseguir e se manter em um emprego ou ocupação. Como foi observado, eles se depararam com um mercado de trabalho em rápida e profunda transformação: desemprego aberto elevadíssimo – 11,7% na média das regiões metropolitanas, segundo a PME/IBGE; postos de trabalho intensamente transformados e em contínua reconfiguração; novas e mais elevadas exigências em termos de escolaridade; e trajetórias profissionais truncadas, com desemprego recorrente e trânsito freqüente entre atividade e inatividade e entre espaços sócio-ocupacionais.

Em 1992, um ano marcado por baixo crescimento, o PIB cresceu apenas 0,5%, em decorrência de uma abertura indiscriminada e da hiperinflação (1.157%, no acumulado do ano), a qual permaneceu elevada ainda em 1993 e até meados de 1994, quando foi implementada a última etapa do Plano Real, que levou à estabilização monetária.

As profundas diferenças entre o contexto macroeconômico e social no qual os jovens que constituem os dois grupos estudados vivenciaram as suas primeiras experiências no mercado de trabalho e aquele no qual seus pais, no passado, fizeram esta transição, resultaram em um acentuado distanciamento entre as referências e expectativas que lhes são transmitidas pela família e as condições objetivas que encontram para a realização destas expectativas.

Deste modo, os jovens dos anos 1990 viram-se desafiados a inventar seus próprios mapas cognitivos do mundo do trabalho, quando os do passado já não lhes serviam e quando a fluidez e ilegibilidade das relações de trabalho e das instituições do capitalismo contemporâneo tornam esta tarefa cada vez mais difícil e um esforço solitário de cada indivíduo, sobre quem o discurso neoliberal, hegemônico, descarrega toda a responsabilidade pelo sucesso ou fracasso profissional.

Essas diferenças entre as experiências de gerações de jovens na sua relação com o trabalho traduzem as profundas transformações no mercado de trabalho e a sua análise é importante para a percepção dos fenômenos novos no âmbito do trabalho, mas também da cultura, da sociabilidade, do consumo, das relações familiares, dentre outros, e suas implicações para o futuro (TELLES, 2006).

AS TRAJETÓRIAS DOS DOIS GRUPOS GERACIONAIS

A seguir, para cada um dos dois grupos geracionais selecionados são apresentados alguns indicadores capazes de sinalizar a evolução, ao longo do período 1992-2006, da sua relação com a escola e com o trabalho e, para os que estavam ocupados, das condições dessa inserção. As taxas foram calculadas por sexo, de modo a permitir observar em que medida diferenças e desigualdades referidas ao gênero foram relevantes na trajetória desses jovens.

Trajetórias masculinas

Em 1992, nos dois grupos geracionais, a maioria dos jovens já trabalhava. Esta situação é mais marcante no grupo de 20 a 24 anos, onde 80,6% dos jovens já eram trabalhadores e 68,7% já não freqüentavam a escola, tendo, portanto, no trabalho a sua principal atividade. No grupo de 15 a 19 anos, 57,8% também já trabalhavam, e os que apenas trabalhavam somavam mais de 1/3 desse GGA, no mesmo ano. Entre os homens, em ambos os grupos, essa centralidade do trabalho evoluiu rapidamente com a idade, embora isso seja menos intenso no grupo mais jovem, onde as proporções dos que continuaram estudando até os 20-24 anos ou mesmo até os 25-29 anos, combinando ou não os estudos com o trabalho, são mais significativas do que no grupo que tinha entre 20 e 24 anos em 1992. Esta é uma tendência que vai ser acentuada nos GGAs que completaram de 15 a 19 anos nos anos seguintes e foram mais beneficiados pela expansão da matrícula no nível médio e no ensino superior.

Tabela 1
Indicadores de atividade, desemprego, formas de inserção e relação trabalho/escola, homens, grupos geracionais selecionados – Brasil urbano – 1992-2006

Idade em 1992	15 a 19				20 a 24				
	Ano	1992	1997	2002	2006	1992	1997	2002	2006
Idade		15 a 19	20 a 24	25 a 29	29-33	20 a 24	25 a 29	30 a 34	34-38
Taxa de atividade		67,9	88,6	93,6	94,5	90,3	94,2	95,0	95,2
Taxa de desemprego		15,0	10,9	7,9	5,2	10,8	7,1	5,5	4,2
% ECC		32,1	52,8	50,7	55,7	53,9	53,8	48,3	53,4
% ESC		43,7	27,6	23,6	18,1	25,5	19,9	18,3	15,2
% CP		9,4	13,9	18,0	19,1	14,2	20,2	22,9	23,0
% contribuintes*		17,7	41,1	50,6	57,9	45,1	52,3	53,9	58,3
Só estudam		30,4	7,8	2,6	0,8	6,2	1,8	0,9	0,5
Só trabalham		34,1	62,9	76,3	82,2	68,7	80,3	83,6	85,7
Estudam e trabalham		23,7	16,0	9,8	7,3	11,9	7,1	6,2	5,5
Não estudam nem trabalham		11,8	13,3	11,2	9,6	13,2	10,8	9,3	8,2

Fonte: IBGE/PNAD.

ECC – Empregados com Carteira Assinada, Funcionários Públicos e Militares; ESC – Empregados sem Carteira Assinada; CP – Conta Própria; Contribuintes – Pessoas que contribuem para a Previdência.

* Percentual calculado sobre o total do grupo etário.

Corroborando essas informações, as taxas de atividade, já bastante elevadas no início do período analisado (90,3% para os que tinham de 20 a 24 anos), também sobem rapidamente para os jovens dos dois GGAs observados, alcançando picos em torno de 95% em 2006.

Em 1992, as taxas de desemprego eram bastante elevadas (15% e 10,8%, para os mais jovens e para os mais velhos, respectivamente), mas para os dois grupos essas taxas caem de forma consistente com o passar dos anos, embora se mantenham num patamar muito alto até os 24 anos. Em 2006, quando a economia já voltara a crescer, registrando uma geração expressiva de novos postos de trabalho, o grupo de 15 a 19 anos em 1992 já tinha entre 29 e 33 anos de idade e a sua taxa de desemprego situava-se em 5,2%. Já o grupo dos que tinham entre 20 e 24 anos no início do período alcançou, em 2006, idades entre 34 e 38 anos com uma taxa de desemprego de 4,2%. Embora as duas taxas do final do período sejam ainda elevadas – sobretudo se comparadas com o quase pleno emprego vigente até o início dos anos 1980 –, elas parecem sugerir que, para os homens, a exposição ao desemprego é fortemente influenciada pelo fator idade e se reduz sensivelmente a partir dos 30 anos de idade.

No entanto, é importante observar que outro indicador aponta em sentido contrário: o percentual de indivíduos, em cada um dos grupos geracionais, que “não estuda nem trabalha”, sensivelmente superior

à taxa de desemprego a partir dos 20 anos e que, ao contrário desta, não cai de modo marcante com o envelhecimento do GGA, alcançando, em 2006, 9,6% para o GGA 1 e 8,2% para o GGA 2. Esses números, que sinalizam para a exclusão de quase 10% dos jovens do sexo masculino dos GGAs estudados dos dois principais integradores, a escola e o trabalho, mostram a necessidade de estudos mais detalhados sobre este segmento aparentemente mais exposto aos riscos sociais mais graves. Estudos que consigam ir além da simples caracterização sócio-demográfica deste segmento e sejam capazes de indicar: quem são eles? Onde e como vivem? Serão sempre os mesmos indivíduos⁹? Quais os fatores que estão determinando esta exclusão e qual a importância relativa de cada um deles? Em que medida e em quais circunstâncias esta exclusão configura-se como uma situação socialmente problemática e grave? Finalmente, parece importante investigar se o fenômeno e a sua magnitude são efetivamente novos, se nunca aconteceram no passado¹⁰.

Em síntese, os indicadores relativos aos jovens do sexo masculino mostram que apesar do desemprego elevadíssimo na transição da adolescência para a juventude, e mesmo durante uma boa parte desta, nos dois grupos geracionais abertos estudados a

⁹ Pesquisas amostrais como a PNAD, que trabalham com amostras diferentes, não permitem acompanhar as trajetórias individuais e por esta razão não é possível afirmar, ainda que esta seja uma hipótese plausível, que uma parcela importante dos que “não estudam nem trabalham” é formada por um mesmo conjunto de indivíduos.

¹⁰ Quanto a esta indagação, estudo realizado por Cardoso (2007) sugere que este não é um fenômeno novo no Brasil. A autora agradece a gentileza do autor que lhe deu acesso aos originais do Capítulo 3 do seu livro em vias de publicação.

maior parte dos jovens de 1992 conseguiu se inserir na atividade produtiva, chegando à idade adulta com uma ocupação. Mas também mostram que, simultaneamente, um percentual não desprezível desses grupos parece não ter conseguido cumprir este tipo de trajetória.

Outros indicadores trabalhados permitem observar o processo de inserção no mercado de trabalho desses grupos geracionais e dizem algo sobre a qualidade esta inserção. O primeiro deles remete à “posição na ocupação” dos homens ocupados que compõem os dois grupos estudados e mostra que o acesso a um emprego protegido¹¹ torna-se menos difícil a partir dos 20 anos, mas que este espaço do mercado de trabalho urbano no Brasil é efetivamente bastante reduzido, conseguindo incorporar, em cada ponto da trajetória, no máximo, pouco mais da metade de cada grupo (em 2006, ano de forte recuperação do emprego com carteira assinada, estavam nesta posição 55,7% do grupo que tinha entre 15 e 19 anos em 1992 e 50% do grupo de 20 a 24 anos). O emprego precário, “sem carteira assinada”, constitui-se na principal forma de inserção dos adolescentes e jovens entre 15 e 19 anos, reduzindo a sua importância a partir dos 20 anos. Ainda assim, em 2006, encontravam-se neste tipo de ocupação nada menos que 18% dos jovens adultos entre 29 e 33 anos, que compõem a GGA 1 (de 15 a 19 anos no início do período estudado), e 15,2% do GGA 2, com idades entre 34 e 38 anos no final do período.

Já a inserção por “Conta Própria”, outra posição na ocupação importante nos mercados de trabalho urbanos do Brasil, tem um comportamento semelhante ao do emprego protegido: a proporção de trabalhadores com este tipo de inserção é baixa entre os muito jovens e aumenta com a idade, mas, para os grupos estudados, não chega a atingir ¼ do total de ocupados, o que evidencia a falácia do discurso do empreendedorismo como alternativa de inserção no mercado de trabalho, em especial quando ele é colocado como saída para o elevado desemprego juvenil. A conquista de uma posição

estável em uma atividade por “Conta Própria” exige pré-requisitos que a maioria dos jovens trabalhadores ainda não dispõe: algum capital, domínio de um ofício ou profissão, rede de relações e toda a experiência e maturidade necessárias para disputar um espaço no chamado “setor informal”, o qual, embora apresente menores “barreiras à entrada” do que o segmento organizado da economia, é bem mais restrito do que o imaginado pelos ideólogos do empreendedorismo (BORGES, 2001).

Além disso, para a maioria desses jovens ocupados “por conta própria”, as chances de obter uma renda mensal próxima do rendimento médio dos empregados com carteira assinada seguem sendo bastante reduzidas, apesar das elevadas perdas salariais sofridas por estes trabalhadores.

Os indicadores acima comentados já são suficientes para mostrar o elevado grau de exposição a situações de precariedade das gerações que chegaram ao mercado de trabalho no bojo da reestruturação da economia e, logo, a reprodução ampliada deste traço estrutural do mercado de trabalho brasileiro.

Outros indicadores podem ser agregados para evidenciar essa dimensão do trabalho juvenil como, por exemplo, o reduzido contingente que contribui para a previdência e a entrada tardia no sistema da maioria dos jovens dos grupos geracionais estudados: no grupo de 15 a 19 anos em 1992, embora a maior parte já trabalhasse, o percentual de 50% de contribuintes só foi alcançado em 2002, tendo os jovens do sexo masculino do GGA 2 alcançado a marca de 52% de contribuintes em 1997, em ambos os casos quando atingidas as idades entre 25 e 29 anos. Em 2006, quando os adolescentes e jovens de 1992 já estavam, respectivamente, nas faixas etárias de 29 a 33 anos e 34 a 38 anos, os percentuais de inseridos no sistema de previdência atingiram os pontos máximos para estes GGAs (aproximadamente 58%), restando inteiramente desprotegidos mais de 40% dos grupos estudados, a maioria candidata a integrar, na velhice, o público alvo dos programas governamentais de transferência de renda.

Outra informação sobre o trabalho dos jovens que integram os dois GGAs cuja trajetória está sendo

A conquista de uma posição estável em uma atividade por “conta própria” exige pré-requisitos que a maioria dos jovens trabalhadores ainda não dispõe

¹¹ Inclui os trabalhadores “com carteira assinada”, os funcionários públicos e os militares.

Tabela 2
Horas trabalhadas em todos os trabalhos, homens, grupos geracionais selecionados
Brasil urbano – 1992-2006

Ano	Grupos geracionais							
	15 a 19 anos				20 a 24 anos			
	1992	1997	2002	2006	1992	1997	2002	2006
Idade	15-19	20-24	25-29	29-33	20-24	25-29	30-34	34-38
Horas trabalhadas								
Até 14 horas	2,7	1,2	1,2	1,0	1,1	0,9	1,0	1,2
De 15 a 39 horas	18,0	11,0	10,0	9,9	9,7	8,4	8,5	9,6
De 40 a 44 horas	38,0	40,7	37,6	40,9	41,1	38,5	37,7	40,3
De 45 a 48 horas	21,3	23,9	23,6	21,9	24,0	23,9	22,1	20,9
Mais de 48 horas	19,9	23,2	27,5	26,3	24,1	28,4	30,6	27,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE/PNAD.

analisada diz respeito à jornada de trabalho. Computando todos os trabalhos, constata-se que o tempo parcial, forma amplamente utilizada em outros países para contratação – e precarização – do trabalho juvenil, para os homens, é pouco recorrente no Brasil. Entre 1992 e 2006, a proporção deles que cumpriu jornada semanal inferior a 40 horas semanais foi pouco superior a 10% de cada grupo geracional. A única exceção ocorreu com o grupo de 15 a 19 anos em 1992 (GGA 1), com cerca de 20% com jornada parcial naquele ano. De outro lado, jornadas muito extensas, acima de 45 horas semanais, foram cumpridas pelos integrantes dos dois grupos ao longo das suas trajetórias ocupacionais e acentuadas no final do período considerado, quando mais de ¼ deles, como visto entre os de 29 a 38 anos em 2006, trabalhava mais de 48 horas semanais.

Essas extensas jornadas de trabalho contribuem para explicar o baixo percentual de jovens do sexo masculino que ainda freqüenta a escola a partir dos 19 anos e evidencia o elevado custo da combinação

estudo-trabalho no Brasil, onde até mesmo no estágio profissionalizante – um dos principais mecanismos de precarização do trabalho juvenil e de burla da legislação trabalhista – são comuns as jornadas de 40 horas semanais.

Observe-se, finalmente, que as longas jornadas de trabalho vivenciadas pelos jovens dos dois grupos do início ao fim do período não têm correspondência com a remuneração que recebem.

No final do período estudado, apesar da melhoria das condições do mercado de trabalho e de alguma recuperação dos salários, nos dois GGAs mais da metade dos homens ocupados que trabalhavam 40 horas ou mais por semana ganhava, no máximo, 2 salários mínimos, e a proporção dos que ganhavam até 3 salários mínimos correspondia a quase ¾ do GGA1 e a 69% do GGA2. Além disso, apesar desses grupos serem, em média, mais escolarizados do que as gerações que os antecederam, apenas 5,5% e 4,5%, respectivamente, eram formados por ocupados que, trabalhando uma jornada igual ou superior a

Tabela 3
Distribuição dos ocupados segundo classes de rendimento e classes de horas trabalhadas no trabalho principal – Brasil Urbano – 2006

Classes de rendimento mensal	Horas trabalhadas no trabalho principal					
	29 a 33 anos			34 a 38 anos		
	De 45 a 48 horas	Mais de 48 horas	40 ou mais	De 45 a 48 horas	Mais de 48 horas	40 ou mais
Masculino						
Até 2 salários mínimos	62,7	50,8	55,4	58,4	48,6	50,9
Até 3 salários mínimos	80,7	69,7	73,4	76,9	66,0	69,2
Mais de 10 salários mínimos	1,4	4,5	3,5	2,9	5,3	4,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Feminino						
Até 2 salários mínimos	77,0	74,4	69,1	77,6	68,1	67,4
Até 3 salários mínimos	87,6	83,2	80,7	86,8	79,8	78,9
Mais de 10 salários mínimos	1,4	2,6	2,5	1,3	3,6	2,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE/PNAD.

40 horas semanais, conseguiam rendimento mensal equivalente a 10 ou mais salários mínimos.

Controlando os rendimentos pela escolaridade alcançada, vê-se que em 2006, já na faixa etária de 29 a 33 anos, 56% dos homens do GGA 1 que tinham completado o Ensino Médio ganhavam até 3 salários mínimos, faixa na qual eram encontrados 16% dos que tinham diploma universitário. No GGA 2 (34 a 38 anos em 2006) estes percentuais eram de, respectivamente, 50% e 12,9%. Essa concentração, nas faixas de rendimento mais baixas, de homens adultos com escolaridade muito acima da média da população ativa é emblemática do perfil do mercado de trabalho brasileiro depois da reestruturação produtiva e se completa com as baixíssimas proporções representadas pelos integrantes dos GGAs estudados que lograram conquistar, na idade adulta, uma ocupação com remuneração superior a 10 salários mínimos: no GGA 1, 3,1% dos que tinham diploma do Ensino Médio e apenas 32,7% dos que tinham diploma universitário. No GGA 2, ganhavam mais de 10 salários mínimos 4% e 29,9% dos portadores dos diplomas citados, respectivamente.

Trajetórias femininas

A maioria dos estudos voltados para a análise da transição para a vida adulta tende a ressaltar um conjunto de mudanças que, historicamente, remetem ao modelo masculino, que inclui a conclusão dos estudos seguida de inserção no mundo do trabalho, a saída da casa dos pais, casamento e constituição de uma nova família para o trabalho. No entanto, no caso das mulheres, o trânsito escola-trabalho nem sempre foi um marcador da entrada na vida adulta, sendo mais comum, nas gerações passadas¹², o casamento (ou a espera dele) e a constituição de nova família como destino mais provável para as mulheres, após a conclusão dos estudos.

Por esta razão, se, para os homens, a comparação intergeracional contribui para a compreensão das mudanças nas formas e características da inserção dos jovens no mercado de trabalho, no caso das

mulheres a análise tem que partir da reconfiguração da própria transição feminina, que a partir dos anos 1990 tende a se aproximar do modelo masculino, ainda que não de forma generalizada, mas preservando, na maioria dos casos, elementos do modelo tradicional, como a responsabilidade feminina pelas tarefas ligadas à reprodução.

Começando pela relação escola-trabalho, ressaltam, em primeiro lugar, as marcadas diferenças entre as trajetórias femininas e masculinas. Nos dois GGAs e em todas as idades os percentuais de mulheres que trabalham – combinando ou não o trabalho com os estudos – são muito inferiores aos masculinos. Como visto, entre os adolescentes de 15 a 19 anos em 1992, a proporção de homens que já trabalhava era superior a 57% do grupo, enquanto entre as mulheres essa proporção era de apenas 34%, o mesmo ocorrendo no grupo de 20 a 24 anos em 1992 (GGA 2), cujo percentual feminino (50,8%) era muito inferior ao masculino (80,6%). Essas diferenças se mantêm marcantes até o final do período estudado, quando as proporções de homens que trabalhavam alcançavam 89,5% do grupo mais jovem e 91,2% do mais velho, contra, respectivamente, apenas 61% e 67,8% entre as mulheres.

Observa-se, no entanto, na comparação entre as mulheres dos dois grupos, que para uma mesma faixa etária, no grupo mais jovem as proporções dos que trabalham são sempre um pouco mais elevadas do que no grupo que tinha de 20 a 24 anos em 1992. Assim, em 2002, quando o GGA 1 alcançou a faixa de 25 a 29 anos de idade, 59% das jovens estavam trabalhando, enquanto no GGA 2, que havia atingido essas idades em 1997, a proporção de mulheres que trabalhava era de 54,6%. Esse resultado pode estar embutindo algum efeito de período – isto é, a conjuntura do mercado de trabalho quando cada um dos grupos chegou a esta faixa etária –, mas é provável que também traduza a sustentação da tendência histórica de aumento da participação feminina no mercado de trabalho.

No que se refere à relação com o estudo, também entre as mulheres decresce rapidamente com o aumento da idade a proporção dos que estudam

No caso das mulheres, o trânsito escola-trabalho nem sempre foi um marcador da entrada na vida adulta

¹² Com importantes diferenças associadas à posição na estrutura sócio-econômica.

Tabela 4
Indicadores de atividade, desemprego, formas de inserção e relação trabalho/escola, mulheres, grupos geracionais selecionados – Brasil urbano – 1992-2006

Idade em 1992	15 a 19				20 a 24			
Ano	1992	1997	2002	2006	1992	1997	2002	2006
Idade	15-19	20-24	25-29	29-33	20-24	25-29	30-34	34-38
Taxa de atividade	44,2	61,9	68,4	73,1	59,7	62,8	69,6	73,4
Taxa de desemprego	21,1	17,7	14,2	11,2	15,1	13,2	11,3	8,7
% ECC	26,9	46,8	45,8	46,1	49,2	47,7	44,2	43,1
% ESC	20,3	18,2	16,1	14,2	15,0	13,2	12,1	11,5
% CP	5,2	8,4	12,8	15,6	8,5	13,1	16,5	16,8
% TD	38,4	21,5	18,5	17,5	20,1	18,0	18,9	20,7
% contribuinte*s	9,4	27,4	34,2	38,4	27,6	30,8	35,2	39,3
Só estudam	41,7	11,6	5,0	3,2	9,5	3,8	2,9	2,4
Só trabalham	18,1	38,0	50,0	57,1	39,6	48,4	54,8	60,8
Estudam e trabalham	16,8	13,1	9,0	7,8	11,2	6,2	7,1	6,3
Não estudam nem trabalham	23,3	37,3	35,9	31,9	39,6	41,6	35,2	30,6

Fonte: IBGE/PNAD.

ECC – Empregados com Carteira Assinada, Funcionários Públicos e Militares; ESC – Empregados sem Carteira Assinada; CP – Conta Própria; TD – Trabalhadores Domésticos; Contribuintes – Pessoas que contribuem para a previdência.

e, em especial, daqueles que “só estudam”. Na faixa dos 20 aos 24 anos ainda estudavam, com ou sem a combinação com o trabalho, 21,7% das mulheres do grupo mais velho (GGA 2) e 24,7% das mulheres do grupo mais jovem (GGA 1), o que é coerente com a crescente valorização da educação – em especial dos diplomas do ensino médio e do superior – pelas famílias e pelo mercado e com as maiores oportunidades de acesso a estes níveis de ensino a partir dos anos 1990, o que tem beneficiado os mais jovens e as mulheres, que tendem a permanecer por mais tempo no sistema educacional.

Por fim, ao longo da trajetória dos dois grupos geracionais abertos estudados é muito mais elevada entre as mulheres do que entre os homens a proporção das que “não estudam nem trabalham”, a qual atingia, em 2006, cerca de 30% das mulheres dos dois grupos geracionais, então com idades entre 29 e 38 anos. Tais percentuais são coerentes com as elevadas taxas de desemprego das mulheres jovens e parecem sugerir a persistência de relações de gênero tradicionais que reservam às mulheres as obrigações com as tarefas ligadas à reprodução, aprisionando-as no espaço privado.

Nesse sentido, seria interessante, por exemplo, indagar se as condições adversas do mercado de trabalho não estariam agindo no sentido de levar uma parcela não desprezível das mulheres jovens a reproduzirem a trajetória das suas mães.

Além dessa, outras hipóteses podem ser exploradas para explicar o elevado percentual de adultas

jovens que não estudavam nem trabalhava em 2006, como, por exemplo, a de que uma parcela desse contingente seja composto por jovens que estão se preparando para concurso ou se qualificando para disputar um emprego com maiores chances de sucesso¹³, além de observar o peso, neste contingente tão pouco estudado, dos portadores de deficiências incapacitantes, possibilidades que devem ser consideradas também na explicação do elevado percentual de homens nessa condição.

Apesar de tudo isso, é inegável que nos anos 1990 ocorreu uma entrada maciça das mulheres no mercado de trabalho, intensificando um processo que no Brasil metropolitano já se tornara marcante na década de 1980. Em 1992, a participação das mulheres jovens na população economicamente ativa já era expressiva, como se vê na Tabela 3: no GGA 1 (adolescentes de 15 a 19 anos) a taxa de atividade era de 44,2% e no GGA 2 (jovens de 20 a 24 anos) ela alcançava quase 60%. Tais taxas estão quase 20 pontos percentuais abaixo das masculinas e esta diferença se mantém até 2006, quando as jovens de 1992 já tinham atingido a idade adulta (29 a 33 anos no GGA 1 e 34 a 38 no GGA 2).

Coerente com o que foi ressaltado na análise dos dados sobre a relação trabalho-estudo, observa-se também que as mulheres do grupo mais jovem, ao alcançarem idades já ultrapassadas pelo grupo

¹³ Não esquecer que a frequência à escola captada pela PNAD não inclui uma série de cursos de especialização, de complementação e de atualização da formação escolar, nem os cursos preparatórios para concursos, uma “atividade” à qual vem se dedicando, com exclusividade, uma parcela não medida dos jovens brasileiros pertencentes a famílias dos estratos de renda mais elevados.

mais velho, apresentam taxas mais elevadas, outro indicativo da sustentação da tendência ao aumento da pressão feminina sobre o mercado de trabalho, apesar do maior tempo de permanência na escola das mulheres das gerações mais novas. Parece, portanto, que está se configurando, para as mulheres jovens, um padrão semelhante ao observado para os homens, no qual, após a adolescência, na maioria dos casos a continuidade dos estudos vem acompanhada do trabalho, fenômeno que é coerente com a pobreza da maior parte das famílias e com o fato de que são exatamente os jovens mais pobres os que têm se beneficiado da recente expansão das oportunidades de acesso a níveis de escolaridade mais elevados.

No contexto de uma reestruturação produtiva fortemente centrada na redução de custos, sobretudo os do trabalho, essa pressão feminina traduziu-se no aumento da proporção de mulheres na ocupação total (em 2006, nos dois GGAs estudados, as mulheres já representavam cerca de 45% dos ocupados). Mas resultou igualmente em elevadas taxas de desemprego, sempre muito superiores às masculinas. Em 2006, no grupo mais jovem, então com idades de 29 a 33 anos, a taxa feminina era de 11,2% contra apenas 5,2% para os homens na mesma faixa etária; no grupo mais velho – 34 a 38 anos – as taxas eram de, respectivamente, 8,7% e 4,2%. Além disso, como mais um indicador a confirmar os estudos que têm mostrado que as mulheres vêm arcando com uma parcela maior do ônus da crise do mercado de trabalho, à medida que os dois GGAs avançam para a idade adulta, aumenta a proporção representada pelas mulheres no contingente de desempregados até alcançar, em 2006, quase 65% dos desempregados de cada grupo.

A desvantagem feminina é visível também no perfil da inserção das jovens no mercado de trabalho. Nos dois GGAs, o percentual delas que tinha, em 2006, um emprego com proteção social estava quase 10 pontos percentuais abaixo do percentual masculino. Também são sempre inferiores aos dos homens os percentuais de mulheres em empregos Sem Carteira Assinada ou por Conta Própria, duas posições que concentram ocupações precárias,

mas, neste caso, a baixa presença feminina resulta, principalmente, da importância que ainda tem para as jovens o Trabalho Doméstico, outro tipo de inserção marcado pela precariedade.

Está se configurando, para as mulheres jovens, um padrão semelhante ao observado para os homens

Entretanto, mudanças importantes parecem estar acontecendo com relação ao Trabalho Doméstico, pois, embora esta atividade ainda incorpore uma proporção elevada de mulheres jovens nas áreas urbanas do país, os dois GGAs estudados já apresentam comportamentos diferentes: enquanto no grupo mais velho (20 a 24 anos em 1992) a proporção de Trabalhadores Domésticos se mantém relativamente estável – em torno de 20% – ao longo do período analisado, no grupo mais jovem, apesar do elevadíssimo percentual de mulheres nesta ocupação em 1992, esta proporção cai rapidamente à medida que o grupo se aproxima da idade adulta. Devem estar contribuindo para esta queda tanto uma rejeição das gerações mais novas e mais escolarizadas a este tipo de trabalho – que historicamente se constituiu em uma das poucas opções das mulheres pobres e com poucos anos de estudo –, como uma redução da demanda provocada pelo empobrecimento dos estratos médios a partir dos anos 1990.

A maior precariedade da inserção feminina, retratada nesses indicadores, como não poderia deixar de ser, vai implicar em maior desproteção presente e futura. Nos dois GGAs, ao atingirem a idade adulta (em torno de 30 anos), o percentual de mulheres que contribuía para a previdência situava-se quase 20 pontos percentuais abaixo do percentual masculino: 34,7% e 57,9% no GGA 1 e 35,2% e 57,9% no GGA 2.

Um outro aspecto da inserção feminina refere-se à extensão da jornada de trabalho: para a maioria das mulheres dos dois grupos (entre 76% e 66%) o trabalho implica em comprometimento com jornadas de trabalho que ultrapassam as 40 horas semanais, embora esses percentuais sejam inferiores aos masculinos.

Além disso, diferentemente dos homens, cujas horas de trabalho semanais aumentam com a aproximação da idade adulta, entre as mulheres elas caem à medida que se aproximam as idades em

Tabela 5
Horas trabalhadas em todos os trabalhos, mulheres, grupos geracionais selecionados
Brasil urbano – 1992-2006

Ano	Grupos geracionais							
	15 a 19 anos				20 a 24 anos			
	1992	1997	2002	2006	1992	1997	2002	2006
Idade	15-19	20-24	25-29	29-33	20-24	25-29	30-34	34-38
Horas trabalhadas								
Até 14 horas	5,0	4,1	5,8	6,3	4,6	5,8	6,2	6,7
De 15 a 39 horas	23,6	22,0	24,7	25,9	23,0	25,1	26,9	26,8
De 40 a 44 horas	30,1	38,2	36,6	37,5	37,8	37,3	35,6	36,0
De 45 a 48 horas	18,0	18,1	16,5	14,5	17,1	15,0	14,2	14,3
Mais de 48 horas	23,3	17,5	16,3	15,7	17,4	16,7	17,0	16,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE/PNAD.

que a maioria delas se casa e tem filhos. No grupo mais velho, as jornadas mais extensas são registradas nas idades de transição da adolescência para a juventude (15 a 19 anos) e no grupo mais jovem, até a faixa de 20 a 24 anos, caindo a partir daí o percentual de mulheres que trabalham muito além das 40 horas semanais.

As desigualdades de gênero no interior dos dois grupos geracionais abertos tornam-se mais evidentes quando observados os rendimentos do trabalho. Entre as mulheres a concentração de ocupadas nas classes de renda mensal mais baixa é ainda mais forte do que entre os homens, mesmo quando considerados apenas aqueles que cumprem jornadas de trabalho de 40 horas ou mais (Tabela 3). A desigualdade ocorre também entre aqueles com escolaridade elevada: em 2006, a proporção de mulheres com diploma universitário ganhando, no máximo, até 3 salários mínimos e com jornada igual ou superior a 40 horas semanais é duas vezes maior do que entre os homens, nos dois GGAs, e a proporção de homens que consegue ganhar mensalmente 10 ou mais salários mínimos é 2,6 vezes superior à proporção de mulheres.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se, desse modo, que no conjunto do Brasil urbano as diferenças e desigualdades de gênero no mercado de trabalho ainda são marcantes, acompanham a entrada maciça de mulheres na esfera da produção e, apesar das conquistas femininas no âmbito da educação, vêm se reproduzindo nas novas gerações.

Resta evidente também que, na análise da inserção dos jovens, o foco nas condições de trabalho é tão importante quanto a observação do desemprego, pois embora com o passar dos anos a maioria tenha escapado do desemprego, uma parcela importante dos grupos geracionais estudados acabou tendo como o destino final postos de trabalho precários. Como explica Pascual (1995), com o avanço da idade aumentam as pressões para a superação da condição juvenil, o que, para muitos, significa submeter-se à precariedade e aos baixos rendimentos que não asseguram a emancipação necessária para completar a transição para a vida adulta, com a saída da casa dos pais e com a constituição de nova família.

Finalmente, os indicadores analisados sugerem que, no final do século XX, um conjunto de fatores está contribuindo para o prolongamento do tempo de sucessão das gerações (ADEODATO, 2005), em especial no mercado de trabalho: elevação da expectativa de vida e mudanças culturais que redefinem o significado da velhice e a postura das novas gerações de velhos; mudanças no sistema previdenciário que levam à postergação do momento de usufruto da aposentadoria; queda nos rendimentos do trabalho e baixa remuneração dos mais jovens, que forçam a permanência dos mais velhos no trabalho; e as exigências de escolarização crescentes, que levam as famílias a investirem mais na educação dos filhos, procurando garantir que eles permaneçam o maior tempo possível na escola.

Desse modo, em vários espaços de um mercado de trabalho restrito, em rápida mutação e sem uma expansão significativa e sustentada de

postos de trabalho que correspondam ao perfil e às expectativas das novas gerações de trabalhadores, muito mais escolarizadas do que as que as precederam, jovens e velhos, pais e filhos estão entrando em competição. Com isso, uma parcela dos jovens está sendo forçada a uma longa espera, que pode resultar em uma inserção tardia, mas, também, em perda das qualificações adquiridas, no aprisionamento em ocupações precárias e no desalento, com conseqüências sociais e pessoais extremamente graves.

REFERÊNCIAS

- ADEODATO, Guaraci. Implicações sociais dos novos padrões de reprodução demográfica na Bahia. *Caderno CRH*, Salvador, v. 18, n. 43, p. 71-86, jan./abr. 2005.
- BORGES, Angela. A inserção dos jovens baianos no mercado de trabalho nos anos 90. In: UNICEF. *10 anos do Estatuto da Criança e do Adolescente*. Salvador: UNICEF; MOC, 2001. p. 55-69.
- BOURDIEU, P. A juventude é apenas uma palavra. In: BOURDIEU, P. (Org.). *Questões de Sociologia*. Rio de Janeiro: Marco Zero, 1983. p. 112-121.
- CARDOSO, A. *Transição da escola para o trabalho: persistência da desigualdade e frustração de expectativas*, 2007. Mimeo.
- DEDECCA, C. S. *O trabalho no Brasil do início do século XXI*. Campinas: IE/Unicamp, 2006.
- DRUCK, G. *Terceirização: (des)fordizando a fábrica*. Salvador: EDUFBA; São Paulo: Boitempo, 1999.
- DRUCK, G.; FRANCO, T. (Org.). *A perda da razão social do trabalho: terceirização e precarização*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- GUIMARÃES, N. A. *Caminhos cruzados: estratégias de empresas e trajetórias de trabalhadores*. São Paulo: Editora 34, 2004.
- _____. Trabalho: uma categoria chave no imaginário juvenil? In: ABRAMO, H. W.; BRANCO, P. P. M. (Orgs.). *Retratos da juventude brasileira*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005. p. 149-174.
- LANGEVIN, A. A construção social das idades: mulheres adultas de hoje e velhas de amanhã. *Caderno CRH*, Salvador, n. 29, p. 129-149, jul./dez. 1998.
- MÉSZAROS, I. Desemprego e precarização. Um grande desafio para a esquerda. In: ANTUNES, R. *Riqueza e miséria do trabalho no Brasil*. São Paulo: Boitempo, 2006. p. 27-44.
- OFFE, C. *Capitalismo desorganizado*. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- PASCUAL, A. S. Processos paradoxicos de construccion de la juventud en un contexto de crisis del mercado de trabajo. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n. 71/72, p. 177-199, [1995].
- POCHMANN, M. *Emprego e desemprego juvenil no Brasil: as transformações nos anos 90*. Campinas: UNICAMP/IE/CESIT, 1998.
- _____. Educação, trabalho e juventude: o dilema brasileiro e a experiência da Prefeitura de São Paulo, [São Paulo], 2001. Disponível em: <<http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/inclus/pdf/pochmann.pdf>>. Acesso em: jan. 2008.
- TELLES, V. S. Mutações do trabalho e experiência urbana. *Tempo soc.*, v. 18, n. 1, p. 173-195, jun. 2006.
- WAJNMAN, S.; MACHADO, A. F. (Orgs.). *Mercado de trabalho: uma análise a partir das pesquisas domiciliares*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

Perfil socioeconômico e ocupacional da população em (in)segurança alimentar: uma análise dos dados da PNAD 2004*

Paulo Vicente Mitchell**
Lavínia Davis Rangel Pessanha***

Resumo

Insegurança alimentar, fome, pobreza, desigualdade social e desnutrição são distintas questões que insistem em configurar o panorama nacional de preocupações dos gestores de políticas públicas, retardando o desenvolvimento do País.

Desse modo, traçar um perfil socioeconômico e ocupacional da população brasileira que vive em (In)Segurança Alimentar (IA/SA) em 2004, buscando-se, assim, um comparativo de suas principais características, é o objetivo deste trabalho. Para isso, utilizou-se um dos métodos de medição da Segurança Alimentar (SA) recomendados pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO), o de Percepção da SA, aplicado na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) em 2004, sob a forma de um Suplemento.

Palavras-chave: Segurança alimentar. Pobreza. Fome. Desigualdade social. Mercado de trabalho.

INTRODUÇÃO

Tentar mensurar a questão da insegurança alimentar (IA) no País é uma necessidade que vem sendo perseguida pelo Projeto Fome Zero, face à atual plataforma do governo federal, que direciona ações de políticas públicas nessa área.

Para reforçar o propósito do governo federal em mensurar a questão da (In)Segurança Alimentar (SA/IA) no Brasil, no período de 2003 a 2004, encontrava-se em fase de adaptação/validação uma

Abstract

Food insecurity, hunger, poverty, social inequality and malnutrition are distinct questions that persist in configuring the national panorama of public policy managers' concerns and so delaying the country's development.

Therefore, this paper's objective is to outline a socio-economic and occupational profile of the Brazilian population that experienced food (in)security (IA/SA) in 2004 and so seeking a comparison of its main characteristics. One of the food security (SA) measurement methods recommended by the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), that of SA Perception, applied in the 2004 Household Research (PNAD) is used for this as a supplement.

Keywords: Food security. Poverty. Hunger. Social inequality. Labour market.

metodologia voltada à identificação/monitoramento dos problemas de IA, por um grupo de pesquisadores da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Para compor a negociação efetivada entre o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no final do terceiro trimestre de 2004, essa metodologia, denominada Percepção de Segurança Alimentar, é implantada num dos suplementos da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) desse mesmo ano, indo a campo nessa época (MITCHELL, 2007; UNIVERSIDADE DE CAMPINAS, 2004).

Constata-se, então, a implantação de uma metodologia numa pesquisa de âmbito nacional, definindo

* Trabalho apresentado no XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, realizado em Caxambu-MG – Brasil, de 29 de setembro a 03 de outubro de 2008.

** Analista de Sistemas do IBGE e Mestre em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais – ENCE/IBGE; tel.: (55)21-9797-1051. paulo.mitchell@ibge.gov.br

*** Pesquisadora Adjunta e Professora do Curso de Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais – ENCE/IBGE. lavinia.pessanha@ibge.gov.br

a SA como a garantia de acesso físico e econômico regular e de forma permanente a um conjunto básico de alimentos em quantidade e qualidade suficientes para atender às necessidades nutricionais dos moradores dos domicílios investigados pela pesquisa¹¹. Assim, por ser a PNAD uma pesquisa por amostra que abrange todo o território brasileiro, pôde-se obter, através de seus microdados, um cenário que retratasse as condições de vida e de percepção alimentar de sua população em 2004.

Este trabalho está desenvolvido da seguinte forma: a introdução, onde se fez um breve relato do escopo do mesmo; seguindo-se os aspectos metodológicos, onde serão descritos os principais elementos da metodologia e os enfoques utilizados pelo suplemento de SA na PNAD de 2004; a análise dos principais resultados, onde são também descritos alguns resultados obtidos a partir das relações montadas entre as variáveis estudadas referentes aos domicílios; o perfil dos moradores atingidos pela vulnerabilidade alimentar; e, por fim, as considerações finais.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

A PNAD é uma pesquisa domiciliar por amostra, de múltiplos propósitos, com periodicidade anual, tendo sido concebida e implantada desde 1967 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), visando à produção de informações básicas para o estudo do desenvolvimento socioeconômico nacional (PNAD, 2006a, p.13-16).

A PNAD de 2004 teve como referência o mês de setembro daquele ano, contudo, as perguntas referentes ao suplemento de SA se referiram ao período de até 3 meses antes da data da entrevista. A coleta da PNAD 2004 ocorreu entre a última semana de setembro e o final de dezembro de

2004. A metodologia utilizada na captação dos dados de SA foi concebida sob a ótica da percepção dos respondentes dos quesitos dos questionários, e se refere aos sentimentos vivenciados pelos moradores dos domicílios entrevistados pela pesquisa (MITCHELL, 2007, p.133-195). Este método é baseado no desenvolvimento de uma escala de medida direta da IA e Fome do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos da América (USDA, 2007). As adaptações feitas no método para implantação no Brasil se tornaram necessárias e resultaram na criação da Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (EBIA), tendo sua validação qualitativa e quantitativa efetivada pelas decisões de coordenadores de pesquisa entre 2003 e 2004 (UNIVERSIDADE DE CAMPINAS, 2004; PNAD, 2006a, p. 22-24). As perguntas que constaram do Suplemento de SA da PNAD 2004 são feitas uma única vez aos respondentes dos domicílios e se referem ao estado de SA de todos os seus moradores. Elas são referentes à EBIA e estão dispostas no Quadro 1.

A metodologia dessa escala classifica os moradores dos domicílios segundo quatro categorias: Segurança Alimentar, Insegurança Alimentar Leve, Insegurança Alimentar Moderada e Insegurança Alimentar Grave. O escore de pontuação atribuído aos domicílios corresponde ao total de respostas afirmativas para as 15 perguntas da EBIA, obedecendo à situação de existência ou não de pelo menos um morador menor de 18 anos de idade. O Quadro 2 exhibe a classificação de pontuação domiciliar com pelo menos um morador menor de 18 anos de idade, e o Quadro 3 a exhibe somente com moradores com 18 anos ou mais de idade (PNAD, 2006a, p. 24-26).

É importante ressaltar que, pela metodologia, a IA Grave se referiu à restrição alimentar vivenciada pelos moradores dos domicílios devido à falta de recursos de seus moradores, que conviveram com o sentimento da fome com uma frequência que podia variar entre “em um ou dois dias”, “em alguns dias” e “em quase todos os dias”, referindo-se ao período de 90 dias que antecedeu a data da entrevista da PNAD 2004 (PNAD, 2006a, p.27). Assim, a situação de IA Moderada ou Grave significou limitação de acesso quantitativo aos alimentos, com ou sem o sentimento

¹¹ Os autores defendem a perspectiva de que a segurança alimentar implica em diversos conteúdos objetivos de políticas, tendo em vista a amplitude e a abrangência das questões envolvidas na garantia permanente de uma alimentação balanceada em nutrientes a todos os cidadãos: 1) a garantia da produção e da oferta agrícola, relacionada ao problema da escassez da produção e da oferta de produtos alimentares; 2) a garantia do direito de acesso aos alimentos, relacionado à distribuição desigual de alimentos nas economias de mercado; 3) a garantia de qualidade sanitária e nutricional dos alimentos, remetendo aos problemas de baixa qualidade nutricional e de contaminação dos alimentos consumidos pela população; e 4) a garantia de conservação e controle da base genética do sistema agroalimentar, referindo-se à falta de acesso, à destruição e ao monopólio sobre a base genética do sistema agroalimentar. Grosso modo, os dois primeiros conteúdos se reportam aos temas relacionados ao termo *food security*, enquanto os demais à expressão *food safety* (PESSANHA, 2002). A restrição do conteúdo da noção de segurança alimentar às questões de acesso e desigualdade distributiva dos recursos alimentares deveu-se, logicamente, aos objetivos da PNAD.

Quadro 1 Perguntas pertencentes à escala EBIA e dispostas no suplemento de SA da PNAD 2004	
1 -	Moradores tiveram preocupação de que os alimentos acabassem antes de poderem comprar ou receber mais comida
2 -	Alimentos acabaram antes que os moradores tivessem dinheiro para comprar mais comida
3 -	Moradores ficaram sem dinheiro para ter uma alimentação saudável e variada
4 -	Moradores comeram apenas alguns alimentos que ainda tinham porque o dinheiro acabou
5 -	Algum morador de 18 anos ou mais de idade diminuiu alguma vez a quantidade de alimentos nas refeições ou deixou de fazer alguma refeição porque não havia dinheiro para comprar comida
6 -	Algum morador de 18 anos ou mais de idade alguma vez comeu menos porque não havia dinheiro para comprar comida
7 -	Algum morador de 18 anos ou mais de idade alguma vez sentiu fome mas não comeu porque não havia dinheiro para comprar comida
8 -	Algum morador de 18 anos ou mais de idade perdeu peso porque não comeu quantidade suficiente de comida devido à falta de dinheiro para comprar comida
9 -	Algum morador de 18 anos ou mais de idade alguma vez fez apenas uma refeição ou ficou um dia inteiro sem comer porque não havia dinheiro para comprar comida
10 -	Algum morador com menos de 18 anos de idade alguma vez deixou de ter uma alimentação saudável e variada porque não havia dinheiro para comprar comida
11 -	Algum morador com menos de 18 anos de idade alguma vez não comeu quantidade suficiente de comida porque não havia dinheiro para comprar comida
12 -	Algum morador com menos de 18 anos de idade diminuiu a quantidade de alimentos nas refeições porque não havia dinheiro para comprar comida
13 -	Algum morador com menos de 18 anos de idade alguma vez deixou de fazer uma refeição porque não havia dinheiro para comprar comida
14 -	Algum morador com menos de 18 anos de idade alguma vez sentiu fome mas não comeu porque não havia dinheiro para comprar comida
15 -	Algum morador com menos de 18 anos de idade alguma vez ficou um dia inteiro sem comer porque não havia dinheiro para comprar comida

Fonte: PNAD 2004 (2006 a, p. 26). Elaboração do autor.

Quadro 2 Classificação de pontuação domiciliar com pelo menos um morador menor de 18 anos de idade	
Categories de (SA/IA)	Escore de pontuação domiciliar
Segurança alimentar	0
Insegurança alimentar leve	de 1 a 5
Insegurança alimentar moderada	de 6 a 10
Insegurança alimentar grave	de 11 a 15

Fonte: PNAD 2004 (2004a, p. 26). Elaboração do autor.

Quadro 3 Classificação de pontuação domiciliar com somente moradores de 18 anos ou mais de idade	
Categories de (SA/IA)	Escore de pontuação domiciliar
Segurança alimentar	0
Insegurança alimentar leve	de 1 a 3
Insegurança alimentar moderada	de 4 a 6
Insegurança alimentar grave	de 7 a 9

Fonte: PNAD 2004 (2004a, p. 26). Elaboração do autor.

da fome (PNAD, 2006a, p. 27), e a IA Leve significou, em relação aos três, o menor nível de IA observado nos moradores. A Fome retratada pela metodologia se refere ao fenômeno físico involuntário sentido pelos moradores e causado pela incapacidade de ingestão de alimentos em quantidades suficientes por motivos de restrição financeira. Assim, a fome dos moradores percebida como resultante da perda de peso por motivos de dieta, necessidades de saúde, razões religiosas ou por falta de tempo para alimentação não foram contabilizadas para fins dessa metodologia (USDA, 2007).

É também importante lembrar que a PNAD em 2004 pesquisou 399.354 pessoas moradoras em 139.157 unidades domiciliares (PNAD, 2006a, p. 13-16). Após a utilização dos pesos calculados, os dados expandidos corresponderam a 182.060.108 moradores em 51.840.004 domicílios com entrevistas realizadas (MITCHELL, 2007, p. 193).

ANÁLISE DOS PRINCIPAIS RESULTADOS DO SUPLEMENTO DE SA DA PNAD 2004

Panorama geral da SA/IA no Brasil

Através dos microdados da PNAD, pode-se perceber pela Tabela 1 que são encontrados quase 52 milhões de unidades domiciliares no País, sendo que nelas habitavam, em 2004, cerca de 56 milhões de famílias e, aproximadamente, 182 milhões de pessoas.

Por essa tabela (Tabela 1) pode-se notar também que são estimados, aproximadamente, 33 milhões de unidades domiciliares (cerca de 65,2%) em situação de SA. Nelas habitavam, em 2004, quase 35 milhões de famílias (cerca de 64,0% do total de famílias), que eram compostas de pouco mais de 109 milhões de pessoas (em torno de 60,3% do total de pessoas), em todo o território brasileiro (MITCHELL, 2007, p. 198).

Tabela 1
Total de domicílios, famílias e moradores de domicílios, segundo a situação de segurança alimentar nos domicílios – Brasil – 2004

Domicílios, famílias e pessoas por situação	Domicílios		Famílias		Pessoas	
	%	Valor	%	Valor	%	Valor
Total	51 840 004	100,000	56 078 995	100,000	182 060 108	100,000
SA	33 788 653	65,179	35 912 958	64,040	109 726 116	60,269
IA	18 027 875	34,776	20 141 637	35,917	72 259 500	39,690
IA leve	8 311 701	16,033	9 250 751	16,496	32 710 717	17,967
IA moderada	6 365 018	12,278	7 135 843	12,725	25 619 452	14,072
IA grave	3 351 156	6,464	3 755 043	6,696	13 929 331	7,651
Sem declaração de SA	23 476	0,045	24 400	0,044	74 492	0,041

Fonte: PNAD 2004 (2006b) e nas Tabelas 3 e 4 de PNAD 2004 (2006a, p. 30). Elaboração do autor.

Ainda na Tabela 1, estima-se que existam aproximadamente 18 milhões de unidades domiciliares em IA (cerca de 34,8% do total de unidades domiciliares no País). Neles, em 2004, habitavam cerca de 20 milhões de famílias em situação de IA (em torno de 35,9% do total de famílias). Essas eram compostas de, aproximadamente, 72 milhões de pessoas (cerca de 39,7% do total de pessoas) (MITCHELL, 2007, p.198).

Em relação aos diversos tipos de IA, as estimativas apontam para IA Leve como a mais freqüente, atingindo em torno de 8.312 unidades domiciliares (cerca de 16,0% do total de unidades), com cerca de pouco mais de 9 milhões de famílias (16,5% do total de famílias) e com aproximadamente 72 milhões de pessoas (39,7% do total de pessoas). Em contrapartida, as menores estimativas de IA situam-se na situação de IA Grave, atingindo pouco mais de três milhões de unidades domiciliares (6,5% do total de unidades em todo o território nacional), em que habitam quase quatro milhões de famílias (6,7% do total de famílias), compostas por quase 14 milhões de pessoas (7,7% do total de pessoas) (MITCHELL, 2007, p. 198-199).

População em SA/IA por sexo

Através da Tabela 2, pode-se observar que do total de homens (quase 88,7 milhões), os que estavam em IA representavam cerca de 39,8% (pouco mais de 35,3 milhões), em 2004. Em contrapartida, o total de mulheres em IA (pouco mais de 36,9 milhões) representava aproximadamente 39,5% do total de mulheres (quase 93,4 milhões), nesse mesmo ano. Assim, o total aproximado da população em IA em 2004 (quase 72,3 milhões), considerando-se o total da população residente, representava 39,7% do total da população do País.

Em relação à população em situação de SA em 2004, a distribuição das estimativas em valores absolutos e em percentuais para homens, mulheres e total, em relação aos totais da população de homens, de mulheres e de total geral, também se mostra constante (numa comparação entre os sexos e o total), com pouco mais de 53,3 milhões (60,1%), 56,4 milhões (60,4%) e 109,7 milhões (60,3%), respectivamente. Nota-se que a distribuição da população por sexo é homogênea, não sendo relevante seu diferencial por situação de SA/IA (MITCHELL, 2007, p. 210-211).

Tabela 2
População por situação de segurança alimentar e tipo de insegurança alimentar, segundo o sexo Brasil – 2004

Sexo	Total ⁽¹⁾	Alimentar	Insegurança alimentar			
			Total	IA leve	IA moderada	IA grave
Total	182 060 108	109 726 116	72 259 500	32 710 717	25 619 452	13 929 331
	7,7%	60,3%	39,7%	18,0%	14,0%	100,0%
Homens	88 673 733	53 300 297	35 331 607	15 809 110	12 609 203	6 913 294
	100,0%	60,1%	39,8%	17,8%	14,2%	7,8%
Mulheres	93 386 375	56 425 819	36 927 893	16 901 607	13 010 249	7 016 037
	100,0%	60,4%	39,5%	18,1%	13,9%	7,5%

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004 e nas Publicações referentes ao Suplemento de Segurança Alimentar: CD-Microdados (PESQUISA NACIONAL...2004, 2006b) e Brasil - Tabela 1.1.1 (PESQUISA NACIONAL...2004, 2006a, p. 50-51). Elaboração do autor.

⁽¹⁾ Inclusive a população com Situação de Segurança Alimentar ignorada.

População em SA/IA por grupos de idade

Através da Tabela 3 percebe-se, grosso modo, que a prevalência de SA aumenta à medida que a população envelhece, atingindo suas maiores estimativas percentuais (71,9% da população deste grupo etário) na população de 65 anos ou mais de idade. A menor estimativa percentual de população em SA está no grupo de crianças de 0 a 9 anos de idade, com 49,6% do mesmo vivenciando esta condição. Ou seja, nem a metade das crianças brasileiras dentro desta faixa etária estava em SA, em 2004. Em contrapartida, acontece o oposto com a população em IA, nos seus vários níveis (Leve, Moderada e Grave). Constata-se que dos quase 72.260 moradores residentes em domicílios em IA, a maior estimativa por faixa etária de moradores nesta situação apresenta-se na faixa de 18 a 64 anos, representada por quase 40 milhões de pessoas (36% do total da faixa etária). A menor está na última faixa (de 65 anos ou mais), com pouco mais de 3 milhões de pessoas, o que representa 28,1% do total de moradores deste grupo etário (MITCHELL, 2007, p. 214-215).

População em SA/IA por cor e/ou raça

Através da Tabela 4 percebe-se que a menor estimativa percentual de população que estava em SA, em 2004, se declarou como de cor Preta e Parda. Ou seja, nem a metade do total da população (47,7%) que se declarou em 2004 como de Cor e/ou Raça Preta e Parda estava em SA. Em contrapartida, esse mesmo grupo populacional de Cor/Raça possuía as maiores estimativas percentuais em todos os tipos de IA (Leve com 21,3%, Moderada com 19,4% e Grave com 11,5%), com uma estimativa percentual total em IA correspondendo a mais da metade (52,2%) do total desse grupo de Cor e/ou Raça (Preta e Parda) (MITCHELL, 2007, p.219).

Constata-se, também, que o grupo populacional que se definiu, em 2004, como de Cor/Raça Amarelo e Indígena, aqui apresentado como Outras, possuía as maiores estimativas percentuais de população em SA, com 73,1%. E 71,9% das pessoas brasileiras que se declararam como de Cor/Raça Branca estavam em SA para a PNAD 2004. A menor estimativa percentual de população em IA por Cor e/ou Raça encontrada na PNAD 2004, quando comparada com toda a população do País do mesmo grupo de Cor e/ou Raça,

Tabela 3
População por situação de segurança alimentar e tipo de insegurança alimentar, segundo os grupos de idade – Brasil – 2004

Grupos de idade	Total ⁽¹⁾	Segurança alimentar	Insegurança alimentar			
			Total	IA leve	IA moderada	IA grave
Total ⁽²⁾	182 060 108	109 726 116	72 259 500	32 710 717	25 619 452	13 929 331
	100,0%	60,3%	39,7%	18,0%	14,0%	7,7%
0 a 9 anos	32 300 311	16 025 782	16 259 444	6 953 282	5 900 502	3 405 660
	100,0%	49,6%	50,3%	21,5%	18,3%	10,5%
10 a 17 anos	27 786 030	14 698 692	13 060 467	5 770 375	4 501 851	2 788 241
	100,0%	52,9%	47,0%	20,8%	16,2%	10,0%
18 A 64 anos	109 846 276	70 292 117	39 524 473	18 426 137	13 920 977	7 177 359
	100,0%	64,0%	36,0%	16,8%	12,7%	6,5%
65 anos ou mais	12 116 138	8 705 528	3 407 760	1 558 787	1 291 424	557 549
	100,0%	71,9%	28,1%	12,8%	10,7%	4,6%

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004 e nas Publicações referentes ao Suplemento de Segurança Alimentar: CD-Microdados (PESQUISA NACIONAL...2004, 2006b) e Brasil - Tabela 1.1.1 (PESQUISA NACIONAL...2004, 2006a, p. 50-51). Elaboração do autor.

⁽¹⁾ Inclusive a população com Situação de Segurança Alimentar ignorada.

⁽²⁾ Inclusive a população com Idade ignorada.

Assim, nota-se que à proporção que a faixa etária populacional aumenta, diminuem as estimativas percentuais populacionais em IA por faixa, enquanto aumentam as estimativas percentuais populacionais em SA por faixa etária.

foi a aqui designada Outras (amarela e indígena, juntas), com 26,9%. O total geral da população em IA, conforme já mencionado, quando comparado com o total da população investigada em 2004 pela pesquisa, foi de 39,7% (MITCHELL, 2007, p. 219-221).

Tabela 4
População por situação de segurança alimentar e tipo de insegurança alimentar, segundo a cor/raça
Brasil – 2004

Cor/raça	Total ⁽¹⁾	Segurança alimentar	Insegurança alimentar			
			Total	IA leve	IA moderada	IA grave
Total ⁽²⁾	182 060 108	109 726 116	72 259 500	32 710 717	25 619 452	13 929 331
	100,0%	60,3%	39,7%	18,0%	14,0%	7,7%
Branca	93 604 435	67 267 194	26 305 536	13 977 011	8 535 638	3 792 887
	100,0%	71,9%	28,1%	14,9%	9,1%	4,1%
Preta e parda	87 374 950	41 668 398	45 663 765	18 585 339	16 992 054	10 086 372
	100,0%	47,7%	52,2%	21,3%	19,4%	11,5%
Outras	1 068 367	781 494	286 873	147 109	90 549	49 215
	100,0%	73,1%	26,9%	13,8%	8,5%	4,6%

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004 e nas Publicações referentes ao Suplemento de Segurança Alimentar: CD-Microdados (PESQUISA NACIONAL...2004, 2006b) e Brasil - Tabela 1.1.1 (PESQUISA NACIONAL...2004, 2006a, p. 50-51).
 Elaboração do autor.

⁽¹⁾ Inclusive a população com Situação de Segurança Alimentar ignorada.

⁽²⁾ Inclusive a população com Cor/Raça ignorada.

População em SA/IA por anos completos de estudo

Através da Tabela 5 percebe-se que menos da metade da população sem instrução e com até 7 anos completos de estudo estava em SA. Nota-se, também, que, à medida que aumentava o número de anos de estudo, aumentavam, também, as estimativas percentuais da população em SA, em cada faixa de anos completos de estudo. A saber, 47,4%, 49,5%, 47,8%, 65,7% e 81,6, para os grupos de Sem instrução e Menos de 1 ano completo de estudo, de 1 a 3 anos, de 4 a 7 anos, de 8 a 10 anos e de 11 anos completos de estudo ou mais, respectivamente. Exceto no que se refere às estimativas percentuais da população em SA do grupo de 4 a 7 anos completos de estudo, que são menores

do que as relativas ao grupo de 1 a 3 anos. Percebe-se pelo Gráfico 4 e pela Tabela 5 que todas as estimativas percentuais de todos os tipos de IA diminuem à medida que aumenta o número de anos completos de estudo de cada grupo (MITCHELL, 2007, p. 223).

Assim, percebe-se que a categoria dos Sem instrução e com menos de um ano de estudo possui a maior estimativa percentual de população em IA total, atingindo cerca de 52,5% do total dessa categoria. Esse grupo também apresenta as maiores estimativas em todos os tipos de IA. Desde os que estão em IA Leve (20,3% do total da faixa) até os que estão em IA Moderada (19,7% do total da faixa), bem como os que estão em IA Grave (12,5% do total da faixa). É importante ressaltar que essa categoria de

Tabela 5
População por Situação de segurança alimentar e tipo de insegurança alimentar, segundo os grupos de anos completos de estudo – Brasil – 2004

Grupos de anos completos de estudo	Total ⁽¹⁾	Segurança alimentar	Insegurança alimentar			
			Total	IA leve	IA moderada	IA grave
Total ⁽²⁾	182 060 108	109 726 116	72 259 500	32 710 717	25 619 452	13 929 331
	100,0%	60,3%	39,7%	18,0%	14,0%	7,7%
Sem instrução e menos de 1 ano	42 815 497	20 303 968	22 496 708	8 682 587	8 452 023	5 362 098
	100,0%	47,4%	52,5%	20,3%	19,7%	12,5%
De 1 a 3 anos	28 076 081	13 893 205	14 167 332	5 643 407	5 342 067	3 181 858
	100,0%	49,5%	50,4%	20,1%	19,0%	11,3%
De 4 a 7 anos	47 158 858	22 555 012	19 820 298	9 230 562	7 046 031	3 543 705
	100,0%	47,8%	42,0%	19,6%	14,9%	7,5%
De 8 a 10 anos	24 322 212	15 979 894	8 331 175	4 537 548	2 644 771	1 148 856
	100,0%	65,7%	34,3%	18,7%	10,9%	4,7%
11 Anos ou mais	38 913 560	31 760 530	7 145 493	4 475 331	2 032 387	637 775
	100,0%	81,6%	18,3%	11,5%	5,2%	1,6%

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004 e nas Publicações referentes ao Suplemento de Segurança Alimentar: CD-Microdados (PESQUISA NACIONAL...2004, 2006b) e Brasil - Tabela 1.1.1 (PESQUISA NACIONAL...2004, 2006a, p. 50-51).
 Elaboração do autor.

⁽¹⁾ Inclusive a população com Situação de Segurança Alimentar ignorada.

⁽²⁾ Inclusive a população com Anos Completos de Estudo ignorados.

anos de estudo possui uma estimativa absoluta e em percentuais maior quando a população investigada está em IA (pouco mais de 22 milhões de pessoas – 52,5% do total de pessoas dessa categoria) do que quando está em SA (pouco mais de 20 milhões de pessoas – 47,4% do total de pessoas dessa categoria) (MITCHELL, 2007, p. 224-225).

O percentual total da população em IA se confirma com 39,7% do total da população em 2004. Percebe-se, de uma forma geral, uma diminuição nas estimativas percentuais da população em IA, por faixa de anos de estudo, à medida que aumenta o número de anos de instrução da população. Em contrapartida, é interessante notar o comportamento oposto na população em SA (MITCHELL, 2007, p. 225).

População em SA/IA por classe de rendimento mensal domiciliar per capita dos moradores de 10 anos ou mais de idade²

Numa leitura da Tabela 6, percebe-se que, por ordem decrescente de estimativas percentuais, à proporção que cresce o valor da classe de rendimento mensal domiciliar per capita, diminui a freqüência, em termos percentuais, de moradores

em IA e por tipos de IA. O oposto acontece com as estimativas percentuais dos moradores em SA. Essa distribuição segue a mesma seqüência da apresentada anteriormente, referente aos Domicílios por situação de SA/IA, segundo a Classe de Rendimentos Mensais Domiciliares per Capita. Nota-se, também, que a maior estimativa de freqüência de população em SA está na classe de rendimentos domiciliares per capita de Mais de 3 salários mínimos, com 95,9% do total de moradores desta classe. A menor estimativa de população em SA está na classe de Até ½ salário mínimo, com 28,2% do total de moradores desta classe (MITCHELL, 2007, p. 236-237).

Ainda pela Tabela 6, percebe-se que a maior freqüência absoluta de moradores em SA está na classe de rendimento mensal domiciliar per capita de 1 a 3 salários mínimos (pouco mais de 43,2 milhões de moradores – 82,0% do total de moradores desta classe de rendimentos). A menor, em termos absolutos, dessa mesma categoria (SA) está na classe Sem Rendimentos (468 mil moradores – 28,8% do total de moradores desta classe de rendimentos). Constata-se, também, que

Tabela 6
População por situação de segurança alimentar e tipo de insegurança alimentar, segundo as classes de rendimentos mensais domiciliares per capita – Brasil – 2004

Classes de rendimentos domiciliares per capita	Total ^{(1) (2)}	Segurança alimentar ⁽²⁾	Insegurança alimentar ⁽²⁾			
			Total	IA leve	IA moderada	IA grave
Total ^{(3) (4)}	182 060 108	109 726 116	72 259 500	32 710 717	25 619 452	13 929 331
	100,0%	60,3%	39,7%	18,0%	14,0%	7,7%
Total de pessoas residentes nos domicílios ⁽⁵⁾	181 501 101	109 254 364	72 172 245	32 652 843	25 597 701	13 921 701
	100,0%	60,2%	39,8%	18,0%	14,1%	7,7%
Sem rendimento ^{(5) (6)}	1 627 427	468 013	1 157 689	304 476	404 076	449 137
	100,0%	28,8%	71,1%	18,7%	24,8%	27,6%
Até 1/2 salário mínimo ⁽⁵⁾	55 171 761	15 544 935	39 593 218	13 653 508	15 752 935	10 186 775
	100,0%	28,2%	71,8%	24,7%	28,6%	18,5%
Mais de 1/2 a 1 salário mínimo ⁽⁵⁾	48 380 112	28 702 403	19 651 923	10 769 140	6 581 857	2 300 926
	100,0%	59,3%	40,6%	22,2%	13,6%	4,8%
Mais de 1 a 3 salários mínimos ⁽⁵⁾	52 762 119	43 239 210	9 515 969	6 543 493	2 269 930	702 546
	100,0%	82,0%	18,0%	12,4%	4,3%	1,3%
Mais de 3 salários mínimos ⁽⁵⁾	19 140 530	18 365 265	768 832	623 906	113 857	31 069
	100,0%	95,9%	4,0%	3,3%	0,6%	0,1%

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004 e nas Publicações referentes ao Suplemento de Segurança Alimentar: CD-Microdados (PESQUISA NACIONAL...2004, 2006b) e Brasil - Tabela 1.1.1 (PESQUISA NACIONAL...2004, 2006a, p. 50-51). Elaboração do autor.

⁽¹⁾ Inclusive a população com Situação de Segurança Alimentar ignorada.

⁽²⁾ Exclusive os rendimentos das pessoas de menos de 10 anos de idade. O Valor do salário mínimo da época era referente à R\$ 260,00.

⁽³⁾ Inclusive a população com Rendimentos ignorados.

⁽⁴⁾ Inclusive os moradores cuja condição no domicílio era pensionista, empregado doméstico ou parente do empregado doméstico.

⁽⁵⁾ Exclusive os moradores cuja condição no domicílio era pensionista, empregado doméstico ou parente do empregado doméstico.

⁽⁶⁾ Inclusive os moradores que recebiam somente em benefícios.

² Não foram considerados para análise dos Rendimentos Domiciliares per capita os rendimentos dos moradores com menos de 10 anos de idade.

as maiores estimativas absolutas de moradores em IA total, IA Leve, IA Moderada e IA Grave estão na classe de rendimento mensal domiciliar per capita de Até ½ salário mínimo, com pouco mais de 39,5 milhões de moradores (71,8% do total de moradores desta classe de rendimentos), pouco mais de 13,6 milhões de moradores (24,7% do total de moradores desta classe de rendimentos), pouco mais de 15,7 milhões de moradores (28,6% do total de moradores desta classe de rendimentos) e com quase 10,2 milhões de moradores (18,5% do total de moradores desta classe de rendimentos), respectivamente (MITCHELL, 2007, p. 238).

Confirma-se, por essa tabela, que, grosso modo, à proporção que as classes de rendimentos mensais domiciliares per capita aumentam, as estimativas populacionais com ocorrências de IA diminuem, principalmente quando se agravam os níveis de IA (de total para Leve, Moderada e Grave), enquanto aumentam as freqüências dos moradores que estão em SA (MITCHELL, 2007, p. 239-240).

População em SA/IA e algumas posições no mercado de trabalho

Para confeccionar as análises deste grupo, utilizou-se um recorte na idade da população, não sendo considerados os menores de 10 anos de idade. Este item foi pesquisado tendo como base a semana de referência da PNAD 2004³ e está dividido em: Situação de Ocupação (Ocupados e Não-ocupados), Grupamentos Ocupacionais do trabalho principal (só analisados em cima da população ocupada no trabalho principal⁴ na semana de referência da pesquisa), Posição na Ocupação do trabalho principal, Condição de Atividade (População Economicamente Ativa – PEA – e Não-Economicamente Ativa – Não-PEA) e Grupamento de Atividade do empreendimento do trabalho principal.

População em SA/IA por situação de ocupação

Pela Tabela 7, constata-se que a estimativa

³ Foi considerado como semana de referência da PNAD 2004 o período de 19 a 25 de setembro de 2004.

⁴ A PNAD considera como trabalho principal os três seguintes critérios hierárquicos: 1º) de maior tempo de permanência nesse trabalho; 2º) em caso de empate no 1º Quesito (tempo de permanência no trabalho), de dedicação ao de maior número de horas trabalhadas; e 3º) por último, em caso de empate também no 2º Quesito (de horas trabalhadas), o desempate dar-se-á pelo trabalho que proporciona o maior rendimento (PNAD 2004, 2006a, p.144).

percentual de pessoas em SA ocupadas é maior (65,2% do total de ocupados) que as que não estão ocupados nessa mesma condição alimentar (59,2% do total de não-ocupados). Em contrapartida, as estimativas percentuais da população em IA Leve, IA Moderada e IA Grave são maiores na população de não-ocupados, com 17,9%, 14,7% e 8,2%, respectivamente, dos totais dos não-ocupados, do que na dos ocupados, com 16,7%, 12,0% e 6,1% dos totais dos ocupados, respectivamente.

A Tabela 7 demonstra que enquanto a estimativa de total da população Não-ocupada em IA, de 10 anos ou mais de idade, em 2004, era de quase 27 milhões de pessoas, a estimativa total da população em IA dos Ocupados era de pouco mais de 29 milhões de pessoas. Percebe-se, também, que apesar da estimativa total, em termos absolutos, dos Ocupados em IA ser maior do que a dos Não-ocupados em IA em 2004, em termos percentuais relativos, de acordo com o Gráfico 4.2.8.1.1, proporcionalmente, a estimativa de Não-Ocupados em IA era maior (40,8% do total de Não-Ocupados) do que a dos Ocupados em IA (34,8% do total de Ocupados).

Também de acordo com essa tabela, a maior estimativa em algum tipo de IA da população Ocupada está em IA Leve (em torno de 14 milhões – 16,7% do total da população ocupada). A menor estimativa estava entre os Ocupados em IA Grave (pouco mais de 5 milhões de pessoas – cerca de 2,839% do total da população). Pode-se concluir que a situação de ocupação é um elemento importante no controle da situação de SA/IA da população, não só porque o percentual proporcional de Não-ocupados em IA é maior que o dos Ocupados, na população com a mesma faixa etária, como também porque as maiores estimativas percentuais residem nas faixas de IA mais severas (Moderada e Grave) dos Não-ocupados.

População em SA/IA por grupamentos ocupacionais do trabalho principal

A população de 10 anos ou mais de idade ocupada na semana de referência da pesquisa perfaz um total de quase 84,6 milhões de pessoas (16,2% do total da população) (conforme já apresentado na Tabela 7).

Tabela 7
População de 10 anos ou mais de idade, por situação de segurança alimentar e tipo de insegurança alimentar, segundo a situação de ocupação na semana de referência – Brasil – 2004

Situação de ocupação	Total ⁽¹⁾	Segurança alimentar	Insegurança alimentar			
			Total	IA leve	IA moderada	IA grave
Total de pessoas de 10 anos ou mais de idade ⁽²⁾	149 759 797	93 700 334	56 000 056	25 757 435	19 718 950	10 523 671
	100,0%	62,6%	37,4%	17,2%	13,2%	7,0%
Ocupados	84 596 294	55 129 528	29 436 089	14 074 513	10 192 335	5 169 241
	100,0%	65,2%	34,8%	16,7%	12,0%	6,1%
Não-ocupados	65 151 003	38 561 077	26 561 196	11 681 889	9 525 893	5 353 414
	100,0%	59,2%	40,8%	17,9%	14,7%	8,2%

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004 e nas Publicações referentes ao Suplemento de Segurança Alimentar: CD-Microdados (PESQUISA NACIONAL...2004, 2006b) e Brasil - Tabela 1.1.1 (PESQUISA NACIONAL...2004, 2006a, p. 50-51).
 Elaboração do autor.

⁽¹⁾ Inclusive a população com Situação de Segurança Alimentar ignorada.

Pela Tabela 8 constata-se que apenas um pouco mais da metade da população, que tinha como ocupação no trabalho principal da semana de referência da pesquisa a Agricultura, estava em SA (50,4%). O restante dessa categoria estava em IA, que era, praticamente, a outra metade desse grupamento ocupacional, ou seja, quase a outra metade, distribuída em IA Leve (19,0%), IA Moderada (19,3%) e IA Grave (11,3%). A segunda menor estimativa percentual de pessoas de 10 anos ou mais ocupadas em SA estava no grupamento ocupacional dos trabalhadores dos serviços, com 57,0% deste grupo (MITCHELL, 2007, p. 251).

Em contrapartida, ainda por essa tabela (Tabela 8), as três maiores estimativas percentuais de população em SA em 2004, em ordem decrescente de valor, estavam nos moradores cujas Ocupações eram: Dirigentes em Geral (92,5%), Profissionais das Ciências e das Artes (88,6%) e Forças Armadas e Auxiliares (81,8%). Essas Ocupações possuem as menores estimativas de população em IA, em cada classe (MITCHELL, 2007, p. 251-252).

Pela Tabela 8 pode-se observar que as duas maiores estimativas percentuais de pessoas de 10 anos ou mais de idade em IA estão nos Grupamentos

Tabela 8
População de 10 anos ou mais de idade por situação de segurança alimentar e tipo de insegurança alimentar, segundo os grupamentos ocupacionais do trabalho principal na semana de referência – Brasil – 2004

Grupamentos ocupacionais ⁽¹⁾	Total ⁽²⁾	Segurança alimentar	Insegurança alimentar			
			Total	IA leve	IA moderada	IA grave
Pessoas de 10 anos ou mais de idade ocupadas ⁽¹⁾	84 596 294	55 129 528	29 436 089	14 074 513	10 192 335	5 169 241
	100,0%	65,2%	34,8%	16,7%	12,0%	6,1%
Dirigentes em geral	4 075 008	3 768 783	303 908	229 273	55 504	19 131
	100,0%	92,5%	7,5%	5,6%	1,4%	0,5%
Profissionais das ciências e das artes	5 102 017	4 521 061	580 056	382 288	147 185	50 583
	100,0%	88,6%	11,4%	7,5%	2,9%	1,0%
Técnicos de nível médio	5 957 015	4 712 916	1 243 175	758 621	367 215	117 339
	100,0%	79,1%	20,9%	12,7%	6,2%	2,0%
Trabalhadores dos serviços administrativos	6 884 634	5 390 937	1 492 466	953 074	413 157	126 235
	100,0%	78,3%	21,7%	13,9%	6,0%	1,8%
Trabalhadores dos serviços	16 772 637	9 565 086	7 202 782	3 366 313	2 491 294	1 345 175
	100,0%	57,0%	42,9%	20,1%	14,8%	8,0%
Vendedores e prestadores de serviço do comércio	8 251 389	5 632 257	2 615 904	1 351 200	878 717	385 987
	100,0%	68,3%	31,7%	16,4%	10,6%	4,7%
Trabalhadores agrícolas	17 607 052	8 878 710	8 724 967	3 354 072	3 382 323	1 988 572
	100,0%	50,4%	49,6%	19,0%	19,3%	11,3%
Trabalhadores da produção de bens e serviços e da reparação e manutenção	19 236 995	12 077 643	7 145 419	3 598 351	2 421 616	1 125 452
	100,0%	62,8%	37,2%	18,7%	12,6%	5,9%
Membros das forças armadas e auxiliares	654 380	535 099	119 281	77 346	33 076	8 859
	100,0%	81,8%	18,2%	11,8%	5,0%	1,4%

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004 e nas Publicações referentes ao Suplemento de Segurança Alimentar: CD-Microdados (PESQUISA NACIONAL...2004, 2006b). Elaboração do autor.

⁽¹⁾ Inclusive a população com Ocupação mal definida ou ignorada.

⁽²⁾ Inclusive a população com Situação de Segurança Alimentar ignorada.

Ocupacionais referentes às categorias dos Trabalhadores Agrícolas (49,6% do total dessa categoria), com destaque, e dos Trabalhadores dos Serviços (42,9% do total dessa categoria). Ou seja, quase metade da população cujas ocupações do trabalho principal eram da agricultura e dos serviços estavam em IA, em 2004. Em contrapartida, as duas menores estimativas percentuais referentes às pessoas em IA estavam nos grupos Ocupacionais de Dirigentes em Geral (7,5% do total deste grupo ocupacional) e de Ciências e das Artes (11,4% do total deste grupo) (MITCHELL, 2007, p. 253-254).

Conclui-se que a distribuição da população por Ocupações dos que estavam em SA era inversamente proporcional à dos que estavam em IA. Ou seja, em 2004, percebe-se o seguinte comportamento: as ocupações que exigem um maior nível de especialização profissional e de instrução possuíam uma estimativa percentual menor de quem estava em IA e maior de quem estava em SA; enquanto outros Grupos Ocupacionais, que demandam pouca ou nenhuma escolaridade, possuíam uma estimativa percentual maior de quem estava em IA e menor de quem estava em SA (MITCHELL, 2007, p. 252).

População em SA/IA por posição na ocupação do trabalho principal

De acordo com a Tabela 9, percebe-se que as três maiores estimativas populacionais em SA, por ordem crescente de estimativas em percentuais, estão com os trabalhadores cuja Posição na Ocupação do trabalho principal da semana de referência era dos Empregados com Carteira de Trabalho Assinada (75,0% desta categoria de Posição na Ocupação), dos Empregados Militares e Funcionários Públicos Estatutários (81,6% desta categoria de Posição na Ocupação) e dos Empregadores (90,4% desta categoria). Em contrapartida, as três menores estimativas em percentuais de população de 10 anos ou mais de idade ocupada em SA, em ordem crescente de estimativas, estão com os trabalhadores cuja Posição na Ocupação do trabalho principal da semana de referência era dos Trabalhadores na Construção para o Próprio Uso (47,0% do total desta Posição na Ocupação), dos Trabalhadores Domésticos sem Carteira de Trabalho Assinada (48,8% do total desta

Posição na Ocupação) e dos Trabalhadores na Produção para o Próprio Consumo (49,5% do total desta categoria de Posição na Ocupação) (MITCHELL, 2007, p. 257).

De acordo com a Tabela 9, nota-se também que em termos de totais populacionais em IA, as maiores estimativas de Pessoas Ocupadas (PO) estão com os trabalhadores cujas Posições na Ocupação referem-se às seguintes categorias: dos Conta Própria (quase 7,4 milhões de pessoas – 39,7% do total da população desta Posição na Ocupação), dos Outros Empregados (pouco mais de 6,8 milhões de pessoas – 44,3% do total de pessoas desta categoria) e dos Empregados com Carteira de Trabalho Assinada (pouco mais de 6,4 milhões de pessoas – 25% do total da população desta categoria). Em contrapartida, as três menores estimativas percentuais populacionais em IA estão nas seguintes Posições na Ocupação: Empregadores (quase 333 mil pessoas – 9,6% do total de pessoas desta categoria de Posição na Ocupação), Empregados Militares e Funcionários Públicos Estatutários (pouco mais de um milhão de pessoas – 18,4% do total de pessoas desta categoria) e Empregados com Carteira de Trabalho Assinada (pouco mais de 6,4 milhões de pessoas – 25,0% do total de pessoas desta categoria de Posição na Ocupação) (MITCHELL, 2007, p. 257-258).

Conclui-se, tal como já foi relatado nos Grupos Ocupacionais, que a distribuição da população por Posição na Ocupação dos que estavam em SA era inversamente proporcional à dos que estavam em IA. Assim, as posições na ocupação do trabalho principal que exigiam em 2004 um maior nível de especialização profissional e de instrução possuíam uma estimativa percentual menor de quem estava em IA e maior de quem estava em SA; enquanto outras Posições na Ocupação, que demandavam pouca ou nenhuma escolaridade, possuíam uma estimativa percentual maior de quem estava em IA e menor de quem estava em SA.

População em SA/IA por condição de atividade do empreendimento do trabalho principal

A PEA, que é composta do total de pessoas Ocupadas (que estavam trabalhando ou que estavam de licença, greve ou férias desse trabalho) mais o total

Tabela 9
População de 10 anos ou mais de idade por situação de segurança alimentar e tipo de insegurança alimentar, segundo a posição na ocupação do trabalho principal na semana de referência – Brasil – 2004

Grupamentos ocupacionais	Total ⁽¹⁾	Segurança alimentar	Insegurança alimentar			
			Total	IA leve	IA moderada	IA grave
Pessoas de 10 anos ou mais de idade ocupadas	84 596 294	55 129 528	29 436 089	14 074 513	10 192 335	5 169 241
	100,0%	65,2%	34,8%	16,7%	12,0%	6,1%
Empregados	46 699 957	32 391 652	14 290 806	7 487 819	4 666 844	2 136 143
	100,0%	69,4%	30,6%	16,0%	10,0%	4,6%
Com carteira de trabalho assinada	25 692 468	19 266 418	6 417 747	3 867 163	1 899 365	651 219
	100,0%	75,0%	25,0%	15,1%	7,4%	2,5%
Militares e funcionários públicos estatutários	5 571 200	4 544 495	1 026 705	621 449	314 213	91 043
	100,0%	81,6%	18,4%	11,2%	5,6%	1,6%
Militares	262 676	203 286	59 390	35 023	19 265	5 102
	100,0%	77,4%	22,6%	13,4%	7,3%	1,9%
Funcionários públicos estatutários	5 308 524	4 341 209	967 315	586 426	294 948	85 941
	100,0%	81,8%	18,2%	11,0%	5,6%	1,6%
Outros	15 435 870	8 580 320	6 846 354	2 999 207	2 453 266	1 393 881
	100,0%	55,6%	44,3%	19,4%	15,9%	9,0%
Sem declaração	419	419	-	-	-	-
	100,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Trabalhadores domésticos	6 472 484	3 482 331	2 987 720	1 344 010	1 073 097	570 613
	100,0%	53,8%	46,2%	20,8%	16,6%	8,8%
Com carteira de trabalho assinada	1 671 744	1 137 432	534 312	306 524	164 947	62 841
	100,0%	68,0%	32,0%	18,3%	9,9%	3,8%
Sem carteira de trabalho assinada	4 799 296	2 343 665	2 453 198	1 037 276	150 908	772 507
	100,0%	48,8%	51,1%	21,6%	18,9%	10,6%
Sem declaração	1 444	1 234	210	210	-	-
	100,0%	85,5%	14,5%	14,5%	0,0%	0,0%
Conta própria	18 574 690	11 199 888	7 366 825	3 247 895	2 671 313	1 447 617
	100,0%	60,3%	39,7%	17,5%	14,4%	7,8%
Empregadores	3 479 064	3 145 063	332 843	225 173	76 225	31 445
	100,0%	90,4%	9,6%	6,5%	2,2%	0,9%
Trabalhadores na produção para o próprio consumo	3 387 184	1 675 443	1 711 741	697 503	655 671	358 567
	100,0%	49,5%	50,5%	20,6%	19,3%	10,6%
Trabalhadores na construção para o próprio uso	99 633	46 812	52 369	22 531	22 386	7 452
	100,0%	47,0%	52,6%	22,6%	22,5%	7,5%
Não remunerado	5 883 282	3 188 339	2 693 785	1 049 582	1 026 799	617 404
	100,0%	52,4%	45,8%	17,8%	17,5%	10,5%

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004 e nas Publicações referentes ao Suplemento de Segurança Alimentar: CD-Microdados (PESQUISA NACIONAL...2004, 2006b). Elaboração do autor.

⁽¹⁾ Inclusive a população com Situação de Segurança Alimentar ignorada.

das Desocupadas (que não estavam trabalhando, embora estivessem à procura de trabalho neste mesmo período) de 10 anos ou mais de idade, na semana de referência da pesquisa, possui como estimativa percentual de sua população em SA 63,6%, de acordo com a Tabela 10. Os que estão em IA possuem como estimativa percentual de sua população 36,4%, correspondendo ao total dos tipos de IA. A população dos que configuram a Não-PEA e que estão em SA e em IA correspondem a 60,9% e 39,1%, respectivamente, do total da Não-PEA (MITCHELL, 2007, p. 263).

A estimativa da PEA em SA e em IA, que é composta do total de pessoas Ocupadas (que estavam trabalhando ou que estavam de licença, greve ou

férias desse trabalho) mais o total das Desocupadas (que não estavam trabalhando, embora estivessem à procura de trabalho neste mesmo período) de 10 anos ou mais de idade em SA e em IA, na semana de referência da pesquisa, era de pouco mais de 59 milhões de pessoas (63,6% do total da PEA) e de quase 34 milhões de pessoas (36,4% do total da PEA), respectivamente, vide Tabela 10 (MITCHELL, 2007, p. 263).

População em SA/IA por grupamentos de atividade do empreendimento do trabalho principal

Constata-se pela Tabela 11 que as quatro maiores estimativas percentuais da população Ocupada

Tabela 10
População de 10 anos ou mais de idade, por situação de segurança alimentar e tipo de insegurança alimentar, segundo a condição de atividade na semana de referência – Brasil – 2004

Condição de atividade na semana de referência	Total ⁽²⁾	Segurança alimentar	Insegurança alimentar			
			Total	IA leve	IA moderada	IA grave
Pessoas de 10 anos ou mais de idade ⁽¹⁾	149 759 797	93 700 334	56 000 056	25 757 435	19 718 950	10 523 671
	100,0%	62,6%	37,4%	17,2%	13,2%	7,0%
Economicamente ativa (PEA)	92 860 128	59 062 154	33 762 787	15 837 579	11 775 989	6 149 219
	100,0%	63,6%	36,4%	17,1%	12,7%	6,6%
Não-economicamente ativa (Não-PEA)	56 887 169	34 628 451	22 234 498	9 918 823	7 942 239	4 373 436
	100,0%	60,9%	39,1%	17,4%	14,0%	7,7%

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004 e nas Publicações referentes ao Suplemento de Segurança Alimentar: CD-Microdados (PESQUISA NACIONAL...2004, 2006b). Elaboração do autor.

⁽¹⁾ Inclusive a população com Condição de Atividade ignorada.

⁽²⁾ Inclusive a população com Situação de Segurança Alimentar ignorada.

Tabela 11
População de 10 anos ou mais de idade ocupada por situação de segurança alimentar e tipo de insegurança alimentar, segundo os grupamentos de atividade do trabalho principal na semana de referência – Brasil – 2004

Grupamentos de atividade ⁽¹⁾	Total ⁽²⁾	Segurança alimentar	Insegurança alimentar			
			Total	IA leve	IA moderada	IA grave
Pessoas de 10 anos ou mais de idade ocupadas ⁽¹⁾	84 596 294	55 129 528	29 436 089	14 074 513	10 192 335	5 169 241
	100,0%	65,2%	34,8%	16,7%	12,0%	6,1%
Agrícola	17 733 835	9 018 456	8 712 004	3 361 643	3 369 322	1 981 039
	100,0%	50,9%	49,1%	19,0%	19,0%	11,1%
Outras atividades industriais	679 052	500 217	177 099	85 052	60 177	31 870
	100,0%	73,7%	26,1%	12,5%	8,9%	4,7%
Indústria de transformação	11 723 640	8 267 161	3 450 817	1 889 233	1 070 493	491 091
	100,0%	70,5%	29,4%	16,1%	9,1%	4,2%
Construção	5 354 375	2 857 642	2 491 209	1 126 961	914 055	450 193
	100,0%	53,4%	46,5%	21,0%	17,1%	8,4%
Comércio e reparação	14 653 228	10 272 162	4 374 588	2 273 615	1 423 604	677 369
	100,0%	70,1%	29,9%	15,5%	9,7%	4,6%
Alojamento e alimentação	3 023 059	2 015 305	1 007 580	528 439	321 487	157 654
	100,0%	66,7%	33,3%	17,5%	10,6%	5,2%
Transporte, armazenagem e comunicação	3 894 249	2 800 410	1 091 780	610 119	336 473	145 188
	100,0%	71,9%	28,0%	15,7%	8,6%	3,7%
Administração pública	4 203 854	3 248 285	954 089	540 007	303 791	110 291
	100,0%	77,3%	22,7%	12,8%	7,2%	2,7%
Educação, saúde e serviços sociais	7 409 338	5 875 676	1 532 761	921 087	466 255	145 419
	100,0%	79,3%	20,7%	12,4%	6,3%	2,0%
Serviços domésticos	6 472 484	3 482 331	2 987 720	1 344 010	1 073 097	570 613
	100,0%	53,8%	46,2%	20,8%	16,6%	8,8%
Outros serviços coletivos, sociais e pessoais	3 498 316	2 273 037	1 224 935	604 502	416 786	203 647
	100,0%	65,0%	35,0%	17,3%	11,9%	5,8%
Outras atividades	5 723 438	4 442 981	1 280 457	746 852	384 293	149 312
	100,0%	77,6%	22,4%	13,0%	6,7%	2,7%

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004 e nas Publicações referentes ao Suplemento de Segurança Alimentar: CD-Microdados (PESQUISA NACIONAL...2004, 2006b). Elaboração do autor.

⁽¹⁾ Inclusive a população com Ocupação mal definida ou ignorada.

⁽²⁾ Inclusive a população com Situação de Segurança Alimentar ignorada.

de 10 anos ou mais de idade em SA, por ordem decrescente de valor das mesmas, estavam, em 2004, nas seguintes atividades do empreendimento do trabalho principal: Educação, Saúde e Serviços Sociais (79,3% do total desta categoria), Outras Atividades (77,6% do total desta categoria), Administração Pública (77,3% do total desta categoria) e

Outras Atividades Industriais (73,7% do total desta categoria). Em contrapartida, as quatro menores estimativas percentuais da população Ocupada de 10 anos ou mais de idade em SA, por ordem crescente de valor das mesmas, estavam, em 2004, nas seguintes atividades do empreendimento do trabalho principal: Agrícola (50,9% do total desta categoria),

Construção (53,4% do total desta categoria), Serviços Domésticos (53,8% do total desta categoria) e Outros Serviços Coletivos, Sociais e Pessoais (65,0% do total desta categoria) (MITCHELL, 2007, p. 266).

A leitura da Tabela 11 mostra que a estimativa de maior ocorrência de pessoas ocupadas de 10 anos ou mais de idade em IA é a que possui a atividade Agrícola como a do estabelecimento do trabalho principal. Quase a metade de sua população ocupada (49,1%) estava em IA. Apenas a outra metade (50,1% da população desta categoria) estava em SA. Essa atividade permanece como sendo a que recebe as maiores estimativas absolutas e em percentuais do grupo de atividade do trabalho principal do empreendimento da população ocupada de 10 anos ou mais de idade em IA, para todas as situações de IA. Exceto para a população em IA Leve, cujo grupo de Atividade que recebe a maior estimativa de população em IA, em termos percentuais, é a de Serviços Domésticos (20,8% – pouco mais de 1,3 milhões de pessoas) (MITCHELL, 2007, p. 269).

Conclui-se, pela Tabela 11, que as atividades do empreendimento ligadas a um tipo de trabalho que exige um menor nível educacional possuíam, em 2004, estimativas percentuais maiores de pessoas ocupadas de 10 anos ou mais de idade em IA do que outras atividades que exigiam um nível educacional maior. Entretanto, à medida que as atividades do empreendimento demandavam, de uma forma geral, tarefas que exigiam uma formação educacional maior de seus trabalhadores, essas estimativas de população em IA iam, também, diminuindo (MITCHELL, 2007, p. 269).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pobreza, Insegurança Alimentar e Fome são problemáticas distintas e, portanto, carecem de políticas distintas voltadas às suas soluções. Além disso, dada a polissemia que abarca o conceito de SA, vale destacar que o artigo apresentou alguns resultados em nível nacional sobre os efeitos da SA/IA nos domicílios e população brasileiros em 2004. Assim, apresentou-se um conjunto básico de Direitos que carecem de maiores atendimentos.

Tomando-se como base a noção de Direitos, são construídas as políticas que incentivam a

promoção da plena cidadania. Para atingir os objetivos, é importante considerar a SA como parte integrante de um único conjunto de necessidades básicas que carecem de completo atendimento. Como são substantivadas pelos Direitos Sociais, estes não podem ser considerados e tratados como divisíveis (mínimos), mas sim maximizados para a obtenção do desenvolvimento nacional. A vantagem de abordar várias dimensões é a possibilidade de observar, de forma mais detalhada, qualquer item específico de qualquer dimensão que seja necessário.

A questão da insuficiência de acesso alimentar no caso brasileiro é causada, basicamente, pelas intensas desigualdades na estrutura socioeconômica e de oportunidades existentes no país. Comprova-se através da extrema concentração de terra, da riqueza e da renda, da baixa escolaridade e do abastecimento alimentar insuficiente em várias áreas brasileiras rurais e urbanas. A desigualdade social também pode ser comprovada através da inadequabilidade no controle de qualidade dos alimentos e, acima de tudo, das graves dificuldades de acesso a uma alimentação segura e adequada em nutrientes, em nível domiciliar.

A análise de algumas variáveis com alguns de seus itens aqui elencados se mostrou mais associada à questão da IA, além do Rendimento Médio Mensal Domiciliar per Capita (Sem Rendimento e Até ½ salário mínimo), tais como: Cor/Raça (Preta e Parda), Anos Completos de Estudo (Sem Instrução e Menos de 1 Ano e De 1 a 3 Anos), Grupamento Ocupacional (Trabalhadores Agrícolas e Trabalhadores dos Serviços), Posição na Ocupação (Trabalhadores Domésticos Sem Carteira de Trabalho Assinada, Trabalhadores na Construção para o Próprio Uso, Trabalhadores na Produção para o Próprio Consumo) e Grupo de Atividade do Empreendimento (Agrícola, Construção e Serviços Domésticos) – as três últimas variáveis se referem ao Trabalho Principal na Semana de Referência da PNAD 2004 dos Moradores de 10 Anos ou Mais de Idade. A população retratada no cenário descrito deve ser o foco das políticas de acessibilidade alimentar. Contudo, esse objetivo não pode ser único, ou seja, não somente por meio de políticas públicas voltadas ao suprimento de alimentos ou de renda a essa população. Como

os resultados demonstraram, é necessário fortalecer as políticas sociais no seu conjunto, pois as ausências de ação estatal na população que sofre de IA são múltiplas.

Pretende-se, assim, contribuir minimamente para fortalecer o conhecimento da realidade nacional, a fim de que as ações governamentais no campo das políticas públicas possam ser traduzidas de forma mais aderente às necessidades de desenvolvimento social, numa tentativa de redução da pobreza e da IA do cenário brasileiro.

REFERÊNCIAS

MITCHELL, P. V. *(In)segurança alimentar e necessidades humanas básicas: uma análise dos resultados da PNAD 2004*. 2007. 468 f. Dissertação (Mestrado) - IBGE/ENCE, Rio de Janeiro, 2007.

PESSANHA, L.; MITCHELL, P. V. Insegurança alimentar nos domicílios: o caso de Santo Antônio de Pádua, RJ. In:

CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 13., 2007. Recife. *Trabalho apresentado....* Recife, 2007. 15 p. GT04-Consumo, Sociedade e Ação Coletiva.

PESSANHA, L. *A Experiência brasileira em políticas públicas para a garantia do direito ao alimento*. Rio de Janeiro: ENCE/IBGE, 2002. 71 p. (Textos para discussão, n. 5).

PNAD 2004. Suplemento de segurança alimentar. Rio de Janeiro: IBGE, 2006a. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatística/populacao/trabalhoerendimento/pnad2004/suplalimentar2004/supl_alimentar2004.pdf>. Acesso em: set. 2006.

PNAD 2004. Microdados. Suplemento de segurança alimentar. Rio de Janeiro: IBGE, 2006b.

UNIVERSIDADE DE CAMPINAS. Faculdade de Ciências Médicas. Departamento de Medicina Preventiva Social. *Acompanhamento e avaliação da segurança alimentar de famílias brasileiras: validação de metodologia e de instrumento de coleta de informação*. Campinas: Unicamp, 2004. 33 p.

USDA. Measuring Household Food Security. Food Security in the United States. Disponível em: <<http://www.ers.usda.gov/Briefing/FoodSecurity/measurement.htm>>. Acesso em: jan. 2007.

Normas para publicação

ORIGINAIS APRESENTADOS

- Os textos serão submetidos à apreciação de membros do Conselho Editorial;
- Ao Conselho Editorial reserva-se o direito de aceitar, sugerir alterações ou recusar os trabalhos encaminhados à publicação;
- O autor será notificado da aceitação ou recusa do seu trabalho. Em caso de recusa o parecer será enviado ao autor. Os originais não serão devolvidos. Quando aceito e publicado, receberá 02 exemplares.
- Serão considerados definitivos e, caso sejam aprovados para publicação, as provas só será submetidas ao autor quando solicitadas previamente;
- Serão considerados como autorizados para publicação por sua simples remessa à Revista. Não serão pagos direitos autorais.

OS ARTIGOS DEVEM:

- Ser enviados em disquete ou CD-ROM acompanhados de cópia impressa, ou e-mail, nos casos de texto sem imagem;
- Incluir os créditos institucionais do autor, referência a atual atividade profissional, titulação, endereço para correspondência, telefone, e-mail;
- Ser apresentados em editor de texto de maior difusão (Word), formatado com entrelinhas de 1,5; margem esquerda de 3 cm, direita de 2 cm, superior de 2,5 cm e inferior de 2 cm, fonte Times New Roman, tamanho 12;
- Ter no mínimo 10 páginas e no máximo 20;
- Vir acompanhados de resumo, com no máximo 10 linhas (entrelinhas simples), abstract, 5 palavras-chave e key words;
- Apresentar uma padronização de títulos de forma a ficar claro o que é TÍTULO, SUB-TÍTULO, etc.;
- As tabelas e gráficos devem vir no programa no qual foi elaborado (excel, etc.), conter legendas e fontes completas, e as respectivas localizações assinaladas no texto;
- Indicar a localização exata para inserção de desenhos, fotos, ilustrações, mapas, etc., que, por sua vez, devem vir acompanhados dos originais, de sorte a garantir fidelidade e qualidade na reprodução;
- Destacar citações que ultrapassem 3 linhas, apresentado-as em outro parágrafo com recuo de 1cm, entrelinha simples e tamanho de fonte 10 (NBR 10.520 da ABNT);
- Evitar as notas de rodapé, sobretudo extensas, usando-as apenas quando realmente houver necessidade, para não interromper a seqüência lógica da leitura e não cansar o leitor. Devem aparecer na mesma página em que forem citadas;
- Conter referências bibliográficas completas e precisas, adotando-se os procedimentos a seguir.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- No transcorrer do texto, o trabalho de onde foi retirada a citação é identificado pelo nome do autor e a data, que aparecem entre parênteses ao final da citação. Ex: (SANTOS, 1999)
- No final do artigo deve aparecer a referência bibliográfica completa, por ordem alfabética, em conformidade com a norma NBR-6.023 da ABNT.

EXEMPLOS:

Para Livros:

- BORGES, J.; LEMOS, G. *Comércio Baiano: depoimentos para sua história*. Salvador, Associação Comercial da Bahia, 2002, 206 páginas.
 - Livro: Comércio Baiano: depoimentos para sua história (Título: Comércio Baiano; Subtítulo: depoimentos para sua história)
 - Autor: Jafé Borges e Gláucia Lemos
 - Editor: Associação Comercial da Bahia
 - Local de edição: Salvador
 - Ano da edição: 2002
 - Volume da edição: 206 páginas

Para Artigos:

- SOUZA, L. N. de. Essência X Aparência: o fenômeno da globalização. *Bahia: Análise & Dados*, Salvador, SEI, v.12, n.3, p.51-60, dez. 2002.
 - Artigo: Essência X Aparência: o fenômeno da globalização
 - Autor: Laumar Neves de Souza
 - Publicação: Bahia: Análise & Dados
 - Editor: SEI
 - Local de edição: Salvador
 - Data de edição: dezembro de 2002
 - Volume da edição: 12
 - Número da edição: 3
 - Páginas referentes ao artigo: 51 a 60
 - A data escolhida para a referência pode ser a da edição utilizada ou, preferivelmente, a data da edição original, de forma a ficar clara a época em que o trabalho foi produzido. Neste caso é necessário colocar as duas datas: a da edição utilizada, para que a citação possa ser verificada e a da edição original;
 - O nome dos livros citados e o nome de revistas devem aparecer sempre em itálico.