

# Radar Social • 2005

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea 2005

Ficha catalográfica:

---

Radar Social  
Brasília : Ipea, 2005.

144 p.: il.

1. Política Social. 2. Trabalho. 3. Pobreza.  
4. Educação. 5. Saúde. 6. Moradia.  
7. Segurança. 8. Brasil. I. Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada.

CDD

---

A impressão desta publicação contou com o apoio financeiro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), via Programa Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas – Rede-Ipea, o qual é operacionalizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), por meio do Projeto BRA/97/013.

**Radar Social**

## GOVERNO FEDERAL

### MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

#### Ministro

Nelson Machado (Interino)

#### Secretário Executivo

Nelson Machado



Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

#### Presidente

Glauco Arbix

#### Diretoria

Anna Maria T. Medeiros Peliano  
Celso dos Santos Fonseca  
Luiz Henrique Proença Soares  
Marcelo Piancastelli de Siqueira  
Mario Sergio Salerno  
Paulo Mansur Levy

#### Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

#### Assessor-Chefe de Comunicação

Murilo Lôbo

URL <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

#### Autores do Radar Social

Alexandre Ywata Carvalho  
André Gambier Campos  
Anna Maria Medeiros Peliano  
Brunu Marcus Ferreira Amorim  
Fábio Veras Soares  
Helder Rogério Sant'ana Ferreira  
Herton Ellery Araújo  
Jorge Abrahão de Castro  
José Aparecido Carlos Ribeiro  
Katya Maria Nasiasseni Calmon  
Luana Simões Pinheiro  
Luciana Mendes Santos Servo  
Luis Fernando de Lara Resende  
Marcelo Medeiros  
Marconi Fernandes de Sousa  
Maria da Piedade Moraes  
Maria Martha de Menezes C. Cassiolato  
Nathalie Beghin  
Paulo Roberto Corbucci  
Rafael Osório  
Raul Miranda de Menezes  
Roberto Passos Nogueira  
Rogério Nagamini Constanzi  
Sérgio Francisco Piola  
Solon Magalhães Vianna

#### Colaboradores do Radar Social

André Luís de Souza  
André Nunes  
Arthur Trindade Costa  
Camillo de Moraes Bassi  
Fábio Monteiro Vaz  
Frederico Augusto Barbosa da Silva  
George Alex da Guia  
José Valente Chaves  
Leonardo Alves Rangel  
Luiz Alexandre R. da Paixão  
Marco Antônio de Souza  
Matheus Stivali  
Paulo Augusto Rêgo  
Ralph Hackert  
Roberto Henrique S. Gonzalez  
Roberto Men Fernandes

#### Agradecimentos

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

# Apresentação

**E**sta nova publicação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) tem um propósito inovador: fornecer ao público não especializado um instrumento que lhe permita entender e acompanhar a evolução das condições de vida da população brasileira. Em sua primeira edição, elaborada pela Diretoria de Estudos Sociais (Disoc-Ipea), o *Radar Social* apresenta de forma clara e concisa as dificuldades que os cidadãos brasileiros em geral, e alguns grupos em particular, enfrentavam em 2003 para ter acesso ao trabalho, à renda, à educação, à saúde, à moradia e à segurança. O leitor encontrará no Radar dados nacionais e para cada estado da Federação, selecionados com base em análise dos problemas e das transformações ocorridos no panorama social brasileiro, de modo a permitir a identificação dos desafios futuros. Comparações com outros países auxiliam aqueles que tiverem interesse em ver como o Brasil se apresenta no plano internacional.

O *Radar* destina-se a diversos públicos, entre os quais os componentes dos poderes Executivo e Legislativo, federal, estadual e municipal, assim como os representantes da sociedade civil em conselhos que auxiliam a formulação e implementação das políticas sociais. Com essa publicação, todos ganham uma ferramenta útil para o desempenho de suas funções.

As informações apresentadas são as mais recentes e retratam o quadro de problemas e desigualdades sociais herdado pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva. São obstáculos antigos, que se cristalizaram ao longo da história brasileira. Não têm solução fácil e demandarão tempo, além de uma grande mobilização de esforços dos governos e da sociedade para sua superação. Não é propósito do Radar analisar as iniciativas que o governo vem adotando para enfrentar os problemas apontados. No entanto, à medida que novas edições se sucedam, será possível verificar a contribuição dessas políticas para o bem-estar dos cidadãos brasileiros.

Para uma instituição como o Ipea, que tem se dedicado aos estudos das questões sociais do país, a elaboração e a divulgação de um instrumento como o Radar Social representam mais uma oportunidade para democratizar o conhecimento, estimular o debate e contribuir para o aperfeiçoamento das ações voltadas para a melhoria das condições de vida da população brasileira.

**Glauco Arbix**

Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

# Sumário

**14** O que é o Radar Social

**18** Para entender as condições de vida dos brasileiros: o Estado e as políticas públicas

**24** Demografia

**28** As conseqüências das transformações demográficas

**30** Trabalho

**32** Principais problemas do trabalhador brasileiro

**32** Desemprego cresceu, sobretudo nas regiões metropolitanas

**34** Informalidade aumentou entre os trabalhadores

**37** Renda média real caiu 15% em oito anos

**39** Jovens, mulheres e negros são os mais atingidos pelos problemas

**42** Trabalho infantil persiste no país

**42** Desemprego no Brasil cresceu mais que no restante do mundo

**43** Principais desafios das políticas públicas

**48** Renda

**50** Principais problemas relacionados à renda da população

**51** Renda média nacional esconde desigualdades entre estados

**55** Os negros vivem em piores condições de renda

**59** Zona rural e região Nordeste têm a maior proporção de pobres

**60** País é o penúltimo colocado em distribuição de renda

**61** Principais desafios das políticas públicas

**62** Educação

**64** Principais problemas educacionais brasileiros

**64** Analfabetismo ainda pesa sobre mais de 11% da população

**68** Baixa escolaridade reflete altos índices de reprovação e evasão

**70** Acesso aos níveis de ensino não-obrigatórios é restrito

**70** Baixa qualidade do ensino básico exige mudanças

**71** Desigualdades raciais diminuem apenas entre as crianças

**72** País continua mal posicionado no ranking mundial

**74** Principais desafios das políticas públicas

# Sumário

## 78

### Saúde

- 80 Principais problemas da saúde no Brasil
- 80 Mortalidade infantil continua alta
- 84 Aumentam as mortes por câncer e problemas do aparelho circulatório
- 86 Acidente de transporte e violência lideram causas externas de mortalidade
- 87 Doenças transmissíveis ainda requerem controle
- 88 Problemas de saúde evidenciam diferenças regionais no país
- 90 Comparado a outros países, o Brasil tem indicadores pouco favoráveis
- 91 Principais desafios das políticas públicas

## 92

### Moradia

- 94 Principais problemas habitacionais no Brasil
- 94 A favelização é um fenômeno essencialmente metropolitano
- 95 Informalidade habitacional ocorre sobretudo em áreas urbanas
- 98 Quase 10% da população vive em residências superpovoadas
- 98 Ônus excessivo com aluguel atinge 5,7 milhões de brasileiros
- 99 Condições de moradia melhoram na última década
- 99 Falta saneamento adequado para quase 29% da população urbana
- 100 Pobres, moradores de favelas e negros são os grupos mais afetados pelos problemas de moradia
- 102 Situação habitacional do Brasil é pior que a de países como Uruguai e Chile
- 104 Principais desafios das políticas públicas

## 106

### Segurança

- 108 Principais problemas da segurança no Brasil
- 108 Homicídios crescem rapidamente nas últimas décadas
- 110 Em um ano, 35% da população é vítima de algum tipo de crime
- 110 Crime organizado mata, alicia jovens e ocupa áreas urbanas
- 112 Conflitos interpessoais causam 46% dos homicídios de autoria conhecida
- 112 Impunidade reflete crise do sistema de segurança
- 113 Falta de informações compromete monitoramento do problema
- 114 Pernambuco e Rio de Janeiro lideram ranking de homicídios
- 114 Homens e negros são flagrantemente mais vitimados
- 117 Brasil está muito longe dos patamares dos países desenvolvidos
- 117 Principais desafios das políticas públicas

**122** O Radar Social e as principais iniciativas do governo federal

**136** Índice remissivo

## O que é o Radar Social

O *Radar Social* é um instrumento de vigilância das condições de vida da população brasileira. Ele foi construído de forma a oferecer ao leitor um panorama geral dos principais problemas sociais do país. Mas não é só. Nele se busca apresentar as principais mudanças que vêm ocorrendo no campo social a partir da última década, explicar os fatores que determinaram essas mudanças e suas conseqüências para as políticas públicas. Comparações com outros países são também apresentadas para que se possa visualizar a posição do Brasil no contexto internacional.

Com linguagem sintética e acessível, o objetivo do *Radar* é ampliar o conhecimento e o acesso da sociedade a informações relevantes para sua participação na concepção, implementação e avaliação das políticas públicas. Trata-se de um instrumento útil para que, juntos, Estado e sociedade reflitam sobre as prioridades das políticas sociais. As informações reunidas no *Radar* são essenciais para o monitoramento de ações e programas estatais por parte de representantes dos poderes legislativos, governos estaduais e municipais, administradores públicos, entre outros atores relevantes. As dezenas de milhares de cidadãos que participam de conselhos setoriais, como os de saúde, previdência, assistência social e da criança e do adolescente, presentes nas três instâncias de governo, encontrarão também nessa publicação uma importante ferramenta para sua atuação.

O *Radar* reúne os dados mais recentes produzidos por diversas instituições governamentais, principalmente o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Eles foram

selecionados tendo como base não só a confiabilidade e a disponibilidade anual da informação, mas sobretudo sua relevância para o conhecimento do cotidiano dos cidadãos brasileiros. Assim, não se trata de apresentar uma análise convencional de dados disponíveis. Ao contrário, o ponto de partida é uma reflexão sobre os principais problemas sociais do país, com base na qual foram eleitos indicadores que permitem ao leitor entender a natureza e a dimensão desses problemas. O propósito é inovar na seletividade dos indicadores e na forma de apresentá-los, de modo a facilitar seu entendimento pelo público não-especializado.

Partindo de uma breve retrospectiva da intervenção do Estado brasileiro na promoção do bem-estar dos cidadãos, o *Radar* está organizado em sete capítulos que analisam as sete dimensões fundamentais para retratar a qualidade de vida da população: demografia, trabalho, renda, educação, saúde, moradia e segurança. Em cada uma dessas dimensões foram identificados os grupos da população mais afetados pelos respectivos problemas e feita uma breve análise da situação de cada grupo.

Os sete capítulos seguem um roteiro semelhante: iniciam apontando a relevância de cada uma das dimensões sociais selecionadas e abordam, na seqüência, os principais problemas enfrentados pela população, destacando as diferenças que se apresentam em razão do território, gênero, raça ou idade. Mapas ao longo dos capítulos mostram os números para cada estado, além da média nacional. Em destaque, o leitor pode facilmente identificar quem apresenta a melhor condição (tom de cor mais claro) e a pior condição (tom mais escuro) em cada indicador. Informações sobre outros países são também incluídas para fornecer referências internacionais. Finalmente, são apresentados os principais desafios para as políticas públicas superarem os problemas detectados. Ainda que não seja objeto do *Radar* a análise do que o governo federal já vem realizando para enfrentar esses problemas, buscou-se mencionar as principais iniciativas em andamento e remeter o leitor interessado em obter maiores informações ao trabalho realizado pela Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégicos-SPI, do Ministério do Planejamento.

## Mapa guia

Oceano Pacífico

América do Sul

Oceano Atlântico



## Para entender as condições de vida dos brasileiros: o Estado e as políticas públicas

**O**s Estados contemporâneos, independentemente do regime político vigente e da condição econômica, têm tido um papel relevante no campo social. No entanto, o alcance e a intensidade das ações estatais oscilam conforme as características de cada sociedade e podem variar desde a adoção de políticas públicas focalizadas nos grupos mais vulneráveis até os modelos muito mais amplos de ações universalistas de bem-estar social.

Grosso modo, a implementação das políticas envolve ação estatal direta e indireta. A primeira ocorre mediante o exercício de prerrogativas regulatórias, por meio de políticas públicas de transferências de renda, de incentivos fiscais e de provisão de bens e serviços (como os de saúde, educação e assistência social). A atuação indire-

ta, por sua vez, se dá por meio de parcerias com instituições privadas, com ou sem finalidade lucrativa.

Mas, no Brasil, nem sempre foi assim. Até o final do século 19, o papel das instituições governamentais era pouco mais que residual em dimensões como saúde e educação, assim como era inexistente em outras como habitação e previdência. A caridade, individual ou coletiva (por intermédio de entidades filantrópicas), constituía-se na principal maneira de a sociedade socorrer os pobres. Nem mesmo o início do processo de industrialização, nas duas últimas décadas do século 19, alterou essa característica.

Apesar da existência de algumas iniciativas isoladas, com destaque para o surgimento da previdência social em 1923, somente a partir da década de 1930 começa a se esboçar um projeto mais amplo de proteção social. Isso significa que boa parte desse sistema foi construída sob regimes autoritários de diferentes características: entre 1937-1945, no Estado Novo de Getúlio Vargas, e entre 1964-1985, sob tutela militar.

É do período do Estado Novo a consolidação da legislação trabalhista, que garantiu direitos até então desconhecidos da quase totalidade dos trabalhadores, como férias, estabilidade no emprego, jornada limitada e salário mínimo, bem como a ampliação da previdência social, ainda que de forma segmentada por categoria profissional e restrita ao trabalhador urbano do mercado formal e à burocracia estatal.

Após esse período seguiram-se duas décadas de uma frágil democracia, mas com crescimento econômico impulsionado pelo Estado e pelas iniciativas de planejamento governamental, como o Plano Salte (saúde, alimentação, transporte, energia) no governo Dutra (1946-1951), o Plano de Metas do período Juscelino Kubitschek (1956-1961) e as Reformas de Base do governo João Goulart (1961-1964), reformas interrompidas abruptamente em 1964. No campo social, destacam-se nessas décadas o início da

consolidação dos sistemas de pensões e aposentadorias e de atenção médico-hospitalar sob a égide da previdência social, a primeira tentativa de criação da previdência rural e a expansão dos sistemas estaduais de educação básica.

Já no período militar, a proteção social passa a incorporar novos grupos, como os trabalhadores rurais. A segmentação do sistema previdenciário se reduz com a fusão dos institutos de seguro social, até então organizados por categoria profissional. A estabilidade no emprego no setor privado é eliminada e, em contrapartida, é criado o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), uma compensação aos trabalhadores.

Os traços da política social desse período incluem mecanismos injustos de financiamento e processo decisório centralizador e autoritário, apesar da expansão observada na cobertura dos serviços. A marca mais forte desses anos foi o chamado “milagre econômico”, não alcançado sem danos colaterais. Como disse então um dos presidentes escolhidos pelo regime, “a economia vai bem, mas o povo vai mal”. O efeito mais perverso desse momento foi a piora da concentração de renda, nem de longe compensada por políticas assistenciais, cujo objetivo implícito era a legitimação do regime e a garantia da estabilidade política necessária ao crescimento econômico.

Após o período militar, há o retorno do país à democracia e a conseqüente abertura de espaço para o debate que alimentou a Assembléia Nacional Constituinte (1986-1988). É nesse período que nascem propostas que, incorporadas à nova Constituição Federal, viriam a mudar substancialmente a concepção, a execução e o financiamento das políticas sociais.

A partir da nova Constituição, promulgada em outubro de 1988, o país inicia uma grande virada política e social. Política, porque restabelece o Estado de direito e fortalece a Federação, ao redefinir a arrecadação de tributos em favor de estados e municípios (em

detrimento da União). E social, porque expande a responsabilidade do Estado como decorrência da ampliação dos direitos de cidadania. Nesse sentido, devem ser destacadas algumas inovações constitucionais, que incluem:

1. Criação da seguridade social, conceituada como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”<sup>1</sup>.
2. Definição das bases para a institucionalização do controle da sociedade sobre a ação social do governo, por meio de colegiados específicos em cada instância de governo, principalmente na seguridade social e na proteção da criança e do adolescente<sup>2</sup>.
3. Fortalecimento do financiamento das políticas sociais com a criação das contribuições sociais vinculadas à seguridade e a ampliação, nas três instâncias de governo, do percentual da receita de impostos vinculado à educação<sup>3</sup> – vinculação mais tarde estendida à saúde<sup>4</sup>.

Não obstante esses avanços, um problema que dificultou a consolidação da virada política e social do país – a inflação – só foi minimamente resolvido na metade dos anos 1990, após mais de uma década de instabilidade resistente a vários planos econômicos. É importante destacar, entretanto, que ainda que persistam diversos resultados positivos do Plano Real, implementado em 1994, a sociedade pagou um preço por eles, como o aumento da carga tributária e da taxa de juros. Isso inibiu o investimento na produção de bens e serviços, resultando em baixas taxas de crescimento econômico e em altos níveis de desemprego. E, ao mesmo tempo, implicando restrições fiscais que trouxeram dificuldades para o financiamento de políticas públicas capazes de enfrentar a dívida social acumulada ao longo dos anos.

O enfrentamento dessa dívida social pelo Estado brasileiro não é tarefa fácil, tendo em vista sua magnitude e complexidade. Com efeito, como será visto no decorrer do *Radar*, os problemas sociais, além de expressivos, estão intimamente interligados, provocando um círculo vicioso que contribui para seu agravamento. Um exemplo dessa imbricação pode ser observado a partir do impacto dos baixos níveis de educação nas demais dimensões sociais.

Por exemplo, no que tange à demografia, a fecundidade no Brasil é mais alta entre as mulheres de menor escolaridade, e a mortalidade infantil é mais alta nas famílias em que predominam pessoas com menos de quatro anos de estudo. Quanto à saúde, o diagnóstico tardio de diversas doenças, que influi decisivamente na diminuição das possibilidades de cura de vários tipos de câncer, é mais comum nos indivíduos com até oito anos de instrução. Em paralelo, no que diz respeito à renda, cada ano a mais de estudo aumenta a remuneração dos trabalhadores em aproximadamente 11%. E, por último, no que concerne à pobreza, de acordo com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), “os filhos de mães com pouca escolaridade, quando comparados com crianças cujas mães tenham bom nível educacional, terão sete vezes mais possibilidade de ser pobres, 11 vezes mais possibilidade de não freqüentar a escola e 23 vezes mais chances de não ser alfabetizados”<sup>5</sup>.

Vê-se, pois, que as soluções para os problemas sociais devem necessariamente estar articuladas entre si. E mais: devem avançar para dentro do campo econômico. Em outras palavras, é preciso conjugar o crescimento da economia com o desenvolvimento da sociedade, conjugação nem sempre encontrada ao longo da história brasileira e para a qual o Estado certamente desempenha um papel-chave.

É necessário acrescentar que essa função só será cumprida de maneira satisfatória se as políticas públicas forem menos de governo e mais de Estado. Isto é, o enfrentamento da

dívida social no Brasil requer que a intervenção do Estado seja mais ampla, estruturada e duradoura, contando com recursos (financeiros, humanos e institucionais, entre outros) que possibilitem transcender os governos em exercício. Esse é o caso das atuais políticas de previdência social, de saúde, de assistência social (em particular, os Benefícios de Prestação Continuada) e de educação.

E, para tanto, a participação da sociedade é crucial. A transformação das políticas públicas em políticas de Estado (ou a manutenção delas como tais na atualidade brasileira) depende de entidades civis numerosas, organizadas, mobilizadas e demandantes de soluções efetivas para os problemas sociais.

#### NOTAS

1. Conferir a Constituição Federal, artigo 194, caput.
2. Verificar a Constituição Federal, artigo 194, parágrafo único, inciso VII; artigo 198, inciso III; artigo 204, inciso II; e artigo 227, parágrafo 7º.
3. Conferir a Constituição Federal, artigo 195 e artigo 212.
4. Verificar a Emenda à Constituição Federal Nº 29/2000.
5. A esse respeito, conferir o relatório “Situação da Infância e Adolescência Brasileiras” no endereço <http://www.unicef.org>.