

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (IPEA)

EMERGÊNCIA DO PLANEJAMENTO SOCIAL NO BRASIL

P. Demo

Trabalho realizado para a UNESCO,
com especial enfoque sobre o tema
dos Indicadores Sociais

Brasília, CNRH/IPEA, Julho de 1976.

Na elaboração deste trabalho, o Autor levou em consideração a experiência adquirida no Grupo de Indicadores Sociais do CNRH e da Assessoria Especial para Assuntos do Conselho de Desenvolvimento Social. E particularmente agradece a colaboração de Antônio Cabral de Andrade e Brácolina Ferreira.

ÍNDICE

I - EVOLUÇÃO HISTÓRICA RECENTE

1. Instituição dos "Mecanismos de Integração Social" desde 1964
2. Instituição do Conselho de Desenvolvimento Social (CDS)

II - A PRIMEIRA PROPOSTA DE INDICADORES SOCIAIS

1. A bateria inicial
2. Alguns problemas da informação
3. Perspectivas futuras

. III - O TESTE SOCIAL DO SISTEMA

1. Indicadores Sociais para um País em Desenvolvimento
2. Questão da viabilidade

EMERGÊNCIA DO PLANEJAMENTO SOCIAL NO BRASIL

P. Demo ⁽¹⁾.

Este trabalho pretende focar a temática dos Indicadores Sociais dentro do contexto do Planejamento Social, não tanto no sentido de sua operacionalidade técnica, mas sobretudo no sentido de condicionante e efeito de uma determinada proposta social no quadro de um País em desenvolvimento. Assim, interessa-nos menos a dimensão metodológica de fórmulas de cálculo e da composição de índices, embora este esforço seja muito justificável, do que o contexto de emergência dos Indicadores Sociais num País como o Brasil, em que sobressai a busca de implantação do Planejamento Social ao lado do Planejamento Econômico e a intenção de um teste social do modelo econômico. Dentro deste quadro referencial, tentaremos propôr inicialmente uma visão rápida da evolução histórica recente dos esforços em encarar o "social" como uma variável de maior peso no âmbito do planejamento geral, até a formação do Conselho de Desenvolvimento Social e que implantou, entre outras coisas, a formulação constante de Indicadores Sociais. A seguir, analisaremos a primeira proposta de Indicadores Sociais formulada oficialmente, procurando caracterizar a concepção que a sustenta por trás, bem como os percalços metodológicos encontrados, agregando ainda algumas considerações sobre as perspectivas futuras. Enfim, faremos uma incursão mais teórica sobre o papel esperado dos Indicadores Sociais num País em vias de desenvolvimento, tanto na ótica da captação de especificidades não assemelháveis às dos países desenvolvidos, como na ótica de teste da viabilidade social de um modelo capitalista. Na verdade, a produção intelectual brasileira sobre Indicadores Sociais é muito incipiente, sendo que no plano universitário é praticamente nula. Este trabalho propõe apenas algumas tentativas extensivas de reflexão sobre o tema, orientando-se na subjacência pela idéia da necessidade de que eles reflitam os problemas sociais típicos de nossa realidade histórica.

I. EVOLUÇÃO HISTÓRICA RECENTE

Por não pretendermos dar muita ênfase a esta parte do trabalho, não nos detemos em considerações da evolução mais remota do interesse sobre o "social", seja a nível de proposta do tipo da instituição do Salário Mínimo, do surgimento de organizações previdenciárias segmentadas, seja ao nível do desdobramento dos ditos "setores sociais", entendidos mais propriamente como os Ministérios e outros órgãos administrativos da área social. Na verdade, esta perspectiva se caracteriza pela visão de Política Social como assistencialista e residual, à deriva e como migalha da Política Econômica⁽²⁾. Somente a partir de 1964, e numa ótica muito própria, começaram a surgir acentuações novas.

1. INSTITUIÇÃO DOS "MECANISMOS DE INTEGRAÇÃO SOCIAL" DESDE 1964

Antes de mais nada, alguma aclaração conceitual⁽³⁾. Entendemos por "Planejamento Social" a produção de diretrizes gerais teoricamente consistentes e de instrumentalização operacional viável com vistas à condução política da trajetória histórica de um País, dentro do quadro de uma concepção de sociedade, de metas prioritárias atingíveis e dos limites e possibilidades da respectiva nação. "Política Social" é o resultado imediato de tal esforço, na qualidade de modos concretos de intervenção na realidade que se pretende conduzir. "Mecanismo" de Política Social é o instrumento formado ou usado para realizar a proposta política, sobretudo ao plano organizacional-institucional-administrativo. Ao tratar-se de um País em vias de desenvolvimento na esfera capitalista, a concepção de sociedade, metas prioritárias e seus limites e possibilidades será pautada pelas características gerais de um modelo sócio-econômico periférico. Também nesta ótica, entendemos o "social", sobretudo em contrapartida ao "econômico", como aquela área específica da estratificação e da mobilidade vertical, como traço mais característico do modo de participação das pessoas e grupos bens sócio-econômicos produzidos. Assim, a área do "econômico" é a da produção, enquanto que a do "social" é a da distribuição, que passa exatamente o problema da desigualdade social e da capacidade de a reduzir em determinada sociedade.

Nesta perspectiva, quando se fala em "integração social", "democratização de oportunidades", "sociedade solidária" e assim por

diante⁽⁴⁾, tem-se em mente o resultado de uma Política Social capaz de atuar no quadro da ascensão social e da conseqüente diminuição dos desníveis de renda e na área do consumo e do acesso geral a todos os bens gerados numa determinada sociedade. A partir de 1964 intensifica-se a linguagem da preocupação maior com a problemática social, sobretudo na ótica de legitimação de uma nova forma de governo que, escudando-se na interpretação de um modelo político populista anterior inviável, passaria a assumir as propostas de solução para os problemas das camadas mais pobres. Assim, à ótica própria desta visão pode ser resumida na condução estatal da Política Social, já que o Estado atual não julga conveniente a articulação política da base na promoção da igualdade social⁽⁵⁾. No período de 1964 a 1966 os principais mecanismos de conteúdo social foram:

- Elaboração do Estatuto da Terra, que se preocupou "menos em redistribuir terras do que assegurar o seu bom aproveitamento"⁽⁶⁾;
- Reforma Habitacional, Lei do Inquilinato e Lei das Incorporações Imobiliárias, onde se destaca a reformulação do Sistema Financeiro Habitacional, a criação do Banco Nacional da Habitação - BNH - e a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismos - SERFHAU -;
- Criação do Salário-Educação;
- Regulamentação do direito de greve;
- Reforma da Previdência Social, pela unificação dos antigos institutos isolados, criando-se o Instituto Nacional da Previdência Social - INPS -;
- Substituição do estatuto da estabilidade do trabalhador pela criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS -

Esta última medida merece destaque especial (ao lado do BNH e do INPS) pela importância sócio-econômica, pois, se de um lado, busca certa garantia de manutenção do trabalhador na ocorrência de desemprego, invalidez ou aposentadoria, de outro, os recursos repassados ao BNH financiam em parte o programa habitacional e têm seus valores atualizados através da incorporação de juros e correção monetária às contas individuais. Este mecanismo visa possibilitar abertura

nas facilidades de acesso à casa própria e tem ainda um papel multiplicador na economia, dinamizando o setor de construção civil, financiando inclusive investimentos em saneamento e urbanização, com impacto sensível na criação de empregos⁽⁷⁾.

O período de 1967 a 1969 pode ser caracterizado como de consolidação econômica do modelo, através do Programa Estratégico de Desenvolvimento - PED -, valendo como ótica normal a tese de que a diminuição das desigualdades sociais seria decorrência do crescimento econômico e continuando a decrescer os níveis reais do Salário Mínimo. É desta época a criação do FUNRURAL, mecanismo que estendeu ao campo os benefícios da Previdência Social.

Em 1970 cria-se o MOBRAL - Movimento Brasileiro da Alfabetização - com a finalidade de diminuir os índices de analfabetismo prevaescentes para a população de mais de 15 anos. Depois deste, proliferaram vários mecanismos e mais do que nunca implantou-se a áurea da "integração social", numa fase de grande euforia econômica. Os mais originais foram o PIS - Programa de Integração Social - e o PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público -, atualmente em fase de unificação, além do PIN - Programa de Integração Nacional - do PROTERRA - Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agro-Indústria do Norte e do Nordeste -, e da CEME - Central de Medicamentos -

O PIS/PASEP foi criado para propiciar aos trabalhadores e servidores públicos participação direta no faturamento das empresas e nas receitas das instituições públicas, pela formação de um fundo de participação, constituído por recursos transferidos do Governo e das empresas privadas⁽⁸⁾. Tais recursos destinam-se a créditos diretos ou indiretos às atividades dos diversos setores da economia nacional, através de financiamento, refinanciamento ou investimento. O resultado destas aplicações reverte em favor do Fundo, engrossando a formação do patrimônio individual. Foi introduzida recentemente modificação importante, pela qual a partir do exercício financeiro de 1977 será facultado aos participantes cadastrados há cinco anos ou mais e com renda mensal de, até cinco vezes o Maior Salário Mínimo do País, a retirada do valor equivalente a um Salário Mínimo regional, sem que o patrimônio individual devesse se descapitalizar.

O PIN se propunha orientar a expansão da fronteira agrícola e a ocupação econômica da Amazônia, bem como incorporar à econo

mia de mercado amplas faixas da população nordestina inserida na economia de subsistência. O PROTERRA tinha como objetivos explícitos promover o mais fácil acesso do homem à terra e criar melhores condições de emprego da mão-de-obra, além de fomentar a agro-indústria nas regiões Norte e Nordeste. Dos programas estabelecidos, o que mais gerou expectativas foi o de redistribuição de terras, cujos resultados são hoje ainda incipientes.

Assim, é patente a diversidade de mecanismos implantados e a intenção implícita de conceder ao "social" alguma importância. A suposta importância, porém, não aparece em contexto coerente de planejamento, tanto no sentido de que as Políticas Sociais eram tidas como de decorrência automática da Política Econômica, como no sentido de que a proliferação de mecanismos não obedecia a um esquema de planejamento geral, exceto, sem dúvida, à necessidade de atender a problemas sociais que por ventura viessem a obstaculizar o modelo econômico.

2. INSTITUIÇÃO DO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL (CDS)

Após 1974 inaugura-se uma fase nova na evolução histórica do Planejamento Social, qualificável pela tentativa de concepção integrada e instrumentalizada por instituições adequadas. O II PND estabelece frontalmente a necessidade de diminuição das desigualdades sociais e a eliminação dos bolsões de pobreza absoluta, refletindo, de certa forma, a abertura conseguida através das discussões em torno da concentração da renda, um fenômeno já oficialmente reconhecido⁽⁴⁾, tendo como uma das consequências mais fundamentáveis a certeza de que a Política Social não é decorrência automática da Política Econômica; pelo contrário, a um crescimento econômico acelerado pode corresponder um agravamento das desigualdades sociais. Objetiva-se "redução substancial da pobreza absoluta", ou seja, do contingente de famílias com nível de renda abaixo do mínimo admissível quanto a alimentação, saúde, educação, habitação. Para atender a esses objetivos, será executada, no próximo estágio, política social articulada, que não constitua simples consequência da política econômica, mas objetivo próprio. Política de que será principal instrumento, na ação executiva, o Conselho de Desenvolvimento Social, como órgão de assessoramento do Presidente da República, para o impulsionamento da política de desenvolvimento social, e para a coordenação dos Ministérios envolvidos"⁽¹⁰⁾.

Aparecem, então, formulações com metas mais claras, seja no sentido de "uma política social articulada, dentro do conceito de

uma sociedade solidária", seja no sentido da "formação de uma ampla classe média e da expansão substancial da renda real dos trabalhadores, num clima de sociedade de oportunidades, econômica e socialmente aberta"⁽¹¹⁾. De modo geral, ao lado da instituição do CDS, mais dois eventos foram importantes para a nova fase: o desdobramento do Ministério do Trabalho e da Previdência Social em Ministério do Trabalho, de um lado, e Ministério da Previdência e Assistência Social, de outro lado; e o estabelecimento no II PND do "orçamento social", abrangendo o Programa de Valorização dos Recursos Humanos (incluindo os setores sociais responsáveis pela qualificação e aumento da eficiência dos recursos humanos: Educação, Saúde, Assistência Médica, Saneamento, Nutrição, Treinamento Profissional), o Programa de Integração Social e o Programa de Desenvolvimento Social Urbano.

Embora a instituição do CDS tenha concedido ao Planejamento Social o título de cidadania, ao lado do Planejamento Econômico, não ficou claro o relacionamento entre ambos, tendo em vista que a adoção de uma ótica social de objetivo próprio acarreta inevitavelmente retoques importantes no modelo econômico. Assim, certas metas colocadas como importantes na perspectiva econômica, como, por exemplo, a intensificação da agro-indústria, a absorção tecnológica, quando confrontadas com o espectro da problemática social necessitam de reajustes não menos importantes. Assim, a intensificação da agro-indústria, por mais que seja decisiva para o crescimento econômico, se não buscar uma coexistência com o pequeno produtor agrícola, vai acelerar a urbanização intempestiva, provocando o agravamento da marginalidade rural e deslocando-a para a cidade. Diante da premência de absorver mão-de-obra pouco ou nada qualificada em sua grande maioria, é inevitável que se procurem áreas de tecnologia adaptada, cuja intensificação pode se tornar estratégica para o desenvolvimento social, ainda que economicamente possa significar uma curva na rota do crescimento.

Na verdade, embora seja função específica do CDS conceder "objetivo próprio" ao Planejamento Social, não se acertou o que seria o conteúdo de tal objetivo próprio. Faltam "diretrizes gerais de Política Social", ou seja, uma concepção de planejamento e de modelo social, bem como o quadro formulado da convivência juntamente com o econômico. Porque, por mais que se queira conceber o "social" como finalidade do desenvolvimento, este não existe sem a instrumentalização econômica. De todos os modos, é tarefa específica do CDS coordenar e produzir a Política Social e estabelecer uma relação de con

vergência para com a Política Econômica. Entre as muitas dificuldades, existe não só aquela devida ao próprio estágio de desenvolvimento do País, mas também aquela devida ao despreparo teórico e empírico na área, enquanto que o Planejamento Econômico já tem décadas de concentração de esforços atrás de si. Dentro da perspectiva do despreparo técnico e empírico, conta-se a falta de produção na área através das Universidades e dos Cursos de pós-graduação dentro de uma herança sociológica avessa à esfera do planejamento⁽¹²⁾ e também a inadequação das fontes de informação, apresentando não só lacunas através de campos não cobertos por informação, mas também incompatibilidades internas das respectivas fontes vigentes. A isto nos dedicaremos nos próximos capítulos, acrescentando ainda uma consideração sobre a relevância política dos Indicadores Sociais como teste social do modelo econômico.

No contato entre o "social" e o "econômico" procuram-se evitar três concepções⁽¹³⁾ tidas como incompletas e inaceitáveis:

- a) Uma concepção "residual" do "social", como se nada existisse além de problemas econômicos e o "social" aparecesse como todo aquele "resto" não identificado com o "econômico". Esta ótica corresponde certamente à mentalidade típica do Planejamento Econômico tradicional, segundo a qual as soluções sociais são consequência automática das soluções econômicas, ou, por outra: o crescimento econômico tende a coincidir com o desenvolvimento social. Aprendemos, contudo, pela história recente que isto é uma suposição gratuita, na medida em que um crescimento econômico acelerado acabou provocando maior concentração da renda e um agravamento das desigualdades sociais. É exatamente neste sentido que o II PND tenta se penitenciar, ao propor uma Política Social com "objetivo próprio"⁽¹⁴⁾.
- b) Uma concepção do "social" como autônoma, quer no sentido de estar "por cima" do "econômico", quer no sentido de estar "contra" o "econômico". Pode acontecer que a relevância de fatores ditos sociais assumam uma posição muito forte na explicação de certo fenômeno (por exemplo, resistência culturais à moder-

nização, importância da articulação política para o comércio externo, papel decisivo do fator político para a influência da OPEP, etc.), mas a omissão do fator econômico equivaleria a uma não-explicação. Enquanto que a primeira concepção pode ser típica de uma distorção do economista, esta pode ser a do sociólogo, que perde com facilidade de vista a base econômica como condição indispensável de vigência do social⁽¹⁵⁾.

- c) Uma concepção "assistencialista" do "social", a nível de problema de ética ou generosidade do Estado ou dos estratos mais favorecidos, ou, ademais, a nível de problema esporádico causado por um desequilíbrio momentâneo do mercado e apenas típico de uma minoria. O assistencialismo tem pressupostos estranhos ao contexto sócio-econômico, já que a questão está no desenvolvimento social do País, não em caridade ou justiça, mesmo porque a proteção ao capital (que sempre existe) não seria menos ética. Não se pode esquecer também que o maior acesso aos bens por parte dos estratos altos se baseia também na baixa participação dos estratos baixos. Favorece o parasitismo social e a apatia, diminuindo o interesse em entrar na vida economicamente ativa. Supõe que os problemas sociais sejam típicos de uma minoria esporádica, donde segue a idéia de que a Política Social surge apenas para contornar tais focos de pressão⁽¹⁶⁾.

Dentro de uma perspectiva contrária a estas três concepções incompletas, a Política Social não pode ser assumida como necessidade esporádica do País, para os momentos mais adversos de um mercado concentrador. Ligada à questão da mobilidade vertical, é uma área de atuação permanente e com objetivo próprio⁽¹⁷⁾. Ademais, se partirmos do ponto de vista de que, estando a mobilidade vertical condicionada em primeiro lugar pelo acesso à renda para aqueles que não possuem de antemão capital, e de que tal acesso é dado pela inserção no mercado de trabalho, conclui-se que a área prioritária será a da qualidade de emprego. Política Social correta será aquela que atue, tanto em convergência sempre maior possível com a Política Econômica, como sobre o problema do acesso aos bens, não sobre a distribuição direta. Não tem sentido dar remédios; é preciso proporcionar condições de acesso e estas são dadas pe

lo modo de participação no mercado de trabalho. Com isto delinhamos também a área preferencial de incidência dos Indicadores Sociais.

A primeira providência do CDS, criado em Outubro de 1974, foi a instituição do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social - FAS - que traduz a preocupação em racionalizar as aplicações de caráter social, suplementando e abrindo linhas de crédito. Criou também o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Urbano - FNDU -, reformulou o Sistema Financeiro da Habitação, propôs a construção dos Centros Sociais Urbanos - CSU -, instituiu a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos - EBTU -, refez a correção monetária trimestral do FGTS, efetivou um programa de nutrição - PRONAN -, montou projetos mais regionais, como o Desenvolvimento Social do Nordeste e o Plano Básico de Ação Sanitária para a Amazônia, e, não por último, institucionalizou o trabalho em torno dos Indicadores Sociais.

II. A PRIMEIRA PROPOSTA DE INDICADORES SOCIAIS

1. A BATERIA INICIAL

O trabalho em torno dos Indicadores Sociais começou, a nível nacional e oficial, no primeiro semestre de 1975 e foi colocado como condição indispensável de obtenção de material empírico operacionalizável em termos de Planejamento Social. Como era de se esperar, os primeiros passos mostraram vacilações normais de um grupo iniciante e ligações com propostas gerais de organismos internacionais atuantes na área, como, por exemplo, a UNESCO. Tais propostas coincidem muito com a ótica tradicional dos "setores sociais" (Educação, Saúde e Previdência) e revelam certamente o contexto de origem, tanto no sentido da acentuação do usufruto de bens mais culturais (lazer, consumo de produções culturais mais refinadas, participação associativas, etc.), como também no sentido mais específico de uma sociedade que se julga funcionar satisfatoriamente. Dada uma satisfação relativa de bens materiais (a pobreza seria tendencialmente residual), colocam-se outras necessidades mais sofisticadas. Nos países em desenvolvimento a situação é muito diversa, por mais que as metas sociais tendam a coincidir, sob o efeito-demonstração. Neste caso parece ser uma distorção muito clara a sugestão de que um acesso maior à Educação, Saúde e Previdência seria causa de bem-estar social, simplesmente porque é muito mais um efeito do acesso à renda. Assim, uma educação de maior nível é mu

to mais o resultado de uma construção econômica favorável do que o contrário.

Nesta ótica amadureceu a idéia de que o eixo central dos Indicadores Sociais dever-se-ia buscar na dinâmica do mercado de trabalho através de indicadores de emprego, população economicamente ativa, mobilidade ocupacional, remuneração do trabalho e proteção legal ao trabalhador. Por trás disto se poderia construir uma concepção relativamente coerente de desenvolvimento social num contexto capitalista. No quadro do capitalismo, o traço mais visível do desenvolvimento social se cristaliza na proliferação dos estratos médios⁽¹⁸⁾. Assume-se que a desigualdade social é um predicado estrutural da sociedade, não se podendo colocar como meta atingível a eliminação pura e simples dela. Mas pode-se alcançar uma substancial diminuição, palpável através da diminuição dos estratos baixos e consequente alargamento dos estratos médios. Um País será socialmente desenvolvido a partir do momento em que se puder constatar que a maioria das pessoas são alocáveis no corpo médio da pirâmide sócio-econômica. Nesta ótica assume importância central a questão da mobilidade vertical, como resultado mais decisivo da Política Social, porque a diminuição da desigualdade está na proporção direta da vigência de canais abertos de ascensão social. Assim, em termos de Indicadores Sociais trata-se de captar esta realidade.

Ora, uma caracterização rápida dos estratos médios chega facilmente à conclusão de que o constituinte essencial está no acesso à renda, a saber, a uma renda acima do nível de subsistência, capaz de proporcionar consumo, poupança e lazer. Como, porém, o acesso à renda, para quem não a tem por outros caminhos, é dado pela inserção no mercado de trabalho, a segunda característica mais importante pode ser buscada no aspecto ocupacional; assim, os estratos médios se qualificam por estarem alocados em ocupações de relativo status social e preferentemente não braçais, cuja distinção maior será certamente o nível de qualificação profissional. Por fim, acrescenta-se a maior proximidade para com as proteções legais instituídas sobre a participação no trabalho (Previdência, Aposentadoria, Assistência Médica, etc.), já que é uma característica de países em desenvolvimento o fato de que tais instituições tendem a funcionar cada vez menos na medida em que se trate de estratos baixos. Resumidamente, os estratos médios seriam qualificáveis através dos seguintes indicadores:

- remuneração superior ao nível de subsistência;
- ocupação não braçal e de status social;
- qualificação profissional;
- participação maior no sistema oficial de proteção ao trabalho.

De todos os modos, ve-se com clareza que a questão gira em torno do fator trabalho e que passa a ser a base para qualquer projeto de ascensão social. Considerando-se que isto é o cerne mais específico do conteúdo do "social", os Indicadores Sociais são clamados a referenciar principalmente a dinâmica de absorção do mercado de trabalho no País. Ademais, não é difícil montar a idéia de que o acesso aos outros bens importantes produzidos na sociedade são resultantes ou derivados da qualidade do emprego e da remuneração: educação, saúde, nutrição, moradia, consumo de bens duráveis, e assim por diante. E mais que isto, por trás da bateria inicial de indicadores subjaz a idéia de que a importância conferida a estes outros bens é relativa à sua incidência sobre o fator trabalho. Assim, a relevância de uma informação sobre o estado de nutrição da população é conferida pelo quadro de referência da mobilidade vertical condicionada prioritariamente pela inserção no mercado de trabalho.

Nesta perspectiva, após um primeiro capítulo de dados demográficos para ponto de referência, a bateria inicial propôs como parte central um capítulo sobre "emprego e remuneração do trabalho"; a união dos dois termos, que muitas vezes aparecem separados, foi premeditada, para se sugerir que se trata no fundo de uma questão de qualidade: não adianta haver postos de trabalho se a eles não estiver associada a possibilidade de remuneração satisfatória. Deu-se, assim, especial atenção a dados que retratassem as condições de atividade da população, as condições de ocupação, também setorialmente consideradas, o incremento de postos de trabalho, o subemprego e a remuneração do trabalho. A seguir, elaborou-se um capítulo sobre "previdência social e proteção ao trabalhador"; levando-se em consideração a cobertura da previdência social urbana (INPS) e rural (FUNRURAL) a nível de segurado e de seus dependentes, os benefícios concedidos (aposentadorias, pensões, auxílios etc.), a participação no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), no PIS/PASEP, a vigência de empregados com carteira profissional e a incidência de acidentes do trabalho.

É claro que tal especificação corresponde, em grande parte, apenas a tópicos cobertos por alguma informação aproveitável. Em termos de relevância teórica as informações mais importantes deveriam ser encontradas no campo das maneiras insatisfatórias de inserção no mercado de trabalho, traduzidos seja pelo conceito de subemprego, seja pelo de mercado informal não organizado, tendo em vista que isto caracteriza profundamente a situação típica de um País subdesenvolvido. Tratando-se, porém, de fenômenos subjacentes ou encobertos e que por isto mesmo costumam escapar à informação, seu tratamento ficou apenas em sugestões iniciais. No caso da previdência e da proteção ao trabalho, o interesse maior se concentrava na constatação da qualidade dos serviços oferecidos, outra característica que costuma escapar ao sistema de informações; os dados correspondentes, assim, não passam de um apanhado quantitativo.

A partir daí, seguiram outros capítulos mais ou menos tradicionais. Deu-se importância relativa à questão dos orçamentos familiares, da habitação e do Saneamento por estar muito vinculada ao conceito corrente de qualidade de vida. Por fim, aparecem dois capítulos clássicos sobre educação e preparação de mão-de-obra, e a situação da saúde. Retomando uma idéia inaugurada pelo II PND, encerrou-se com dados sobre o "orçamento social". Resumidamente, classificaram-se os indicadores em oito grandes grupos:

- I - População
- II - Emprego e remuneração do trabalho
- III - Previdência Social e proteção ao trabalhador
- IV - Orçamentos familiares
- V - Habitação, saneamento e outros serviços
- VI - Educação e preparação de mão-de-obra
- VII - Saúde
- VIII - Orçamento Social

Coerente com a idéia de retratar as condições básicas da mobilidade social, fez-se um corte horizontal para destacar a situação dos grupos de baixa renda, incluindo pessoas com rendimentos monetários mensais de até um Salário Mínimo, ou as famílias com rendimentos de até 3 Salários Mínimos. A frequência periódica dos dados foi fixada em termos anuais, da seguinte forma: 1960, 1970, 1971, 1972, 1973,

1974, 1975, na medida do possível, ou seja, da existência de dados a proveitáveis.

Como, porém, esta frequência é muito esparça e se presta menos a uma captação conjuntural, montou-se um trabalho à parte com dados de frequência trimestral, oriundos de várias fontes e girando em torno da oferta de emprego e dos níveis salariais: emprego na indústria de transformação, emprego nos setores não agrícolas, emprego na construção civil, salário mínimo real e salário médio real. Traçou-se mais de um ensaio, sobretudo no sentido de se descobrirem informações setoriais aproveitáveis e de se fazerem sugestões de uma produção mais rápida de dados sociais. Embora tenha sido uma parte das mais interessantes, porque ficou muito próxima da realidade atual (dados entre 1972 e 1975), é muito incipiente; mas pode tornar-se uma grande promessa futura (Cfs. Anexo, seleção de alguns itens da primeira proposta de base anual).

2. ALGUNS PROBLEMAS DA INFORMAÇÃO

A maior parte da informação utilizada provém da Fundação IBGE (Censos, Pesquisas por Amostra de Domicílios, inquéritos em estabelecimentos e outros inquéritos especiais) e foi complementada por dados fornecidos pelos Setores, destacando-se neste caso os referentes a Previdência Social. A fonte mais importante e mais confiável é, sem dúvida, o IBGE, que detém o monopólio da produção de dados oficiais e é a única instituição capaz de abrangência nacional, dentro de um País populacionalmente muito desequilibrado: as regiões do Norte e do Centro-Oeste, que cobrem grande parte do território nacional, são ocupadas por menos de 10% da população. Neste caso, somente uma instituição oficial pode se dar a pretensão de produzir dados que cobrem toda a área nacional, sobretudo no caso dos Censos, por mais difícil que seja o problema do acesso a regiões demograficamente muito rarefeitas. Esta questão é tão complexa que nas pesquisas por amostragem de maior vulto (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD), o IBGE abrangeu as regiões do Norte e do Centro-Oeste, pela primeira vez em 1973 e apenas para a área urbana. A última pesquisa deste tipo (sobre despesa familiar e hábitos alimentares - ENDEF) é mais recente, mas ainda não foi publicada.

Em geral, os dados disponíveis são de qualidade aproveitável e a tendência observada é sempre no sentido de melhorá-la, prin

principalmente no que toca o IBGE. O problema principal reside, particularmente no que se refere à PNAD, no atraso em sua divulgação e, nos últimos anos, na interrupção da série temporal (não houve PNAD em 1974 e 1975; ademais, em 1971, só foi feita para as três regiões do Sul (Guanabara e Rio de Janeiro; São Paulo; Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul). Compreensivelmente, para um País das dimensões como o Brasil, qualquer pesquisa representativa, para não falarmos em Censos, supõe um montante desmesurado de trabalho, seja em termos da rede institucional de coleta, seja em termos de pessoal, seja em termos de material preenchido, seja em termos de processamento e divulgação. Neste quadro, o IBGE deve ser entendido como uma fonte em constante processo de aperfeiçoamento e cujo processo de aperfeiçoamento pode decretar um relativo impacto na produção de dados e algumas dificuldades de comparação temporal, na medida em que se adotam novos critérios de coleta e surgem adaptações a novas demandas.

Em termos mais sistemáticos, os principais problemas relacionadas com os dados disponíveis foram os seguintes:

- a) Algumas inconsistências intra e interfontes, tais como, mudança de conceitos básicos ou de cobertura entre uma e outra coleta de informação, formas diferentes de medir o mesmo fenômeno, etc. Assim, pode acontecer que a População Economicamente Ativa apareça em determinada coleta como a população ocupada e desocupada ao mesmo tempo, enquanto que numa outra inclua apenas a parte ativa ou ocupada; o começo da vida ativa é colocado aos 10 anos na maioria dos casos, mas a PNAD iniciou com o limite de 14 anos e posteriormente se adaptou ao limite dos 10 anos, porque é mais condizente com a situação do mercado de trabalho precoce; a renda pode ser aferida em cruzeiros correntes ou em Salários Mínimos, sendo que esta segunda fórmula está sendo preferida; e assim por diante.
- b) Falta de continuidade nas séries temporais. Este problema pode dificultar exatamente uma das idéias importantes dos Indicadores Sociais e que é o acompanhamento do conjuntural da situação, para se estabelecerem tendências momentâneas e duradouras, a nível estrutural e conjuntural. Lacunas deste tipo deterioraram esforços prévios valiosos, como é o caso da PNAD,

que foi interrompida até ao presente a partir de 1973. No momento atual de recessão econômica, a falta de tais dados é simplesmente insubstituível e significa a perda de um elemento central de planejamento social.

- c) Defasagem entre o período de coleta e de divulgação dos dados. Em parte esta defasagem se deve ao cuidado de uma produção estatisticamente defensável, mas, de qualquer modo, significa uma perda irreparável na capacidade de aproveitamento dos dados, porque não se presta a respostas imediatas solicitadas pelo sistema de planejamento e acaba assumindo a trajetória de políticas sociais atrasadas, comparando-se com as necessidades do momento.
- d) Deficiente cobertura de alguns setores. Assim, dados sobre Nutrição só existirão a partir do ENDEF e é sabida a deficiência de cobertura em setores como a Saúde, em que é sempre muito difícil distinguir se o incremento ou decréscimo de certa medida corresponde a um fenômeno na realidade ou se se trata de melhoria na coleta dos casos.

A importância em assinalar as inconsistências - muitas das quais se verificam em todos os países - reside na necessidade de eludir a comparação entre os dados brutos provenientes de distintas fontes, para evitar falsas conclusões sobre o comportamento dos fenômenos estudados.

Particularmente o tema Emprego é sensível à variação dos dados entre as diferentes fontes. Tomando-o como exemplo, é possível constatar, entre outras, as seguintes discrepâncias:

- a) O conceito de população economicamente ativa é diferente nos Censos de 1960 e 1970. No primeiro caso, só inclui as pessoas ocupadas; no segundo, abrange os ocupados e desocupados. Mas importante que isto é a dificuldade de se obter uma idéia suficiente do modo de inserção no mercado de trabalho, em suas formas insatisfatórias; o desemprego (desocupação) acusa sempre cifras baixas e não podem ser representativas da proble-

blemática subjacente, quando não são contraditórias (por exemplo, assumindo dimensão maior nas regiões mais desenvolvidas).

- b) Se a isto ligássemos a questão da renda, pode-se mesmo assegurar que os dados adquirem alguma confiabilidade apenas para o caso do assalariado puro, isto é, para a pessoa que tem apenas um fonte regular de renda. Se levássemos em conta que este caso é raro, seja porque as complementações informais de renda existem também para os assalariados de baixo e de alto nível, seja porque é muito difícil mensurar rendimentos em espécie ou gratuitos de origem pública, tais dados são de muito pouco valor. Assim, a caracterização do subemprego, na medida em que este termo queira significar a situação típica de um País que não consegue absorver satisfatoriamente sua mão-de-obra disponível, fica muito dificultada, por mais que seja um cerne do problema social. A mensuração das horas de trabalho é viável também para o assalariado de horário fixo apenas, totalmente impraticável para o trabalhador rural ou para a empregada doméstica, por exemplo. Esta parte, que apresenta deficiências geralmente em todos os países, é de modo especial precária numa situação em que o mercado informal de trabalho tem grande proporção.
- c) Pela forma de captação da informação - tipos e quantidades de perguntas sobre o tema, seleção das pessoas entrevistadas, qualidade do entrevistador, período de referência considerado etc. - a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) apresenta resultados bastante distintos em relação ao Censo. Os valores correspondentes à forma-de-trabalho ou população economicamente ativa (valores absolutos, taxas de atividade) são sempre muito superiores nas PNAD em relação ao Censo, situação que se observa em forma bem clara particularmente no caso da mão-de-obra feminina e dos menores de 20 anos.

Apenas para citarmos exemplos mais patentes, os valores para a PEA total, após reajustes internos feitos pelo grupo de trabalho, assumiram a seguinte feição:

PEA TOTAL	1960	1970	1971	1972	1973
Censo (1.000)	22 651	29 557	30 385	31 235	33 672
PNAD (1.000)	...	...	34 616	36 936	39 808

Percebe-se, sem mais, que a discrepância interfontes é demasiadamente acentuada, chegando para 1973 a superior a cada dos 6 milhões. Como acréscimo a isto, vale ressaltar uma discrepância intra fontes da PNAD entre dados de 1972 e 1973 para a mão-de-obra feminina: a região Nordeste acusa em 1973 um acréscimo superior a 20%, sem que para isto possa haver qualquer argumento plausível. Mesmo que se assumo ter sido o ano de 1973 atípico por causa do desempenho impressionante da economia, não é possível que exatamente a mão-de-obra feminina possa ter dado tal salto no espaço de apenas um ano na região mais problemática do País. Em parte deve-se, possivelmente, a características da captação da informação, feita por equipes mais treinadas e diretamente interessadas em ressaltar toda e qualquer possibilidade de entrada no mercado de trabalho. Assim, um inquérito mais obsessivo pode chegar a resultados bastante diversos daquele que se interessa apenas ligeiramente pela atividade das donas de casa ou apenas por ocupações habituais, e acaba incluindo na PEA toda pessoa que tenha exercido qualquer atividade, por mais esporádica que tenha sido.

Como era de se esperar, as PNAD são bem mais precisas na captação do fenômeno da inserção no mercado de trabalho, pelo menos em termos quantitativos. Como outro exemplo, diga-se que os trabalhadores familiares sem remuneração perfaziam 9,3% do total da PEA para o Censo de 1970, enquanto que subiam para 16,7% e 16,5% para as PNAD de 1972 e 1973, respectivamente; permanecendo somente no âmbito agrícola, a porcentagem de trabalhadores familiares não remunerados no setor agrícola, sobre a população ocupada em atividades agrícolas era de 19,7% para o Censo de 1970, enquanto que atingia 36,0% e 35,8% nas PNAD de 1972 e 1973 respectivamente. Como o problema dos trabalhadores familiares sem remuneração é característico do setor agrícola e é típica-

mente feminino (o caso de mulher que vive à sombra do chefe da família no campo), a PNAD, adotando uma técnica mais agressiva no inquérito, chega com facilidade a valores bem maiores porque toda mulher que trabalhe mesmo muito esporadicamente no campo acaba por pertencer à PEA.

Outra restrição importante se encontra no fato de que a PNAD não cobre o território nacional em sua totalidade, como já falamos, embora seja representativa de mais de 90% da população total, sem tocar no problema já apontado da descontinuidade das séries. Isto dificulta uma visão regional mais acurada, embora seja possível montar uma comparação entre o Sudeste e o Sul, de um lado, e o Nordeste, de outro lado. De todos os modos, a primeira proposta de Indicadores Sociais não se dedicou à regionalização dos dados, e, num País que se caracteriza profundamente por desníveis regionais, as médias nacionais adquirem uma indicação extremamente pálida muito pouco aproveitável. A falta de continuidade nas séries ocasiona problemas cruciais, como, por exemplo, a existência de dados para a parte de Orçamentos Familiares apenas para o ano de 1972 (PNAD-2). Em termos de abrangência, a PNAD de 1972 foi a mais completa, porque produziu duas versões: a PNAD-1 sobre mão-de-obra, e a PNAD-2 sobre rendimentos monetários. Até hoje, porém, não voltou a ser repetida.

Uma rápida avaliação das informações correspondentes aos oito grandes grupos em que se classificaram os indicadores permite concluir que:

- a) Em matéria de população, os dados são de boa qualidade, existindo estimativas e projeções tecnicamente bem elaboradas, ressaltando-se a responsabilidade e competência do IBGE. Como sucede na maioria dos países, a maior dificuldade nas estimativas anuais se refere à migração interna e à distribuição espacial da população, um problema que está sendo encarado atualmente por um grupo especial do Ministério do Interior.
- b) Quanto a emprego e remuneração do trabalho, além dos problemas já indicados sobre as fontes, a situação é razoável com relação às zonas urbanas e bastante deficiente com referência às zonas rurais. A maior parte dos dados corresponde ao trabalhador assalariado da média e grande empresa, sendo insuficiente as informações sobre os que integram o chamado setor informal (autôno-

mos, trabalhadores familiares sem remuneração, empregados em pequenas unidades produtivas, remuneração em bens); por outro lado, os dados atualizados são parciais, não refletindo mobilidade ocupacional e condições mais precisas de inserção no mercado de trabalho.

- c) No campo da previdência social e proteção ao trabalhador, a situação não é uniforme. Os dados sobre previdência social urbana são bastante confiáveis e estão atualizados. Quanto à proteção ao trabalhador e previdência rural a informação deixa muito a desejar. A maior lacuna se refere à cobertura efetiva do sistema, pois os dados disponíveis não permitem conhecer sequer o número de cadastrados e de beneficiários, para não falarmos de duplicações comuns em certos casos (por exemplo, um trabalhador pode estar cadastrado várias vezes no FGTS, de acordo com o número de empregos que tiver).
- d) A situação referente ao tema orçamentos familiares está tão longe do desejável, a começar pela disponibilidade restrita de dados levantados apenas para 1972, e representativos somente do rendimento monetário. Embora a pesquisa tenha pretendido atingir também o rendimento não monetário, este parece subestimado, particularmente para a zona rural, onde é um fator importante para a avaliação da qualidade de vida. Mas mesmo para o caso dos rendimentos monetários, são relativamente seguros apenas para os rendimentos provenientes do trabalho. O certo é que até hoje não tivemos um levantamento satisfatório dos rendimentos, o que levou, entre outras razões, à realização do ENDEF (Estudo Nacional de Despesa Familiar) com metodologia original.
- e) O tema habitação, saneamento e outros serviços dispõe de dados de boa qualidade, principalmente em relação às zonas urbanas, obtidos através dos Censos e das PNAD, e podem oferecer elementos satisfatórios até mesmo para se ter uma idéia do assim dito deficit qualitativo habitacional e sanitário (água, esgoto, eletricidade). Não se pode esquecer neste quadro a pressão de demanda exercida pelo BNH.

- f) Quanto a educação e preparação de mão-de-obra, os dados existentes são suficientes para atender às pretensões iniciais dos Indicadores Sociais, embora se deve acelerar o processo de coleta e divulgação. O principal problema que apresentam as estatísticas educacionais é que captam quase exclusivamente os elementos materiais sobre a evolução da situação (número de matrículas, conclusão de cursos, unidades escolares, corpo docente, etc.). Embora seja possível obter indicadores indiretos de qualidade da educação, é necessário realizar um esforço adicional nessa direção para permitir que se avalie este aspecto que é possivelmente o mais crítico da atual situação brasileira. O panorama é bem mais favorável no que se refere à preparação de mão-de-obra : há duplicações e só aparece o esforço do Setor Público; mas, mais importante ainda, não se tem idéia clara do resultado final do treinamento, quanto à possibilidade real de ingressar no mercado de trabalho em posição favorável.
- g) Em matéria de estatísticas, a área de saúde apresenta uma configuração bastante deficiente, excetuando-se a parte dos serviços prestados através da rede vinculada aos organismos de previdência social.
- h) Os dados referentes a orçamento social são produzidos com atualização constante pelo próprio IPEA (Instituto de Planejamento Econômico e Social) e acusam uma qualidade satisfatória, embora isto seja válido apenas para o nível federal. Ao plano dos Estados as informações são muito parciais, desconhecendo-se quase integralmente a situação referente aos gastos municipais e privados no campo social.

3. PERSPECTIVAS FUTURAS

Do que ficou dito acima se pode depreender facilmente que a primeira proposta de Indicadores Sociais a nível oficial e nacional realizou nada mais que um passo inicial experimental. A bem da verdade, não foi além de um ensaio preliminar e de um teste da capacidade e das possibilidades existentes. A prova mais eficiente disto pode ser busca

da nas restrições a qualquer esforço analítico sobre os dados. Não se trata apenas do fato de que a falta de informações disponível reaparece a cada momento, mas sobretudo do fato de que a qualidade dos dados não permite relações mais profundas. Isto não elimina o valor relativo do esforço dispendido, mesmo porque a nível de ensaio preliminar é simplesmente insubstituível.

Ao plano da análise e de conclusões para o planejamento, alguns problemas centrais seriam:

- a) Devido à interrupção da produção de dados, a divulgação com grande atraso, à falta de informação em inúmeros tópicos, frustra-se uma das perspectivas essenciais dos Indicadores Sociais, a saber, a montagem de tendências estruturais e conjunturais do desempenho e da dinâmica do sistema sócio-econômico. Tendo em vista que acompanhar, avaliar e prever o comportamento da situação social é uma das peças básicas do planejamento, o trabalho realizado está muito aquém das expectativas.
- b) Devido ao conflito de compatibilização entre várias fontes de dados, praticamente todas as taxas e projeções são polemicamente irrecuperáveis, reduzindo a análise a uma opinião temerária. Metodologicamente, não se pode exigir muito mais do dado, já que é um reflexo da montagem teórica que o fundamenta: é apenas um referencial empírico de uma realidade que o sobrepassa em complexidade⁽¹¹⁾. Mas a impureza estatística complica muito a situação; quando uma taxa não é "lógica", talvez seja preferível ficarmos como a lógica, como é o caso anteriormente mencionado do crescimento incompreensível de 22% da mão-de-obra feminina no Nordeste de 1972 para 1973.
- c) A própria precariedade dos dados permite poucas incursões qualitativas, embora isto seja o problema central; apenas para repisar um exemplo, interessa menos a quantidade de pessoas absorvidas no mercado de trabalho do que a qualidade dos postos de trabalho disponíveis, bem como o nível profissional das pessoas; assim, elementos vitais para a caracterização da dinâmica subjacente do sistema, como seria o subemprego, o caráter com

plementar do mercado informal para a complementação da renda, a qualidade do treinamento formal e prático da mão-de-obra, a qualidade dos serviços de proteção ao trabalhador, permanecem quase inatingíveis e sempre embebidos de grande subjetividade, por causa da imprecisão dos dados.

- d) Devido à interrupção das PNAD e o atraso em sua divulgação, a montagem de Indicadores Sociais de tipo anual não se prestou a caracterizar o início da fase dita de transição do sistema, após a euforia que atingiu o auge em 1973, registrando a maior taxa de crescimento anual de oferta de postos de trabalho (7.8% para 1973). Assim, o esforço tem pouca atualidade, embora isto tenha sido compensado em parte pelos indicadores de curto prazo (frequência trimestral) e que revelavam já um ritmo menos acelerado a partir de 1974.

Tomando-se, contudo, como base a experiência colhida neste primeiro ensaio, já é possível projetarmos algumas perspectivas futuras, cuja capacidade de concretização nem sempre é muito clara, mas cuja importância não é difícil de fundamentar. Sucintamente, podemos ressaltar os seguintes tópicos:

a) Regionalização

Para um país com contrastes regionais profundos, os valores totalizantes são muito pouco expressivos, como apontávamos acima. É necessário, pois, regionalizar a produção de indicadores. Isto coloca uma série de problemas muito complexos. Em primeiro lugar, a única pesquisa de âmbito nacional particularizada em termos regionais é o Censo, que acontece decenalmente. Uma pesquisa por amostragem não é impossível, mas se coloca sempre a pretensão difícil de representar quase 4 000 mil Municípios. Como as divisões regionais variam de acordo com critérios definitórios sócio-econômicos e geográficos, o nível mais importante de regionalização é a unidade menor do País, ou seja, o Município. A partir dele, podemos construir agregados maiores micro-regiões, meso-regiões, macro-regiões. Sem falarmos nas unidades federais (os Estados), as regiões maiores são constituídas no Censo pelo Norte, Centro-Oeste, Nordeste, Sudeste e Sul, e nas

PNAD pela Região I (Guanabara e Rio de Janeiro, hoje apenas Estado do Rio de Janeiro), Região II (São Paulo), Região III (Sul), Região IV (Minas Gerais e Espírito Santo), Região V (Nordeste), Região VI (Distrito Federal) e Região VII (Norte e Centro-Oeste). A PNAD permite uma regionalização até este nível, e dentro de algumas regiões é possível descer ao nível de Estados; a região VII aparece pela primeira vez em 1973 e apenas para a zona urbana. O plano municipal só pode ser atingido pelo Censo de 1970, apresentando-se aí o problema tanto da frequência apenas decenal, como da presença relativamente restrita de dados sociais. Ainda assim, seria um esforço muito fundamentável a elaboração de Indicadores Sociais a nível municipal com dados de 1970, seja para captarmos elementos estruturais, seja para taxarmos prioridades sociais do planejamento, seja para escalonarmos a qualidade de vida local, seja para caracterizarmos melhor propriedades regionais, sobretudo ao plano de micro-regiões.

b) Setorialização

Como notávamos, é patente o fato de que os dados refletem tendencialmente situações urbanas, e dentro destas, dos setores organizados, sobretudo do assalariado estável. Evidencia-se aqui, entre outras coisas, um traço típico dos países subdesenvolvidos, que preferem imitar os instrumentais de captação da realidade dos países avançados, por mais inadequados que sejam ao contexto concreto em que se aplicam. Alguns problemas muito centrais neste quadro poderiam ser vistos, em primeiro lugar, na necessidade de melhorar os dados para a zona rural, principalmente onde a situação de apresenta menos estável (submetida à sazonalidade periódica ou a intempéries mais fortes ecológicas) e se caracteriza pela informalidade da inserção no mercado de trabalho. Em segundo lugar, é preciso especificar melhor a questão ocupacional por Setores Econômicos, bem como os outros elementos centrais característicos da mobilidade vertical (remuneração e suas complementações, nível profissional, proteção ao trabalho etc.). Em terceiro lugar, é preciso abarcar melhor a questão migratória e o ritmo de decréscimo do setor agrícola face aos outros setores. Em quarto lugar, é mister caracterizar melhor a capacidade absorvedora do Terciário, face à pequenez do Secundário e à pressão exercida pelo Primário.

c) Frequência dos Dados

Sobretudo no campo do emprego, as condições conjunturais podem exercer influência muito grande na composição do mercado de tra

balho, que uma pesquisa de lenta periodicidade e de divulgação atrasa da seria incapaz de espelhar. Não se trata, na verdade, de imitar os indicadores econômicos de tipo conjuntural (por exemplo, a Conjuntura Econômica, da Fundação Getúlio Vargas), reelaborados mensalmente, por que a realidade social parece possuir maior inércia que a econômica, neste caso. De todos os modos, parece também claro que dados apenas anuais são incapazes de captar flutuações do mercado e outras curvas cíclicas do fenômeno sócio-econômico, embora talvez sejam suficientes para caracterizar itens mais estáveis, como situações do saneamento, da habitação, da educação, etc. Assim, na ótica dos Indicadores Sociais é praticamente inevitável a produção de dados de periodicidades trimestral ou semestral para a área do emprego e da remuneração do trabalho, com divulgação imediata, senão nacionalmente representativa (isto seria ilusório), pelo menos representativa para as regiões metropolitanas (todas, ou as mais importantes). Na situação atual no IBGE é imprescindível rever a concepção da PNAD e que é, na verdade, a produção mais próxima dos Indicadores Sociais.

d) Questão da Qualidade

A vantagem dos indicadores econômicos sobre os sociais está não só no fato de que já existe uma tradição exuberante de tratamento empírico-estatístico, mas também no fato de que o fenômeno econômico é mais fácil de ser traduzido em relações quantitativas. Daí não se deduz que o fenômeno dito social seja refratário à quantificação; no máximo se pode deduzir que é mais difícil e que solicita técnicas menos convencionais. Assim, muitas vezes surge a questão, colocada agosto por sociólogos, de que a parte social é mais qualitativa e possivelmente também mais "nobre" e de densidade teórica maior; esta ótica não passa frequentemente de uma desculpa para o desconhecimento do instrumental estatístico aplicável às Ciências Sociais e que tem, entre muitas limitações, também certas virtualidades perfeitamente aproveitáveis.

Em termos metodológicos, não se pretende em absoluto instaurar o operacionalismo em Sociologia, mesmo porque o tema dos Indicadores Sociais tem a vantagem de exigir a confluência entre o esforço teórico de montagem de um quadro de referência do sistema social e sua operacionalização empírica. Na verdade, porém, toda pretensão quantificadora acaba por reduzir e até mesmo eliminar o aspecto qualitativo direto, pois uma qualidade quantificada já está ao nível da quantida-

de e acarreta sempre valorações subjetivas, tanto ao plano de possíveis ponderações, como ao plano de definições operacionais. Mas isto é um componente inevitável da operacionalização e é a própria diferença entre uma definição operacional e uma definição conceitual; por outra, é necessário para não se permanecer nas alturas voláteis de uma teoria descomprometida⁽²⁰⁾.

Nesta linha, é preciso reconhecer que o Planejamento Social é muito incipiente no Brasil. Há relativamente poucos testes de escalas de medidas e de índices agregados, sem falarmos do problema da qualidade dos dados, que acaba por dificultar muito a tradução suficiente da qualidade de uma relação estrutural da sociedade.

e) A curto prazo

A curto prazo é mister aperfeiçoar os dados sobre emprego e remuneração do trabalho, bem como a área imediatamente conexa das ocupações, profissionalização e proteção ao trabalho. Neste sentido, ressaltam-se os seguintes tópicos:

- Setor Informal - Sendo uma das características mais típicas de um mercado subdesenvolvido de trabalho, deve assumir relevância central na composição dos dados, tanto a nível ocupacional, quanto a nível de remuneração⁽²¹⁾. Um mercado de trabalho quantitativa e qualitativamente deficiente, ou seja, incapaz estruturalmente de absorver em termos satisfatórios toda a mão-de-obra disponível, encontra uma de suas propriedades mais profundas na capacidade de "inventar" formas não institucionalizadas de ganhar a vida. Como não existe o seguro-desemprego e a proteção sindical, a pessoa não se pode permitir a ociosidade; obrigatoriamente procura uma chance de trabalho, que, não existindo no quadro organizado já superlotado, será forçada a surgir no quadro não organizado, dito informal. Se partirmos do ponto de vista que a remuneração do Salário Mínimo não é suficiente na maioria dos casos para garantir a subsistência, o apelo ao mercado informal de trabalho se coloca até mesmo como necessidade de complementação de uma remuneração formal insuficiente. O grande problema de captação desta realidade está em seu lado in

formal, a saber, difícil de definir e localizar. Nesta linha, uma captação de dados mais típicos de assalariados urbanos estáveis é muito parcial.

Remuneração Ligada ao ponto anterior, é preciso aperfeiçoar muito a captação do fenômeno da remuneração, em termos monetários e não monetários no sentido de serviços públicos gratuitos, mas sobretudo no sentido das complementações informais, necessárias para a maioria dos estratos baixos para a subsistência familiar. Elas especificam também o modo de ingresso no mercado de trabalho do menor, da dona de casa e mesmo do idoso, que tenham reforçar os rendimentos parcos do chefe. No caso de haver complementação em bens, típica do trabalhador rural, mas encontrável também na área urbana do serviço doméstico, por exemplo, é preciso caracterizar melhor a quantidade e a qualidade da complementação, para termos idéia das chances de mobilidade vertical. Sem este tipo de aferição, os cálculos de concentração da renda, a armação da pirâmide sócio-econômica, a mensuração da chance de mobilidade vertical, etc. são esforços praticamente ilusórios.

Setores Problemáticos - Em termos de problemática social, facilmente se podem indicar principalmente três áreas mais deficientes no sentido da qualidade do emprego e da remuneração: o trabalhador rural em geral (o pequeno produtor sobretudo não proprietário, o assalariado rural, o trabalhador rural de residência urbana), sua qualidade de vida, efeitos da zonalidade e de ciclos climáticos, migração; o trabalhador do pequeno comércio, sobretudo ambulante; e o trabalhador em serviços pessoais. Um tratamento mais adequado contribuiria também para a caracterização dos "pobres", área prioritária da Política Social e sempre ainda mal definida. A solicitação constante aos Indicadores Sociais para formarem elementos de avaliação da capacidade do sistema, em propiciar mobilidade vertical é impraticável sem o aprimoramento da captação deste e dos tópicos anteriores.

Subemprego - Sem buscarmos aqui uma precisão definitiva do termo e que suporia uma trajetória teórica pretensiosa⁽²²⁾, entendemos pelo conceito o modo de inserção no mercado de trabalho caracterizado pelo nível de subsistência ou abaixo dele, seja pela falta de oportunidade de trabalho, seja pelo excesso de trabalho, seja pela remuneração insuficiente, etc. Este esforço de compor elementos adequados à mensuração do subemprego deveria ser uma das partes centrais e deveria procurar refletir relações típicas do mercado subdesenvolvido de trabalho. Assim, tem muito pouco interesse o cálculo das horas semanais de trabalho, se não ser aliado à remuneração percebida, a isto pelo menos por três razões: a insuficiência de horas trabalhadas por semana pode ser o reflexo de um desejo de apenas complementar a renda (por exemplo, o caso de professoras, em que mais de 50% trabalham em tempo parcial), sendo que na zona rural o cálculo é impraticável; não se pode garantir que uma pessoa trabalhando as horas legais previstas completas perceba salário acima da subsistência; e o excesso de horas trabalhadas pode tanto ser o problema de estratos baixos muito explorados, como característica dos empregadores, que sempre acusam as maiores taxas de horas semanais trabalhadas, relativamente. Por outro lado, a complementação em bens, se houver, deve ser especificada; no caso da empregada doméstica, por exemplo, que tenha cama e comida além do salário, pode dispor de uma posição social muito superior ao trabalhador de Salário Mínimo, se este deve pagar comida, aluguel e transporte. Ademais, a conotação de subemprego deve ser caracterizada preferentemente a nível familiar, ou da unidade de consumo, como faz a PNAD. Dificilmente a chance de mobilidade vertical pode ser visualizada sem a variável familiar, tanto do ponto de vista dos membros que ajudam no orçamento, quanto do ponto de vista do chefe que zela pela subsistência de todos. Assim, parece-nos que os elementos mais importantes para a caracterização do subemprego devem ser buscados na qualidade da remuneração, da ocupação e de outros elementos conexos.

f) A mais longo prazo

A mais longo prazo, trata-se de aperfeiçoar os outros componentes dos Indicadores Sociais, na área de habitação e saneamento, saúde, educação, etc. Há áreas muito carentes, em termos quantitativos e qualitativos, como as da saúde e nutrição. A sombra do pano de fundo usado na bateria inicial, é importante desenvolver melhor a área dos orçamentos familiares, inclusive o endividamento familiar, a defesa ao consumidor, etc. Na área educacional, normalmente muito servida de dados, é preciso aprimorar aferições qualitativas.

g) Técnicas de coleta dos dados

Não podemos aqui pretender a oferta de novas técnicas de coleta de dados, porque não temos condições de o fazer. Mas, reportando-nos ao roteiro traçado até agora neste trabalho e apelando para a experiência acumulada, é possível refletirmos sobre alternativas possivelmente importantes. De partida, certamente é permitido dizer que o sistema clássico de coleta, através do questionário formal ou do aproveitamento de relatórios de empresas ou de dispositivos oficiais de informação, é apto a captar relativamente a parte mais organizada do sistema, qual seja a das empresas grandes e médias e a dos assalariados urbanos de rendimentos estáveis. A captação de uma realidade com características mas típicas subjacentes impõe técnicas menos convencionais e talvez menos adaptáveis a rigores estatísticos, com os quais o IBGE está habituado e às quais, do ponto de vista técnico, nada há a objetar. No caso de pesquisas de frequência rápida (trimestral, ou mesmo semestral), tratando-se de inquéritos sucintos e que devem permitir seu processamento no mais curto prazo, a técnica do inquérito formal talvez seja a mais prática e satisfaz a pretensão de caracterização conjuntural. Mas para o caso de pesquisas mais aprofundadas, com pretensão de caracterização estrutural, o inquérito formal se adapta com dificuldade às partes tidas como estratégicas para o estudo da situação social (setor informal, remuneração, subemprego, etc.). Poderíamos ressaltar os seguintes tópicos:

- Entrevista formal - A entrevista formal, caracterizada como o contato rápido e estereotipado entre entrevistador e entrevistado, elimina subjetivismos e satisfaz a predileção estatísticos de maior objetividade, mas não permite caracterização mais profunda do entrevistado; é difícil garantir se um entrevistado de baixo nível esco

lar e social realmente entendeu a pergunta formulada com a elegância típica dos estratos médios, se a informação foi deturpada, se o período de referência é relevante, se a alocação ocupacional é correta, se todas as complementações da renda foram indigitadas, se o momento do inquérito corresponde a uma fase média típica dele, etc. É claro que a entrevista formal se recomenda também pelos custos e pela absorção de tempo, mas isto tem causado dificuldades quase intransponíveis para a caracterização de elementos qualitativos da inserção no mercado de trabalho e da qualidade de vida.

Observação Participante - A experiência está apoiando a ótica do antropólogo social que prefere a observação participante ao inquérito formal. cremos mesmo que seja uma das únicas vias para se chegar realmente a descobrir o pano de fundo informal e mais importante da realidade social. Colocando-se, a título de exemplo, o problema de constituir as fontes complementares de renda familiar sobretudo de famílias dos estratos baixos, existem as que são mais estáveis, como seriam as horas extra do chefe, mas existem também as que são tipicamente esporádicas e ocasionais; ademais, a atividade possível da dona de casa ou de filhos menores dificilmente se enquadra em situações paradigmáticas, sobretudo se a complementação se dá também através de bens em espécie. A proliferação de "subocupações" por trás da fachada formal não é decifrável por um contato rápido, inclusive porque podem não se encaixar nos códigos ocupacionais standardizados. Esta problemática está sendo tomada a sério pelo IBGE, que, para a realização do ENDEF, previu o acompanhamento durante uma semana da família pesquisada. Esta técnica tem, sem dúvida, seus lados fracos, sobretudo ligados à confiança desmesurada sobre o observador, do qual se espera que observe a realidade com certa objetividade e sobre o qual não se pode ter outro controle que não seja uma formação esperada como pesquisador. O mesmo pode se dizer de observações meramente visuais, como sejam a situação da moradia, o modo de trajar, a

qualidade dos móveis, o tipo de linguagem, etc. Isto tudo colocaria imensos problemas metodológicos, dentro da clássica polêmica entre orientações positivistas que apreciam a objetividade científica e exaltam a neutralidade, e orientações dialéticas que acham que o pesquisador também faz parte do objeto da pesquisa. Mas não entraremos nisto aqui.

História de Vida - Sobretudo a questão da mobilidade vertical vem exigindo cada vez mais a técnica da montagem da história da vida do pesquisado, para se poder armar uma trajetória de situações salariais e ocupacionais, capazes de refletir as chances concretas tipicamente oferecidas pelo sistema quanto à ascensão social. A história de vida geralmente apanha 3 gerações sucessivas, no caso da aferição da mobilidade social de uma família, pela qual responde o chefe, embora, certamente se possam imaginar inúmeras outras modalidades, dependendo do objetivo buscado. Uma visualização estereotipada pode ser buscada no quadro abaixo, sem maiores pretensões e usando algumas poucas categorias. O problema mais grave da história de vida é a confiança depositada sobre o narrador, sobretudo quando fala por outras pessoas (sobre a geração passada, por exemplo) ou é solicitado a fazer projeções futuras.

- Estudo tipo pannel - A idéia básica desta técnica está em acompanhar o objeto de estudo periódico ou constantemente, para se captar a evolução submetida supostamente a pressões conjunturais pouco regulares e pouco tipificáveis. Sobretudo para o estudo de fenômenos, como a alta rotatividade de emprego de estratos mais baixos, efeitos da sazonalidade, fases de declínio ou recuperação, etc., esta técnica pode ter resultados superiores ao inquérito formal e aleatório.
- O entrevistador - Devido aos problemas colocados acima, dificilmente o entrevistador pode ser uma pessoa sem treinamento formal e prático na área, já que a qualidade da informação depende em grande parte da qualidade da informação depende em grande parte da qualidade dele. Isto acarreta certamente custos maio-

HISTÓRIA DA VIDA PARA TRÊS GERAÇÕES

- Informações obtidas do chefe de família -

GERAÇÃO	PASSADA	ATUAL		FUTURA
Idade do Entrevistado	Ao nascer até 10 ou 14 anos	10 ou 14 anos até constituir família	Hoje	Futura
INFORMAÇÃO SOBRE <u>MOBILIDADE</u> VERTICAL	a) <u>Pais</u> (tipo de família, ocupação, setor de atividade, remuneração, etc.) b) <u>Si mesmo</u> (preparação profissional)	a) <u>Si mesmo</u> (ingresso no mercado de trabalho) b) <u>Pais</u> (mobilidade ocupacional e salarial, proteção ao trabalho)	a) <u>Si mesmo</u> (família, situação de estrato social) b) <u>Pais</u> (proteção ao trabalho) c) <u>Filhos</u> (preparação profissional)	a) <u>Filhos</u> (expectativa e aspiração social real para os filhos) b) <u>Si mesmo</u> (proteção ao trabalho, retrospectiva da mobilidade vertical)
INFORMAÇÃO SOBRE <u>MOBILIDADE</u> HORIZONTAL	Caracterização espacial e migração acumulada	Deslocamento geográfico motivo emprego ou profissionalização	Caracterização espacial e migração acumulada	Expectativa de mobilidade horizontal

res, o que não deixa de ter um impacto desagradável num País subdesenvolvido e de dimensões enormes. O problema pode ser muito delicado, sobretudo em termos de qualidade da informação, porque pode acontecer que a simples mudança de entrevistador ou de equipe mude consideravelmente os dados.

Resumidamente, a montagem de Indicadores Sociais exige uma revisão das técnicas de coleta de dados, bem como do próprio conceito de dado, na medida em que não é simplesmente "dado" e "coleta do", mas é também fruto de um tirocínio teórico. Nesta linha, é importante que o Planejamento Social busque uma convivência com a produção acadêmica na área, pois esta é mais próxima do objetivo de repensar modelos, levantar críticas às baterias existentes, formular novos índices, testar novas técnicas de coleta, e assim por diante.

III. TESTE SOCIAL DO SISTEMA

Uma das idéias fundamentais deste trabalho é conduzir à reflexão de que os Indicadores Sociais devem espelhar os problemas sociais típicos de nossa realidade histórica. Nesta linha, tentaremos acentuar agora sobretudo duas perspectivas: a captação de especificidades não assemelháveis às dos países desenvolvidos e o teste da viabilidade social de um modelo de configuração capitalista. Na verdade, os Indicadores Sociais em nosso contexto de um País em vias de desenvolvimento assumem a função de teste da hipótese do desenvolvimento social. Nos países desenvolvidos, que se consideram socialmente desenvolvidos (a par de serem também economicamente desenvolvidos) porque conseguiram diminuir as desigualdades sociais dentro de limites que a sociedade acabou por assumir como aceitáveis (sociedade de estratos médios majoritários), não se coloca a questão nestes termos porque a hipótese teria sido historicamente confirmada. Esta interpretação tem seus problemas teóricos⁽²³⁾, sobretudo para quem, olhando de fora, acha que não se pode dissociar o desenvolvimento do subdesenvolvimento: a formação de setores médios majoritários não se explica sem a luta sindical interna e a incursão crescente do Estado como regulador do mercado, mas também não se explica sem a transferência dos custos sociais do desenvolvimento para fora, ou seja, para o Terceiro Mundo. O alto consumo destes países está ligado à

posição desfavorável do Terceiro Mundo dentro das relações do mercado internacional e da divisão do trabalho (matéria-prima barata, mão-de-obra disponível, incapacidade de barganha, alinhamento político, etc.). Mas, mesmo assim, do ponto de vista interno dos países avançados os Indicadores Sociais confirmam uma trajetória histórica percorrida e que produziu uma sociedade desejável e estável. Não nos dedicaremos aqui a discutir a viabilidade em si do sistema, mas apenas a posição dos Indicadores Sociais dentro desta ótica que lhes imprime uma característica muito especial num País como o Brasil.

1. INDICADORES SOCIAIS PARA UM PAÍS EM DESENVOLVIMENTO

Para sermos breves, partimos de um exemplo. A PNAD se esforçou sempre para refletir de alguma maneira o desemprego no País, definido como desocupação. "São consideradas pessoas desocupadas as que não estavam trabalhando na semana de referência e não tinham emprego ou negócio do qual se encontravam temporariamente ausentes, mas haviam tomado, nos dois últimos meses, alguma providência para conseguir trabalho" (24). Pelas próprias taxas obtidas (desocupadas sobre ocupados), pode-se ver claramente que o conceito de desemprego nada explica em nossa realidade e que seu uso não passa de uma importação simplista de algo típico de países avançados. Como se vê no quadro a seguir.

TAXAS DE DESEMPREGO (%)

REGIÃO E ANO	T ₁ (TOTAL)	T ₂ (URBANO)	T ₃ (RURAL)
TOTAL			
1972	3.1	4.8	0.7
1973	2.6	3.9	0.6
REGIÃO I			
1971	5.5	5.8	2.7
1972	4.6	4.9	2.3
1973	4.3	4.5	2.3

(Continua)

Continuação

REGIÃO E ANO	T ₁ (TOTAL)	T ₂ (URBANO)	T ₃ (RURAL)
REGIÃO II			
1971	4.4	5.0	1.4
1972	3.1	3.5	1.1
1973	2.8	3.1	1.3
REGIÃO III			
1971	3.6	6.7	0.6
1972	2.3	4.8	0.5
1973	1.5	3.0	0.4
REGIÃO IV			
1972	3.8	6.0	0.8
1973	2.8	4.4	0.6
REGIÃO V			
1972	2.7	5.8	0.7
1973	2.1	4.7	0.5
REGIÃO VI			
1972	4.9	5.0	0.4
1973	3.5	3.6	0.7
REGIÃO VII			
1973	4.9	4.9	-

NOTAS: a) Fontes: PNAD-IBGE

b) Região VII - apenas áreas urbanas

c) Estados componentes das regiões, cfr. subitem no texto sobre regionalização, do capítulo "Perspectivas futuras".

Estas taxas apresentam pelo menos três incongruências explicativas: a primeira seria a própria dimensão pequena delas, como se o País detivesse uma posição privilegiada em termos de mercado de trabalho, pois, as taxas de 3.1% e 2.6% de desocupados para o total em 1972 e 1973 respectivamente são insignificantes; a segunda está em que são mais significativas exatamente nas regiões mais desenvolvidas (com porem-se as regiões I e II - Rio e São Paulo - com a Região V - Nordeste -); a terceira está em sua inoperância na área rural (é quase inexistente e assume proporção maior nas regiões menos problemáticas).

Assim, tais taxas são úteis apenas para demonstrar o desemprego manifesto, a saber, um problema típico de países avançados, em que a ação sindical e estatal normalmente impede inserções deficientes no mercado de trabalho e, no caso de desemprego, garante proteção. É o problema de um País que não tem grande parte da população alocada na base da pirâmide sócio-econômica e os níveis de estrita subsistência são tendencialmente residuais. Apenas para completar o exemplo, uma tentativa de caracterizar o subemprego, por mais completa precária que seja, chegaria sempre a resultados bem diversos, como se percebe do quadro abaixo.

TAXAS DE SUBEMPREGO PARA 1972 (%) DA PNAD

REGIÃO	LIMITE INFERIOR	LIMITE SUPERIOR
TOTAL	20.8	41.6
REGIÃO V	30.8	59.3
REGIÃO I	9.7	20.0
REGIÃO II	8.8	24.1

Definição dos limites, veja nota (25).

Os Indicadores Sociais, por incluírem sempre o pano de fundo da projeção de uma sociedade idealizada que o planejamento teria a tarefa de realizar, podem incorrer com facilidade neste tipo de "efeito-demonstração", se entendermos por ele o fenômeno de "mimetismo cultural" que leva nações sem as devidas condições sócio-econômicas a imitarem padrões de vida de sociedades mais avançadas. Isto não acontece apenas com os estratos altos que tentam reproduzir no País atrasado o padrão de vida elevado dos países avançados ou com os estratos baixos e médios que tentam sustentar níveis de consumo dos estratos altos internos, mas também com os cientistas e planejadores. É claro que há metas comuns entre o mundo avançado e o mundo subdesenvolvido, como seja a redução da mortalidade infantil, a melhoria de padrões alimentares, o aprimoramento da oferta educacional, e assim por diante. Mas há também diferenças consideráveis, a saber, exatamente a diferença que seria para o desenvolvimento do subdesenvolvimento. Para ficar

mos ainda no plano de exemplos, podemos citar:

- a) O consumo mais intensificado de certos produtos pode ser indicador de agravamento da problemática social, se se trata de uma demanda que não pode ser satisfeita ou que só pode ser satisfeita com investimentos desproporcionais ou tem outras consequências funestas; haja à vista o problema do consumo de automóveis.
- b) A concentração de recursos em níveis superiores de escolaridade (Graduação e Pós-graduação) em detrimento da qualidade e generalização do 1º e do 2º grau, pode estar em dissonância clara com o estágio de desenvolvimento e com a qualificação da mão-de-obra existente, podendo provocar impactos concentradores ainda maiores.
- c) A elevação da taxa de produtividade da agro-indústria altamente tecnológica pode ser indicador de agravamento da problemática social, na medida em que contribui para o deslocamento de marginalidade rural para as cidades já muito precárias.
- d) A montagem de parâmetros habitacionais mínimos pode não levar em conta que certa parcela da população não tem poder aquisitivo algum; o outro ponto de partida, de que toda família sempre tem alguma disponibilidade orçamentária para adquirir casa própria é estranho à nossa realidade. É também duvidoso colocar como meta prioritária a casa própria para os estratos baixos, porque, a nível da subsistência, a primeira necessidade é a subsistência, e, desde que só se possa adquirir o que a renda permite, é preciso em primeiro lugar fornecer renda, da qual segue a casa própria como consequência. É falso também colocar padrões tecnológicos de saneamento como indispensáveis, tanto porque estão provavelmente fora do acesso financeiro, como também porque um poço adequadamente montado e a fossa séptica são sanitariamente aceitáveis e acessíveis.

- e) Uma taxa elevada de especialistas da saúde do mais alto nível, como de equipamentos hospitalares muito sofisticados pode ser indicador de um desenvolvimento distorcido na área, desde que a carência mais típica e mais próxima do acesso por parte da população é a medicina simples de caráter preventivo; assim, uma taxa elevada de enfermeiros de nível médio pode ser indicador muito mais positivo que a de especialistas em operação ca.

Estes são alguns exemplos possíveis da dificuldade que a montagem de Indicadores Sociais pode acarretar quando importamos os modelos de sociedades estranhas, mesmo do mundo capitalista avançado. Os conceitos clássicos precisam aqui ser devidamente revestidos da indumentária local, o que supõe um árduo trabalho de aproximação crescente de uma realidade muito mais complexa e problemática que a realidade dos países desenvolvidos. Conceitos claros lá, padecem aqui de grandes indefinições. Assim, no caso da caracterização dos estratos médios, é possível dizer com alguma precisão nos países avançados que todo funcionário público, toda pessoa de formação média ou superior, toda ocupação não manual pertence aos estratos médios. Num País subdesenvolvido, encontram-se funcionários públicos nos estratos baixos, pessoas com rendimentos muito baixos apesar da formação (professora primária), ocupações não braçais muito mal remuneradas (secretárias, auxiliares); Há também o analfabeto de estrato alto. O termo "empregador" pode ser esvaziado com facilidade, nos casos de empresas muito pequenas que por ventura tenham empregado, o mesmo podendo acontecer com o termo "empresa" onde não houve empregado algum e se trate apenas de um "negócio próprio" (pequeno comércio, por exemplo). O termo "autônomo", muito mais que significar "autonomia" de trabalho, ou seja, a não necessidade de trabalhar a serviço de outrem, pode significar uma condição social inferior ao do assalariado, na medida em que se trate de postos de trabalho "arranjados" no mercado informal (biscateiro, prestador de serviços pessoais).

2. QUESTÃO DA VIABILIDADE

Pode-se indagar, por que nos países avançados os modelos metodológicos e teóricos explicativos sobre os quais se baseiam os indicadores Sociais normalmente são de tendência sistêmica⁽²⁶⁾. A linguagem usual⁽²⁷⁾ gira em torno de conceitos como: estrutura e desempenho, input;

e output; retro-alimentação do sistema; pressão sobre o sistema; raio de liberdade do sistema; remanejamento de conflitos; e assim por diante. Sem entrarmos aqui em minúcias metodológicas, esta tendência possui um condicionamento externo muito importante, a saber, o de uma sociedade desenvolvida, de um sistema relativamente equilibrado, resultado de uma trajetória histórica que se está mais disposto a preservar, que a contestar. Partindo-se desta concepção de realidade, o esforço metodológico de sua captação (e os Indicadores Sociais aí entram) ser lhe-á adaptado; em consequência, a metodologia que mais se encaixa é a sistêmica.

Pode-se indagar, por outra, por que a tendência de interpretação dialética, contrária à sistêmica, é expressiva entre os cientistas sociais do mundo subdesenvolvido. O condicionamento externo do subdesenvolvimento sugere, certamente, que, em se tratando de uma concepção de realidade embasada na transição, na superação de uma fase histórica tida por atrasada e insatisfatória, o instrumental de captação dela se cristalice segundo outros parâmetros. É neste contexto que vale ressaltar que os Indicadores Sociais são o teste da hipótese do desenvolvimento social. Assim, não interessa apenas o estudo da estrutura e do desempenho do sistema, porque isto suporia a contemplação de um sistema cuja viabilidade não está em discussão. Ora, o repto histórico sobre o subdesenvolvimento se condensa na indagação das chances reais de transição de um sistema (o subdesenvolvido) para outro sistema (o desenvolvido). E se considerarmos o "social" (redução das desigualdades) como meta e o "econômico" como instrumentalização necessária, os Indicadores Sociais são um dos instrumentos possíveis para avaliarmos até que ponto nos colocamos metas exequíveis, ou seja, até que ponto o crescimento econômico pode ser traduzido em desenvolvimento social. Reencontramos, então, um contexto mais próprio para o Planejamento Social, como preocupação necessário dentro do sistema, onde reconhecidamente, a Política Econômica não tem vocação distributivista. Sem discutirmos propriedades de outros sistemas, o desafio histórico lançado sobre o capitalismo é o de sua capacidade social, já que é ine gável sua capacidade econômica. Na Órbita do Terceira Mundo esta questão adquire pungência redobrada, desde que se assuma o subdesenvolvimento como parte integrante e necessária do desenvolvimento.

Assim, muito mais que saber sobre o desempenho do sistema no quadro da produção de bens sócio-econômicos, é preciso saber sobre a distribuição deles, ou, dito pelo inverso, sobre sua concentra-

ção⁽²⁸⁾. Não interessa muito a renda per-capita, porque esta média é um produto estatístico abstrato; mas interessa a participação na renda nacional por estratos da população, para se poder averiguar a discrepância entre o tamanho do estrato e o tamanho da renda apropriada. Não interessa muito saber a quantidade de escolas, de hospitais, de bens de consumo durável, etc., mas interessa primordialmente saber como se concentram, em termos estratais, regionais, setoriais. A grandeza numérica do mercado de trabalho diz muito pouco; o que importa é a estrutura de diferenciação interna quanto à remuneração, a profissionalização, à proteção. A criação de novos postos de trabalho também não precisa ser relevante, pois resta saber se permitem mobilidade vertical.

A questão da viabilidade pode, certamente, ser colocada no quadro polêmico entre os extremos daqueles que acham ser o capitalismo socialmente inviável e os que acham ser socialmente viável, sem qualquer problematização⁽²⁹⁾. Não vamos aqui assumir esta discussão, mesmo porque, no quadro do planejamento em que nos colocamos e para o qual colaboramos, o ponto de partida é o da viabilidade, pois seria contraditório planejar o inviável. Contudo, a própria necessidade do Planejamento Social, como vimos tentando caracterizar, pressupõe que a viabilidade não é automática; muito pelo contrário, encara a propriedade problemática dela. Neste quadro, os Indicadores Sociais permitem avaliar de forma tentativa os limites e as possibilidades contidas no sistema para o desenvolvimento social, ou seja, o raio de ação possível, tendo em vista os condicionamentos internos e externos do País em sua evolução histórica. Assim, servem de teste constante de fórmula planejada de desenvolvimento social.

Nesta perspectiva, os Indicadores Sociais assumem uma dimensão muito mais ampla que a usual e sobretudo realizam um postulado básico, a saber, sua encarnação num País em desenvolvimento, dentro do qual são chamados a indicar a realidade concreta localizada, não projeções de modelos estranhos.

A título de conclusão, valeria ressaltar:

a) O interesse técnico, sobre Indicadores Sociais (por exemplo, sofisticação estatística, aprimoramento dos dados, etc.) é sempre justificável e importante, mas é apenas um dos tópicos componentes do problema geral.

NOTAS

- (1) O Autor é PhD em Sociologia pela Alemanha Federal (1971) e está atualmente engajado na área de Política Social e Indicadores Sociais do Centro Nacional de Recursos Humanos (CNRH) da Secretaria Geral de Planejamento da Presidência da República, além de ser Professor na Universidade Nacional de Brasília (UnB).
- (2) L. KOWARICK, Estratégias do Planejamento Social no Brasil, Cadernos CEBRAP 2, São Paulo, s.d.
- (3) Cfr. trabalho sobre "Diretrizes de Política Social", realizado pelo grupo de Política Social do CNRH, Maio a Junho de 1976.
- (4) E.F. CALSING, Conceito Oficial de Integração Social, in: Comunicado Mensal da CNBB, 1972. J.P. dos REIS VELLOSO, Brasil Social (Depoimento na Comissão Parlamentar de Inquérito sobre Política Salarial), 24.09.75.
- (5) G.A. O'DONNELL, Modernización y Autoritarismo, Paidós, 1972. H. JAGUARIBE, Brasil: crise e alternativas, Zahar, 1974.
- (6) H. de A. CASTELO BRANCO, "Mensagem ao Congresso Nacional", 1966, p. 95.
- (7) A. ABREU & P. DEMO, Considerações sócio-econômicas sobre a reformulação da política do BNH, in: Comunicado Mensal da CNBB, Dez. 1971. Cfr. trabalho conjunto CNRH e Coordenadoria de Planejamento Setorial (CPS), do IPLAN/IPEA, Maio de 1976, sobre o Plano Nacional da Habitação (PNH).
- (8) P. DEMO, Programa de Integração Social, in: Comunicado Mensal da CNBB, Jan. 1972.
- (9) C.G. LANGONI, Distribuição da Renda e Desenvolvimento Econômico no Brasil, Ed. Expressão e Cultura, Rio, 1973. R.TOLIPAN & A.C. TINELLI (org.), A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento, Zahar, 1975.
- (10) II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), 1975-1979, p. 71.
- (11) J.P. dos REIS VELLOSO, op. cit.

- (12) P. DEMO, Profissionalização do cientista social, in: Vozes 68 (1974), p. 229-232.
- (13) Sobre esta discussão, cfr. CEPAL, "Desarrollo Social" y "Planificación Social": estudio de problemas conceptuales y prácticos en América Latina, in: Boletín Económico de América Latina, Vol. XI, nº 1, Abril de 1966.
- (14) "Na opção realizada, o Governo não aceita a colocação de esperar que o crescimento econômico, por si, resolva o problema da distribuição de renda, ou seja, a teoria de "esperar o bolo crescer". (...) A verdade é 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" (II PND, p. 69).
- (15) A. G. FRANK, Sociología del desarrollo y subdesarrollo de la sociología, Anagrana, 1971: cfr. interpretações diversas do desenvolvimento (Rostow, McClelland, Hoselitz etc.).
- (16) J.M. CLARK, Instituições econômicas e bem-estar social, Zahar, 1967.
- (17) CENTRO LATINOAMERICANO DE INVESTIGACIONES EN CIENCIAS SOCIALES, Situación Social de América Latina, Solar/Hachette, 1969. L.C. BRESSER PEREIRA, Desenvolvimento e Crise no Brasil, Ed. Brasiliense, 1970. CEPAL, Desarrollo Social de América Latina en la Post-Guerra, Solar/Hachette, 1966. J. 1966. J. GRACIARENA, O poder e as classes sociais no desenvolvimento da América Latina, Mestre Jou, 1971. J.F. MARSAL, Cambio social en América Latina, Solar/Hachette, 1967.
- (18) J.P. PIZARRO, Rol político de los estratos médios latinoamericanos, in: Cuadernos de la Realidad Nacional, 2 (Jan. 1970). P. DEMO, Bem-estar e estratos médios, in: Vozes, 69 (1975), p. 140. ss. P. DEMO, Desenvolvimento e Integração Social, in: Comunicação Mensal da CNBB, Nov. 1972. A. GIDDENS, A estrutura de classes das sociedades avançadas, Zahar, 1975.

- (19) P. DEMO, Notas gerais sobre Indicadores Sociais, Centro João XIII, Rio, 1973, mim. P. DEMO, Conjuntura Social, in: Síntese (nova fase), Vol. II, nº 4, 1975.
- (20) P. DEMO, Base empírica da pesquisa social, Centro João XXIII, Rio, 1974, mim.
- (21) Cfr. Bases para una política de empleo hacia el sector informal o marginal urbano, Seminário Técnico/México, Outubro 1975 PREALC. IPEA, Sistemas de informações para políticas de emprego, 1974.
- (22) P. DEMO, Elementos para estudo do subemprego, Centro João XXIII, 1975, mim. P. DEMO, Salário em bens, Centro João XXIII, 1975, mim. P. DEMO, Subsídios para a caracterização sócio-econômica da prestação de Serviços, Centro João XXIII, 1975, mim.
- (23) A.G. FRANK, op. cit. C. FURTADO, O mito do desenvolvimento econômico, Paz e Terra, 1974. P.G. CASANOVA, Sociología de la Explotación, Siglo 21, 1971.
- (24) PNAD, 1973, p. XVI.
- (25) Limite inferior:
1. Empregados recebendo somente em dinheiro, trabalhando acima de 50 horas semanais, percebendo até 1 Salário Mínimo mensal.
 2. Empregados recebendo em dinheiro e em bens, trabalhando acima de 50 horas semanais, percebendo até 1/2 Salário Mínimo mensal.
 3. Empregados recebendo apenas em bens
 4. Trabalhadores por conta própria e Trabalhadores familiares sem remuneração, que gostariam de trabalhar em tempo integral, recebendo Salário Mínimo, acima de 20 anos de idade.
- Limite superior:
1. Empregados recebendo somente em dinheiro, trabalhando mais de 40 horas semanais, percebendo até 1 Salário Mínimo mensal.

2. Empregados recebendo em dinheiro e em bens, trabalhando mais de 50 horas semanais, percebendo até 1 Salário Mínimo mensal.
3. Empregados recebendo apenas em bens.
4. Trabalhadores por conta própria e Trabalhadores familiares sem remuneração, que gostariam de trabalhar em tempo integral, recebendo Salário Mínimo.

Cálculo elaborado por P. DEMO, Elementos para estudo do Subemprego, op. cit.

- (26) P. DEMO, Notas gerais sobre Indicadores Sociais, op. cit.
- (27) R. A. BAUER (ed.), Social Indicators, The M.I.T. Press, 1972, veja sobretudo trabalho de B.M. GROSS, The state of the Nation: social Systems accounting. W. BUCKLEY, A Sociologia e a moderna teoria dos sistemas, Cultrix, 1971. L. von BERTALANFFY, Teoria geral dos sistemas, Vozes, 1973. P. DEMO, A sedução das metodologias formais, Centro João XXIII, Rio, 1974, mim.
- (28) Cfr. Relatório preliminar sobre Indicadores Sociais, do Departamento de Sociologia do Centro João XXIII, 1974, 5 vol., mim.; trabalho realizado sob a direção de P. DEMO; cfr. especialmente o vol. II, em que se tenta esboçar um modelo adaptado às peculiaridades de um país em desenvolvimento.
- (29) P. DEMO, Conjuntura social, op. cit. F.H. CARDOSO, Autoritarismo e democratização, Paz e Terra, 1974. P. G. CASANOVA, Sociologia de la explotación, op. cit. R. DAHRENDORF, Las clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial, Rialp, 1970. A. MATTELART, Integración nacional y marginalidad, Ed. del Pacífico, 1965. E. ALLARDT, Welfare Model for selecting indicators of National development, ISSC, Rio, 9-14 Maio 1972. P. DEMO, Sociologia do bem-estar, in: Vozes 68 (1974), p. 810 s. P. DEMO, Bem-estar e estratos médios, in: Vozes 69 (1975), p. 140 ss.

ANEXO

Alguns itens da 1ª Proposta de Indicadores Sociais
de base anual (sem notas metodológicas e sem
os Kemas I - População - e VIN - Orçamento Social -)

II - Emprego e Remuneração do Trabalho

INDICADORES	1960	1970	1971	1972	1973	1974	1975
1. PEA (1 000)							
a) Censo	22 651	29 557	30 385	31 235	33 671	...	...
PNAD		...	34 616	36 936	39 808	...	...
b) Taxa média de crescimento anual							
Censo	-	2,7	2,8	2,8	7,8	...	...
PNAD	-	...	-	6,7	7,8	...	...
2. Pessoas ocupadas no Setor não Agrícola (% do emprego total)							
Censo	45,8	54,9	...	...	...	...	...
PNAD	-	...	...	56,5	56,9	...	...
3. Subemprego (% da população ocupada)							
Limite superior	...	...	...	46,3	45,8	...	...
Limite inferior	...	...	...	29,7	27,5	...	...
4. % de empregados com rendimento mensal de até 1 salário-mínimo							
	...	63,0	...	49,1	50,4	...	...

III - Previdência Social e Proteção ao Trabalhador

Indicadores	1960	1970	1971	1972	1973	1974	1975
1. % de Segurados urbanos em relação às pessoas ocupadas em atividades não agrícolas							
Censo	42,6	57,7	...	...	...	...	...
PNAD	...	...	...	56,1	58,9	...	...
2. % de Empregados com carteira profissional assinada (sobre total de empregados)	...	...	...	49,9	...	...	...

VI - Orçamentos Familiares

1. % de Unidades de Consumo com rendimento mensal de até 1 salário mínimo							
a) Total	...	...	...	38,1	...	...	...
Número médio de componentes	...	...	...	4,5	...	...	...
b) Zona Urbana	...	...	...	23,2	...	...	...
Número médio de componentes	...	...	...	3,9	...	...	...
2. % de Domicílios com geladeira na zona urbana	22,1	42,4	...	47,1	...	...	...
3. % de Domicílios com automóvel na zona urbana	3,7	13,7	...	17,2	...	...	...

V - Habitação Saneamento e Outros Serviços

Indicadores	1960	1970	1971	1972	1973	1974	1975
1. % de Domicílios urbanos ligados à rede geral de água	41,8	54,4	...	60,2	61,2	...	...
2. % de Domicílios urbanos ligados à rede de esgoto	...	23,3	...	38,1	37,8	...	...
3. % de Domicílios urbanos servidos por energia elétrica	71,4	75,6	...	77,3	79,1	...	...

VI - Educação e Treinamento de Mão-de-Obra

1. Taxa de alfabetização (15 anos e mais)	60,5	65,9	69,0	73,3	75,0	79,8	...
2. Taxa de Escolarização do 1º Grau (7 a 14 anos)	45,6	66,8	69,9	72,6	76,3	79,7	...
3. % de Professores Titulados no ensino primário	54,4	57,8	68,6	67,7	68,4	69,1	...

VII - Saúde

1. Esperança de vida ao nascer (anos)							
Homens	...	57,6	58,3	59,0	59,7	60,4	...
Mulheres	...	61,1	61,6	62,9	62,6	63,1	...
2. Coeficiente de Mortalidade Infantil em 18 Capitais (por 1 000 nascidos vivos)	...	99,7	103,4	96,6	102,2	...	...

FONTE: Indicadores Sociais para uso do CDS (base anual), IPEA, Brasília, Dezembro de 1975.

