

Novas Perspectivas da Questão Social no Brasil

Mariano de Matos Macedo*

A questão social no Brasil mudou de natureza no decorrer das décadas de 80/90.

Basicamente, pode-se especificar a natureza da questão social de um país através das características de dois de seus principais fatores determinantes: a) a dinâmica demográfica; b) os mecanismos de exclusão e de geração de desigualdades entre os segmentos sociais.

O objetivo deste texto é apresentar as principais transformações que vêm ocorrendo na dinâmica demográfica e algumas das novas tendências dos mecanismos de exclusão presentes na sociedade brasileira, visando delinear o que existe de novo na natureza de sua questão social. Pretende-se também indicar as principais implicações que essas transformações e tendências podem ter para a formulação das políticas sociais no país.

Este texto tem por base o Bloco Temático III – As questões sociais no Brasil: desafios e oportunidades – do documento O Brasil na Virada do Milênio, produzido pelo IPEA, em 1997. Foi elaborado de forma a servir de referência para a exposição da disciplina As Novas Perspectivas da Questão Social no Brasil, do Curso de Capacitação em Desenho e Gestão de Programas Sociais, organizado pelo IPARDES e pela Casa Civil da Presidência da República.

PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DA DINÂMICA DEMOGRÁFICA NO BRASIL¹

Segundo o IBGE, em 1996, a população brasileira era de 157,9 milhões de habitantes. Em 1970, atingia 94,5 milhões. Projeções realizadas pelo IPEA indicam que, em 2020, a população brasileira deverá alcançar a magnitude de 201 milhões (tabela 1).²

Nos últimos 25 anos, a população brasileira cresceu aproximadamente 66% e, nos próximos 25 anos, deverá aumentar bem menos, cerca de 27%.

A taxa média de crescimento da população total na década de 80 foi de 1,9%. Entre 1991 e 1996, essa taxa declinou para 1,4% e, segundo o IPEA, deverá atingir valores médios próximos a 1,3% no período 1996-2000, cerca de 1,2% entre 2000 e 2005 e 0,7% em 2015-2025 (tabela 2).³

* Economista, doutor em Economia pela UNICAMP, professor da UFRP, pesquisador do IPARDES e diretor de Políticas Sociais do IPEA

¹ Neste tópico, agradeço os comentários, as sugestões e as contribuições feitas por Ana Amélia Camarano e Herton Elleri de Araújo, pesquisadores do IPEA.

² Ver IPEA (1997), BELTRÃO e CAMARANO (1997).

³ Para efeito de comparação, no período 1990-94, as taxas médias de crescimento populacional dos Estados Unidos foram de 1%. As de países europeus, como o Reino Unido, França, Bélgica, Alemanha, Suécia e Noruega, alcançaram cerca de 0,4%/0,6% nesse mesmo período.

TABELA 1 - POPULAÇÃO BRASILEIRA SEGUNDO GRUPOS ETÁRIOS - 1996/2020

GRUPOS ETÁRIOS	POPULAÇÃO BRASILEIRA (em habitantes)					
	1996	%	2000	%	2005	%
0-4	16 466 950	10,4	16 185 951	9,7	15 928 438	9,0
0-1	3 265 864	2,1	3 220 491	1,9	3 125 978	1,8
5-14	34 090 030	21,6	33 179 361	19,9	32 552 076	18,4
15-65	98 801 238	62,6	107 433 749	64,5	116 896 552	66,1
65+	8 549 208	5,4	9 762 644	5,9	11 520 318	6,5
TOTAL	157 907 426	100,0	166 561 705	100,0	176 897 383	100,0
Razão de Dependência (%)	59,8		55,0		51,3	

GRUPOS ETÁRIOS	POPULAÇÃO BRASILEIRA (em habitantes)					
	2010	%	2015	%	2020	%
0-4	15 350 986	8,2	14 503 816	7,5	13 646 253	6,8
0-1	2 974 499	1,6	2 801 141	1,4	2 627 317	1,3
5-14	31 975 290	17,2	31 166 195	16,0	29 763 993	14,8
15-65	125 408 825	67,3	132 373 021	68,1	137 789 294	68,5
65+	13 554 100	7,3	16 326 114	8,4	19 828 882	9,9
TOTAL	186 289 201	100,0	194 369 146	100,0	201 028 422	100,0
Razão de Dependência (%)	48,5		46,8		45,9	

FONTE: IPEA (1997)

TABELA 2 - TAXAS MÉDIAS ANUAIS DE CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO BRASILEIRA - 1996/2020

FAIXA ETÁRIA	TAXAS MÉDIAS ANUAIS DE CRESCIMENTO (%)				
	2000-1996	2005-2000	2010-2005	2015-2010	2020-2015
0-4	-0,43	-0,32	-0,74	-1,13	-1,21
0-1	-0,35	-0,59	-0,99	-1,19	-1,27
5-14	-0,67	-0,38	-0,36	-0,51	-0,92
5-9	-0,36	-0,41	-0,31	-0,72	-1,12
10-14	-0,98	-0,35	-0,41	-0,30	-0,72
15-65	2,12	1,70	1,42	1,09	0,81
15-19	1,18	-0,94	-0,33	-0,39	-0,29
20-24	2,64	1,36	-0,85	-0,28	-0,36
25-29	1,04	2,84	1,45	-0,80	-0,24
30-34	0,74	1,07	2,85	1,46	-0,79
35-39	2,42	0,75	1,08	2,86	1,46
40-44	2,96	2,46	0,77	1,10	2,88
45-49	3,55	3,04	2,49	0,79	1,12
50-54	4,00	3,66	3,08	2,53	0,82
55-59	2,54	4,15	3,72	3,13	2,58
60-64	2,66	2,66	4,24	3,81	3,20
65+	3,37	3,37	3,30	3,79	3,96
65-69	1,90	2,80	2,77	4,34	3,91
70+	4,22	3,67	3,58	3,51	3,99
TOTAL	1,34	1,21	1,04	0,85	0,68

FONTE: IPEA (1997)

Esse movimento corresponde à transição demográfica da sociedade brasileira, que pode ser caracterizada em três períodos básicos.⁴ No primeiro período, que abrange desde o século passado até aproximadamente 1930, a população brasileira apresentava elevadas taxas de natalidade e de mortalidade e uma baixa taxa de crescimento vegetativo. O forte crescimento da população nesse período decorreu dos intensos fluxos imigratórios internacionais verificados entre 1870 e 1930.

No segundo período, com início a partir de 1930, as taxas de mortalidade começaram a cair fortemente e as migrações internacionais perderam a importância. Com a persistência de altos níveis de fecundidade e de natalidade, "a queda da mortalidade passou a ser responsável pela aceleração do ritmo de crescimento da população brasileira até 1970".⁵ Esse crescimento atingiu seu ápice nas décadas de 50 e 60, com taxas médias em torno de 2,9% ao ano.⁶

No terceiro período, que tem início a partir do final dos anos 60, os "níveis de fecundidade também começaram a declinar, mais do que contrabalançando a redução havida na mortalidade".⁷ Iniciou-se aí uma fase de persistente declínio da taxa de crescimento da população, caracterizada pelos seguintes padrões de fecundidade e de mortalidade:

- a) a taxa de fecundidade total⁸ declinou de 6,1 filhos, nos anos 40, para 4,3 filhos, em 1980, e 2,5 filhos em meados dos anos 90;⁹
- b) a taxa de mortalidade experimentou declínio rápido e continuou a partir da década de 40. A esperança de vida ao nascer aumentou de 41 anos para cerca de 66 anos no início dos anos 90.

Marca também esses três períodos uma forte tendência ao aumento da taxa de urbanização da população brasileira. Em 1940, 31,2% da população brasileira era urbana. Em 1970, esta proporção atingiu 56% e, em 1996, alcançou 78,6%. A proporção da população total residente nas áreas rurais e em localidades menores de 20 mil habitantes declinou de 80,5%, em 1940, para 48,1%, em 1970, e 36,7%, em 1996.¹⁰ Em compensação, a proporção da população vivendo em cidades de mais de 100 mil habitantes passou de 15,9%, em 1940, para 32,2%, em 1970, e 45,5%, em 1996. Em 1996, 44,8% da população urbana brasileira estava concentrada nas áreas metropolitanas e no Distrito Federal. Estimativas realizadas pelo IPEA indicam que cerca de 83,4% da população brasileira estará residindo nas áreas urbanas no ano 2020.¹¹

O aumento da taxa de urbanização e a disseminação de métodos anticoncepcionais explicam a queda da taxa de fecundidade,¹² verificada principalmente a partir dos anos 60.

Uma das principais conseqüências da queda da taxa de fecundidade refere-se a seus impactos sobre a estrutura etária da população, ao implicar um processo de progressivo envelhecimento da população: a proporção de jovens na população tende a reduzir-se e a de idosos, a aumentar. Progressivamente, a estrutura etária da população vai deixando de ser caracterizada sob a forma de uma pirâmide – muitos jovens na base e relativamente poucos idosos no topo – e passa a assumir a forma de um "botijão" (gráficos 1 e 2).

⁴ Conforme IPEA (1997), v. 2, p. 22, BELTRÃO e CAMARANO (1997) e CARVALHO e WONG (1995), p. 9-14.

⁵ Conforme IPEA (1997), v. 2, p. 23 e BELTRÃO e CAMARANO (1997).

⁶ As taxas de crescimento da população brasileira nas décadas de 40, 50, 60, 70 e 80 foram de 2,34%, 3,04%, 2,89%, 2,48% e 1,98%, respectivamente.

⁷ Conforme IPEA (1997), v. 2, p. 23 e BELTRÃO e CAMARANO (1997).

⁸ Essa taxa corresponde ao número médio estimado de filhos vivos que uma mulher deverá ter durante sua vida.

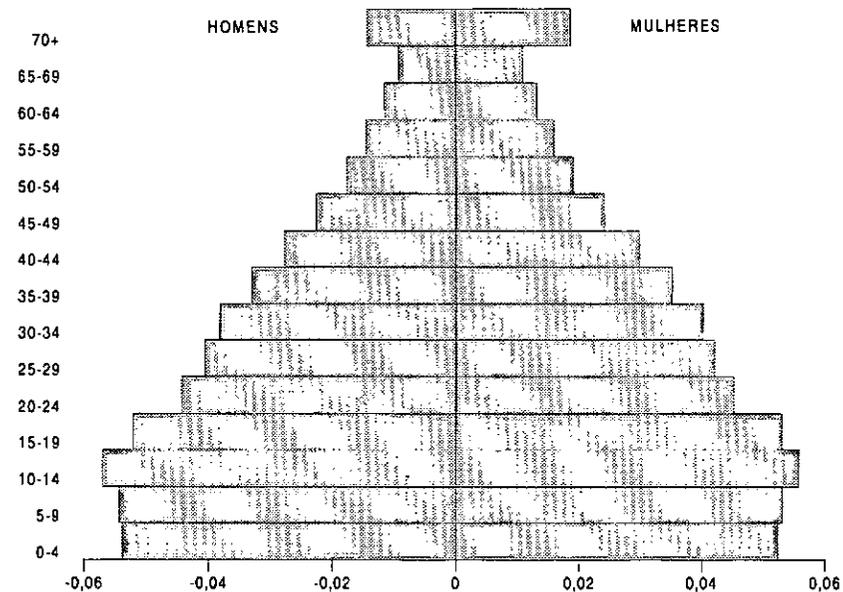
⁹ BELTRÃO e CAMARANO (1997), p. 2.

¹⁰ IPEA (1997), v. 2, p. 26 e BELTRÃO e CAMARANO (1997). A população rural correspondia a 68,8% da população brasileira em 1940. Ainda em 1960, essa proporção atingia cerca de 55%. Já em 1970, ela caiu para 44% e, em 1996, alcançou aproximadamente 21%.

¹¹ IPEA (1997), v. 2, p. 28 e BELTRÃO e CAMARANO (1997), p. 3.

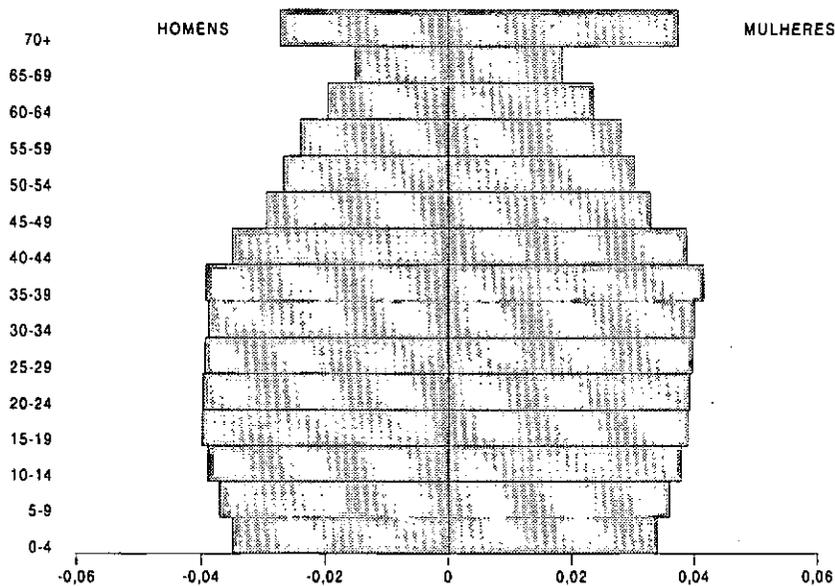
¹² A rápida queda da taxa de fecundidade ocorreu sem que o Brasil tenha definido uma política populacional articulada e explícita. Ver MERRICK (1986), p. 64-68.

GRÁFICO 1 - PIRÂMIDE ETÁRIA DO BRASIL - PROJEÇÃO - 1995



FONTE: IPEA/DIPOS

GRÁFICO 2 - PIRÂMIDE ETÁRIA DO BRASIL - PROJEÇÃO - 2020



FONTE: IPEA/DIPOS

Dada a rapidez com que a taxa de fecundidade caiu, a sociedade brasileira passou a conviver, a partir dos anos 70, com uma dinâmica demográfica caracterizada pela convivência de coortes populacionais geradas a partir de padrões de fecundidade muito diferentes. A base da estrutura etária torna-se cada vez mais estreita, já que as coortes mais jovens estão sendo geradas com taxas de fecundidade declinantes. O meio dessa estrutura ainda é relativamente mais aberto, já que a população de idade intermediária foi gerada em um passado de taxas de fecundidade elevadas. E o topo da estrutura etária tende a ampliar-se em razão de coortes que, geradas nesse passado, conviveram com taxas de mortalidade reduzidas.

Assim, no geral, pode-se caracterizar a dinâmica demográfica da sociedade brasileira por uma população que cresce a uma taxa cada vez menor e que se torna cada vez mais envelhecida.

Quais as implicações que essa característica da dinâmica demográfica tem na determinação dos novos contornos que a questão social vem assumindo no país?

Pode-se afirmar que a dinâmica demográfica, ao contrário do que ocorreu no passado, vem abrindo, atualmente, possibilidades mais favoráveis para a evolução e equacionamento da questão social. Dentre essas possibilidades, merecem destaques as apresentadas a seguir.¹³

- 1) Estima-se uma redução do tamanho da população infantil (de 0 a 4 anos). As taxas de crescimento da população desse grupo etário são crescentemente negativas para as próximas décadas (ver tabela 2). Esse fato se traduz em menor demanda por serviços de atendimento materno-infantil e pode favorecer a oportunidade de melhores condições de saúde e nutrição, numa fase de fundamental importância na conformação das qualidades físicas e mentais de qualquer indivíduo.
- 2) Estima-se também, para as próximas décadas, uma redução da população do grupo etário de 5 a 14 anos (ver tabela 2). Um menor crescimento da população em idade escolar significa menor demanda por ensino fundamental e pode favorecer sua universalização e maior ênfase em sua qualidade.
- 3) Embora ainda elevada, porque fortemente ainda determinada pelas altas taxas de fecundidade do passado, a taxa de crescimento da população em idade ativa (15 a 64 anos) tende a cair. Como efeito da queda da fecundidade a partir do final dos anos 60, os grupos etários mais jovens da população em idade ativa – por exemplo, o de 15 a 19 anos, gerado no final dos anos 70 e início dos 80 – apresentam essa taxa já em forte declínio (ver tabela 2). Outros grupos etários dessa população, como os de 25 a 29 anos e de 30 a 34 anos, gerados nos anos 60 ou no início dos 70 – época ainda de taxas de fecundidade relativamente elevadas –, ainda possuem taxas médias de crescimento crescentes até os períodos 2000-2005 e 2005-2010, respectivamente. Alguns grupos etários da população em idade ativa, como os de 55 a 59 anos e de 60 a 64 anos, apresentam taxas médias de crescimento crescentes até esses mesmos períodos, respectivamente, ainda em decorrência da queda da taxa de mortalidade que se acelerou a partir dos anos 30/40. De certa forma, o comportamento da população em idade ativa nas próximas décadas se caracteriza pela existência de uma “bolha demográfica”, que ainda está restringindo a queda das taxas de crescimento dessa população. Com o tempo e a sucessão de coortes geradas em padrões de mortalidade e fecundidade declinantes, essa “bolha” tende a diluir-se e a acentuar a redução das taxas futuras de crescimento da população em idade ativa. Logicamente, essa tendência de crescimento da população em idade ativa cria a possibilidade para melhores condições de qualificação dessa população, bem como para a existência de menor pressão de oferta no mercado de trabalho.

¹³ O tipo de análise aqui desenvolvida tem por base as realizadas por CARVALHO e WONG (1995), IPEA (1997) e BELTRÃO e CAMARANO (1997).

- 4) Dada a intensidade da diminuição da população infantil (de 0 a 4 anos) e da do grupo etário de 5 a 14 anos em relação ao nível da população e à taxa de crescimento dos idosos (65 anos ou mais), a razão de dependência demográfica desses grupos em relação à população em idade ativa (15 a 64 anos) tende a cair de 59,8%, em 1996, para cerca de 51,3%, em 2005, e 45,9% em 2020 (ver tabela 1).

Além disso, se vistas em conjunto, essas tendências de crescimento da população dos grupos etários de 0 a 4, de 5 a 14 e de 15 a 64 anos, podemos perceber que os fatores de natureza demográficos – definidos pelos padrões de mortalidade e fecundidade vigentes, já dados e incrustados no movimento futuro dessa população – estão dando curso a uma sucessão de coortes, cada vez menos numerosas e com uma menor razão de dependência demográfica e, portanto, em melhores condições de serem qualitativamente formadas desde a infância e no decorrer das demais fases de seus ciclos de vida. Essa possibilidade tem importância não só no que se refere à disseminação de melhores condições de vida, mas também no que se relaciona à disponibilidade de uma força de trabalho melhor formada, tendo em vista os requisitos de produtividade e competitividade dos processos de produção.

No entanto, é fundamental esclarecer que se essa possibilidade existe, nem por isso ela se refere a uma tarefa pequena e fácil.

Não é fácil porque a transição demográfica na sociedade brasileira tem uma especificidade que a diferencia fortemente da já ocorrida em países capitalistas mais avançados. O movimento das taxas de mortalidade e de fecundidade, no decorrer das últimas décadas, é extremamente diferenciado não só entre as classes de renda mais baixa e as de renda mais elevada, como também entre as regiões mais e as menos desenvolvidas no país (Sudeste, Sul, Centro-Oeste, Norte e Nordeste). Há indicações de que a transição demográfica nas classes de renda mais baixa das regiões menos desenvolvidas está cerca de 10/20 anos atrasada em relação ao avanço dessa transição nas classes de renda mais elevada das regiões mais desenvolvidas do país. Assim, os grupos de mais baixa renda no Nordeste convivem com padrões ainda relativamente elevados de fecundidade e mortalidade, de tal forma que sua estrutura etária ainda se assemelha à forma de uma pirâmide, característica da estrutura etária da sociedade brasileira ainda do final dos anos 60.¹⁴ Dessa forma, embora com taxas de mortalidade infantil relativamente mais elevadas, predomina nas classes de menor renda, principalmente nas de regiões menos desenvolvidas, a pressão de taxas de crescimento ainda expressivas da população infantil e da população em idade de escolarização básica (grupo etário de 5 a 14 anos).¹⁵ E são justamente esses segmentos da sociedade brasileira que apresentam maior vulnerabilidade de condições básicas de saúde e as menores taxas de escolaridade, o que amplia os desafios de universalizar a formação de uma força de trabalho de melhor qualidade.

A tarefa não é pequena porque, ainda no ano 2005, a população infantil (de 0 a 4 anos) estará em torno de 16 milhões, dos quais cerca de 3 milhões com menos de um ano (ver tabela 1). Essa população é um pouco menor que a atual população da Austrália (18 milhões), bem maior que a população de Portugal e da Bélgica (10 milhões), praticamente o dobro da população da Áustria e da Suécia (8 e 9 milhões, respectivamente) e equivalente à da Holanda (15 milhões).¹⁶

¹⁴ Conforme análise realizada por CAMARANO (1997, p. 2-8), a variação da taxa de fecundidade entre grupos de renda e regiões no país é muito expressiva. Segundo dados do Censo Demográfico de 1991, as mulheres nordestinas de famílias com rendimentos inferiores a 1 salário mínimo tinham, em média, 2,3 filhos a mais que as mulheres sulistas de famílias com rendimentos superiores a 10 salários mínimos.

¹⁵ A população de 5 a 14 anos no Nordeste corresponde a cerca de 27% da população total e, no Sul, a aproximadamente 21%. No Brasil, esse percentual varia de 23% nos grupos populacionais de renda mais baixa (menos de 1 salário mínimo) a 15% nos grupos de renda mais elevada (mais de 10 salários mínimos). Ver CAMARANO e MEDEIROS (1997), p.15-16.

¹⁶ Esses dados de população se referem ao ano de 1994 (BANCO MUNDIAL, 1996).

Nesse mesmo ano, a população do grupo etário de 5 a 14 anos será de 32,5 milhões, um contingente maior que a atual população do Canadá (29 milhões), quase equivalente à população da Argentina (34 milhões) e a 83% da população da Espanha ou da Polônia (39 milhões).

Apesar do declínio absoluto da população de 7 a 14 anos, estima-se que um aumento da taxa de escolaridade dos atuais 91% para 100% implicaria a necessidade da incorporação ou reincorporação de cerca de 2,7 milhões de crianças dessa faixa etária no sistema escolar.¹⁷ Adicionalmente, essa perspectiva encontraria obstáculos no fato de que, ainda em 1996, cerca de 2,9 milhões de crianças de 10 a 14 anos estavam inseridas no mercado de trabalho (tabela 3).

TABELA 3 - EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO EM IDADE ATIVA (PIA) E DA POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA (PEA) - BRASIL - 1996/2020

POPULAÇÃO	ANOS					
	1996	2000	2005	2010	2015	2020
PIA (10-14)	17 391 834	16 718 041	16 425 988	16 094 400	15 852 290	15 288 602
PEA (10-14)	2 921 866	2 809 063	2 759 990	2 704 275	2 663 594	2 568 880
PIA (15-64)	98 801 238	107 433 749	116 896 552	125 408 825	132 373 021	137 789 294
PEA (15-64)	69 273 320	75 325 903	81 960 635	87 928 915	92 811 779	96 609 335
Aumento médio anual da PIA no quinquênio anterior		2 158 128	1 892 561	1 702 455	1 392 839	1 083 255
Aumento médio anual da PEA no quinquênio anterior		1 513 146	1 326 946	1 193 656	976 573	759 511
PIA (65 ou +)	8 549 208	9 762 644	11 520 318	13 554 100	16 326 114	19 828 882
PEA (65 ou +)	2 148 034	2 452 916	2 894 541	3 405 540	4 102 023	4 982 112
Aumento médio anual da PIA no quinquênio anterior		303 359	351 535	406 756	554 403	700 554
Aumento médio anual da PEA no quinquênio anterior		76 221	88 325	102 200	139 297	176 018
PIA TOTAL	124 742 280	133 914 435	144 842 858	155 057 325	164 551 424	172 906 778
PEA TOTAL	74 343 220	80 587 882	87 615 167	94 038 730	99 577 396	104 160 327
Aumento médio anual da PIA no quinquênio anterior		2 293 039	2 185 685	2 042 894	1 898 820	1 671 071
Aumento médio anual da PEA no quinquênio anterior		1 561 165	1 405 457	1 284 713	1 107 733	916 586

FONTE: IPEA (1997) e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1996 - IBGE

NOTAS: Taxa de participação da PIA de 10 a 14 anos em 1996: 16,8%.

Taxa de participação da PIA de 15 a 64 anos em 1996: 70,1%.

Taxa de participação da PIA de 65 anos ou mais em 1996: 25,1%.

Taxa de participação da PIA de 10 anos ou mais: 59,6%.

Embora crescendo a taxas decrescentes, o aumento médio anual da população em idade ativa (de 15 a 64 anos), no período 1996-2000, pode ser estimado em cerca de 2,2 milhões de indivíduos por ano. Entre 2015 e 2020, as projeções demográficas indicam que esse aumento estará em torno de 1,1 milhão de pessoas por ano (vertabela 3).

Na hipótese de taxas futuras de participação da população em idade ativa no mercado de trabalho equivalentes à verificada em 1996 (cerca de 70,1%), os aumentos médios anuais da população economicamente ativa (de 15 a 64 anos) nesses mesmos períodos deverão ser de 1,5 milhão e 759 mil trabalhadores, respectivamente.

¹⁷ Estimativa para o ano de 1996. Ver BRASIL. Ministério da Educação (1998) p. 31.

Isso significa que quantidades equivalentes de novos empregos deverão ser criados a cada ano, de forma que o desemprego da população desse grupo etário não aumente além de seus níveis atuais (cerca de 7% da PEA, em 1996) – ver tabela 3. Ainda com base nas hipóteses anteriores, nos próximos 20 anos (1996-2015), somente para absorver o aumento da população economicamente ativa de 15 a 64 anos, deverão ser criados no país cerca de 23 milhões de novos empregos. Para efeito de comparação, entre 1960 e 1980, período em que a economia brasileira cresceu a um ritmo acelerado e os atuais avanços do progresso técnico não estavam disponíveis, foram criados cerca de 20,5 milhões de novos empregos.¹⁸

Outra característica da dinâmica demográfica da população brasileira é o aumento da proporção de idosos na população. Em 1996, a população dos grupos etários com idade acima de 65 anos era de 8,5 milhões e representava 5,4% da população total. Em 2020, essa população deverá ser de 19,8 milhões, correspondente a 9,9% da total e a um contingente superior à atual população da Austrália (ver tabela 1).¹⁹

Logicamente, a crescente população de idosos implicará maior demanda de benefícios previdenciários e assistência médica. O envelhecimento da população, além de pressionar as fontes e as formas de financiamento da seguridade social, "tende a produzir grande elevação dos gastos com saúde; pela combinação de dois efeitos: a elevação das taxas de internação, que parece ser o efeito mais preponderante, e o aumento dos custos médios dos procedimentos".²⁰

O aumento médio anual da população de 65 anos projetado para os períodos 1996-2000 e 2015-2020 é de cerca de 303,3 mil e 700,5 mil, respectivamente (ver tabela 3). Na hipótese de taxas de participação desses idosos no mercado de trabalho semelhantes à vigente em 1996 (cerca 25,1%), a contribuição média anual desse grupo etário para o aumento da PEA está estimada em 76,2 mil e 176 mil nesses mesmos períodos, respectivamente. Dessa forma, *ceteris paribus*, tende também a ser crescente a pressão da população idosa no mercado de trabalho.

ALGUMAS CARACTERÍSTICAS DOS MECANISMOS DE EXCLUSÃO E DE GERAÇÃO DE DESIGUALDADES NA SOCIEDADE BRASILEIRA

As intensas transformações que vêm ocorrendo na economia mundial, principalmente a partir dos anos 80, configuram um novo padrão de desenvolvimento do capitalismo, uma "etapa nova e mais avançada do progresso tecnológico e da acumulação financeira".²¹

Acompanhando essas transformações, o padrão de desenvolvimento da economia e da sociedade brasileira está também em uma fase de transição.

Essa transição possui determinantes internos e externos, que, mesclados, vêm redesenhando os mecanismos de exclusão social e de geração de desigualdades na sociedade brasileira de forma a torná-los muito mais complexos e heterogêneos que os vigentes em décadas passadas.

Uma tipologia dos principais determinantes ou tendências estruturantes desses mecanismos pode ser especificada a seguir.²²

¹⁸ Conforme FÁRIA (1991), p. 115 e FÁRIA (1986), p. 87.

¹⁹ No entanto, nem mesmo em 2020 a população de idosos no Brasil atingirá os patamares de países mais desenvolvidos. Em 1996, os maiores de 60 anos representavam 7,9% da população. Em 2020, estima-se que essa proporção deverá alcançar 14,1%. Nos Estados Unidos e no Japão, em 1990, essa proporção situava-se em torno de 17%, e as projeções demográficas nesses países indicam que, em 2020, os idosos deverão representar 24,5% e 31,4% da população total, respectivamente. Ver OLIVEIRA e SOUZA (1997), p. 25.

²⁰ NUNES (1997), p. 14.

²¹ Ver COUTINHO (1995), p. 14.

²² A especificação dessa tipologia tem por base a palestra do Prof. Vilmor Faria, proferida no Encontro de trabalho sobre Programa de Apoio à Gestão Social no Brasil, organizado pela Casa Civil da Presidência da República, em Brasília, em 31/10/96.

- a) as heranças históricas de uma sociedade organizada com base na escravidão e na grande propriedade;
- b) o esgotamento do padrão de desenvolvimento vigente dos anos 30 aos anos 80, caracterizado não só por um processo de industrialização protegida (interna e externamente) por meio de uma extensa rede de intervenção estatal, mas também pela intensa instabilidade da moeda presente em grande parte desse período. Uma das implicações do esgotamento desse padrão refere-se à exclusão de segmentos sociais que dependiam fortemente de seu dinamismo, em particular aqueles cujas condições sócio-econômicas vinculavam-se organicamente ao Estado, ao alto grau de protecionismo externo, ao reduzido grau de abertura da economia brasileira e às elevadas taxas de inflação;
- c) a incapacidade do padrão de desenvolvimento anterior de resolver situações de exclusão, diferentemente do que ocorreu em países com condições históricas semelhantes. Os trabalhadores rurais sem terras e a persistência estrutural de níveis elevados de pobreza rural e urbana constituem exemplos dessa incapacidade;
- d) os novos mecanismos de exclusão/inclusão determinados pelo intenso processo de disseminação de um novo padrão tecnológico na economia mundial. Esse processo está impondo transformações radicais na estrutura da produção, na organização dos mercados, nas condições do processo de trabalho e nas formas de gestão das empresas. Em geral, observa-se uma tendência de expansão da produtividade da mão-de-obra, de queda na elasticidade produto-emprego e de aumento das taxas de desemprego. No Brasil, a gravidade do desemprego urbano/metropolitano tem-se intensificado não apenas porque a taxa está aumentando, mas também porque está ocorrendo uma mudança na composição do estoque de desempregados, com uma crescente participação relativa dos homens, dos chefes de família, dos cônjuges e indivíduos com mais de 30 anos.²³ O mercado de trabalho está se tornando cada vez mais seletivo em termos de qualificação e experiência, excluindo os trabalhadores mais jovens ou com baixa escolaridade.²⁴ Nota-se também que está crescendo a taxa de desemprego aberto de trabalhadores com domicílios rurais,²⁵ revelando as transformações que vêm ocorrendo no mercado de trabalho rural. Setorialmente, a já histórica tendência de declínio da ocupação nas atividades agrícolas associa-se atualmente à expansão do emprego rural não-agrícola²⁶ e à diminuição do emprego na indústria. Verifica-se também uma tendência de expansão do emprego no setor serviços, em geral, apesar da estagnação da ocupação nos serviços públicos e da forte retração do emprego nas instituições financeiras. No setor serviços, a expansão do emprego vem sendo acompanhada pelo aumento da ocupação em segmentos informais do mercado de trabalho, principalmente dos trabalhadores por conta-própria.²⁷ E a expansão recente do setor informal vem tornando a sua estrutura de

²³ Ver CORSEUIL, REIS e LURANI (1996), p. 15-16.

²⁴ Ver ALVES e SOARES (1996). Este fato ganha maior importância quando se leva em consideração que mais da metade dos trabalhadores brasileiros não têm primeiro grau completo.

²⁵ Segundo informações da PNIAD e considerando os conceitos de PEA de 10 anos ou mais e de População Ocupada em 15 horas ou mais, o número de desocupados ou sem declaração de atividades que têm domicílio rural aumentou 7,8% e 1,1% ao ano nos períodos 1981-92 e 1992-95, respectivamente. Ver SILVA (1997).

²⁶ Uma análise recente realizada por Graziano da SILVA (1997) concluiu que a estrutura do emprego rural no Brasil vem se tornando cada vez mais complexa: "o comportamento do emprego rural, principalmente dos movimentos da população residente nas zonas rurais, não pode mais ser explicado apenas a partir do calendário agrícola e da expansão/retração das áreas e/ou produção agropecuárias. Há um conjunto de atividades não agrícolas - tais como a prestação de serviços (pessoais, de lazer ou auxiliares das atividades econômicas), o comércio e a indústria - que responde cada vez mais pela nova dinâmica populacional do meio rural brasileiro" (p. 43).

²⁷ Segundo a Pesquisa Mensal de Emprego-PME, realizada pelo IBGE, o emprego na indústria das Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte, Recife e Salvador diminuiu em cerca de 14,6%, no período 1991-97. O emprego industrial diminuiu em todos os anos desse período, exceto nos anos de 1994 e 1995, quando ocorreu uma forte expansão do PIB. No mesmo período, a ocupação no setor serviços aumentou 22,1%. Em 1991, os trabalhadores com carteira representavam 53,7% do total de ocupados nessas regiões. Em 1997, essa proporção caiu para 46,4%.

ocupações cada vez mais heterogênea, caracterizando-se não só pela persistência histórica e ampliação das velhas oportunidades de ocupações informais de baixa produtividade, mas também pelo surgimento de atividades informais de elevada produtividade e rendimento.

Esses determinantes ou tendências, aliados às transformações que vêm ocorrendo na dinâmica demográfica, não são independentes, pelo contrário, complementam-se ou superpõem-se formando situações multideterminadas, complexas e heterogêneas, em níveis setorial, social e regional.

Visando estabelecer uma visão geral da mudança de natureza da questão social no Brasil, em curso desde os anos 80/90 e que tende a definir seus contornos no futuro, podemos caracterizar o padrão de desenvolvimento da sociedade brasileira, no longo período dos anos 30 aos anos 80, como um processo que, apesar de incompleto, fragmentado e de suas heranças históricas e inflexões cíclicas e políticas, induziu a uma forte expansão e disseminação do que pode ser chamado de "cidadania salarial".²⁸

Nesse período, caracterizado pela prevalência de taxas extremamente elevadas de crescimento do emprego urbano, "(...) o sistema brasileiro de proteção social esteve fortemente centralizado no eixo dinâmico do assalariamento da força de trabalho, replicando aqui, tendencialmente e de forma incompleta, o modelo que, nos países desenvolvidos, vem sendo denominado de 'cidadania salarial'. A proteção social estendeu-se principalmente aos segmentos urbanos fortemente inscritos no mercado de trabalho, tornando-se a relação de trabalho a chave de inserção e de usufruto de direitos sociais do cidadão. Amplos segmentos da população, particularmente os localizados na área rural e nos setores informais da economia, estiveram à margem desse padrão de inclusão social (...)",²⁹ embora contassem com a perspectiva de integração acenadas pelas possibilidades de emprego assalariado formal e de mobilidade social então presentes no país.

Dessa forma, "as demandas relacionadas à expansão dessa cidadania (empregos em segmentos formalmente organizados, ampliação da proteção social dada pela relação de trabalho, barganha por maiores salários reais e distribuição funcional da renda) marcaram, centralizaram e uniformizaram, no geral, a questão social do período 1930/80".³⁰

Já no "(...) novo padrão de desenvolvimento que se delinea para as próximas décadas, é outro o terreno em que se enraíza a questão social. Em uma sociedade mais heterogênea e complexa, marcada pela maior informalidade do mercado de trabalho e pela desaceleração da geração de empregos em seus segmentos econômicos mais dinâmicos, abre-se enormemente o leque das demandas sociais e simultaneamente se verifica que o eixo através do qual podem ser consideradas e atendidas tende a deslocar-se da relação de emprego. Ao mesmo tempo em que se reforçam as pressões pela ampliação dos direitos universais básicos – configurados na educação, na saúde, na alimentação, na moradia –, ampliam-se também as demandas fragmentadas dos cidadãos (...)"³¹ decorrentes da heterogeneidade de suas condições reais de vida ou de inserção no mercado de trabalho e que se manifestam enquanto demandas fortemente diferenciadas de indivíduos, famílias, grupos etários ou moradores de um dado território ou região. Por isso mesmo, duplicam-se as dimensões da política social, tornando-a cada vez mais centralizada nos programas universais (formadores da cidadania e independentes da forma específica de inserção social ou relação de trabalho), mas também mais focalizada e "territorializada" na família, em grupos etários, no domicílio, na região, etc.³²

²⁸ Essa visão geral da mudança de natureza da questão social no Brasil, caracterizada nos parágrafos a seguir, tem por base as contribuições da Prof. Sônia Draibe, enquanto assessora da Diretoria de Políticas Sociais do IPEA, em 1996/1997.

²⁹ IPEA (1997) v. 2, p. 15.

³⁰ IPEA (1997) v. 2, p. 15.

³¹ IPEA (1997) v. 2, p. 15.

³² Nessa perspectiva, as concepções correntes que opõem as dimensões universal e focalizada para os programas sociais ganham novos contornos. A polarização radical e simplificadora dessas concepções dá lugar a uma matriz mais complexa, na qual o que se opõem são formas e modalidades de combinar o universal e o focalizado, o estrutural e o emergencial, o curto e o longo prazo, com vistas a melhorar a efetividade do gasto social.

Assim, dado o caráter multideterminado, mais complexo e heterogêneo da questão social, as demandas sociais passaram nos anos 80/90 a ser muito menos centradas nos tópicos relacionados à expansão da "cidadania salarial" e, a partir de condições específicas de inserção/exclusão social extremamente diferenciadas dos demandantes, estão se tornando muito mais focalizadas em decorrência dessas especificidades e, ao mesmo tempo, mais direcionadas para o acesso a direitos universais básicos (educação, saúde, alimentação, etc.) e distribuição pessoal da renda.

No que se refere à representação de interesses, são notórias as implicações dessa maior complexidade da questão social no Brasil para a desorganização ou perda de importância relativa das instâncias de representação tradicionalmente estabelecidas, a exemplo dos sindicatos, *vis à vis* o surgimento de instâncias ultrafragmentadas de interesses (associações, movimentos, comunidades, etc.) determinadas por ordens de solidariedade muito diferenciadas e, ao mesmo tempo, difusas.³³

CONCLUSÃO

Visualizadas em conjunto, as transformações e tendências desses dois dos principais fatores determinantes da natureza da questão social indicam algumas das novas perspectivas que se colocam para a questão social no Brasil.

Embora as transformações que vêm ocorrendo na dinâmica demográfica apontem, no geral, possibilidades mais favoráveis quanto ao futuro da questão social (menor demanda de atendimento materno-infantil, menor demanda por ensino fundamental, menor pressão sobre o mercado de trabalho, etc.), as dimensões e a diferenciação regional dos problemas a serem enfrentados tendem a tornar complexos os desenhos e a operação das políticas sociais direcionadas a reduzir os riscos de aprofundamento das desigualdades e de piora na equidade, dada a enorme heterogeneidade econômica e social que caracteriza a Federação brasileira.

Por outro lado, as tendências do novo padrão de desenvolvimento que se delineia no país, acompanhando as mudanças em curso no cenário internacional e limitando a extensão da "cidadania salarial", reforçam as pressões pela ampliação dos direitos universais básicos e, ao mesmo tempo, ampliam e diversificam as demandas fragmentadas dos cidadãos. Estes tendem, cada vez mais, a identificar-se menos pela relação formal de trabalho que possuam e mais pelas suas particularidades diferenciadas enquanto indivíduos, famílias, grupos étnicos ou moradores de um dado território ou região.

Nesse contexto, "mais do que no passado, reforçam-se as funções do Estado em matéria de coesão e integração sociais. Se, anteriormente, em torno da dinâmica da extensão do assalariamento, tais funções puderam ser compartilhadas com o mercado, as circunstâncias atuais parecem estar reforçando o papel do Estado na garantia da integração social, exigindo-lhe ampliação e inovação nas suas capacidades de 'freio' às tendências atuais de exclusão e fragmentação sociais".³⁴

Nesse sentido, não parece haver muitas alternativas para a orientação das políticas sociais: investimentos sociais (educação, saúde, previdência social, etc.) e políticas específicas ou macroeconômicas que favoreçam a geração de empregos produtivos são prioritários, dados os efeitos diretos e indiretos (via menor desigualdade) que podem ter sobre a taxa de crescimento econômico e a melhoria e universalização de padrões adequados de condições de vida.

Além disso, em decorrência da intensa heterogeneidade social existente no país, políticas de transferências diretas de renda – a exemplo de programas de garantia de renda mínima – podem ser essenciais para viabilizar o acesso universalizado aos serviços públicos de educação, saúde e previdência, por parte daqueles segmentos sociais com condições extremamente precárias de inserção no mercado de trabalho e níveis de renda inferiores aos limiares de situações de pobreza absoluta.

³³ IPEA (1997), v. 2, p. 16.

³⁴ IPEA (1997), v. 2, p. 16.

Aqui os desafios são de natureza não só financeira ou relativa à maior ou menor capacidade de gastos do setor público. Referem-se também aos desenhos (ou formatos) e conteúdos das políticas sociais, às suas formas de gestão e ao padrão de articulação público-privado na prestação de serviços sociais.

Os limites impostos pela estabilização monetária às formas espúrias de financiamento dos gastos públicos e o fato de a carga tributária na sociedade brasileira já ter atingido um patamar próximo a 30% do PIB indicam a necessidade de conciliar cada vez mais a ampliação dos gastos sociais com o redirecionamento dos gastos totais para as prioridades sociais pré-definidas e o aumento do grau de equidade no uso dos recursos públicos.

Os desenhos e conteúdos das políticas sociais enfrentam o desafio de dar conta não só do atraso que ainda permeia a universalização com qualidade dos serviços sociais básicos no país, mas também de adequarem-se aos novos padrões ou requisitos que vêm sendo exigidos pelas intensas transformações tecnológicas que caracterizam o mundo contemporâneo. E essa adequação é complexa porque, dentre outras razões, a fase de transição para novos padrões redefine as necessidades específicas de diversos segmentos sociais, na medida em que são afetados de maneira muito diferenciada pelas transformações em curso e, portanto, possuem possibilidades de adaptação ou mobilidade social também muito diferentes diante destas.

Se há um consenso de que os processos de gestão de políticas públicas devem cada vez mais ser descentralizados para Estados e municípios (o que, de fato, vem ocorrendo), não é fácil ocorrer o processo de definição de políticas centralizadas e federativamente compartilhadas, explicitamente direcionadas a reduzir os riscos de aprofundamento das desigualdades e piora na equidade, dada a enorme heterogeneidade econômica e social que caracterizam essas instâncias da Federação.

Finalmente, se, por um lado, as articulações entre o público e o privado estão avançando – seja na forma da participação direta e organizada dos atores sociais na formulação das políticas (a exemplo dos “conselhos setoriais”), seja na forma de um maior espaço para o setor privado na prestação de serviços sociais –, por outro, ainda são muito incipientes os mecanismos de regulação dessas articulações, o que favorece a abertura de espaços para ampliar as desigualdades de acesso a esses serviços.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 ALVES, Edgar G.; SOARES, Fábio Veras (1996). **Ocupação e escolaridade**: tendências recentes na Grande São Paulo. Brasília : IPEA, 1996. (Texto para discussão, 428).
- 2 BANCO MUNDIAL (1996). **Relatório sobre o desenvolvimento mundial**. Washington : Banco Mundial, 1996.
- 3 BELTRÃO, Kaizô I.; CAMARANO, Ana Amélia (1997). O futuro da população brasileira e suas implicações para a formulação das políticas sociais. **Como vai? População Brasileira**, Brasília : IPEA; Rio de Janeiro : IBGE, v. 2, n. 1, jan./abr. 1997.
- 4 BRASIL Ministério da Educação (1998). **Plano Nacional de Educação** : proposta do Executivo ao Congresso Nacional. Brasília : MEC, 1998.
- 5 CAMARANO, Ana Amélia (1997). Diferenciais regionais e sociais no comportamento da fecundidade das mulheres brasileiras. **Como vai? População Brasileira**, Brasília : IPEA; Rio de Janeiro : IBGE, v. 2, n. 3, dez 1997.
- 6 CAMARANO, Ana Amélia; MEDEIROS, Marcelo (1997). Menos crianças=menos escolas? **Como vai? População Brasileira**, Brasília : IPEA; Rio de Janeiro : IBGE, v. 2, n. 1, jan./abr.1997.
- 7 CARVALHO, José M. de Carvalho; WONG, Laura Rodriguez (1995). **A window of opportunity** : some demographic and socioeconomic implications of the rapid fertility decline in Brazil. Brasília : IPEA, 1995. (Texto para discussão, 91).
- 8 COMO VAI? POPULAÇÃO BRASILEIRA (1997). Brasília : IPEA; Rio de Janeiro : IBGE, v. 2, n. 3, dez.1997.

- 9 CORSUEIL, Carlos; REIS, Eustáquio J.; URANI, André (1996). **Determinantes da evolução da estrutura do desemprego no Brasil : 1986-1995**. Rio de Janeiro : IPEA, 1996. (Série seminários, 23).
- 10 COUTINHO, Luciano (1995). Nota sobre a natureza da globalização. **Economia e Sociedade**, Campinas : UNICAMP, n. 4, p. 21-6, jun. 1995.
- 11 FARIA, Vilmar (1986). Mudanças na composição do emprego e na estrutura das ocupações. In: BACHA, E.; KLEIN, H. S. (Org.). **A transição incompleta : Brasil desde de 1945**. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1986. v. 1.
- 12 FARIA, Vilmar (1991). Cinquenta anos de urbanização no Brasil : tendências e perspectivas. **Novos Estudos**, São Paulo : CEBRAP, n. 28, mar. 1991.
- 13 IPEA (1997). **O Brasil na virada do milênio : trajetória do crescimento e desafios do desenvolvimento**. Brasília : IPEA, 1997. v. 2
- 14 MERRICK, Thomas W. (1986). A população brasileira a partir de 1945. In: BACHA, E.; KLEIN, H. S. (Org.). **A transição incompleta : Brasil desde 1945**. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1986. v. 1.
- 15 NUNES, André (1997). O custo do envelhecimento. **Como vai? População Brasileira**, Brasília : IPEA; Rio de Janeiro : IBGE, v. 2, n. 3, dez. 1997.
- 16 OLIVEIRA, Francisco E. B.; SOUZA, Mirian Carvalho (1997). O envelhecimento da população e a previdência social no Brasil. **Como vai? População Brasileira**, Brasília : IPEA; Rio de Janeiro : IBGE, v. 2, n. 2, set. 1997.
- 17 SILVA, José Graziano da (1997). O novo rural brasileiro. **Nova Economia**, Belo Horizonte : UFMG/FACE, v. 7, n. 1, p. 43-81, maio 1997.