

O TRABALHO E A RUA

Crianças e adolescentes no Brasil urbano dos anos 80

Ayrton Fausto

Ruben Cervini

Organizadores





FLACSO

SEDE BRASIL 15º aniversário
Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais

Conselho Editorial

Alda Judith Alves-Mazzotti

Ayrton Fausto

Arno Vogel

Daniel Jorge Canó

Leopoldo Bartolomé

Luis Antônio Cunha

Marco Antonio da Silva Mello

*(Coordenador do Programa
Editorial)*



“Os artigos deste texto expressam as opiniões dos seus autores e não necessariamente as do UNICEF, da FLACSO e da UNESCO.”

O TRABALHO E A RUA:

Crianças e adolescentes no Brasil urbano dos anos 80

Ayrton Fausto, Ruben Cervini (Org.)

Programação visual e Capa (sobre fotos de Maurício Bacellar): Carlos Clémen

Preparação de Originais: Helder Garmes

Edição de texto: Adma F. Muhana

Revisão: Celso Duarte, Maria de Lourdes de Almeida, Rita de Cássia M. Lopes

Coordenação editorial: Danilo A. Q. Morales

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

O Trabalho e a rua: crianças e adolescentes no Brasil urbano dos anos 80. — 2. ed. — São Paulo: Cortez, 1996.

Textos selecionados de estudos e pesquisas apoiados pela UNICEF, FLACSO.

ISBN 85-249-0305-8 (Cortez) ISBN 85-85140-02-X (FLACSO do Brasil)

1. Adolescentes - Brasil - Condições sociais 2. Brasil - Política social 3. Crianças - Brasil - Condições sociais 4. Menores - Trabalho - Brasil 5. Menores abandonados - Brasil I. UNICEF. II. Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais. III. UNESCO - Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura. IV. Crianças e adolescentes no Brasil urbano dos anos 80.

91-2545

CDD-362.70981

331.310981

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil: Adolescentes: Problemas sociais 362.70981
2. Brasil: Crianças: Problemas sociais 362.70981
3. Brasil: Meninos de rua: Problemas sociais 362.70981
4. Brasil: Menores: Trabalho: Economia 331.310981
5. Trabalho infantil e juvenil: Economia 331.310981

Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida ou duplicada sem autorização expressa dos editores

© 1991 by UNICEF/FLACSO/UNESCO

Direitos para esta edição

CORTEZ EDITORA

Rua Bartira, 387 — Tel.: (011) 864-0111

05009-000 — São Paulo — SP

Impresso no Brasil — 1996

“É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, crueldade e opressão.”

Constituição da República Federativa do Brasil, Art. 227, 5.10.1988

Sumário

Prefácio	9
Introdução	15

Capítulo 1

O menino trabalhador no Brasil urbano dos anos 80.....	17
--	----

Ruben Cervini, Freda Burger

Capítulo 2

Pobreza, cor e trabalho infanto-juvenil.	47
---	----

I. As conseqüências da pobreza sobre a infância e a adolescência	48
--	----

*Ricardo Paes de Barros,
Rosane S. Pinto de Mendonça*

II. Conseqüências de longo prazo do trabalho precoce.....	56
---	----

Ricardo Paes de Barros, Eleonora Cruz Santos

III. O papel da cor na inserção do menor no mercado de trabalho metropolitano brasileiro.....	62
---	----

Ricardo Paes de Barros, Eleonora Cruz Santos

Capítulo 3

«Menores» institucionalizados e meninos de rua: os grandes temas de pesquisas na década de 80	69
---	----

Irene Rizzini, Irma Rizzini

Capítulo 4

Crianças de rua: um estudo das suas características demográficas	91
--	----

Eduardo Juárez

Capítulo 5

Meninos de rua e meninos na rua:
estrutura e dinâmica familiar117

Alda Judith Alves-Mazzotti

Capítulo 6

Da casa à rua: a cidade como
fascínio e descaminho133

Arno Vogel, Marco Antonio da Silva Mello

Capítulo 7

A família contra a rua: uma análise
psicossociológica da dinâmica familiar em
condições de pobreza151

Wilson Moura

Capítulo 8

A montanha e a pedra: os limites da política
social brasileira e
os problemas de infância e de juventude195

Vilmar Faria

Anexo estatístico

O menino trabalhador no Brasil
urbano dos anos 80227

*Ruben Cervini, Freda Burger,
Lucilene Dias Cordeiro*

A MONTANHA E A PEDRA:

Os limites da política social
brasileira e os problemas
da infância e da juventude

Vilmar E. Faria*

**Professor do Depto. de Ciências Sociais da UNICAMP e pesquisador do C.E.BRAP. Para esse trabalho contei com a ajuda imprescindível de Regina M. B. Faria, que, entre outras tarefas, pesquisou o material sobre as mudanças jurídicas e institucionais e redigiu a seção do artigo que trata desse tópico. Não fosse sua reconhecida modestia, ela deveria aparecer como co-autora do texto como um todo. Agradeço, também, a Maria Filomena Gregori e a Antonio Celso Aguiar pela leitura cuidadosa do manuscrito original e pelas inúmeras sugestões. À parte as limitações que o tempo e o espaço sempre impõem, os erros, a rapidez e superficialidade no tratamento de questões, sem dúvida complexas, são de minha exclusiva responsabilidade.*

junho de 1991.



Capítulo

8

Índice

Introdução

- 1.** Desenvolvimento social e urbano. A posição do Brasil no cenário internacional
- 2.** Quem são e para onde vão as crianças e os jovens brasileiros?
- 3.** O marco jurídico e o institucional
- 4.** A montanha e a pedra: os limites estruturais da política social brasileira

Introdução



Os capítulos anteriores foram discutidos, em detalhe, diversos aspectos da situação das crianças e dos adolescentes¹ no Brasil contemporâneo.

O objetivo desse capítulo final, ao mesmo tempo modesto e difícil, é localizar a situação antes descrita no quadro mais geral da delicada questão social brasileira e, ainda mais especificamente, no contexto do sistema brasileiro de proteção social, tendo em vista suas características, perspectivas e limites².

Neste sentido, vale a pena recapitular, nessa introdução, os processos demográficos, econômicos, sociais, políticos e culturais, de caráter geral e de mais longa duração, responsáveis pela configuração que os problemas da infância e da juventude assumem no Brasil de hoje. Depois disso podemos nos dedicar a uma discussão mais detalhada dos aspectos pertinentes a uma avaliação dos dilemas, perspectivas e limites colocados pelo sistema brasileiro de proteção social para o tratamento dos problemas da criança e do adolescente no limiar do terceiro milênio.

Antecedentes estruturais

A situação da criança e do adolescente no Brasil contemporâneo resulta de processos estruturais de longa duração. São particularmente relevantes os processos que tiveram lugar depois da Segunda Guerra Mundial e que mudaram a face do país, transformando-o, quanto ao tamanho, numa das maiores economias urbano-industriais do mundo, embora heterogênea, pobre e desigual.

Do ponto de vista demográfico, aspecto sem dúvida crucial embora sobredeterminado da questão, o volume total da população brasileira atual e sua composição etária resultam de um vigoroso processo de crescimento vegetativo (uma vez que a contribuição

1. Referimo-nos, aqui, à população com menos de 18 anos de idade. Ao longo do texto, dependendo da disponibilidade de informação, nem sempre será possível manter constante essa definição do contingente populacional, objeto de nossa análise. Além disso, sempre que possível, serão distinguidas subpopulações específicas nesse contingente.

2. Seria mais econômico se se pudesse falar em "Estado Brasileiro de Bem-Estar". Embora existam razões que recomendam o uso desse conceito, pelo menos em seu sentido mais restrito, como por exemplo a importância do gasto governamental nessa área e a diversidade institucional que sustenta essas políticas de governo, acredito que os resultados pífios e precários dessas políticas — quer do ponto de vista da baixíssima capacidade em "desmercantilizar" a força de trabalho, quer do ponto de vista da efetividade do gasto realizado para proporcionar serviços e benefícios para a população mais pobre — sugerem cautela no uso do conceito. Além disso, a experiência dos países desenvolvidos mostra que o marco institucional do Estado de Bem-Estar envolve características do sistema político que estão bem distantes do padrão brasileiro. Ver, entre outros, Draibe, 1989; Flora, 1988; Sping-Andersen, 1990 e Offe, 1985.

de migrações internacionais, depois da Segunda Guerra Mundial, tem sido negligenciável), que se acelerou nos vinte anos do imediato pós-guerra, para mostrar sinais de relativo arrefecimento a partir de 1965, quando se acelerou o processo brasileiro de "transição demográfica" (Martine & Carvalho, 1988).

Um rápido exame das informações mínimas pertinentes, resumidas na Tabela 1, confirma tais colocações, fornecendo indicações sobre a natureza desse processo.

Como se pode observar, entre 1940 e 1985, são vários os processos populacionais que se aceleram e os pontos de inflexão que ocorrem na dinâmica demográfica brasileira, cabendo destacar, em resumo, os seguintes:

- a *aceleração* entre 1940 e 1965 das taxas de crescimento populacional no país como um todo e em cada uma de suas macrorregiões, em virtude do declínio nas taxas de mortalidade (declínio que variou de região para região), associado à estabilidade (ou mesmo ligeiro crescimento, em algumas regiões) das taxas globais de fecundidade;

- a *desaceleração* da taxa de crescimento no período posterior a 1965 para o país como um todo (com importantes diferenças regionais), em função da persistente queda nas taxas de mortalidade ter sido mais do que compensada pela mudança no comportamento das taxas globais de fecundidade, que passaram a declinar, às vezes de forma abrupta, em que pesem persistentes diferenciais, quer por região, quer por segmentos sociais;

- a *intensificação* das migrações internas, tanto intra como inter-regionais — no princípio predominantemente de origem rural e destino urbano e, posteriormente, com um importante componente de migrações interurbanas;

- a *progressão*, acelerada, do processo de urbanização — inclusive nas áreas do interior do país — e o surgimento dos processos de metropolização e conurbação multimunicipal.

Em conseqüência, alterou-se significativamente a estrutura por idades da população brasileira e modificou-se a distribuição rural-urbana da população infantil e jovem. Assim, no que se refere à população com idade até 19 anos (ver Tabela 2), vale a pena destacar:

- o aumento no número absoluto de pessoas com menos de vinte anos de idade, que seguirá crescendo até pelo menos o ano 2010, embora a taxas decrescentes;

- o incremento da participação relativa desse grupo no conjunto da população brasileira até meados da década de 70: em 1980 a participação desse grupo atingiu 50,2% da população brasileira;

- a queda, a partir de 1990, de sua participação relativa, levando a estimativas de que no ano de 2010 esse grupo representará 35% da população total;

- a crescente urbanização dessa população: predominantemente rural pelo menos até 1960; em 1990 cerca de 70% da população brasileira na faixa de 0 a 19 anos residia em áreas urbanas.

Tabela 1

Indicadores da dinâmica demográfica
Brasil — 1940/1985

Ano	Cresc.*	TMI	TFG	Urbano ^a %	Urbano ^b %	EV
1940	2,39	163,6	6,26	31,2		40,7
1950	2,99	146,4	6,21	36,2	24,3	44,6
1960	2,89	121,1	6,28	44,7	32,7	53,4
1970	2,48	113,8	5,76	55,9	38,1	54,6
1980	2,10	88,0	4,35	67,6	51,3	63,6
1985			3,60			

Fontes: Faria, 1986 e Martine & Carvalho, 1988.

(*) Cresc. = Taxa de crescimento; TMI = Taxa de mortalidade infantil por mil nascidos vivos; TFG = Taxa de fecundidade geral; EV = Esperança de vida ao nascer.

a. Urbanização segundo a definição censitária.

b. Urbanização em cidades de 20.000 habitantes ou mais.

Do ponto de vista sócio-econômico,

"entre 1945 e 1980 a sociedade brasileira conheceu taxas bastante elevadas de crescimento econômico e sofreu profundas transformações estruturais. Ficou para trás a sociedade predominantemente rural, cujo dinamismo fundava-se na exportação de produtos primários de base agrícola, e emergiu uma complexa e intrigante sociedade urbano-industrial. Complexa porque marcada pelos processos que constituíram, entre nós, uma das maiores economias contemporâneas. Intrigante porque, afora essa complexidade e esse tamanho, essa economia de base urbana e industrial localizada na periferia da economia mundial crescentemente internacionalizada esteve — e está — longe de apresentar as características típicas das sociedades industriais avançadas, mesmo quando aquelas se encontravam em níveis comparáveis de desenvolvimento de suas forças produtivas" (Faria, 1991, p. 102).

Em consequência, por um lado, modificou-se a estrutura produtiva — no campo e na cidade ampliou-se o assalariamento, expandiram-se e aprofundaram-se as relações mercantis, constituiu-se um mercado nacional de trabalho e de consumo, cresceu a presença dos meios de comunicação de massa, alterou-se a estrutura do emprego e das ocupações, modificou-se a estrutura de classes. Por outro lado, dado o padrão específico assumido por esse processo de crescimento baseado no aviltamento dos salários, cristalizou-se entre nós uma das distribuições de renda mais desiguais do mundo e, apesar de mudanças no padrão de gasto social, persistiram profundas desigualdades regionais e um vastíssimo contingente de famílias pobres, tanto no campo como na cidade.

Do ponto de vista político, o período caracterizou-se pela instabilidade institucional, fortemente marcada pelo período autoritário vigente entre meados da década

de 60 e meados da década de 80. Essa debilidade das instituições e dos processos democráticos — em que pese a permanente resistência dos setores populares e de segmentos importantes das camadas médias — impediu, ou pelo menos dificultou, a influência dos segmentos mais amplos da população sobre o conteúdo das políticas de governo. No campo das políticas sociais, como veremos, isso significou que sua expansão e transformação foram ditadas pelas necessidades de centralizar e "racionalizar" o gasto governamental e para proporcionar mecanismos clientelísticos de legitimação do regime autoritário. Adquiriram, assim, forte conteúdo assistencialista e uma precária estrutura de benefícios, que pouco contribuiu para amenizar o peso da mercantilização sobre a força de trabalho.

Culturalmente, a valorização dos padrões culturais de uma sociedade de consumo, num contexto de desvalorização do trabalho e de pobreza generalizada, gerou entre nós uma peculiar sociedade de consumo de massa, pobre e desigual, cujo impacto sobre as crianças e os jovens ainda não foi suficientemente avaliado.

A partir do final da década de 70 — quer pelo aprofundamento de suas próprias contradições e dilemas, quer pela crise e pelas transformações na economia mundial na qual a economia brasileira se insere — o padrão prevalecente de acumulação e as formas de regulação a ele associadas entram em crise e a economia perde sua estabilidade e seu dinamismo. Recrudescem o movimento pela redemocratização do país, multiplicam-se os movimentos sociais, agravam-se os problemas inflacionários, aprofunda-se o problema da dívida externa, agrava-se o problema do déficit fiscal, entram em crise segmentos importantes da política social do regime autoritário, ocorrem conjunturas recorrentes de elevadas taxas de desemprego aberto, o aparelho estatal se desorganiza e entra em progressiva paralisia. O regime autoritário começa a desagregar-se.

Tabela 2

Estimativas da população jovem
(19 anos ou menos)
Brasil — 1980 e 1990

Idade/Anos	1980	%	1990	%
0-4	17.145.504	14,4	16.632.109	11,4
5-9	15.002.316	12,6	16.632.109	11,4
10-14	14.168.854	11,9	16.778.005	11,5
15-19	13.454.458	11,3	14.881.361	10,2
Subtotal	59.771.132	50,2	64.923.584	44,5
mais de 19	59.294.868	49,8	80.972.111	55,5
Total	119.066.000	100,0	145.895.695	100,0

Fonte: Carvalho & Martine, 1988.

O Brasil, que conheceu um ritmo de crescimento acentuado e auto-sustentado, experimenta fortes oscilações cíclicas e a década de 80, do ponto de vista das taxas de crescimento e da transformação do aparelho produtivo, passará a ser conhecida como a "década perdida"³.

Entretanto, mais do que "uma década perdida", a década de 1980, no Brasil⁴, foi na verdade uma década paradoxal. Por um lado (como indicado sumariamente na nota 3), em termos de renda *per capita* e, em menor medida, em termos de transformação na estrutura produtiva, os anos 80 foram efetivamente marcados pela estagnação: no final da década, o brasileiro médio se encontrava na mesma situação que a do início do período. As camadas mais pobres, por seu turno, não só parecem ter aumentado como, também, viram os seus rendimentos médios diminuídos (Lopes & Gottschalk, 1990).

Já do ponto de vista político, esta década foi extremamente dinâmica e proveitosa. Com raízes no período anterior, o movimento pela democratização do país ganhou impulso, mobilizando a população pelas eleições diretas. Movimentos e partidos políticos com raízes populares e com programas partidários mais avançados ganharam nova expressão. Multiplicaram-

se as eleições com sufrágio universal, sobretudo para eleição dos principais postos do Executivo (presidente da República, governadores de Estado e prefeitos das grandes cidades). Instaurou-se um processo constituinte onde, apesar dos pesares, a presença dos interesses populares se fez sentir, direta e indiretamente. O Legislativo, pelo menos em parte, recobrou sua força e alguns ganhos, especialmente na área dos direitos sociais, foram obtidos.

Entretanto, dados os limites impostos pela deterioração da situação econômica, esses avanços no plano da abertura política e na capacidade de influência dos interesses populares resultaram, até agora, com apenas uma ou outra exceção, em ganhos efetivos reduzidos.

É como resultado desse longo processo que se deve entender a situação atual das crianças e dos adolescentes no Brasil contemporâneo, cujo volume e distribuição por faixas etárias são apresentados nas tabelas que se seguem e cuja dinâmica demográfica futura será objeto de discussão posterior. Como se pode verificar, em 1980 esse grupo etário constituía o contingente majoritário da população brasileira e, em 1990, embora sua participação relativa já tivesse começado a cair, as pessoas com menos de 19 anos de idade representavam um contingente de mais de 80 milhões de pessoas.

Os resultados extremamente iníquos, heterogêneos e desiguais desse longo processo de desenvolvimento fizeram com que o país contraísse uma dívida social bastante pesada com os segmentos mais pobres da população, fazendo com que o Brasil apresente, como veremos noutra parte desse trabalho, índices de desenvolvimento social e humano bastante insatisfatórios quando comparados com países com renda *per capita*, taxa de urbanização e tamanho populacional comparáveis aos seus. Isso se reflete de forma expressiva na situação social de sua população infantil e jovem: uma proporção significativa da população de pessoas com 19 anos ou menos (mais de 40% nas áreas urbanas e mais de 50% nas áreas rurais) vivia, em 1981, em domicílios cujas famílias percebiam menos de 1/2 salário-mínimo por pessoa.

Para aprofundar a análise da situação social global da infância e da adolescência neste final de século, a

3. Esses processos, como se sabe, não vêm ocorrendo apenas no Brasil. Os dados abaixo, recentemente publicados pelo Banco Mundial, mostram as taxas de crescimento do PIB *per capita* em alguns países da América Latina nos últimos trinta anos:

País	Taxa de Crescimento do PIB <i>per capita</i>		
	1960/1970	1970/1980	1980/1988
Argentina	2,9	0,9	-1,9
Brasil	3,2	5,9	-0,1
Chile	2,0	0,9	0,3
Venezuela	1,5	-0,8	-1,3

Fonte: The World Bank. *Social Spending in Latin America: The story of the 1980's* (p. 3).

4. Ambas as expressões encontram-se no excelente relatório da Cepal que trata das transformações estruturais e dos dilemas do desenvolvimento na América Latina nesse final de século (Cepal, 1990).

partir dos antecedentes apresentados nessa introdução, dividiremos o restante deste artigo em quatro partes. Na primeira, procuraremos situar a posição brasileira no cenário internacional, no que se refere a seus índices de desenvolvimento humano e social. Na segunda, trataremos de apresentar dados descritivos — embora sintéticos — da situação social dessa população. Na terceira parte, apresentaremos um resumo das transformações jurídicas e institucionais que ocorreram no período recente, relevantes para uma avaliação do futuro desempenho das políticas de governo no tratamento futuro das questões da criança e do adolescente. Finalmente, na última parte, procuraremos discutir as perspectivas, dilemas e limites da política social brasileira no limiar do terceiro milênio.

1. Desenvolvimento social e humano: a posição do Brasil no cenário internacional

Oom o agravamento da crise econômica, o fracasso dos diversos planos de estabilização, a falta de iniciativas governamentais inovadoras na correção dos desequilíbrios e inadequações da política social brasileira e a deterioração das finanças públicas estaduais — combatidas pelo uso eleitoral dos recursos —, fizeram voltar à primeira página dos jornais e das revistas de circulação nacional a denúncia e o debate em torno das questões da desigualdade e da pobreza, infelizmente ainda endêmicas no Brasil do final do século XX.

Do ponto de vista acadêmico e científico, essas questões, infelizmente, revestem-se de uma certa monotonia: não parece ter mudado, senão para pior, o panorama desenhado pelas análises realizadas em meados da década de 70, tão logo o regime autoritário deixou alguma brecha para o debate e a crítica.

Embora industrial, urbanizado, grande, complexo e diferenciado — a nona economia urbano-industrial do mundo, como quer o ufanismo ingênuo⁵ —, o Brasil apresentava índices de desigualdade, carências sociais e pobreza comparáveis a países de menor desenvolvimento relativo, que a expressão “Belíndia” consagrou.

Dados que aparecem em recente informe publicado pelo PNUD (*Human Development Report*, 1990), em que pesem a precariedade da base de informações e o caráter sempre discutível dos indicadores utilizados, onde são comparados 130 países, permitem avaliar a posição atual (final da década de 80) do Brasil no cenário internacional

quanto ao crescimento econômico e ao desenvolvimento social.

Com base num volume razoavelmente amplo de informações o estudo do PNUD elabora, para cada um dos 130 países, dois indicadores básicos (além de divulgar dados relativos ao desempenho e à posição dos países considerados num conjunto amplo de indicadores econômicos, ecológicos e sociais). O primeiro, relacionado ao crescimento econômico, consiste no *Produto Interno Bruto per capita*, ajustado em função do poder de compra característico nos diferentes países⁶. O segundo, relacionado ao desenvolvimento social, consiste no *Índice de Desenvolvimento Humano*, calculado a partir de indicadores de renda *per capita*, de analfabetismo da população adulta e da esperança de vida ao nascer⁷.

Várias comparações podem ser feitas a partir dessas informações com o objetivo de melhor apreciar a posição brasileira no cenário internacional, embora não seja fácil obter-se um consenso a respeito da comparação metodologicamente mais adequada e pertinente. Começamos pelas duas comparações mais óbvias e bombásticas, embora problemáticas do ponto de vista metodológico.

O triste lugar da nona economia urbano-industrial do mundo

Em meados da década de 80^a, o Brasil se constituía, efetivamente, na nona economia do mundo, em termos do volume *global* de seu Produto Interno Bruto, embora algo distante das sete primeiras eco-

5. Ufanismo, aliás, combatido pelas estatísticas mais recentes, que parecem indicar que a posição brasileira, em termos do volume do PIB, parece ter caído para a décima-segunda ou décima-terceira posição, em face da estagnação recente. Manterei, nesse texto, a estatística anterior, que corresponde aos dados que estou utilizando.

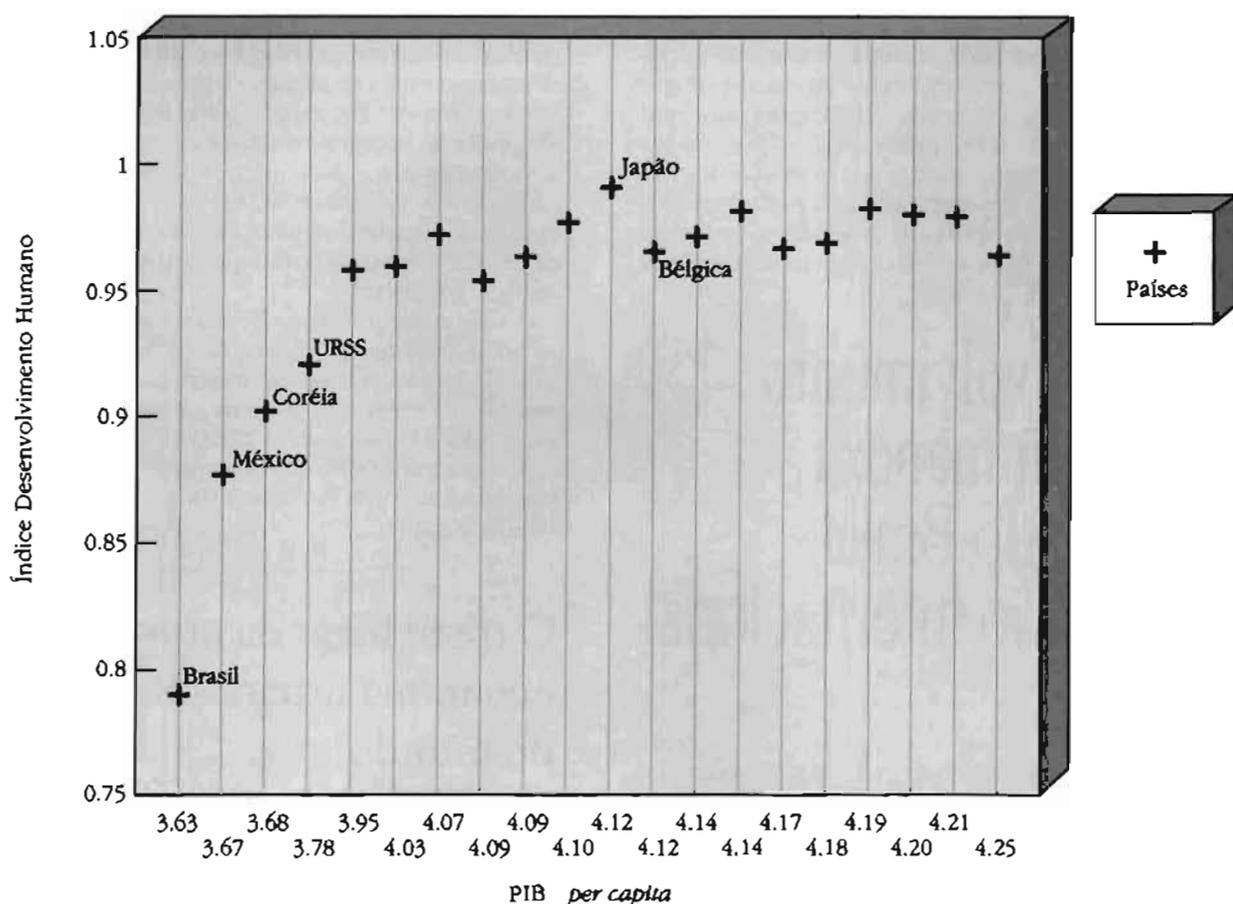
6. Esse indicador, denominado “Adjusted Purchasing Power Gross Domestic Product *per capita*”, baseia-se em estudos desenvolvidos pelo Projeto de Comparações Internacionais de Preços. Para se ter uma idéia do ajuste desse impacto, enquanto o produto interno bruto *per capita* brasileiro medido de forma convencional teria sido, em 1987, de US\$2.020, esse valor ajustado pelo poder de compra teria atingido US\$4.307; o do Japão teria sido de US\$15.760 e US\$13.135, respectivamente.

7. O Índice de Desenvolvimento Humano foi construído usando-se procedimentos relativamente simples de agrupação dos indicadores parciais mencionados, levando-se em conta os valores máximos e mínimos observados para os 130 países quanto à esperança de vida e às taxas de alfabetização da população adulta e, ao valor médio, para os países desenvolvidos do hemisfério Norte, da renda *per capita* considerada como definidora da linha de pobreza. Este índice, teoricamente, pode variar entre 0 (zero) e 1 (um), este último valor representando o máximo de desenvolvimento social, nas condições do mundo contemporâneo. Empiricamente, o Japão apresenta o índice mais elevado (0,996) e o Níger o índice mais baixo (0,116). O índice de desenvolvimento humano calculado para o Brasil atingiu 0,784. É importante ter presente que o índice *não leva em conta desigualdades na distribuição da renda*, nem considera as diferenças existentes entre os países no que tange aos direitos civis e políticos.

8. Os dados utilizados pelo PNUD se referem, em geral, ao ano de 1987, embora possa haver indicadores definidos para um ou dois anos anteriores.

Gráfico 1

**Maiores economias urbano-industriais
(PIB *per capita* — Desenvolvimento Humano)**



nomias mundiais (EUA, Japão, União Soviética, Alemanha, França, Itália e Grã-Bretanha) e mais próxima da oitava e décima economias, respectivamente Canadá e China. Nesse grupo de doze países com PIB superior a 200 bilhões de dólares, o Brasil ocupa o antepenúltimo lugar em termos do Índice de Desenvolvimento Humano elaborado pelo PNUD, atrás apenas da Índia e da China, países predominantemente rurais.

Se tomarmos as vinte maiores (em termos de volume do PIB) e mais urbanizadas (mais de 50% da população vivendo em áreas urbanas) economias do mundo como referência, onde estariam incluídas as economias do México, da Coréia e da Austrália, entre outras, a nona economia do mundo ocupa um triste último lugar em termos de desenvolvimento social, tal como medido pelo índice do PNUD. Situa-se, assim, em posição inferior tanto a economias de menor porte, como a Espanha, o México e a Coréia, como a de economias menos urbanizadas, como mostra o Gráfico 1.

Entretanto, essa comparação, embora atraente, talvez seja metodologicamente incorreta e injusta, pois não leva em conta a população dos diferentes países. Na verdade, o Brasil, nesse grupo de vinte países, como mostra o Gráfico 2, possuía o menor PIB *per capita*, indicador sem dúvida mais correto para servir de base de comparação.

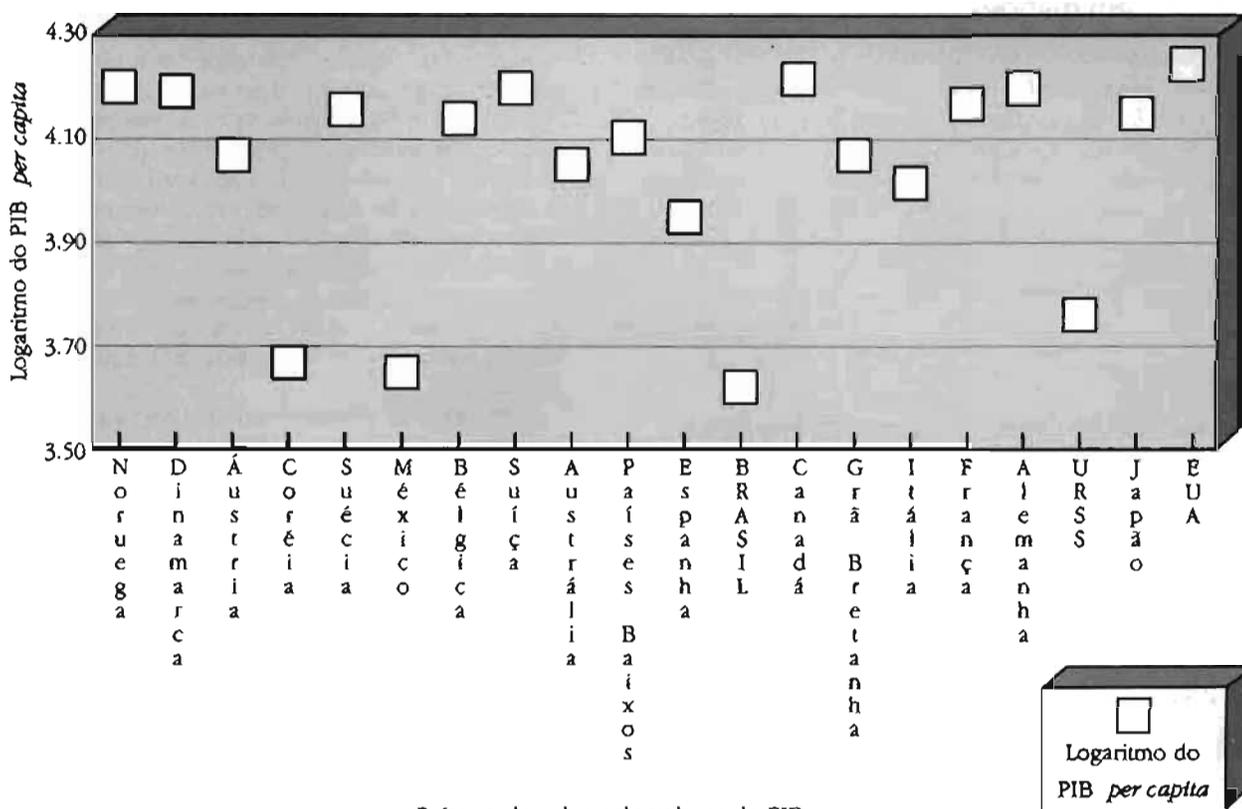
Tomando-se este último indicador — o PIB *per capita* (ajustado pela paridade do poder de compra) —, podemos verificar a posição do Brasil no conjunto dos 130 países considerados no relatório.

Nesse grupo, amplo e heterogêneo, o Brasil ocupava, em 1987, o 47º lugar em termos de PIB *per capita* e o 51º lugar em termos de desenvolvimento social (tal como medido pelo Índice de Desenvolvimento Humano estabelecido pelo PNUD). Excluídos os países do Oriente Médio, produtores de petróleo, a posição do Brasil sobe para o 42º e 50º lugares, respectivamente. Isso indica o atraso relativo do Brasil em termos de desenvolvimento social no conjunto dos países. Assim medido, esse atraso, embora importante, não é dos mais pronunciados: os EUA, por exemplo, ocupam o primeiro lugar em termos de PIB *per capita* e o 19º lugar em termos de desenvolvimento social; os Emirados Árabes Unidos, o 18º e o 54º lugares, respectivamente.

Essa comparação, entretanto, também é bastante insatisfatória por várias razões, entre as quais se destaca, por um lado, a enorme heterogeneidade existente entre os 130 países considerados e, por outro lado, o fato de que, a partir de um certo nível de PIB *per capita* (a partir de US\$5.000, aproximadamente), os aumentos no Índice de Desenvolvimento Humano

Gráfico 2

Economias urbano-industriais
Vinte maiores em volume do PIB



Fonte: PNUD, 1990.

Países ordenados pelo volume do PIB

devidos diretamente ao crescimento do PIB *per capita* são muito pequenos. Essas razões recomendam que se façam comparações melhor “focalizadas”, tomando grupos de países mais homogêneos pelo menos com respeito a três critérios básicos: o PIB *per capita*, a taxa de urbanização e o tamanho populacional dos países⁹.

Para facilitar essa focalização, concentramos nossa atenção nos países que possuíam as seguintes características:

- países com PIB *per capita* entre US\$ 3.000 e US\$ 5.999; ou
- países com taxa de urbanização superior a 50%; ou
- países com mais de 50 milhões de habitantes.

Sessenta e cinco países constituem esse grupo, no qual nos concentraremos¹⁰.

9. Seria interessante comparar países que apresentassem complexidade econômica semelhante. Os dados do relatório do PNUD, entretanto, não facilitam tal comparação.

10. Para compor esse grupo, primeiro selecionamos todos os países com PIB *per capita* entre US\$3.000 e US\$5.999, semelhante ao PIB *per capita* brasileiro (25 países). Em seguida, do restante da lista de 130 países, selecionamos todos aqueles com taxa de urbanização superior a 50% (30 países). Finalmente, da lista restante, selecionamos todos os países com mais de 50 milhões de habitantes (10 países). Para a lista dos 65 países selecionados, consulte-se a relação da p. 205.

A posição do Brasil em comparação com o grupo de 65 países

Podemos subdividir o grupo dos 65 países selecionados em subgrupos mais homogêneos com respeito ao tamanho populacional, ao PIB *per capita* e à taxa de urbanização, verificar os valores médios do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em cada subgrupo e situar a posição do Brasil nesses subgrupos.

A Tabela 3 indica os valores médios do Índice de Desenvolvimento Humano para quatro subgrupos de países segundo o tamanho de sua população.

Como se pode observar, no subgrupo de países que possuem entre 100 e 500 milhões de habitantes (8 países: Bangladesh, Nigéria, Paquistão, Indonésia, Brasil, União Soviética, EUA e Japão) o Brasil possui um Índice de Desenvolvimento Humano superior à média do subgrupo. Observe-se, porém, que este subgrupo possui uma das médias mais baixas e que existe grande dispersão dentro do subgrupo (desvio padrão de 0,287). Além disso, o tamanho populacional, para o conjunto dos 65 países e na média, se correlaciona *negativamente* com o Índice de Desenvolvimento Humano.

Se agrupamos os 65 países de acordo com seu PIB *per capita*, obtemos os resultados que aparecem na Tabela 4.

Tabela 3

**Índices de Desenvolvimento Humano
(por grupos de tamanho populacional,
em milhões de habitantes)**

Tamanho	Mínimo	Média	Máximo
até 50	0.690	0.879	0.987
50 - 100	0.501	0.798	0.974
100 - 500	0.318	0.664	0.996
500 ou mais	0.439	0.578	0.716
BRASIL		0.784	

Tabela 4

**Índice de Desenvolvimento Humano
(por grupos de países
segundo o PIB per capita)**

PIB per capita	Mínimo	Média	Máximo
até US\$2.999	0.318	0.612	0.877
3.000-3.999	0.660	0.787	0.920
4.000-4.999	0.730	0.875	0.930
5.000-5.999	0.899	0.919	0.949
6.000 ou mais	0.702	0.931	0.996

Tabela 5

**Índice de Desenvolvimento Humano
(por grupos de países
segundo a taxa de urbanização)**

Urbanização	Mínimo	Média	Máximo
menos de 50%	0.318	0.627	0.913
50-59	0.660	0.843	0.961
60-69	0.719	0.869	0.983
70-79	0.702	0.897	0.996
80-89	0.735	0.910	0.984
mais de 90%	0.839	0.928	0.970

Nessa comparação, o valor do Índice de Desenvolvimento Humano do Brasil (0.784) não só é inferior ao da média de seu grupo (países com PIB *per capita* entre US\$4.000 e US\$4.999), como inferior também à média do grupo anterior (países com PIB *per capita* entre US\$3.000 e US\$3.999)¹¹.

Finalmente, quando subdividimos o grupo de 65 países de acordo com suas respectivas taxas de urbanização, obtemos os resultados da Tabela 5.

Também nessa comparação a posição brasileira quanto aos Índices de Desenvolvimento Humano é desfavorável: o valor do IDH do Brasil não só é bastante inferior à média de seu grupo (países com taxa de urbanização entre 70 e 79%) como é inferior, também, à média dos demais grupos predominantemente urbanos (50% ou mais de taxa de urbanização), em que pese a relação também *positiva*, na média, existente entre a taxa de urbanização e o Índice de Desenvolvimento Humano.

Para concluir, podemos efetuar uma última comparação, focalizando os países que apresentam PIB *per capita* e taxas de urbanização equiparáveis às do Brasil (excluindo, ainda, os países que embora atendessem a esses dois critérios possuíam população inferior a dez milhões de habitantes). Na Tabela 6, apresentamos indicadores diversos que caracterizam esse grupo de 14 países.

Os dados desta tabela mostram, claramente, o atraso relativo do Brasil em termos de desenvolvimento humano quando comparado a países com PIB *per capita* e taxas de urbanização equiparáveis aos brasileiros: seu Índice de Desenvolvimento Humano é inferior à média desse grupo, embora a taxa de urbanização e o PIB *per capita* brasileiros sejam superiores à média do grupo.

Noutros indicadores de desenvolvimento social, *não considerados no Índice de Desenvolvimento Humano desenvolvido pelo PNUD*, a posição do Brasil é ainda mais desfavorável: nesse grupo de países temos a pior distribuição de renda (medida pelo número de vezes em que a renda do primeiro quintil da distribuição de renda representa a renda do último quintil), a mais baixa taxa de escolarização no 2º grau e o maior índice de evasão escolar. Nos Gráficos 3 e 4, para cada um dos 14 países, registramos os valores dos desvios (com relação à média do grupo) em cada um desses indicadores. Nesses, o

11. Note-se que, na média, existe uma relação *positiva* entre o PIB *per capita* e o Índice de Desenvolvimento Humano.

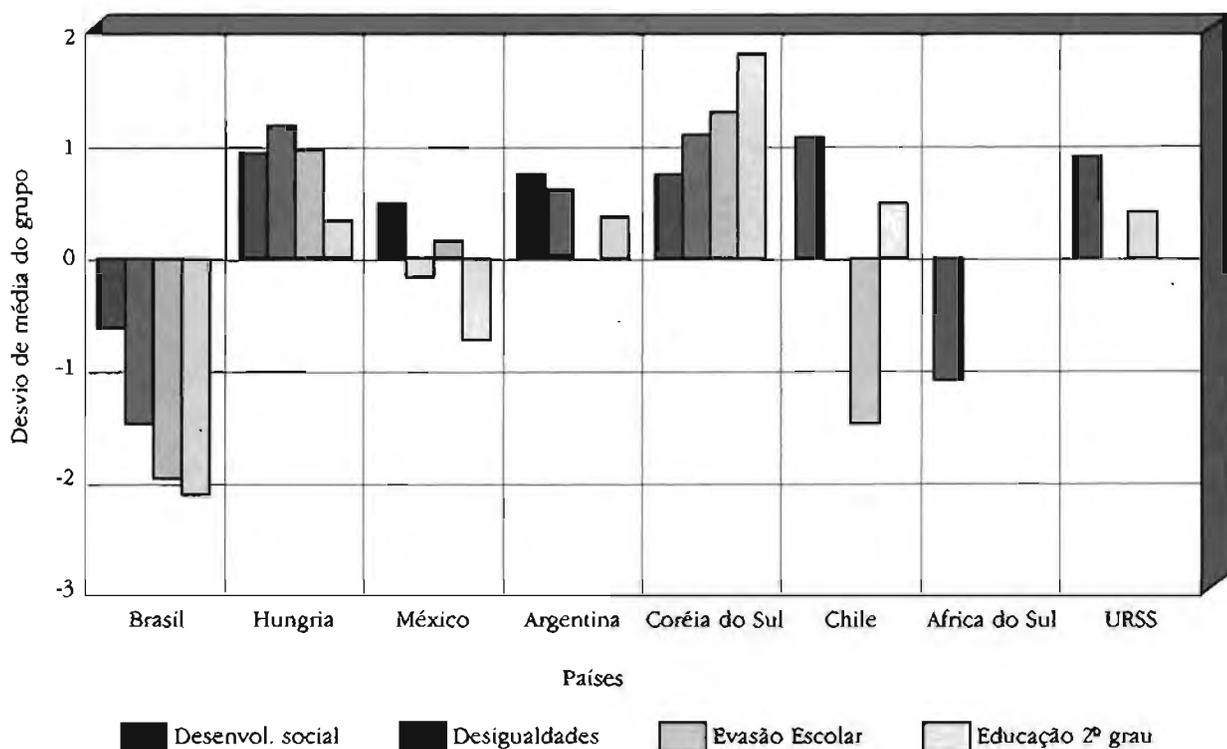
Tabela 6

**Países comparáveis ao Brasil
Indicadores gerais**

Indicador	BRASIL	Máximo	Média	Mínimo	SD
PIB <i>per capita</i>	4.307	4.981	4.178	3.129	658
Urbanização	75	89	69	51	12.3
Desenvol. humano	0.784	0.931	0.825	0.660	0.094
Concent. renda	33.7	33.7	17.8	5.2	10.6
Educ. 2º grau	32	91	63.5	32	15.3
Evasão	78	78	32.5	1	24.9

Gráfico 3

Desenvolvimento, educação e desigualdade Países comparáveis



Fonte: PNUD - 1990. Nota: dados de 1987.

Brasil tem a *pior* posição no grupo, mesmo quando comparado com países com índices mais baixos de desenvolvimento humano (Peru, Síria, Irã e África do Sul).

Em face desses resultados, não surpreende a conclusão do relatório do PNUD sobre a experiência brasileira, considerado um caso paradigmático de "oportunidade perdida para o desenvolvimento humano". Afirma o citado relatório:

"Brazil failed to achieve satisfactory human development despite high incomes, rapid growth and substantial government spending on the social sectors" (PNUD-1990, p. 56).

PIB *per capita* e desenvolvimento social: o tamanho da oportunidade perdida

Basta olhar o atraso relativo do Brasil em termos dos indicadores sociais relacionados à distribuição da renda, à escolaridade de 2º grau e aos diferenciais sociais e regionais relativos à mortalidade infantil ou à mortalidade de menores de cinco anos de idade, para se ter uma idéia, dramática, do custo social dessa "oportunidade perdida".

Tecnicamente, é possível aprimorar um pouco a medida do hiato que separa o desempenho brasileiro quanto aos indicadores de desenvolvimento humano agrupados no índice do PNUD e aquele que seria de se esperar, dados os níveis de crescimento econômico e de urbanização atingidos pelo país. Essa medida permitirá, além disso, avaliar o tamanho do esforço a ser feito para vencer esse hiato.

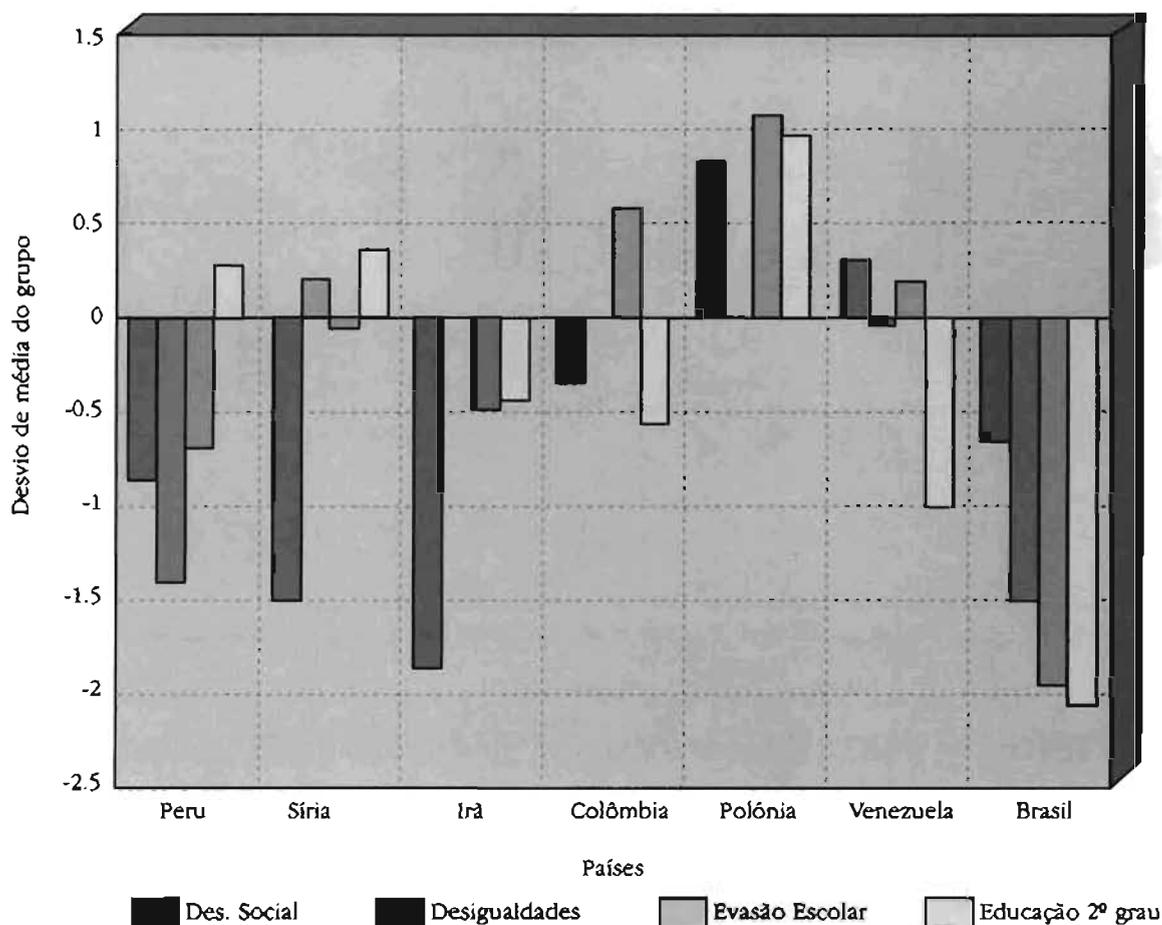
Como se pode depreender dos dados antes apresentados, na média, para qualquer dos subconjuntos de países tomados como referência comparativa, existe uma relação positiva e estreita entre os Índices de Desenvolvimento Humano, por um lado, e os níveis do PIB *per capita* e das taxas de urbanização, por outro. A intensidade e a natureza funcional dessa relação podem ser estimadas a partir da correlação e da equação de regressão que descreve a conexão funcional entre essas variáveis, estimadas a partir dos dados já apresentados.

Para realizar essas estimativas exploremos, em primeiro lugar, a relação entre o PIB *per capita* (PIB pc)¹² e o Índice de Desenvolvimento Humano.

Tomando esses dois indicadores — o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o logaritmo do PIB

12. Considerando que em níveis muito baixos de PIB *per capita* os ganhos em desenvolvimento humano derivados do crescimento do PIB *per capita* são moderados e que níveis relativamente altos de desenvolvimento humano — medido através dos indicadores básicos utilizados pelo PNUD — são alcançados quando se atingem níveis intermediários de PIB *per capita*, é recomendável usar o logaritmo do PIB *per capita* para avaliar a relação entre este indicador e o IDH.

Gráfico 4

Desenvolvimento, educação e desigualdade
Países comparáveis

Fonte: PNUD - 1990. Nota: dados de 1987.

per capita (logPIB pc) — para o grupo dos 65 países inicialmente selecionados, obtivemos as estimativas para o coeficiente e para a equação da regressão que relaciona essas duas variáveis¹³.

Segundo esse modelo, o Brasil, dado o nível alcançado por seu Produto Interno Bruto *per capita*, deveria ter um Índice de Desenvolvimento Humano na casa de 0.804, semelhante ao índice obtido pela Colômbia, que é superior ao índice brasileiro (0.784).

Como se pode observar no Quadro A, que mostra os desvios entre os valores esperados dados pela equação de regressão e os valores observados nos diferentes países desse grupo amplo, 37 países possuíam índices superiores aos esperados e 28 países Índices de Desenvolvimento Humano inferiores aos esperados.

Se tomarmos o subgrupo constituído pelos 37 países que apresentam Índices de Desenvolvimento Humano relativamente altos — dados os seus níveis de

PIB *per capita* — e que podem ser considerados mais avançados desse ponto de vista, podemos obter estimativas mais exigentes, embora também historicamente observadas (ver nota 13).

Segundo o padrão dado por esse subgrupo de países, o Brasil deveria possuir um Índice de Desenvolvimento Humano da ordem de 0.871, semelhante ao do México.

Se tomamos como padrão o modelo obtido a partir dos dados dos 14 países selecionados pela maior homogeneidade de seus indicadores de PIB *per capita*, tamanho populacional e taxas de urbanização (ao qual o Brasil pertence), os resultados são semelhantes (as estimativas para o coeficiente de correlação e para os parâmetros da equação de regressão para esse subgrupo de países aparecem nas tabelas do anexo mencionado na nota 13). Também nesse grupo o Brasil aparece como retardatário: deveria apresentar um Índice de Desenvolvimento Humano de 0.837.

Podemos tentar melhorar um pouco mais nossas estimativas incluindo como variável de predição, além do logaritmo do PIB *per capita*, a taxa de urbanização. Estimados esses modelos para os três subgrupos de países (65 iniciais, 38 mais desenvolvidos

13. Para facilitar a leitura, reunimos as informações mais técnicas sobre os modelos de regressão em um anexo que não acompanha este texto. O leitor interessado poderá obter essas informações consultando o Autor.

Quadro A

Lista dos 65 países selecionados

Países com IDH acima da linha de regressão	Países com IDH abaixo da linha de regressão
Holanda .0032578	Bangladesh -.2263006
Japão .0076675	Paquistão -.2161792
Austrália .0086432	Arábia Saudita -.2104296
Itália .0118237	Emirados Árabes Unidos -.1949471
Malásia .0128102	Nigéria -.1729636
Nova Zelândia .015619	Líbia -.1706587
China .027484	Kuwait -.1569228
***Colômbia .0279908	Índia -.1318665
Israel .0293898	Egito -.1116132
Tchecoslováquia .0299557	***Irã -.1006238
Líbano .0388937	***África do Sul -.0989364
Espanha .0411849	Singapura -.0855374
Vietnam .0447237	USA -.0766694
Irlanda .0447752	***Síria -.0668287
Rep. Dem. da Alemanha .0481606	Hong Kong -.0599228
Filipinas .0482548	Indonésia -.0557694
Portugal .0510879	Alemanha -.0403082
Iraque .0515082	Dinamarca -.0401033
***Venezuela .0576296	Canadá -.0394889
***URSS .0607024	Turquia -.0333946
***México .062449	***Brasil -.0223705
Tailândia .0641227	Bélgica -.0223325
***Coréia .0786538	França -.0219228
Iugoslávia .0840635	Áustria -.0159471
Uruguai .0870636	Suécia -.0089228
Panamá .0890151	Reino Unido -.0069471
***Argentina .092449	Jordânia -.0030335
Bulgária .0986539	***Peru -.0030335
***Chile .1048587	
Grécia .104883	
Tobago .1091956	
**Hungria .1100393	
Rep. Pop. da Coréia .1118694	
Romênia .1175568	
***Polônia .1190151	
Costa Rica .1366054	
Cuba .1619179	

Obs.: Os 14 países assinalados com (***) foram selecionados para uma comparação mais sistemática com o Brasil, por apresentarem PIB *per capita* entre US\$ 3.000 e US\$ 6.000, taxa de urbanização acima de 50% e tamanho populacional superior a 10 milhões de habitantes.

socialmente e 14 mais diretamente comparáveis), verificamos que os ganhos não são expressivos, exceto para o último subgrupo. Neste último caso, considerando-se seu PIB *per capita* e sua taxa de urbanização, o Brasil deveria apresentar um Índice de Desenvolvimento Humano da ordem de 0.853, de novo semelhante ao do México.

Isso teria ocorrido se tivéssemos uma expectativa de vida ligeiramente mais alta (cerca de 70 anos), uma taxa de alfabetização de adultos na casa de 90% e preços comparativamente mais baixos para os itens que compõem a cesta básica de consumo.

Significaria, também, que deveríamos possuir uma distribuição de renda menos desigual (que a renda do primeiro quintil fosse "apenas" 20 vezes a

do último, e não o escândalo de 34 vezes), taxas mais baixas de mortalidade infantil e de mortalidade antes dos cinco anos (68 por mil nascidos vivos e não 85 por mil!) e melhores índices de escolaridade no 2º grau (taxas brutas de matrícula de 54% e não de apenas 32%).

Para vencer esse atraso, independentemente do crescimento do PIB *per capita*, deveríamos melhorar o desempenho dos nossos indicadores sociais em 5% na taxa de mortalidade geral, em 25% na taxa de mortalidade de menores de cinco anos e em 60% na escolaridade de 2º grau. É este o tamanho do nosso atraso, medido em termos do tempo perdido.

Sem um esforço sério e urgente para vencer o atraso social em que nos encontramos, os resultados da análise

Tabela 7

Estimativas de taxas anuais brutas de crescimento

Modelo	IDH estimado	Hiato	PIB pc URSS	PIB pc Espanha	Padrão URSS	Padrão Espanha
PIB per capita						
65 Países	0.804	0.020	8.977	11.443	9.6	12.3
38 Desenv.	0.871	0.087	7.334	8.581	7.5	9.1
14 Comp.	0.837	0.053	5.574	6.266	3.6	5.8
PIB + Urbanização						
65 Países	0.820	0.036	8.260	10.940	8.7	11.8
38 Desenv.	0.879	0.095	6.299	8.260	5.9	8.7
14 Comp.	0.853	0.069	5.044	5.818	3.6	5.1

Pelas peculiaridades da conjuntura, o ano de 1986 não é um ano típico da década, particularmente no que se refere à situação do emprego e da renda, em virtude do impacto positivo — *no curto prazo* — do Plano Cruzado¹⁴. Tudo indica que a situação dos segmentos mais modestos da população piorou de lá para cá: entre meados de 1987 e meados de 1991, a renda real *per capita* deve ter decrescido, multiplicaram-se os surtos inflacionários e as conjunturas de desemprego, caiu o salário real médio e piorou o desempenho do setor público em algumas áreas importantes¹⁵.

Tamanho e distribuição da população dos menores de 18 anos

Como resultado dos processos indicados na Introdução, de acordo com os dados da PNAD, em 1986, excluída a população rural da região Norte do país, existiam no Brasil um pouco mais de 27 milhões de famílias (27.170.080 famílias) nas quais viviam mais de 57 milhões de menores de 18 anos de idade (57.482.302 pessoas). Como assinalamos, isso significa que possuímos uma das maiores populações de crianças e jovens do mundo (entre a quarta e a sexta). Essa imensa população de crianças e jovens se distribuíam entre as regiões do país e entre o campo e a cidade da maneira indicada na Tabela 8.

Esses dados mostram, claramente, que a população brasileira de menores é predominantemente urbana (68,9%), se concentra na região Sudeste do país (40,4%) e, sobretudo, nas áreas urbanas do Sudeste (33,4%). Chama também a atenção não só o tamanho relativo do contingente de menores de 18 anos na região Nordeste

(9,5 milhões de pessoas) como, sobretudo, sua importância relativa nessa região (quase 50%).

Os dados da Tabela 9, por seu turno, mostram a distribuição dessa população por diferentes faixas etárias.

Digno de referência é o elevado contingente de menores na faixa de 10 a 17 anos nas áreas urbanas: 16,5 milhões de pessoas, que representam quase 30% dos nossos menores e que devem enfrentar um sistema educacional precário e um mercado de trabalho perverso. Chama também a atenção a diferença, relativamente pouco marcada, existente entre as distribuições por idades no campo e na cidade nesta subpopulação específica.

A população de menores* de idade por faixas de rendimento

Além da distribuição de renda extremamente desigual que caracteriza o país, diversos outros mecanismos contribuem para que a população de menores se concentre, em termos relativos, nas famílias mais pobres, cabendo destacar, entre outros, a fecundidade diferencial por estratos de renda (e de escolaridade dos pais), o volume menor de força de trabalho apta a integrar-se no mercado de trabalho nas famílias mais jovens e a discriminação que as mulheres e os menores sofrem neste mercado.

Não surpreende, portanto, que a maioria dos nossos menores, mesmo em 1986, vivessem em famílias cujos rendimentos mensais *per capita* eram inferiores a um salário-mínimo da época, como mostram os dados da Tabela 10.

Esses dados são constrangedores, para não dizer es-

14. Para uma análise das variações que ocorreram na década, no que se refere à renda e ao emprego no Estado de São Paulo, consulte-se Lopes & Gottschalk, 1990.

15. O leitor interessado poderá cotejar os dados para o ano de 1986 com dados semelhantes apresentados na publicação IBGE/UNICEF, já mencionada, para os anos de 1981 e 1983.

* O termo "menor" é usado neste trabalho por ser uma denominação mais sintética que inclui crianças e adolescentes de ambos os sexos. Estamos conscientes das conotações pejorativas que podem acompanhar sua utilização, as quais queremos, de início, descartar.

Tabela 8

**Distribuição da população menor
(por grandes regiões e rural/urbana)
Brasil — 1986**

Região	Rural	Urbana	Total
Norte	*	2.068.682	2.068.682
Nordeste	9.444.142	9.905.197	19.349.339
Sudeste	4.903.834	19.210.805	23.385.827
Sul	3.319.931	5.052.238	8.372.169
Centro Oeste	1.204.619	2.999.122	4.203.741
BRASIL	17.888.065	39.594.237	57.482.302

(*) As PNADs não fornecem dados para a população da zona rural na região Norte.

Tabela 9

**Distribuição da população menor
(por faixas de idade)
Brasil — 1986**

Faixas de Idade	Urbana	Rural	Total
menos de 1 ano	2.198.206	1.039.956	3.238.162
1 a 3 anos	6.800.077	3.165.923	9.966.000
4 a 6 anos	7.291.041	3.250.744	10.541.785
7 a 9 anos	6.892.922	3.080.836	9.973.758
10 a 14 anos	10.451.923	4.869.593	15.321.516
15 a 17 anos	5.960.068	2.481.013	8.441.081
Total	39.594.237	17.888.065	57.482.302

pantosos! Nas áreas urbanas, sempre pelo menos 30% de nossos menores de 15 anos vivem em famílias com rendimento inferior a 1/2 salário-mínimo *per capita* e quase 60% em famílias com rendimento *per capita* inferior a um salário-mínimo. Reflexo da entrada precoce no mercado de trabalho, a situação melhora, ligeiramente, na faixa dos 15 aos 17 anos. Nas áreas rurais o quadro é patético: em torno de 70% dos menores de 15 anos vivem em famílias com rendimento mensal igual ou inferior a 1/2 salário-mínimo *per capita* e quase 90% em famílias com rendimento *per capita* igual ou inferior a um salário-mínimo. No Nordeste do país, embora possa parecer impossível, o quadro é ainda mais melancólico, como mostram os dados da Tabela 11.

Nas áreas urbanas do Nordeste do Brasil, um pouco mais de 50% dos menores de 15 anos de idade vivem em famílias cujo rendimento mensal é inferior a 1/2 salário-mínimo *per capita* e entre 75% e 80% dos menores de 15 anos vivem em famílias com rendimento mensal igual ou inferior a um salário-mínimo *per capita*!

Nas áreas rurais nordestinas essas percentagens chegam, respectivamente, a 80 e 90%! Um pouco mais de 50% dos menores de 15 anos nas áreas rurais do Nordeste brasileiro vivem em famílias com rendimento mensal igual ou inferior a 1/4 de salá-

rio-mínimo.

Como veremos na última seção deste capítulo, com essa distribuição de renda não há política social que resista...

Mortalidade e morbidade

O *Perfil estatístico de crianças e mães no Brasil* não apresenta dados sobre mortalidade e morbidade infantis. Dados de outras fontes, disponíveis apenas para o Brasil em conjunto e para algumas regiões específicas, permitem uma primeira aproximação.

Segundo dados do relatório do PNUD sobre desenvolvimento humano, em 1988 a taxa de mortalidade infantil para o Brasil como um todo andava na casa de 62 por mil nascidos vivos, superior à da maioria dos países da América Latina, inclusive o Paraguai, a Nicarágua e a Colômbia, comparável às taxas prevalentes em Honduras e na República Dominicana e muito inferior às taxas do Chile (19 por mil), da Argentina (32 por mil) e do México (46 por mil). Essa taxa, entretanto, encobre profundas desigualdades regionais e sociais. Na região mais desenvolvida do país, o Estado de São Paulo, os diferenciais de mortalidade eram, em 1984, de 38 por mil nascidos vivos no interior do Esta-

Tabela 10

Distribuição dos menores por faixa de renda da família
(percentagem cumulativa por faixas de salário-mínimo)

Idade/Área	menos de 1/4	até 1/2	até 1	Total
menos de 1 ano Urbano	10,7	30,6	59,1	100
menos de 1 ano Rural	39,7	69,6	85,9	100
1 a 3 anos Urbano	10,8	31,4	58,3	100
1 a 3 anos Rural	42,3	71,6	87,6	100
4 a 6 anos Urbano	11,8	31,9	58,6	100
4 a 6 anos Rural	42,0	70,8	88,4	100
7 a 9 anos Urbano	11,6	32,9	60,8	100
7 a 9 anos Rural	41,7	71,1	88,7	100
10 a 14 anos Urbano	9,9	30,8	59,7	100
10 a 14 anos Rural	34,6	65,7	87,2	100
15 a 17 anos Urbano	6,0	22,4	52,0	100
15 a 17 anos Rural	25,0	55,6	81,8	100
18 anos ou mais Urbano	4,5	16,9	40,6	100
18 anos ou mais Rural	22,4	50,8	77,3	100

Tabela 11

Distribuição da população menor por classes de renda
(percentagem acumulada — em salários-mínimos *per capita*)
Nordeste — 1986

(%)

Idade/Área	menos de 1/4	até 1/2	até 1	Total
Urbano				
menos de 1 ano	22,4	52,8	75,5	100
1 a 3 anos	24,0	53,7	76,5	100
4 a 6 anos	26,2	56,0	76,4	100
7 a 9 anos	26,1	57,8	81,0	100
10 a 14 anos	22,5	55,1	79,8	100
15 a 17 anos	15,8	45,0	75,3	100
18 anos ou mais	12,3	37,5	65,2	100
Rural				
menos de 1 ano	51,1	80,4	92,1	100
1 a 3 anos	54,5	84,0	94,0	100
4 a 6 anos	54,9	83,3	94,7	100
7 a 9 anos	54,8	83,4	95,4	100
10 a 14 anos	46,1	79,1	94,5	100
15 a 17 anos	35,8	70,7	91,9	100
18 anos ou mais	33,4	67,0	88,9	100

do, passando por 48 por mil na cidade de São Paulo (60 por mil na periferia desse município) e chegando a atingir 99 por mil nos municípios menores e mais periféricos da região metropolitana de São Paulo: ou seja, em algumas áreas do coração urbano-industrial do país, nossas crianças ainda estão submetidas a regimes de mortalidade semelhantes aos que prevalecem na Nigéria, no Paquistão ou em Bangladesh.

A taxa de mortalidade de menores de 5 anos de idade, considerada pelo PNUD como um dos melhores indicadores de desenvolvimento social e humano, atingia, em 1988, segundo os dados do relatório, 85 por mil nascidos vivos, das mais elevadas no grupo de

países com PIB *per capita* e taxa de urbanização semelhantes às do Brasil: a taxa, no Chile, era de 26 por mil, na Argentina de 37 por mil, no México de 68 por mil; em Portugal e na Espanha essas taxas alcançavam, respectivamente, 17 e 12 por mil nascidos vivos.

Não foi possível reunir informações sistemáticas sobre a morbidade de crianças e jovens para o Brasil como um todo. Um recente estudo sobre a questão na região metropolitana de São Paulo, entretanto, mostra a gravidade do problema.

De acordo com esse estudo, "a taxa de incidência das principais causas de morte no processo mórbido dos óbitos infantis" em diferentes áreas da região

Tabela 12

Taxas de incidência das principais causas de morte infantil
Áreas da região metropolitana de São Paulo

Causas	S.Paulo Distritos Centrais	S.Paulo Distritos Periféricos	Municípios Periféricos Grande SP
Infecciosas e Parasitárias	8,21	20,85	39,84
Desnutrição e Desidratação	5,90	15,80	29,90
Aparelho Respiratório	18,49	23,28	40,22

Fonte: *O jovem na Grande São Paulo*. São Paulo: Seade, 1988.

distribuiu-se segundo os dados apresentados na Tabela 12.

O estudo apontado, quanto às causas da mortalidade infantil na Região Metropolitana de São Paulo, conclui:

“verificaram-se enormes diferenças quanto à mortalidade infantil de distintos subgrupos (...). Nos grupos de menor instrução da mãe (...), predominam as causas exógenas do período pós-neonatal. Este diagnóstico fica ainda mais dramático ao constatar-se que essas pequenas vítimas estão morrendo (...) de causas, em sua grande maioria, fáceis de reduzir mediante iniciativas oficiais que pouco ou nada interferem na atual estrutura sócio-econômica” (Seade, 1988, p. 147).

Quanto à mortalidade dos menores com idade superior a um ano, o referido estudo conclui que na Região Metropolitana de São Paulo “mais de 50 por cento das mortes ocorrem por causas possíveis de serem reduzidas ou eliminadas” (Seade, 1988, p. 177).

Mesmo não dispondo de dados sistemáticos, não é difícil imaginar a situação que prevalece nas zonas rurais do resto do Brasil e nas regiões urbanas do Nordeste. A situação do saneamento básico em que vivem os menores nestas últimas oferece uma indicação disso. Segundo os dados da PNAD-86, 69,4% dos menores de idade vivendo nas áreas urbanas do Nordeste moravam em domicílios considerados inadequados do ponto de vista do saneamento básico. Para os menores vivendo em famílias com rendimento mensal igual ou inferior a 1/2 salário-mínimo *per capita*, essa proporção alcança nada menos que 83%!

Instrução e preparação profissional

São inúmeros os indicadores que poderiam ser analisados para retratar a situação em que se encontram os menores brasileiros no que se refere à instrução escolar e à preparação profissional. Nesse quadro sintético, entretanto, cabe apenas mencionar os mais gerais.

Na Tabela 13 apresentamos a percentagem de menores de 18 anos, por faixas de idade, que no mo-

mento da realização da PNAD-86 não estavam frequentando a escola (embora pudessem já tê-la frequentado antes). Isso distorce, ligeiramente, as comparações inter-regionais: nas faixas mais avançadas de idade — especialmente depois dos 11 anos — a distribuição entre os menores que nunca frequentaram a escola, por um lado, e os que alguma vez frequentaram mas não frequentam atualmente, por outro, pode variar bastante de um lugar para outro. Por isso, no caso dos menores entre os 15 e os 17 anos, apresentamos também a proporção dos que nunca frequentaram a escola. Para avaliar as desigualdades regionais e sociais quanto ao acesso dos menores à escola, apresentamos essas informações para as regiões Nordeste e Sudeste, para as áreas rurais e as áreas urbanas, e para as distintas faixas de rendimento familiar mensal *per capita*.

Os dados são bastante eloquentes. Para exemplificar: na faixa de 7 a 9 anos de idade, 38,9% das crianças nas áreas rurais do Nordeste e em domicílios com renda *per capita* de até 1/4 de salário-mínimo não estavam frequentando a escola, o que contrasta com apenas 2,6% dos menores das famílias com rendimento de mais de um salário-mínimo *per capita* das áreas urbanas da região Sudeste. Na faixa de 15 a 17 anos, enquanto 30,6% dos adolescentes das famílias rurais do Nordeste com rendimento entre 1/4 e 1/2 salário-mínimo *per capita* nunca frequentaram a escola, apenas 1,1% dos adolescentes das famílias urbanas da região Sudeste com renda superior a um salário-mínimo *per capita* se encontravam nessa situação.

Chama ainda a atenção a proporção de jovens na faixa entre 15 e 17 anos de idade que já não frequentavam a escola (embora muitos deles já possuíssem alguma instrução): essa proporção atinge 84,6% dos adolescentes das famílias rurais, da região Sudeste do país, com rendimento *per capita* entre 1/2 e 1 salário-mínimo. Nessa faixa e nesse lugar de residência, um pouco mais de 70% dos jovens já possuía algum nível de instrução: deixaram a escola precocemente para contribuir no orçamento doméstico. Nas áreas urbanas da região Sudeste entre 30 e 50% dos jovens de 15 a 17 anos, variando em função do rendimento familiar, haviam deixado de frequentar a escola para ingressar, ou tentar ingressar, precocemente no mercado de trabalho.

Outro indicador significativo da precariedade da situação escolar de nossas crianças e jovens refere-se aos elevados graus de repetência ou de atraso no desenvolvimento escolar. Mesmo nas áreas urbanas da

Tabela 13**Menores que não freqüentam a escola**

(%)

Grupos de idade Lugar/Faixa de renda	Total	5-6	7-9	10-14	15-17	15-17*
Nordeste rural						
até 1/4 SM	44,5	72,1	38,9	29,7	55,9	25,8
+ de 1/4 a 1/2	44,5	69,4	35,7	31,1	61,9	30,6
+ de 1/2 a 1	43,8	58,0	33,4	31,9	72,7	24,5
Mais de 1 SM	30,4	90,2	20,1	16,5	47,4	14,0
Sudeste rural						
até 1/4 SM	43,6	85,3	24,5	25,3	79,4	15,6
+ de 1/4 a 1/2	48,0	79,3	20,5	35,0	79,5	12,7
+ de 1/2 a 1	48,6	74,3	17,8	33,1	84,6	11,3
Mais de 1 SM	39,4	53,3	7,5	30,1	67,8	3,8
Nordeste urbano						
até 1/4 SM	31,2	55,7	23,2	19,8	43,6	14,9
+ de 1/4 a 1/2	26,9	45,9	17,8	17,7	40,7	10,8
+ de 1/2 a 1	21,6	35,9	12,9	12,9	34,2	7,7
Mais de 1 SM	11,0	14,6	4,4	6,3	21,4	3,4
Sudeste urbano						
até 1/4 SM	35,8	70,2	23,6	19,6	50,7	7,0
+ de 1/4 a 1/2	31,0	63,3	14,7	17,5	55,1	5,7
+ de 1/2 a 1	27,3	55,6	8,8	14,7	49,4	2,4
Mais de 1 SM	15,9	32,3	2,6	7,1	30,6	1,1

(*) Nunca freqüentaram a escola.

Tabela 14

Alunos matriculados nas diferentes séries do 1º grau segundo a adequação da idade (áreas urbanas da região Sudeste)

(%)

Série	Idade adequada	Idade inadequada
Primeira	55,7	44,3
Segunda	41,7	58,3
Terceira	38,8	61,2
Quarta	35,4	64,6
Quinta	28,3	71,7
Sexta	32,7	67,3
Sétima	35,3	64,7
Oitava	35,3	64,7

região Sudeste este número é significativo, como mostram os dados da Tabela 14.

Como se pode verificar, o grau de inadequação ida-

16. Outra maneira de observar esse mesmo fenômeno consiste em tomar as pessoas em cada faixa de idade e verificar sua situação escolar. Nas áreas urbanas da região Sudeste, para exemplificar, das crianças com 9 anos de idade (1.116.600 crianças), apenas 45,2% freqüentavam a série adequada (ou estavam adiantadas), 50,3% estavam atrasadas e 5,1% não freqüentavam a escola; na faixa de 14 anos de idade (1.026.370 crianças), apenas 17,9% freqüentavam a série adequada, 58% estavam atrasadas e 24,2% não freqüentavam a escola.

de/série chega a atingir mais de 70%, mesmo nas áreas urbanas da região Sudeste¹⁶.

Em resumo, o acesso à escola é ainda difícil, especialmente para as populações mais pobres, o tempo de permanência na escola pode ser longo, pelo baixo rendimento escolar e pelas pressões intermitentes para deixar de freqüentá-la.

Aliados às precárias alternativas de educação profissional — embora não tenha sido possível analisar informações sistemáticas sobre o tema — esses fatores fazem com que vastos contingentes de nossas crianças e jovens não disponham da capacitação instrucional mínima que o mundo moderno exige de sua mão-de-obra. Sem corrigir essa grave distorção, não passa de retórica vazia a promessa de aumentar a produtividade, quer do setor privado, quer do setor público. Essas crianças e esses jovens possuem, de partida, uma enorme desvantagem no difícil mercado de trabalho de uma economia urbano-industrial complexa.

Trabalho e rendimento dos menores de 18 anos

As conexões — virtuosas e viciosas — existentes entre a educação e o trabalho de crianças e jovens (e, especialmente, destes últimos) são suficientemente importantes e complexas para merecer análise e refle-

Tabela 15

Atividades educacionais e laborais das pessoas de 10 a 17 anos
(regiões Nordeste e Sudeste, por situação do domicílio)

(%)

Idade e domicílio	Somente estudam	Trabalham e estudam	Somente trabalham	Nem uma nem outra
Sudeste urbano				
10-14	81,0	7,1	9,3	2,7
15-17	37,5	22,4	36,7	3,4
Sudeste rural				
10-14	59,1	9,7	38,3	2,9
15-17	14,5	8,0	74,4	3,0
Nordeste urbano				
10-14	77,9	6,5	11,8	3,8
15-17	49,2	14,4	31,3	5,1
Nordeste rural				
10-14	53,5	16,2	27,3	2,9
15-17	23,7	16,9	57,4	2,0

xão profundas que não cabem nos limites desse resumo. Cabe apenas apresentar alguns dados gerais.

Para começar¹⁷, vejamos como as pessoas na faixa de idade entre 10 e 17 anos se dedicam ao estudo, ao trabalho, a ambos ou a nenhum deles. Os dados para as regiões Nordeste e Sudeste são apresentados na Tabela 15.

Na faixa de idade de 10 a 14 anos de idade, a proporção de crianças que consegue dedicar-se com exclusividade às atividades escolares varia entre 81% (nas áreas urbanas da região Sudeste) e 53% (nas áreas rurais do Nordeste). Isso significa que, em algumas regiões, quase metade das crianças nessa faixa de idade trabalha. Na verdade, a proporção de crianças na faixa de 10 a 14 anos que somente trabalham (incluindo afazeres domésticos) chega a atingir, nas áreas rurais, de 27 a quase 40%.

Na faixa de idade de 15 a 17 anos, como não poderia deixar de ser, a situação é mais grave. A proporção de jovens nessa faixa de idade que consegue dedicar-se com exclusividade às tarefas escolares varia entre 49% (nas áreas urbanas do Nordeste) e quase 15% (nas áreas rurais do Sudeste). Uma proporção significativa dos jovens nessa faixa de idade, que varia entre 31% (nas áreas urbanas do Nordeste) e 74% (nas áreas rurais da região Sudeste), se dedica exclusivamente a atividades laborais.

As diferenças entre o Nordeste e o Sudeste, talvez um pouco surpreendentes, mostram como a existência de oportunidades de emprego — maiores no Sudeste — pode ter um efeito perverso sobre a escolaridade dos jovens, que abandonam precocemente a escola por oportunidades, às vezes precárias, de trabalho¹⁸.

Um outro indicador demonstra a importância do

trabalho de crianças e jovens para os apertados orçamentos das famílias brasileiras mais pobres, como mostra a Tabela 16.

Para terminar, um indicador final — o rendimento médio mensal de todos os trabalhos — que resume e dá a medida da dramática situação dos 7 milhões de crianças e jovens que, em 1986, se encontravam no mercado de trabalho, muitas delas já afastadas prematuramente da escola. Os dados, reveladores da discriminação experimentada por crianças e jovens, são chocantes.

Nas áreas urbanas, o salário médio das crianças de 10 a 14 anos foi, de acordo com a PNAD-86, de 0,6 salário-mínimo para o conjunto e de 0,8 para os que trabalhavam 40 horas ou mais por semana! Nessas mesmas áreas, o salário médio dos jovens de 15 a 17 anos foi de 1,1 salário-mínimo, pesando nessa média geral o salário dos jovens que trabalhavam 40 horas ou mais por semana, o qual atingiu a média de 1,2 salário-mínimo!

Para mais de 3 milhões de jovens e crianças trabalhando nas áreas rurais brasileiras essa média foi, respectivamente, de 0,2 salário-mínimo (para as crianças de 10 a 14 anos) e de 0,5 salário-mínimo (para os jovens de 15 a 17 anos)!¹⁹

Seria desejável concluir esse quadro sumário analisando indicadores relativos à violência, ao abandono, à exposição às drogas e ao envolvimento na economia criminal que, crescentemente, afetam nossas crianças e jovens. Além do rico material apresentado nos capítulos anteriores desse livro, não foi possível, infelizmente, reunir material sistemático que permitisse uma análise mais global desses aspectos.

A situação da criança e do jovem no "Sul maravilha"

Mesmo na região mais desenvolvida do país — a região metropolitana de São Paulo —, centro dinâmico

17. Os dados publicados da PNAD-86 não permitem analisar a situação de trabalho dos menores de 10 anos de idade, razão pela qual concentraremos nossa atenção nos menores na faixa de 10 a 17 anos.

18. Nas idades mais elevadas, a combinação do estudo com o trabalho pode significar um retorno dos jovens à escola, o que sem dúvida constitui algo positivo. Felícia Madeira (Madeira, 1988) tem enfatizado a importância desse processo e a necessidade de proporcionar incentivos à sua generalização.

Tabela 16

Origem dos menores que trabalham segundo a faixa de rendimento

Renda	10-14	15-17
Urbana	100,0	100,0
Sem renda	11,6	5,3
até 1/4	19,6	4,7
+ 1/4 a 1/2	25,2	13,0
+ 1/2 a 1	29,6	40,2
Subtotal	86,0	63,2
Rural	100,0	100,0
Sem renda	64,5	45,3
até 1/4	7,2	5,5
+ 1/4 a 1/2	11,9	10,5
+ 1/2 a 1	12,6	22,3
Subtotal	96,2	93,6

co do processo de desenvolvimento nos últimos cinquenta anos, persistem situações dramáticas de injustiça e desigualdade, como mostra o Quadro B de indicadores básicos ao lado.

As tendências demográficas da população jovem

Como vimos na Introdução, o peso relativo da população jovem — no caso, a população de 19 anos ou menos — chegou ao seu máximo no final da década de 70 e começo da década de 80, quando esse contingente passou a representar mais de 50% da população brasileira. É possível, também, que nesse período, a infância e a juventude brasileiras tenham atravessado o seu momento mais crítico, especialmente na conjuntura de crise dos anos 81/83, situação que pode repetir-se com o agravamento da crise atual.

Do ponto de vista da dinâmica demográfica, as projeções populacionais disponíveis indicam, como se pode verificar nas Tabelas 17 e 18, que:

- a. em termos absolutos, a população brasileira de menos de 19 anos seguirá aumentando, passando dos atuais 81 milhões para mais de 126 milhões em 2010;
- b. em termos relativos, essa população diminuirá progressivamente sua proporção, passando dos atuais 45% para 35% no ano 2000.

Essas tendências apresentam aspectos favoráveis e, alguns, desfavoráveis. O aspecto favorável reside no fato de que o peso relativo da população infantil e jovem tenderá a decrescer, sistematicamente, nos próximos vinte anos, o que significa uma relação mais favorável no número de adultos por jovem.

Dois aspectos são preocupantes nas tendências futuras. Por um lado, os vários subgrupos da população jovem ainda continuarão a crescer em termos absolutos, pelo menos até o ano 2010. Isso significa que a infraestrutura física e de serviços atualmente disponível

Quadro B

Menores na Grande São Paulo — Indicadores básicos —

I. Pobreza (% de pessoas de 0 a 19 anos em famílias pobres)				
Região metropolitana de SP			51,7	
Município de São Paulo			47,8	
São Caetano do Sul			23,2	
Osasco			55,6	
Mogi das Cruzes			63,2	
Barueri, Itapevi e Santana			74,9	
II. Taxa de mortalidade infantil (1984)				
Distritos centrais SP	24,01	(Coreia 26)		
Estado de São Paulo	44,92	(Filipinas 46)		
Região metropolitana de SP	51,25	(Síria 49)		
Município de São Paulo	48,93			
Zona Leste Mun. São Paulo	63,87	(Irã 65)		
Mun. de Ferraz de Vasc.	124,73	(Bangladesh 120)		
III. Taxas médias de matrícula em 1980 (% de pessoas de 5 a 19 anos)				
São Caetano do Sul			75,5	
São Paulo			67,9	
Diadema			57,9	
Guararema			46,7	
Pirapora Bom Jesus			37,1	
IV. Retenção escolar (% de pessoas com idade superior à normal)				
	Máxima		Mínima	
Primeira Série	31,0		15,0	
Quarta Série	76,0		35,0	
Oitava Série	75,0		45,0	
V. Abandono escolar (% de matriculados na primeira série que atinge a)				
Quarta Série			64,0	
Oitava Série			39,0	
VI. Emprego de menores (% que trabalha, por faixa de idade e renda familiar per capita)				
Idade	10-14	15-17	18-19	
Menos de 0.5 SM per capita	21,0	55,0	75,0	
0.5 a 1.0 SM per capita	21,0	72,0	81,0	
Mais de 3 SM per capita	9,0	57,0	78,0	
VII. Rendimento de menores (rendimento médio real por hora)				
Instrução/Idade	10-14	15-17	18-19	20 e mais
Primeiro grau incompleto	18,0	26,0	35,0	69,0
Primeiro grau completo	—	34,0	46,0	105,0
Segundo grau incompleto	—	40,0	53,0	103,0

VIII. Violência: mortalidade por causas violentas (mortes por 100.000)		
	1970	1984
Homens		
5-9 anos	35	50
10-14	44	63
15-19	61	55
Mulheres		
5-9 anos	19	35
10-14	27	34
15-19	36	48

Fonte: *O jovem na Grande São Paulo*. São Paulo: Fundação Seade, 1988.

para atender a essa população — hoje precária, como vimos — continuará sob pressão.

Por outro lado, no grupo de 0 a 19 anos, estará crescendo no futuro próximo, à taxa relativamente mais alta — embora modesta —, o subgrupo de 15 a 19 anos, como mostra a Tabela 19. Isso significa pressão relativamente constante desses grupos sobre o mercado de trabalho, particularmente entre os anos 1990 e 2000 (as oscilações, como apontam Carvalho & Martine, se devem à superposição de duas estruturas etárias decorrentes da aceleração na transição demográfica).

Se persistir o padrão atual de distribuição de renda e se a política social brasileira não se transformar, radicalmente, para fazer face a essa calamitosa situação em que se encontram as crianças e os jovens, entraremos

no terceiro milênio com mais de 50 milhões de brasileiros jovens não só muito distantes de qualquer padrão de modernidade mas, *sobretudo*, sem qualquer esperança de alcançá-la em algum momento de suas vidas.

Para avaliar as futuras possibilidades das crianças e dos jovens precisamos analisar o quadro jurídico e institucional no interior do qual os graves problemas dessa parte da população serão tratados. Precisamos, também, examinar mais a fundo o sistema brasileiro de proteção social, responsável por proporcionar os serviços sociais indispensáveis ao bem-estar e ao futuro da população jovem. A essas análises dedicaremos as duas últimas seções deste capítulo.

3. O marco jurídico e o institucional



década de 80 abrigou inovações importantes para a política de atenção à infância e adolescência, no que se refere tanto à base jurídica como ao cenário institucional.

O marco jurídico foi modificado

Tabela 17

**Estimativas da população jovem (19 anos ou menos)
Brasil — 1980 e 1990**

Idade/Anos	1980	1990	2000	2010
0-4	17.145.504	16.632.109	16.850.371	17.884.727
5-9	15.002.316	16.632.109	16.509.960	17.301.529
10-14	14.168.854	16.778.005	16.169.548	16.523.932
15-19	13.454.458	14.881.361	16.509.960	16.329.533
Subtotal	59.771.132	64.923.584	66.039.838	68.039.722
mais de 19	59.294.868	80.972.111	104.165.931	126.359.483
Total	119.066.000	145.895.695	170.205.769	194.399.205

Tabela 18

**Estimativas da participação da
população jovem no total**

(%)

Idade/Anos	1980	1990	2000	2010
0-4	14,40	11,40	9,90	9,20
5-9	12,60	11,40	9,70	8,90
10-14	11,90	11,50	9,50	8,50
15-19	11,30	10,20	9,70	8,40
Subtotal	50,20	44,50	38,80	35,00
mais de 19	49,80	55,50	61,20	65,00

Fonte: Carvalho & Martine, 1988.

Tabela 19

Taxas de crescimento em cada período
População de menos de 19 anos
Brasil — 1990/2010

População	1990/2000	2000/2010		
Total	16,70	14,20	33,20	48.503.510
0 a 4 anos	1,31	6,14	7,53	1.252.618
5 a 9 anos	-0,73	4,79	4,02	669.420
10 a 14 anos	-3,63	2,19	-1,51	-254.073
15 a 19 anos	10,94	-1,09	9,73	1.448.172
0 a 19 anos	1,72	3,03	4,80	3.116.137

pela Constituição Federal de 1988, pelas Constituições estaduais e, principalmente, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8069 de 13.07.90), que revogou o Código de Menores. As alterações decorrentes da nova legislação abarcam três aspectos fundamentais da política social de atenção à infância e adolescência: a definição dos direitos de nossas crianças e jovens; a redefinição dos deveres do Estado e da sociedade civil, bem como sua interação; e a reorganização das atribuições e competências do poder público federal, estadual e municipal, em virtude da municipalização do atendimento.

O cenário institucional modificou-se timidamente no âmbito público, seja por força de exigências legais, seja por pressões decorrentes da complexidade e da magnitude dos problemas de crianças e jovens pobres esquecidos, por décadas, nas ruas. Menos tímidas foram as modificações no âmbito societal, com o fortalecimento das organizações não-governamentais e dos movimentos comunitários. Assim, a década de 80 registrou, por um lado, o surgimento de órgãos públicos especializados (com sugestões de programas destinados às crianças e jovens pobres), bem como o surgimento do direito de participação da comunidade na definição de diretrizes e no acompanhamento da ação voltada para aqueles beneficiários; por outro, a organização, com competente militância, de movimentos sociais destinados a defender e proteger os direitos da minoridade.

A literatura especializada, os relatórios oficiais e a realização de seminários e eventos têm sido instrumentos eficazes de divulgação e debate das conquistas ocorridas na década de 80. Contudo, efeitos não-antecipados e às vezes perversos, relacionados àquelas modificações, têm sido menos visíveis e debatidos. Este capítulo trata de sintetizar algumas modificações essenciais e de examinar preliminarmente alguns dos possíveis efeitos indesejados que possam decorrer das respectivas inovações.

Marco jurídico — direitos e deveres

As principais inovações introduzidas no cenário jurídico, por dispositivos constitucionais ou legislação

ordinária, são aceitas consensualmente como um avanço na explicitação e na clarificação dos direitos e garantias das crianças e adolescentes.

De uma perspectiva mais abrangente, este avanço se traduz no fato de crianças e adolescentes serem explicitamente considerados como pessoas em desenvolvimento, credores de proteção especial, que lhes é devida pela família, pela sociedade e pelo Estado.

Do ponto de vista da extensão dos direitos fundamentais e de seu próprio conteúdo, tanto a Constituição Federal quanto a Lei 8069/90 garantiram às crianças e jovens direitos que abrangem todas as dimensões do desenvolvimento humano: física, intelectual, emocional, moral, espiritual e social. O artigo 227 da Constituição Federal — ao assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à saúde e alimentação; educação, lazer, profissionalização e cultura; dignidade, respeito, liberdade, convivência familiar e convivência comunitária; proteção contra negligência, discriminação, exploração, crueldade e opressão — garantiu-lhes o direito à vida, com os conteúdos de integridade e dignidade que lhes são (ou deveriam ser) peculiares.

No que se refere a algumas dimensões específicas do desenvolvimento humano, examinaremos de forma preliminar três aspectos essenciais e a regulamentação dos direitos que lhes está associada.

Para efeitos meramente didáticos, vamos separar o inseparável e examinar, em primeiro lugar, a dimensão básica do desenvolvimento físico com o correspondente direito à *saúde* e à *alimentação* (arts. 7-14, Lei 8069/90). Ao regulamentar o dispositivo constitucional que garantiu o direito mencionado, o Estatuto da Criança e do Adolescente responsabilizou o poder público pela implementação de políticas sociais "que permitam o nascimento e o desenvolvimento sadio e harmonioso, em condições dignas de existência", abrangendo a atenção à gestante, parturiente, nutriz, criança e adolescente. Também estão especificadas em lei as condições de atendimento médico-odontológico, alojamento hospitalar (conjunto), identificação do recém-nascido, tratamento especializado aos portadores de deficiência e prevenção de enfermidades que afetam a população infantil.

Em segundo lugar, examinaremos a dimensão propriamente intelectual e a profissional (arts. 53 a 69, Lei 8069/90), que registram avanços significativos. O di-

reito à *educação* implica, para os pais ou responsáveis, a obrigatoriedade de matricular, e, para o poder público, o dever de ofertar os serviços para o atendimento da demanda; contempla-se a progressiva expansão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio, o atendimento especializado a portadores de deficiência, o oferecimento de creche e pré-escola às crianças de 0-6 anos, o ensino noturno para o adolescente trabalhador, bem como a garantia de compatibilização de horários para seu acesso à escola. O direito à *profissionalização* e à *proteção ao trabalho* inclui: a proibição de qualquer trabalho a menores de 14 anos, salvo na condição de aprendiz; a aplicação dos direitos previdenciários e trabalhistas, bem como a proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre para a faixa etária de 14-18 anos; a compatibilização do horário da atividade/emprego do aprendiz com o de acesso à escola; e o estabelecimento de programas sociais de trabalho educativo, enfatizando as exigências pedagógicas do desenvolvimento humano em detrimento do aspecto produtivo. Finalmente, e mais importante, o tratamento do tema *formação profissional* contempla e reforça a condição de pessoa em desenvolvimento peculiar às crianças e adolescentes.

Em terceiro lugar, examinaremos a dimensão do desenvolvimento emocional, social e moral. Neste caso, tanto a Constituição Federal quanto o Estatuto estabelecem o direito à *liberdade*, ao *respeito*, à *dignidade*, ao *convívio familiar* e ao *convívio comunitário*. A família é considerada o *locus* adequado para o desenvolvimento e a convivência das crianças e adolescentes. O conceito de entidade familiar é ampliado, incluindo os grupos resultantes de união estável e a comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes. Elimina-se a discriminação entre filhos legítimos, ilegítimos e adotivos. Além destas, outras garantias enfatizam e valorizam o desenvolvimento das crianças e adolescentes em liberdade, no seu meio familiar e cultural: a valorização do lar substituto, estendendo o direito de adoção a estrangeiros; o incentivo aos mecanismos de acolhimento e guarda; o direito à convivência comunitária, cuja restrição só pode ser imposta por lei; a obediência aos princípios de brevidade e excepcionalidade nos casos de internação. A conquista básica nesta área foi, sem dúvida, a oportunidade de um desenvolvimento livre e em meio aberto, enfatizando o convívio com a família nuclear biológica, a substituta e a comunidade, em detrimento do tratamento institucionalizado.

Marco jurídico — esferas do poder público e sociedade civil

Nos termos da legislação em vigor, a sociedade compartilha com o Estado e a família o dever de assegurar às crianças e adolescentes seus direitos fundamentais. Ao assumir deveres para com a população infanto-juvenil, a sociedade adquiriu direitos de participação na definição de diretrizes e acompa-

nhamento dos programas sociais. O dever de zelar e o direito de participar estão consubstanciados em inúmeros dispositivos legais e incluem: “o direito dos pais ou responsáveis de ter ciência do processo pedagógico e participar da definição das propostas educacionais”; a competência para fazer parte do conjunto de atores a cargo da definição da política de atendimento dos direitos das crianças e adolescentes; o direito de integrar o Conselho de Direitos (níveis municipal, estadual e federal), bem como o Conselho Tutelar, definidos pelo Estatuto em seus artigos 88 e 131 a 140.

No que se refere às três esferas de governo (federal, estadual e municipal), a legislação em vigor define um novo padrão de atuação descentralizada, ampliando as responsabilidades do poder local e propondo o desenvolvimento da nova política social, mediante um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, compartilhado pela União, pelos Estados e pelos Municípios. A municipalização do atendimento, a exemplo de outras políticas governamentais, respeita as especificidades locais e reforça o princípio de que o ambiente cultural, comunitário e familiar das crianças e jovens é o *locus* privilegiado para seu desenvolvimento e crescimento. A redistribuição de atribuições e encargos entre as diferentes esferas de governo na formulação e execução das políticas públicas está respaldada pelos princípios administrativos da *participação* e *descentralização*, mas também pelo novo padrão de política tributária. Fortalecidos financeiramente, os municípios tiveram ampliadas suas responsabilidades político-administrativas na formulação e implementação das políticas públicas, especialmente as sociais. No caso específico de atenção à infância e adolescência, são medidas de grande impacto a municipalização da educação e a constituição local de Conselhos deliberativos e paritários para a garantia e zelo dos direitos da população infanto-juvenil.

Marco institucional

No decorrer da década de 80, a definição do *complexo institucional* a cargo da formulação, implementação e avaliação da política social foi permeada por uma discussão que muitas vezes colocou o Estado e a sociedade em pólos antagônicos, seja quanto ao nível de responsabilidade, seja quanto ao caráter e oportunidade da atuação destes dois atores.

Durante décadas, a atuação da sociedade foi voluntária e filantrópica; mais recentemente, tem sido comunitária e participativa. O Estado, por seu turno, tem tido uma atuação distributiva e/ou compensatória. Numa longa, bem conhecida e cansativa discussão, a participação da sociedade foi considerada de tudo um pouco: omissão do Estado, privatização do Estado, caridade e filantropia. Na maioria das oportunidades, defendeu-se o dever precípua do Estado de oferecer à população os serviços sociais de que necessita. Raras vezes as análises foram capazes de indicar, sem paixão, a possibilidade de uma ação conjunta e uma participação eficaz da sociedade, especial-

mente no que se refere à formulação e ao controle das ações sociais.

Atualmente, o aspecto surpreendente da participação social na área da infância e adolescência reside em algumas conquistas eficazes depuradas do estigma "Estado-vilão/sociedade-boazinha" ou vice-versa.

Resumindo a ação destes dois atores na década de 80 e tratando de examinar os avanços atuais, podemos assinalar, com respeito à atuação do Estado: o mérito de alguns programas no referente à participação e descentralização (saúde, merenda escolar); a criação de programas especialmente voltados para as crianças e jovens pobres; os esforços para o atendimento a meninos e meninas de rua, através da implementação — em escala modesta — de alguns programas originais e criativos; e o esforço para racionalizar o complexo institucional público graças ao surgimento de órgãos especializados, que deveriam evitar a duplicação de atribuições e competências. Contudo, não foi possível solucionar os problemas decorrentes do caráter realmente setorial da ação.

Por outro lado, o espaço de atuação da sociedade civil foi ampliado na década de 80, seja por iniciativas populares e comunitárias, seja por força dos institutos jurídicos que vimos examinando. Podemos registrar vários eventos indicativos desta afirmação. O primeiro deles é o *fortalecimento das organizações não-governamentais*. Em linhas gerais, a nova política de atenção à população infanto-juvenil deverá ser desenvolvida pela União, Estados e Municípios, através de um *conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais*.

Surgidas a partir dos anos 60, ancoradas nos movimentos sociais comunitários (religiosos ou não), e nos movimentos sindicais, as novas organizações não-governamentais (ONGs) registram uma atuação sistemática e básica nas áreas sociais (educação, saúde e alimentação) junto à população pobre. A capacidade de mobilização destas ONGs, seu poder de penetração e expansão, bem como seu grau de organização e integração interna e externa não foram valorizados pelo poder público no Brasil. Ao contrário, não se perdeu qualquer oportunidade de discriminação, avocando para as organizações governamentais a tarefa de fazer solitariamente, com pseudo-eficiência e total exclusão da sociedade, trabalhos que já estavam sendo feitos pelas ONGs ou movimentos populares e comunitários menos formalizados. Não há registros de interação consistente entre governamental e não-governamental com o objetivo de incorporar experiências, somar esforços ou rever desacentos. Financiadas por recursos internacionais, as ONGs receberam crédito de confiança dos financiadores, especialmente do Banco Mundial, em período recente. A razão principal para o crescente prestígio destas organizações parece ser sua capacidade de *fazer chegar o benefício ao beneficiário*, qualidade deficiente nas organizações públicas onde, na melhor das hipóteses, 40% dos recursos destinados aos programas sociais ficam retidos nas engrenagens enferrujadas da "máquina burocrática". No presente, as ONGs se tornam parceiros legítimos e desejados para as ações municipalizadas de atenção às crianças e adolescentes.

Um segundo fator importante é o surgimento e a consolidação de movimentos populares e comunitá-

rios, atuando com vigor na luta pela conquista e extensão de direitos das crianças e adolescentes. Um exemplo a ser registrado, pelo seu impacto no processo constituinte, é o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (MMR). Gestado entre 80-84, o MMR emerge do Encontro Nacional de Grupos Sociais em junho/85; em maio/86 ocorre o I Encontro Nacional de Meninos e Meninas de Rua e, em agosto, a II Assembleia Nacional. A partir de 1987, o movimento se expande e, em 1989, encontra-se estruturado em 22 Estados com 88 Comissões, assim distribuídas:

Região	Local	Comissões
Norte	Amazonas	03
	Pará	03
	Amapá	01
Nordeste	Maranhão	03
	Piauí	01
	Ceará	02
	R.G.Norte	02
	Paraíba	06
	Pernambuco	09
	Alagoas	03
Sudeste	Sergipe	01
	Bahia	01
	Rio de Janeiro	04
	São Paulo	23
	Espírito Santo	05
Centro-Oeste	Minas Gerais	03
	Goiás	01
	M.Grosso Sul	03
	M.Grosso	01
	Distrito Federal	03
Sul	Paraná	04
	Santa Catarina	03
	R.G.Sul	03

O terceiro fator, importante no que se refere à participação da sociedade na formulação e controle da política social, diz respeito às suas *atribuições* expressas em lei. O artigo 204 da Constituição Federal define as diretrizes de organização das ações sociais, explicitando o concurso das organizações não-governamentais e representativas na sua coordenação, formulação e controle. A criação — já mencionada — dos Conselhos de Direito e Tutelar constitui diretriz da política de atendimento, nos termos do art. 88 do Estatuto. O Conselho de Direito é órgão controlador da ação e deliberativo, consubstanciando a forma de participação popular garantida pelo art. 204 da Constituição Federal. O Conselho Tutelar tem, entre outras, a atribuição de fiscalizar as entidades de atendimento.

Prevenir é muito melhor do que remediar

Em um momento de celebração de reais conquistas de direitos, de participação e de fortalecimento das

instituições, parece desejável evitar hipóteses pessimistas. Mas parece também prudente mencionar efeitos que, se antecipados, podem ser evitados. É o que tentaremos fazer.

Embora seja inquestionável o caráter meritório da legislação no campo dos direitos sociais da população infanto-juvenil e de sua democratização, é possível antever dificuldades em algumas áreas. A primeira diz respeito à *municipalização do atendimento*. Operacionalizar a descentralização que permitirá uma real atuação dos municípios no atendimento a crianças e adolescentes exige definições e medidas destinadas a evitar o aguçamento das diferenças regionais. Além disso, dificilmente teremos uma municipalização eficaz sem a definição exaustiva e clara das competências e responsabilidades das três esferas de governo.

No plano *político-institucional*, o poder estadual parece encontrar-se "ensanduichado" entre os recursos financeiros do poder central e os níveis de independência do poder local, obtidos, em parte, pela sua capacidade de arrecadação. Para minimizar as disparidades regionais graves e o uso político dos recursos, é preciso acrescentar ao papel normativo do governo federal alguns critérios redistributivos. No nível dos governos estadual e municipal, é necessário definir mecanismos de transição, reservando ao Estado o exercício de algumas atividades permanentes, que garantam o aprimoramento da ação e um diagnóstico atualizado das reais necessidades, para além das realidades locais isoladas.

No plano *administrativo*, o processo de descentralização e repasse de competências e atribuições deve ser gradativo e flexível, capaz de incorporar as especificidades locais. Há um sem-número de ações sociais ocorrendo nos municípios, sob a batuta financeira e organizacional do Estado. Os programas de apoio à família, as creches conveniadas e os programas de amparo aos portadores de deficiência são, entre outros, exemplos de ações implementadas com o concurso de estruturas regionalizadas dos órgãos estaduais, bem como com recursos financeiros e humanos daquela esfera de governo. O repasse de ações sociais de um nível a outro exige a capacitação progressiva das esferas locais e regionais, com andamento e critérios ditados por suas especificidades.

No plano *econômico-financeiro* é necessário definir procedimentos, mecanismos e fluxos de repasse de recursos e estabelecimento de convênios de cooperação. Além disso, é absolutamente prioritário definir critérios redistributivos que balizem os repasses e priorizem as ações, tanto no nível do governo federal, quanto dos governos estaduais, de modo a garantir o acesso democrático aos recursos e o atendimento aos pólos mais necessitados. Finalmente, mas não menos importante, é imperioso regulamentar a captação e administração dos recursos constitutivos dos fundos vinculados aos Conselhos de Direito.

O segundo conjunto de questões refere-se à *expansão dos direitos* das crianças e adolescentes. Quanto aos institutos disciplinadores do trabalho dos menores de 14 anos, é conveniente contrapor alternativas adequadas ao "não-trabalho". É conhecida a contribuição dos filhos-crianças para o orçamento familiar e a sobrevivência da família. Por outro lado, ninguém desconhece a situação de exploração exis-

tente nas condições de "trabalho" (anterior ao Estatuto?) destas crianças. Também não ignoramos que grande contingente de crianças que trabalhava em condições irregulares (carregadores, entregadores, mensageiros, guardadores etc.) sem documentação profissional e sem garantias trabalhistas foi "desempregado" com o advento do Estatuto, sem que lhe tenha sido oferecida alguma alternativa adequada de "não-trabalho" como: educação (com alimentação e bolsa); estágios para aprendizagem e formação técnico-profissional; lares com suas famílias biológicas ou com famílias substitutas. Quem vai impedir que conquistas de direitos se transformem em punição e sofrimento? O que significa garantir o cumprimento da lei, neste caso específico? Significa também criar e ampliar condições de vida adequadas aos demais direitos essenciais das crianças e adolescentes?

O direito ao *convívio familiar e comunitário*, bem como o fato de enfatizar o crescimento em meio aberto, em detrimento do tratamento institucionalizado, poderá gerar dificuldades para a assimilação de crianças e jovens em situação de infração nos municípios pequenos. É muito importante formular alternativas que garantam a recuperação, sem ferir os direitos. A existência de um vácuo de diretrizes e orientação nesta área não pode se prolongar.

O terceiro núcleo vulnerável refere-se ao estabelecimento de *mecanismos de avaliação, acompanhamento e controle* das ações sociais voltadas para a população infanto-juvenil. A participação da sociedade, embora signifique um avanço em direção à democratização, e mesmo sendo condição necessária, não é condição suficiente para o acompanhamento e avaliação da política social voltada para a infância e adolescência. É preciso adequar e agilizar as estruturas municipais para o trabalho de diagnóstico, acompanhamento, atualização da informação, avaliação e proposição de novas ações e/ou aprimoramento das existentes.

Na distância e no tempo existentes entre a lei — conquista — e a realidade aviltante, quase tudo está por ser feito. Nossas crianças e nossos jovens ainda estão em situação de modesto e tímido desenvolvimento humano.

4. A montanha e a pedra: os limites estruturais da política social brasileira

As mudanças no marco legal e institucional em que se enquadra o tratamento das questões relativas à população infanto-juvenil, antes descritas, fazem parte de um processo mais amplo de questionamento do sistema brasileiro de proteção social que foi ganhando força à medida que a luta pela redemocratização se consolidava.

Em quase todas as áreas significativas da política

social desenvolvida pelo regime autoritário, tão logo foi possível a discussão pública e a organização dos interesses populares envolvidos nessa política, ocorreu tal crítica. Isso, na verdade, foi sendo cada vez mais urgente em virtude das múltiplas e recorrentes crises que afetaram todas as políticas governamentais de proteção e desenvolvimento social.

Assim, em meados da década de 80, constituiu-se uma vasta agenda de questões envolvendo as políticas de educação, saúde, habitação e saneamento básico, previdência social, segurança e justiça, alimentação e nutrição, assistência social e transportes coletivos urbanos.

Já o governo Sarney, no início de seu mandato, pelo menos, se viu forçado — ou mesmo motivado — a enfrentar essa importante agenda. As Comissões de Reforma, os Planos de Prioridades Sociais e as Ações de Emergência deram substância a essas iniciativas — fracassadas em sua maioria. A pressão popular e o acicate da crise generalizada terminaram por desaguar na Constituinte, onde, de uma forma ou de outra, para o bem ou para o mal, os temas foram tratados e importantes ganhos legais e simbólicos — alguns claramente controvertidos — foram obtidos.

Contudo, a renitência e o agravamento da crise econômica, política e administrativa têm impedido que as críticas, as soluções alternativas e os ganhos legais e simbólicos se traduzam em resultados efetivos. Por isso, as questões da política social brasileira continuam na ordem do dia.

Para terminar este capítulo, procuraremos examinar as principais características do sistema de proteção social herdado do regime autoritário e discutir seus dilemas mais agudos. Em seguida, procuraremos localizar a dramática situação das crianças e dos jovens nesse contexto e as perspectivas que se descortinam. Para concluir, chamaremos a atenção para um ponto a nosso ver crucial: a questão dos limites estruturais do sistema brasileiro de proteção social¹⁹.

A expansão das políticas de proteção social: cara, fragmentada, discriminatória, ineficiente e ineficaz

Seria um equívoco grosseiro inferir, a partir dos indicadores de qualidade do desenvolvimento social brasileiro, que não tenha havido expansão significativa nas políticas de governo voltadas para o desenvol-

19. A bibliografia sobre o sistema brasileiro de proteção — o chamado “Estado de mal-estar brasileiro” — cresceu bastante nos últimos dez anos, desde os trabalhos pioneiros de Wanderley G. dos Santos (*Cidadania e Justiça*) e de James Malloy sobre a Previdência Social. Cito, entre muitos outros, os relatórios do Banco Mundial, os relatórios do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da UNICAMP e os estudos específicos do UNICEF, do PNUD, do Seade e do IBGE, para ficar nos documentos de caráter mais geral. Vários autores têm se dedicado aos múltiplos aspectos do tema. O resumo que aqui apresentamos repousa, como não poderia deixar de ser, nesse amplo material. Limitações de tempo impedem referências mais precisas e cuidadosas sobre cada estudo em particular.

vimento e a proteção social. Ao contrário, todas as análises apontam na direção de um aumento significativo na complexidade e no tamanho da máquina governamental voltada para essa área, na expansão da cobertura dos diversos programas (com exceções, dignas de nota, na área de seguro-desemprego, de educação do segundo grau e de ensino profissionalizante, onde os ganhos foram modestos) e no volume do gasto governamental como percentagem do PIB.

Quanto ao tamanho e à complexidade da máquina governamental, é suficiente lembrar as reformas empreendidas no campo da seguridade social e a multiplicação de programas na área da habitação, da alimentação e da nutrição, levadas a cabo pelo regime militar, por um lado, e o expressivo aumento do emprego nas atividades de administração pública e atividades sociais, entre 1960 e 1990, por outro, para se ter uma idéia da expansão ocorrida²⁰.

Quanto à cobertura das políticas mencione-se, entre outras:

- a quase universalização — *do ponto de vista do direito abstrato ao acesso* — da cobertura previdenciária e da atenção à saúde e que se refletem na expansão no número de segurados do INPS, no crescimento no número de benefícios pagos pela Previdência Social e na expansão das consultas e internações médicas, ainda que sob a forma de convênios com a medicina privada (Faria, 1989);

- o crescimento da matrícula no ensino de 1º grau e no ensino superior, muito embora com predomínio do ensino privado e pago; e os números relativos à merenda escolar.

Quanto ao gasto público, mencionem-se apenas as estimativas realizadas por estudo do Banco Mundial (*The World Bank*, 1987): no Brasil, chegou-se a gastar perto de 18% do PIB com programas de desenvolvimento e proteção social. Essa cifra — embora sujeita a alguma controvérsia — coloca o Brasil no grupo dos países em desenvolvimento que realiza esforço mais elevado de gasto social.

Por tudo isso, repete-se aqui o mesmo enigma examinado na primeira seção: esse grande esforço não se traduz, de forma adequada, em benefícios para a população mais pobre. Na crítica política e na literatura especializada já foram apontadas, em boa medida, as razões responsáveis por essa situação.

Em primeiro lugar, o nível do gasto social *per capita*, considerado o tamanho do PIB e da população brasileira, é ainda muito pequeno: enquanto o gasto social brasileiro *per capita* mal alcançava 500 dólares anuais, nos países desenvolvidos essa cifra alcança entre 3.000 e 4.000 dólares *per capita* anuais²¹.

20. Já abusamos da paciência e da boa vontade do leitor, sobrecarregando este texto com dados, tabelas, gráficos e equações. Nesta última parte, sacrificaremos a riqueza da informação factual em benefício da simplicidade, clareza e brevidade de um texto que já está se tornando longo.

21. Na verdade, esses dados são inteiramente indicativos de ordens de grandeza. Foram calculados a partir das informações sobre o PIB e o PIB *per capita* de alguns países fornecidas pelo relatório do PNUD e as estimativas de gasto social apresentadas pelo relatório do Banco Mundial, já mencionado. Não se errará, contudo, ao estimar que o gasto social *per capita* nos países desenvolvidos é, na média, entre cinco e dez vezes maior que o brasileiro.

Contudo, além de metodologicamente problemática, essa razão está longe de ser suficiente para explicar o enigma. Países com gasto social *per capita* inferior ou igual ao brasileiro, como o Chile, o México e a Coréia, apresentam, como vimos, resultados bem mais favoráveis.

Um segundo conjunto de fatores relacionados ao *padrão* de política social que terminou por prevalecer no Brasil é responsável por parte importante dos resultados insatisfatórios que caracterizam as ações governamentais na área social.

Herdeira de um esquema de seguridade social corporativo e discriminatório e de uma política de assistência social tributária do clientelismo e do populismo, a política social que se desenvolveu durante o regime autoritário adotou e desenvolveu um arcabouço *financeiro, administrativo e institucional* que contribui, poderosamente, para sua ineficácia e para sua falta de efetividade.

Uma parte significativa dos recursos que sustentam a política social brasileira resulta de contribuições associadas diretamente ou indiretamente — via preços — à massa de salários e constitui, na verdade, formas variadas de *seguridade social*, onde uma parcela dos contribuintes sustenta outra parcela na expectativa de, com isso, adquirir um *direito*.

O caso típico — e central, porque responsável por importante fatia do gasto social — é o da Previdência Social: os trabalhadores contribuem com uma parcela de seu salário, os empresários com uma parcela proporcional à massa de salários paga por seu empreendimento e o Tesouro Federal com outra (na prática, de importância decrescente). Nesse esquema, o grande responsável pelo financiamento do sistema é a pessoa adulta, em idade ativa, sadia e empregada, quer diretamente como trabalhador; quer indiretamente como consumidor. Dele se beneficiam, teoricamente, esse mesmo trabalhador e seus dependentes — nas eventualidades asseguradas pelo seu contrato de seguro.

Sem entrar nos detalhes técnicos, essa modalidade de financiamento, nas condições prevalentes no Brasil ao longo dos últimos vinte ou trinta anos, se permitiu a expansão contínua do sistema, gerou também efeitos perversos e uma estrutura de financiamento potencialmente crítica.

Entre os primeiros salientam-se, por um lado, os efeitos negativos sobre o emprego, na medida em que favorece, em termos relativos, as atividades intensivas em capital em detrimento das atividades trabalho-intensivas, por aumentar o custo indireto da mão-de-obra; por outro lado, o incentivo que oferece para incorporar novos segmentos de trabalhadores ativos como forma de resolver problemas periódicos de fluxo de caixa.

O segundo aspecto, o da propensão estrutural à crise cíclica, relaciona-se, por um lado, ao desencontro entre receita e despesa nos diferentes momentos do ciclo: na fase de queda, aumentam as necessidades financeiras para fazer face ao crescimento da demanda por benefícios, precisamente no momento em que diminuem as receitas pela contração da atividade econômica; por outro, ao crescente desequilíbrio — em condições de ganhos reduzidos de produtividade e da persistência de baixos salários — entre contribuintes

ativos e beneficiários, resultante do envelhecimento da população.

A dinâmica das políticas sociais sujeitas a essa lógica foi, quase sem exceção, a crescente ampliação da cobertura, quer por razões relacionadas à solução dos problemas contingentes de fluxo de caixa, quer por razões relacionadas à pressão corporativa ou popular, quer, sobretudo, por razões ligadas às necessidades de buscar legitimação política através da criação de novas clientelas. Dados os estrangulamentos financeiros do sistema, esses espasmos de expansão foram seguidos, quase sempre também, pela deterioração dos serviços ou dos benefícios, pela manipulação clientelística de recursos escassos e pela piora nos salários dos profissionais responsáveis pela prestação do serviço ou do benefício.

Noutra modalidade de financiamento, como por exemplo a adotada pelo SFH/BNH, em que se procurou manter o retorno do investimento — embora os fundos também dependessem, em alguma medida, da massa de salários via FGTS e Cadernetas de Poupança —, os problemas, embora de outra natureza, tenderam a se agravar. Nessa modalidade, o custo de incorporar-se passou a ser o calcanhar de Aquiles do sistema: essa modalidade de programa, feitas as contas, nunca conseguiu oferecer, em larga escala, seus benefícios para a população mais pobre. E, dinamicamente, mesmo os segmentos empobrecidos das classes médias se viram em dificuldades para honrar os compromissos assumidos com o Sistema, que, aos poucos, foi se tornando inviável e praticamente faliu.

Em resumo, as modalidades prevalentes de financiamento da política social dificultaram — e ainda dificultam — que se evite, por um lado, o Cila da cobertura ampla para um serviço ruim (como na área da previdência social, da educação ou da saúde) ou, por outro, o Caribdis do financiamento adequado com acesso difícil (como na área da habitação e do saneamento básico). A população pobre, no período, ficou espremida entre esses dois tormentos.

Do ponto de vista administrativo, a centralização burocrática dos serviços e dos recursos nas mãos do Governo Federal (ou nas mãos de governos estaduais, em sua maioria precários, fracos e dependentes do primeiro) constituiu a característica mais marcante do sistema brasileiro de proteção social, pelo menos até meados da década de 80.

Protegida do controle público e democrático, essa centralização permitiu que a gestão dos recursos — especialmente aqueles que envolviam transferências negociadas entre os vários níveis de governo — se fizesse de forma opaca e com base na troca de favores e no tráfico de influências. Permitiu, também, que se constituíssem grandes burocracias estatais que passaram a engolir parcela importante dos recursos nas atividades-meio: muitas vezes, apenas uma parte muito pouco significativa dos recursos gastos chegava ao beneficiário final.

Além disso, atravessadas de fio a pavio por poderosos interesses privados, e protegidas pela falta de controle público, constituíram-se em torno dessas máquinas governamentais verdadeiros “quadriláteros de ferro” — formados pelos que detinham o controle burocrático, os representantes dos interesses empresariais privados aí envolvidos, os políticos fisiológicos e par-

celas da clientela-alvo —, delimitando um terreno fértil para o desperdício, o empreguismo, a negociata e a corrupção, em grande e em pequena escala.

Tudo isso, finalmente, tornou estruturalmente difícil — com uma ou outra exceção notável — a consolidação de uma burocracia estatal impregnada de espírito público e portadora do “ethos” burocrático descrito no tipo ideal weberiano. Na verdade, nos órgãos de prestação de serviços públicos, disseminou-se o “ethos” patrimonialista, generalizou-se o tratamento indolente, áspero ou incompetente dado ao usuário desses serviços e se impôs o que passou a ser conhecido, jocosa e tristemente, como o império da “lei de Gerson”.

Finalmente, a oferta de serviços de desenvolvimento e proteção social pelo setor *privado* com subsídio público, por um lado, e o padrão *regressivo* do gasto social, por outro, caracterizaram a dimensão *institucional* da política social brasileira no passado recente.

Apesar da retórica conservadora e neoliberal, os interesses particularistas do setor privado estiveram — e ainda estão — estratégica e perversamente imbricados na definição e na operação dos programas governamentais da área social como, de resto, nas demais áreas de atuação do Estado. Esses interesses foram variados (agrícolas, industriais, comerciais, financeiros e até mesmo das corporações profissionais) e, às vezes, conflitantes (como os vários interesses privados em choque na esfera da educação de 2º grau). Suas formas de imbricação foram diferentes, de profundidade e centralidade variável (como os empreiteiros da construção civil, na política habitacional, e os empresários da indústria do livro didático, na política educacional). Aparecem ora como fornecedores de insumos (como a indústria de alimentos industrializados na área de nutrição e merenda escolar), ora como executores de serviços (as empresas de seguro médico e os hospitais privados), ou de obras (os empreiteiros de obras públicas em escala grande, média ou pequena), ora como beneficiários de subsídios diretos ou indiretos ou de crédito governamental (como as empresas de transporte coletivo urbano).

O que tem sido inegável é a participação desses interesses na definição da natureza dos investimentos, nos rumos e na operação da política social, por um lado e, por outro, alguns efeitos negativos — do ponto de vista da eficácia e efetividade — dessa influência: distorção do gasto entre investimento e custeio (na política educacional); prioridades discutíveis e efeitos perversos (como no impacto imobiliário e fundiário da política habitacional); tecnificação e utilização má e desproporcionada de equipamentos (como na área de saúde).

A área de saúde é ilustrativa dessas distorções. Como mostram inúmeros estudos, a política social nesse setor, atravessada por uma teia de interesses particularistas, produziu um padrão de atendimento que privilegia a medicina curativa em detrimento da medicina preventiva, que eleva os custos dos serviços por sua elevada — e inadequada — tecnificação, que amplia o uso sem critérios dos medicamentos e que favorece a hospitalização nem sempre necessária. Emblemático de tudo isso foi, por exemplo, a proliferação do parto através de cesarianas, o que proporcionou ao Brasil um outro destacado e triste lugar entre as nações do mundo. A partir desse quadro, os ainda elevados índices de mortalidade infantil perdem parte de seu caráter enigmático.

Mas é *no caráter regressivo do gasto social* que reside parte ponderável das razões do enigma da política social brasileira.

Embora difícil de avaliar com a precisão desejável e sendo variável de um setor para outro, não parece haver muita dúvida quanto à regressividade da maioria dos benefícios e dos serviços proporcionados pela política social brasileira, aliada à má distribuição dos recursos *entre* diferentes populações igualmente carentes. Três exemplos ilustram essa característica geral do padrão brasileiro de política social.

A política habitacional do sistema SFH/BNH constitui o exemplo mais claro — e, até certo ponto, escandaloso — do caráter regressivo do gasto social. *Grosso modo*, embora ancorado nos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e das Cademetas de Poupança, esse programa nunca beneficiou os segmentos da população com renda inferior a cinco salários-mínimos. Beneficiou, na verdade, além dos interesses imobiliários e da construção civil imbricados na política, os segmentos de classe média e, em especial, da classe média alta.

Na área previdenciária²² dois aspectos mostram o caráter relativamente pouco redistributivo da política.

Por um lado, a incorporação tardia dos trabalhadores rurais e dos trabalhadores urbanos do setor informal ao sistema e a desigualdade — não redistributiva — qualitativa e quantitativa existente entre os benefícios assegurados aos trabalhadores rurais e os trabalhadores urbanos.

Por outro lado, o emaranhado complexo de aposentadorias diferenciais onde se destacam, por seu caráter regressivo, a aposentadoria por tempo de serviço e várias aposentadorias especiais. Essas aposentadorias que beneficiam um número menor de assalariados, em geral melhor situados no mercado de trabalho, consomem uma parte não desprezível do gasto social: basta dizer que as aposentadorias por tempo de serviço no sistema INPS, em 1988, tiveram o valor médio de 2,91 salários-mínimos, enquanto as aposentadorias por velhice — que beneficiam a imensa massa dos trabalhadores — atingiram, no mesmo ano, o valor médio de 0,74 salário-mínimo! (Avelino, 1991, p. 43.)

O terceiro exemplo situa-se na área da política de educação e se relaciona à distribuição do gasto entre os diferentes graus do ensino público e gratuito. A exigüidade dos recursos voltados para o financiamento do ensino público de 2º grau constitui, para nós, indicador inquestionável do caráter regressivo do gasto. A gratuidade do ensino universitário para as camadas de elite é outro indicador significativo de regressividade²³.

22. Referimo-nos, aqui, como de resto no conjunto dessa seção, à política social *antes* das mudanças proporcionadas pela nova Constituição. Muitas das características aqui apontadas, contudo, ainda prevalecem, quer em virtude de não ter havido alteração de fundo no padrão da política (a descentralização e a municipalização constituem uma das exceções importantes), quer em decorrência da lentidão em transformar as diretrizes constitucionais em princípios legais e institucionais operativos quer, finalmente, pelo fato das alterações constitucionais terem agravado os problemas.

23. Mais discutível, mas nem por isso menos importante, é a distribuição do gasto em educação entre o 1º e o 3º graus do ensino público, onde a desproporção, em detrimento do ensino de 1º grau, é flagrante e enorme. As diferenças de custo e de composição das atividades (ensino, extensão e pesquisa), por um lado, e a essencialidade da atividade universitária de caráter público para o futuro do país, por outro, recomendam reflexão ponderada e cuidadosa (desse ponto de vista, a ilusão neoliberal da privatização da universidade pública não passa de rematada insensatez).

Recente avaliação técnica de natureza qualitativa ilumina um outro aspecto do impacto diferencial da política social. Comparando a proporção do gasto voltado para diferentes segmentos da população, diferenciada por idade e sexo, com a participação desses segmentos no conjunto da população do país, esse estudo mostra que a população feminina é melhor aquirida que a população masculina (pelo viés materno-infantil, certamente correto, da política de saúde); que a população de mais de 60 anos, em primeiro lugar, e a população de menos de 4 anos de idade, em segundo lugar, são melhor contempladas que a população jovem — especialmente a população de 11 a 17 anos (pelos efeitos cumulativos do viés materno-infantil, da precariedade do ensino público de 2º grau e do peso dos gastos com a previdência social) — e, especialmente, que a população adulta em idade ativa. A essa última cabe, quase que tão-somente, pagar a fatura do gasto.

Essas informações acentuam a precariedade e a vulnerabilidade de um segmento estratégico da população brasileira, objeto dos estudos reunidos neste livro: a população adolescente e jovem.

Os exemplos poderiam multiplicar-se para dar testemunho da regressividade do gasto. O resultado líquido, entretanto, parece ter sido, até aqui, um só: os segmentos mais empobrecidos da população pouco se beneficiaram dos resultados da complexa, cara, ineficaz e pouco efetiva política social brasileira.

Se esse padrão de política persistir por mais algum tempo e, especialmente, se ele persistir em conjugação com a inércia recessiva, só se pode ser pessimista quanto às perspectivas que se abrem para as crianças e jovens brasileiros, particularmente para os mais pobres. Nesse quadro, a esperança de modernidade é, para eles, uma remota quimera...

Por razões de ordem moral, por razões de caráter estratégico ligadas ao nosso destino como nação soberana e até mesmo por mezinhas razões de ordem instrumental e econômica, a necessidade de um salto qualitativo no padrão de política social se impõe.

Os dilemas da política social brasileira

Não é fácil encontrar as soluções para esse imenso desafio. Tampouco é desejável a formulação de propostas miraculosas e salvacionistas. Estamos convencidos de que a profundidade das questões, o tamanho da fatura, o antagonismo dos dilemas e a agudeza dos conflitos envolvidos exigem responsabilidade, discussão pública e, por isso, o fortalecimento das instituições democráticas.

Contribuindo para essa discussão, parece-nos indispensável chamar a atenção para dois pontos que o exame crítico da política social brasileira ressalta.

Dados o atraso acumulado e o tamanho da dívida, parece-nos ilusório imaginar que os mecanismos de mercado sejam capazes de realizar as profundas transformações que são requeridas. A privatização dos serviços públicos essenciais, nesse sentido, dificilmente poderá incorporar os setores hoje negligenciados.

Além disso, a experiência recessiva da década de 80 tem deixado uma importante lição. Apesar de sua ineficácia, de sua falta de efetividade e de suas distorções, o sistema brasileiro de política social oferece uma rede — precária e de malhas muito grandes — de proteção para alguns segmentos importantes da população. Os indicadores sociais, na década de 80, registraram algumas modestas melhorias, apesar da crise. Isso significa que se a situação é ruim com essa rede, muito pior teria sido, e será, sem ela.

Por outro lado, como mostram os avanços no tratamento da questão de crianças e jovens, o envolvimento de organizações não-governamentais sem fins lucrativos no controle e na prestação de serviços de interesse público oferece um rico potencial transformador. Mas, aqui também, é preciso não tomar a nuvem por Juno. A presença do setor público continua indispensável. Existe um risco muito grande de que esse potencial se converta em ideologia e consagre formas redivivas e ultrapassadas de neofilantropismo. Parece inaceitável conjugar, numa concepção de política — como fazem o FMI e o Banco Mundial —, o porrete da recessão com o sopro do assistencialismo.

Entendemos que uma efetiva transformação da política social brasileira, tarefa de longo alcance e de longo prazo, passa necessariamente pelo enfrentamento de algumas questões cruciais.

É preciso *crescer*, para superar o limite de uma renda *per capita* muito baixa; *desprivatizar* os serviços governamentais, para torná-los, efetivamente, serviços *públicos*; *redistribuir* serviços e benefícios, para mudar o caráter regressivo da política social; *priorizar* os esforços, para poder enfrentá-los num contexto de escassez crônica de recursos; *democratizar* o acesso, para incorporar vastos setores até agora excluídos e *universalizar o acesso*, com realismo e parcimônia, para que a consagração meramente simbólica de direitos, sem contrapartida nas possibilidades materiais, não termine por gerar o efeito perverso do favoritismo e do clientelismo. É essa, parece-nos, a agenda das questões que resulta de um exame crítico da política social brasileira e que deve ser discutida pelo conjunto das forças interessadas em promover a democracia e a justiça.

Os limites estruturais da política social

O exame do desempenho da política social brasileira nos últimos trinta anos e dos dilemas que a acometem deixa, ainda, uma importante lição.

São os trabalhadores ativos os responsáveis, em última instância, pela conta das políticas sociais e, para eles, o emprego constitui a proteção mais estratégica. No futuro próximo, como se sabe, “a população entre 15 e 64 anos deverá crescer a uma taxa anual relativamente elevada (...), em torno de 2,1% ao ano” (Carvalho & Martine, 1988, p.14). Proporcionar emprego estável e produtivo para esse contingente constitui condição *necessária*, embora não suficiente, para uma adequada política social. O pro-

blema do emprego é um dos limites estruturais para qualquer política social.

No quadro das transformações tecnológicas em curso, isso é particularmente relevante para orientar a política social para crianças e jovens, conferindo prioridade às políticas educacionais e de capacitação profissional.

Outro limite estrutural é imposto pela distribuição da renda. Com a atual distribuição de renda — determinada pela fatia relativa do trabalho e do capital, no mercado — não há política social que resista.

Isso é patente nas regiões mais desenvolvidas do país, dotadas de serviços públicos de razoável qualidade, como no Estado de São Paulo. Mesmo sendo possível, por exemplo, incorporar o conjunto das crianças de 7 a 14 anos ao sistema educacional, muito rapidamente a iníqua distribuição de renda cobra o seu preço: as crianças pobres, ao atingir a idade de 10 ou 11 anos, são forçadas a abandonar a escola, buscando inserir-se num mercado de trabalho incerto e duvidoso, para socorrer os combalidos orçamentos domésticos. Muitos deles, como vimos, apanhados no contra-pé pelas oscilações do mercado de trabalho, jamais voltam à escola e vão engrossar as fileiras do vasto contingente de trabalhadores de baixa qualificação e reduzida produtividade. E, assim, completa-se o círculo de ferro...

Sem que esses limites sejam ultrapassados, esperar que das políticas sociais, e apenas delas, resulte uma situação satisfatória de bem-estar social, é como esperar Godot.

Na verdade, e para terminar, se pensarmos a política social cometendo o equívoco de querer encobrir os efeitos nefastos da falta de emprego e da iniquidade da má distribuição da renda direta entre Capital e Trabalho estaremos condenando-a — como Sísifo, que teve a pretensão de enganar a Tanatos, o deus da morte, e a Hades, o rei das sombras — a um eterno castigo: em vão ela terá como tarefa alçar a pedra ao cume da montanha, pois, ao fim de cada dia, a política social esmorecerá sob o peso da missão e terá, na manhã seguinte, que recomeçar tudo de novo.



Referências Bibliográficas

- ALVES, Z. M. C. (1986). *A infância pobre no Brasil — Subsídios para o encaminhamento da questão na próxima década*. Rio de Janeiro (mimeo.).
- AVELINO, G. (1991). *Política e políticas sociais no Brasil: um estudo sobre a Previdência*. São Paulo: USP (Dissertação de Mestrado).
- BRASIL. *Constituição: República Federativa do Brasil* (1988). Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico.
- BRASIL CRIANÇA-URGENTE. Lei 8069/90 (1990). *O que é preciso saber sobre os novos direitos da criança e do adolescente*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Pedagogia Social/Columbus Cultural Ed.
- CEPAL/NACIONES UNIDAS (1990). *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritária del desarrollo en America Latina y el Caribe en los años noventa*. Santiago do Chile: CEPAL.
- CURY, GARRIDO & MARÇURA (1991). *Estatuto da criança e do adolescente anotado*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- DRAIBE, S. M. (1989). Notas (desanimadas) sobre a política social da Nova República. In: *Ciências sociais, hoje*. Rio de Janeiro: ANPOCS.
- FARIA, V. (1991). Cinquenta anos de urbanização no Brasil. In: *Novos estudos CEBRAP 29*, mar. São Paulo: CEBRAP.
- . (1990). Conclusões. In: *O idoso na Grande São Paulo*. São Paulo: Seade (Col. Realidade Paulista).
- . & CASTRO, M. H. G. (1990). Social policy and democratic consolidation in Brasil. In: *The political economy of Brazil — public policies in an era of transition*. L. GRAHAM and WILSON (eds.). Austin: University of Texas Press.
- FLORA, P. (org.) (1988). *Growth to limits: the western european welfare States since World War II*. New York: European University Institute (5 vols.).
- GARRIDO DE PAULA, P. A. (1990). *A criança e o adolescente na Constituição Federal*. In: Faria, S. F. e S. Stanisci (orgs.). *Cadernos FUNDAP: infância, adolescência, pobreza* 18, set., ano 10. São Paulo: FUNDAP.
- . (1990). A criança e o adolescente na Constituição Paulista. In: R. Faria, S. Faria e S. Stanisci (orgs.). *Cadernos FUNDAP: infância, adolescência, pobreza* 18, set., ano 10. São Paulo: FUNDAP.
- . (1990). A criança e o adolescente: perspectivas da legislação ordinária. In: R. Faria, S. Faria e S. Stanisci (orgs.). *Cadernos FUNDAP: infância, adolescência, pobreza* 18, set., ano 10. São Paulo: FUNDAP.
- HENRIQUES, M. H. et alli (1989). *Adolescentes de hoje, pais de amanhã: Brasil*. New York: The Alan Guttmacher Institute.
- LOPES, J.R.B. & GOTTSCHALK (1990). Recessão, pobreza e família: a década pior que perdida. In: *São Paulo em perspectiva*, 14 (1), jan.-mar. São Paulo: Seade.
- MADEIRA, F. R. (1986). Los jovenes en el Brasil: antiguos supuestos y nuevos derroteros. In: *Revista de la CEPAL*, 29, ago. Santiago do Chile: CEPAL.
- MARTINE, G. & CARVALHO, J. A. M. de (1988). Cenários demográficos para o século 21 e algumas implicações sociais. In: *Seminário Brasil, Século XXI*. Campinas: UNICAMP (mimeo.).
- NEPP/UNICAMP (1986). *Relatório sobre a situação social do país: Brasil 1985/1986*. Campinas: UNICAMP.
- OFFE, C. (1985). *Contradictions of the Welfare State*. Cambridge Mass.: The MIT Press.

- SEADE (1988). *O jovem na Grande São Paulo*. São Paulo: Seade.
- SERRA, J. (1990). A Constituição e o gasto público. In: *Planejamento e políticas públicas*. Rio de Janeiro: IPEA, 1.
- SITRAEMFA (Sindicato dos trabalhadores em entidades de assistência ao menor e à família) & CBIA (Centro brasileiro para a infância e adolescência) (1991). O Estatuto da criança e do adolescente e a questão educacional. In: I. Pereira (ed.). *Cadernos Populares*, 1, jan. São Paulo: Forja.
- . (1991). O estatuto da criança e do adolescente e a participação da sociedade — Conselho de Direitos e Conselho Tutelar. In: I. Pereira (ed.). *Cadernos Populares*, 2, jan. São Paulo: Forja.
- . (1991). O estatuto da criança e do adolescente e a questão do delito. In: I. Pereira (ed.). *Cadernos Populares*, 3, fev. São Paulo: Forja.
- . (1991). O estatuto da criança e do adolescente e os trabalhadores da área da menoridade. In: I. Pereira (ed.). *Cadernos Populares*, 4, mar. São Paulo: Forja.
- SOUZA, H. de. (1989). *ONGs e desenvolvimento social na década de 90*. Rio de Janeiro (mimeo.).
- SPING-ANDERSEN, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- THE WORLD BANK (1990). Social spending in Latin America: the Story of the 1980s. June 26 (Document). Washington.
- . (1987). Report n. 3286/BR. Policies for reform of health care, nutrition and social security in Brazil. Washington: WB, jan.
- UNDP (1990). *Human Development Report 1990*. New York/Oxford: Oxford University Press.
- UNICEF (1988). *Perfil estatístico de crianças e mães no Brasil: Sistema de acompanhamento da situação sócio-econômica de crianças e adolescentes — 1981-1983-1986*. Fundação IBGE: Rio de Janeiro: IBGE/UNICEF.
- . Sistema de acompanhamento da situação sócio-econômica de crianças e adolescentes 1981-1983-1986. In: *Perfil estatístico de crianças e mães no Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE.
- . (1989). *Situação mundial da infância — 1989*. Brasília: UNICEF.