

Versão Preliminar

Junho 1977

POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL

Antonio Cabral de Andrade *

Com a colaboração de Pedro Demo e Brancolina Ferreira.

ÍNDICE

PARTE I - DESENVOLVIMENTO SOCIAL: CONCEITOS BÁSICOS E ESTRATÉGIAS

Capítulo 1 - CONCEITOS BÁSICOS	
Conceito de "social"	1
Desenvolvimento social e política social	6
Capítulo 2 - PROJETOS SOCIAIS E SUA VIABILIDADE	
Conceito de "projeto social" ou "projeto na cional"	12
"Projeto Social" capitalista	16
Capítulo 3 - PLANEJAMENTO SOCIAL	
A . Formas de medição e avaliação do desenvolvi - mento social	
a) Indicadores sociais de situação e de de- sempenho	
Conceitos	22
Seleção de indicadores	25
Classificação dos indicadores sociais	26
Possibilidades de construção de índices agregados de bem-estar	29
b) Avaliação econômica do social	
Introdução	33
Relação entre gastos sociais, renda e for- mação de capital físico	37
A abordagem do "fator residual"	38
Análises custo/benefício e cálculo da taxa de retorno dos investimentos em recursos humanos	40
Correlação entre os coeficientes de ma - trícula e o PIB em diferentes países	48
Comentários finais	49

B. Planejamento Social	
a) Introdução	52
b) O conteúdo do "social" previsto no plano de desenvolvimento	53
c) As estratégias e políticas globais para alcançar os objetivos e metas sociais	60
A estratégia de eliminação da dependência externa e dominação interna	63
A estratégia ou modelo de redistribuição da renda	73
A estratégia ou modelo de crescimento ace- lerado	77
d) O prazo para atingir os objetivos e metas sociais	84

Anexo 1 - Indicadores Sociais

I - Classificação proposta no documento U.N. <u>Towards a System of Social and</u> <u>Demographic Statistics</u>	85
II- CEPAL - Indicadores de Desenvolvimen- to Humano e Mudança Social	98

PARTE II - DESENVOLVIMENTO E POLÍTICA SOCIAL NO
BRASIL: 1964 - 1977

INTRODUÇÃO	101
Capítulo 4 - ETAPAS NA EVOLUÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL NO PERÍODO 1964 - 1977	102
A 1a. Fase	102
A 2a. Fase	105
A 3a. Fase	106

Capítulo 5 - A POLÍTICA SOCIAL NOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO

a) O Programa de Ação Econômica do Governo 1964 - 1966	112
b) O Plano Decenal	119
c) O Programa Estratégico de Desenvolvimento to	121
d) O Programa "Metas e Bases para a Ação do Governo" - 1970/1972	130
e) O I Plano Nacional de Desenvolvimento .	144
f) O II Plano Nacional de Desenvolvimento.	150
g) Principais realizações na área social na vigência do II PND - 1975/1976	166

PARTE I -

DESENVOLVIMENTO SOCIAL: CONCEITOS BÁSICOS E ESTRATÉGIAS

CAPÍTULO I - CONCEITOS BÁSICOS

Conceito de "social"

1. Na literatura especializada, o termo "social" não possui um conteúdo conceitual único, perfeitamente definido.

Sem pretender analisar exaustivamente a questão, mas com o objetivo de estabelecer critérios de caráter operacional que orientem a ação nesse campo, aqui se apresentam alguns dos usos mais freqüentes da mencionada expressão: 1 /

- a) "Social" como "pertencente à sociedade" ou "coletivo";
- b) "Social" como referente aos "aspectos de bem-estar humano do processo de desenvolvimento";
- c) "Social" como relativo à "estrutura da sociedade" e aos aspectos de "estratificação, mobilidade e participação social";
- d) "Social" como correspondente aos "setores sociais";

1 / Para um estudo detalhado sobre o assunto vide: "Desarrollo Social y planificación social: estudio de problemas conceptuales y prácticos en América Latina", in CEPAL, Boletín Económico de América Latina, Vol XI, nº 1, Abril 1966.

e) "Social" como o conjunto de bens, serviços e instrumentos de ação que beneficiam mais diretamente aos grupos marginados da população, contribuindo para a satisfação das suas necessidades básicas.

2. A primeira acepção do "social" é de grande amplitude. O "social" se contrapõe ao "individual", dentro da ótica que dá ênfase ao caráter coletivo do fenômeno social, mostrando que o todo (o social) é diferente ou maior que a soma das partes que o compõem (os indivíduos).

"Nesse sentido, a economia é uma 'ciência social', todos os aspectos do desenvolvimento são partes de um 'processo social' global, todas as instalações para uso geral dos membros da coletividade, desde as escolas até a rede de esgotos, desde as ferrovias até os hipódromos, podem ser considerados como investimentos na 'infra-estrutura social'" 1 /

3. As demais acepções mencionadas partem de uma oposição ou confronto entre o "social" e o "econômico". "Esta especificação do 'social' apresenta sérios problemas conceituais, na medida em que implica num corte analítico (social x econômico) de um processo (o desenvolvimento) que é unificado e cuja segmentação pode trazer sérios prejuízos para a compreensão do fenômeno no seu todo. Assim sendo, não são os limites dos vários 'aspectos do desenvolvimento' não são passíveis de serem definidos com exatidão, como também o conteúdo de cada campo perde sua significação face ao processo de desenvolvimento que, em última análise, só

1 / Idem, pág. 47.

poderá ser caracterizado de forma global" 2 /

Apesar das limitações citadas, tentar-se-á, nos parágrafos seguintes, estabelecer limites aproximados entre o "social" e o "econômico", a partir das diferentes colocações apresentadas, em particular nos trabalhos de planejamento.

4. Na segunda acepção, o "social" refere-se especialmente "à elevação dos níveis de vida e à distribuição mais equitativa dos bens materiais e culturais que se espera acompanhem ou sucedam aos aumentos de produção obtidos mediante o 'desenvolvimento econômico'" 3 /

Os estudos sobre a "situação social" e sobre "indicadores sociais" para medi-la e avaliá-la estão associados a esse conceito.

5. Outra concepção do "social" é aquela em que se procura fazê-lo corresponder a determinadas dimensões da sociedade, vinculando-o às noções de estrutura, estratificação, mobilidade e participação social.

Os temas de interesse central, segundo esse enfoque do "social", seriam, entre outros, os seguintes:

- a) Requisitos sociais prévios e obstáculos ao processo de

2 / Kowarick, Lucio. Estratégias do Planejamento Social no Brasil, Cadernos CEBRAP, nº 2, pág. 17.

3 / "Desarrollo Social y planificación Social: estudio de problemas conceptuales y prácticos en América Latina", pág. 48.

desenvolvimento;

- b) Estratificação social: características dos diferentes grupos e sua distribuição na pirâmide social; grau de diferenciação e de desigualdade atual e aceitável entre o nível de bem-estar dos grupos que estão no cimo e na base da pirâmide;
- c) Mobilidade social (especialmente vertical): possibilidades reais e desejáveis de acesso das pessoas integrantes dos grupos sociais mais baixos, aos níveis hierarquicamente mais elevados da estrutura social;
- d) Participação social: grau de participação, atual e desejável, dos diferentes grupos sociais, não só nos benefícios gerados pelo processo de desenvolvimento, mas também nas decisões que os afetam diretamente quanto a condições de vida e de trabalho e quanto ao modelo de sociedade que se pretende alcançar.

6. Também é muito comum a identificação entre o "social" e os chamados "setores sociais" (educação, saúde, nutrição, habitação, saneamento, previdência social etc).

Essa abordagem do problema, bastante em voga entre os planejadores econômicos, está associada a certos supostos, alguns dos quais se tentará explicitar:

- a) São esses "setores" os que se vinculam mais diretamente ao homem como beneficiário final do processo de desenvolvimento, produzindo bens e serviços finais que contribuem para elevar, de imediato, o bem-estar da população;
- b) A produção desses "setores" corresponde a bens e serviços que se vinculam mais diretamente à elevação do

consumo que ao aumento da capacidade produtiva nacional. Por isso, não seria possível admitir um modelo de desenvolvimento que desse exagerada ênfase à alocação de recursos nesses "setores", sob pena de sacrificar a longo prazo, o processo de desenvolvimento 1 /

7. Por último, está a aceção em que se caracteriza o "social" não tanto pela sua natureza ou conteúdo, mas pelos beneficiários prioritários das medidas que se pretenda executar. Assim, seriam "sociais" as políticas destinadas a favorecer os grupos mais pobres da população, possibilitando o atendimento das suas necessidades básicas. Contrariamente, não teriam tal caráter as ações orientadas ao melhoramento do bem-estar dos grupos que se encontram no cimo ou na parte média da pirâmide social 2 /

8. Cabe finalmente salientar que, em todas as aceções que aceitam a dicotomia social x econômico, é indispensável estabelecer a distinção entre países socialistas avançados e países desenvolvidos de economia de mercado, por um lado, e desenvolvidos e subdesenvolvidos, por outro.

1 / A teoria do "capital humano" considera, no entanto, que os investimentos nos "setores sociais" podem contribuir, em muitos casos, mais que os investimentos nos setores produtivos tradicionais para acelerar o processo de desenvolvimento.

2 / Este conceito do "social" associa-se à chamada "estratégia das necessidades básicas", propugnada, nos últimos anos, pelo Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento e pela Organização Internacional do Trabalho.

Os problemas sociais são diferentes em cada contexto e a prioridade das ações a desenvolver é bastante distinta em cada caso.

Os países de economia de mercado - desenvolvidos e subdesenvolvidos - dão muita ênfase à redução das desigualdades na distribuição da renda e dos níveis de bem-estar, 1 / procurando elevar as condições materiais de vida dos grupos pobres - minoria nos países desenvolvidos e maioria nos subdesenvolvidos. Os primeiros preocupam-se, além disso, com o atendimento de certos componentes "não materiais" do nível de vida para toda a população (cultura, lazer, grau de satisfação da população com os bens e serviços postos a sua disposição, segurança individual etc).

Nos países socialistas, onde em geral é melhor a distribuição da riqueza nacional, uma das maiores prioridades da política social é a elevação do bem-estar material de toda a população, em média normalmente mais baixa que a dos países de economia de mercado de similar grau de desenvolvimento 2 /

Desenvolvimento social e política social

9. Os diferentes conceitos do "social", antes analisados, levam necessariamente a várias posições na tentativa de ca

1 / Nos países subdesenvolvidos que adotam um modelo de economia de mercado, o melhoramento da distribuição da renda e a redução da pobreza só se transformam em objetivos prioritários depois de alcançados certos níveis de crescimento econômico.

2 / Esta afirmação é discutível se se adotam indicadores de desenvolvimento diferentes da renda per capita.

racterizar o "desenvolvimento social".

Assim, pode admitir-se que a cada acepção de "social" corresponde um conceito de "desenvolvimento social":

- a) Desenvolvimento (medido por um conjunto de indicadores) em direção a determinado modelo de sociedade considerado desejável;
- b) Elevação dos níveis de vida e melhoramento do acesso de todos os grupos sociais aos bens e serviços que se produzem;
- c) Redução dos obstáculos sociais e culturais (v.g. os tradicionais fatores de resistência à mudança identificados nos primeiros estudos de sociologia do desenvolvimento) e criação de pré-requisitos para o desenvolvimento (v.g. capacidade empresarial, recursos humanos de alto nível etc); redução das desigualdades entre as condições de vida nos diferentes estratos sociais e aceleração do processo de mobilidade vertical; maior participação dos distintos grupos sociais nas decisões que os afetam;
- d) Elevação dos níveis de "serviços" sociais postos à disposição da população (educação, saúde, nutrição, previdência social, habitação, saneamento etc);
- e) Melhoramento do nível de atendimento das necessidades básicas, particularmente dos grupos mais pobres da população.

10. Em suas relações com o "desenvolvimento econômico", são freqüentes algumas caracterizações do "desenvolvimento so

cial" consideradas inadequadas e que convém evitar:

- a) Uma concepção "residual" do social, segundo a qual ao desenvolvimento econômico corresponderia automaticamente o desenvolvimento social. Esta concepção esteve em voga em muitos países, mas atualmente tende a ser abandonada depois dos numerosos estudos que demonstraram que a dinamização do crescimento econômico, por si só, pode levar a um agravamento dos problemas sociais;
- b) Uma concepção "autônoma" do social - quer no sentido de ser "superior" ou estar "por cima" do econômico, ou de que "se opõe" ao econômico. Pode acontecer que os fatores sociais sejam considerados de grande importância na explicação e na composição de certos fenômenos ou processos (por exemplo, resistências culturais à modernização, o binômio dominação e dependência nas relações internacionais e na estrutura de poder nacional, a articulação política para o comércio externo etc); isso não deve, porém, significar que as ações a realizar tendam a colocar a dimensão econômica numa posição marginal, o que poderia tornar inviável o processo que se quer iniciar, reforçar ou reorientar;
- c) Uma concepção "assistencialista" do social, em que o Estado e os estratos altos se consideram obrigados, por motivos éticos, a contribuir para melhorar as condições de vida dos grupos menos favorecidos. As limitações dessa concepção são de dois tipos. Por um lado, não se ataca o problema estrutural das desigualdades nos níveis de bem-estar dos diferentes estratos. Por outro, como em todo assistencialismo, o beneficiário não participa, de nenhum modo, nas ações que se destinam

a melhorar o seu nível de vida; dessa forma, se estimu-
la o parasitismo social e se desperdiça um potencial
produtivo significativo que poderia ser mobilizado pa-
ra criar os bens e serviços destinados a satisfazer as
necessidades daqueles grupos;

d) Uma concepção "instrumentalista" do social em que es-
te é valorizado em função de suas conseqüências econô-
micas. "A abordagem inerente deste esquema reduz os
fins sociais a termos estritamente utilitaristas, on-
de pãssam a ser simples lubrificantes da engrenagem eco-
nômica (...). Seria, por exemplo, calcular o grau e o
montante da escolaridade em função do tipo e quantida-
de de empregos que a economia é capaz de gerar, deixan-
do à margem aqueles que não são necessários para fazer
girar o tipo de modelo econômico projetado" 1 /

11. Para efeitos desse documento e dentro do contexto dos paí-
ses subdesenvolvidos, o centro de atenção da política so-
cial está na redução das desigualdades de renda e de bem-
estar, com o atendimento das necessidades básicas e con-
seqüente elevação substancial dos níveis de vida dos gru-
pos mais pobres da população. Tende-se, dessa forma, a
abandonar a identidade entre política social e política de
desenvolvimento e valorização de recursos humanos, por uma
parte, e política social e política dos "setores sociais"
por outra, que a maioria dos países em desenvolvimento a-
ceitou na década dos sessenta.

Dentro dessa orientação, os temas prioritários a consi-
derar seriam:

1 / Lucio Kowarick, op. cit. págs. 24 e 25.

- a) Estudo de possíveis alternativas ou modificação nos modelos de crescimento adotados, a fim de procurar alcançar mais rapidamente um melhoramento da distribuição da renda e garantir, em um prazo mais curto, o atendimento das necessidades básicas dos grupos mais pobres;
- b) Avaliação do impacto redistributivo ou concentrador de renda, de medidas que se adotem ou se proponham na área econômica, a fim de apresentar, quando seja necessário, medidas corretivas destinadas a assegurar-lhe o caráter "social" (no sentido em que aqui se apresenta);
- c) Estudo de programas e medidas específicas de política destinados a favorecer os grupos de baixa renda;
- d) Valorização da política de emprego como o centro de uma política de distribuição de renda e de atendimento das necessidades básicas da população, a fim de evitar as tendências "assistencialistas" de certas políticas redistributivas de uso freqüente;
- e) Orientação da ação dos chamados setores sociais - educação, saúde, nutrição, previdência social, habitação, saneamento etc - no sentido de:
 - i. Assegurar atenção prioritária aos grupos mais pobres, adaptando, para tal fim, os conteúdos dos seus programas, as tecnologias e as formas organizacionais que utilizam.
 - ii. Procurar, nas ações previstas em cada um dos setores sociais, maximizar o impacto emprego e renda, pensando não só na eficácia direta dos programas em termos de número de beneficiários aten-

dados e de custo dos serviços prestados, mas também na possibilidade de utilizar tecnologias e formas de organização de produção para a prestação de serviços, que permitam absorver mais mão-de-obra e contribuir para o melhoramento da distribuição da renda.

- iii. Promover o avanço científico e tecnológico nos respectivos campos (formação de pessoal; aquisição, incorporação, adaptação e criação de tecnologias), como apoio à política de fortalecimento de um processo de desenvolvimento nacional autônomo.

CAPÍTULO 2 - PROJETOS SOCIAIS E SUA VIABILIDADE

Conceito de "projeto social" ou "projeto nacional"

12. Entende-se por "projeto social" o modelo de sociedade que se pretende alcançar e o caminho a seguir para tal fim, dentro das possibilidades e limites históricos de cada país e com a utilização do planejamento sócio-econômico como instrumento principal 1 ✓
13. De acordo com a ótica adotada neste documento, o núcleo de um "projeto social" é o nível desejado e a forma de satisfação das necessidades básicas de toda a população - com maior prioridade para os grupos mais pobres - e a redução das desigualdades nos níveis de bem-estar dos diferentes estratos sociais.

1 / O Instituto Latino-Americano de Planificação Econômica e Social (ILPES) da ONU utiliza a expressão "imagem-objetivo" em lugar de "projeto social". Alguns autores, como por exemplo, Oscar Varsevsky (Proyectos Nacionales - Planteo y estudios de viabilidad, Ediciones Periferia S.R.L., 1971), falam de "Projeto Nacional". "Projeto, por que colocaremos nossa vontade e forças a serviço de sua realização; Nacional, porque se refere ao país inteiro, sem prejudicar se o país também adotará ou não, nem acreditar que requer unanimidade ou consenso de todos os grupos sociais". Op. cit., pág. 9.

14. Quanto às possibilidades e os limites históricos mencionados, peculiares a cada nação, deve-se esclarecer que se enquadram no contexto das divisões ideológicas dos sistemas político-econômicos internacionais, de onde se podem extrair duas grandes opções, - o projeto social capitalista e o socialista - , considerando, dentro de cada uma delas, os países desenvolvidos e subdesenvolvidos. É papel básico do planejamento coadunar as possibilidades dentro dos "limites históricos" de cada país, que têm caráter econômico (por exemplo, disponibilidade de recursos naturais, nível tecnológico-etc), político (posição na constelação internacional de poder, estrutura interna de poder etc), cultural (tradições, valores etc). Assim, a percepção realista das possibilidades e dos limites históricos de cada país oferece a base para definir o raio de ação do planejamento, e, conseqüentemente, para a adequação do projeto social com a realidade.

15. Na formulação de um "Projeto Social", devem observar-se alguns princípios gerais e orientações específicas de caráter instrumental, indicando-se, entre outros, os seguintes: 1 /

a) "Um Projeto Nacional não deve formular-se em termos de taxas de crescimento ou outros indicadores quantitativos globais, mas em termos de cumprir - durante um longo período de tempo - um conjunto de diversos objetivos simultâneos que expressem com clareza todos os aspectos ideológicos. Para tanto, tais objetivos de

1 / Os "princípios" e "teses" que se apresentam nos itens seguintes foram tomados de Oscar Varsavsky, op. cit. páginas 25 e seguintes.

vem definir-se primeiramente em suas características qualitativas e só depois quantificar-se para os diferentes grupos de população".

b) "Os objetivos nacionais devem estabelecer-se em termos de necessidades humanas, individuais e coletivas, materiais ou "espirituais", de todos os tipos. Um Projeto Nacional tem que indicar:

- de quais necessidades deve preocupar a sociedade (deixando o resto para que cada indivíduo as satisfaça por seus próprios meios).
- em que forma e grau e em que prazos propõe satisfazê-las para cada grupo de população"

c) As necessidades humanas devem incluir quatro grandes categorias:

- Necessidades físicas (alimento, vestuário, habitação e serviços complementares, saúde, transporte etc).
- Necessidades sociais (previdência social, acesso à informação e comunicação; necessidades referentes ao núcleo social básico-família; forma de urbanização; igualdade na distribuição da renda e do prestígio; garantias das liberdades individuais etc).
- Necessidades culturais (educação e treinamento; lazer, esportes; satisfação no trabalho etc).
- Necessidades políticas (participação nas decisões; autonomia nacional; propriedade individual - garantias e limites; liberdade para modificar o "Projeto Nacional"; métodos de resolução de conflitos sociais; política com relação ao tamanho e estrutura

da população; estrutura institucional - organização e tipo de instituições).

d) "Cada possível proposta, opção, meta ou alternativa para satisfazer, em alguma medida, uma necessidade deve ser tão explícita e concreta como para permitir estimar:

- seus custos físicos de produção (recursos que se necessita utilizar)
- grau em que satisfaz as expectativas dos destinatários.
- efeitos que pode ter sobre o cumprimento das demais metas".

e) Um Projeto Nacional não pode referir-se a um prazo inferior a 30 anos, ou seja, aproximadamente uma geração. Isso porque há certas decisões-chave - como as demográficas e educacionais - cujos efeitos só se notam claramente depois de um par de décadas.

Uma vez formulado, o Projeto deve ser atualizado periodicamente.

Deve-se considerar que é indispensável não só estabelecer a visão ou imagem para o ano-meta, como também definir o caminho necessário para alcançá-lo e estabelecer objetivos para anos intermediários.

f) Uma vez caracterizado o "Projeto Nacional" e estabelecidas as metas a longo prazo, deve-se procurar testar a sua viabilidade física, social e política.

A viabilidade física refere-se à disponibilidade de fatores de produção. A viabilidade social

ou "distributiva" está ligada à possibilidade de solucionar os conflitos de interesses, de forma a permitir que se faça chegar aos beneficiários propostos os bens e serviços produzidos. A viabilidade política se dá quando, além de existirem, teoricamente, os mecanismos sociais para a distribuição, estes são postos em movimento através dos detentores do poder que estão dispostos a defender os interesses dos beneficiários finais das metas fixadas.

"Projeto Social" capitalista

16. Estereotipando as posições, é possível afirmar que o capitalismo considera as desigualdades sociais como um fenômeno normal, ligado fundamentalmente às diferenças individuais quanto a capacidades, aspirações, e potencial para transformar estas em realidade. O "projeto" capitalista preocupa-se, portanto, apenas em reduzir as desigualdades extremas ou "em distribuir, de modo mais equânime, as desigualdades" ^{1 /}, sem pretensões ou interesse em alcançar uma sociedade igualitária. Por trás da proposta capitalista está a ótica da pirâmide sócio-econômica e a idéia de que a estratificação social é um fenômeno histórico estrutural inevitável.
17. A ótica da pirâmide sócio-econômica sugere que a metáfora da pirâmide se aplicaria à sociedade: não há pirâmide que não tenha uma cúpula menor que a base, mas, dentro deste limite estrutural, admitem-se configurações variadas, desde a dos países mais desenvolvidos, em que a pobreza

1 / Pedro Demo, "Desenvolvimento e integração social" in Comunicado Mensal da CNBB, Nov. 1972.

tem caráter residual (a base da pirâmide é menor, a parte média é mais larga e o cimo, embora mais estreito, não apresenta diferenças muito marcantes em relação à parte média), até a configuração dos países subdesenvolvidos, onde se dá o contrário (a pirâmide tem a base mais larga e o vértice mais estreito).

O "projeto social" capitalista concebe, deste modo, uma convivência possível com a desigualdade social, forjada através de um planejamento que conseguiria reduzi-la a níveis suportáveis e desejáveis. A existência inevitável de estratos altos e baixos seria compensada pela concentração da maioria dos membros da sociedade entre os extremos, ou seja, por um forte estrato médio.

18. Aceitando o ponto de partida, segundo o qual a desigualdade social é um fenômeno inevitável, mas regulável, a viabilidade do projeto social capitalista se remete à capacidade de propiciar permeabilidade suficiente - ou seja, mobilidade social - entre os estratos.

Mobilidade social vertical - a mais importante no modelo em exame - significa concretamente que os estratos sociais não são estanques. Embora possa haver também o descenso social, o "projeto" capitalista supõe sempre a perspectiva de "subir na vida", expressa na idéia de que as pessoas não encontram, em sua situação de origem, um obstáculo definitivo para ascender socialmente. Com certeza é falaciosa a imagem de uma sociedade inteiramente aberta, como se a mera dedicação ao trabalho garantisse o enriquecimento, na projeção ideológica e simplista do "self-made man". O que se tem em mente é uma sociedade que, através dos mecanismos da competição e outros da chamada "economia de mercado" e/ou de uma política social planejada,

construa adequados e suficientes canais de ascensão social, capazes de permitir aos estratos baixos condições de galgar os estratos médios e, conseqüentemente, aumentar a sua participação real nos bens e serviços produzidos.

19. Certos autores, que utilizam a linguagem dos "estratos sociais", tendem a admitir que, no "projeto social" capitalista, a dicotomia entre os estratos extremos tenderia a desaparecer, assomando a imagem de uma sociedade solidária, satisfeita e equilibrada 1/. Desapareceriam as barreiras de classe; a sociedade se tornaria acentuadamente permeável, dependendo a ascensão social apenas do esforço individual.

A essa ótica se contrapõem os autores que julgam intransponível a dicotomia básica entre os estratos altos e baixos e preferem utilizar a linguagem das "classes sociais" 2/. A propriedade dos meios de produção seria um marco divisor qualitativo, de tal sorte que qualquer aproximação possível entre os extremos não deveria encobrir a realidade básica de uma impermeabilidade radical. Esta concepção admite a "inviabilidade social" do capitalismo, por ser este essencialmente baseado na exploração do trabalho pelo capital.

Sem tomar partido nesta polêmica, é possível considerar uma posição intermediária em que, embora se reconheçam certos aspectos concentradores do modelo capitalista, também se constata a trajetória histórica das socie-

1 / R. Stavenhagen. "Estratificação Social e estrutura de classes", in Estrutura de classes e estratificação social, O.G.Velho e outros, Zahar, 1971

2 / R.Blackburn (ed.) Ideology in Social Science, Fontana/Collins, 1972

dades que conseguiram reduzir consideravelmente os antagonismos e as desigualdades sociais extremas, através da proliferação e do fortalecimento dos estratos médios.

20. Na perspectiva desenvolvida neste documento, os estratos médios adquirem um papel estratégico central, pois representam, na teoria e na prática, a fórmula de viabilidade do "projeto social" capitalista. Esse papel estratégico se evidencia em três funções básicas, na tentativa de regular os conflitos e reduzir as desigualdades sociais extremas:

- a) Função econômica. É de central importância para a economia de um país a criação e sustentação de um amplo mercado interno consumidor. Assim, o dinamismo na formação e fortalecimento dos estratos médios com maior poder aquisitivo e maior capacidade de consumo, estimulará a atividade econômica em geral.
- b) Função política. Por haverem experimentado a ascensão social, geralmente se pode admitir que os estratos médios manifestam uma tendência ao conservadorismo, desde o mero desinteresse ("tanto faz o regime, o que importa são as vantagens sócio-econômicas") até o interesse declarado pelo sistema, que estaria proporcionando a esperada mobilidade vertical. Pode-se aceitar que a grande estabilidade política dos regimes capitalistas desenvolvidos se deve, em grande parte, aos numerosos e fortes estratos médios que, mesmo quando apelam para intervenções de classe (por exemplo, greves) procuram vantagens principalmente de tipo econômico e de nível de bem-estar, não pretendendo questionar o modelo 1 / ou subverter a ordem.

1 / O questionamento do regime só se dá quando este se mostra incapaz de permitir a ascensão social e as vantagens econômicas.

c) Função social. A participação na produção dos bens e serviços, na utilização destes, e a possibilidade de intervir nas decisões que afetam a sua condição de vida e a consecução do "projeto social" proposto, é fundamental para o equilíbrio social. Embora tenham consciência de não estarem no cimo da pirâmide, os estratos médios se sentem compensados satisfatoriamente no sistema, porque adquirem uma participação importante nos benefícios e influem em grande medida nas decisões. Dessa forma, se constituem num grupo de defesa da ordem vigente, de manutenção da estabilidade e de minimização de conflitos, contribuindo para um ambiente extremamente funcional ao dinamismo do mercado capitalista, interessado fundamentalmente no lucro.

21. Em termos sócio-políticos, todo sistema se coloca o problema da legitimação, entendendo-se por isto que ele seja capaz de gerar uma estrutura social e um desempenho econômico assumíveis como satisfatórios pela maioria dos membros. Assim, um modelo se considera socialmente viável, quando dispõe de uma concepção teoricamente sustentável de projeto social e consegue efetivá-lo na prática, dentro do objetivo geral da redução das desigualdades sociais.

No caso dos países subdesenvolvidos, a viabilidade do projeto capitalista tem sido muito contestada. Embora tenham conseguido, em muitos casos, alcançar níveis de crescimento da produção bastante elevados, os modelos capitalistas não vêm sendo capazes, nos países subdesenvolvidos, de reduzir as desigualdades de renda e de níveis de bem-estar. Ao contrário, há muitos exemplos que mostram uma tendência à concentração da riqueza e ao aumento das

desigualdades nos países que os adotam 1 ✓ (pelo menos na primeira fase de implantação do "modelo").

A viabilidade do "projeto social" capitalista nos países subdesenvolvidos fica, assim, dependente da capacidade, a nível político, de forçar o processo a assumir características distributivas. A par da base econômica indispensável para a distribuição (nível de "riqueza nacional" existente e ritmo do crescimento dessa riqueza), dois elementos, de caráter político, assumem um papel fundamental: em primeiro lugar, está o grau de organização e de participação dos trabalhadores - os mais interessados no acesso a maiores níveis de renda e de bem-estar - geralmente concretizado nas formações sindicais dentro das regras de jogo democráticos; em segundo lugar, está a ação direta do Estado em benefício dos grupos mais pobres, para compensar a tendência natural concentradora do "modelo". 2 ✓

-
- 1 ✓ Os defensores da adoção do "projeto social" capitalista pelos países subdesenvolvidos consideram que a concentração da renda e o aumento das desigualdades correspondem à etapa inicial do projeto, quando se necessita aumentar a poupança e o investimento. Numa segunda etapa, depois de alcançados níveis mais elevados de produção, haverá possibilidade de adotar políticas específicas para reduzir as desigualdades.
- 2 ✓ A história da mobilidade vertical nos países hoje desenvolvidos confirma amplamente a importância desses dois elementos.

CAPÍTULO 3 - PLANEJAMENTO SOCIAL

A. Formas de medição e de avaliação do desenvolvimento social

a) Indicadores sociais de situação e de desempenho

Conceitos

. A necessidade de realizar um diagnóstico da situação social como base para intervir no processo de desenvolvimento leva naturalmente à questão de identificar as áreas relevantes para compreender o social em seu conjunto, à seleção das variáveis significativas e à tentativa de quantificá-las.

. Este esforço de avaliação do social implica a existência de um modelo explicativo e normativo prévio - explícito ou implícito - sobre a sociedade, os fatores que condicionam a sua estrutura e a sua dinâmica, os valores positivos e negativos que se devem fortalecer ou debilitar etc.

. A organização de um sistema de indicadores serve a esse propósito. Por uma parte, o indicador social corresponde a "uma estatística de interesse diretamente normativo que facilita julgamentos concisos, compreensivos e equilibrados acerca da condição de aspectos maiores de uma sociedade. Em todos os casos, é uma medida direta do bem-estar (welfare) e está sujeita à interpretação de que, se mudar na direção 'certa', enquanto os outros elementos permanecem idênticos, a situação melhora, ou o povo 'vai melhor' " 1). Por outra, é um instrumento de avaliação da política social, pretendendo "indicar quanto bem-estar uma determinada política está oferecendo ao respectivo povo" 2) e em que

United States Department of Health, Education, and Welfare. Toward a Social Report, 1969, pág. 97.

Pedro Demo, Indicadores Sociais, Centro João XXIII, Dep. de Publicações, Série I, Pesquisas, Textos Preliminares, Rio, 1973, pág. 19

medidas os níveis de bem-estar detectados. são resultado das medidas de política adotadas em cada área do social.

"Sem pretender uma definição precisa do termo, é possível dizer que os indicadores sociais são elementos construídos, com base em observações e, em geral, de tipo quantitativo, que nos dizem algo sobre algum aspecto da vida social em que estamos interessados ou sobre mudanças que nele se estão verificando. (...)

Em primeiro lugar, eles nos permitem descrever a situação ou as mudanças que nela se observam, tanto do ponto de vista objetivo quanto subjetivo. Em segundo lugar, eles nos provêem de dados a serem analisados se desejamos compreender, em termos objetivos ou subjetivos, porque os fenômenos dão de tal forma ou porque certas mudanças se verificaram. As explicações sobre as situações objetivas e subjetivas se apresentarão, em geral, em diferentes termos. Em terceiro lugar, dado um conhecimento da situação, devem introduzir-se as políticas para melhorá-la, tanto objetiva como subjetivamente, e o indicador serve para mostrar se se observa ou não algum melhoramento depois da adoção de cada tipo de política. Devido ao fato de que outras mudanças se estão verificando ao mesmo tempo em que se põe em prática determinada política, haverá geralmente certa dificuldade em isolar o efeito desta, mas, em princípio, isso é possível se se dispõe de um conjunto de informações e de um modelo explicativo suficientemente detalhados" 1) .

. Há muitas polêmicas sobre o que se pode esperar de um sistema de indicadores sociais.

1) United Nations, Toward a System of Social and Demographic Statistics. Department of Economic and Social Affairs, Statistical Office, Studies in Methods, Series F, no. 18, New York, 1975.

Assim, por exemplo, K. C. Land ¹⁾ notã que hã, comumente, três expectativas depositadas nos Indicadores Sociais. Em termos de decisões, poderiam ajudar:

- a) a avaliar programas específicos;
- b) a desenvolver um sistema de prestação de contas da situação social (balanço);
- c) a alocar objetivos e prioridades.

Essa posição foi muito criticada por Sheldon e Freeman ²⁾, que consideraram que, embora os indicadores sociais possam ser usados para auxiliar o processo decisório e a adoção e avaliação de políticas, é ingênuo pensar que permitam, por si mesmos, a tomada de decisões e o estabelecimento de prioridades. "Prioridades dependem mais dos objetivos e valores nacionais do que de dados acumulados. O contrário seria supor que todo governo segue automaticamente o que se poderia chamar de racionalidade sugerida pelos conjuntos de indicadores" ³⁾.

Assim, estes autores reduzem os sistemas de indicadores sociais a objetivos mais modestos, devendo possibilitar a preparação de:

- a) um relatório descritivo;
- b) uma análise da mutação social;
- c) uma prognose de eventos futuros e da vida social ⁴⁾.

"Em termos gerais e tentando dar um apanhado sucinto à intenção básica dos Indicadores Sociais e de suas categorias analíticas principais, poderíamos construir o seguinte quadro:

-
- 1) "On the definition of Social Indicators" in The American Sociologist, 6, 1971. Referido por Pedro Demo, Indicadores Sociais, Centro Joao XXIII, Dep. de Publicações, Série I, Pesquisas, 1973.
 - 2) E.B. Sheldon and H.E. Freeman, "Notes on Social Indicators; Promises and Potential", in Policy Sciences, 1, 1970. Citado por Pedro Demo, op.cit. pág. 20.
 - 3) Pedro Demo, ibidem.
 - 4) Citado por Pedro Demo, ibidem.

INDICADORES SOCIAIS 1)

INTENÇÃO	TOMAR O PULSO À NAÇÃO (REFLETIR O <u>STATE OF A NATION</u>)
CONCEITO CATALISADOR	BEM-ESTAR SOCIAL GERAL
NÍVEIS ANALÍTICOS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Estrutura social 2. Desempenho social 3. Mutações e conflitos 4. Avaliação do planejamento 5. Avaliação de políticas 6. Prognoses 7. Crítica valorativa

Seleção de Indicadores

• O nível de desenvolvimento em que se encontra um país e o "modelo" sócio-econômico adotado ou em direção ao qual preten de orientar-se, leva à necessidade de dar diferente ênfase às distintas áreas ou conteúdos e a utilizar variados conjuntos de indicadores, nas diversas situações verificadas.

Assim, por exemplo, num país que adota um "modelo" capita - lista, certas prioridades do modelo devem refletir-se na sele ção que se venha a realizar com referência às áreas e indicado res. Fenômenos e processos como, por exemplo, mobilidade so cial vertical, participação e consulta no processo decisório, grande satisfação das aspirações individuais, respeito aos di reitos e garantias individuais, relações entre Estado e indiví duo, entre outros, devem ser captados pelo sistema de indicado res que se adote.

1) Pedro Demo, op. cit. pág. 23.

Já num país que opta por um "modelo" ou "estilo" socialista, as prioridades estão na medição das condições materiais de vida e da redução das desigualdades sociais.

No entanto, é interessante observar que, nos países subdesenvolvidos, qualquer que seja a opção em termos de modelo sócio-econômico, os sistemas de indicadores tendem a aproximar-se quanto às prioridades que levam em consideração. Assim, valorizam-se muito aspectos como o grau de satisfação nas necessidades básicas dos grupos mais pobres da população e o emprego, como forma de obtenção da renda que permita satisfazer àquelas necessidades. Os elementos materiais referentes ao bem-estar tendem a ganhar maior importância e, em geral, os sistemas não se preocupam muito em tentar medir a percepção do beneficiário, quanto ao volume e à qualidade dos bens e serviços que lhe são destinados 1) .

Classificação dos indicadores sociais

Os indicadores podem ser classificados segundo vários critérios, destacando-se, entre outros, o conteúdo ou objeto de medição, a forma de captação, a forma de apresentação etc.

Uma primeira classificação corresponde a indicadores de fluxos e de stock (ou de situação).

"No curso de sua vida, a população tem necessidades recorrentes tais como alimentação, abrigo, assistência médica, educação etc. Tais necessidades são satisfeitas com um fluxo de bens e serviços obtidos pela população numa taxa de tantas

Como observa Raymond A. Bauer ("Detection and Anticipation of Impact. The Nature of the Task", in Social Indicators, Edit. by Raymond A. Bauer, The M.I.T. Press, 1973), há uma série de fatores que incidem na seleção das áreas e dos indicadores em cada país, destacando-se, entre outros, os seguintes:

- a) Capacidade de articulação e grau de poder dos grupos cujos interesses estão envolvidos nas áreas que se pretende medir;
- b) Susceptibilidade de medição do fenômeno;
- c) Grau em que o fenômeno é socialmente visível ou perceptível;
- d) Preferências e qualificações do pessoal da agência que coleta os dados.

unidades por unidade de tempo. Como 'satisfazer necessidades' significa 'receber bem-estar', isto significa que tal fluxo de bens e serviços traz um fluxo de bem-estar para a população. É evidente que a dimensão desse fluxo (ou a amplitude em que são satisfeitas as necessidades) deve ser também medida por unidade de tempo. É esse fluxo de bem-estar que se chama nível de vida. E o índice de nível de vida torna-se um instrumento para medi-lo. (...).

É possível, contudo, aproximar-se ao problema da satisfação das necessidades humanas (i.e. do problema do bem-estar), de uma forma diferente. Em vez de perguntar: 'Quanto a população recebeu daquilo que necessita num dado período de tempo?', é possível perguntar: 'Qual é a situação da população num determinado momento no tempo?'. A resposta a essa questão consistirá em informações sobre o estado nutricional, o estado de saúde, o estado de educação etc., que são características da população, observáveis num determinado momento do tempo (.....).

A situação do bem-estar, entendida dessa forma, deve ser medida pelo índice da situação do bem-estar (...). Algumas seqüências práticas se verificam. Os elementos de fluxo e de estado (situação), quando quantificados, pertencem a distintas dimensões (i.e. se expressam em diferentes tipos de unidades); não podem agregar-se para constituir um único índice (...).¹⁾

1) Jan Drownowski, On Measuring and Planning the Quality of Life, Mouton, The Hague, 1974, páginas 17 e 18. Esses indicadores também podem ser chamados de indicadores de situação (stock) e de prestação de serviços (fluxos).

Alguns preferem referir-se a indicadores de situação, que corresponderiam aos de stock, e de desempenho. Nestes últimos, além da idéia de fluxo, estão implícitas as noções de eficiência (rendimento interno) e de eficácia (rendimento externo), admitindo-se que haja uma relação de causalidade entre o desempenho realizado (às vezes acumuladamente durante um longo período de tempo) e a situação medida.

Também é possível classificar os indicadores de fluxo ou de desempenho em dois grupos: indicadores de oferta (ou de prestação de serviços) e de demanda (referentes ao grau de satisfação dos beneficiários com os bens e serviços que lhe são oferecidos).

Os indicadores de oferta são objetivos, "no sentido de que pretendem mostrar qual é a situação ou como esta se está modificando", enquanto os indicadores de demanda são subjetivos, "no sentido de que pretendem mostrar como a situação objetiva ou as modificações que nela se verificam, são vistas pela comunidade em geral ou pelos diferentes grupos que a integram. Não há razão para supor que os indicadores objetivos e subjetivos, referentes ao mesmo fenômeno, variem necessariamente no mesmo nível e na mesma direção, porque as preferências, atitudes e padrões da população podem modificar-se ou entrar em conflito" 1 ✓.

Quanto à forma de apresentação, os indicadores podem ser cardinais e ordinais.

"Um indicador pode ser mensurável em termos de unidades que lhe são específicas; sua magnitude será então mostrada pelo número dessas unidades. Isso significa que o indicador se ex-

1 ✓ United Nations. Toward a System of Social and Demographic Statistics. Department of Economic and Social Affairs, Statistical Office, Studies in Methods, Series F., no. 18. New York, 1975.

pressa em números cardinais", ou seja, trata-se de um indicador cardinal.

"Algumas vezes, contudo, pode ser difícil encontrar um indicador desta natureza, sendo necessário arranjar-se com um substituto. Neste caso, se usa um indicador que não pode expressar-se em tantas unidades, mas em termos de 'graus' que permitem transmitir a informação desejada. Assim, por exemplo, para avaliar a situação habitacional, necessita-se um indicador sobre a qualidade das casas. Torna-se difícil utilizar indicadores cardinais para esse fim, porque há inúmeras características que determinam a qualidade de uma casa. Consequentemente, o número de indicadores teria de ser muito grande e de natureza heterogênea. Em tal caso, em lugar de usar-se uma grande quantidade de indicadores cardinais, os casos podem ser classificados em: muito boas (primeiro grau), adequadas (segundo grau) e inadequadas. A informação sobre o número de casas em cada categoria expressaria, em forma aproximada mas significativa, a situação habitacional e poderia servir como um substituto aceitável para os indicadores cardinais. Os indicadores derivados desse tipo de operação classificatória são chamados indicadores ordinais. 1 ✓

Possibilidades de construção de índices agregados de bem-estar

. A necessidade de selecionar os indicadores verdadeiramente significativos para a avaliação da situação ou do desempenho conduziram a duas tendências entre os especialistas em construção de indicadores sociais.

. A primeira consiste em estabelecer, para cada área do social, uma lista mais ou menos exaustiva dos indicadores que serviriam para captar as principais características dos fenômenos

em estudo.

Esta posição corresponde, em linhas gerais, à do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), da UNESCO e, na América Latina, da CEPAL 1 ✓. Muitos países (v.g. EE UU, Japão e o Brasil, entre outros) também preferiram adotar essa orientação 2 ✓.

As principais vantagens dessa forma de apresentação são as seguintes:

- a) A informação desagregada permite realizar análises detalhadas dos vários subsetores, possibilitando muitas vezes a detecção das causas dos fenômenos observados;
- b) A desagregação dá ensejo a realizar análises mais objetivas, reduzindo os perigos do subjetivismo na seleção dos indicadores e na escolha dos pesos, indispensáveis ao processo de agregação.

A principal desvantagem reside, por sua vez, no fato de que a multiplicidade de informações, de diferente grau de importância para o conhecimento dos fenômenos e avaliação dos processos dificulta a visão global e a captação dos elementos verdadeiramente significativos sobre o estado e a evolução do social.

A segunda posição consiste em tentar combinar os vários indicadores, a nível de cada campo do social (educação, saúde, habitação, emprego, renda etc) ou num único agregado que permitisse avaliar a situação social em seu conjunto. Este índice seria uma contrapartida, na área social, do Produto Interno

1 ✓ No Anexo I deste Capítulo, apresentam-se algumas propostas de Classificação de Indicadores Sociais.

2 ✓ No caso do Brasil, atualmente está em estudo a possibilidade de agregar indicadores, a nível das grandes áreas ou temas que integram o social.

Bruto, na área econômica.

Entre as várias tentativas de obter um Índice agregado de avaliação do bem-estar, podem mencionar-se os trabalhos do Instituto de Pesquisas Sociais das Nações Unidas (UNRISD) 1 ✓, os estudos de Jan Drewnowski (On Measuring and Planning the Quality of Life), e de Zygorunt Gostkowski (Toward a System of Human Resources Indicators for Less Developed Countries) 2 ✓

A vantagem principal do índice agregado é a de constituir uma forma sintética de captar a realidade social em seu conjunto. A sua elaboração apresenta, porém, tal grau de complexidade que tem levado a maior parte dos países e organismos internacionais a optar pela construção de indicadores desagregados para as diversas áreas do social.

O problema da ponderação a atribuir-se a cada indicador que se integraria no índice global ou setorial, é considerado o mais difícil, devido ao grau de arbítrio que enseja a decisão sobre os pesos 3 ✓.

-
- 1 ✓ UNRISD, Social and Economic Factors in Development, Report 3, Geneva, February 1966; Contents and Measurement of Socio-Economic Development, An Empirical Enquiry, Report No.70.10, Geneva, 1970.
 - 2 ✓ Uma apresentação, em forma sintética da metodologia de Drewnowski e de Gostkowskhi aparece em Jorge de Souza, Indicadores Sociais (mimeografado).
 - 3 ✓ Drewnowski considera que "há um claro paradoxo latente neste argumento, que parece haver escapado à atenção dos que o utilizam, ou seja, o fato de que a ponderação dos objetivos sociais (julgada impossível) na prática sucede a cada momento. Ao determinar as estratégias de desenvolvimento, ao estabelecer as metas dos planos, ao solucionar os problemas que se apresentam na execução das políticas e planos, tomam-se decisões que implicam ponderar os objetivos sociais uns em relação aos outros". Op. cit. pág. 27.

Entre as duas posições extremas - lista exaustiva de indicadores e construção de um índice global de bem-estar - apresentam-se algumas fórmulas de compromisso. Assim, por exemplo, Gostkowskí, referindo-se expressamente ao campo dos recursos humanos, propõe que:

"Somente para certas áreas delineadas no conjunto denominado recursos humanos, deveriam construir-se índices compostos; estes deveriam manter separados os seus diferentes componentes, de modo que as relações estruturais entre os mesmos pudessem ser facilmente avaliadas e interpretadas como elementos indicativos dos principais problemas oriundos do processo de desenvolvimento, planejamento e utilização de recursos humanos (...). Ademais, para cada índice composto setorial, dever-se-ia construir um indicador separado que mostrasse a dispersão interna (i.e., o grau de desajuste dentro do setor), ou seja, um perfil" 1 ✓ .

1 ✓ Zygmunt Gostkowskí (ed.) Toward a System of Human Resources Indicators for Less Developed Countries, The Polish Academy of Sciences, Institute of Philosophy and Sociology.

b) Avaliação econômica do social

Introdução

Ao lado dos indicadores sociais - que representam a tendência mais recente e a que permite avaliar, em forma integral, a realidade social e o desempenho das políticas e programas que pretendem modificá-la - pode mencionar-se a corrente da chamada economia dos recursos humanos, que tenta medir o impacto econômico das ações realizadas ou propostas na área social, como base para orientar a determinação de prioridades de investimentos e as decisões sobre alocação de recursos.

Três diferenças fundamentais apresenta a economia dos recursos humanos em relação à corrente dos indicadores sociais:

- a) Concentra-se na avaliação dos aspectos econômicos da realidade social, dando especial ênfase ao estudo da contribuição dos investimentos nos "setores sociais" sobre o crescimento econômico nacional e sobre o potencial produtivo das pessoas e do país; ¹/
- b) As análises e avaliações limitam-se praticamente ao setor educação incluindo, em alguns casos, o setor saúde;
- c) As avaliações são geralmente feitas em termos financeiros, enquanto, no caso dos indicadores sociais, dá-se predominância aos elementos físicos.

¹/ Hector Correa, no seu livro The Economics of Human Resources, assim a define:

"O estudo dos elementos que determinam a capacidade de trabalho dos homens e sua influência na produção, ou seja, a análise dos seres humanos como fatores de produção, constitui a economia dos recursos humanos"

Dentro da economia dos recursos humanos, o conceito de "investimento humano" ou de "investimento em capital humano" tem amplitude variável segundo os diferentes autores. Theodore Schultz ¹ / refere-se a cinco categorias consideradas de maior importância:

- a) recursos relativos à saúde e serviços, concebidos de maneira ampla de modo a incluir todos os gastos que afetam a expectativa de vida, o vigor, a capacidade de resistência e a vitalidade de um povo;
- b) treinamento realizado no local do emprego, inclusive programas de aprendizagem;
- c) educação formalmente organizada nos níveis elementar, secundário e superior;
- d) programas de educação de adultos, não organizados em empresas, incluindo-se, entre outras, as atividades de extensão rural;
- e) migração de indivíduos e de famílias, "para adaptar-se às condições flutuantes de oportunidades de empregos".

"À exceção do setor de educação, pouca coisa adequada se conhece a respeito dessas atividades" ² /

Com referência à saúde, alguns economistas empenham-se em determinar os efeitos dos progressos verificados no campo da saúde - incluindo as ações para melhorar as condições de nutrição e habitação - sobre a qualidade dos recursos humanos. Verifica-se, assim, por exemplo, que a "alimentação extra, em alguns países pobres, tem o atributo de um 'bem produtor'. Es

¹ / In O Capital Humano, Investimentos em Educação e Pesquisa, Tradução de Marco Aurélio de Moura Matos, Rio 1973.

² / Idem, pág. 42.

se atributo de alimentação, todavia, diminui à medida que o consumo de alimento sobe, e aí surge um ponto em que qualquer aumento posterior de alimentação torna-se puro consumo. A mesma coisa pode ser verdadeira em relação ao vestuário, à habitação e talvez aos serviços médicos ¹/

Quanto ao treinamento na empresa, há poucas dúvidas sobre o caráter positivo de sua contribuição para o aumento da capacidade produtiva do trabalhador e para a elevação dos níveis de produção e de produtividade da empresa. No entanto, há divergências de opinião quando se trata de medir e quantificar esse efeito positivo.

Com relação às migrações internas, os estudos realizados orientam-se em duas linhas. A primeira indica que a migração, particularmente a rural-urbana, eleva o nível de renda das populações que se deslocam (o nível de renda dos trabalhadores urbanos - inclusive os que vivem nos bairros periféricos e que se inserem no chamado Setor "Informal" - é superior, segundo tais estudos, ao dos trabalhadores rurais nas regiões de origem dos migrantes). A segunda preocupa-se, de modo especial, com as "deseconomias" geradas pelo afluxo de correntes migratórias às grandes cidades, onde inexistem oportunidades de emprego para pessoas de baixa qualificação ²/ e são cada vez mais elevados os custos de assentamento das novas famílias e de prestação dos serviços destinados à satisfação das "necessidades básicas" das mesmas.

Evidentemente, os efeitos negativos deveriam ser bem mais reduzidos, no caso de programas de migração interna contro

¹/ In O Capital Humano, Investimentos em Educação e Pesquisa, Tradução de Marco Aurélio de Moura Matos, Rio 1973 - pág. 42

²/ Observe-se que os contingentes migratórios são constituídos, em sua maior parte, de pessoas de baixa qualificação.

lados ou semi-dirigidos, em que os recursos públicos e mecanismos específicos de política fossem utilizados para favorecer o deslocamento de mão-de-obra de regiões onde ela é abundante, para regiões em que há oportunidades de emprego produtivo. No entanto, as experiências práticas de migração dirigida ou semi-dirigida, tanto na direção rural-urbano como rural-rural (v. g. a colonização), que se desenvolveram e desenvolvem no Brasil e em outros países, têm demonstrado quão difícil é manter sob controle o processo, e garantir, ao mesmo tempo, o seu caráter de movimento de massa, quantitativamente significativo para promover uma redistribuição espacial dos recursos humanos e da população em geral, mais acorde com as disponibilidades de recursos e as oportunidades de emprego.

Os principais métodos utilizados pelos economistas de recursos humanos - especialmente pela chamada economia de educação - são os seguintes: ¹ /

- a) a determinação da relação entre os gastos sociais (em particular em educação) e o crescimento da renda ou a formação de capital físico durante um período e num país determinado;
- b) a abordagem do "fator residual" no cálculo da contribuição da educação ao Produto Interno Bruto do país;
- c) as análises custo/benefício e o cálculo da "taxa de retorno" dos gastos sociais;
- d) a correlação entre os coeficientes de matrícula escolar e o PIB em diferentes países.

¹ / Vide Frederick Harbison e Charles A. Myers, Education, Manpower and Economic Growth, Mc. Graw-Hill, Inc., 1964.

Cláudio Moura Castro (Desenvolvimento Econômico, Educação e Educabilidade, U.E.G., Rio de Janeiro, 1972) refere-se apenas a três métodos:

- a) Comparações internacionais entre índices de recursos humanos e nível do PIB;
- b) Medição da contribuição da educação ao crescimento econômico através das funções de produção;
- c) Análises de custo/benefício.

Relação entre gastos sociais, renda e formação de capital Físico

Theodore W. Schultz analisou esta relação nos Estados Unidos da América durante o período 1900-1956 e demonstrou que "os recursos destinados à educação aumentaram cerca de três vezes e meia, a) em relação à renda em dólares dos consumidores, b) em relação à formação bruta de capital físico em dólares"¹/. Isso quer dizer que "a elasticidade-renda da demanda de educação foi de aproximadamente 3,5 por cento durante o período, ou, dito de outra maneira, que a educação, considerada como investimento, resultaria 3,5 vezes mais atraente que o investimento em capital físico".²/.

Schultz também tratou de medir o estoque total de "capital educacional" em diferentes épocas. "Calculou a cifra correspondente aos investimentos anuais em educação efetuados nos Estados Unidos, por decênios, entre 1900 e 1956, somando as possíveis rendas que as pessoas matriculadas nas escolas, colégios e universidades teriam deixado de receber (isto é, o 'custo de oportunidade' da educação), com os gastos correspondentes à educação formal de todos os tipos (levando em consideração a depreciação) (...). O acervo total de 'capital educacional', na força-de-trabalho dos Estados Unidos, subiu de 63 bilhões em 1900 e 180 bilhões de dólares em 1930 e a 535 bilhões em 1957, a preços de 1956. É também significativo que a relação entre o estoque de capital educacional e de riqueza reproduzível não humana (capital físico) se tenha elevado de 22% em 1900 a 42% em 1957"³/.

¹/ Citado por Harbison e Myers em Education, Manpower and Economic Growth.

²/ Harbison e Myers, op. cit.

³/ Idem, ibidem. Para maiores detalhes sobre a medição do estoque de capital em educação, vide Theodore Schultz, O Capital Humano - Investimentos em Educação e Pesquisa (capítulo "Mensuração de Alterações no Acervo de Capital da Educação).

A abordagem do "Fator residual"

Vários economistas trataram de estimar a proporção do incremento do Produto Nacional Bruto, durante um determinado período, atribuível a insumos de capital e trabalho, que podem ser medidos, e consideraram que o "resíduo" do crescimento, não explicado pelo aumento daqueles recursos produtivos, seria conseqüência, entre outros fatores, do melhoramento da qualidade da força-de-trabalho, por influência da educação.

O estudo de Edward F. Denison ¹ / pode ser considerado a contribuição mais importante nesse sentido. O "resíduo" calculado por ele se decompõe em vários elementos, sendo os mais importantes o "progresso dos conhecimentos" e as "economias de escala". A educação teria sido especificamente responsável por 21% do crescimento da renda real total e por 42% do crescimento da renda por pessoa ocupada, nos Estados Unidos, no período 1929 a 1957.

Também Héctor Correa ² /, trabalhando sobre dados dos Estados Unidos, conclui que, no período 1909 a 1949, 31% do incremento do PNB privado não agrícola se deveu aos insumos de mão-de-obra e de capital; 5.3%, ao aumento da educação da força-de-trabalho; 4,4%, à melhoria da capacidade de trabalho devido a melhores condições de saúde; e 59,3%, a outros avanços tecnológicos.

¹ / Edward F. Denison, The Sources of Economic Growth in the United States and the Alternatives before us, New York, Committee for Economic Development, 1962; e também "Education, Economic Growth, and Gaps in Information", The Journal of Political Economy (Supplement), 70, (October, 1962).

² / Hector Correa, The Economics of Human Resources, Den Haag Brokkerij Pasmans, 1962.

No Brasil, Carlos Geraldo Langoni ¹ /, usando metodologia similar, estimou em 20% a contribuição da educação para o crescimento nacional, no período 1950 a 1969.

As principais conclusões que se depreendem de tais estudos, são as seguintes:

- a) os "investimentos sociais" têm maior efeito sobre o crescimento econômico que os investimentos em capital físico;
- b) entre os "investimentos sociais", os "investimentos em educação" são os que, direta e indiretamente (como, por exemplo, quando atuam sobre o potencial de inovação tecnológica), mais contribuem para o desenvolvimento econômico.

No entanto, a metodologia utilizada em tais estudos é muito criticada, razão pela qual não se pode aceitar sem reservas as conclusões anteriormente mencionadas ² /.

Por outro lado, deve-se distinguir entre a rentabilidade de um investimento num primeiro período, em que há escassez dos recursos que se irão produzir, e a situação, no momento atual, quando grande número de países já superaram a etapa da carência generalizada de recursos humanos. É possível, nessa nova etapa, que, mais importante que o aumento do volume total de gastos no chamado "desenvolvimento de recursos hu-

¹ / Carlos Geraldo Langoni, A Study in Economic Growth: The Brazilian Case, Chicago University, 1970.

² / Segundo Cláudio Moura Castro (op.cit.pág.17), "a credibilidade destas mensurações depende, crucialmente, das seguintes condições:(i) aceitarmos uma função agregativa, da Família Coobb-Douglas, como uma construção que empiricamente descreve a realidade dos países examinados;(ii) aceitarmos que as dificuldades de avaliação de capital não invalidam nossos resultados empíricos;(iii) aceitarmos que os estatísticos disponíveis não são suficientemente más para comprometer as conclusões".

manos", seja a sua aplicação em forma seletiva naquelas áreas e campos estratégicos onde ainda se observa escassez.

Análises custo/benefício e cálculo da taxa de retorno dos investimentos em recursos humanos

A análise custo/benefício é uma técnica que permite optar entre várias alternativas de uso de recursos, comparando os custos previstos com os benefícios esperados. Utilizada inicialmente com referência aos investimentos em capital físico, foi posteriormente aplicada para estimar os resultados econômicos dos investimentos em educação. ¹/

A técnica da análise custo/benefício é utilizada quando se trata de estimar os resultados estritamente econômicos do investimento. No caso em que se procure avaliar os benefícios esperados e os custos previstos em termos econômicos e não econômicos, deve preferir-se a técnica da análise custo/efetividade²/

" A taxa interna de retorno na educação (ou em qualquer outro investimento) é definida como a taxa de desconto que iguala a soma do valor presente esperado dos custos incorridos na aqui

¹ / "Uma das nações fundamentais subjacentes nos estudos modernos sobre capital humano é que os gastos em educação são similares a outros investimentos, na medida em que eles envolvem custos na forma do uso de recursos correntes, na expectativa de recursos futuros. Assim, se os custos econômicos e os retornos da educação podem ser quantificados, a teoria da decisão do investimento e um de seus instrumentos centrais - a taxa de retorno - podem ser aplicados à determinação de uma melhor distribuição de recursos para a educação em geral, e dentro do setor educacional, em particular". Samuel Levy, "O Planejamento da Educação no Contexto do Desenvolvimento Econômico", in Revista Brasileira de Economia, R. de Janeiro, julho-setembro 1970.

² / Vide Mark Blaug, An Introduction to The Economics of Education, Penguin Books, 1972.

sição de educação, com a soma do valor presente esperado dos benefícios líquidos que podem ser atribuídos a ela. Pela distinção entre custos e benefícios sociais e privados, podemos computar taxas de retorno, privada e social: a primeira, que dá uma medida da lucratividade privada da educação, e a segunda, a sua produtividade social. (...) Como se supõe que o indivíduo - ao fazer sua decisão econômica no sentido de quanto e que tipo de educação deve adquirir - compara a lucratividade desse investimento em si mesmo, com outros modos em que ele pode gastar seus recursos, a taxa de retorno privado é uma indicação importante da demanda privada por educação. Por outro lado, como a educação é, em sua maior parte, suprida pelo Estado, a taxa de retorno social na educação, quando comparada com taxas de retorno de investimentos sociais alternativos, indicará se a educação (ou qualquer forma particular dela) é caracterizada por sub-investimento. É óbvio que a política governamental deve ser guiada não só pela referência à taxa de retorno social, mas também levar em conta a taxa de retorno privada. Pode-se supor que a taxa de retorno social, numa forma particular de treinamento profissional, seja bastante elevada, indicando sub-investimento, e ainda assim a taxa de retorno privada, bem como a demanda, seja relativamente baixa. Em tal caso, a política governamental deve-se orientar no sentido de alterar a relação entre os custos e os benefícios privados, com o objetivo de elevar a taxa de retorno privado e estimular a demanda privada" ¹/

A taxa de retorno privada da educação é calculada comparando - se as rendas esperadas, durante a vida ativa, pelas pessoas que alcançaram o nível de educação analisado, com os custos incorridos e previstos (incluindo-se nestes a perda de salários de-

¹/ Samuel Levy, op. cit. págs. 53/54.

vida ao não ingresso ao mercado de trabalho).

A maioria dos estudos para calcular as taxas de retorno privado da educação (e, nesta, dos diferentes níveis) foram realizados nos Estados Unidos e apresentam taxas de retorno da ordem de 10%. No Brasil, podem mencionar-se três estudos mais importantes: o de Carlos Langoni , o de Cláudio Moura Castro e o de Samuel Levy.^{1/}

As principais conclusões dos três estudos são as seguintes:

- a) "A educação primária gera consistentemente uma taxa elevada de retorno. Em outras palavras, os investimentos em educação elementar estão associados a aumentos consideráveis de renda, gerando taxas de retorno (da ordem de 20 a 40 por cento) que são amplamente superiores às aquelas usualmente encontradas para o capital físico (10 a 20 por cento)";
- b) "A educação universitária gera invariavelmente as menores taxas de retorno encontradas (10 a 15 por cento)";
- c) "A educação secundária está associada a taxas de retorno que usualmente se situam entre o da primária e a da universitária, mas que se caracterizam por flutuações erráticas e acentuadas. Em metade dos casos, o segundo ciclo secundário gera retornos maiores do que os do primeiro ciclo. Além dos erros introduzidos pela qualidade incerta dos dados, é forte a probabilidade de que haja varia

^{1/} Carlos Geraldo Langoni, op. cit.

Cláudio Moura Castro, Investment in Education in Brazil: A Study of two Industrial Communities, Vanderbilt University, 1970.

Samuel Levy, An Economic Analysis of Investment in Education in the State of São Paulo, Instituto de Pesquisas Econômicas, USP, 1969.

ções acentuadas de mercado para mercado, e, sem dúvida, parte da diferença poderá ser atribuída à diferença de metodologia de computação de taxas de retorno".

d) "Quando dividimos cada curso em duas partes, os dois anos iniciais e os dois anos finais, podemos encontrar três tipos de resultados:

(i) As taxas de retorno para o início e o fim não são significativamente diferentes; neste caso, temos que o investimento em educação é divisível.

(ii) Os primeiros anos apresentam rentabilidade superior; neste caso, então, diríamos que há produtividade decrescente dos investimentos naquele ciclo educacional.

(iii) Quando a rentabilidade é superior nos últimos anos, geralmente se diz que há um prêmio associado à conclusão do curso. Obviamente, não é plausível supor que se trate de alguma descontinuidade no processo educacional. É mais razoável supor que há empregos melhores e de maior potencial de aprendizado (learn by doing) em que o diploma é requerido. Mais importante ainda, existe um mecanismo de seleção natural, dentro do sistema escolar, tal que aqueles mais capazes, de maior energia e maior motivação são exatamente os que chegam ao fim do curso".

e) "No único caso examinado, o curso técnico industrial gera taxas de retorno elevadíssimas (35 a 40 por cento). Tendo em vista a natureza dos dados e do 'survey' executado, este resultado é bastante confiável, ainda que em educação técnica o que é válido para um

curso, em um mercado, não tenha validade alhures ou em especialidade diferente. Fica porém evidenciado que os cursos técnicos podem - como no caso examinado - ser investimentos de altíssima rentabilidade" 1) (Vide Quadro 1).

. As principais críticas a essas medições da rentabilidade privada da educação apresentam-se a seguir:

- a) As rendas que as pessoas de diferentes níveis de educação obtêm, refletem não só a educação formal recebida, mas também a formação no trabalho, a experiência, as diferenças de aptidões naturais, o status social, a renda da família (que permite obter mais educação) e outros fatores;

1) Cláudio Moura Castro, Desenvolvimento Econômico, Educação e Educabilidade, U.E.G. Rio de Janeiro, 1972, págs. 31 a 36.

- b) Os diferenciais de renda existentes em favor das pessoas que receberam mais educação, não refletem na contribuição desta ao aumento da capacidade produtiva dos indivíduos, mas apenas o efeito de convenções sociais, normas e valores vigentes e consolidados por muito tempo, assim como as imperfeições intrínsecas do mercado de trabalho ¹/;
- c) Os cálculos se baseiam em projeções feitas a partir de análises cross-section, desprezando-se, dessa forma, a melhoria que historicamente se vem verificando na

¹ / "Uma categoria especial de problemas, envolvendo amiúde imperfeições de mercado, é o credencialismo, ou efeito de triagem e filtragem na educação. O argumento pode assumir várias versões, mas, como denominador comum, todos denunciam o erro de se imputar à educação formal diferenciais de salário a ela correlacionados estatisticamente". Esta posição considera que "a educação dificilmente acrescenta alguma coisa à capacidade produtiva de seu portador. Contudo, a posse de um diploma é a 'credencial' requerida nos casos de numerosos empregos e ocupações altamente remuneradas". Aceita-se assim que a escola "é um sistema de filtragem para aqueles com maior habilidade e talento(...). As exigências de admissão e a competitividade do sistema educacional resultam na triagem dos menos capazes e pouco motivados. Desse modo, os que conseguem chegar ao fim e obter um diploma devem ser, supostamente, os mais bem dotados.

A escola se torna assim um sistema de testes vocacionais particularmente oneroso. Para o candidato é uma contingência irremovível. Para o empregador, em mercados onde há abundância de candidatos, é uma solução muito conveniente e barata, já que a educação é paga pelo candidato e, em geral, também pelo Estado". Cláudio de Moura Castro, "Pesquisas em economia da educação: uma agenda", Pesquisa e Planejamento Econômico, junho 1974.

qualidade da educação, bem como as futuras modificações previsíveis na oferta e demanda de recursos humanos (ou seja, podem refletir a situação de escassez de mão-de-obra qualificada; no entanto, à medida que maior número de pessoas recebam mais educação, certamente haverá alterações substanciais nos retornos que, em forma real, venham a receber em relação ao investimento realizado)¹ /

- d) A maior parte dos esforços realizados correspondem a medições da rentabilidade privada para os indivíduos que recebem educação. "São indiretamente medem os efeitos da educação sobre a produção do país, devido ao fato de suporem que, numa economia de mercado, as diferenças de renda refletem diferenças de produtividade. No entanto, os esforços coletivos realizados por diferentes grupos (tais como os profissionais universitários ou os trabalhadores manuais, por intermédio dos sindicatos) ou outros fatores, podem deformar as rendas relativas das várias categorias profissionais na economia nacional";² /
- e) "A análise de custo-benefício é uma técnica de microeconomia. Não podemos automaticamente transpor suas inferências para conclusões macroeconômicas, sem incorrer no risco de cometer uma falácia de composição (...). Alguns autores concluem, em vista disso, que os métodos microeconômicos não são instrumentos legítimos para se compreender os problemas fundamentais da economia da edu

¹ / Mark Blaug, op. cit. pag. 200.

² / Harbison e Myers, op. cit.

educação" ¹ /

Correlação entre os coeficientes de matrícula e o PIB em diferentes países

Um dos trabalhos mais importantes sobre esse tema foi preparado por Svernilson, Edding e Elvin, para a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). "Compararam os coeficientes de matrícula correspondentes a três grupos de idades (5 a 14 anos, 15 a 19 anos e 20 a 24 anos), em 1958 (ou no ano mais próximo), de vinte e dois países, com o PNB por habitante destes países, em dólares dos Estados Unidos, a preços de 1959. As correlações são mais notórias nos grupos de idades superiores" ² /

A principal conclusão dos autores é de que "um país com o baixo PNB por habitante não está em condições de ter a maioria de sua população entre os 15 e os 19 anos dedicada à educação a tempo integral, em lugar de estar empregado. Por outro lado, um país muito industrializado, com um elevado PNB per capita, não pode interromper, na idade de 14 anos, a educação da maioria dos jovens. Além disso, nos países ricos há uma grande demanda de educação

¹ / Cláudio de Moura Castro, "Pesquisa em Economia da Educação: uma Agenda", Pesquisa e Planejamento Econômico, Rio de Janeiro, junho de 1974.

Deve-se esclarecer que foram apontadas apenas algumas críticas, não sendo citados muitos dos argumentos que utilizam os partidários dessa técnica em sua defesa. Para um estudo mais detalhado, vide, entre outros, o artigo de Cláudio de Moura Castro e o livro já citado de Mark Blaug.

² / Harbison e Myers, op. cit.

como consumo corrente e uma grande margem de rendas disponíveis para satisfazer esta demanda (...)

Em geral, o nível de renda indicado pelo PNB per capita parece estabelecer o limite inferior do esforço educativo. No entanto, acima deste limite, há uma grande margem de escolha, determinada, quer pelas preferências dos consumidores privados, quer pela decisão política de realizar grandes investimentos em educação para acelerar o desenvolvimento econômico" ¹ /

. Um esforço mais amplo foi realizado por Harbison e Myers ² / que tentaram construir um "índice de recursos humanos" a partir de comparações de dados de vários países.

. No entanto, como observa Cláudio de Moura Castro, a "tentativa de explicar o desenvolvimento por meio de comparações internacionais gerou fortes críticas, reduzindo-se, ultimamente, as pesquisas nessa esfera". Além de outras limitações do método, "observa-se que as altas correlações entre educação e desenvolvimento são verificadas apenas quando se comparam países muito diferentes" ³ /

Comentários Finais

. A corrente da economia dos recursos humanos, apesar das li

¹ / Ingvar Svennilson, em colaboração com Friedrich Edding e Lionel Elvin, Targets For Education in Europe in 1970, vol. II, Policy Conference on Economic Growth and Investment in Education, OCDE, Paris, January 1962. Referido por Harbison e Myers, op. cit.

² / Vide Education, Manpower and Economic Growth

³ / "Pesquisa em Economia de Educação: uma Agenda", pág. 382.

mitações técnicas das metodologias utilizadas, teve o grande mérito de chamar a atenção dos planejadores e políticos para o importante papel dos recursos humanos no desenvolvimento econômico, não só como beneficiários finais mas como agentes e insumos críticos desse processo. Colaborou, assim, para o abandono da ótica que justificava os gastos em setores sociais em função dos "direitos" dos cidadãos a um certo nível de consumo indispensável para a satisfação de suas necessidades básicas. Os gastos em educação, saúde, nutrição e habitação passaram, então, a ser defendidos pela sua contribuição ao aumento da capacidade produtiva do homem, e, conseqüentemente, ao desenvolvimento econômico nacional.

Se, por um lado, isso permitiu uma maior destinação de recursos aos setores sociais - especialmente educação - por outro, admite-se que contribuiu para certos exageros e distorções perigosas como as que se indicam a seguir:

- a) Houve uma tendência, observada em escala mundial, e bem claramente na América Latina, de que os países subdesenvolvidos aumentassem em forma significativa seus gastos em educação, sem que isso tivesse maior impacto efetivo sobre o nível de desenvolvimento econômico alcançado ¹ / (talvez devido ao fato de que muitos dos re-

¹ / No caso específico dos países latino-americanos, a influência do comércio internacional, especialmente as flutuações nos preços dos seus produtos básicos de exportação, foi o principal elemento explicativo das variações nas taxas de crescimento econômico alcançadas em diferentes períodos.

- ... cursos destinados ao setor serviram mais para elevar as expectativas da população e estimular o consumo que, propriamente, para aumentar a produtividade dos indivíduos);
- b) Paralelamente, a preocupação com a elevação da produtividade das pessoas levou, em muitos casos, a uma concentração de recursos em alguns setores ou grupos e a uma ampliação exagerada dos estímulos e incentivos - particularmente os de tipo salarial - para algumas categorias profissionais "escassas", contribuindo para aumentar as desigualdades sociais e ampliar a brecha da distribuição de renda entre os mais ricos e os mais pobres;
- c) Abandonou-se a abordagem "humanística" do desenvolvimento social, dando-se maior ênfase ao dever dos indivíduos, em sua condição de recursos produtivos, de contribuir para o crescimento econômico, que ao seu direito de receber do Estado e da sociedade os bens e serviços para a satisfação, pelo menos, de suas necessidades básicas;
- d) Muitas vezes, a orientação, muito difundida, de que o aumento do gasto em "setores sociais" significa sempre um investimento, contribuindo automaticamente para o crescimento econômico do país e para o desenvolvimento do potencial dos indivíduos, sacrificou o uso mais adequado de recursos e a adoção de medidas mais efetivas no campo da distribuição da renda e do ataque ao problema da pobreza ¹ /

¹ / Não se pode acusar à economia dos recursos humanos de principal responsável pelas distorções mencionadas. Deseja-se, apenas, destacar a coincidência entre certos fenômenos negativos observados e muitas das colocações dos defensores dessa corrente. Seria difícil, porém, indicar em que medida existe uma relação de causalidade.

B. Planejamento Social

a) Introdução

Sem entrar nas discussões, já tradicionais, sobre a característica do planejamento, suas "etapas" e técnicas, de seja-se esclarecer que, nesta parte do Capítulo 3, serão adotados os seguintes pressupostos básicos que orientarão o desenvolvimento das seções apresentadas:

- a) Aceita-se a idéia do planejamento como um processo contínuo e não como um conjunto de etapas sucessivas (diagnóstico; prognose; formulação de objetivos e metas; determinação das políticas e respectivos instrumentos; execução, controle e avaliação). Isto significa que, embora na elaboração do primeiro plano se tenha que observar uma seqüência lógica de atividades, fases ou etapas - conhecimento da realidade, de definição das modificações que se pretende alcançar na realidade estudada, e proposta dos meios correspondentes, a partir do momento em que se começa a executar o plano, deve iniciar-se um processo de avaliação, que contribui com elementos para revisar o diagnóstico inicial, alterar metas e meios. Assim, as "etapas" passam a ser simultâneas e não sucessivas;
- b) Em matéria de planejamento social, não se admite que este possa constituir-se em um processo independente ou paralelo ao do planejamento econômico. A preocupação central reside em integrar os objetivos sociais e as respectivas políticas e instrumentos de ação no plano nacional de desenvolvimento, de modo

que este reflita fidedignamente as prioridades de modificação da situação social que o "estilo" de desenvolvimento escolhido pelo país propugne.

A amplitude do tema leva à necessidade de selecionar alguns pontos, que serão objeto de algumas considerações nos itens seguintes:

- a) O conteúdo do "social" previsto no plano de desenvolvimento;
- b) As estratégias e políticas globais para alcançar os objetivos e metas sociais;
- c) A forma de integração do "social" no Plano;
- d) O prazo para atingir os objetivos sociais;
- e) As técnicas de planejamento social utilizadas a nível global e dos "subsetores" que integram o social.

b) O conteúdo do "social" previsto no plano de desenvolvimento.

A maior parte dos planos de desenvolvimento, especialmente nos países subdesenvolvidos, inclui como "social" apenas um conjunto de objetivos e metas referentes a educação, saúde, nutrição e habitação. Os aspectos de distribuição de renda e de salários, quando expressamente considerados, se integram nos objetivos e na estratégia "econômica". O emprego é visto, em alguns, como um dos "aspectos sociais" e, em outros, aparece na parte econômica do diagnóstico e da estratégia.

Raros são os casos ¹⁾ em que, na estratégia do plano,

1) Na América Latina, o Plano de Desenvolvimento do Peru é talvez o único caso em que se dá a um objetivo social - a participação da população no processo de tomada de decisões, em todos os níveis, e nos

aparecem expressamente previstas, medidas destinadas a fortalecer os requisitos sociais prévios e a eliminar os obstáculos ao processo de desenvolvimento; a promover a mobilidade social vertical ascendente; a criar ou reforçar mecanismos e formas de participação social. Em geral, supõe-se que o cumprimento dos objetivos econômicos previstos e das metas estabelecidas no campo de educação, saúde, nutrição e habitação, serão suficientes para alcançar os objetivos sociais ou eliminar os obstáculos antes mencionados.

Embora todo plano inclua, implicitamente, uma estratégia em relação à estrutura de poder interna - v.g. medidas de apoio aos grupos dominantes atuais, de debilitamento de grupos opositores ao "modelo", de conquista do apoio de grupos indecisos (situados em posição estratégica) - nunca aparecem claramente indicados os objetivos a alcançar e os instrumentos de ação respectivos. Quanto às relações de poder externas, só em poucos casos aparecem referências explícitas no plano, em forma de objetivos ou de medidas de ação específicas - v.g. redução da dependência externa quanto a recursos, insumos e capacidade de decisão; aumento do poder de negociação do país frente à comunidade internacional; criação de blocos de caráter regional, segundo níveis de desenvolvimento ou em função de determinados produtos de exportação etc.

¹ / benefícios do desenvolvimento - uma prioridade sobre os objetivos econômicos e se propõem políticas explícitas e organismos poderosos para promover a "mobilização social".

Na América Latina, realizaram-se algumas tentativas de definir ou descrever modelos globais ou "estilos" de desenvolvimento, que servissem à formulação de estratégias ou de "Projetos Nacionais"¹ /, incluindo neles, explicitamente, variáveis políticas, sociais e culturais, ao lado dos variáveis econômicos.

Cada "estilo", com as características de "tipos ideais" de Max Weber, integraria os traços mais representativos das diferentes realidades analisadas e das diferentes opções, adotadas pelos países, ou possíveis em sua forma "pura" (as formas mistas, combinação de "estilos" ou de opções básicas não foram consideradas nos primeiros trabalhos realizados).

¹ / O primeiro trabalho efetuou-se na Venezuela, sob a orientação de Oscar Varsavsky. "Compararam-se - com um modelo matemático de umas 2 000 variáveis - três Estilos ou Projetos Nacionais, chamados 'Consumista', 'Autoritário' e 'Criativo', chegando-se a conclusões bastante interessantes, apesar de que a análise foi de caráter principalmente econômico e as variáveis políticas só figuravam implicitamente (...). O grupo venezuelano do CENDES prosseguiu com o trabalho (...), aperfeiçoando os resultados e fazendo algumas aplicações a problemas específicos".

O segundo ensaio, também incompleto, realizou-se na CEPAL em 1970. "Foram estudadas diversas variantes de um estilo análogo ao Consumista, como ilustração sobre as possibilidades do método". Oscar Varsavsky, Proyectos Nacionales - Planteo y estudios de viabilidad, págs. 16 e 17.

Outras aplicações se realizaram no Chile, na Argentina e no Peru. Devem mencionar-se, também, os trabalhos de Helio Jaguaribe, no sentido de definir modelos e estilos, econômica e politicamente viáveis, para os países da América Latina.

Em nenhum caso, porém, os resultados dos estudos e dos esforços foram incorporados, em forma significativa, às estratégias de desenvolvimento ou planos formalmente aprovados e em execução, nos diferentes países da Região:

No seu livro Proyectos Nacionales, Varsavsky analisa cinco estilos, estudando as características básicas de cada um deles e tecendo considerações sobre a sua viabilidade. Alguns dos "estilos" corresponderiam a opções já adotadas, formalmente ou de fato, por alguns países. Outros representam alternativas novas, ainda não aceitas em nenhum país ¹ ./.

O primeiro estilo é o Consumista (CONS), que coincide em boa parte com o "desenvolvimentismo", de base liberal e orientado cultural e tecnologicamente pela sociedade norte-americana.

Neste estilo, o "nível de consumo material é o mais alto possível, em bens e serviços de todo tipo. O conceito de cidadão torna-se equivalente ao de 'consumidor'. O consumo suntuário é a melhor medida de 'status' e prestígio.

Estimula-se a diversificação de modelos e suas mudanças rápidas, de um ano a outro. Os bens duráveis são substituídos muito antes de terminar sua vida útil e formam uma oferta de bens usados para os grupos de baixas rendas, introduzindo assim, nestes grupos, novas necessidades sentidas.

Os bens são tipicamente de consumo opulento; suntuários e de alto conteúdo supérfluo (...).

¹ / O estilo LUNA corresponde a uma alternativa não para um país, mas para a organizações de núcleos humanos fora do nosso planeta (v. g. colônias de astronautas). O estilo HIPPIE só pode ser considerado como opção para pequenos grupos.

O nível de rendas, neste estilo, é o principal critério para definir grupos sociais, e se admite, em princípio, uma grande mobilidade social, embora estaseja muito limitada na prática (...).

Esta orgnização social não permite incorporar a todos, segundo tais pautas de consumo, ficando fora um grupo crescente de 'marginais', cujo nível de vida é muito inferior ao do resto da população" ¹ /

O segundo estilo é o Autoritário (AUTO), no qual, os "valores principais são a autoridade e a ordem para a manutenção (com certa dose de modernização) da sociedade tradicional. Deseja-se uma nação forte, mas o realismo obriga a aceitar a liderança e o apadrinhamento de um dos grandes blocos mundiais. Deve, pois, manter um precário e quilíbrio entre o tradicionalismo e o modernismo".

O terceiro estilo - o criativo (CREA) - aspira a uma sociedade solidária, criativa, socialista e nacionalista.

Quanto ao nível de consumo material, procura as segurar a toda a população "um certo umbral ou nível mínimo de alimentação, vestuário, habitação, transporte, saúde, educação e segurança" ² / (os valores absolutos de cada mínimo vão-se elevando, à medida que o país se desenvolve). Pretende atacar, desde o início, o problema da distribuição da renda, reduzindo substancialmente as diferenças entre os grupos sociais no que se refere ao consumo de bens e serviços básicos. Os grupos marginais de-

¹ / Oscar Varsavsky, op. cit. págs. 173 e 174.

² / Varsavsky, op. cit. pág. 189.

saparecem a médio prazo, integrando-se como trabalhadores de baixa renda mas com um papel social definido.

Por outro lado, o estilo exige a participação e fetiva da população nos processos que a afetam e na tomada de decisões ¹ /

O quarto estilo - o Hippie (HIP) - procura o estabelecimento de "uma sociedade baseada na solidariedade interpessoal - o amor -, a recusa ao consumismo e a procura da 'realização pessoal' através de caminhos preferentemente não racionais, mas emotivos, místicos, que hiperexcitem a sensibilidade.

Busca-se a criatividade pelo lado artístico e artesanal, mas a de mais prestígio é a criatividade incomunicável, interna, alcançada em geral com auxílio de drogas e outras técnicas especiais.

A atividade produtiva é principalmente agrícola e artesanal, mas o consumo é muito mais diversificado - por exemplo, as drogas - o que requer grandes importações. O único exportável é o artesanato e algo de serviços(...), de modo que o poder de compra é insuficiente".

O "estilo" não tem viabilidade econômica, salvo com grandes transferências provindas do exterior. "Isso pode ocorrer quando esta sociedade é de tamanho muito limitado (...) e recebe constantemente presentes de seus amigos e parentes que vivem em outro sistema social capaz

¹ / Os três primeiros estilos são os únicos que podem ser considerados a nível de países. Alguns já estão representados na realidade latino-americana; em outros casos, os modelos nacionais vigentes correspondem a combinações dos estilos mencionados.

de produzir o que ao HIP lhe falta".

O estilo LUNA é o "adequado a uma colônia instalada na Lua ou em Marte, e cujo principal objetivo (...) é aprender a sobreviver num meio totalmente hostil, com a mínima ajuda possível da Terra.

Como faltam ali inicialmente os recursos naturais mais importantes - ar, água, alimentos silvestres - estes devem ser substituídos por uma capacidade instalada de produção inicial - e 'estoques' - que permita transformar o meio ambiente. Isso significa muitas máquinas e muitos conhecimentos especializados por parte da população (...).

Até certo ponto, os problemas sociais são análogos aos que encontraram todas as emigrações colonizadoras da antiguidade que se instalaram num meio hostil, sendo que, no caso em análise, o equilíbrio é muito mais delicado e portanto a solidariedade social, a lealdade, o cumprimento estrito de cada função assumem uma importância nunca vista na história" ¹ ✓

¹ / Varsavsky, op. cit. págs. 191 e 192.

No caso específico do Brasil, ¹⁾ o II Plano Nacional de Desenvolvimento 1975-1979 embora antecipe certas características globais do modelo de sociedade que se deseja atingir, utiliza um conceito mais limitado de "social" ao estabelecer a "Estratégia de Desenvolvimento Social" (Capítulo VI) e ao referir-se aos "Indicadores Econômicos e Sociais" (Quadro II do capítulo X).

A estratégia de desenvolvimento social inclui 4 grandes linhas de ação:

- i. Vinculação da política de emprego com a política de salários, a fim de criar a base para um mercado de consumo de massa;
- ii. Política de Valorização de Recursos Humanos, para permitir uma rápida elevação do nível de qualificação dos trabalhadores, um aumento de sua produtividade e de sua capacidade de gerar renda e para facilitar sua mais rápida assimilação pela moderna economia de mercado;
- iii. Política de Integração Social que inclui:
 - ativação de mecanismos destinados a suplementar a renda, as poupanças e o patrimônio do trabalhador, v.g. PIS-PASEP e política habitacional.
 - ampliação do conceito de previdência social, para cobrir, progressivamente, novas categorias da população, especialmente os grupos mais pobres.
 - a universalização progressiva da legislação trabalhista a todos os tipos de trabalhadores.

Maiores detalhes sobre o planejamento social no Brasil aparecem na PARTE II.

- iv. Política de Defesa do Consumidor, a fim de assegurar preços mais baixos para os bens de consumo básico, garantir a qualidade dos medicamentos e a qualidade e segurança dos veículos.

No entanto, não aparecem expressamente no II PND outros elementos que integram a "política social", tais como:

- i. A participação dos diferentes grupos, não só como beneficiários mas também como agentes das medidas de política que irão afetá-los;
- ii. A política referente à mobilidade e estratificação social;
- iii. A política de consolidação e/ou de modificação na estrutura de poder.

Por outro lado, ao referir-se aos Indicadores Sociais, o Plano cobre apenas as áreas dos chamados "setores sociais" - educação, saúde, previdência social - e o campo da "integração social", cujo conteúdo se limita a complementação da renda, formação do patrimônio do trabalhador e garantia do tempo de serviço ¹⁾.

c). As estratégias e políticas globais para alcançar os objetivos e metas sociais.

- . Cada "estilo", "opção", "modelo", "padrão" ou "estratégia" de desenvolvimento adotado pelos países, considera, com diferentes graus de prioridade, a solução dos problemas econômicos e sociais. Embora as questões básicas sejam, em última instância, bem semelhantes, e os objetivos últimos a atingir sejam, em muitos casos, praticamente os mesmos (o "bem-estar", o "crescimento econômico",

Como se verifica no Anexo I deste capítulo, o Sistema de Indicadores Sociais, instituído posteriormente à aprovação do II PND, tem uma cobertura mais ampla, embora ainda seja limitado para permitir uma avaliação integral do desenvolvimento social.

o "emprego", a "redistribuição da renda", a "satisfação das necessidades básicas da população" etc.), a ênfase que se dá a cada um deles é diferente e os passos a seguir assim como o prazo previsto para a solução dos problemas fundamentais variam significativamente em cada caso.

Em outras palavras, à medida que se alcança um maior grau de detalhe na instrumentação dos vários "modelos", "estilos" ou "estratégias", mais diferentes são os mecanismos adequados a cada caso. Isso significa que as políticas, instrumentos e ações não têm validade em si mesmas, mas dependem de sua coerência com os postulados do modelo e da estratégia global.

Paralelamente à questão da diversidade de "opções" ou "modelos" adotados, o nível de desenvolvimento em que se encontram os países, assim como a sua disponibilidade de recursos atuais e potenciais, exigem diferentes tipos de política e instrumentos de ação, para as várias realidades observadas.

Essa heterogeneidade de situações não vem porém, sendo reconhecida, em geral, nas formulações globais e estratégias propostas aos países subdesenvolvidos ou por estas adotadas. Assim, por exemplo, na América Latina, é comum a indicação de estratégias homogêneas para a Região¹⁾, sem levar em consideração as enormes diferenças existentes entre os países, quanto a nível de desenvolvimento, disponibilidades de recursos e poder para implementar os estilos ou opções selecionados. Isso tem levado, ao lado de outros fatores, ao fracasso ou êxito limitado de muitas experiências de desenvolvimento na Região, sendo frequentes as seguintes situações:

1) Ultimamente tem-se modificado essa situação, com tendência à formulação de estratégias diferenciadas para distintos grupos de países.

i. consistência com o nível de desenvolvimento do país, disponibilidade de recursos e poder para enfrentar as forças que se opõem às mudanças previstas.

ii. Inviabilidade do "modelo" devido à falta de instrumentalização ou utilização de mecanismos de política não adequados para alcançar os objetivos e metas propostas.

. Cada vez tem maior aceitação a idéia de que a solução do problema da pobreza, da marginalidade, da má distribuição da renda, do subemprego não se pode alcançar apenas através de medidas parciais para beneficiar os grupos afetados, mas depende, na realidade, de um conjunto de ações que afetam o sistema econômico e social em sua totalidade.

. Assim é que, a partir das teorias que procuram explicar as causas desses problemas, várias estratégias globais vêm sendo propostas aos países subdesenvolvidos, havendo muitas delas sido adotadas e outras estando em aplicação.

No caso específico da America Latina, três estratégias são as mais freqüentemente consideradas para promover o desenvolvimento social ¹⁾ / :

/ Em seu trabalho "La Formación profesional y la educación en las estrategias y políticas de empleo" (Boletim CINTERFOR, nº 30, Nov/Dic.1973), Antonio Cabral de André classifica as estratégias de desenvolvimento propostas ou em execuçao na Região em dois grandes grupos, cada um deles com subdivisões:

- | | | | | |
|---------------------------------|---|---|---|---|
| Estratégias de desenvolvimento | { | a) Que dão ênfase   velocidade ou ritmo de crescimento | { | i. Baseando-se no aumento da poupança e investimento interno |
| | | b) Que dão ênfase   mudança de dire o ou de estilo ou padrão de desenvolvimento | { | ii. Baseando-se prioritariamente na capta o direta da poupança externa e/ou na conquista de mercados externos |
| | | | | iii. Baseando-se na mudança da estrutura de poder e na elimina o da dependência externa e da domina o interna |
| | | | | iv. Baseando-se na redistribui o da renda |
| | | | | v. Baseando-se no aumento do emprego produtivo |
| | | | | vi. Baseando-se na reorienta o espacial do desenvolvimento ("desenvolvimento interior") |
| | | | | vii. Baseando-se nas mudanças das "formas de produ o" da tecnologia e das formas de organiza o das unidades produtivas. |

- i: A que se baseia na eliminação da dependência externa e da dominação interna como ponto de partida para atacar o problema da pobreza e da marginalidade;
- ii. A que considera a redistribuição da renda como a mudança estrutural básica e como a ação inicial para eliminar a pobreza e a marginalidade.
- iii. A que considera a manutenção, por muitos anos, de altas taxas de crescimento econômico, como a forma para alcançar o desenvolvimento e solucionar, a longo prazo, o problema da pobreza e da marginalidade 1).

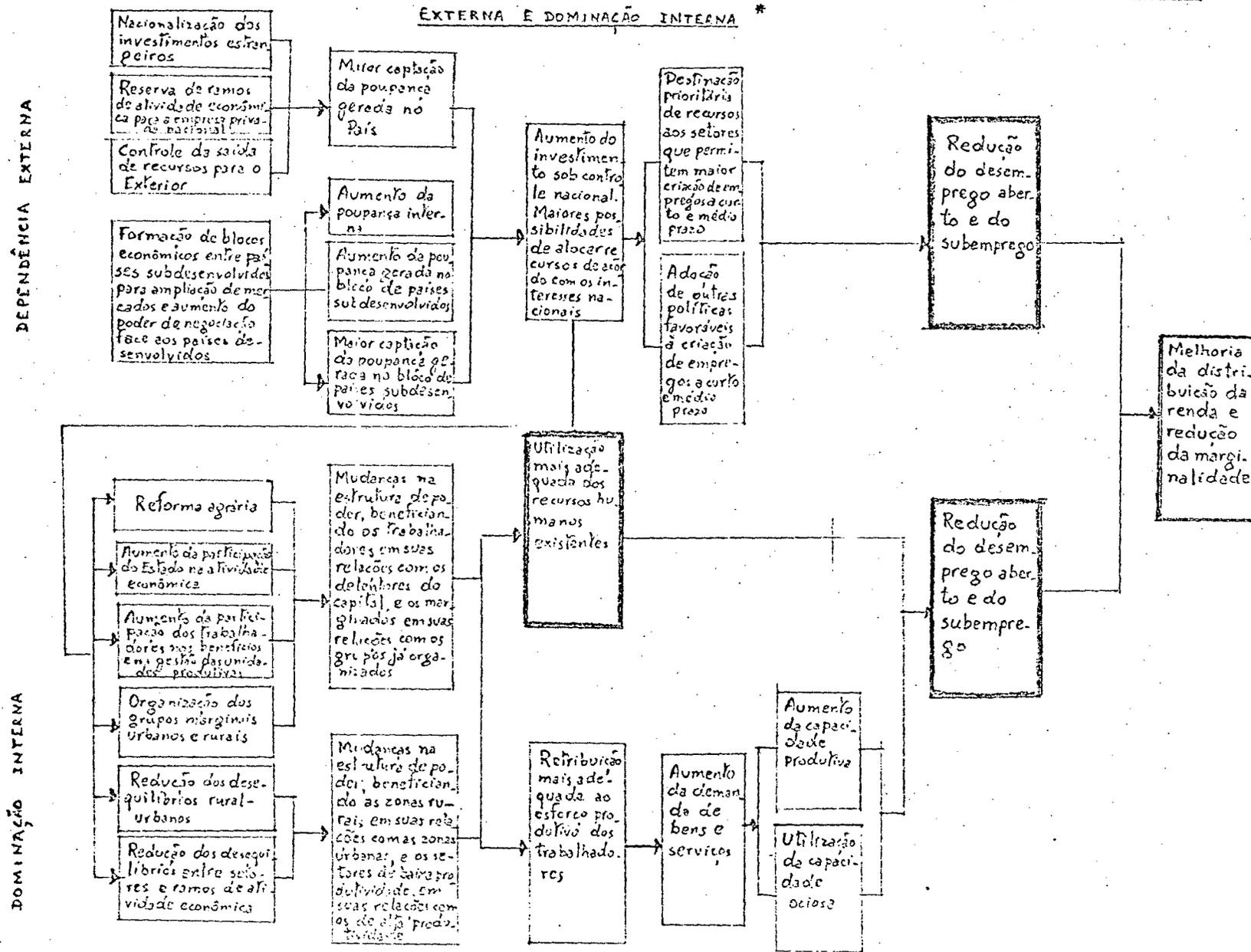
.. A estratégia de eliminação da dependência externa e dominação interna.

Esta estratégia aplicou-se em Cuba e no Peru (até julho de 1975), em combinação com elementos da estratégia de distribuição da renda. Em outros países da América Latina, se adotaram ou adotam alguns dos seus componentes, as associados com elementos de outras estratégias (v.g. Chile, até setembro de 1974, e Panamá).

Considera que o subdesenvolvimento, e com este a pobreza e a marginalidade, é fruto da situação de dependência em que se encontram os países da América Latina face aos centros de poder. Assim, a eliminação dessa dependência externa e da dominação interna que com ela se relaciona, é a condição básica para alcançar o desenvolvimento e, como consequência, para o melhoramento das condições de vida de toda a população.

1) É importante observar que a análise não se baseia na estratégia "declarada" nos planos de desenvolvimento e documentos oficiais de política, mas na estratégia "real" que os países adotaram ou adotam e que nem sempre coincide com a primeira. Por outro lado, convém salientar que as três estratégias não cobrem todas as situações observadas atualmente na América Latina, onde os casos mais comuns são de modelos mistos que combinam, em diferentes graus, os elementos das três estratégias.

GRÁFICO 1. ESQUEMA TEÓRICO DO MODELO OU ESTRATEGIA DE ELIMINAÇÃO DA DEPENDÊNCIA.



* O esquema não explicita os problemas concretos e as dificuldades práticas de aplicação desta estratégia. Também não indica o processo de retro-alimentação.

100

Como se observa no GRÁFICO 1, o ponto de partida está na redefinição das relações entre o País e os centros dominantes do Exterior.

Através de uma série de medidas, o País "recuperaria" o controle de seus recursos, que se encontravam em mãos de estrangeiros, estabeleceria mecanismos de defesa para seus produtos e para seu capital, com o que se supõe que aumentaria a captação da poupança gerada no País (parte da qual saía, sob a forma de lucros, royalties e outros tipos de pagamento, para o Exterior).

Por outro lado, associando-se em blocos regionais (v.g. ALALC, Pacto Andino etc.) ou em grupos que se unem para a defesa de um produto estratégico (v.g. petróleo, cobre), os países que adotam essa estratégia conseguiriam melhores condições de negociação com os países desenvolvidos, o que implicaria uma maior possibilidade de captar a poupança gerada dentro dos blocos ou grupos, evitando sua fuga para o Exterior.

O aumento da poupança permitiria ao País aumentar o volume de investimentos sob controle nacional, criando maiores possibilidades para uma destinação de recursos de acordo com os interesses nacionais.

Paralelamente a esse conjunto de ações, a estratégia propugna modificações substanciais na estrutura interna de poder, através de uma série de "mudanças estruturais". O propósito básico dessas mudanças é possibilitar uma maior participação no poder - e como consequência, na renda e nas decisões que a curto ou longo prazo afetam o seu nível e a sua distribuição - às grandes maiorias da população. Não se trata, porém, dos mecanismos formais de participação já anteriormente vigentes na Região sob a forma da democracia política, mas do acesso à tomada de decisões em todos os níveis, que se tentaria assegurar aos diferentes grupos sociais, incluindo aqueles que se encontram totalmente marginalizados e em situação de pobreza extrema.

As mudanças internas na estrutura do poder dar-se-iam em diferentes níveis:

- Através de um aumento de participação do Estado na atividade econômica, reduzindo-se, em termos relativos, o papel do setor privado.
 - Por um aumento da participação dos trabalhadores nas unidades produtivas. Tal participação poderia dar-se, não só nos benefícios da atividade econômica (v.g. esquema de participação nos lucros das empresas, ou formas similares adotadas em muitos países da Região), mas também no processo decisório dentro da unidade produtiva e na propriedade desta.
 - Por um aumento da participação dos grupos rurais e redução, em termos relativos, do poder dos grupos urbanos, estes últimos tradicionalmente favorecidos pelas políticas de desenvolvimento que têm sido aplicadas nos países da América Latina e das Antilhas;
 - Por uma maior participação dos grupos marginados, rurais e urbanos - convenientemente organizados - na atividade produtiva, não só como criadores de riqueza, mas também como beneficiários desta;
 - Por uma efetiva participação dos trabalhadores dos setores e ramos de atividade econômica mais fracos, nos benefícios gerados pelas unidades produtivas de setores e ramos de atividade economicamente mais fortes.
- Os principais mecanismos e instrumentos de política, consistentes com essa estratégia ou opção, são os seguintes:
- Quanto à participação do Estado, prevê-se, fundamentalmente, por um lado, o aumento do número e a melhoria da eficiência das empresas públicas e das sociedades de economia mista com controle estatal; por outro, a reserva de setores ou atividades econômicas para o domínio exclusivo do Estado (v.g. as chamadas "indústrias básicas", as comunicações etc)
 - Com referência à participação dos trabalhadores nas empre-

sas, apresentam-se várias alternativas, desde a simples participação nos lucros (em suas diferentes formas, dentro de cada empresa ou do conjunto de empresas do mesmo ramo), até a participação na propriedade e na gestão das unidades produtivas.

- Para alcançar uma maior participação dos grupos rurais, os principais instrumentos de política manejados pelos países que adotam essa estratégia são:

- . A reforma agrária.
- . A modificação na política de preços relativos produtos agrícolas x produtos não agrícolas, com o objetivo de evitar ou reduzir a atual transferência para as cidades, de excedentes gerados no campo, que é favorecida pelas políticas vigentes de preços baixos para os produtos agrícolas e altos para os produtos não agrícolas.
- . A modificação nas políticas fiscais e creditícias que, em geral, favorecem à cidade, exercendo discriminação contra as zonas rurais.

- Quanto ao aumento da participação dos grupos marginais, a sua concretização é tentada através de duas linhas de ação:

- . A criação de oportunidades de emprego produtivo e, conseqüentemente, o aumento de renda, para os grupos marginados atualmente desempregados ou subempregados. Isso significa, entre outras medidas: a organização mais eficiente das atividades que os subempregados desenvolvem; uma política adequada de crédito e assistência técnica para as unidades produtivas e setores onde haja grande concentração de subempregados, e um sistema de comercialização eficiente para os produtos destas; e, por último, em certos casos, a transferência dos subempregados para outras atividades verdadeiramente produtivas ^{1/}

^{1/} / Deve-se levar em consideração o fato de que muitas das atividades desenvolvidas pelos subempregados são totalmente desnecessárias, podendo desaparecer sem prejuízo para o funcionamento do sistema econômico.

- . A organização dos trabalhadores independentes para que aumentem não são a sua eficiência como produtores, mas também o seu poder de negociação face aos grupos a quem vendem bens e serviços, o que se refletirá, naturalmente, numa elevação das suas rendas.
- O fortalecimento da participação dos trabalhadores dos setores e atividades econômicas mais débeis se procura alcançar, em geral, mediante dois tipos de instrumentos:
 - . A reforma do sistema fiscal, com o objetivo de , através de impostos e subsídios diferenciados por setores e atividades econômicas e por tamanho das unidades produtivas, reduzir a brecha de renda existente entre os trabalhadores de diferentes setores, ramos de atividade ou de empresas de distintos tamanhos.
 - . Mecanismos de compensação que transfiram excedentes gerados num setor (e/ou nas empresas modernas e grandes do setor) para outros setores (e/ou para empresas tradicionais e pequenas do mesmo setor) 1 /
 - . A estratégia de eliminação da dependência externa e da dominação interna propõe-se reduzir a marginalidade urbana e rural a médio ou longo prazo. Isso porque, por um lado, os recursos que se espera recuperar do Exterior ou evitar que saiam do País, através das medidas indicadas, são utilizados, no início do processo, para ampliar a capacidade produtiva e só residualmente para aumentar, em forma direta, as rendas dos trabalhadores. Por outro lado, as mudanças na estrutura de poder interno não são acompanhar

¹ / Um exemplo deste tipo de mecanismo são as "comunidades de compensação" existentes nos setores de mineração e pesca no Peru, que captam parte dos excedentes gerados pelas grandes empresas de cada setor e os redistribuem aos trabalhadores das pequenas empresas de cada setor

das, por um aumento proporcional nas rendas dos grupos cuja participação no poder aumenta.

O caso do Peru, no período 1968-1975, é ilustrativo a esse respeito. A nacionalização de muitas das atividades produtivas, que deve haver reduzido boa parte da drenagem de recursos para o Exterior, representou uma disponibilidade adicional de recursos ¹ /, utilizados, nos primeiros anos, para financiar o investimento e, em escala muito pequena, para elevar diretamente os níveis de consumo dos grupos mais pobres e da mão-de-obra empregada. Paralelamente, no processo de redução da dominação interna, o objetivo de mudança na estrutura de poder e de aumento da participação social teve maior prioridade, no curto e médio prazo, que a redistribuição da renda ² /

O processo previsto nessa estratégia sofre, na prática, muitas distorções, indicando-se a seguir três dos problemas mais frequentes com referência à almejada redução da marginalidade.

O primeiro deles é a insuficiente cobertura dos grupos mais marginados, limitando-se o processo a dar maior participação no poder e, em menor medida, na renda, aos grupos que, em certa forma, já

¹ / As medidas adotadas tiveram, por outro lado, uma influência negativa sobre o ingresso ao País, de recursos externos.

² / Analisando o impacto das reformas implantadas no Peru, sobre a redistribuição da renda, Adolfo Figueroa ("El Impacto de las Reformas Actuales, sobre la Distribución de Ingresos en el Peru" in Alejandro Foxley, Distribución del Ingreso, Fondo de Cultura Económica, 1974) considera que os resultados alcançados no período 1968-72 foram muito modestos: "As estimativas apresentadas neste trabalho mostram que o conjunto de reformas - cujos dispositivos legais afetam a 45% da renda nacional e beneficiam a 18% da força-de-trabalho - transferem entre 3 e 4% da renda nacional. As transferências líquidas são ainda menores: entre 2 e 3% da mesma renda total".

76

eram relativamente privilegiados entre os trabalhadores, antes mesmo da adoção da estratégia. Assim, se nota que os sistemas participacionistas urbanos atendem basicamente aos assalariados - parcela reduzida da força-de-trabalho em muitos países subdesenvolvidos - e marginam, em geral os trabalhadores autônomos e os demais integrantes do chamado Setor Informal. Por outro lado, nas zonas rurais, os esquemas de reforma agrária geralmente não solucionaram a situação da mão-de-obra estacional, dos trabalhadores volantes e daqueles que, segundo os planos de utilização "eficiente" do recurso terra, seriam excedentes, devendo ser deslocados para outras atividades e/ou para outras regiões. Embora se comprove a redução relativa ou absoluta do número de marginados, a estratégia não consegue fórmulas eficazes para eliminá-los (os esquemas de organização camponesa e de organização dos trabalhadores do Setor Informal Urbano, quando aplicados, marcham muito lentamente e contam, em muitos casos, com a hostilidade dos próprios trabalhadores do setor formal ou organizado, já beneficiados na primeira etapa de execução da estratégia).

O segundo problema é a tendência ao "distributivismo fácil" que muitas vezes se observa, utilizando-se, para financiar o consumo popular, parte significativa dos recursos "recuperados" com as nacionalizações e com a restrição do consumo suntuário dos grupos de altas rendas. Isso leva a um sacrifício do investimento, da ampliação da capacidade produtiva nacional e, como consequência, da possibilidade mesma de o país se desenvolver a longo prazo

entre outras:

- A preocupação em alcançar altas taxas de crescimento nas empresas e setores econômicos "recuperados" leva geralmente à adoção, em particular no início da aplicação dessa estratégia, de formas de desenvolvimento concentrado (concentração espacial, geralmente nos centros urbanos maiores: concentração de investimentos nos setores de maior produtividade; concentração de investimentos nas grandes empresas, para aproveitar as vantagens das economias de escala), pouco favoráveis à criação direta de postos de trabalho.
- Os trabalhadores beneficiados, na primeira etapa do processo, com os aumentos das rendas e de sua participação nos benefícios gerados e na gestão das unidades produtivas são, em geral, aqueles que já gosavam, em termos relativos, de melhores condições de emprego e de renda. Além disso, eles tendem a resistir às tentativas de incorporar mais mão-de-obra nas unidades produtivas em que trabalham, e de redistribuir, entre os grupos marginados, parte dos excedentes gerados por aquelas.

Os dois fatos mencionados impedem ou criam dificuldades para que se utilize a tecnologia, a modificação na estrutura de produção e os esquemas de desenvolvimento regional e de desenvolvimento rural integrado como elementos de uma política de pleno emprego.

Na prática, as experiências demonstraram, em primeiro lugar, que o caminho para a eliminação da dependência externa está relativamente bem definido, embora se verifique uma tendência a subestimar os obstáculos políticos e econômicos externos a que a adoção dessa estratégia dá lugar. Assim, por exemplo, o corte de novos créditos, as dificuldades para refinar a dívida externa, a baixa forçada dos preços dos produtos básicos de exportação, o boicote a determinados produtos e até o bloqueio econômico, são medidas adotadas, entre outras, pelos países "dominantes" para impedir o êxito dessa estratégia.

Em segundo lugar, se observa que é muito menos claro o itinerário a percorrer para superar a dominação interna, cujas mani-

festações são, muitas vezes, menos visíveis e mais complexas. Assim é que tem havido muitos problemas, a nível interno, na aplicação dessa estratégia, indicando-se, a seguir, alguns deles:

- Os novos grupos que assumem o poder, não têm a experiência necessária para manter em funcionamento as unidades produtivas existentes.
- Os novos grupos tendem a pressionar por maiores benefícios imediatos, tais como aumento de remuneração, participação nos lucros das empresas etc, sacrificando assim a capacidade de poupança e de investimento. Enquanto há capacidade ociosa, pode-se conciliar o aumento dos benefícios com o aumento da produção. No entanto, esgotada aquela, a falta de recursos para investimento na ampliação da capacidade produtiva leva a um estrangulamento no fornecimento de bens e serviços, com as sequelas de racionamento, mercado negro etc.
- Os esquemas de incorporação ativa, na nova estratégia de desenvolvimento, dos grupos que anteriormente detinham o poder, para aproveitar melhor os seus recursos e a sua capacidade técnica e de gestão, têm dado resultados claramente insuficientes.

Por um lado, é comum que uma facção dos novos grupos dominantes tenda a hostilizá-los, não aceitando uma participação que não esteja associada a um compromisso ideológico com o novo sistema. Por outro, os grupos que perderam o poder desconfiam dos esquemas que lhe são propostos, resistindo a integrar-se neles mesmo quando lhe são oferecidas vantagens materiais significativas ¹ ✓

¹ ✓ Isso tem levado a que, nos países que adotaram essa estratégia, se observem importantes movimentos de "fuga de cérebros" e de fuga de capitais para o Exterior.

10. A estratégia ou modelo de redistribuição da renda

- . A ênfase na distribuição ou redistribuição da renda aparece na maioria dos planos de desenvolvimento da América Latina. No entanto, são muito poucos os casos de adoção de uma estratégia que parta de uma drástica redistribuição da renda, como base para promover o desenvolvimento e as demais mudanças estruturais. O mais comum tem sido que se iniciem, entre outras mudanças consideradas mais importantes, algumas modificações limitadas na distribuição de renda, prevendo-se, para uma segunda etapa, a acentuação do processo redistributivo depois de alcançados os objetivos considerados mais urgentes e essenciais que possam assegurar um crescimento autosustentado ¹ ✓
- . O caso do Chile, no período 1970-1973, é o mais representativo, na Região, de um país que tentou mudar seu modelo de desenvolvimento a partir de uma drástica ação sobre a distribuição da renda - associada a outras mudanças estruturais destinadas a eliminar a dependência externa e a dominação interna.
- . Essa estratégia propõe-se solucionar o problema da marginalidade urbana e rural - ou pelo menos reduzi-la significativamente - a curto ou médio prazo.

O efeito a curto prazo se alcança através da transferência de rendas aos grupos mais pobres, onde se concentra a marginalidade. O efeito a médio prazo se verifica através da criação de empregos, que, por sua vez, proporcionarão rendas aos grupos mais pobres (a estratégia, diversamente da que antes se analisou, é muito favorável, no curto prazo, à criação de empregos produtivos).

- . Conforme se observa no GRÁFICO 2, o ponto de partida para execu

¹ ✓ Outra discussão muito freqüente é o da distribuição de renda atual versus a distribuição somente do incremento da renda atual.

tar essa estratégia é a elevação significativa das rendas dos grupos pobres (mas nem sempre dos mais pobres, que, muitas vezes, não são beneficiados nas primeiras etapas), através de diferentes tipos de políticas e instrumentos:

- Políticas que elevam diretamente a renda proveniente do trabalho, destacando-se, entre outras: aumentos diretos de salários, participação dos trabalhadores nos lucros das empresas etc. (estas políticas têm efeito a curto prazo);
- Políticas que elevam a renda da população pobre em geral mas que não se vinculam diretamente com o trabalho, tais como: políticas fiscais (redução de impostos e/ou concessão de subsídios para bens e serviços de consumo dos grupos pobres), e políticas de prestação de serviços básicos e outros serviços para os grupos de baixa renda (habitação, saúde, abastecimento de água e saneamento, educação etc) ¹ ✓. Seus efeitos se dão a curto e médio prazo;
- Políticas destinadas a favorecer ao pequeno produtor e ao trabalhador independente (preços mínimos, garantia de compra da produção, organização dos trabalhadores independentes e dos pequenos produtores, assistência técnica, capacitação, créditos etc). Algumas delas produzem efeitos a curto e outras, a médio prazo;
- Políticas destinadas a aumentar a renda como consequência da participação dos trabalhadores na propriedade dos meios de produção. Seus efeitos se observam a médio prazo.

¹ ✓ Com referência às políticas de prestação de serviços básicos, algumas delas podem estabelecer-se para atender exclusivamente aos trabalhadores e, em certos casos, às suas famílias.

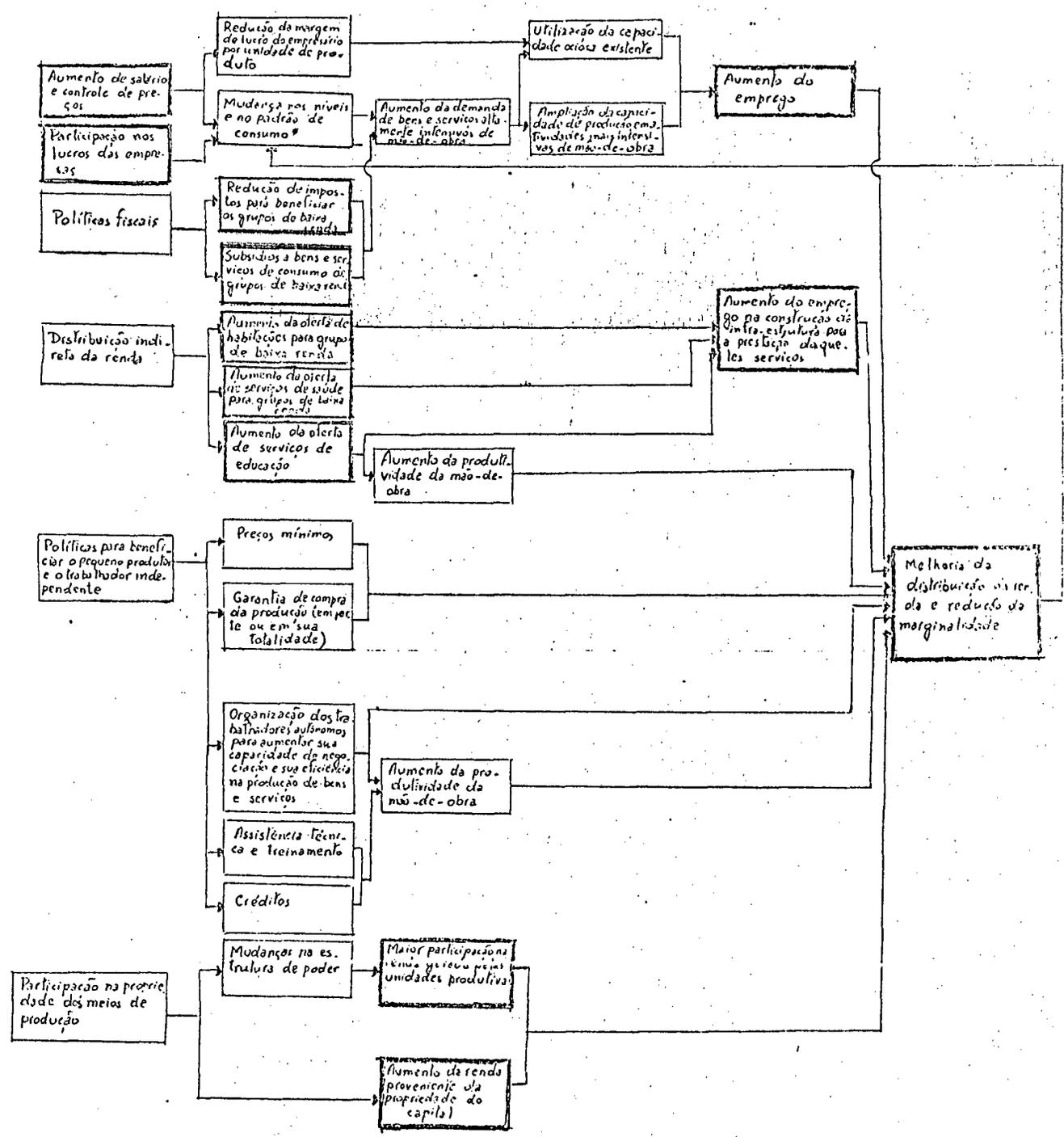
O aumento da renda dos trabalhadores dos grupos pobres em geral implica uma mudança nos padrões de consumo (devido à diferente elasticidade-renda dos bens e serviços) e um aumento da demanda (em geral, de bens e serviços de mais alta intensidade de mão-de-obra), que estimula a utilização da capacidade ociosa existente, a ampliação da capacidade de produção e, como consequência, a criação de postos de trabalho. Este aumento do emprego contribui, por sua vez, para melhorar ainda mais a distribuição da renda, atuando de modo a reforçar as mudanças nos padrões de consumo, o aumento da demanda e assim sucessivamente.

. Essa estratégia, embora permita alcançar resultados espetaculares a curto e médio prazo, apresenta sérios problemas na segunda fase de sua implementação, alguns dos quais se indicam a seguir:

- O perigo de estagnação da economia, devida à redução da poupança e do investimento em benefício do aumento do consumo.
- A pressão, cada vez mais forte, dos grupos beneficiados pela primeira redistribuição da renda, para que esse processo continue com a mesma intensidade ou mesmo se acelere no futuro;
- A distorção que se observa no padrão de consumo dos grupos beneficiados, que passam a gastar boa parte da renda adicional na compra de bens e serviços suntuários, limitando ainda mais a capacidade de poupança-investimento nacional. Esse fenômeno anula ou limita, por sua vez, o efeito esperado de um aumento da demanda de bens e serviços altamente intensivos de mão-de-obra, que deveria gerar emprego e renda numa segunda etapa.

"Nessa estratégia, a manutenção, a médio e longo prazo, das baixas taxas de desemprego e subemprego alcançadas na etapa inicial requer uma série de condições. Uma delas consiste em ampliar a capacidade instalada para produzir os

GRÁFICO 2 - ESQUEMA TEÓRICO DO MODELO OU ESTRATÉGIA DE REDISTRIBUIÇÃO DA RENDA



mento do PIB ¹ ✓

Essas modificações não alteraram, contudo, um dos elementos centrais da estratégia: a necessidade de um desenvolvimento "para dentro" e a pouca confiança no Setor Externo como dinamizador do crescimento dos países da Região, através das exportações, do ingresso de capitais estrangeiros e da importação de tecnologias dos países desenvolvidos ² ✓

O Brasil, que adotou a estratégia do crescimento acelerado depois de 1964 (particularmente a partir de 1968), representou uma notável exceção ao utilizar intensivamente o Setor Externo como dinamizador da atividade econômica.

No GRÁFICO 3, apresenta-se, em forma simplificada, a estratégia do crescimento acelerado "com abertura para o Exterior".

O ponto de partida é o aumento da poupança-investimento, que se alcança através da captação de recursos do Exterior e da contenção do crescimento ou redução do consumo de certos grupos, para elevar a poupança interna.

A captação da poupança externa se realiza através de um aumento das exportações (desenhando-se uma política especial de promoção e incentivos às exportações) e do estímulo ao ingresso

¹ ✓ O conteúdo das chamadas "reformas ou mudanças de estrutura" variou muito nas diversas tentativas de aplicação da estratégia. Em alguns casos, as reformas principais eram a agrária e a da propriedade de setores básicos de produção. Em outras incluíram-se a reforma da educação, da administração pública, e da estrutura da empresa e das relações entre trabalhadores e empresários.

² ✓ A única exceção a esta colocação sobre o papel do Setor Externo foi representada pela proposta de integração entre os países da Região através de Associações de Livre Comércio ou Mercados Comuns, para superar as limitações devidas ao tamanho dos mercados internos de cada país, e aumentar o poder de negociação da Região, em seu conjunto, com os países desenvolvidos.

artigos de demanda crescente que permitem o uso de tecnologias que absorvam mão-de-obra, aumentando o emprego por unidade de produto gerado (no início da aplicação dessa estratégia, não há problemas, devido à existência de capacidade ociosa, que se utiliza sem necessidade de investimentos adicionais). É preciso, além disso, controlar o padrão de consumo, para evitar a má aplicação da renda adicional recebida, em artigos suntuários. Finalmente, é necessário que se produza um aumento da poupança interna, sobretudo entre os grupos beneficiados pela redistribuição, e uma captação de recursos externos para financiar a expansão da capacidade produtiva" ¹ ✓.

Nos exemplos práticos de aplicação dessa estratégia, as ações e políticas adotadas limitaram-se ao chamado Setor Moderno ou organizado da economia, dando-se pouca ou nenhuma prioridade às medidas destinadas a atender diretamente as necessidades básicas dos grupos marginados urbanos e rurais.

A estratégia ou modelo de crescimento acelerado

Na primeira etapa de existência da CEPAL, a estratégia do crescimento acelerado, basicamente através de um desenvolvimento "para dentro" por meio da industrialização substitutiva de importações, foi recomendada aos países da América Latina e das Antilhas.

No entanto, as dificuldades constatadas nos esforços para alcançar o crescimento auto-sustentado, levaram a alguns reajustes na formulação original, estabelecendo-se, como condição prévia, a necessidade de realizar as "mudanças ou reformas estruturais", para eliminar os "pontos de estrangulamento" ou "gargalos" que impediam a consecução de altas taxas de cresci-

¹ ✓ Antonio Cabral de Andrade, "La Formación profesional y la educación en las estrategias y políticas de empleo", in Boletín CINTERFOR, nº 30, Nov./Dez. 1973.

de capitais estrangeiros ¹ ✓. O aumento da poupança interna se obtém através da limitação do crescimento das remunerações, redução da demanda de bens e serviços de consumo popular, retirando-se-lhes os subsídios anteriormente concedidos, e por estímulos ao aumento da poupança privada.

O montante de recursos poupados é destinado ao investimento, utilizando-se ao máximo as econômicas de escala - o que implica em concentração do desenvolvimento em certas regiões onde os recursos investidos possam assegurar maior retorno, concentração de empresas (através de fusões ou associações) para possibilitar o uso das tecnologias mais modernas, concentração dos investimentos nos setores em que seja mais rentável a aplicação de recursos etc. A concentração do desenvolvimento, associada à política de limitação do crescimento dos salários e da renda real dos grupos mais pobres, gera, porém, na primeira etapa de adoção dessa estratégia, um processo de concentração da renda e, provavelmente, um aumento da marginalidade rural e urbana ² ✓. A fim de contrabalançar esses efeitos negativos, muitos países desenvolvem programas especiais destinados a atender as necessidades mínimas das populações das regiões mais deprimidas ou dos grupos de mais baixa renda. ³ ✓

Progressivamente, à medida que a obtenção de um acelerado ritmo de crescimento aumenta o volume do excedente econômico gerado, começa a atribuir-se um maior peso às políticas desti-

¹ ✓ Este é um dos aspectos dessa estratégia mais sujeito a críticas, considerando-se que, para estimular o ingresso de capitais estrangeiros, devem ser feitas concessões que aumentem a dependência econômica e política do país recipiente.

² ✓ Em alguns casos, só se observa a deterioração da situação dos grupos mais pobres em termos relativos. No entanto, frequentemente também se produz uma deterioração, em termos absolutos, do nível de vida das populações de baixa renda.

³ ✓ No caso do Brasil, os Programas PROTERRA, PIS, PASEP, entre outros, foram concebidos e justificados com esta finalidade.

nadas a melhorar a distribuição de renda, a promover o pleno emprego e a satisfazer as necessidades básicas da população ¹ ✓

A partir da análise do GRÁFICO 3 e das considerações anteriormente apresentadas, pode concluir-se que essa estratégia se propõe a solução do problema da marginalidade urbana e rural a longo prazo. A médio prazo, sua adoção implica ou pode implicar num agravamento da situação dos grupos mais pobres, que se procura minorar, nos casos mais graves, através de medidas ou programas especiais a eles destinados.

É importante salientar que essa estratégia, em sua forma pura, não permite sacrificar o ritmo de crescimento em favor de outros objetivos ou políticas, pelo menos a curto e médio prazo.

Assim, as políticas e ações concentram-se no Setor Moderno da economia e nas Regiões mais desenvolvidas do País. Não há preocupação explícita em reduzir as desigualdades regionais, em melhorar a eficiência do Setor Tradicional da economia ou em apoiar o Setor "Informal" urbano e rural.

Os países que adotaram a opção do "crescimento acelerado" ² ✓, embora tivessem êxitos significativos com relação ao

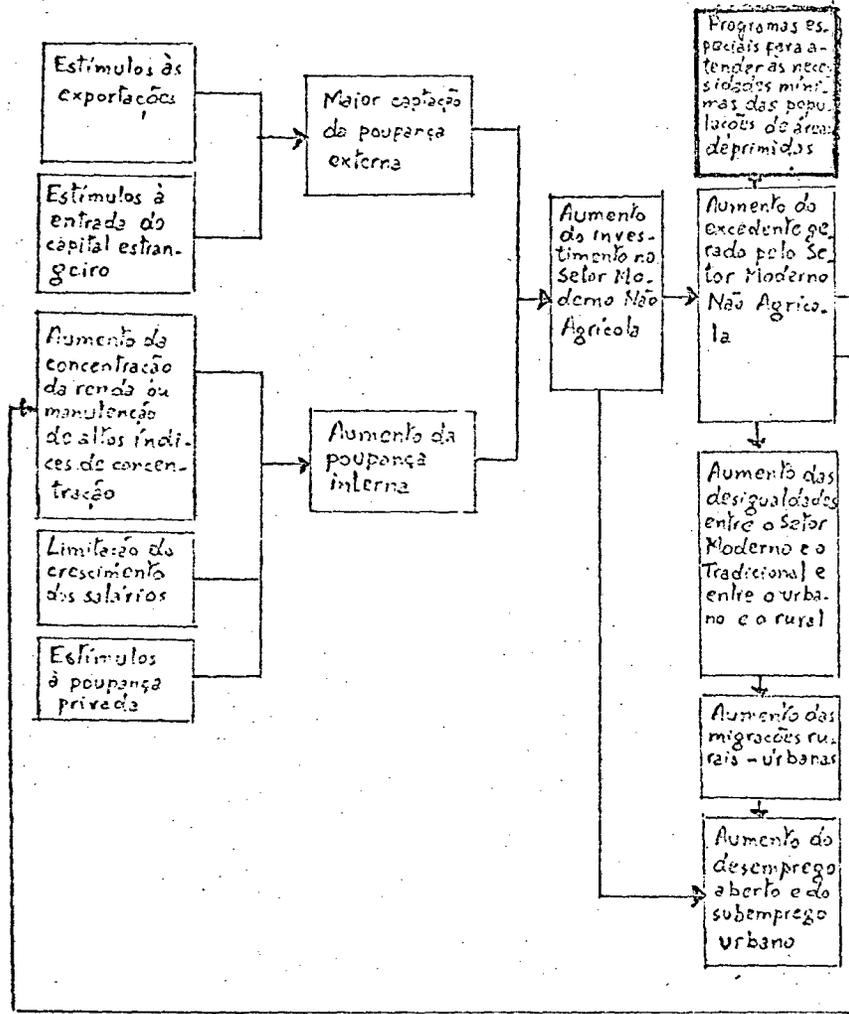
¹ ✓ Nesse sentido é significativa a mudança verificada nas colocações vigentes no período do I PND e as propostas contidas no II PND. Assim, falava-se, no período do I PND, em "primeiro crescer para depois distribuir". No II PND, propõe-se explicitamente uma estratégia de redistribuição da renda, sintetizada na expressão "distribuir o bolo enquanto este cresce"

² ✓ Na América Latina, além do Brasil, também o México e, em menor medida, a Colômbia e o Peru (antes de 1968) adotaram essa estratégia. No caso mexicano, o "crescimento acelerado" correspondeu a uma segunda etapa de um processo que se iniciou com as mudanças estruturais realizadas no período revolucionário que aquele país atravessou.

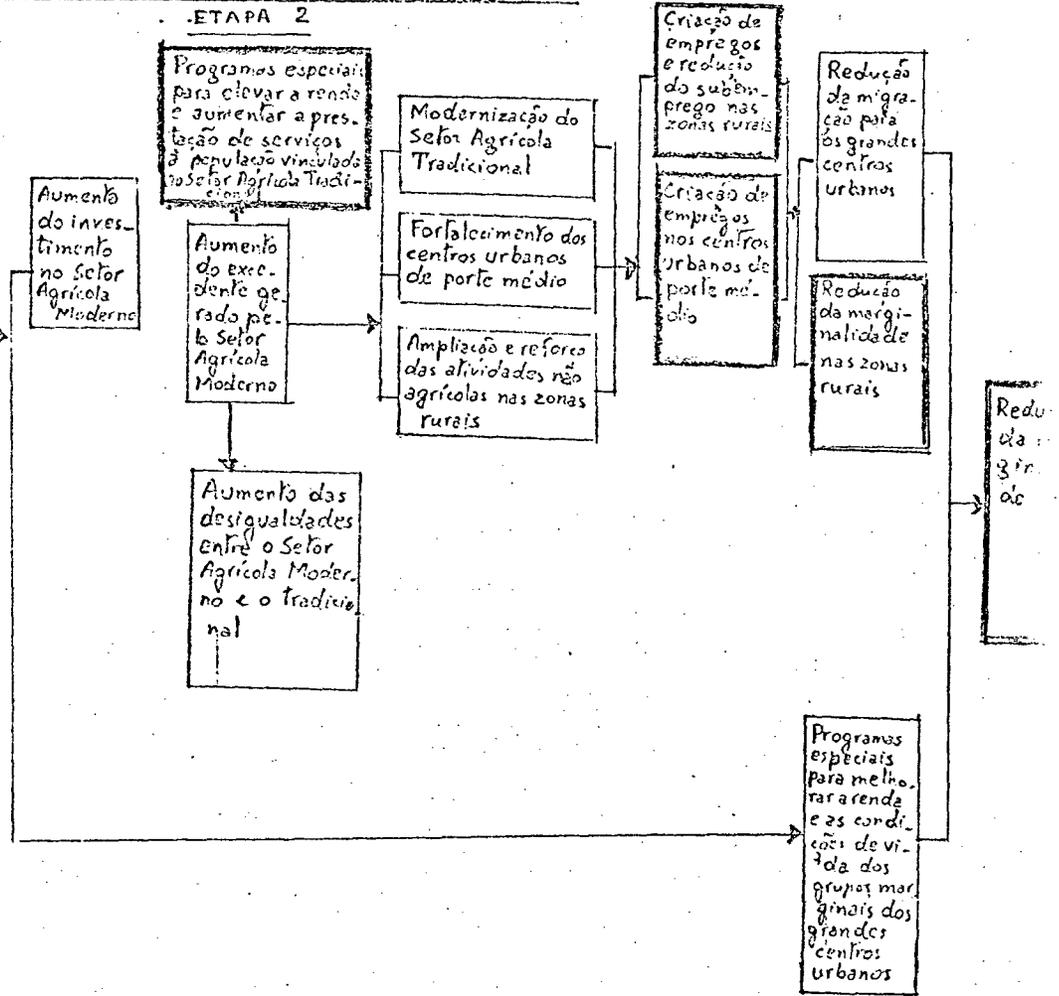
GRÁFICO 3 - ESQUEMA TEÓRICO DO MODELO OU ESTRATEGIA DE CRESCIMENTO ACELERADO COM

ETAPA 1

ABERTURA PARA O EXTERIOR



ETAPA 2



aumento do PIB e à modernização do sistema econômico, não conseguiram solucionar satisfatoriamente os problemas sociais. Algumas das principais razões dessa situação serão indicadas a seguir:

... O processo de concentração econômica, associado a essa estratégia, gera uma concentração do poder em determinados grupos sociais, que, normalmente, resistem à idéia de promover a redistribuição "depois que o bolo crescer". Somente quando o Estado assume diretamente a responsabilidade da redistribuição, esta se torna politicamente viável; ¹ /

... O processo de concentração econômica e de atuação exclusivamente através do Setor Moderno da economia, gera um desperdício dos recursos abundantes no país - especialmente a mão-de-obra de baixa qualificação - exigindo demasiados recursos escassos - particularmente o capital - que devem provir do Exterior. Assim, tornam-se proibitivos os custos de criação de empregos produtivos, de atendimento educacional, de saúde e de habitação, reduzindo-se as possibilidades de cobertura da população de baixa renda;

... A abertura para o Setor Externo contribui para a introdução no país, em forma não seletiva, de padrões de comportamento, de consumo e de organização da atividade produtiva, muitas vezes inadequados para o país recipiente, e que contribuem, dessa forma, para desorganizar a cultura autóctone, aumentar a dependência cultural e, às vezes, dificultar a solução de problemas que, em outra circunstância, poderiam ser melhor atacados com o "know how" local.

¹ / Outra forma, que normalmente não é aceita pelos partidários dessa estratégia, consiste no fortalecimento dos grupos marginados através de sua organização em sindicatos ou outras associações, para aumentar seu poder de pressão no sentido de acelerar a distribuição da renda.

- Planos de Desenvolvimento em que os objetivos e metas "sociais" são fixados simultaneamente com os objetivos e metas econômicos, estabelecendo-se ajustes recíprocos para alcançar a compatibilidade entre ambos.

Historicamente os primeiros Planos de Desenvolvimento enquadraram-se no primeiro grupo. Neles, os níveis de emprego a atingir seriam derivados das metas de crescimento da produção, da estrutura produtiva e da tecnologia, estabelecidas como variáveis independentes. Por sua vez, as metas de educação, saúde, nutrição e habitação eram definidas em função dos recursos sobrantes, uma vez atendidas as exigências de crescimento dos setores "econômicos".

- Mais tarde, em particular com o advento do planejamento de recursos humanos, do planejamento do emprego e do planejamento dos setores sociais, passou-se a discutir a necessidade de que as metas sociais fossem fixadas ao mesmo nível das metas econômicas. Em alguns casos, chegou-se mesmo a propor que fossem estabelecidas em forma autônoma, deduzindo-se, a partir delas, as metas econômicas ¹ /

No entanto, os Planos de Desenvolvimento em execução nos países subdesenvolvidos ainda seguem predominantemente a primeira orientação. Embora, em alguns casos, já se tenha chegado a elaborar Planos numa linha prioritariamente social - ou onde o social e o econômico se apresentam num mesmo nível de prioridade - os sistemas de Planejamento e os organismos de execução ainda não

¹ / Algumas experiências foram realizadas, em particular no campo do emprego (o seu nível se determinaria em função das disponibilidades de mão-de-obra; o ritmo de crescimento da produção, a estrutura produtiva e a tecnologia deveriam ajustar-se para criar os postos de trabalho necessários à absorção da força-de-trabalho existente) e das necessidades básicas (os níveis de educação, saúde, habitação, emprego, nutrição, seriam estabelecidos para atender pelo menos os requerimentos mínimos da população; a organização do sistema produtivo e as metas de produção se definiriam para garantir o atendimento, em prazos razoáveis, dessas necessidades básicas previamente fixadas).

se adaptaram para atender à nova orientação. Dessa forma, na execução do Plano geram-se distorções em favor da orientação econômica tradicional.

d) O prazo para atingir os objetivos e metas sociais

- Embora a maioria dos Planos atribua grande prioridade aos objetivos e metas sociais, as estratégias e políticas formuladas se propõem, em geral, alcançá-las a longo prazo ¹ /

Assim é que, a "Nova Sociedade" a que alguns Planos se referem, exige um período mínimo de 20 a 30 anos para estabelecer-se. Somente algumas metas relativas a "setores sociais" podem ser atingidas em prazos menores. No caso do emprego, pretende-se obter resultados significativos a curto, médio ou longo prazo, a depender da opção econômica e política feita pelo país ² /. Na educação ³ /, saúde, nutrição e habitação, embora a solução dos déficit geralmente se proponha a longo prazo, é possível esperar um melhoramento da situação a médio prazo.

¹ / Como se indicou anteriormente, a estratégia, opção ou "modelo" de desenvolvimento adotado define prazos diferentes para a consecução das metas sociais. No entanto, dentro de cada modelo, algumas metas sociais específicas sempre podem ser alcançadas antes que outras.

² / Vide item b, do Capítulo 3-B

³ / As primeiras colocações - concentradas basicamente no Sistema Formal de Educação - consideravam que os objetivos e metas educacionais só poderiam atingir-se a longo prazo. No entanto, as experiências de utilização dos meios não formais de educação demonstraram que o prazo para o cumprimento de muitas das metas pode ser drasticamente reduzido.

CAPÍTULO 3 - ANEXO 1Indicadores SociaisI. CLASSIFICAÇÃO PROPOSTA NO DOCUMENTO, U.N. Towards a System Of Social and Demographic Statistics.I.1. O tamanho e a estrutura da população, nascimentos, mortes e migração

I.1.1. Indicadores referentes ao tamanho e à composição da população:

- a) Taxa de crescimento da população;
- b) Vida média;
- c) Razão de dependência $\frac{\text{Pop. 0 - 14 anos} + \text{65 anos e mais}}{\text{Pop. de 15 - 64 anos}}$
- d) Razão de sexo.

I.1.2. Indicadores referentes a nascimentos e fecundidade:

- a) Taxa bruta de natalidade;
- b) Taxa geral de fecundidade;
- c) Taxa bruta de reprodução;
- d) Taxa líquida de reprodução;
- e) Proporção de nascimentos ilegítimos no total de nascidos vivos.

I.1.3. Indicadores referentes a mortes e sobrevivência:

- a) Taxa bruta de mortalidade;
- b) Taxa de mortalidade padronizada;
- c) Esperança de vida para cada grupo etário;

I.1.4. Indicadores referentes a migração:

- a) Taxa bruta de migração externa;
- b) Taxa bruta de migração interna

I.2. Formação da Família, famílias e domicílios

I.2.1. Indicadores referentes a pessoas casadas, matrimônios e divórcios.

- a) Proporção de pessoas casadas nos vários grupos da população;
- b) Proporção de pessoas casadas na população em idade de matrimônio;
- c) Proporção de pessoas casadas que vivem com pessoa distinta do seu cônjuge;
- d) Proporção de matrimônios dissolvidos por divórcio;
- e) Duração média dos matrimônios dissolvidos por divórcio.

I.2.2. Indicadores referentes a famílias:

- a) Proporção de famílias com pessoas casadas;
- b) Tamanho médio das famílias;
- c) Número médio de crianças dependentes, por família;
- d) Número médio de pessoas economicamente ativas, por família.

I.2.3. Indicadores referentes a domicílios:

- a) Proporção de domicílios particulares que contêm uma ou mais famílias;
- b) Proporção de domicílios particulares que contêm um ou mais pensionistas;
- c) Tamanho médio dos domicílios;
- d) Proporção da população que vive em domicílios institucionais

I.3. Classe social, estratificação e mobilidade

I.3.1. Indicadores referentes a classe social:

- a) Score médio de prestígio da ocupação do pai e

dos avós;

- b) Score de prestígio da ocupação do próprio respondente;
- c) Riqueza e renda da família;
- d) Scores indicativos do nível educacional finalmente alcançado.

I.3.2. Indicadores referentes a estratificação social:

- a) Proporção da população no decil superior e no decil inferior, de acordo com os vários indicadores citados em I.3.1.

I.3.3. Indicadores referentes a mobilidade social:

- a) Indicadores de mobilidade intergeracional (Comparação entre filhos e pais utilizando os indicadores referentes a classe social)
- b) Indicadores de mobilidade intrageracional (Comparação entre o status alcançado nos diferentes grupos de idade, dentro da mesma geração)

I.4. Distribuição da renda, consumo, acumulação e riqueza líquida

I.4.1. Indicadores referentes à renda dos indivíduos e dos domicílios:

- a) Renda primária por recipiente, a preços correntes e constantes;
- b) Fator de distribuição da renda per capita da população, a preços correntes e constantes;
- c) Renda disponível per capita e por domicílio.

I.4.2. Indicadores relacionados com os gastos de consumo e com o consumo total dos domicílios:

- a) Gasto em consumo pessoal per capita, a preços cor

rentes e constantes;

- b) Consumo pessoal de alimentos per capita, a preços correntes e constantes e em termos dos vários nutrientes;
- c) Consumo total per capita a preços correntes e constantes;
- d) Razão do gasto em consumo pessoal em relação ao consumo total da população, a preços correntes e constantes.

I.4.3. Indicadores referentes a poupança, posse de bens duráveis de consumo e riqueza líquida:

- a) Proporção da renda disponível ajustada, que é poupada;
- b) Poupança pessoal per capita, a preços correntes e constantes;
- c) Proporção de domicílios que possuem cada tipo de bem durável de consumo;
- d) Riqueza líquida pessoal a preços constantes;
- e) Razão da renda ajustada disponível em relação à riqueza líquida:

I.5. Habitação e Meio Ambiente

I.5.1. Indicadores referentes ao stock de habitações, novas construções etc:

- a) Número médio de quartos habitáveis por unidade convencional de habitação;
- b) Proporções das unidades habitacionais convencionais com os vários tipos de facilidades;
- c) Proporção de unidades habitacionais convencionais ocupadas;
- d) Razão de unidades habitacionais convencionais em relação a todas as unidades habitacionais;
- e) Taxa de crescimento das unidades habitacionais con

vencionais;

f) Taxa de crescimento de outras unidades habitacionais.

I.5.2. Indicadores referentes às condições habitacionais da população:

a) Razão do crescimento em número de unidades habitacionais em relação ao crescimento em número de domicílios;

b) Razão do crescimento em número de unidades habitacionais em relação ao crescimento no tamanho da população;

c) Número médio de pessoas por quarto habitável;

d) Número médio de pessoas por 10 m² de área;

e) Proporção da população que mora em unidades habitacionais convencionais com vários tipos de facilidades;

f) Proporção de unidades habitacionais ocupadas por seus proprietários;

g) Proporção de unidades habitacionais alugadas de organismos públicos.

I.5.3. Indicadores referentes aos serviços habitacionais e seu financiamento:

a) Gastos de consumo em serviços habitacionais, a preços constantes;

b) Razão do gasto de consumo pessoal em serviços habitacionais em relação ao gasto total de consumo pessoal;

c) Razão do gasto de consumo pessoal em serviços habitacionais em relação ao custo total de provimento desses serviços.

I.6. A destinação do tempo e o uso do lazer

I.6.1. Indicadores referentes ao uso do tempo e sua desti-

nação para atividades de lazer:

- a) Proporção do tempo total devotado a diferentes usos, inclusive o tempo livre;
- b) Proporção do tempo livre destinado a diferentes a atividades de lazer;
- c) Proporção do período economicamente ativo destinado a férias pagas.

I.6.2. Indicadores referentes às facilidades para o lazer:

- a) Razão da disponibilidade dos vários tipos de serviços e facilidades em relação à população;
- b) Razão do stock dos principais bens duráveis em relação aos domicílios.

I.6.3. Indicadores referentes a gastos com lazer:

- a) Proporção do gasto de consumo privado destinado a bens e serviços usados em atividades de lazer.

.7. Previdência Social e Serviços de Bem-Estar

I.7.1. Indicadores referentes ao número de beneficiários potenciais e aos que recebem benefícios da Previdência Social

- a) Proporção do grupo total;
- b) Proporção dos beneficiários potenciais que recebem benefícios;
- c) Internos em instituições de bem-estar como proporção do grupo de beneficiários.

I.7.2. Indicadores referentes a rendas e gastos:

- a) Benefícios como proporção da renda disponível;
- b) Valor médio dos benefícios recebidos, a preços constantes;
- c) Benefícios padronizados a preços constantes.

.8. Atividades de Aprendizagem e Serviços Educacionais

I.8.1. Indicadores referentes a alunos e estudantes:

- a) Razão de matrícula;
- b) Esperança, ao nascer, de anos a serem gastos no sistema educacional;
- c) Razão do tempo médio no sistema escolar em relação ao mínimo período de assistência escolar obrigatória;
- d) Razão da matrícula primária em relação à matrícula total;
- e) Esperança de alcançar os vários níveis do sistema educacional a partir de vários estágios iniciais.
- f) Idade média de saída do sistema educacional.

I.8.2. Indicadores referentes a insumos e produtos:

- a) Razão do gasto em educação em relação ao PNB;
- b) Números-índices dos insumos para o sistema educacional em seu conjunto e para os seus diferentes ramos: números-índices dos correspondentes preços dos insumos;
- c) Razão aluno/professor nas diferentes partes do sistema educacional;
- d) Números-índices dos produtos do sistema educacional em seu conjunto e de seus vários ramos; números-índices dos correspondentes preços do produto;
- e) Razão do gasto em educação em relação ao orçamento nacional;
- f) Proporção de professores com as mínimas qualificações, em relação ao total de professores.

I.8.3. Indicadores referentes ao nível educacional alcançado pela população:

- a) Taxa de alfabetização da população de 10 anos e mais;

- b) Idade média de saída do sistema educacional;
- c) Número médio de anos de educação completos;
- d) Nível acadêmico alcançado ao final da educação .

I.9. Atividades remuneradas, serviços de emprego e pessoas inativas

I.9.1. Indicadores referentes a condição de atividade, emprego e desemprego:

- a) Taxa média anual de crescimento da população economicamente ativa;
- b) Taxas de atividade;
- c) Duração média da vida ativa;
- d) Idade média de saída da força-de-trabalho;
- e) Índice de mobilidade entre os setores econômicos;
- f) Número-Índice de empregados a tempo integral, ponderado pela remuneração;
- g) Número-Índice de empregados a tempo integral, ponderado pelo número de anos de educação;
- h) Número-Índice de empregados a tempo parcial em termos de equivalentes a emprego a tempo integral;
- i) Porcentagem de pessoas ocupadas no setor agropecuário;
- j) Porcentagem de pessoas ocupadas na indústria de transformação;
- k) Porcentagem de pessoas com a mais alta qualificação nos diferentes níveis;
- l) Taxa bruta de admissões;
- m) Taxa bruta de desligamentos;
- n) Porcentagem de desempregados em relação à população economicamente ativa;
- o) Idade média das pessoas desempregadas;
- p) Duração média do desemprego.

I.9.2. Indicadores referentes às condições de trabalho:

- a) Razão de horas realmente trabalhadas em relação às horas normais;
- b) Razão dos dias trabalhados no ano, em relação ao número de dias laboráveis;
- c) Duração média das férias remuneradas;
- d) Dias de trabalho per capita perdidos por acidentes de trabalho;
- e) Número médio de empregados por estabelecimento;
- f) Proporção da força-de-trabalho ocupada pelas maiores empresas;
- g) Razão de remunerações médias realmente percebidas em relação às taxas médias vigentes;
- h) Remunerações médias a preços constantes;
- i) Compensação média dos empregados, a preços constantes;
- j) Razão de compensação dos empregados em relação à renda nacional;
- k) Razão do número de sindicalizados, em relação à força-de-trabalho;
- l) Dias laboráveis perdidos per capita devido a paralisações do trabalho;

I.9.3. Indicadores referentes a Serviços de Emprego:

- a) Porcentagem da população economicamente ativa registrada nos serviços de emprego como procurando trabalho ou procurando mudar de emprego;
- b) Porcentagem dos inscritos que são colocados;
- c) Probabilidade de completar cursos em programas de retreinamento;
- d) Custo total por usuário, dos Serviços de Em-

prego;

- e) Números-índices de preços dos insumos e produto dos Serviços de Emprego;
- f) Razão aluno/professor nos programas patrocinados pelos Serviços de Emprego.

I.9.4. Indicadores relacionados com a população inativa:

- a) Porcentagem da população em diferentes categorias de inatividade.

I.10. Saúde e Serviços de Saúde

I.10.1 Indicadores referentes ao estado geral de saúde:

- a) Altura média;
- b) Peso médio;
- c) Consumo médio de nutrientes específicos;
- d) Consumo médio de álcool;
- e) Consumo médio de fumo;
- f) Consumo médio de drogas específicas;
- g) Proporção da população que vive em habitações subnormais;
- h) Proporção da população cuja jornada de trabalho excede uma hora;
- i) Número médio de dias de incapacidade por ano;
- j) Proporção da população registrada em diferentes tipos de cadastros médicos (psiquiatria, câncer etc);
- k) Proporção da população envolvida em acidentes de trabalho, de trânsito ou de outra natureza;
- l) Proporção da população que sofre de determinados tipos de incapacidade;
- m) Taxas padronizadas de mortalidade nos diferentes grupos de doenças e outras causas de morte.

I.10.2. Indicadores referentes ao uso dos serviços de saúde:

- a) Proporção da população que dispõe de um certificado comum de vacinação;
- b) Proporção da população que consulta distintos tipos de profissionais no campo da saúde;
- c) Número de consultas per capita das pessoas que consultam os profissionais;
- d) Razão de internamentos em relação aos pacientes externos;
- e) Razão de internamentos em relação aos pacientes internos;
- f) Razão de leitos ocupados em relação aos disponíveis;
- g) Duração média da estada;
- h) Pacientes tratados por ano em relação aos leitos disponíveis;
- i) Proporção de pacientes que se utilizam dos diferentes tipos de serviços;
- j) Razão de número de pessoas em listas de espera em relação às admissões no ano anterior.

I.10.3. Indicadores referentes às facilidades disponíveis nos Serviços de Saúde:

- a) Razão de número de médicos e enfermeiros em relação à população;
- b) Porcentagem de aumento anual do pessoal médico;
- c) Porcentagem de crescimento anual da capacidade de vários tipos de estabelecimentos médicos;
- d) Razão do número disponível de leitos em estabelecimentos médicos, em relação à população.

I.10.4. Indicadores referentes a rendas e gastos:

- a) Número-índice de insumos em serviços de saúde, a preços constantes;
- b) Número-índice de gasto de consumo pessoal com serviços de saúde, a preços constantes;
- e) Razão de gasto pessoal com serviços de saúde em relação ao custo total destes serviços

I.XI. Ordem Pública e Segurança, Delinquentes e suas Vítimas

I.XI.1 Indicadores referentes a crimes:

- a) Número de crimes conhecidos pela polícia, por 100 000 habitantes;
- b) Razão de crimes contra a pessoa, submetidos a processo, em relação a todos os crimes submetidos a processo;
- c) Gravidade média dos crimes, submetidos a processo;
- d) Número de crimes solucionados, por 100 000 habitantes;
- e) Razão de crimes submetidos a processo solucionados em relação a todos os crimes submetidos a processo.

I.XI.2. Indicadores referentes a pessoas sob fiança, acusadas e culpadas:

- a) Razão de número de pessoas sob fiança em relação ao número de pessoas sob fiança acusadas;
- b) Razão de número de culpados em relação ao número de acusados;
- c) Número médio de condenações até o presente, por pessoa condenada;
- d) Razão de sentenças de suspensão da prisão em relação a todas as sentenças.

I.XI.3. Indicadores referentes a pessoas em Centros de Prisão e sujeitas a regime de detenção:

- a) Razão de criminosos sentenciados em relação ao total de presos;
- b) Duração média do período, com relação às pessoas sentenciadas a prisão ou outro centro de detenção;
- c) Duração média do período realmente cumprido;
- d) Média do período probatório.

I.XI.4. Indicadores referentes a vítimas, seus ferimentos e perdas:

- a) Número de vítimas humanas, por 100 000 habitantes;
- b) Número de vítimas institucionais, por 100 000 habitantes;
- c) Gravidade média dos ferimentos;
- d) Valor médio das perdas para as vítimas humanas;
- e) Valor médio das perdas para as vítimas institucionais.

I.XI.5. Indicadores referentes a facilidades (serviços) etc. para a Ordem Pública e Segurança:

- a) Número de pessoas empregadas, nos diferentes ramos desses serviços, por 100 000 habitantes;
- b) Número de pessoas equivalentes a trabalhadores a tempo integral, nos diferentes ramos desses serviços, por 100 000 habitantes;
- c) Proporção do tempo gasto nos diferentes ramos, no cumprimento de obrigações relacionadas com a ordem pública e segurança;
- d) Tempo médio gasto na solução dos crimes;
- e) Tempo médio gasto no procedimento judicial;
- f) Tempo médio gasto entre a denúncia e a pronúncia;
- g) Número médio de presos, por cela ou quarto;

- h) Número-índice de insumos para os serviços de ordem pública e segurança, a preços constantes.

II. CEPAL - Indicadores de Desenvolvimento Humano e Mudança Social

II.1 Aspectos demográficos e distribuição espacial da população:

- a) População total (milhares de pessoas);
- b) Ritmo de crescimento da população (taxas anuais de crescimento);
- c) Esperança de vida ao nascer (anos);
- d) População em idade ativa (porcentagens da população total);
- e) Relação de dependência (pessoas em idade não ativa por 1 000 pessoas em idade ativa);
- f) População urbana (população que habita em localidades de 20 000 habitantes ou mais, em porcentagem da população total);
- g) População que habita em cidades de 100 000 habitantes ou mais (porcentagem da população urbana).

II.2. Aspectos ocupacionais:

- a) População ocupada por setores econômicos (porcentagens da população ocupada total);
- b) Absorção do aumento da ocupação por setores (porcentagens do aumento total da ocupação).

II.3. Educação:

- a) Taxa de analfabetismo (porcentagem de analfabetos na população de 15 anos e mais);
- b) Taxa de escolaridade na educação primária (alunos matriculados como porcentagem da população de 7 a 13 anos);
- c) Taxa de escolaridade na educação média (alu-

nos matriculados como porcentagem da população de 14 a 19 anos);

- d) Taxa de escolaridade na educação superior (alunos matriculados como porcentagem da população de 20 a 24 anos);
- e) Professores por 10 000 habitantes em idade escolar (7 a 24 anos).

II.4. Saúde:

- a) Taxa de mortalidade infantil (mortes por 1 000 habitantes de 1 a 4 anos);
- b) Habitantes por médico;
- c) Leitos hospitalares por 1 000 habitantes;

II.5. Previdência Social

- a) Contribuintes a sistemas de previdência social que cobrem riscos principais, como porcentagem da população economicamente ativa ;
- b) Egressos dos sistemas de previdência social como porcentagens do produto interno bruto a custo de fatores.

II.6. Habitação:

- a) Média de pessoas por quarto;
- b) Porcentagem da população urbana que dispõe de água potável;
- c) Porcentagem da população rural que dispõe de água potável;
- d) Porcentagem da população urbana que dispõe de esgotos;
- e) Porcentagem da população total que dispõe de luz elétrica.

II.7. Consumo e Nutrição:

- a) Ritmo de crescimento do consumo privado por

- habitante (taxas anuais);
- b) Consumo diário de calorias por habitante;
 - c) Consumo diário de proteínas por habitante (gramas);
 - d) Fornecimento médio de calorias em relação às necessidades médias (porcentagem).

PARTE. II

DESENVOLVIMENTO E POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL : 1964-1977'

INTRODUÇÃO

Nos dois capítulos que a seguir se apresentam, pretende-se analisar a evolução da política social no Brasil no período 1964-1977, sob dois ângulos:

a) A caracterização de fases ou etapas, definidas em função dos enfoques adotados, dos conteúdos e das justificativas utilizadas para a execução da política social. Dá-se especial ênfase ao estudo da situação real e não das formulações apresentadas em documentos oficiais, mas que não foram postas em prática ;

b) As proposições de política social contidas nos Planos de desenvolvimento. Neste caso, não se faz uma avaliação exaustiva dos resultados alcançados, restringindo-se a análise à identificação do conceito de política social aceito pelos diferentes Planos e à verificação da consistência entre as proposições e os instrumentos para alcançar os objetivos e metas.

É interessante ressaltar que os dois tipos de análises permitem detectar a brecha entre a política formalmente aprovada e aquela efetivamente em execução. Por outro lado, pode-se observar que as variações na política real são mais significativas que as propostas contidas nos Planos de Desenvolvimento.

Assim, no Capítulo 4, mostra-se como a política social evoluiu, de um acúmulo de instrumentos e mecanismos para apoiar o crescimento econômico, até a tentativa de constituir-se num conjunto de objetivos relativamente autônomos, com os meios necessários para alcançá-los.

Por sua vez, o Capítulo 5 examina os elementos de política social contidos em cada Plano, dando ênfase às proposições explícitas e não às políticas realmente postas em execução.

CAPÍTULO 4 - ETAPAS NA EVOLUÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL NO PERÍODO 1964-77

Como se observa no Quadro seguinte, a estratégia de crescimento acelerado com abertura para o exterior, adotada pelo Brasil a partir de 1964, apresentou três fases com referência ao papel atribuído à política social:

a) A primeira, correspondente, em forma aproximada, ao período 1964 a 1967/68, em que a política social tem um caráter residual, visando, fundamentalmente, a eliminar os pontos de estrangulamento do crescimento econômico ou criar as pré-condições para que este se verifique;

b) A segunda, entre 1968/69 e 1973, em que, mantidas algumas características da etapa anterior, são atribuídos objetivos próprios, de certa forma autônomos em relação aos objetivos estritamente econômicos, a alguns programas e medidas no campo do desenvolvimento social;

c) A terceira, que se inicia em 1974, em que o grau de autonomia dos objetivos e dos instrumentos de política social aumenta sensivelmente em relação à política econômica.^{1/}

A 1ª Fase

Nesta fase, embora se faça menção expressa à desenvolvimento social, como um objetivo a alcançar, a visão implícita que dele se tem é a de que é uma consequência natural, a longo prazo, do crescimento econômico. Só este criaria a riqueza que, posteriormente distribuída, permitiria a toda a população satisfazer as suas necessidades básicas, elevando, assim o seu nível de bem-estar.

Todo o esforço deveria concentrar-se, assim, na aceleração do crescimento econômico, para reduzir o prazo em que, alcançado um grande vo

^{1/0} limite entre o término da primeira e o início da segunda fase não pode ser definido com precisão.

lume de excedente, seria viável adotar políticas redistributivas.

O crescimento, embora gerado fundamentalmente por fatores econômicos- disponibilidade de capital, de recursos naturais e humanos - também pode estar limitado, devido a fatores sociais - v.g. elementos culturais tradicionais de "resistência à mudança", falta de atitude aberta à inovação, etc.- ou pela falta de "serviços de tipo social" que permitiriam à população um melhor desempenho produtivo- educação, saúde, habitação etc.. Assim, caberia à "política social" a criação de condições favoráveis, a eliminação dos obstáculos culturais e o apoio, em termos de prestação de serviços sociais à população, para aumentar sua produtividade (a população é vista como recurso humano disponível ou potencial).

Embora o conceito de política social tivesse, nessa fase, a amplitude indicada- incluindo as medidas destinadas a modificar as condições sociais e culturais, por um lado, e a prestação de "serviços sociais", por outro, - na prática só o segundo aspecto foi considerado, ficando aquela i- dentificada como a política dos "setores sociais" (educação, saúde, nutri - ção, assistência social, etc.). ✓

Dentro dessa ótica, cabe à educação preparar os recursos humanos pa- ra atender às demandas de pessoal qualificado, geradas pelos projetos de investimento no campo econômico (evitando, assim, que haja atraso na implemen- tação destes, com consequências danosas sobre o crescimento). Também lhe compete a formação do capital humano qconsiderado o elemento mais estra- tégico para a promoção do desenvolvimento. A visão da educação como um di- reito, as funções sociais do processo educacional, embora formalmente men- cionadas, são relegadas a um segundo plano. A ênfase está na preparação de mão-de-obra qualificada e de técnicos de nível médio e superior, deixan- do-se como segunda prioridade e universalização da educação básica, a al- fabetização de adultos, etc.

Os programas de saúde são também justificados, em grande número de casos - sem se chegar aos extremos observados no campo da educação- como apoio ao crescimento econômico. Trata-se de, através da redução da mortali-

lidade e da morbidade, conservar os recursos humanos e contribuir para manter ou elevar o seu potencial físico, o que implicaria num aumento da produtividade da mão-de-obra.

Os programas de habitação ganham destaque na estratégia posta em execução nessa fase, não tanto como forma de atender às necessidades dos grupos mais carentes, em matéria de moradia, mas como um instrumento de dinamizador do Setor Construção, cujo crescimento tem efeitos indiretos sobre outros Setores Econômicos, contribuindo assim para a reaceleração da economia, que anteriormente havia passado por um período de estagnação. O sentido econômico da política habitacional é muito mais marcante, nesta etapa, que os objetivos propriamente sociais que deveria procurar alcançar.

A mão-de-obra é vista apenas como um fator de produção, cuja produtividade se deve buscar elevar, reduzindo ao mínimo possível os custos de sua utilização (salários e encargos trabalhistas). Assim, a política salarial tem como objetivo principal reduzir os custos do fator trabalho e não, a justa retribuição em função do trabalho realizado ou das necessidades mínimas cuja satisfação os rendimentos provenientes do trabalho devem assegurar. Os encargos trabalhistas são encarados como custos e não como meio de financiamento da proteção ao trabalhador. A política de emprego é concebida como uma política de utilização de recursos humanos, procurando-se promovê-la para aproveitar um recurso abundante - a mão-de-obra não qualificada ou de baixa qualificação - e não para assegurar o direito ao trabalho - e como consequência à participação na riqueza que ele contribui para criar. A contenção nos aumentos reais dos salários é justificada não só como uma exigência do combate à inflação, mas também como um requisito para manter elevado nível de emprego (a elevação do salário real implicaria - segundo a explicação vigente na época - em substituição de mão-de-obra por capital, gerando desemprego e subemprego).^{1/}

^{1/} A análise feita representa uma simplificação da situação real. Procurou-se destacar as características relevantes, de cada uma das fases, sem indicar exemplos menores em que as medidas de política social se fundamentavam em motivos não estritamente de apoio ao crescimento econômico. Deve-se também ressaltar que a grande prioridade atribuída aos objetivos econômicos - principalmente ao de reativação da economia - se justificava pelo fato de o País tentar sair de um período de estagnação, com previsão de crescimento negativo em 1964.

A 2ª Fase

Esta etapa pode considerar-se como de transição. Admite-se, ainda, que o desenvolvimento social se dará como uma consequência natural do crescimento econômico, a longo prazo. No entanto, procura-se adotar, de imediato, medidas de âmbito limitado, destinadas a corrigir certas distorções geradas pelo próprio modelo de crescimento (reconhece-se o caráter concentrador de renda do modelo e se procura adotar medidas no sentido de promover uma redistribuição limitada, com ênfase nas formas indiretas de redistribuição - consideradas não inflacionárias), e atender regiões ou núcleos de população que constituem "bolsões de pobreza". Começa-se aceitar a idéia de que certos "serviços sociais" devem ser estendidos a toda a população, não tanto pelo possível impacto que possam ter sobre a produtividade da mão-de-obra, mas como direitos das pessoas, que devem ser assegurados pelo Estado, e como elementos indispensáveis ao desempenho de outras funções sociais, não necessariamente associadas com o mundo do trabalho.

A política social ganha assim uma conotação "compensatória" - para os grupos não beneficiados diretamente pelo crescimento econômico - e adquire um caráter "corretor das distorções". No entanto, ainda é vista como um conjunto de ações adotadas "por agentes, instituições ou setores específicos" que se contrapõem às instituições e organismos da chamada "área econômica". Nota-se, porém, que o seu âmbito já excede ao dos "setores sociais" tradicionais; inclui-se como política social, o conjunto de instrumentos de integração social, muitos deles destinados especificamente a promover, direta ou indiretamente, a redistribuição da renda, em favor dos grupos mais pobres e das classes médias 1/

1/ Convém salientar que, nesta etapa, já se começa a propor medidas tímidas para a redistribuição da renda. No entanto, não se indicam, explicitamente, quais os grupos que se devem beneficiar mais direta e imediatamente da redistribuição (tem-se a impressão, pelo conjunto de medidas adotadas, que os principais beneficiários são os grupos de classe média baixa, não se atingindo os que se encontram em situação de pobreza absoluta). Na terceira fase, porém, há uma preocupação especial em promover a redistribuição em favor dos grupos mais pobres.

Como consequência da mudança de enfoque, os "setores sociais" são vistos tanto no seu papel de apoio ao crescimento econômico- coincidindo com a orientação vigente na 1ª Fase- como também no de prestadores de serviços para atender às necessidades básicas da população e para contribuir ao reforço a outras políticas de redistribuição de renda.

A 3ª Fase

Enquanto a caracterização das etapas anteriores foi feita a partir das políticas realmente postas em execução, a análise da 3ª Fase, que se encontra ainda em execução, é feita combinando-se proposições com realizações.

Nota-se uma modificação radical em relação às que foram antes estudadas; indicando-se a seguir os princípios orientadores da política social no Brasil de hoje:

a) Princípio da igualdade de hierarquia entre o desenvolvimento econômico e o social, e da simultaneidade entre os dois processos. Este princípio aparece expresso no II PND, quando se indica que, "de um lado, o crescimento pode não resolver o problema da adequada distribuição de renda, se deixado à simples evolução dos fatores de mercado. E, de outro lado, a solução através do crescimento, apenas, pode demorar muito mais do que a consciência social admite, em termos de necessidade de melhorar rapidamente o nível de bem-estar de amplas camadas da população". A aplicação prática deste princípio vem sendo feita em forma parcial. Por um lado, com a criação do Conselho de Desenvolvimento Social e do Fundo Apoio ao Desenvolvimento Social (assim como outras fontes específicas de financiamento da política social), o Governo tentou estabelecer organismos do mesmo nível hierárquico dos que definem a política econômica (caso do CDS, que seria a contrapartida, na área social, do CDE, na área econômica) e instituir fontes próprias de financiamento da política social, para assegurar-lhe maior autonomia, libertando-a das fontes tradicionais de recursos manejadas pelos organismos responsáveis pela condução da política econômica. Por outro, porém, as preocupações com a redução da inflação e com a

recuperação do equilíbrio da balança de pagamentos, acentuadas a partir de 1976, absorveram as atenções governamentais, reduzindo a intensidade da atuação do CDS e não permitindo elevar significativamente os gastos sociais ou acentuar as medidas de redistribuição de renda e de atendimento das necessidades básicas dos grupos mais pobres;

b) Princípio do tratamento privilegiado para os grupos de baixa renda, considerados o objeto principal da política social. Este princípio também está claramente indicado no II PND, embora, como se mostra no Capítulo 5, não esteja devidamente instrumentalizado. Na prática, o seu cumprimento é ainda bastante limitado, mas existem indícios promissores de sua efetiva aplicação em futuro próximo:

- i. No campo da saúde e da nutrição, foram aprovados alguns programas, destinados especialmente a atender aos grupos de baixa renda (destacam-se, entre outros, o Programa Nacional de Alimentação e Nutrição-PRONAN- e o Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento no Nordeste-PIASS).
- ii. No campo da habitação, o BNH já lançou alguns programas- estando outros em fase de estudo- destinados a permitir que os grupos pobres tenham acesso à moradia.
- iii. No campo da educação, além de alguns programas já em andamento- v.g. o de Crédito Educativo- encontram-se em estudo outros destinados a estender a cobertura real dos serviços educacionais aos grupos mais carentes das zonas rurais e urbanas.
- iv. No campo do emprego, através do Sistema Nacional de Emprego e do Conselho Nacional de Política de Emprego, estão em execução ou em estudo programas destinados a reduzir o subemprego dos grupos que constituem o Setor Informal Urbano e Rural (v.g. a criação de cooperativas de "boias-friás" e outras de serviços urbanos; apoio às micro-empresas, etc.).
- v. A política de salários, apesar dos esforços no combate à inflação, tem procurado assegurar uma elevação do salário real, especialmente para os que têm rendimentos mais baixos. Paralelamente, se estabeleceram mecanismos de complementação de rendimentos, destinados especificamente a tais grupos (v.g. o abono PIS-PASEP- um salário mínimo adicional para as pessoas que recebem até 5 salários mínimos mensais)

vi. No campo da previdência social, a sua cobertura se está estendendo aceleradamente, incorporando cada vez maiores contingentes de população pobre urbana e rural.

c) Princípio da responsabilidade compartilhada da "área social" e da "área econômica" na solução dos problemas sociais. Este princípio, implícito no conceito de política social consubstanciado no II PND, não se encontra em real aplicação. Ele significa que a responsabilidade de promover o desenvolvimento social é de todos os setores e organismos e não apenas daqueles que integram o que tradicionalmente se chama a "área social do Governo". Desenvolvimento social não se confunde, assim, com o desenvolvimento dos "setores sociais", mas se caracteriza como um processo de elevação dos níveis de vida da população - com prioridade a curto e médio prazo para os grupos de baixa renda - que deve ser impulsionado por todos. A introdução da "dimensão social" nas decisões econômicas possivelmente teria maior impacto sobre o melhoramento da situação social que ações "corretivas" ou "compensatórias" adotadas pelos organismos da chamada "área social".

POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL: 1964 a 1977

(QUADRO PRELIMINAR SUJEITO A REVISÕES E RETIFICAÇÕES)

1ª FASE: DE 1964 a 1967/68	2ª FASE: de 1968/69 a 1973	3ª FASE: DE 1974 EM DIANTE
<p>I.1. <u>ESTRATÉGIA IMPLÍCITA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL</u></p> <p>O desenvolvimento social é entendido como elevação do nível de bem-estar da população e se atinge a longo prazo, como consequência natural do crescimento econômico.</p> <p>I.2. <u>CONCEITO IMPLÍCITO DE POLÍTICA SOCIAL</u></p> <p>Conjunto de medidas destinadas a criar condições favoráveis ou a eliminar obstáculos ao desenvolvimento econômico</p> <p>I.3. <u>PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DAS "ÁREAS SOCIAIS"</u></p> <p>a) <u>Educação</u>: deve preparar os recursos humanos para atender às demandas dos projetos de investimento no campo econômico;</p>	<p>II.1. <u>ESTRATÉGIA IMPLÍCITA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL</u></p> <p>Embora o desenvolvimento social só se atinja a longo prazo, como consequência natural do crescimento econômico, é necessário adotar, de imediato, medidas de política social destinadas a:</p> <p>a) Iniciar a correção de distorções, em termos de distribuição de renda, geradas ou agudizadas pelo processo de crescimento econômico acelerado;</p> <p>b) Iniciar o ataque aos principais "bolsões de pobreza" existentes;</p> <p>c) Estender a cobertura de alguns serviços tipo social, à grande maioria da população.</p> <p>II.2. <u>CONCEITO IMPLÍCITO DE POLÍTICA SOCIAL</u></p> <p>Conjunto de medidas destinadas a corrigir distorções em termos de distribuição de renda, geradas ou agudizadas pelo processo de crescimento econômico acelerado, concentradas em regiões ou grupos sociais específicos ("bolsões de pobreza"). Medidas destinadas a estender a cobertura de alguns serviços de tipo social, à grande maioria da população</p> <p>II.3. <u>PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DAS "ÁREAS SOCIAIS"</u></p> <p>a) <u>Educação</u>: deve preparar os recursos humanos para atender às demandas dos projetos de investimento no campo econômico; melhorar a distribuição de renda via</p>	<p>III.1. <u>ESTRATÉGIA IMPLÍCITA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL</u></p> <p>O desenvolvimento social é entendido como um processo de elevação do nível de bem-estar da população, que se dá em forma progressiva e paralelamente ao crescimento econômico. A curto prazo, os grupos de baixa renda devem ser beneficiados por medidas de política e programas a eles expressamente destinados.</p> <p>III.2. <u>CONCEITO IMPLÍCITO DE POLÍTICA SOCIAL</u></p> <p>Conjunto de medidas, adotadas nos "setores econômicos" ou nos "setores sociais", para beneficiar especialmente as pessoas que se encontram no nível de "pobreza absoluta"</p> <p>III.3. <u>PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DAS "ÁREAS SOCIAIS"</u></p> <p>a) <u>Emprego</u>: a política de emprego tende a ser o núcleo da política social porque permite a obtenção de renda, para a satisfação das necessidades básicas e, paralela</p>

b) Habitação: serve para dinamizar o setor construção, estratégico pela sua capacidade de reativar o crescimento econômico e de criar empregos para a mão-de-obra de baixa qualificação;

c) Saúde: deve conservar os recursos humanos e manter ou elevar o seu potencial físico;

d) Salários: são vistos mais como um custo de produção que como uma retribuição justa ao trabalho;

e) Previdência Social: deve proteger o trabalhador contribuinte e sua família;

f) Participação social: só se admite a participação nos benefícios e não nas decisões.

emprego e mobilidade social; atender às demandas da grande maioria da população;

b) Saúde: deve conservar os recursos humanos e manter ou elevar o seu potencial físico; atender às demandas individuais por serviços de saúde da grande maioria da população;

c) Previdência Social: deve proteger o trabalhador contribuinte e sua família e iniciar a proteção do trabalhador não contribuinte;

d) Distribuição da renda: através, principalmente, de mecanismos de distribuição indireta;

e) Participação social: admite-se a participação do trabalhador nos benefícios, porém não nas decisões econômicas.

mente, contribuí para o aumento do PIB. Dada a importância do subemprego e da pobreza no chamado Setor Informal Urbano e Rural, deve dar-se prioridade à adoção de medidas de política e programas específicos para a população que se encontra em tais setores;

b) Educação: sua principal função, nesta fase, é satisfazer as demandas dos grupos não atendidos ou insuficientemente atendidos; a função de preparar recursos humanos para os projetos de desenvolvimento per se de importância, em termos relativos, nesta etapa;

c) Saúde: sua principal função é atender as necessidades básicas, nesse campo, de toda a população, com especial ênfase em programas destinados aos grupos mais pobres;

d) Nutrição: além da função de atender às necessidades básicas dos grupos sociais mais carentes (e não apenas dos grupos biologicamente vulneráveis), cumpre um papel direto e indireto na política de redistribuição de renda;

e) Previdência Social: deve estender-se não apenas aos trabalhadores, mas a toda a população;

f) Distribuição da renda: além da política de emprego e de salários, a política de redistribuição de renda em favor dos grupos mais pobres, deve dar-se através de mecanismos manejados na chamada "área econômica" (política fiscal, política tecnológica etc);

g) Participação Social: Admite-se a participação do trabalhador, em forma limitada, nas decisões econômicas.

I.4. PRINCIPAIS MEDIDAS ADOTADAS:

- a) Criação do Sistema Financeiro da Habitação;
- b) Substituição da estabilidade laboral pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço;
- c) Modificação da política salarial (criação da "fórmula de política salarial")
- d) Ampliação das oportunidades de educação e treinamento;
- e) Controle do movimento sindical .
Transformação progressiva do sindicato numa agência de prestação de serviços aos seus associados.

II.4. PRINCIPAIS MEDIDAS ADOTADAS:

- a) Criação do MOBRAL;
- b) Criação da Central de Medicamentos;
- c) Criação do PRORURAL e do FUNRURAL ;
- d) Criação do PROTERRA;
- e) Criação do PIS e do PASEP;
- f) Correções na fórmula de política salarial para reduzir ou eliminar a perda do poder aquisitivo dos salários.

III.4. PRINCIPAIS MEDIDAS ADOTADAS:

- a) Criação do Conselho de Desenvolvimento Social;
- b) Criação do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social;
- c) Modificações na política salarial em favor dos grupos mais pobres;
- d) Modificações na política habitacional para favorecer aos grupos de baixa renda;
- e) Programas especiais no campo da nutrição, da saúde e do emprego, destinados aos grupos de baixa renda:
 - Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN)
 - Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento no Nordeste (PIASS)
 - Programa de organização dos subempregados autônomos e de aumento da produtividade e da renda dos trabalhadores em micro-empresas
- f) Criação do Conselho Nacional de Política de Emprego.

CAPÍTULO 5 - A POLÍTICA SOCIAL NOS PLANOS DE DESENVOLVIMENTO

a) O Programa de Ação Econômica do Governo - 1964 - 1966

A partir de abril de 1964 o novo Governo teve que assumir uma postura diante do conceito de desenvolvimento que fosse, de um lado, o reflexo das aspirações dos grupos que haviam participado diretamente do movimento que destituiu o governo anteriormente estabelecido, mas, de tal forma que não destuisse explicitamente as aspirações de realização econômico-social que haviam agitado amplos setores da população do País, sobretudo nas zonas de maior concentração urbana.

A proposta era conduzir o País para em determinado tipo de desenvolvimento econômico, cujas principais características seriam a "elevação moral, educacional, material e política" (1), ao lado da implantação de um amplo conjunto de providências no sentido de obter, em prazo relativamente curto, a recuperação financeira e econômica, - única forma para se alcançar o desejado bem estar (2).

A idéia básica de desenvolvimento social aparece nitidamente atrelada e dependente da recuperação econômica do País. Enquanto esta não se desse, ou paralelamente, deveria ser possibilitada a criação das condições propiciadoras do que se comencionou chamar "democratização de oportunidades", capaz de levar ao maior número de pessoas, os benefícios daquele progresso.

Dessa forma confundem-se, num emaranhado de proposições, os

(1) - Mensagem do Presidente Castello Branco ao Congresso, 1965, pag. 7.

(2) - Op. cit, pag. 10.

conceitos de desenvolvimento, recuperação econômica, disseminação de bem-estar, "democratização de oportunidades", elevação moral, material e política da nação.

De um modo geral, a política econômica e social do Governo Castello Branco se definiu, nesse primeiro ano de ascensão ao poder, basicamente:

- pelo estabelecimento de mecanismos que viabilizassem a retomada do ritmo de crescimento da economia;
- e, simultaneamente, pela criação de mecanismos que possibilitassem a contenção progressiva do processo inflacionário.

Neste contexto, assumem importância os desdobramentos explicitados do que se entendia por "democratização de oportunidades". De um lado, teria por finalidade "revelar a insuficiência do formalismo democrático, que assegura aos indivíduos certos direitos, sem dúvida essenciais, mas não necessariamente a participação no progresso e bem-estar nacional" (1).

No contexto explícito de desenvolvimento social é reservada à educação papel essencial, vista como fórmula ^{capaz} de proporcionar aos indivíduos acesso aos bens que a sociedade produz.

"Neste esforço de tornar a realidade uma democratização de oportunidades ... papel de maior significação está reservado à renovação do sistema educacional como instrumento, ao mesmo tempo, de redistribuição de renda e de aumento de produtividade do fator trabalho" (2), onde a instituição do salário-educação se justifica pela necessidade

(1) - Op. cit, pag. 36.

(2) - Op. cit, pag. 37.

de fortalecimento do ensino primário.

Devido às condições políticas excepcionais, foi conseguida a hegemonia do Poder Executivo sobre o Poder Legislativo, o que determinou possibilidades amplas para a formulação e execução de novas diretrizes econômicas. Assim o Programa de Ação Econômica do Governo - PAEG, com vigência prevista para o período 1964-1966, estabeleceu como principais objetivos:

- acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico do País, interrompido no biênio 1962-1963;
- conter, progressivamente, o processo inflacionário durante 1964 e 1965, objetivando um razoável equilíbrio dos preços a partir de 1966;
- atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais, e as tensões criadas pelos desequilíbrios sociais, mediante a melhoria das condições de vida;
- assegurar, pela política de investimentos, oportunidades de emprego produtivo à mão-de-obra que continuamente afluí ao mercado de trabalho;
- corrigir a tendência a deficits descontrolados do balanço de pagamentos, que ameaçam a continuidade do processo do desenvolvimento econômico, pelo estrangulamento periódico da capacidade para importar (1).

A realização de tais objetivos exigiu que fossem reformuladas as políticas monetária, bancária, tributária, cambial, salarial e de investimentos.

(1) - Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, Programa de Ação Econômica do Governo: 1964-1966 (síntese), Documento EPEA, nº 1, Rio de Janeiro, nov. de 1964, pag. 15.

De certa forma, o Governo Castello Branco, acabou por realizar em grande parte o programa de reformas de base, conforme proposições já presentes no Plano Trienal, elaborado antes de 1964. Contudo, deve ficar claro que o sentido político das reformas adotadas diferia completamente do original. Exemplificando, a esperada "reforma urbana" foi substituída pelo programa habitacional, a "reforma agrária", pelo "Estatuto da Terra" (1) que conforme palavras do Presidente Castello Branco "... preocupa-se menos em redistribuir terras do que em assegurar o seu bom aproveitamento, seu principal instrumento é o Imposto Territorial Rural ..." (2), a ser calculado com base em coeficientes estabelecidos a partir da extensão da propriedade, localização e nível de exploração em relação à norma modular. Esse imposto pretendia ainda, de um lado incentivar a produção dos estabelecimentos agrícolas cujas terras fossem eficientemente aproveitadas e, de outro, não prejudicar as situadas distantes dos pontos de comercialização. Além disso, pretendia controlar e punir qualquer especulação.

Contudo, os pontos de maior similaridade entre o PAEG e o Trienal se manifestam sobretudo pelas proposições de combate à inflação.

O PAEG, cujo modelo é essencialmente clássico, isola a inflação como causa principal da estagnação econômica constatada, e interpreta este fenômeno como a resultante de um desequilíbrio orçamentário.

A causa de tal desequilíbrio foi identificada como tendo

(1) - Lei nº 4 504/64.

(2) - Mensagem ao Congresso Nacional, 1965, Pag. 95.

QUADRO 1

TAXAS DE RETORNO PARA INVESTIMENTO EDUCACIONAL NO BRASIL

NÍVEL DE EDUCAÇÃO	ITABIRITO (1967/68)	BELO HORIZONTE (1967/68)	SÃO PAULO (SETOR PÚBLICO) SAMUEL LEWY, 1968	BRASIL LANGONI, 1960	BRASIL LANGONI, 1969
1. Primário incompleto -analfabeto.	30 (21-30)		20 (19)	40	26
2. Primário completo -incompleto.	22		23 (22)	73	43
3. Primário completo-analfabeto.	21 (17-25)	38 (28-38)	22 (20)	48	32
4. Ginásio incompleto-primário completo.	13 (13-19)		29 (32)	19	15
5. Ginásio completo - incompleto.	23 (9-23)		16 (19)	36	23
6. Ginásio completo-primário completo.	20 (12-22)	22 (14-29)	20 (13)	24	1
7. Colegial incompleto-ginásio completo.	< 0			< 0	1
8. Colegial completo-colegial incompleto.	192			29	3
9. Colegial completo-ginásio completo.	107 (30-107)	37(37-53)técnico.	16 (21)	15	2
10. Universitário incompleto-colegial completo.				2	< 0
11. Universitário completo - universitário incompleto.				11	35
12. Universitário completo.	14 (9)		11(11-18)	5	13

* Os valores entre parênteses mostram a gama de variação das taxas computadas.

FONTE: Cláudio Moura Castro, Desenvolvimento Econômico, Educação e Educabilidade, U.E.G., Rio, 1972.

origem no fato de o Governo vir injetando na economia um volume de recursos financeiros superior ao que dela retira, o que gerou déficits orçamentários. Assim, o crescimento constante da massa monetária provocaria uma tensão permanente entre empregados e assalariados, alimentada pela luta ~~para~~ obtenção de remunerações salariais nominalmente mais elevadas. O círculo vicioso da inflação se estabelece: a escalada dos preços e dos salários empurra o nível da demanda monetária para o alto. O desequilíbrio entre a demanda e a oferta global existente é alimentado pelo tipo de medida adotada para cobertura dos déficits orçamentários acumulados: emissão, sem cobertura, de papel-moeda. Como a oferta global não tem elasticidade suficiente para acompanhar a demanda monetária, ocorre uma alta generalizada dos preços. Uma vez atingido novo ponto de equilíbrio, constata-se que o poder aquisitivo da população, sobretudo da que depende de baixos salários, diminui, o que os leva à luta por reajustes. que, uma vez obtidos, dão continuidade à escalada inflacionária (aumento dos custos da produção, maior necessidade de capital de giro pelas empresas, etc.).

Os principais objetivos fixados pelo PAEG, com vistas a romper este círculo, são consequência desse tipo de análise:

- reduzir gradualmente a taxa de inflação, a fim de atingir uma situação tolerável, da ordem de 10% ao ano, em 1966;
- aumentar o ritmo de crescimento da economia para voltar à taxa de 6 a 7% anual dos anos anteriores;
- diminuir as disparidades setoriais e regionais assim como as tensões causadas pelos desequilíbrios sociais, através do melhoramento das condições de vida;
- por uma política intensiva de investimento, criar condições viáveis de empregos produtivos para absorver o flu

o crescente de mão-de-obra (seriam necessários 1,1 milhão de novos empregos por ano);

- corrigir as tendências deficitárias do balanço de pagamentos" (1).

Embora reconhecendo a existência de tensões causadas pelos custos, as medidas propugnadas pelo PAEG possuem caráter fundamentalmente monetarista e visam a uma contração da demanda a fim de tentar estabilizá-la ao nível da capacidade máxima da oferta. Dito de outra forma, a recomposição da economia seria buscada pelo incentivo ao pleno emprego dos recursos.

Para tanto, três linhas principais de política são acionadas:

- a política governamental de crédito;
- a política de crédito ao setor privado; e
- a política salarial.

Para a análise que se está desenvolvendo, interessa particularmente o exame desta última, que postula a manutenção da parte apropriada pelos trabalhadores no produto interno líquido. Elaborase, para tanto, um mecanismo de ajuste anual, onde é levada em consideração a taxa média de aumento do custo de vida nos 24 meses precedentes, a taxa média de inflação prevista para os 12 meses seguintes e o aumento da produtividade computado durante o período. Na prática, aquela parcela do produto interno líquido a ser apropriada pelos trabalhadores começa a decrescer, devido às subestimações das taxas de inflação previstas e da produtividade. Todos os assalariados - exceto os especialistas necessários ao desenvolvimento industrial -

(1) - Georges André-Flechter, O Regime Modernizador do Brasil - 1964-1972 - F.G.V. - 1974

tiveram seus salários aumentados em ritmo inferior ao do custo de vida, sendo os de mais baixa remuneração (salário mínimo e menos) os mais duramente afetados.

É interessante destacar que as políticas sociais específicas, previstas no PAEG, têm como objetivo principal a eliminação dos obstáculos ao crescimento econômico ou a criação de pré-condições para que este se verifique. Não se trata, assim, prioritariamente de atender às necessidades da população, através de programas nos setores sociais, mas de usar estes para apoiar o processo de reativação da economia.

A política habitacional, por exemplo, visa muito mais à dinamização do setor construção (com efeitos multiplicadores sobre os outros setores econômicos), que, propriamente, a atender às necessidades de habitação que os grupos mais carentes apresentam.

A política de educação e treinamento destina-se a preparar a mão-de-obra qualificada, muito mais que a atender às aspirações da população e apoiar a promoção social dos trabalhadores.

A política de saúde busca mais a conservação do recurso humano que a elevação do bem-estar físico da população ¹ ✓

1 ✓ Trata-se, evidentemente, de uma simplificação das colocações que aparecem no PAEG, embora se considere que corresponde à orientação dominante dos programas formulados.

b) O Plano Decenal

Representando um grande esforço de diagnóstico e de planejamento a longo prazo, o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social, elaborado no final do Governo Castello Branco, não trouxe maiores inovações no campo da política social.

A sua maior contribuição foi representada por uma avaliação exaustiva dos "setores sociais" e por proposições específicas e detalhadas para cada um dos setores ("Educação e Mão-de-Obra", "Saúde e Saneamento", "Previdência Social").

Em termos conceituais, admite-se que o problema ocupacional é, basicamente, a "escassez de mão-de-obra qualificada", razão que justifica uma ampla ação no campo da educação e do treinamento.

"A educação brasileira deverá permitir, no período 1967-1976, a consolidação da estrutura de capital humano do país, de modo a acelerar o processo de desenvolvimento econômico. Assim, os sistemas de ensino médio e superior terão que se capacitar para a formação de mão-de-obra especializada, sem deixar de dispensar, a uma parcela de seus contingentes de nível superior, educação adequada, capaz de possibilitar a imediata adaptação às novas técnicas que surgirão em virtude do rápido processo de evolução científica e tecnológica.

O treinamento - aqui incluída a aprendizagem - terá uma importância crescente, tornando-se progressivamente mais rápido, à medida em que a escolarização média da população seja elevada. Conseqüentemente, a educação básica dos candidatos ao ingresso na força-de-trabalho lhes permitirá absorver mais rapidamente as técnicas especializadas, que os capacitarão a exercer convenientemente o seu papel no processo de produção" ² /

1 / O Plano Decenal não foi posto em execução

2 / Plano Decenal, Tomo VI - Desenvolvimento Social, Vol. 1 (I), Educação e Mão-de-Obra, pág. 15

120

No que se refere à Saúde, o Plano estabelece três objetivos para a Política Nacional de Saúde que propõe:

"A verificação de que certas doenças transmissíveis são as principais responsáveis pelas elevadas taxas de mortalidade, morbidade e incapacidade que ainda hoje são registradas no País, por um lado, e, por outro, a disponibilidade de recursos profiláticos e terapêuticos de alta eficiência, levam a recomendar a intensificação do combate a esse grupo de doenças como o primeiro objetivo de uma Política Nacional de Saúde, para o decênio 1967 - 1976"

"O segundo grande objetivo da política nacional de saúde de deverá ser então a melhoria de produtividade do sistema de proteção e recuperação da saúde, para aumentar a taxa de satisfação da demanda de assistência médica".

"A expansão da rede de unidades locais de saúde passa a ser então o terceiro objetivo geral da política nacional de saúde para o decênio 1967-1976" ¹ /

Na área da previdência social, dá-se ênfase à reestruturação administrativa do setor e à extensão da cobertura ao trabalhador rural.

¹ / Plano Decenal, Tomo VI, volumes 3 e 4, págs. 27 e 30

c) O Programa Estratégico de Desenvolvimento

O Programa Estratégico de Desenvolvimento - PED, apoiou-se basicamente nos diagnósticos e projeções contidas no Plano Decenal, ajustando-se para seu período de duração (1968-1970).

O PED não continha formulações de política social integradas no contexto da política econômica. Mais uma vez deixou-se de lado a possibilidade de buscar-se a realização de diretrizes globalizantes e integradas de desenvolvimento. Não se pode nem mesmo falar de caráter dicotômico do plano, onde de um lado aparece o que tem pertinência econômica e de outro, o que tem pertinência social. Mais uma vez, o "social" fica reduzido a um conjunto tradicional de setores onde é possível alguma intervenção do planejamento. Basicamente, o PED se apoia em variáveis exclusivamente econômicas, onde o processo de desenvolvimento se confunde com o de crescimento econômico. Neste contexto, as variáveis sociais são meramente subsidiárias e, a preocupação em alcançar o desejado "progresso social" se mantém no nível das intenções explicitadas, mas não efetivamente operacionalizadas. Assim, para o PED, o "progresso social" é entendido como a possibilidade de todos se beneficiarem dos resultados do desenvolvimento, via acesso às riquezas econômicas.

O Programa, na verdade, busca operacionalizar suas metas sociais, de um lado privilegiando os aspectos eminentemente econômicos do desenvolvimento, e de outro, estabelecendo uma programação setorial que abrange educação, saúde, saneamento e habitação, havendo ainda, intenções de dinamizar os setores "cultura" e "previdência social".

Em termos de articulação dos mecanismos que efetivamente poderiam permitir uma melhoria nas possibilidades de acesso às riquezas econômicas, cumpre salientar a continuidade da política salarial

do governo anterior. Tanto o PED, como o PAEG, tratam da questão salarial exclusivamente do ponto de vista econômico, sem discutir os possíveis efeitos que a compressão salarial acarreta nos níveis de vida, sobretudo das camadas assalariadas mais pobres. Mais uma vez o controle salarial se constitui em elemento fundamental à estratégia de desenvolvimento posta em execução, não considerando os prejuízos sociais que inevitavelmente decorrem quando se deteriora o nível de consumo da população que depende de salários. É claro que a ótica adotada estabelece um corte na realidade, de tal forma que apenas os possíveis impactos sobre a produção e a reprodução do capital são privilegiados. Controlar os níveis salariais continua a ser importante à política de diminuição do ritmo inflacionário. "Isto significa que a distribuição de sacrifícios advinda da estratégia de desenvolvimento adotada pelo Governo foi em grande parte paga pelos grupos sociais que vendem no mercado a sua força de trabalho, particularmente a classe operária" (1).

Ora, nem o aumento de riquezas, nem sua distribuição equitativa, se realizam automática ou espontaneamente. Ao intervir na vida social, através do planejamento, o Estado procura disciplinar ambos os fenômenos. Numa sociedade de classes, existe sempre o confronto entre os grupos que procuram impor seus interesses de forma a conseguir a maior parcela possível dos bens e serviços que tal sociedade produz. O desenvolvimento impõe sacrifícios, cabe ao Estado delimitar a quantidade que cada classe social deve absorver. Assim, o planejamento assume um caráter ético e as proposições de "justiça social" podem parecer como ideal a ser atingido, sem contudo, para tanto, contar com os indispensáveis instrumentos de implementação. No âmbito do planejamento, as opções tomadas, independente de a quem possam direta ou indiretamente beneficiar, são sempre de caráter político.

(1) - Lucio Kowarick, Estratégias do Planejamento Social no Brasil, páginas 39 e 40.

Ao assumir o Governo em março de 1967, Costa e Silva encontrou a economia nacional em crise. Quaisquer mudanças bruscas nos caminhos que vinham sendo seguidos poderiam representar o agravamento das condições prevaletentes. Mas também, para sair da crise, dever-se-ia encontrar ao menos alguns caminhos alternativos.

"A orientação geral a ser adotada partirã da consideração de que, não obstante o empenho do Governo anterior, a política econômica e a forma de controle da inflação ultimamente praticadas não lograram alcançar plenamente os resultados desejados, seja quanto à retomada do desenvolvimento, seja quanto à contração da inflação.

Essa consideração encontra fundamento no "Diagnóstico" que sob a coordenação do EPEA, acaba de ser realizado por uma equipe de economistas dos Ministérios do Planejamento e da Fazenda, com base no comportamento recente da economia brasileira. O "Diagnóstico" ... concluiu pela caracterização do seguinte quadro, encontrado pela atual Administração:

I. DEBILITAMENTO DO SETOR PRIVADO, resultante:

- 1) do agravamento do problema da liquidez;
- 2) da queda da demanda, verificada em grande número de setores.

A redução de liquidez, que dificultou a manutenção da produção a níveis próximos da plena capacidade, resultou, por sua vez:

- a) da expansão rápida de certos custos, especialmente financeiros (juros), de tarifas e preços de serviços públicos, ônus tributários e encargos sociais;
- b) do controle quantitativo do crédito;
- c) da elevação do custo médio de produção, ligada à queda de demanda em vários setores;

- d) da injeção maciça de papéis do governo no mercado de capitais, em condições extraordinariamente atraentes.

A queda de demanda, em grande número de setores, foi provocada:

- a) pela redução dos níveis de salários médios reais;
- b) pela queda da renda disponível, resultante do aumento da carga tributária (sem o correspondente aumento de dispêndios públicos);
- c) pelo aumento autônomo dos preços de certos serviços, importantes na composição do dispêndio dos assalariados;
- d) pela queda da produção agrícola em 1966;
- e) pela redução no nível dos investimentos privados.

Os setores foram atingidos em graus diversos pela insuficiência de procura ou de capital de giro: os setores mais dependentes da demanda governamental apresentaram melhores condições relativas e liquidez; os setores mais dependentes da procura privada, principalmente dos assalariados, enfrentaram sérios problemas conjunturais, agravando uma situação de longo prazo já bastante difícil.

II. PRESSÃO EXCESSIVA EXERCIDA PELO SETOR PÚBLICO, sob várias formas.

O impacto global sobre o sistema, decorrente do esforço realizado pelo governo anterior, no sentido de corrigir distorções na economia e preparar o setor público para grandes programas de investimentos, parece haver sido excessivo; se é verdade que declinou a participação da despesa orçamentária no produto, o reajustamento drástico das tarifas e dos preços das empresas públicas e a criação de novas contribuições (como o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço)

transferiram, em prazo relativamente curto, do setor privado para o setor público, um volume de recursos que reduziu excessivamente a renda disponível dos consumidores e a liquidez das empresas.

Esse quadro explica a característica recente do processo inflacionário brasileiro, que, de uma fase de predominante expansão de demanda, com níveis elevados de utilização da capacidade produtiva, passou a uma fase de predominante expansão de custos com níveis acentuados de capacidade ociosa. Nessa última fase, a inflação prosseguiu, apesar da retração da demanda, devido à influência da elevação autônoma de certos custos, da elevação da taxa de juros, do aumento do custo médio resultante de menores rendas e da ação das expectativas. Criou-se, assim, certa inflexibilidade, para baixo, nas taxas de inflação a curto prazo. Conseqüentemente, as tentativas governamentais no sentido de controlar ainda mais a demanda resultaram em menores níveis de produção e de emprego, sem redução significativa da taxa de inflação.

A manutenção de uma política eficaz de combate à inflação imporá, assim, certas alterações de orientação. Em linhas gerais, será necessário restabelecer o equilíbrio do sistema, estimulando-se adequadamente o setor privado, sem prejuízo da manutenção do dinamismo do setor público, no tocante aos aspectos prioritários sob sua responsabilidade" (1).

Nessa medida, as preocupações dominantes se concentravam na articulação de políticas capazes de aumentar a liquidez das empresas,

(1) - Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, Diretrizes de Governo: Programa Estratégico de Desenvolvimento, Departamento de Imprensa Nacional, julho de 1967.

(in: Ianni, Otávio - Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930 - 1970), Civ. Brasileira, Rio/1971, p. 241 a 243.

de reduzir o ritmo de expansão dos custos e de aumentar os níveis de demanda.

Por outro lado, o PED não chegou a recomendar nenhuma forma concreta de distribuição da renda nacional, atendo-se a propugnar um crescimento equilibrado, onde a expansão dos mercados depende e se ajusta à melhoria da produtividade. Reconheceu, também, que a estatização da economia brasileira havia avançado muito, sendo necessário estabelecer medidas para sua contenção e, paralelamente empreender esforços no sentido de fortalecer a empresa privada nacional.

A filosofia do Programa Estratégico foi assim definida (1):

I. "O desenvolvimento econômico impõe o fortalecimento da empresa privada nacional, sem qualquer discriminação em relação à empresa estrangeira; ao empresário nacional serão dadas condições de maior eficiência e poder de competição, através do uso adequado de instrumentos fiscais, monetários e creditícios; do fortalecimento do mercado de capitais; da maior disponibilidade e menor custo de insumos básicos; do maior acesso a fontes internacionais de crédito. Ao setor privado será assegurada a possibilidade de obter ou de gerar os recursos de que precisa para operar e expandir-se".

II. "Manutenção de uma relativa estabilidade de preços, sem sacrifício do objetivo básico de desenvolvimento".

III. "O Governo está consciente da responsabilidade que lhe cabe quanto ao desenvolvimento social e à consolidação de uma infraestrutura que torne possível a expansão da atividade econômica. Pro

(1) - Victor Silva e Márcea Buescu, 10 anos de Renovação Econômica, APEC, Rio, 1974, pág. 40.

XIII. Convocação para a luta pelo desenvolvimento, de todas as lideranças: política, dos órgãos de comunicação social, das classes trabalhadoras, empresariais, intelectuais e estudantis.

XIV. "O desenvolvimento pressupõe, finalmente, a manutenção da ordem e das instituições, e a conseqüente criação de uma expectativa de segurança política-social para os investimentos".

O ponto fundamental do PED se concentra na busca de alternativas que viabilizem o fortalecimento da empresa privada e paralelamente, conter o ritmo de estatização da economia. Os aspectos de política social, propriamente, ficam em plano secundário e parece que são citados apenas para atender a um paradigma de planejamento que estabelece que um plano tem que abordar todas as dimensões setoriais. Se, de um lado, historicamente é possível verificar que as tentativas de estabelecer uma nova política de distribuição de renda não chegou de fato a ser formulada, de outro, impossível negar os investimentos e preocupações na ampliação da rede formal de ensino, justificada pela necessidade de se melhorar a qualidade dos recursos humanos engajados no processo de desenvolvimento.(1)

Além disso as áreas estratégicas de atuação do Governo, conforme definidas no PED, guardam nítido caráter economicista. Trata-se, de um lado, de desenvolver a agricultura e o abastecimento e, de outro, fortalecer a infra-estrutura econômica através de investimentos maciços em transportes (onde o setor rodoviário foi especialmente privilegiado), comunicações e energia. Caberia ainda, para o for

(1) "No tocante à infra-estrutura social, aqui encarada em suas implicações econômicas apenas, a política de educação será orientada no sentido de suprir os recursos humanos necessários para os programas de desenvolvimento dos vários setores, e de assegurar maior progresso tecnológico". Costa e Silva, A. - Mensagem ao Congresso Nacional - 1968 - (p.21).

tabelecimento da empresa privada (sem grandes distinções entre as de capital nacional e as de capital estrangeiro)-através da redução dos custos básicos, participação ativa na consolidação das indústrias básicas, desenvolvimento de programas especiais com vistas à pesquisa científica e tecnológica - e para ajustar o Estado e todas essas funções, encaminhar a reforma administrativa.

Essas tarefas de maior urgência (prioridade) deveriam ser acompanhadas pelo desenvolvimento do que o PED chamou de "infra-estrutura social", ou seja, os já clássicos "setores sociais": educação, habitação (1) saúde, saneamento básico e trabalho e previdência social.

Durante o Governo Costa e Silva, a prioridade dada à retomada do ritmo de desenvolvimento econômico (2) acabou deixando para o plano secundário e ideal de se "humanizar" a Revolução, ou de se atingir a justiça social. A preocupação dominante em se aumentar os índices de produtividade da economia e conter a inflação, teve como contrapartida a manutenção de uma política salarial incapaz de acompanhar o aumento do custo de vida.

Paralelamente, buscou-se uma maior eficiência e abrangência de atuação dos órgãos encarregados da previdência social. Assim, acelerou-se o processo de consolidação da unificação dos antigos institutos previdenciários (implementação do INPS) cuja clientela é basicamente constituída por trabalhadores urbanos. Também articulou-se o funcionamento do FUNRURAL para estender os benefícios da previdência social aos trabalhadores rurais.

(1) - "O programa de habitação é considerado do ponto de vista de contribuição direta ao Produto Interno Bruto e do seu elevado efeito multiplicador". Costa e Silva, op. cit, p.21.

(2) - O Governo encontrou a economia nacional em séria recessão, que se iniciara em fins de 1966, e que aumentou de intensidade no primeiro trimestre de 1967". Costa e Silva, op. cit, p. 12.

Em termos de infra-estrutura social, merece destaque, no período do Governo Costa e Silva a criação do Conselho Nacional de Saneamento (1) e do Fundo de Financiamento de Saneamento (2).

(1) - Lei nº 5 318, de 26.09.67.

(2) - Lei nº 61 160, de 16.08.67.

d) O Programa "Metas e Bases para a Ação do Governo" (1970/1972)

Ao Programa Estratégico de Desenvolvimento seguiu-se, com a instalação do Governo Médici, o Programa Metas e Bases para a Ação do Governo, que não se propunha constituir um novo plano global, mas "traduzir de forma prática os objetivos nacionais e as metas estratégicas setoriais, as realizações principais programadas e os projetos de alta prioridade nos principais setores" ¹ ✓. Esse documento previa sua complementação futura através de:

- elaboração de um novo Orçamento Plurianual de Investimentos, a ser submetido ao Congresso Nacional, com vigência no período 1971/1973, passível de revisão anual, para acréscimo de um ano, em substituição ao exercício executado, a fim de se manter sempre um horizonte de três anos para a programação das despesas de capital; e do
- I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social para vigência no período 1972/1974.

As Metas e Bases definiram como conquistas essenciais a serem alcançadas: ² ✓

I - Consolidação de um sistema econômico de equilíbrio entre o Governo e o setor privado, com a presença da empresa pública, da empresa privada nacional e da empresa privada estrangeira em proporção que assegure, de forma continuada, a viabilidade econômica e política do sistema.

II - Criação de condições para o funcionamento de setor público moderno e eficiente.

III - Criação de condições efetivas para a preservação de setor privado ativo, atento às oportunidades de investimento e

1 ✓ Metas e Bases para a Ação do Governo (Síntese). Ed. Serviço Gráfico da Fundação IBCE, setembro, 1970.

2 ✓ Idem, Ibidem - pág. 10 a 14.

que, nas áreas principais, atue no mercado internacional competitivamente quanto à qualidade aos preços dos produtos, mediante proteção e incentivos adequados.

IV - Desenvolvimento da empresa nacional, nos setores onde demonstrar suficiente "know-how", capacidade gerencial e de investimento, como condição de viabilidade do sistema econômico preconizado.

V - Impugnação de barreiras que impeçam o acesso brasileiro, latino-americano e do mundo subdesenvolvido, em geral, ao potencial de crescimento representado pela expansão de renda do mundo desenvolvido.

VI - Preparação do homem brasileiro para o desenvolvimento na sociedade contemporânea e democrática, mediante, sobretudo, grande impulso à universalização do ensino fundamental e à intensiva alfabetização de adultos na faixa de idade de 15 a 35 anos; a qualificação de recursos humanos de alto nível; e a educação permanente, quanto possível, para os adultos em geral. Procurar-se-á dotar o País de sistema educacional moderno, com adaptação constante de currículos, para atender aos novos interesses da população jovem e às necessidades do progresso científico e tecnológico.

VII - Ingresso na era nuclear.

VIII - Ingresso na II Revolução Industrial, em áreas selecionadas e de forma racional, sem sacrifício das metas de expansão do emprego da mão-de-obra; simultaneamente, ingresso definitivo, de forma seletiva, na era espacial, pela aceleração dos projetos tecnológicos e científicos na sua área de aplicação, incorporando-se esse novo campo ao progresso nacional, principalmente respeitadas aos setores de comunicações, educação, meteorologia e sensoriamento remoto.

- Desenvolvimento da produção de recursos minerais

co substancial no sentido da progressiva transformação tradicional, ainda predominante em áreas

do Centro, Centro-Oeste e Nordeste do Brasil, mediante incentivos de crédito, preços e assistência técnica capazes de lhes modificar os métodos de produção, as relações de trabalho e as condições de vida do trabalhador, simultaneamente com substancial elevação de produtividade.

XI - Integração do desenvolvimento do Nordeste com a estratégia de ocupação da Amazônia, mediante a implantação do Programa de Integração Nacional.

XII - Implementação do Programa de Integração Social, como novo instrumento para assegurar a participação dos trabalhadores do setor privado no produto nacional, de forma compatível com o fortalecimento da estrutura das empresas e a expansão acelerada da economia nacional.

O chamado objetivo síntese do plano de Metas e Bases era propiciar o ingresso do Brasil no rol dos países desenvolvidos até o fim da ^{do século} década. Mais que nunca, considerava-se fundamental obter maiores índices de crescimento da produtividade e do bem-estar. Se a política econômica encetada foi capaz de realizar o primeiro objetivo (crescimento da produtividade), a conquista de maiores níveis de bem-estar não aconteceu de acordo com as intenções explicitadas. Distribuir de forma mais equitativa os bens que a sociedade produz, sem que isso cause danos à política econômica tornou-se um ponto central de preocupação. Não sendo possível reformular a política salarial na medida necessária a proceder essa distribuição, buscaram-se fórmulas originais de atingimento desse ideal.

Assim, consolidou-se, como alternativa, a idéia de montagem e articulação de mecanismos chamados de vias indiretas de distribuição de renda ¹ √. São instituídos programas de distribui

1 ✓ "A manutenção da política salarial, adotada pelos Governos da Revolução, ainda obriga os assalariados a uma cota de sacrifícios, que tem sido, entretanto, compensada por modalidades de salário indireto ou suplementar, ao qual se procura dar maior ênfase e amplitude". Médici, E.G. - Mensagem ao Congresso Nacional - 1970, p. 63/64.

ção de bolsas de estudo a filhos de trabalhadores; são propostos mecanismos com vistas a facilitar a aquisição de casa própria através de cooperativas habitacionais instaladas nos sindicatos ; é proposta a busca de uma maior eficiência para o INPS, em termos de assistência médica e distribuição de medicamentos aos segurados.

Os Programas PIS e PASEP

O reconhecimento da existência de estrangulamentos sociais que a política econômica per se não conseguia eliminar, e, mesmo, de que as soluções de nível econômico podem provocar efeitos perversos a nível do social, levou, além das propostas de atuação já mencionadas anteriormente, ao estabelecimento de um dos mecanismos mais originais, com vistas a uma maior proteção das camadas trabalhadoras. Trata-se do Programa de Integração Social - PIS ¹ ✓ criado com o objetivo explícito de promover a integração do empregado na vida e no desenvolvimento das empresas, através da formação, em benefício dos participantes (trabalhadores), de um Fundo de Participação ² ✓, constituído por recursos transferidos do Governo e das empresas privadas.

Esse Fundo, conforme previsto, tem como finalidade a formação de um patrimônio individual, que estimule a poupança e corrija as distorções existentes na distribuição da renda, possibilitando a acumulação de recursos a serem aplicados no crescimento econômico.

Ficou estabelecido que a distribuição dos valores recolhidos ao Fundo de Participação seria feita através de um sis-

1 ✓ O PIS foi criado pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970.

2 ✓ A regulamentação da operação desse Fundo foi feita em 25 de fevereiro de 1971, através do anexo à Resolução nº 174 do Banco Central do Brasil.

tema de cotas, cujo valor se determina, proporcionalmente ao salário auferido, a quinquênios de tempo de serviço dos empregados. As cotas individuais, assim definidas, deveriam ter o seu valor atualizado após a permanência de um exercício financeiro no Fundo, pela agregação dos valores calculados para o período, em termos da correção monetária, juros e resultado líquido operacional, sendo facultado aos participantes o saque dos acréscimos decorrentes da correção e juro das cotas ¹ ✓. Caso os acréscimos não sejam retirados, deverão ser incorporados ao principal (cotas). Ficou também previsto, que o saque das cotas de participação poderia ser efetuado somente nas ocorrências de casamento, aposentadoria, invalidez permanente ou aquisição de casa própria.

Verificou-se, posteriormente, que a sistemática adotada era incompatível com os objetivos propostos. A proporcionalidade adotada para o estabelecimento das cotas de participação mantinha as distâncias salariais existentes (às camadas de maior salário, correspondem os maiores valores) e pouco agregavam em termos reais a quaisquer dos participantes do Fundo.

Essas mesmas limitações também se fizeram presente no Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PASEP ² ✓, cuja finalidade era a constituição de um Fundo similar àquele constituído para o PIS, mas dirigido a uma outra clientela - os servidores públicos - que nele teriam a via de participação no processo de desenvolvimento econômico. Os recursos para formação do Fundo seriam obtidos através da contribuição da União, Estados ,

1 ✓ Posteriormente, esse procedimento foi alterado.

2 ✓ Criado pela Lei Complementar nº 8 de 30 de dezembro de 1970.

Municípios, Distrito Federal e Territórios, além das unidades de administração indireta e fundações ¹ /

. O PROTERRA e o PIN

Ainda no período de vigência do Programa de Metas e Bases, foram aprovados o Programa Especial de Crédito Rural Orientado para as Regiões Norte e Nordeste - PROTERRA, e o Programa de Integração Nacional - PIN.

Esses programas foram criados com os objetivos explícitos de propiciar a incorporação de vastas áreas e populações marginalizadas ao processo de desenvolvimento; integrar as estratégias de desenvolvimento das regiões Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Centro-Sul; reduzir os desequilíbrios regionais; e, através de novos pólos, descentralizar o desenvolvimento.

O estabelecimento desses programas, que foram acompanhados de outros lançados com iguais propósitos, constitui, de certa forma, o reconhecimento de que o crescimento econômico do país vinha se processando de modo muito desigual, quer em termos das camadas sociais maiores beneficiárias do crescimento, quer em termos de distribuição regional (com os maiores benefícios do crescimento econômico do país concentrando-se na região Centro-Sul, onde se localiza o polo dinâmico da economia brasileira).

De outra forma, o lançamento de todos esses programas traz o reconhecimento implícito da relativa debilidade dos órgãos responsáveis pelo desenvolvimento regional e da eficiência relativa de certos instrumentos e políticas específicas anteriormente estabelecidos (como é o caso dos incentivos fiscais). Contudo, apesar de uma série de resultados positivos, vários aspectos negativos ainda são prevaletentes, como a não resolução dos problemas estruturais de subemprego urbano e rural, a manuten-

1 / Em 1975, através da Lei Complementar nº 26, de 11.09.75, foram modificados os dispositivos que regulavam o funcionamento de ambos os Fundos, com o objetivo de agilizar os mecanismos de ordem social inerentes a esses programas.

ção de economias de base essencialmente tradicionalista e a existência de sérias distorções na distribuição da renda, com significativas camadas da população vivendo em condições próximas do que se convencionou chamar de "nível de subsistência."

A "Política de Integração Nacional" e os diversos programas que a compõem, devem ser entendidos como uma nova tentativa de agir sobre a realidade das diferentes regiões, onde sobressaem dois pontos fundamentais:

- que as instituições regionais existentes não foram capazes de cumprir as finalidades que se propunham (resolução de alguns dos principais entraves ao desenvolvimento regional; e, integração e coordenação do processo de crescimento da economia nacional);
- que essa política é fruto das diretrizes de política econômica adotadas pelo Governo (manutenção de altas taxas de crescimento do produto, cujo suporte principal é constituído pelo polo industrial desenvolvido na região Centro-Sul; pressuposto da necessidade de realizar vultosos investimentos na formação e consolidação de uma infra-estrutura física de porte nas regiões mais deprimidas, a fim de ser possível, como passo subsequente, a organização de formas produtivas semelhantes às existentes nas áreas mais modernas.

Para sua primeira fase (1971/1974) o PIN ¹ ✓ tinha, como justificativa básica, promover o desenvolvimento regional integrado, prevendo a aplicação de recursos da ordem de Cr\$ 2 bilhões. Entre outros objetivos, se propunha: ² ✓

1 ✓ O PIN foi instituído pelo Decreto-Lei nº 1 106 de 16 de junho de 1970.

2 ✓ Conforme Metas e Bases para a Ação de Governo - Síntese, 1970, págs. 29 e 30

- Deslocar a fronteira econômica, e, notadamente, a fronteira agrícola, na região amazônica;
- Integrar as estratégias de ocupação econômica da Amazônia e a de desenvolvimento do Nordeste, rompendo um quadro de soluções limitadas para ambas as regiões;
- criar as condições para a incorporação à economia de mercado, no sentido da capacidade de produção e no sentido da aquisição de poder de compra monetário, de amplas faixas de população antes dissolvidas na economia de subsistência, condenada à estagnação tecnológica e à perpetuação de um drama social intolerável;
- estabelecimento das bases necessárias para a efetiva transformação da agricultura da região semi-árida do Nordeste;
- reorientação dos movimentos migratórios de mão-de-obra do Nordeste, em direção aos vales úmidos da própria região e à nova fronteira agrícola, evitando-se o seu deslocamento no sentido das áreas metropolitanas superpovoadas do Centro-Sul;
- assegurar o apoio do Governo Federal do Nordeste, para garantir um processo de industrialização tendente à auto-sustentação e realizar as metas de desenvolvimento programadas.

O cumprimento desses objetivos ficou subordinado à execução dos projetos prioritários relativos à construção da Rodovia Transamazônica e Cuiabá-Santarém, seguindo-se a intenção de promover a colonização nas regiões atravessadas por tais empreendimentos rodoviários.

A tentativa de viabilizar projetos de colonização na

Amazônia Legal ¹ / teve início com a declaração de interesse social para fins de desapropriação ² / dos imóveis rurais de propriedade particular situados no chamado polígono "Altamira-Itaituba", abrangendo uma área de aproximadamente 64 mil km². Ainda mais, foram declaradas indispensáveis à segurança e ao desenvolvimento nacionais as terras devolutas situadas numa faixa de 100 km de largura de cada lado do eixo das rodovias construídas, em construção ou projetadas na Amazônia Legal, o que significou a abrangência de cerca de 2,2 milhões de km² de terras ³ /.

As terras assim "reservadas" estariam disponíveis para a colonização após a realização de discriminação, reconhecimento da posse legítima e resolvidos os direitos dos silvícolas, cabendo ao INCRA traçar a estratégia de ocupação.

Dado que os critérios que determinaram o traçado final da rodovia Transamazônica nunca foram explicitados, as áreas destinadas à projetos de colonização careciam de um conhecimento aprofundado por parte dos órgãos encarregados da implementação dos mesmos. Dessa forma, o desconhecimento geral sobre a região, que tornaria complexa a tarefa de colonização, agravou as dificuldades da realização de tal empreitada. Uma das soluções adotadas foi o estabelecimento de um projeto piloto ⁴ / que serviria para

1 / A Amazônia Legal cobre uma área de 4,9 milhões de km² (59% do território nacional), abrangendo os Estados do Amazonas, Pará e Acre, parte dos Estados de Mato Grosso, Goiás e Maranhão e os Territórios Federais de Rondônia, Roraima e Amapá. A maior parte de sua área é constituída por floresta úmida de terra firme (71%), também se fazendo presente vegetação de campo e de capoeira. Concentra cerca de 8% da população total do país.

2 / Decreto nº 68 443/71

3 / Decreto-Lei nº 1 164/71.

4 / Projeto Altamira 1 - INCRA

definir metodologia de implementação de projetos de ocupação e colonização na Amazônia.

Merecem destaque os critérios estabelecidos para a seleção das famílias de colonos a serem assentadas na área.

Aceitando-se que a função essencial desse projeto de colonização estava na ampliação da oferta de novos postos de trabalho, através da possibilidade de acesso à terra daquela "população excedente" do Nordeste, não é possível deixar de reconhecer que os critérios estabelecidos de seleção dos colonos, afastavam aquele objetivo, dando um novo sentido à política de colonização.

Incontestavelmente, a quase totalidade das populações excedentes, que se vêem na contingência de irem estabelecer-se em novas áreas, é de baixa qualificação (embora com todo um passado dedicado às lides rurais). No entanto, pretendeu-se selecionar os colonos através de critérios que privilegiavam a "manifesta iniciativa individual e empresarial", o que constituía um procedimento que afastava os mais pobres e carentes da possibilidade de virem a ter acesso à terra. Como um círculo vicioso sem fim, os problemas sócio-econômicos da "população excedente" não foram resolvidos e sim transferidos para as áreas de expansão da fronteira agrícola.

Até o presente, não se conseguiu a montagem de uma sistemática de colonização que resolvesse os problemas sócio-econômicos que afetam grandes parcelas da população "sem terra", havendo mesmo manifesta tendência de repetição, na Amazônia, dos entraves estruturais presentes no Nordeste.

O PROTERRA ¹ ✓ foi estabelecido com vistas a promover o mais fácil acesso do homem à terra, criar melhores condições de emprego da mão-de-obra e, fomentar a agro-indústria nas regiões compreendidas nas áreas de atuação da SUDAM e SUDENE. Os recursos fixados para o programa são constituídos por dotações orçamentárias, pela parcela de 20% dos incentivos fiscais de 1972 a 1976, por transferências do PIN e de outras fontes, internas e externas.

Os objetivos do PROTERRA deveriam ser alcançados mediante:

- financiamento aos pequenos e médios produtores rurais ou ampliação de propriedades consideradas insuficientes ao sustento do núcleo familiar;
- apoio financeiro aos projetos de expansão da agro-indústria ou à produção de insumos agrícolas bem como subsídios ao seu uso;
- assistência à modernização e organização de propriedades rurais;
- montagem de infra-estrutura econômica de suporte aos programas de expansão;
- garantia de preços mínimos para os produtos de exportação;
- custeio das ações discriminatórias de terras devolutas e fiscalização do uso e posse da terra.

A programação estabelecida pelo PROTERRA para seu primeiro ano de funcionamento (1972) envolvia o Ministério dos Transportes (construção de rodovias), o Ministério das Minas e Energia (construção de usinas e melhoramento nas redes de distribuição de energia elétrica) e, principalmente, o Ministério da Agricultura (promoção de reforma agrária e desenvolvimento agrícola de modo

¹ ✓ O PROTERRA foi criado pelo Decreto-Lei nº 1 179, de 06.07.71

geral), além de programas especiais de crédito a cargo dos agentes financeiros (Banco Central do Brasil, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia).

O PROTERRA parecia significar que finalmente iria ter início no Nordeste uma efetiva reforma agrária, em complementação aos planos existentes de valorização desta área. A região Norte foi incluída por causa da importância que se estava dando à Política de Integração Nacional, bem como, por estar no Nordeste a população que prioritariamente deveria ser beneficiária dos projetos de colonização na Amazônia.

O Programa pretendia beneficiar, em princípio, a extensa área de jurisdição da SUDENE e mais a vasta planície amazônica, sob a jurisdição da SUDAM. Contudo, em termos imediatos, o Programa deveria atuar nas áreas definidas como prioritárias para a Reforma Agrária ¹ ✓

Pretendendo inovar as experiências conhecidas de reorganização e modernização do campo, o PROTERRA procurou embasar-se nos seguintes princípios:

- minimizar o envolvimento do Governo, na execução do Programa, utilizando mais o poder que a perspectiva da desapropriação necessariamente impõe;
- atribuir ao grande proprietário rural a responsabilidade de encaminhar e implantar os projetos de parcelamento de sua terra, arcando inclusive com o aval do débito contraído pelos beneficiários por ele indicados perante as instituições bancárias;
- confiar na eficácia do caráter gerencial da reforma, conferindo destacado papel aos bancos (comerciais sobretudo) na avaliação dos projetos e consequente alocação de recursos;

¹ ✓ As áreas prioritárias de Reforma Agrária foram definidas pelos Decretos nºs 56 588 de 10.07.1965 e 61 106 de 28.07.1964. A Portaria nº 268 de 27.07.72 do Ministério da Agricultura complementou a regulamentação do PROTERRA.

- compatibilizar a Reforma Agrária com os interesses dos proprietários, prevendo a "prévia e justa" indenização dos mesmos;
- enquadrar as operações de compra e venda da terra às regras do mercado, obedecidos apenas os limites de preços fixados pelo Ministério da Agricultura para as zonas prioritárias;
- conceber o parcelamento da terra como forma de obter-se incremento da produtividade agrícola, sobretudo pelo estímulo à formação de capital nas médias e grandes propriedades, estas últimas afetadas apenas parcialmente pela possibilidade de desapropriação ¹ ✓

À divulgação inicial do Programa seguiram-se manifestações de descontentamento por parte dos grandes proprietários rurais e daqueles identificados com seus interesses. Contudo, na medida em que se foram esclarecendo as proposições e os mecanismos que seriam acionados, os ânimos foram serenando, pois não era objetivo do Programa retirar do proprietário da terra suas garantias de domínio e posse, mas, como já foi dito anteriormente, incentivá-los a colocar no mercado, para fins de venda, as parcelas de terras que julgassem mais convenientes aos seus interesses. Cobia inclusive ao proprietário a indicação dos promitentes

¹ ✓ A Portaria nº 268/71 do Ministério da Agricultura, que recomendou ao INCRA a seleção das propriedades a serem mobilizadas para o Programa nos termos do artigo 4º, inciso do Estatuto da Terra, exclui das desapropriações compulsórias os imóveis cujos proprietários se incorporem voluntariamente ao PROTERRA, mediante a apresentação de projetos de reorganização de suas propriedades, destinando ao parcelamento:

- 20% quando o total ascenda a 1 000 ha
- 30% quando o total esteja entre 1 000 - 3 000 ha
- 40% quando o total esteja entre 3 000 - 5 000 ha
- 50% quando o total ascenda a mais de 5 000 ha

compradores. Vencido um prazo razoável, aqueles proprietários que não se desfizessem de suas porções de terra excedentes, poderiam sofrer intervenção do Governo no sentido de dar continuidade ao Programa, respeitados sempre, seus direitos de proprietários.

O PROTERRA tem sofrido críticas generalizadas por ser moroso - as distribuições de terra durante sua existência foram poucas - e, por não cumprir seus outros objetivos, tanto que mais recentemente o Governo Federal viu-se na contingência de lançar outros programas com objetivos similares ¹✓.

¹ ✓ POLONORDESTE, POLAMAZÔNIA, PROJETO SERTANEJO, etc.

e) O I Plano Nacional de Desenvolvimento

Em termos sociais, o I PND preconizava "abertura social, para assegurar a participação de todas as categorias sociais nos resultados do desenvolvimento, bem como a descentralização do poder econômico, com a formação do capitalismo do grande número e a difusão de oportunidades ¹ ✓. Os instrumentos financeiros de tal política foram identificados nos programas de Integração Social, como o PIS, o PASEP, o PRO-RURAL, e a abertura do capital das empresas.

No I PND, ainda se manifesta a visão da população como recurso humano e fator de produção e consumo. Neste contexto, são sumamente valorizados os programas de alfabetização do MOBRAL; a integração do ensino primário e ginásial (sistema de Ensino de 1º grau), com vistas a promover a universalização progressiva desses dois níveis de ensino; a montagem de um sistema de centros regionais de pós-graduação; e a aceleração da Reforma Universitária.

Também se prevê o fortalecimento dos programas de preparação e treinamento de mão-de-obra, não só para atender às necessidades dos projetos econômicos e sociais, mas também como forma de redução do desemprego e do subemprego ² ✓

A intenção básica do Governo, no I PND, é a expansão e manutenção de altas taxas de crescimento da economia.

"O Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) promulgado pelo Decreto-Lei nº 5 727/71, iniciou o ciclo de programa

1 ✓ I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) - 1972/74, pág. 9

2 ✓ Já se observam, porém, algumas diferenças de ênfase, admitindo-se também, que alguns programas sociais se justificam, não só para apoiar o crescimento econômico, mas também para atender a direitos das pessoas e a suas necessidades básicas.

ções globais sistemáticas, e se destina a assegurar a continuidade do crescimento brasileiro a taxas entre 8% e 10% ao ano, dobrando-se a renda per capita nacional até o ano de 1980" ¹ ✓

A concepção do "social" expressa pelo I PND, não difere daquela assumida pelo Governo Médici desde seu início: o "social" é encarado apenas como algo residual ou complementar à dimensão econômica da sociedade. O crescimento econômico absorve, segundo esta visão, quaisquer desajustes que possam ocorrer na estrutura social. Daí a super-valorização do homem enquanto fator de produção e a necessidade de bem prepará-lo para o desempenho de suas tarefas produtivas.

Subjacente a esse raciocínio, estava ainda a noção de que somente após o país ter atingido significativo nível de crescimento econômico seria possível estender a todas as classes sociais os benefícios de tal crescimento ² ✓. O financiamento desse tipo de política desenvolvimentista exigia a mobilização de todos os recursos passíveis de serem obtidos. A contribuição de grande parte da população se daria pela manutenção de uma política salarial de contenção, que afetava sobretudo as camadas de menor renda (nível de salário mínimo), visto que os cargos de direção, técnicos e de chefia intermediária são bastante valorizados no mercado em expansão.

A necessidade de não permitir que se agucem as condições sociais derivadas de um modelo de desenvolvimento que havia gerado uma concentração de renda, já havia induzido a montagem de mecanismos especiais de distribuição indireta da renda. Nes

1 ✓ Médici, Emílio G. - Mensagem ao Congresso Nacional, 1972, p.13.

2 ✓ Essa concepção popularizou-se com frases do tipo: "É preciso esperar o bolo crescer, para então distribuir suas fatias".

sa fase, procurou-se reativá-los e reforçá-los.

É retomada com grande ênfase a Política de Integração Social, com os objetivos explícitos de: ¹ ✓

- Assegurar a participação do trabalhador na expansão da renda nacional, mediante o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP);
- Democratizar o capital das empresas, permitindo o acesso a ele das pessoas de renda média, por intermédio, por exemplo, dos incentivos do Decreto-Lei nº 157;
- Impedir os abusos do poder econômico, pela contínua melhoria da distribuição da renda, sem prejuízo de eficiência que garanta às empresas, poder de competição;
- Expandir os programas de desenvolvimento social, notadamente da Educação e Habitação, com efeito sobre a distribuição da renda e da riqueza;
- Valorizar as categorias vitais para o desenvolvimento: a mocidade universitária, o magistério, o servidor público;
- Apoiar as categorias de renda mínima mediante a criação da Central de Medicamentos e do Programa de Assistência Social ao Trabalhador Rural, por intermédio do FUNRURAL.
- Recuperar as populações marginalizadas - nas zonas rural e urbana - assim entendidas as de níveis de

¹ ✓ I PND, p. 39 e 40.

147

produtividade muito baixos ou que dispõem de oportunidades de trabalho apenas em tempo parcial.

O conteúdo do propósito de "recuperar as populações marginalizadas" revela claramente as preocupações preva- lentes com o aumento da eficiência e produtividade da força-de-trabalho. Para a zona rural, o PROTERRA é citado como o possível veículo das transformações que levarão à extinção da economia de subsistência e a sua substituição por uma dinâmica economia de mercado. Nas zonas urbanas, as oportunidades de trabalho seriam aumentadas pela implantação de programas de semi-profissionalização nos pequenos serviços (em caráter de campanha permanente, tipo MOBREAL); no âmbito educacional, lançou-se a "Operação-Escola", destinada a universalizar o ensino de 1º Grau e, complementarmente, atuar na área de Saúde e Educação Alimentar para pré-escolares, e propôs-se o desenvolvimento de programas para atingir crianças na faixa de 4 a 6 anos.

Também foi prevista - na área de habitação - a criação de um fundo especial para atender às famílias de baixa renda.

As medidas propostas para implementação da Política de Integração Social tinham, pois, como objetivos: ¹ ✓

- criar base para o mercado de massa;
- associar a assistência aos estímulos para o trabalho e para o aumento de eficiência do trabalhador;
- em certos casos, induzir a que o aumento de renda implique em aumento de poupança, como no caso do PIS e PASEP.

Os resultados obtidos pela política social se distanciaram dos da política econômica, nesse período, ficando comprometida a meta de se fortalecer o mercado consumidor.

A expansão das atividades econômicas, no período após 1968, que veio a ser conhecida como "milagre brasileiro" facilitou e mesmo, concorreu, para que não houvesse maiores preocupações na fixação explícita de diretrizes de política social. Man-

teve-se, para efeito de fins práticos, a mesma política salarial e a estratégia adotada para elevar o nível de renda e melhorar sua distribuição, procurava viabilizar-se através de ¹✓ :

- a) aumento do salário indireto, pelos investimentos em Educação, Saúde-Saneamento, Habitação, Nutrição.

No biênio 1973/1974, o país deveria ter aplicado cerca de Cr\$ 100 bilhões (preços correntes) em desenvolvimento social (os setores acima, mais previdência social).

No cumprimento dessa linha, merece destaque a criação da Central de Medicamentos - CEME. Criada em 1973, com a finalidade de prover de medicamentos gratuitos ou a baixos preços àquelas parcelas da população de menor renda, deveria transformar-se em um mecanismo estratégico para a redefinição da política de fabricação e comercialização de medicamentos. Contudo, até o momento sua atuação tem sido muito tímida.

- b) os novos fundos de integração social criados, como o PIS e o PASEP.

Tais fundos, conforme foi já discutido anteriormente, visavam à formação de um patrimônio para suplementar a aposentadoria ou a pensão familiar dos assalariados. Foram estabelecidos visando aumentar a participação do trabalho na renda nacional.

- c) pela elevação do salário real, em alguns setores produtivos;
- d) Pela política intentada de dividir os ganhos de produtividade entre o produtor e o consumidor, através da política de preços, nos produtos de consumo de massa, industriais e agrícolas.
- e) Pela eliminação da "pobreza absoluta" (identificados como os 30% correspondentes à faixa de renda mais baixa), principalmente no Nordeste, através

¹ ✓ Reis Velloso, J.P. - "O pragmatismo reformista da revolução", pronunciamento efetuado na abertura do I Seminário de Integração Nacional, Rio de Janeiro, 3 de abril de 1973.

do PROTERRA, do PIN, do PROVALE e da política de incentivos fiscais.

A estratégia adotada, à sombra dos notáveis índices de crescimento da economia, pretendia "um aumento de 100% na renda média dos brasileiros, com nítida tendência a que todas as categorias se beneficiassem de amplo aumento da renda real, embora algumas em maior proporção que outras. A economia estará fortalecida, os resultados do progresso estarão amplamente disseminados, e a abertura de oportunidades, substancialmente ampliada". ¹ ✓

"No tocante à criação de uma sociedade aberta e sem privilégios...dentro da América Latina e em áreas subdesenvolvidas em geral, poucos países têm as condições efetivas de que dispõe o Brasil para, dentro do quadro democrático, realizar reformas sociais profundas a prazo médio". ² ✓

A crise da economia capitalista que vinha manifestando seus primeiros sintomas no início da década, com a elevação dos preços dos cereais a partir dos fins de 1971 e, posteriormente, da quase totalidade das matérias primas, agrava-se em 1973, com elevação dos preços do petróleo determinada pelos países produtores.

O Brasil não poderia deixar de sentir seus reflexos - como país engajado no sistema capitalista ocidental - o que, somado às próprias contradições internas do "modelo brasileiro", vem por fim à fase do crescimento acelerado. Seus efeitos mais imediatos se fazem sentir na queda das taxas de absorção de mão-de-obra na indústria de transformação, ao fim do 4º trimestre de 1973.

Paralelamente, outras questões se juntam para tornar necessária uma revisão das metas propostas no I PND, sobretudo a abertura dos debates sobre a concentração da renda, o que traduz a preocupação com as condições de vida da população mais pobre.

¹ ✓ Reis Velloso, op. cit.

² ✓ Idem, ibidem.

f) O II Plano Nacional de Desenvolvimento

No último ano de vigência do I PND poucas modificações, em termos das realizações programadas (programas e projetos prioritários) puderam ser introduzidas, por um lado pela própria necessidade de dar continuidade ao processo de implementação do I PND, e por outro, pelas razões ditadas por uma conjuntura desfavorável da economia mundial e nacional ¹ ✓. Ainda assim, foram criados novos mecanismos institucionais para atuarem na área social, já com vistas a uma maior ênfase à política social, cujo caráter e conteúdo seriam mais profundamente explicitados no contexto do II PND:

- Criação do Conselho de Desenvolvimento Social - CDS ² ✓, com a atribuição principal de coordenar as ações setoriais da área social, de modo a evitar a duplicação de esforços e o desperdício de recursos;
- Desdobramento do Ministério do Trabalho e da Previdência Social, em Ministério do Trabalho e Ministério da Previdência e Assistência Social ³ ✓
- Revisão da política de fixação dos níveis de salário mínimo.

A primeira providência tomada a nível do Conselho de Desenvolvimento Social foi a instituição do FAS - Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social ⁴ ✓, que traduz a preocupação em agili-

1 ✓ O Presidente Geisel expressou da seguinte forma o quadro conjuntural com que se deparou em 1974: "...a situação econômico-financeira mundial agravando-se; no setor econômico interno, acumulando-se dificuldades com a inflação que ameaçava escapar a todo controle. E, assim, meu governo desde logo e mais do que desejava, foi absorvido pelas análises e decisões requeridas pelo campo econômico, inadiáveis, afirmando despoticamente sua prioridade conjuntural". Geisel, Ernesto - "Mensagem ao Congresso Nacional" - 1975, p.11 e 12

2 ✓ Criado em 9 de outubro de 1974.

3 ✓ Lei nº 6 036, de 19 de maio de 1974.

4 ✓ Criado pela E.M. nº 01/CDS, de 22 de outubro de 1974

zar e especializar a destinação de recursos para o financiamento de projetos de caráter social, a serem desenvolvidos quer pelo poder público nos seus vários níveis (federal, estadual e municipal), quer pela iniciativa privada.

As fontes estabelecidas de recursos do FAS seriam: renda líquida das loterias esportiva e federal, recursos próprios da Caixa Econômica Federal, dotações orçamentárias específicas e outras fontes internas e externas. Cabe a Caixa Econômica Federal ser a gestora do FAS, repassando recursos diretamente aos Ministérios da área social, tendo sempre em conta a finalidade de financiamento de projetos e programas de caráter social de interesse do setor público e do setor privado e, que se enquadrem nas diretrizes e prioridades da estratégia de desenvolvimento social dos Planos Nacionais de Desenvolvimento.

Ainda em 1974 o CDS, em consonância com medidas propostas no II PND, aprovou o Programa de Desenvolvimento Social do Nordeste ¹ ✓, O Plano de Obras Prioritárias da Cidade Universitária da Universidade Federal do Rio de Janeiro, na Ilha do Fundão ² ✓ e a Reformulação dos Mecanismos Financeiros, do Sistema Financeiro da Habitação ³ ✓.

Essas medidas dão bem uma visão da atuação diferenciada do CDS, onde são aprovadas tanto proposições globais, (v.g. a que objetiva a diminuição das desigualdades regionais pela atuação na área historicamente tida como a mais problemática do país) como também outras de caráter muito específico e local (como por exemplo, estabelecimento de um esquema financeiro para atender à UFRJ), ou setorial (v.g. a que se destina a facilitar o acesso à casa própria por parte das camadas da população de renda mais baixa).

O desdobramento do Ministério do Trabalho e da Previ-

1 ✓ E.M. nº 02/CDS, de 19 de novembro de 1974.

2 ✓ E.M. nº 03/CDS, de 20 de novembro de 1974.

3 ✓ E.M. nº 04/CDS, de 23 de dezembro de 1974.

dência Social objetivava facilitar o desempenho de funções que, por sua relevante magnitude e diversidade, estavam a exigir um novo formato organizacional.

O novo Ministério da Previdência e Assistência Social assumiu como tarefa básica a universalização da previdência social, ou seja, propiciar sua extensão gradativa às camadas da população ainda carentes de proteção. Nesse sentido, abriu-se a possibilidade de proporcionar amparo aos maiores de 70 anos ou inválidos, nas zonas urbana e rural, carentes de meios de subsistência, e que tenham mantido alguma forma de vinculação com a previdência social no passado. Essa nova clientela faria jus a uma renda mensal vitalícia, no valor da metade do maior salário-mínimo vigente no país, e aos serviços médicos prestados pela rede previdenciária.

De maior impacto social e econômico foram os esforços despendidos para o aperfeiçoamento do cálculo das taxas de reajustamentos salariais, dos quais resultou uma nova fórmula, onde prevalecem os seguintes princípios básicos ¹√:

- os reajustamentos continuarão a ser efetuados a intervalos de doze meses;
- permanece assegurada a participação do trabalhador na produtividade da economia nacional;
- no cálculo do novo salário, será considerado o poder médio aquisitivo dos últimos doze meses, e não mais dos últimos 24 meses;
- fica mantido o fator de previsão da inflação para os doze meses seguintes (resíduo inflacionário), bem como o fator de correção do resíduo inflacionário anterior.

A intenção era montar um sistema flexível, capaz de

¹√ A referida fórmula está inserta na Lei nº 6 147.

compensar a variação do custo de vida, mesmo quando esta fosse superior ao esperado. Dessa forma, as taxas de reajustamento deveriam situar-se em níveis superiores às de variação dos preços, assegurando ao trabalhador um aumento real de seu salário.

Em 1974, as taxas fixadas foram de 43% em janeiro e 44% em fevereiro. Essa sistemática traduzia a intenção do Governo de evitar os efeitos negativos de uma aceleração repentina e inesperada do processo inflacionário; ao tempo em que possibilitava aos trabalhadores, sobretudo os que recebem salário-mínimo, uma recuperação do valor real do mesmo, que tinha sofrido deterioração na década anterior.

A lei que consagrou a nova fórmula de reajuste salarial ¹ ✓ determinou também que, no final de 1974, fosse concedido um abono salarial de 10% (dez por cento) de emergência e corretivo dos reajustamentos verificados no primeiro semestre, período que apresentou forte incremento das taxas de inflação. Tal abono tinha caráter de antecipação, devendo ser abatido da correção a ser estimada no ano seguinte.

O reconhecimento da necessidade de reconstituir, na medida do possível, o valor real dos salários, visava a frear a tendência à concentração da renda, bem como a possibilitar a reativação de certos setores econômicos, pelo aumento da demanda dos bens e serviços que eles produzem (uma melhor distribuição da renda permitiria, por exemplo, um melhor desempenho da construção civil, que se apoia no Sistema Financeiro da Habitação, ao criar demanda de habitação, para grupos cujo poder aquisitivo anterior não lhe permitiam acesso ao SFH; por outro lado, seriam também ativadas as vendas de bens de consumo duráveis, dinamizando-se, em consequência, os setores que os produzem).

¹ ✓ Lei nº 6 147/74.

A política social proposta

O II PND enfatiza como grande meta social a ser perseguida, a necessidade de diminuição das desigualdades sociais e eliminação dos bolsões de pobreza absoluta, sem perda da estabilidade social e política.

O tipo de desenvolvimento almejado supõe "uma política social articulada, dentro do conceito de uma sociedade solidária" ¹ /. As medidas de políticas de conteúdo social não devem ser concebidas como independentes da estrutura econômica, pois se, de um lado, existe consenso de que o desenvolvimento social não é consequência automática do crescimento econômico, por outro, não é possível negar os condicionantes econômicos da política social. O projeto de construção de uma "sociedade solidária" tem como parâmetro essencial a necessidade de uma sólida estrutura econômica, que absorva e permita que frutifiquem os investimentos, no sentido de possibilitar "formação de uma ampla classe média e a expansão substancial da renda real dos trabalhadores, num clima de sociedade de oportunidades, econômica e socialmente aberta" ² / //

A concepção de política social expressa no II PND, em termos gerais, representa um avanço sem precedentes, não só por que propõe a necessidade de que ela tenha "objetivos próprios", mas, sobretudo, por esboçar elementos concretos de prioridade e coordenação. O II PND dedica um capítulo específico à "estratégia de desenvolvimento social" (p. 69 e seguintes) e várias vezes no texto aparece um esforço de concatenação das metas econômicas e sociais, e, mais, um capítulo sobre "emprego e recursos humanos" (p. 131 e seguintes).

Do conjunto de formulações, podem ser destacadas

1 ✓ Velloso, João Paulo dos Reis - Brasil Social. (Depoimento na Comissão Parlamentar de Inquérito sobre Política Salarial, da Câmara dos Deputados, em 24 de setembro de 1975)

2 ✓ Velloso, J. P. dos Reis, op. cit.

das:

- i. o reconhecimento do agravamento da problemática social, em termos relativos, apesar do grande desempenho da economia verificado até 1973. "O Brasil é, ainda, sob muitos aspectos, um país pobre" (p.24). Não obstante as "transformações profundas", "perduram contrastes e distorções" (p.24). Os problemas sócio-econômicos das regiões Norte e Nordeste são apontados, incluindo-se também a persistência de "bolsões de pobreza" no Centro-Sul industrializado: o Vale do Jequitinhonha, o Vale do Ribeira, áreas decadentes do Estado do Rio de Janeiro (p.24). Reconhece-se a existência de problemas na Educação "principalmente qualidade", e mencionam-se os entraves estruturais e operacionais de setores "como o de Saúde, inclusive assistência médica da Previdência", que carecem "de capacidade gerencial e estrutura técnica", o que "reduz a eficácia dos recursos públicos a eles destinados e se eleva o risco das decisões de aumentá-los substancialmente" (p.24). É, também, mencionada a ineficiência dos serviços básicos das áreas metropolitanas.

Mais incisivo que esse conjunto de afirmações, foi a adoção de uma atitude contrária à "teoria de esperar o bolo crescer", não se aceitando a colocação até então vigente de esperar que o crescimento econômico, por si, resolva o problema da distribuição da renda. Insinua-se, então, a desconfiança de que "o crescimento pode não resolver o problema de adequada distribuição de renda, se deixado à simples evolução dos fatores de mercado" (p.69). Mas não se abandona a meta do "crescimento rápido", como instrumento importante para compatibilizar os "dois obje-

tivos em jogo: dar mais renda e consumo a todos, e investir mais" (p.69), mesmo porque a "opção de preservação do crescimento acelerado" é a "política básica" (p.24). Declara-se, assim, que a "estrutura da distribuição da renda é insatisfatória" e propõe-se a redução substancial da "pobreza absoluta, ou seja, do contingente de famílias com nível de renda abaixo do admissível quanto à alimentação, saúde, educação, habitação" (p.71), o que será viabilizado pela condução de uma estratégia de desenvolvimento que fortaleça a economia moderna de mercado (p.34).

- ii. Em segundo lugar, pode-se destacar a tentativa de situar numa posição mais relevante, a política social no quadro geral do planejamento, embora as propostas sejam pouco explícitas. Chega-se a dizer que "na medida em que se consolidaram os resultados econômicos, passou o problema social a ocupar o primeiro plano das preocupações dos Governos da Revolução (p.24). Na proporção em que se acentua esta intenção, emerge a formulação mais clara: "Para atender a esses objetivos, será executada, no próximo estágio, política social articulada, que não constitua simples consequência da política econômica, mas objetivo próprio" (p.71), passando-se a indicar o papel relevante do Conselho de Desenvolvimento Social para o seu impulsionamento e para a coordenação da ação política. Não fica claro no texto o que se entende por "objetivo próprio".
- iii. A tentativa de articular os elementos esparsos que consubstanciariam o conteúdo do que se pretende dizer com "objetivo próprio", conduz, por exemplo, à idéia de um "modelo brasileiro de sociedade aberta, social, racial e politicamente" (p.28), o que de certa forma coincide com a pro-

posta básica do desenvolvimento social capitalista, qual seja, a construção de oportunidades de ascensão social para todos. Busca-se "estabelecer uma sociedade em que, econômica e socialmente, as bases se estejam sempre movendo para cima" (p.71).

iv. Em termos de estratégia, propõe-se:

- conjugação da política de emprego com a política de salários, com vistas ao mercado de consumo de massa (p.71);
- política de valorização dos recursos humanos (p.72);
- política de integração nacional;
- política de defesa do consumidor (p.73).

A preocupação com o emprego e com a renda é acentuada, embora não se possa falar de uma prioridade estabelecida de acordo com uma concepção pertinente de planejamento social. Aparece, explicitamente, como resultado esperado, a expansão significativa de oportunidades de emprego, o que possibilitará "reduzir significativamente o subemprego em zonas urbanas e rurais, com melhoria de condições de vida para a faixa mais pobre da população" (p.16). Assinala-se a importância da melhoria do poder aquisitivo da mão-de-obra, pois cria mercado (p.59). A questão do emprego, além de ser valorizada no capítulo sobre as estratégias do desenvolvimento social, com destaque nos quatro pontos acima mencionados, tem tratamento em capítulo específico, embora curto (p. 131-132)

v. Quanto ao problema central da condução da política social, o destaque (e a função) é dado ao

Conselho de Desenvolvimento Social, como já referido, sem deixar de explicitar a "competência do Estado para organizar a vida social" (p. 72). Na definição das atribuições do Estado num modelo de economia de mercado é que estão propostas com maior clareza as áreas de desenvolvimento social que são de sua responsabilidade, ainda que "frequentemente em ação conjugada com a iniciativa privada" (p.48). Por essas formulações, aliadas ao silêncio sobre qualquer participação politicamente articulada dos trabalhadores - ainda que se dê importância à "organização de produtores, especialmente cooperativas" (p.44) na área agrícola - fica patente que se entende política social como um esforço conduzido quase exclusivamente pela mão do Estado. Tendo em vista que todos os modelos capitalistas avançados revelam a importância da participação política dos atingidos, juntamente com a ação do Estado, na trajetória histórica de formação de uma sociedade socialmente desenvolvida, a proposta brasileira segue um caminho original, na medida em que o Estado se incumbiria da defesa do fator trabalho face às tendências concentracionistas do fator capital.

Essa posição foi claramente colocada em pronunciamento oficial do Ministro Reis Velloso¹ /: "Não é válido dizer, pela experiência brasileira, que seria necessariamente benéfico ao trabalhador deixar que os acordos salariais se realizassem através de negociações dos sindicatos de trabalhadores com os dos empregadores. Por exemplo, entre 1957 e 1961, o salário nominal das principais categorias (dados do DIEESE), inclu-

1 / Velloso, J.P.Reis, op. cit.

sive metalúrgicos, aumentou, em média, de 200%, enquanto a elevação do custo de vida, no período, foi de 227% (média Rio-São Paulo). Outro aspecto: em 1963, o reajustamento salarial dos metalúrgicos foi de 80%, em termos nominais, enquanto o dos empregados na construção civil foi de 40% e o dos padeiros de zero%, o que mostra as terríveis distorções que podem ocorrer no esquema sugerido". Esta argumentação manipula duas variáveis consistentes: em primeiro lugar, a experiência passada, que, além de não ter favorecido devidamente o trabalhador, teria sido responsável, em grande parte, pela desordem no processo econômico, não mais se admitindo voltar a ela como modelo historicamente válido; em segundo lugar, o raio de ação para os países em desenvolvimento, num contexto de capitalismo periférico, estaria diminuindo como consequência do aumento da brecha entre o mundo desenvolvido e o mundo subdesenvolvido, restando apenas o Estado como entidade capaz de coadunar as forças de uma nação, tanto no sentido de crescimento econômico, quanto no de desenvolvimento social.

- vi. Apresenta um acentuado interesse em definir uma política urbana, tanto no sentido de encaminhar soluções para os problemas sociais gerados pela urbanização desorganizada, sobretudo nas áreas metropolitanas, como no de ocupação do território nacional e de distribuição espacial da população, ou no de minorar a poluição ambiental. Desse pontos, considerado o mais relevante, é o primeiro, como foi expresso: "Ao mesmo tempo, é necessário reconhecer que a poluição da pobreza - ou seja, a carência dos requisitos básicos de saneamento e controle biológico indispen

sáveis à saúde das populações de baixa renda - ainda constitui prioridade imperiosa" (p.92). Uma das metas mais desejadas é a desconcentração intra e inter-regional: em nível urbano, acentua-se o apoio a pólos secundários capazes de reter parte dos contingentes migratórios, bem como a sustentação das áreas de ocupação recente; em nível econômico, acentua-se a descentralização, a fim de descongestionar o eixo Rio-São Paulo e interiorizar a industrialização.

- vii. Finalmente, merece destaque a introdução da idéia da montagem de um "orçamento social" (p. 118), sobre três linhas básicas: I - programas de valorização dos recursos humanos (educação; saúde e saneamento; nutrição; trabalho e treinamento profissional); II - integração social (PIS-PASEP, habitação, previdência social); III - desenvolvimento urbano. O II PND prevê para o período 1975/1979 a aplicação de recursos na ordem de 761 bilhões de cruzeiros (a preços de 1974). O interessante a destacar nessa orientação é a possibilidade de mobilizar recursos para a área social, disponíveis em fundos sociais de grande porte, já constituídos ou em fase de constituição (FGTS, PIS-PASEP, FNDU, FAS, etc), o que assegura maior viabilidade à política social.

Algumas limitações e inconsistências na proposta de política social do II PND

Alguns dos pontos citados no II PND como relevantes foram insuficientemente definidos, apresentados em um nível de generalização tão amplo, que dificulta a aferição, por um lado, de sua consistência interna, e, por outro, dos resultados de sua implementação.

Em primeiro lugar, sobressai a dificuldade de caracterização do que se chamou de "objetivo próprio" da política social. Não basta dizer que "o objetivo maior de todo planejamento nacional é o homem brasileiro, nas suas diferentes dimensões e aspirações" (p.28), nem referir-se a um "forte conteúdo social" (p.34) como uma das diretrizes fundamentais de um modelo econômico-social. De certo, aparecem indicações ponderáveis, a nível de política de emprego e de valorização dos recursos humanos, mas é patente que o II PND fica muito mais no estabelecimento da necessidade da política social, justificada também por razões próprias e não apenas por razões econômicas. A concepção de planejamento social conjugado com o planejamento econômico não está suficientemente nítida, e, conseqüentemente, inexiste uma escala clara de prioridades. Mais que isto, a política social emerge como necessária por razões de sobrevivência de um modelo econômico problemático, já que é capaz de crescimento econômico, mas é frágil em termos de desenvolvimento social. Isto vem expressamente reconhecido no texto, o que não deixa de ser um passo importante em relação às óticas anteriores. Ainda assim, permite a conclusão de que, não fosse o atual processo econômico problemático, a política social seria dispensável.

Não se deve, mecanicistamente, concluir que uma política social de objetivo próprio venha a significar uma política social autônoma, à revelia ou "por cima" da política econômica, mesmo porque isso redundaria em sua inviabilidade por falta de instrumentalização.

A necessidade da política social vem justificada pela

pressão dos problemas gerados pelo crescimento econômico acelerado, ou por uma visão assistencialista, preocupada com aspectos valorativos e razões de natureza ética ("a consciência nacional que não admitirá a demora em distribuir" - pág. 69).

Em segundo lugar, é preciso chamar a atenção para a caracterização insuficiente do papel do Estado na condução da política social. Num regime capitalista, em que se admite que a "simples evolução dos fatores de mercado" (p.69) não resolverá o problema da adequada distribuição da renda, persiste a idéia de que uma política social conduzida unilateralmente pelo Estado pode tornar-se inoperante (por falta de condições para se contrapor às tendências do mercado) ou assistencialista (por falta de envolvimento, na sua formulação e execução, dos beneficiários)

Um dos pontos passíveis de grandes discussões, é a tentativa, que aparece no II PND, de compatibilizar a "opção de preservação do crescimento acelerado como política básica" (p.29), com a preocupação, de "primeiro plano" (pág. 24) com o problema social.

A colocação válida seria aquela em que se definisse claramente o crescimento econômico como um instrumento ou uma condição - necessária mas não suficiente - para o desenvolvimento social, em vez de caracterizá-lo como um objetivo válido em si mesmo.

Quanto às quatro grandes linhas de ação previstas, cabem as seguintes observações:

- i. Conjugação da Política de Emprego com a Política de Salários. Indica-se o ritmo de incremento esperado para o emprego, mas não são apresentadas as medidas para alcançá-lo (o PND parece, implicitamente, continuar acreditando que o crescimento acelerado do PIB, por si só, cria os postos de trabalho necessários para atender aos subempregados e desempregados atuais e ao aumento da oferta de mão-de-obra

uma tendência em considerar como êxitos o aumento dos gastos nos setores sociais, quando seria mais adequado medir, através de indicadores físicos, o melhoramento do nível de bem-estar da população (especialmente dos grupos mais pobres) em termos de saúde, educação etc. Há uma suposição implícita de que o aumento dos serviços educacionais, oferecidos à população - independentemente do problema de que grupos são os beneficiários, e dos tipos e qualidade dos serviços oferecidos - é um fator fundamental para melhorar a distribuição da renda e proporcionar maior mobilidade social (no entanto, é bastante discutível essa colocação, como base para uma política social).

Quanto à política de saúde, a definição da área de competência dos Ministérios da Saúde e da Previdência - o primeiro, "de caráter eminentemente normativo, com ação executiva preferencialmente voltada para as medidas e os atendimentos de interesse coletivo, inclusive vigilância sanitária", e o último, "com atuação voltada principalmente para o atendimento médico-assistencial individualizado" - se baseou em critérios dificilmente aceitáveis (separação entre preventivo e curativo e entre individual e coletivo, nas ações de saúde).

- iii. Política de Integração Social. A expressão inclui uma soma de elementos heterogêneos - complementação da renda, extensão da previdência social, universalização da legislação do trabalho, habitação e serviços urbanos - alguns dos quais dificilmente deveriam considerar-se como "integração social". Por outra parte, exclui um elemento central que é o conceito de participação (fala-se em "participação do trabalhador na expansão da renda nacional", mas não há referência a outras formas iguais ou mais im

g) Principais realizações na área social na vigência do II PND -

1975/1976

No plano das realizações concretas, mais uma vez se observa a prevalência da política econômica sobre a social. Esta, ou foi decorrência daquela, ou constituiu-se num conjunto de ações isoladas. Mas, é inegável que continuaram a desenvolver-se esforços, iniciados no ano anterior, no sentido de dar à área social uma melhor organização, com a reformulação, dinamização ou criação de estruturas institucionais especializadas. Neste contexto, destaca-se a atuação do Conselho de Desenvolvimento Social - CDS.

O CDS, nos anos de 1975 e 1976, aprovou os seguintes programas, diretrizes ou medidas específicas de política:

- Organização do Sistema Nacional de Saúde, onde se definem as competências dos Ministérios da Saúde e da Previdência e Assistência Social e se estabelecem as normas para articulação nos níveis federal, estadual e municipal (fevereiro de 1975)
- Regulamentação preliminar dos recursos do FAS (fevereiro de 1975)
- Ação Sanitária para o Nordeste, onde se propõem diretrizes de política e se elabora uma estrutura programática para atuação naquela Região: programas de proteção à saúde coletiva, de assistência médico-sanitária e outros programas especiais (fevereiro de 1975)
- Nova sistemática do Plano Nacional de Saneamento, visando a ampliar a ação do PLANASA, de 1971, sobretudo para atender aos municípios mais pobres do país (março de 1975)
- Unificação dos fundos PIS e PASEP e criação de um abono correspondente a um salário-mínimo adicional, para todos os inscritos, com 5 ou mais anos de participação, com renda mensal inferior a 5 salários-mí-

portantes de participação: participação nos benefícios da atividade produtiva e participação nas decisões econômicas a nível da unidade produtiva ou em outras esferas). Os mecanismos de "integração social" previstos não têm, por outro lado, peso suficiente para contrabalançar os efeitos concentradores de muitas das medidas adotadas ou previstas na "área econômica" (assim, por exemplo, o PIS-PASEP, o FGTS, etc. não têm contribuído em escala significativa para melhorar a integração social e a distribuição da renda).

- iv. Política de Defesa do Consumidor. Não estão no mesmo nível de importância, para efeitos de política social, os três elementos mencionados no II PND: preços mais baixos para os produtos de consumo básico, garantia da qualidade dos medicamentos e qualidade e segurança nos veículos (o terceiro é, evidentemente, de muito menor prioridade num país subdesenvolvido). Também neste caso, não há qualquer referência aos mecanismos e instrumentos para operacionalizar essa linha de política.

Deve-se salientar que o fato de se assinalarem inconsistências e limitações no II PND, não significa o não reconhecimento do grande avanço que ele representou, em termos de política social. Todos os planos têm, em maior ou menor medida, suas limitações, que é importante conhecer.

- Ministério do Trabalho. Define a orientação a seguir nos campos de: preparação do homem para o trabalho, emprego, retribuição ao trabalho, proteção ao trabalhador empregado e coordenação das relações de trabalho (setembro de 1975)
- Esquema operacional de financiamento do Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos (CSU) - (setembro de 1975)
 - FAS - Transferência de recursos para Ministérios da área social (outubro de 1975)
 - Restituição, aos mutuários do BNH, de até 12% sobre o total dos pagamentos efetuados ao Sistema Financeiro da Habitação, durante o ano-base 1975 (dezembro de 1975)
 - Modificações na sistemática operacional do FGTS (dezembro de 1975)
 - Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), com três grandes linhas de ação: suplementação alimentar a gestantes, nutrizes e crianças de 0 a 6 anos; racionalização do sistema produtor de alimentos, com ênfase no estímulo ao pequeno produtor; atividades de complementação e apoio (combate às carências nutricionais, apoio à pesquisa, capacitação de recursos humanos, infra-estrutura de distribuição de alimentos) - (fevereiro de 1976)
 - Incentivo fiscal para programas de alimentação do trabalhador, executados pelas empresas (fevereiro de 1976)
 - Programa de saneamento ambiental, com o objetivo de modificação dos atuais padrões sanitários, elevação do rendimento econômico e melhoria do bem-estar social das populações urbanas ou em processo de urbanização (março de 1976)

nimos (junho de 1975)

- Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos, com a finalidade de construir e instalar, até 1979, 600 unidades destinadas a oferecer serviços de educação e cultura, saúde e nutrição, trabalho, previdência e assistência social e recreação, às populações pobres das regiões metropolitanas e cidades de porte médio (junho de 1975).
- Sistema de Indicadores Sociais, que visa à produção e organização de informações adequadas ao acompanhamento e avaliação da situação social e dos resultados das políticas sociais postas em execução (junho de 1975).
- Plano Básico de Ação Sanitária para a Amazônia-1975 - 1979 (agosto de 1975)
- Organização das ações de vigilância epidemiológica (agosto de 1975), para garantir a imunização da população, a notificação compulsória de doenças contagiosas e a articulação das ações de vigilância (agosto de 1975)
- Reformulação dos Conselhos Deliberativos das Regiões Metropolitanas (setembro de 1975)
- Criação do Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano (FNDU), visando a garantir a captação e vinculação de recursos para financiar o desenvolvimento urbano (setembro de 1975)
- Estabelecimento do Sistema Nacional de Transportes Urbanos, criando-se a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU) que deverá buscar soluções mais adequadas, sobretudo em relação ao transporte de massa (setembro de 1975)
- Ação do Governo na área do Trabalho, onde se propõem diretrizes para o Setor e se destinam recursos ao

- Programa Especial de Controle da Esquistossomose, que atuará mediante terapêutica específica, complementada por atividades intensivas de educação sanitária e saneamento, bem como pela adoção de medidas de combate aos caramujos hospedeiros, intermediários do esquistossoma (julho de 1976)
- Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento no Nordeste, que tem por objetivo dotar as comunidades do interior do Nordeste - cidades, vilas e povoados com populações até 20 mil habitantes - de estrutura básica de saúde pública, de caráter permanente, hierarquizada, detentora dos recursos fundamentais para a resolução dos problemas médico-sanitários de maior repercussão social (agosto de 1976)
- Programa de Saúde Materno-Infantil, cujo objetivo central é contribuir para a redução da morbidade e da mortalidade do grupo materno-infantil, incluindo: assistência materna (à gestante, ao parto, ao puerpério, doenças ginecológicas, planejamento familiar); assistência à criança e ao adolescente (crianças menores de 5 anos; crianças e adolescentes de 5 a 19 anos); expansão da assistência materno-infantil; suplementação alimentar, educação para a saúde e capacitação de recursos humanos.

Da lista de programas e medidas de política aprovados, destacam-se três aspectos:

- A quase totalidade dos programas se orienta para atender prioritariamente aos grupos de baixa renda.
- A maioria dos programas procuram atender aos grupos de baixa renda através do fornecimento de bens e serviços de "tipo social": saúde, saneamento, habitação; lazer etc. Em dois casos, porém - PRONAN e modificações no PIS-PASEP - procura-se, por um lado, associar o fornecimento de bens e serviços (alimentos, por exem

pl) a medidas que tenham impacto sobre o emprego, a renda e a produção dos grupos mais pobres (caso do PRONAN) e, por outro (caso do PIS-PASEP), propiciar diretamente distribuição de renda em favor dos grupos mais pobres.

No campo do emprego, embora o CDS não tenha ainda aprovado nenhum programa de vulto, abriu-se a linha de atuação junto aos trabalhadores dos setores informal urbano e rural, iniciando-se alguns programas piloto neste campo.

- As áreas de saúde, nutrição, saneamento e desenvolvimento urbano são aquelas em que se concentra a grande maioria dos programas aprovados.

TEMAS E INDICADORES

1. POPULAÇÃO

1.1. População total (em 1 000 pessoas)

1.2. Taxa média de crescimento anual (%)

1.3. População urbana (% sobre o total)

1.4. Distribuição percentual da população por faixa etária

0 - 4 anos

5 - 9 anos

10 - 14 anos

15 - 19 anos

20 - 29 anos

30 - 49 anos

50 - 69 anos

70 anos e mais

1.5. Expectativa de vida ao nascer (anos)

1.6. Taxa de mortalidade (por mil)

FONTES: a ✓ IBGE, Censo Demográfico 1970

b ✓ Estimativa do IBGE

c ✓ Estimativa do IBGE para 1975.

1960	1970	1974	1976
70 128,4	53 139,0 ^a ✓	104 243,3 ^b ✓	110 123,5
-	2,8	2,8	2,8
45,1	55,9	59,0 ^b ✓	60,6
16,0	14,9	15,8	15,9
14,5	14,5	13,3	13,1
12,2	12,7	12,5	12,4
10,2	11,0	10,9	10,9
16,2	15,9	16,8	17,0
20,6	20,3	19,9	19,8
8,5	8,9	9,0	9,1
1,8	1,8	1,8	1,8
55	59	62	63
11,4	10,1	8,7	8,3

TEMAS E INDICADORES

1960

2. EMPREGO E REMUNERAÇÃO DO TRABALHO2.1. Emprego

2.1.1. População Economicamente Ativa (em 1 000 pessoas)

a) Censo

22 651,3^a /

b) PNAD

2.1.2. População ocupada (em 1 000 pessoas)

a) Censo

22 651,3

b) PNAD

2.1.3. População ocupada em Setores Não Agrícolas (em 1 000 pessoas), segundo o critério censitário

10 953,5

2.1.4. População ocupada nos Setores Não Agrícolas de Produção de Bens e Serviços de Apoio à Produção ** (em 1 000 pessoas), segundo o critério censitário

6 037,3

2.1.4.1. População ocupada na Indústria de Transformação (em 1 000 pessoas)

a) Total

2 070,0

b) Estrato Fabril (estabelecimentos com 5 e mais trabalhadores)

c) Estrato artesanal (autônomos e pessoal ocupado em estabelecimentos de menos de 5 trabalhadores)

2.1.5. População ocupada nos Setores Não Agrícolas de Serviços de Apoio à População *** (em 1 000 pessoas), segundo o critério censitário

4 916,2

* Setores não agrícolas de produção de bens = Indústria de Transformação, Indústria Extrativa Mineral, Construção Civil.** Serviços de Apoio à produção = Transportes, Comunicações e Armazenagem; Eletricidade, Gás, Água; Comércio de Mercadorias.

1970	1974	1976
29 557,2 -	34 400,3 ^b / 40 654,9 ^c /	36 340,8 42 948,2
28 962,4 -	33 540,3 ^d / 39 638,5 ^d /	35 432,3 41 874,5
15 896,1	19 942,0 ^e /	21 619,1
8 656,5	11 390,5 ^e /	12 344,1
3 177,7	4 165,3	4 440,2
2 449,1	3 304,0	3 506,0
728,6	861,3 ^f /	934,2
7 239,6	8 551,5 ^e /	9 275,0

*** Serviços de Apoio à População = Administração Pública, Atividades Sociais, Prestação de Serviços, Outras Atividades

a / População ocupada

b / Projeção elaborada pelo IPLAN, supondo constante a taxa de atividade estimada para 1973 (33%)

c / Projeção elaborada pelo IPLAN, supondo constante a taxa de atividade observada em 1973, segundo a PNAD (39%)

d / Estimativa, supondo constante a taxa de desocupação de 2,5%, observada em 1973 segundo a PNAD

e / Estimativa, supondo constante a relação ocupação agrícola/população rural e ocupação em serviços de apoio à população/população urbana, observadas em 1970, segundo o Censo.

f / Estimativa, supondo constante a relação ocupação artesanal/população urbana, observada em 1970, segundo o Censo

TEMAS E INDICADORES

2.2. Remuneração do Trabalho

- a) Salário mínimo real médio do Rio de Janeiro (em Cr\$ de maio de 1975)
- Exclusive o 13º salário
 - Inclusive o 13º salário
- b) Salário médio real na Indústria de Transformação (valor médio anual) - Em Cr\$ de 1976

ORDRES SOCIAUX

1960	1970	1974	1976
616,00	439,40 473,80	442,40 480,90	463,80 501,30
...	1 971,00	2 513,00	2 854,00

113

TEMAS E INDICAÇÕES

3. PREVIDÊNCIA SOCIAL E PROTEÇÃO AO TRABALHADOR3.1. Segurados pela previdência social urbana3.1.1. Número (em 1 000) ^a ✓

3.1.2. % sobre a população urbana

3.2. Benefícios concedidos pela previdência social urbana ^b ✓

3.2.1. Número de benefícios (em 1 000)

a) Benefícios novos

b) Benefícios em manutenção

c) Total

3.3. Benefícios concedidos pelo FUNRURAL

3.3.1. Número de benefícios (em 1 000)

a) Benefícios novos

b) Benefícios em manutenção

c) Total

3.4. F.G.T.S.

3.4.1. Contas ativas

Optantes (em 1 000)

3.4.2. Arrecadação bruta (Fluxos no período)

a) A preços correntes (em Cr\$ milhões)

b) A preços de 1976 (em Cr\$ milhões)

3.4.3. Saques/arrecadação bruta no ano (%)

3.5. PIS/PASEP

3.5.1. Cadastrados

3.5.2. Patrimônio líquido do PIS-PASEP (Cr\$ milhões de

1976). Deflator: ICV - Rio de Janeiro

3.6. Empregados com carteira de trabalho3.6.1. Número de empregados com carteira assinada
(em 1 000)

PREVIDÊNCIA SOCIAL E PROTEÇÃO AO TRA

a ✓ População segurada ativa e inativa do INPS e IPASE. Incluindo-se
é de 22,5 milhões.

b ✓ Sô inclui os benefícios pagos pelo INPS

d ✓ Dados correspo

c ✓ Dados correspondentes a 1971.

e ✓ Dados correspo

ADONIS SOCIAIS

1960	1970	1974	1976
4 422,5	9 178,9	16 600,0	20 700,0
14,0	17,6	27,0	31,0
...	....	1 837,2	3 120,0
...	....	2 892,9	4 200,0
...	3 749,1 ^c ✓	4 730,1	7 320,0
...	602,0 ^d ✓	292,9	502,5
...	602,0 ^d ✓	1 064,3	1 811,9
...	...	1 357,2	2 314,4
...	...	17 885,5	25 450
...	2 518,0	9 779,0	22 334,0
...	9 277,1	17 642,9	22 334,0
...	39,9	42,8	50,7
...	8 703,4 ^d ✓	14 895,9	20 700,0
...	4 731,8 ^d ✓	18 438,7	37 400,0
...	9 788,0 ^d ✓	...	...

BALHADOR

os segurados do Sistemas Estaduais e Militares, o número em 1976

pendentes a 1972.

pendentes a 1975

INDICADORES SOCIAIS

TEMAS E INDICADORES	1960
3.6.2. Número de carteiras emitidas pelo Ministério do Trabalho (em 1.000)	...
3.7. <u>Segurança e higiene do trabalho</u>	
3.7.1. Número de acidentes do Trabalho registrados (em 1.000)	...
3.7.2. Acidentes/1.000 pessoas ocupadas	...
3.7.3. Acidentes/1.000.000 horas-homem trabalhadas	...

PREVIDÊNCIA SOCIAL E PROTEÇÃO AO TRABALHADOR

d ✓ Dados correspondentes a 1972.

e ✓ Dados correspondentes a 1975.

1970	1974	1976
2 567,4	4 189,3	5 644,0
1 295,1	1 896,0	1 683,6
44,7	56,5	47,5
67 ^d ✓	53	54 ^e ✓

TEMAS E INDICADORES	196
4. <u>HABITAÇÃO</u>	
4.1. Licenças para habite-se	
4.1.1. Número de licenças	
4.1.2. Área residencial (1 000 m ²)	
4.2. Financiamentos concedidos pelo ENH	
4.2.1. Financiamentos concedidos no ano	
4.2.2. Total acumulado	
4.3. Investimentos do ENH	
4.3.1. Habitações e Complementos (valor em Cr\$ milhões de UPC do 4º trimestre 76)	
a) Interesse social	
- Valor (em Cr\$ milhões de UPC do 4º trimestre de 1976)	
- % do total	
b) SEPE	
- Valor (em Cr\$ milhões de UPC do 4º trimestre de 1976)	
- % do total	
c) RECON	
- Valor (em Cr\$ milhões de UPC do 4º trimestre de 1976)	
- % do total	
4.3.2. <u>Urbanização</u>	
- Valor (em Cr\$ milhões de UPC do 4º trimestre de 1976)	
- % do total	

a ✓ Dados correspondentes a 1971.

b ✓ Dados correspondentes a 1975.

1970	1974	1976
65.130 ^a ✓	68 885	63 086 ^t
8 443,8 ^a ✓	10 349,9	9 652,1
157.931	96 246	242 918
603.831	1 098 817	1 484 781
...	<u>68 916</u> ^b ✓	<u>48 555</u>
...	2 947 ^b ✓	7 057
...	3,3	9,6
...	61 631 ^b ✓	35 924
...	68,7	48,9
...	4 338 ^b ✓	5 574
...	4,8	7,6
...	<u>20 844</u>	
	23,7	

117

INDICADORES SOCIAIS

TEMAS E INDICADORES	1960	1970	1974	1976 ^{24.4}
5. EDUCAÇÃO E PREPARAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA				
5.1. Alfabetização				
5.1.1. Taxa de alfabetização (% em relação à população de 15 anos e mais)	60,5	65,9	79,8	84,0
5.2. Escolarização				
5.2.1. Matrícula total (em 1 000)*	8 728,6	17 323,6	21 865,5	23 949,0 ^e
5.2.2. Matrícula no 1º grau				
a) Número (em 1 000)	8 368,0	15 894,6	19 286,6	20 620,0 ^e
b) Taxa de escolarização (% em relação à população de 7 a 14 anos)	45,6	68,3	72,8	76,0 ^f
5.2.3. Matrícula no 2º grau				
a) Número (em 1 000)	267,0	1 003,5	1 681,7	2 179,0 ^e
b) Taxa de escolarização (% em relação à população de 15 a 19 anos)	2,2	6,0	9,3	11,9 ^e
5.2.4. Matrícula no Ensino Superior				
a) Número (em 1 000)	93,0	425,5	897,2	1 190,0 ^e
b) Taxa de escolarização (% em relação à população de 19 a 29 anos)	0,7	2,6	5,5	6,1
5.2.5. Pós-Graduação				
a) Títulos de mestrado concedidos	...	...	...	2 443
b) Títulos de doutorado concedidos	...	...	...	167
5.2.6. Matrícula no MOBRAL				
a) Número (em 1 000)	-	510,3	4 760,0	3 900,0
5.3. Treinamento de mão-de-obra em programas do Ministério do Trabalho				
5.3.1. Pessoas treinadas, através de organismos governamentais (em 1 000)	...	531,2 ^{c✓}	1 083,70 ^{c✓}	1 219,0
5.3.2. Treinamento na empresa com benefícios de incentivos fiscais (em 1 000)	-	-	-	452,0
5.4. Crédito Educativo				
5.4.1. Alunos participantes	-	-	-	162,8
5.4.2. Recursos aplicados (em 1 000)	-	-	-	609 497

* Exclusivo MOBRAL, Supletivo e Pós-Graduação

a Estimativa

b ✓ Revisão das estimativas anteriores, com base nos últimos dados, referentes a 1964. As estimativas anteriores previam uma taxa de escolarização em 1976 superior a 80%

c ✓ Dados referentes a 1973.

TEMAS E INDICADORES	1960
6. SAÚDE E NUTRIÇÃO	
6.1. Pessoas beneficiadas por programas de suplementação alimentar (1 000)	
<ul style="list-style-type: none"> - Gestantes, nutrizes e pré-escolares 	...
<ul style="list-style-type: none"> - População escolar 	...
<ul style="list-style-type: none"> - Trabalhadores 	-
TOTAL	-
6.2. Prestação de serviços de assistência médica individualizada com recursos do INPS	
<ul style="list-style-type: none"> . Consultas médicas (milhões) 	...
<ul style="list-style-type: none"> . Internações hospitalares (milhões) 	...
<ul style="list-style-type: none"> . Consultas odontológicas (milhões) 	...
<ul style="list-style-type: none"> . <u>Gastos per capita em relação à população beneficiária (Cr\$ de 1976)</u> 	...
6.3. Prestação de serviços de assistência médica e odontológica com recursos do FUNDEFAL	
<ul style="list-style-type: none"> . Consultas médicas (milhões) 	-
<ul style="list-style-type: none"> . Consultas odontológicas (milhões) 	-
<ul style="list-style-type: none"> . Internações hospitalares (milhões) 	-
<ul style="list-style-type: none"> . <u>Gastos per capita em relação à população beneficiária (Cr\$ de 1976)</u> 	-

	1970	1974	1976
	...	...	1 021,7
	10 415,5	11 316,8	11 769,5
	-	-	404,8
	...	...	13 196,0
	40,1	55,4	105,4
	2,8	4,04	6,7
	3,2	8,6	
	234,1	286,0	431,4
	-	7,5	12,3
	3,6	5,8	9,6
	-	1,1	1,6
	-	26,4	47,0

INDICADORES SOCIAIS

TEMAS E INDICADORES	1960	1970	1974	1976
7. ORÇAMENTO SOCIAL				
<u>Despêndios da União em setores sociais - 1973-1976</u> (CR\$ bilhões de 1976)	56,4 ^a ✓	93,2 ^e
7.1. Educação	8,1 ^a ✓	12,1
7.2. Saúde (inclusive assistência médica do Ministério da Previdência e Assistência Social)	13,9 ^a ✓	32,0
7.3. Previdência Social	33,9 ^a ✓	52,9
7.4. Trabalho (somente Ministério do Trabalho)	0,5 ^a ✓	1,2

a / Dados para 1973

FONTE: IPEA