

Entre mudança e estagnação: os indicadores sociais na vigência do Plano Real

Carlos Roberto Winckler*

Sociólogo da FEE, Professor da
PUCRS e da UCS.
Sociólogo da FEE.

Salvatore Santagada*

Resumo

No presente texto, examinam-se os indicadores sociais na vigência do Plano Real, no Brasil, compreendido o período entre 1994 e 2002. Antes, porém, realiza-se um pequeno histórico das políticas sociais até o período recente, onde se enfatizam aspectos da política macroeconômica de estabilização que condicionam as políticas sociais. Posteriormente, examinam-se a estrutura de gastos sociais e os indicadores nas áreas trabalho e rendimento, população, saúde, condições de infra-estrutura dos domicílios e educação. Conclui-se que, no período considerado, os indicadores oscilam entre melhorias e estagnação.

Palavras-chave

Política social; indicadores sociais; Plano Real.

Abstract

The present text examines the social indicators during the Plano Real, understood in this text as the period between 1994 and 2002. First, however, it

* Os autores agradecem aos colegas do Núcleo de Indicadores Sociais Maria de Lourdes T. Jardim, Marilene Dias Bandeira, Cláudio Dias Barbieri, Hélio Puig Gonzalez e Ricardo Rossi da Silva Couto pelo apoio intelectual e, em particular, ao colega Calino Pacheco Filho pela leitura deste texto, bem como ao Auxiliar Alberto Luiz Campos Medeiros pela confecção das tabelas. Os erros que eventualmente tenham permanecido são de inteira responsabilidade dos autores.

presents a short history of the social policies in Brazil until the recent period focusing on aspects of the macroeconomic stabilization policy that condition the social policies. Later, it examines the structure of social expenses and the indicators on labor and earnings, population, health, education and the infrastructure conditions of dwellings. It concludes that during the period the indicators oscillate between slight improvements and stagnation.

Artigo recebido em 13 jul. 2004.

Este artigo tem como objetivo examinar a evolução de um conjunto de indicadores sociais durante a vigência do Plano Real no Brasil, entre 1994 e 2002. A primeira seção enfatiza o novo papel do Estado e os fundamentos econômicos do neoliberalismo, além de discorrer brevemente sobre as políticas sociais dos últimos 30 anos no Brasil, ressaltando seu caráter elitista e sua transição no sentido de buscar uma crescente universalização. Entende-se por política social o conjunto de ações e programas de Estado de forma continuada no tempo e que tem o propósito de assegurar o atendimento às necessidades e aos direitos sociais da população (Castro et al., 2003, p. 9). As políticas sociais visam reduzir as desigualdades advindas do funcionamento do capitalismo, para garantir um mínimo de bem-estar para toda comunidade (Carvalho, 2001, p. 9). Esse percurso tem sofrido percalços no Brasil, nos anos recentes, dada a forma de inserção da economia nacional na órbita mundial, onde prevalecem as políticas neoliberais, que propõem como diretriz de atuação o Estado mínimo. A incidência dessas políticas no espaço nacional, de resto, reproduz e reforça tendências históricas, no Brasil, de subordinar o social ao econômico, em que pese a tentativa da Constituição de 1988 de romper com essa sistemática. O social, dessa forma, fica restrito a um plano secundário, e as reais necessidades da população não são atendidas.

A segunda seção examina sucintamente o Plano Real e as políticas sociais na vigência do mesmo, através de um grupo de indicadores sociais consagrados por órgãos oficiais de estatística, em particular o IBGE¹ (2004), e que possibilitam informações atualizadas. Nesse sentido, consideram-se as seguintes áreas:

¹ O IBGE apresenta um sistema mínimo de indicadores sociais, seguindo as recomendações da Comissão de Estatística das Nações Unidas.

trabalho e rendimento, orçamento público, população, saúde, condições de infraestrutura dos domicílios e educação. Procura-se analisar os pontos extremos do período do Plano Real sempre que possível, mesmo correndo o risco de não se visualizarem as flutuações, que seguramente ocorreram. Tendo em vista os indicadores escolhidos, dificilmente a tendência apontada foi afetada.

A terceira seção conclui o artigo afirmando que os indicadores sociais, no período de vigência do Plano Real, quando imperava a busca por estabilidade econômica, mostram uma tendência que combina mudança e estagnação, a depender do grupo de indicadores examinados.

1 - Reformulação neoliberal do Estado e breve histórico das políticas sociais no Brasil

A economia capitalista dos anos 70 tem como traço marcante o esgotamento do padrão de crescimento que se traduzia por altos índices de crescimento médio da renda e do comércio internacional. Esse esgotamento combinou taxas baixas de crescimento com altas taxas de inflação, recessão e desemprego. Nesse contexto, deu-se a ascensão das idéias neoliberais nos países capitalistas avançados, em particular nos EUA e na Inglaterra (Governos Reagan e Thatcher respectivamente). O Estado de Bem-Estar Social (mais distributivista na Europa que nos Estados Unidos), que supunha como política econômica o keynesianismo e as relações distributivas pactuadas entre capital e trabalho, passa a ser visto como gerador da crise. Intervencionismo estatal, distributivismo, políticas sociais amplas e corporativismo são vistos, na perspectiva neoliberal, como nós górdios a serem desatados. Desregulamentar, flexibilizar as relações trabalhistas, diminuir o tamanho do Estado (vale dizer, revisão do pacto social vigente desde o final da Segunda Guerra) tornam-se vigas mestras dessa visão para a retomada do crescimento. Os países capitalistas centrais da década de 80 aplicaram, em maior ou menor medida, políticas de, no mínimo, revisar aspectos do chamado Estado de Bem-Estar Social (Gros, 2003, p. 23-37). Em que pesem as reformas liberais, não houve reativação do crescimento econômico no âmbito dos países da OCDE (Anderson, 1995, p. 16).

Políticas neoliberais foram implementadas, na América Latina, no bojo da crise do Estado local, marcado pela crise do modelo de substituição de importações e por crescente endividamento. Chile (1973), Uruguai (1973-85) e Argentina (1976-83) foram países pioneiros na aplicação de políticas de estabilização de cunho neoliberal, inspiradas, senão impostas, pelas diretrizes do FMI, sob regimes ditatoriais. Apesar do processo de democratização, a partir de meados dos anos 80, articulada, em alguns momentos, a políticas não ortodoxas, como o Plano Austral, ou, como no caso brasileiro, o Plano Cruzado, ocorreu a crescente hegemonia do modelo ortodoxo de ajuste neoliberal. A partir do “esgotamento” do intervencionismo governamental, o novo paradigma, nos anos mais recentes, tanto no plano econômico como na política social, agora sob regime democrático, abriu um novo espaço de ação para as forças do mercado. Foram convocadas a sociedade civil (via trabalho solidário) e as forças empresariais (investimento na área social com garantia de lucro) para se tornarem parceiros na alavancagem do desenvolvimento socioeconômico.

O neoliberalismo abre um novo campo de investimentos com a privatização dos serviços de infra-estrutura, o que acarreta uma perda de capacidade de planejamento estatal tanto na área econômica como na social. Mesmo a noção de território nacionalmente organizado é enfraquecida. Novas territorialidades surgem em função de investimentos de grandes empresas que jogam com processos diferenciados de uso do espaço (Santos, 2000, p. 79-87).

Conforme Fernandes (1995, p. 18), em síntese, o neoliberalismo tem como referencial de atuação três pilares fundamentais:

“1 - a desestatização de forças produtivas (revertendo as nacionalizações efetuadas nos países capitalistas, sobretudo no pós-guerra, e desmontando o setor socializado das antigas economias socialistas no Leste);

“2 - a desregulação das atividades econômicas (eliminando ou reduzindo drasticamente os controles de preços; as barreiras às importações, à entrada de capital estrangeiro e à remessa de lucros; as tarifas de proteção da indústria local; a intervenção do Estado na operação de segmentos do mercado, incluindo o mercado de trabalho; etc.);

“3 - a particularização de direitos e benefícios (revertendo ou esvaziando padrões universais de proteção social estabelecidos em diversos países no pós-guerra, com o advento do socialismo ou a emergência dos Estados de Bem-Estar”.

O processo de globalização e a aplicação do receituário neoliberal colocaram em um novo patamar a tendência histórica brasileira de subordinar o social ao econômico. A subordinação da política social à econômica tem conduzido a uma não-expansão dos gastos sociais condizentes com as demandas e necessidades da população.

Para Aldaíza Sposati (2002, p. 33-34), o modelo de regulação social, a partir da década de 80, tem como fundamento a democracia e a cidadania deslocada da noção de pleno emprego ou da garantia de trabalho formal para todos.

Sposati (2002, p. 34) caracteriza os países periféricos, dentre eles o Brasil, como países de “regulação social tardia”, onde os direitos sociais são legalmente reconhecidos nas últimas décadas do século XX, mas o reconhecimento legal não é determinante para que eles sejam efetivados.

Até os anos 80, no Brasil, não ocorreu a adoção plena de um projeto neoliberal. As tentativas de resolução da crise dos anos 80, em particular os da Nova República (1985-89), combinaram momentos de adoção de enfoques ortodoxos de estabilização e planos não ortodoxos, como o Plano Cruzado. Paralelamente, as lutas dos movimentos sociais culminaram na Constituição de 1988, instrumento que garantiu legalmente, pela primeira vez, políticas universais nos campos da educação, previdência, saúde e assistência social. Todavia, já a partir dos anos 90, com os Planos Collor I e II, a política econômica brasileira tendeu a seguir o modelo neoliberal, ao promover programas de privatização, equilíbrio fiscal e monetário e abertura comercial. Assim, emergiu um dilema: como conciliar políticas sociais universalistas com concepção neoliberal nos planos econômico e social?

Para Sposati (2002, p. 37), com a hegemonia econômica neoliberal, os programas sociais “(...) operam sob a égide da alta rotatividade. Encurtam-se em tempo de duração os programas sociais para que garantam alta rotatividade e dêem mais resultados nos números e não propriamente na condição de vida dos cidadãos”. A autora afirma que, na sociedade brasileira e nos países onde prevalece a regulação social tardia, o impacto do neoliberalismo “(...) não ocorre nem pelo desmanche social, nem pela redução de gastos sociais”; pois, nessas sociedades, não houve um pacto de Welfare State com base no modelo keynesiano (Sposati, 2002, p. 35). No neoliberalismo, a centralidade do mercado leva à substituição do conceito de cidadão pelo de consumidor. Nessa ótica, a regulação social tem como foco as pessoas que não têm capacidade própria, via mercado, de prover suas necessidades de consumo.

A política social brasileira assumiu características diferenciadas nos últimos 30 anos, atendendo primeiro somente a parcelas da população que

contribuíram com o sistema de proteção social, os trabalhadores formais. A partir da Constituição de 1988, houve uma universalização de algumas políticas sociais, e, nos anos 90, a intervenção social foi tendencialmente focalizada, abrangendo, dentre os pobres, os mais pobres, o que é evidente em programas criados nos Governos de Fernando Henrique Cardoso, como Bolsa-Escola, Vale-Gás, Comunidade Solidária.

Os anos 80 foram marcados pela crise financeira do Estado brasileiro e por diversos planos de ajuste econômico. Porém o elemento novo, no cenário político brasileiro, foi a retomada dos movimentos sociais: luta contra a carestia, luta pela terra, por moradia e por transporte urbano. Setores essenciais da infra-estrutura das cidades e das regiões metropolitanas (criadas em 1973) estavam sendo sucateados por falta de investimentos à altura da demanda; além de serem pressionados por vastos contingentes empobrecidos que aportavam nas médias e grandes cidades, em especial nas regiões metropolitanas. O ritmo de crescimento populacional, nos anos 80, começa a esmorecer, mas, mesmo assim, as regiões metropolitanas concentram um terço da população brasileira.

Os novos atores sociais vão às ruas reivindicar democracia e participação social durante as jornadas memoráveis pelas eleições diretas em todos os níveis, em especial para a Presidência da República no movimento intitulado Diretas Já. A situação social era de precarização do trabalho, crescimento da pobreza — o que foi conhecido como “década perdida” —; entretanto foi um período de conquistas no campo da cidadania, sendo a Constituição de 1988 um marco na universalização dos direitos sociais.

Com a nova Constituição, “(...) os municípios voltaram a ter autonomia administrativa e, assim, assumiram novas responsabilidades referentes à promoção de programas e políticas públicas visando à melhoria da qualidade de vida das cidades” (Ferreira, 1999, p. 8). A dotação orçamentária dos municípios aumentou, e, concomitantemente, o crescimento dos deveres acompanhou essa evolução, conforme Ferreira (1999, p. 14). Os municípios tiveram que atender a demandas por serviços antes prestados pela União e pelos Estados, principalmente na área social.

Nos anos 90, com vistas à inserção na chamada modernidade internacional, dada a crise do Estado intervencionista no Brasil, deu-se mais ênfase à área privada em detrimento das políticas estatais. Expandiram-se os planos de saúde privados e os planos de pensões e aposentadorias ofertados pelo setor privado e a telefonia foi privatizada. O mesmo processo de privatização atingiu o setor de distribuição de energia, e abriram-se perspectivas para a privatização da área do saneamento básico.

Cabe a ressalva de que a aplicação das políticas de cunho liberalizante vem encontrando resistência de setores organizados (partidos, sindicatos, movimentos sociais). Nesse sentido, essas políticas encontram limites, particularmente nas áreas de saúde e educação.

2 - Plano Real e indicadores sociais

O ajuste do Estado brasileiro, a partir dos anos 80, seguiu o receituário dos organismos multilaterais (apesar de tentativas não ortodoxas, como o Plano Cruzado), dando ênfase ao saneamento das contas públicas, ao corte nos salários e nos investimentos e gastos, visando à geração de saldos na balança comercial com vistas ao pagamento da dívida externa — o resultado foi a chamada “década perdida”. No plano social, seguiram-se as diretrizes do Banco Mundial no sentido de subordinar os gastos públicos aos princípios de eficiência, economia e efetividade. Assim, forçou-se, paulatinamente, um processo de quebra dos princípios de universalização pretendidos pela Constituição de 1988, orientando-se os gastos públicos no sentido de focalizar os setores mais pobres e os incentivos à área privada na prestação de serviços de saúde, previdência privada e educação superior.

Nos anos 90, a perspectiva liberalizante manteve o corte nos gastos públicos e nos salários, incentivou a abertura comercial, com vistas a aumentar a competitividade nacional, e facilitou a entrada de capital financeiro, com o acesso de títulos públicos e privados, através da especulação e das privatizações. O Plano Real, síntese dessas políticas, combinou, portanto, abertura comercial, liberalização financeira e taxa de câmbio sobrevalorizada. O setor produtivo sofreu forte processo de reestruturação/desestruturação, e efetivou-se a revisão do papel do Estado visto como *bete noire*, verdadeiro obstáculo ao pleno desenvolvimento do País. As consequências são sobejamente conhecidas. O País teve um crescimento do PIB ligeiramente inferior na década de 90 e no início deste século — de 1990 a 2002, 1,93% a.a. — comparativamente aos anos 80 — de 1981 a 1989, 2,25% a.a. (Herrlein Júnior, 2004, p. 9). Segundo Pochmann (Unisinos, 2004), a falta de um crescimento econômico sustentável nos últimos 25 anos levou a uma crise estrutural de emprego, e precisaríamos crescer de 5% a 6% ao ano somente para abrir 2,3 milhões de novos postos de trabalho a cada ano, ou seja, o equivalente ao número de pessoas que ingressam no mercado de trabalho, no período. Com o crescimento irrisório de 1,93% ao ano na década de 90, geraram-se excedente de mão-de-obra.

A economia nacional ficou sujeita à turbulência, dada à sua fragilidade frente ao setor externo e à crise das finanças públicas. A crise de 1998, com a fuga de capitais, a maxidesvalorização de janeiro de 1999 e a renovação de acordos com o FMI impeliram a explosão da dívida pública interna e o crescente desequilíbrio fiscal, socializando a crise. Evidentemente, a universalização das políticas sociais exigiria maior presença do Estado, dado o volume de recursos necessários, mas, tendo-se em vista outras prioridades, como o pagamento de juros, encargos e amortizações das dívidas públicas interna e externa, que totalizaram R\$ 107 bilhões somente no ano de 2001 (Lesbaupin; Mineiro, 2002, p. 42), tais investimentos foram frustrados. O serviço da dívida total em relação ao PIB cresceu mais de cinco vezes, pois era de 1,8% em 1990 e passou para 10,8% em 2001 (Relatório..., 2003, p. 296).

Apresentado esse quadro geral, passa-se, a seguir, à análise de indicadores sociais que expressam, em certa medida, os elementos da situação social brasileira no decorrer da vigência do Plano Real, com seus aspectos de mudança e continuidade.

A análise dos dados sobre trabalho e rendimento (Tabela 1) não apresenta melhorias significativas, quando examinados os indicadores a seguir. A taxa de atividade² (pessoas ocupadas ou procurando emprego) permaneceu praticamente a mesma, pois, em 1992 era de 61,53% e passou para 61,3% em 2002 (Tabela 1). A população ocupada que contribui para a Previdência Social apresentou, em igual período, respectivamente, um percentual de 43,35% e uma pequena variação para 45,2%. A ausência de contribuição à Previdência Social indica uma forte presença de trabalhadores sem carteira assinada, e muitos trabalhadores nessas condições não podem gozar do direito à aposentadoria, inscrito na Constituição. A manter-se esse quadro, ou vindo a diminuir a base de contribuintes, as contas da previdência pública continuarão cada vez mais desequilibradas. A concentração do rendimento mensal dos domicílios particulares permanentes, avaliada pelo Índice de Gini³, era de 0,549 em 1992, com pequena elevação em 2002, alcançando o valor de 0,563 (IBGE, 2004). Não obstante, esse índice é considerado alto, pois, segundo a ONU (Relatório..., 2003), o Brasil tem a sexta renda mais desigual

² É a percentagem das pessoas economicamente ativas (ocupadas ou desocupadas na semana de referência) em relação às pessoas de 10 anos ou mais de idade.

³ O Coeficiente de Gini mede o grau de desigualdade, variando de zero a um. Quanto mais próximo de um, mais concentrada é a renda; quanto mais próximo de zero, maior a igualdade.

do mundo, perdendo para Namíbia, Botsuana, Serra Leoa, República Centro-Africana e Suazilândia.

Tabela 1

Evolução de indicadores selecionados de trabalho e rendimentos
no Brasil — 1992 e 2002

DISCRIMINAÇÃO	1992	2002
Taxa de atividade (%)	61,53	61,30
População ocupada que contribui para a Previdência Social (%)	43,35	45,20
Participação dos 50% mais pobres no total dos rendimentos mensais (%)	14,00	14,40
Participação dos 1% mais ricos no total dos rendimentos mensais (%)	13,10	13,50
Relação entre rendimentos médios dos 10% mais ricos sobre os 40% mais pobres	19,00	18,00

FONTE: IBGE. Síntese de Indicadores Sociais 2000, p. 165-8.

IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2002.

O **Novo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil** (2002), trabalho conjunto do IBGE e do Fundo de População das Nações Unidas, aponta que 54 milhões de brasileiros integram famílias com renda média *per capita* de até meio salário mínimo, a partir dos dados de 2001.

A desigualdade de renda manifesta-se como desigualdade de acesso aos serviços básicos, como saúde, educação e saneamento. Por exemplo, em 2002, apenas 35,5% dos domicílios dos 40% mais pobres tinham acesso a saneamento básico adequado, enquanto, entre os 10% mais ricos, essa cobertura alcançava a 80% (IBGE, 2003).

É digno de atenção o fato que 50% dos trabalhadores mais pobres de-
têm quase o mesmo nível do total de rendimentos mensais auferidos pela
parcela de 1% mais ricos. Os rendimentos médios mensais dos 10% mais
ricos são 18 vezes superiores aos rendimentos médios dos 40% mais po-
bres.⁴

⁴ Segundo Márcio Pochmann, a participação dos salários na renda nacional equivalia a 50% em 1980, e, em 2002, passou a representar 36% (Unisinos, 2004). Em estudo recente organizado por Pochmann, afirma-se que os 10% mais ricos concentram 75,4% da riqueza total brasileira, quando se incluem, no cálculo, além da renda, dados sobre o patrimônio (Safatle, 2004, p. 42).

Apesar da política de controle das contas públicas, a participação do gasto social em relação ao PIB manteve-se em torno de 14% (Tabela 2), praticamente estável entre 1995 e 2002, confirmando-se a afirmação de Sposati, caso se considere a relação gasto social/PIB. Não obstante, o País convive com o desemprego em expansão, e 29,3 % da população brasileira está abaixo da linha de indigência (FGV, 2001). As receitas tributárias, no decorrer da vigência do Plano Real, mantiveram-se estáveis, com clara predominância da esfera federal, que controlava entre 56,2% e 60,4% das receitas tributárias entre 1995 e 2002. Todavia verifica-se a queda significativa do gasto social federal em relação ao seu gasto total, de 58,71% em 1995 para 43,87% em 2002 (Tabela 2), o que evidencia a predominância de outros interesses que não o social.

Tabela 2

Evolução de indicadores selecionados de orçamento e gastos sociais
no Brasil — 1995 e 2002

	(%)	
DISCRIMINAÇÃO	1995	2002
Receita tributária disponível para a União	56,20	60,40
Receita tributária disponível para os estados	27,20	24,70
Receita tributária disponível para os municípios	16,60	14,90
Participação do gasto social federal em relação ao PIB	14,30	14,31
Parcela do gasto social federal em relação ao gasto total	58,71	43,87

FONTE DOS DADOS BRUTOS: TARRAGÔ, Ramiro Porto da Silva. **O gasto social federal — 1994-2002 em relação aos índices sociais.** Porto Alegre: Faculdade de Administração Contabilidade e Economia, Curso de Ciências Econômicas da PUCRS, 2004. 86p.

Cabe ressaltar que, nesse cenário de queda do gasto social federal, ocorreram algumas modificações no perfil da população brasileira (Tabela 3). Fortaleceu-se o perfil urbano do País, que era de 75,59% em 1991, passando para 84,14% em 2002, tendo caído à taxa média geométrica de crescimento

anual da população de 1,52% em 1991 para 1,41% em 2002. A taxa de fecundidade, que já era baixa no início da década, 2,98 filhos (1991) por mulher, caiu para 2,32 em 2002, taxa próxima a da reposição da população. Ademais, ocorreu uma melhoria da esperança de vida ao nascer, que sofreu um acréscimo de praticamente cinco anos, passando de 66 para 71 anos em igual período.

Tabela 3

Evolução de indicadores selecionados da população
no Brasil — 1991-2002

DISCRIMINAÇÃO	1991	1993	2000	2002
População residente (milhões de habitantes)	146,80	147,60	169,80	174,60
Taxa média geométrica de crescimento anual da população (%)	1,52	1,45	1,31	1,41
Taxa de fecundidade total (1)	2,98	2,70	2,37	2,32
Taxa de urbanização (%)	75,59	78,37	81,25	84,14
Esperança de vida ao nascer (anos)	66,09	66,67	68,56	71,00

FONTE: IBGE.

(1) Número de filhos por mulher em idade fértil.

Contrariamente à expectativa das projeções demográficas dos anos 80, em especial aquela elaborada pelo Banco Mundial, que apontava uma explosão demográfica para o País (Lemos, 1984, p. 36), ocorreu uma queda acentuada no crescimento populacional, fato que provavelmente ajudou a diminuir a pressão sobre os serviços sociais, melhorando alguns indicadores. Segundo o estudo citado pela jornalista, o Brasil, no ano 2000, teria 247 milhões de habitantes, e a Cidade de São Paulo, 26 milhões de habitantes. Ora, o que de fato ocorreu, conforme a Tabela 3, foi um crescimento mais modesto, pois a população brasileira atingiu 169,8 milhões de habitantes. Por outro lado, o aumento da esperança de vida acarretou o crescimento do contingente da população idosa, provocando tendencialmente uma maior demanda por serviços de saúde e previdência.

As modificações demográficas anteriormente apontadas, que dizem respeito à taxa de fecundidade e à esperança de vida ao nascer, têm correspondência na queda sensível da mortalidade infantil. A taxa de mortalidade infantil, que, em 1994, era de 38,40 por 1.000 nascidos vivos, em 2002 havia caído para

27,80 (Tabela 4), a menor na história do País, embora acima da de alguns países latino-americanos, como Cuba, com 7 (2001), e Argentina, com 16 (2001), conforme dados da ONU (Relatório..., 2003).

Tabela 4

Evolução de indicadores selecionados da saúde
no Brasil — 1994 e 2002

DISCRIMINAÇÃO	1994	2002
Mortalidade infantil (1)	38,40	27,80
Taxa de mortalidade de menores de 5 anos (1)	43,30	34,00
Número de leitos	508 704	441 045
Leitos (2)	3,31	2,84

FONTE: IBGE.

DATASUS.

(1) Por 1.000 nascidos vivos. (2) Por 1.000 habitantes.

A melhoria deve-se, fundamentalmente, à cobertura vacinal e à reidratação oral. Aqui foi decisivo, principalmente nas áreas mais carentes, o trabalho das equipes do Programa de Saúde da Família (PSF), criado em 1994, do Ministério da Saúde e da Pastoral da Criança⁵, que, articulado em diferentes níveis de governo, qualificou o atendimento, reduzindo significativamente esse drama.

Uma leitura mais cuidadosa evidencia que, na taxa de mortalidade de menores de cinco anos (TMM5), a melhoria não é tão expressiva como no caso da mortalidade infantil, pois, em igual período, as mortes passaram de 43,30 para 34,00. No relatório **Situação Mundial da Infância**, da UNICEF

⁵ A Pastoral da Criança é um órgão da Igreja Católica, criado em 1983, que atua em 3.549 municípios, atende a 1,6 milhão de gestantes e crianças carentes na faixa etária de 0 a 6 anos, através de 200 mil líderes comunitárias; quem financia 76% do atendimento é o Ministério da Saúde (Pastoral..., 2004).

(Relatório..., 2003), o Brasil está colocado em 92º lugar na classificação dos países pela TMM5. Mesmo no Sistema Único de Saúde (SUS), onde a presença do Estado é decisiva, a crise é permanente. E ainda que se tenha avançado com uma tentativa de descentralização e de universalização do acesso à saúde, o número total de leitos (públicos e privados) decresceu, no período 1994-02, de 508.704 para 441.045 respectivamente, uma perda de 67.659 leitos em nove anos.

A falta de recursos no primeiro período do Plano Real levou o Ministério da Saúde (Gestão Jatene) a propor a criação de um tributo voltado exclusivamente à área de saúde — a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF). Dados os compromissos do pagamento dos juros da dívida pública, foi sugerido que parte dos recursos deveria ser alocada nesses compromissos. O ajuste fiscal, evidentemente, acabou por atingir a Pasta da Saúde no segundo período do Plano Real, com cortes drásticos, por exemplo, no programa de combate à dengue, criado na primeira fase do Plano Real — em 1999, foram demitidos 6.000 trabalhadores, além dos cortes orçamentários. O resultado foi o crescimento geométrico da endemia (Lebauspín; Mineiro, 2002, p. 44-45). Cabe ainda mencionar o crescente custo dos remédios, dada a brutal internacionalização da indústria farmacêutica, em parte contra-arrestada pela quebra temporária de patentes e pela permissão de uso de genéricos e, de resto, pelas velhas reivindicações das entidades de defesa da saúde pública.

Estreitamente associadas à questão da saúde, estão as condições de infra-estrutura nos domicílios. Praticamente 21% dos domicílios não dispõem de água canalizada, somente 46,44% dos domicílios possuem coleta de esgoto cloacal, em torno de 24% não dispõem de coleta direta de lixo (Tabela 5). Comparada com dados de 1993, a situação apresenta melhorias, todavia a exposição de amplos setores da população principalmente à precariedade de serviços de esgoto (e sem se mencionar a falta de tratamento) evidencia os riscos à saúde pública. O **Atlas de Saneamento 2000** (2004), recentemente divulgado pelo IBGE, com dados para o ano 2000 sobre a qualidade da água e a carência de esgoto tratado, aponta a permanência de 389 mil casos de malária, 428 mil de dengue, 11 mil de hepatite A, 2,6 mil de leptospirose e 585 de tifo. A partir desses dados, pode-se constatar que a falta de saneamento básico adequado (água, esgoto e lixo) prejudica a saúde da população e eleva os gastos com saúde para o tratamento de doenças que poderiam ser prevenidas.

Tabela 5

Evolução de indicadores selecionados das condições de infra-estrutura dos domicílios no Brasil — 1993 e 2002

DISCRIMINAÇÃO	1993		
	Total de Domicílios	Número de Domicílios Ligados	Taxa de Atendimento (%)
Água (1)	36 957 963	25 685 350	69,50
Esgoto (2)	36 957 963	14 381 852	38,91
Lixo (3)	36 957 963	23 817 243	64,44
DISCRIMINAÇÃO	2002		
	Total de Domicílios	Número de Domicílios Ligados	Taxa de Atendimento (%)
Água (1)	47 558 659	37 625 410	79,11
Esgoto (2)	47 558 659	22 086 698	46,44
Lixo (3)	47 558 659	36 375 403	76,49

FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE/PNAD.

NOTA: Exclusive os domicílios da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

(1) Domicílios ligados na rede geral pública de abastecimento de água, com canalização interna. (2) Domicílios ligados na rede geral pública de coleta de esgoto cloacal. (3) Domicílios atendidos pelo Sistema Municipal de Coleta Direta de Lixo (diária e alternada).

Durante a vigência do Plano Real, a educação foi vista como ponto alto das políticas públicas. Os **Relatórios do Desenvolvimento Humano da ONU**, publicados a partir de 1990, foram baluartes de afirmação da boa performance nesse quesito, inclusive FHC recebeu um prêmio da instituição (FH..., 2002, p. 5) pelos avanços obtidos no Índice do Desenvolvimento Humano (IDH)⁶. No Relatório de 2003, a dimensão educação (taxa de alfabetização de adultos e taxa de escolarização bruta, composta pelos ensinos do fundamental, médio e superior, dados de 2000-01) calculada para a elaboração do IDH obteve o índice 0,90 na composição do cálculo, índice este que alavancou a colocação do País para a 65ª posição entre 175 países, com valor do IDH de 0,777, definido como “desenvolvimento humano médio”, bem próximo do limite das nações com elevado

⁶ O IDH é o resultado da combinação de três informações estatísticas: a esperança de vida ao nascer, a educação e o PIB *per capita* expresso em dólares internacionais, isto é, corrigidos para exprimir a paridade do poder de compra.

IDH, que é de valor igual ou superior a 0,800 (Relatório..., 2003, p. 238). O Brasil ganhou quatro posições, caso se considere a classificação que detinha no **Relatório** do ano anterior.

A educação brasileira, entre 1993 e 2002, obteve uma expansão significativa nas matrículas dos ensinos fundamental e médio, concentradas, em grande parte, no setor público. A taxa de escolarização líquida⁷ no ensino fundamental (7 a 14 anos), que era de 88,17%, passou para 94,3% em 2002, enquanto, no ensino médio (15 a 17 anos), no mesmo período, passou de 19,62% para 33,3% (Tabela 6). A taxa de evasão no ensino fundamental manteve-se praticamente estável, em torno de 5,30% entre 1995 e 2001 (Tabela 7). Essa taxa encontra-se num patamar mais elevado para o ensino médio; em igual período, sofreu uma leve queda, passando de 8,30% para 7,60%.

Tabela 6

Evolução de indicadores selecionados da educação
no Brasil — 1993 e 2002

DISCRIMINAÇÃO	1993	2002
Número de analfabetos (milhões) (1)	16,20	14,70
Taxa de analfabetismo de pessoas de 15 anos ou mais (%) (1)	16,44	11,84
Taxa de escolarização líquida do ensino fundamental (%)	88,17	94,30
Taxa de escolarização líquida do ensino médio (%)	19,62	33,30
Matrícula total no ensino superior (milhões)	1,60	3,48
Matrícula total no ensino superior privado (%)	59,01	69,78

FONTE: IBGE/PNAD, Brasil (1993-1999-2002), Rio de Janeiro, IBGE.
MEC/INEP.

(1) Exclusive a população rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

⁷ A taxa de escolarização líquida é um indicador que identifica o percentual da população em determinada faixa etária matriculado no nível de ensino adequado a essa mesma faixa etária — ensino fundamental (7 a 14 anos) e ensino médio (15 a 17 anos) —, avaliando a oferta de vagas.

Tabela 7

Taxa de evasão dos ensinos fundamental e médio
no Brasil — 1995 e 2001

(%)

TAXA DE EVASÃO	1995	2001
Ensino fundamental	5,30	5,40
Ensino médio	8,30	7,60

FONTE: MEC/INEP.

NOTA: A taxa de evasão é a proporção de alunos da matrícula total, do ano *t*, que não se matricula no ano *t*+1.

O avanço nos ensinos fundamental e médio — a educação infantil (creche e pré-escola) atendeu a uma pequena parcela da população de 0 a 6 anos, ou seja, 26,90% no ano 2000 (IBGEa, 2003, p. 99) — expressa um crescimento significativo no número de matrículas, embora permaneçam altas as taxas de evasão (Brasil, 2004). Essas taxas, muitas vezes, estão relacionadas às condições socioeconômicas dos estudantes, que precisam aliar os estudos ao trabalho, além da defasagem série-idade, onde o jovem fica deslocado da faixa etária esperada para cada nível de ensino (Santagada, 2004, p. 2).

A análise da educação nacional no que diz respeito à qualidade do ensino tem criado um fosso ao longo dos anos que está difícil de superar. Segundo a pesquisa do Ministério da Educação intitulada **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica** (SAEB), que avalia, a cada dois anos, o desempenho dos estudantes da 4ª série e da 8ª série do ensino fundamental e da 3ª série do ensino médio, verifica-se, nos testes de Matemática e Língua Portuguesa (habilidades de leitura), um fraco desempenho dos alunos desde 1995. Para exemplificar, no quesito leitura, para a 4ª série, em 2001, a média geral ficou em 165,1 (em uma escala que vai até 375 pontos), e, no ano passado, houve uma pequena melhora, pois chegou a 169,4. Para ser considerado satisfatório, o desempenho deveria atingir 200 pontos, segundo critérios do MEC. Na 3ª série do ensino médio, na prova de Matemática, 62,6% dos estudantes (média de 276,7 pontos num total de 425), em 2001, tiveram um desempenho crítico (desenvolveram algumas habilidades elementares de interpretação de problemas, mas não conseguiram transpor o que está solicitado no enunciado), e praticamente se manteve esse tipo de desempenho em 2003, com 62,3% dos estudantes — média de 278,7 pontos (Brasil, 2004).

Conforme os dados da Tabela 6, em 1993, o número de analfabetos formais, ou seja, pessoas de 15 anos ou mais incapazes de ler e escrever um bilhete simples, era de 16,2 milhões de pessoas, o equivalente a 16,44% da população nessa faixa etária. Em 2002, esse número alcançou a cifra de 14,7 milhões de analfabetos, com uma taxa de 11,84%, afirmando-se como uma das taxas mais altas do mundo.

Quanto ao ensino superior, expandiu-se a matrícula total entre 1993 e 2002, de 1,60 milhão para 3,48 milhões de matrículas, todavia o aumento efetivo ocorreu no ensino superior privado, cuja participação no total de matrículas era de 59,01%, passando para 69,78%.

Esses indicadores educacionais evidenciam a intenção governamental de seguir as recomendações do Banco Mundial, para quem a educação deve ser pública no ensino fundamental, mista no ensino médio e privada no ensino superior.

3 - Considerações finais

Os anos do Plano Real podem ser interpretados como os anos que combinam normalidade democrática, após as incertezas do processo de democratização e as turbulências do período Collor, com processos de mudança e estagnação. O imperativo da busca de estabilidade econômica, seguindo o modelo de corte neoliberal, aprofundou as relações de dependência do País, sujeitando as políticas a orientações que acabaram por privilegiar o combate à inflação, o ajuste das contas públicas, a manutenção de altos juros e a redução dos gastos públicos na área social em um cenário de reestruturação produtiva e de redução do Estado.

Os indicadores sociais desse período mostram essa combinação entre mudança e estagnação. A renda permaneceu concentrada, apesar de leves variações nesses anos, reproduzindo padrões de iniquidade social. A taxa de atividade permaneceu praticamente no mesmo nível. Ocorreu uma pequena melhoria na taxa de pessoas ocupadas que contribuíram para a Previdência Social, mantendo-se uma situação de incerteza quanto ao destino do financiamento da previdência pública. Ocorreram melhorias nos indicadores relacionados à vida, como a esperança de vida ao nascer e a queda na taxa de mortalidade infantil. Foram importantes para essa queda as atuações da Pastoral da Criança e do Programa de Saúde da Família, aliados ao baixo custo de intervenção na área. Permanecem carências no fornecimento de água tratada, mas dramática é a ausência da coleta de esgoto cloacal em mais da metade

dos domicílios, além de persistirem carências na coleta direta de lixo. Expandiram--se os ensinos fundamental e médio. Aumentaram as matrículas no ensino superior. Todavia a qualidade nos ensinos fundamental e médio deixa muito a desejar, como evidenciam pesquisas do Ministério da Educação. O nível de analfabetismo formal diminuiu, porém sua taxa segue alta quando comparada às de países com condições socioeconômicas inferiores. A expansão de matrículas no ensino superior ocorreu, sobretudo, na rede privada, em detrimento da rede pública.

A subordinação das políticas sociais a uma política de estabilização a qualquer preço, aliada às recomendações de instituições multilaterais, como o FMI e o Banco Mundial, mostra que, a despeito de melhorias setoriais, a resolução de desigualdades no País permanece truncada e inconclusa.

Referências

ANDERSON, Perry (1995). Balanço do neoliberalismo. In: GENTILI, Pablo; SADER, Emir (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 9-23.

ATLAS de saneamento 2000. Rio de Janeiro: IBGE, 2004. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/atlas_saneamento/pdfs/introducao.pdf Acesso em: 24 mar. 2004.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Geografia da Educação no Brasil - 2001**. Disponível em: http://www.inep.gov.br/estatisticas/geografia/geografia_2001.htm Acesso em: 15 jun. 2004.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Mapa do analfabetismo no Brasil**. Disponível em: <http://www.inep.gov.br> Acesso em: 12 maio 2004.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). **Resultados do SAEB 2003**. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/download/saeb/2004/resultados/BRASIL.pdf> Acesso em: 12 maio 2004.

BRASIL. Ministério da Educação. Disponível em: www.edudatabrasil.inep.gov.br Acesso em 2 out. 2003.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. p. 236.

CASTRO, Jorge Abrahão de et al. **Análise da evolução e dinâmica do gasto social: 1995-2001**, Brasília: Ipea, out. 2003. (Texto para discussão n. 988). p. 9.

FERNANDES, Luís. Os fundamentos da ofensiva neoliberal. **Princípios**, São Paulo, p. 16-20, nov. /dez., 1995.

FERREIRA, Leila da Costa. Indicadores políticos institucionais para as cidades do século XXI. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 11. [Anais...]. Porto Alegre: UFRGS, 1999.

FH será conselheiro da ONU. **Zero Hora**, Porto Alegre, 10 dez. 2002. p. 5.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Mapa do fim da fome Disponível em: http://www.fgv.br/libre/cps/mapa_fome.cfm Acesso em: 8 ago. 2001.

GROS, Denise Barbosa. **Institutos Liberais e neoliberalismo no Brasil na Nova República**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2003. (Teses FEE; n. 6).

HERRLEIN JÚNIOR, Ronaldo. O crescimento econômico no RS no período — 1990-2002. ENCONTRO DE ECONOMIA GAÚCHA, 2., Porto Alegre. [Anais...]. Porto Alegre: PUCRS, Disponível em: <http://www.fee.rs.gov.br/sitefee/pt/content/eeg/#mesa2> Acesso em: 22 maio 2004.

IBGE. **Censo Demográfico de 2000**: educação resultados da amostra. Rio de Janeiro: IBGE, 2003a.

IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais 2002**. Rio de Janeiro: IBGE, 2003. (Estudos & Pesquisas, n. 11). CD-rom; texto PDF, 205p.

IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais 2003**. Rio de Janeiro: IBGE, 2004. (Estudos & Pesquisas, n. 12). CD-rom; texto PDF, 398p.

IBGE. **Anuário Estatístico Brasil**: Introdução — Mortalidade. Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.portalsaude.gov.br/saude/aplicacoes/anuario2001/morta/notas.cfm>.

IBGE. **Indicadores sociais mínimos**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/condicaodevida/indicadoresminimos/default.shtm>. Acesso em: 23 de maio de 2004a.

LEMONS, Ana Amélia. Brasil, ano 2000: 247 milhões de habitantes. **Zero Hora**, Porto Alegre, 12 jul. 1984. p. 36.

LESBAUPIN, Ivo; MINEIRO, Adhemar. **O desmonte da Nação em dados**. Petrópolis: [s.n.], 2002. 99p.

NOVO Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. [Rio de Janeiro]: IBGE/ /PNUD/FJP/IPEA, 2002.

PASTORAL da Criança renova convênio de 20 milhões com o Ministério da saúde. Disponível em: <http://www.rebidia.org.br/imprensa/noticia0029.htm> Acesso em: 2 jul. 2004.

RELATÓRIO do Desenvolvimento Humano 2003. Lisboa: ONU/ Mensagem, 2003. 367p.

SAFATLE, Amália. O Brasil é dos ricos, São Paulo. **Carta Capital**, p. 42, 07 abr. 2004.

SANTAGADA, Salvatore. Taxa de distorção idade-série no ensino médio do Brasil e do RS, em 2002. **Carta de Conjuntura FEE**, Porto Alegre, ano 13, n. 3, p. 2, mar. 2004.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SITUAÇÃO MUNDIAL DA INFÂNCIA 2003. Brasília: UNICEF, 2003.

SPOSATI, Aldaíza. Regulação social tardia: características das políticas sociais latino-americanas na passagem entre o segundo e terceiro milênio. In: MAIA, Marilene. (Org.). **Caderno Ideação**: Políticas sociais para um novo mundo necessário e possível. Santa Maria: Gráfica Pallotti. 2002. (1º Seminário Balanço e Perspectivas das Políticas Sociais no Cenário Mundial Atual, Porto Alegre, 1 e 2 fev., II Fórum Social Mundial).

TARRAGÔ, Ramiro Porto da Silva. **O gasto social federal — 1994-2002 em relação aos índices sociais**. Porto Alegre: Faculdade de Administração Contabilidade e Economia, Curso de Ciências Econômicas da PUCRS, 2004. 86p.

UNISINOS. A crise da sociedade do trabalho. **On-Line**, São Leopoldo: IHU, n. 98, 2004. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/destaquesg/index.php?> Acesso em: 30 abr. 2004.