



~~CEPAL/ILPES (0778)~~

ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y
SOCIAL

COLOQUIO SOBRE PLANIFICACION
Y POLITICAS SOCIALES.

LIMITADO
Original: Portugues
Marzo 26, 1979

Auspiciado por el Instituto Latinoamericano
de Planificación Económica y Social (ILPES)
y la Oficina Regional para las Américas del
Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
(UNICEF), con la colaboración de la Comisión
Económica para América Latina (CEPAL).
Santiago, Chile, 9 al 12 de abril de 1979.



LA POLITICA SOCIAL EN EL BRASIL DESPUES DE 1964

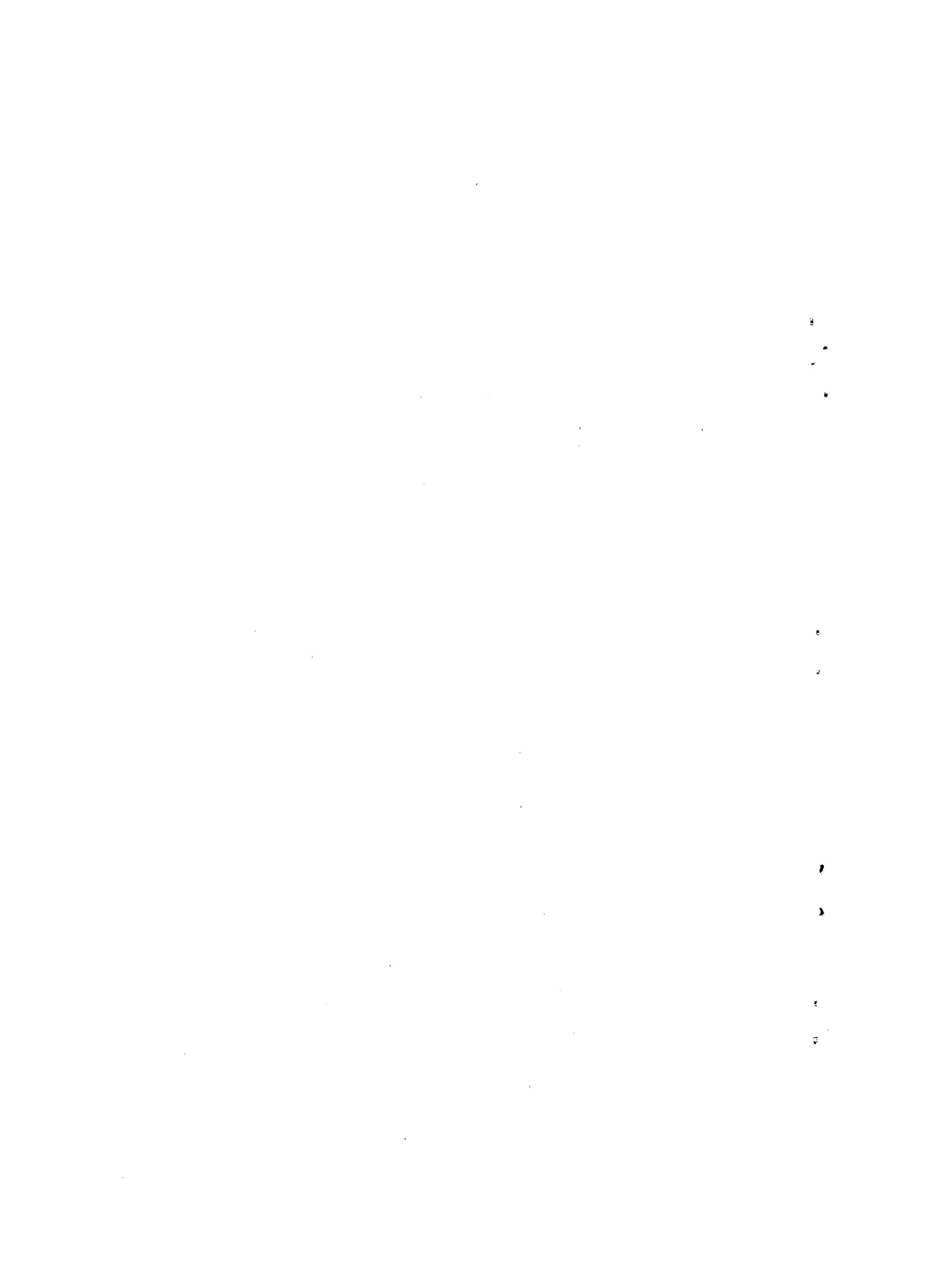
por

Pedro Demo

POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL APÓS 1964

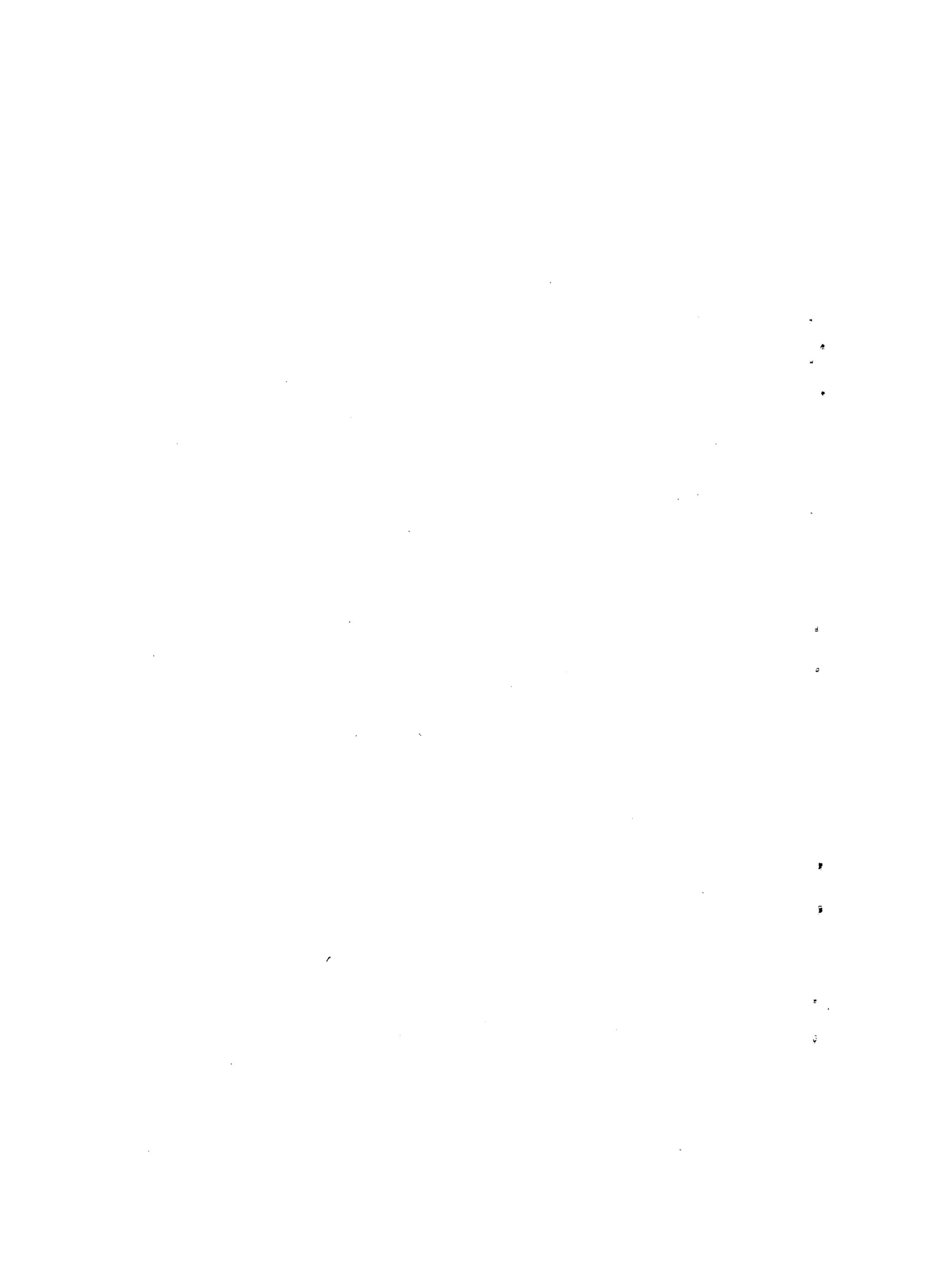
PEDRO DEMO

Brasília, Fevereiro de 1979.



ÍNDICE

Introdução	1
PRIMEIRA PARTE:	
ANÁLISE DOS PLANOS DE GOVERNO	
1. PROGRAMA DE AÇÃO ECONÔMICA DO GOVERNO (PAEG), 1964-1966	8
2. PLANO DECENAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, 1967-1976	14
3. PROGRAMA ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO (PED), 1968-1970	20
4. METAS E BASES PARA A AÇÃO DE GOVERNO, 1970-1971	29
5. I PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO, 1972-1974 .	33
6. II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO, 1975-1979.	40
7. SÍNTESE E ALGUMAS CONCLUSÕES	54
SEGUNDA PARTE:	
O NÍVEL DA EXECUÇÃO	
PRINCIPAIS POLÍTICAS IMPLEMENTADAS	67
1. DESEMPENHO DE ALGUNS MECANISMOS MAIORES	68
2. VISÃO SETORIAL	
I. Educação	88
II. Trabalho	104
III. Saúde e Nutrição	129
IV. Previdência Social	145
V. Políticas Agrícolas	156
TERCEIRA PARTE:	
ANÁLISE DE ALGUNS INDICADORES DO DESENVOLVI - MENTO SOCIAL	172



INTRODUÇÃO

O Contexto da política social após 1964 reflete uma polarização intrínseca. De um lado, existe a crítica de que a revolução de março de 1964 teria colaborado no processo crescente de concentração da renda, demonstrado tantas vezes pelas discussões em torno do assunto, sobretudo à época em que se verificaram as maiores taxas de crescimento. De outro lado, jamais se tomaram tantas iniciativas na área social como neste período, particularmente no governo Geisel e nas formulações do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) (1975-1979). A tentativa de avaliação da política social após 1964 se justifica precisamente por causa desta polarização intrínseca, representada na pergunta: afinal, o país cresceu economicamente, modernizou-se administrativamente, avançou tecnologicamente, mas que aconteceu com a pobreza urbana e rural⁽¹⁾ ?

Difícilmente se pode contestar a capacidade de crescimento e modernização revelada no período, apesar dos problemas atuais de energia e de balanço de pagamentos, mas que, no fundo, são apenas conjunturais. A grande invectiva paira sobre a capacidade de reduzir as desigualdades sociais, no sentido de criar condições reais de mudança da pirâmide sócio-econômica, para que os estratos médios se tornem majoritários e a pobreza tendencialmente residual⁽²⁾. A política social, definida como o esforço de reduzir as desigualdades sociais, dedicando-se prioritariamente à população de renda mais baixa, precisa descobrir a estratégia mais adequada de produção de condições de mobilidade social vertical. Uma avaliação da política social se coloca no fundo esta perspectiva: verificar até que ponto existe mobilidade social vertical para as populações pobres do País e até que ponto o crescimento econômico é congruente com esta meta⁽³⁾.

O que se chamou de "modelo brasileiro" tem alguns traços marcantes, geralmente reconhecidos pelos estudiosos⁽⁴⁾. Um deles é a atitude aberta diante do capital estrangeiro, que em boa parte explica as taxas de crescimento. Outra é a característica de um mercado mais voltado para os padrões de consumo externos do que internos, bem como de uma agricultura voltada para a exportação. Estes traços podem também explicar pelo menos um pouco a tendência concentracionista de renda. Todavia, talvez seja possível já mostrar que a partir do II PND esta curva está em descenso, sem que tenhamos ainda atingido os níveis de 1960. Isto insinuaria que os esforços atuais

de política social estariam gerando efeitos positivos, verificáveis, por exemplo, na redução considerável das pessoas que ganhavam até um salário mínimo mensal, no grande aumento de serviços sociais através do Governo, e no incremento do consumo interno de bens e serviços. Não se pode eliminar a polêmica em torno da capacidade social deste modelo, mesmo porque os dados são discutíveis: ao mesmo tempo em que revelam alguma coisa, escondem outras tantas. Em todo o caso, o quadro de Indicadores Sociais que se apresentará na parte final deste trabalho é capaz de oferecer uma ótica alentadora.

A política social que passou a ser fomentada a partir do II PND tem também seus percalços, que serão mostrados no decorrer da análise. Mas representa um grande avanço, dentro da ótica de uma política social conduzida pelo Estado⁽⁵⁾. Ao advogar uma posição ao mesmo nível da política econômica, solicitando a necessidade urgente de redistribuição de renda paralelamente ao crescimento econômico e dedicando-se quase que exclusivamente às populações e regiões mais pobres, realizou uma contribuição digna de nota. Esta intenção não chegou a se implementar devidamente, não só porque a crise de energia passou a consumir esforços e recursos na área econômica, mas sobretudo porque o tempo de maturação é pequeno: aceitar que a meta social de reduzir as desigualdades sociais é tão importante quanto crescer economicamente, que o valor das políticas sociais está na proporção de sua capacidade redistributiva de renda, que a esfera de ação mais estratégica é a da inserção no mercado de trabalho, que é possível crescer dando atenção adequada ao consumo básico das populações carentes, etc., é tarefa para muitos anos e objeto ainda de muitas discussões. Na realidade, continuou predominando a meta econômica e muitas das ações na área social não superaram o paternalismo de Estado, mas, apesar disto, jamais se deu tanta atenção técnica e financeira à solução dos desníveis sociais e regionais. Em todo o caso, chegou-se a estabelecer suficiente consciência crítica de que o simples crescimento econômico não é capaz de resolver a questão social⁽⁶⁾.

Embora teoricamente se tenha mostrado que a redução da pobreza seja sobretudo uma variável do emprego e da renda, na prática esta diretriz nem sempre foi efetivada⁽⁷⁾. Assim, os recursos muito vultosos que o País possui na área social são frequentemente aplicados de forma equivocada, seja na linha da predominância de efeitos econômicos sobre os sociais, seja na linha da pulverização assisten

cialista. Não fossem problemas políticos, seria viável, em si, uma recomposição profunda do mercado de trabalho, dentro da ótica de uma política de pleno emprego, para se poder tornar o salário mínimo um fenômeno tendencialmente residual. Da ótica social, talvez o maior problema - simplificando as coisas - sejam os níveis muito elevados de subemprego, o que significa também um processo de industrialização e de urbanização divorciado das necessidades básicas da população majoritária. Aí está uma invectiva complexa e até certo ponto dramática: o País precisa se modernizar o quanto puder, mas precisa ao mesmo tempo absorver sua mão-de-obra abundante e pouco qualificada⁽⁸⁾.

Este trabalho, ao analisar a política social após 1964, não entra com profundidade suficiente em tantos problemas acima assinalados. Na realidade, ataca apenas três linhas de indagação: a primeira se dirige ao estudo dos planos de Governo, buscando extrair neles o conceito de política social e sua evolução no tempo, até chegar ao II PND, momento de sua maior expressão por enquanto; a segunda procura acompanhar a execução das políticas sociais implementadas no período, em particular nos últimos anos, quando foi muito incrementada e para cujo espaço de tempo dispomos de dados mais adequados; e a terceira faz uma análise rápida de Indicadores Sociais, buscando mostrar as variações mais significativas e colocando algumas indagações prospectivas.

No fundo, usamos como parâmetro de avaliação as diretrizes de política social⁽⁹⁾, conforme concebidas após o surgimento do II PND, e que podemos sumariar da seguinte maneira:

- i) em termos de população-alvo, a prioridade se coloca sobre a população de baixa renda;
- ii) em termos de ação, a prioridade se coloca na inserção mais satisfatória da população de baixa renda no mercado de trabalho;
- iii) assim, o binômio "ocupação/renda" resume o problema mais fundamental da população de baixa renda e a via mais estratégica de ascensão social;
- iv) uma política será social, somente se for redistributiva, ou seja, se significar um favorecimento preferencial da população mais pobre face aos outros estratos;

- v) a ótica dos atingidos é o critério mais importante de validade da política social, não a ótica dos planejadores ou dos administradores;
- vi) na linha de uma política social do trabalho, a política social não tem um objetivo diferente da política econômica: ambas têm a mesma responsabilidade diante da pobreza; neste sentido, a meta mais importante é a construção de um modelo de desenvolvimento que tenha como meta principal a geração de novos e melhores postos de trabalho e a sustentação dos já existentes, ao lado da necessidade de modernização tecnológica;
- vii) em termos de setores sociais, o do trabalho é prioritário porque está mais próximo da auto-sustentação do trabalhador, na medida em que uma inserção satisfatória no mercado de trabalho lhe proporciona renda adequada e, com isto, satisfação das necessidades básicas e ascensão social; os outros setores são catalizados por esta prioridade, e adquirem tanto maior eficácia, quanto mais tomarem a sério os condicionamentos sócio-econômicos de sua realidade;
- viii) a pretendida "democratização de oportunidades" é inócua, se não for pelo menos restringido o início estruturalmente desigual de renda para a população pobre; sem isto, os programas de educação, de saúde, de previdência, de habitação, etc., tendem a atingir mais aos menos necessitados e possivelmente a reconstruir efeitos concentradores de renda;
- ix) uma política social centrada no binômio "ocupação/renda" é a que mais chances tem de evitar o assistencialismo e de se compatibilizar com a política econômica, podendo mesmo ser entendida como autêntico investimento;
- x) uma política social orientada para a defesa do fator trabalho é a que está a um passo apenas da valorização da variável política, embora dirigida pelo Estado, e, na medida em que se preconiza como mais im

portante a ótica dos atingidos, admite-se que a defesa deva ser entendida principalmente como capacidade de autodefesa.

Nos últimos anos, muitos dos esforços de política social tentaram se orientar por estes pontos e alguns programas podem ser apresentados como "modelos", por exemplo: a idéia de o Sistema Nacional de Emprego (SINE) interferir também na geração de postos de trabalho, mesmo que seja por enquanto apenas na esfera do mercado informal de trabalho; a ótica do Programa Nacional de Nutrição (PRONAN) de centrar seus esforços principalmente no fomento da agricultura de subsistência, responsável pela produção de alimentos básicos em boa parte, em vez de atender somente ao aspecto distributivo de alimentos; a tentativa do Programa de Interiorização de Ações de Saúde e Saneamento (PIASS) de construir um tipo de medicina coletiva simplificada, conduzida em parte pelas próprias comunidades carentes e essencialmente preventiva; o reconhecimento da importância da educação pré-escolar, não em seu aspecto pedagógico, mas em seu aspecto de correção das distorções provocadas pela pobreza, tendo em vista que o aproveitamento escolar é proporcional ao nível de renda das famílias.

Sem negar que a política social, tenha, em qualquer sistema, também a finalidade de legitimar e de corrigir erros provocados pela política econômica, pode-se reconhecer pelo menos um relativo esforço de entender melhor os fenômenos e de enfrentá-los de modo mais adequado. Claro está que predominam as ações tradicionais. A visão do social é ainda tipicamente economicista ou assistencialista. Mas foram colocados alguns pontos de partida promissores.

Este trabalho, embora contenha muitas críticas, não esconde a simpatia pelas linhas esboçadas no II PND, capazes de colocar a questão da pobreza de modo mais estrutural e realista.

Na realização desta análise, agradecemos o apoio do Centro Nacional de Recursos Humanos (CNRH), do Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA), ligado à Secretaria de Planejamento da Presidência da República. O quadro de Indicadores Sociais foi montado sob a coordenação de Elizeu F. Calsing.

(NOTAS DA INTRODUÇÃO)

- (1) P. SINGER, A crise do "milagre", Paz e Terra, Rio, 1976. C.G. LANGONI, Distribuição de renda e desenvolvimento no Brasil, Expressão e Cultura, Rio, 1973. E. BACHA, Política econômica e distribuição de renda, Paz e Terra, 1978. Id., Os mitos de uma década, Paz e Terra, Rio 1976. C. FURTADO, O mito do desenvolvimento econômico, Paz e Terra, Rio, 1974. Fl. FERNANDES, A revolução burguesa no Brasil, Zahar, 1975. N.W. SODRÉ, Brasil: radiografia de um modelo, Vozes, 1975. L.C. BRESSER PEREIRA, Estado e subdesenvolvimento industrializado, Editora Brasiliense, 1977. O.S. LORENZO-FERNANDES, A evolução da economia brasileira, Zahar, 1976. O.G. de BULHÕES e o., Evolução do capitalismo no Brasil, Bloch, 1976. F.H. CARDOSO, Autoritarismo e democratização, Paz e Terra, 1975. M.H. SIMONSEN & R. de O. CAMPOS, A nova economia brasileira, José Olympio Editora, 1974. G.A. FIECHTER, O regime modernizador do Brasil, Fundação Getúlio Vargas, 1974.
- (2) R. TOLIPAN & A.C. TINELLI (org.), A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento, Zahar, 1975. J.P. dos R. VELLOSO, Brasil: a solução positiva, Abril-Tec, 1978. C.P.F. de CAMARGO e o., São Paulo 1975 - crescimento e pobreza, Edições Loyola, 1975.
- (3) P. DEMO, Desenvolvimento e política social no Brasil, Editora Tempo Brasileiro, Rio, 1978.
- (4) M.H. SIMONSEN, Brasil 2001, APEC, Rio, 1969. Id., Brasil 2002, APEC, 1972. C.G. LANGONI, A economia da transformação, José Olympio Editora, 1975. M.H. SIMONSEN & R. de O. CAMPOS, Formas criativas no desenvolvimento brasileiro, APEC, 1975. K. R. MIROW, A ditadura dos cartéis, Civilização Brasileira, 1977. Y. CHALOULT, Estado, acumulação e colonialismo interno, Vozes, 1978. C. FURTADO, Análise do modelo brasileiro, Civilização Brasileira, 1972.
- (5) P. DEMO, Planejamento social - retrospectiva e prospectiva, in: Forum, FGV/IESAE, 1978.

- (6) OIT, Employment, growth and basic needs - Development strategies in Three Worlds, Aug., 1975. M. UL HAQ, A cortina da pobreza, Companhia Editora Nacional, 1978.
- (7) P. DEMO, Desenvolvimento e política social no Brasil, op.cit. Id., Qualidade ou quantidade de vida?, in: Ciência e Trópico, Revista do Instituto Joaquim Nabuco de Ciências Sociais, Recife, 1978. Id., Menor abandonado, in: Síntese, Revista do Centro João XXIII, Rio, 1979. Id., Redistribuição da renda, Conferência para o SENAC, Blumenau, Novembro, 1978, mim.
- (8) H. HOFFMANN, Desemprego e subemprego no Brasil, Ática, 1977. CEPAL e o., Subemprego, problema estrutural, Vozes, 1970. P. DEMO, Elementos para estudo do subemprego, in: Síntese, Nº 10.
- (9) A.C. de ANDRADE, Política social no Brasil, versão preliminar, Junho de 1977, Brasília, mim. Cfr. trabalhos redigidos por técnicos do IPEA, tais como, R.C. de ALBUQUERQUE, J.C.P. PELIANO, L.F. de B. CAMARGO, A.C. de ANDRADE, P. DEMO, e outros.

PRIMEIRA PARTE: ANÁLISE DOS PLANOS DE GOVERNO

1. PROGRAMA DE AÇÃO ECONÔMICA DO GOVERNO (PAEG), 1964-1966

Redigido em 1964, após a revolução, representa a primeira contribuição ao planejamento e até certo ponto pelo menos uma linha de conduta preservada até hoje. É claro que este plano vem profundamente marcado pelas características da interrupção histórica de março de 1964, que penetraram também na concepção de política social. É um erro imaginar que os planos não levam em conta a política social. Não se trata disto, mas de um modo peculiar de ver o "social", que vai culminar com o I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), como veremos nesta análise.

Roberto Campos, responsável pelo plano, descreve assim as diretrizes políticas do Presidente Castelo Branco: "1) preparar um programa de ação de emergência para o período 1964/1966, centrado principalmente no combate à inflação e na correção de distorções do sistema de preços; 2) acelerar a modernização da estrutura social e econômica, pela implantação de reformas; 3) institucionalizar o mecanismo de planejamento e reformular o sistema de elaboração e execução orçamentária através de uma reforma administrativa e 4) dar início a um processo de planejamento a longo prazo"⁽¹⁾. Esta preocupação com o planejamento está ligada à preocupação respectiva com a defesa de uma economia de livre empresa, considerada um dos pressupostos básicos do mundo ocidental democrático, no qual o Brasil se insere⁽²⁾. Assim é que o PAEG começa colocando esta questão: como coadunar planejamento e livre empresa?

"A ação governamental, nos sistemas políticos democráticos, deve orientar-se no sentido do estabelecimento das condições que assegurem a maior eficiência possível ao funcionamento da economia de livre empresa, ou seja, do sistema de preços. Em tal contexto, o planejamento econômico vai importar numa definição, sistemática e coerente, por parte do Governo, das medidas tendentes à criação da ordem dentro da qual operará aquilo que se convencionou chamar de 'forças do mercado', de maneira compatível com a distribuição de renda desejada e a meta pragmática da maximização da taxa de desenvolvimento econômico.

A ação do poder público no sentido de melhor conduzir o sistema econômico à consecução dos objetivos escolhidos pela comunidade, notadamente em países subdesenvolvidos, baseia-se geralmente em princípios pouco controvertidos, tais como:

- a) o livre jogo das forças de mercado não garante necessariamente a formação de um volume desejável de poupança;
- b) o sistema de preços nem sempre incentiva adequadamente a formação de economias externas (investimentos em educação, estradas, etc.), dada a desvinculação entre a respectiva rentabilidade e a produtividade social correspondente;
- c) o livre jogo das forças de mercado não leva necessariamente a uma distribuição satisfatória da renda nacional entre pessoas e regiões;
- d) a eficiência do sistema de preços pode ser apreciavelmente distorcida pelas imperfeições espontâneas ou institucionais do mercado.

Esses princípios não acarretam a anulação do papel regulador do sistema de preços. A ação governamental complementa, mas não necessariamente substitui, os mecanismos de mercado. Como tal, a idéia de planejamento não é incompatível com a de predominância da livre empresa no sistema econômico" (PAEG, p. 13).

A noção que continha o PAEG, de que o dinamismo do mercado não leva necessariamente à distribuição da renda, pode surpreender, se pensarmos que esta perspectiva foi se perdendo nos planos posteriores até ao I PND; se unirmos a isto a idéia de que o mercado pode não reconhecer a produtividade social porque não é rentável diretamente, a consciência da problemática social estava bastante manifesta. Em todo o caso aí está colocada a questão que sempre volta: como crescer rapidamente e como distribuir? Assim, justifica-se a necessidade do planejamento, ainda que a economia de mercado seja mais importante.

Colocando-se o problema dos objetivos principais, começa a emergir a predominância decidida das metas econômicas:

- i) acelerar o ritmo de crescimento econômico, após a relativa estagnação de 1962/63;
- ii) frear a inflação, até obter equilíbrio de preços;
- iii) "atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais, e as tensões criadas pelos desequilíbrios sociais, mediante a melhoria das condições de vida";
- iv) garantir oportunidade de emprego, através do investimento;
- v) equilibrar o balanço de pagamentos (PAEG, p. 15).

É claro que predomina de longe o interesse econômico, mas é interessante ver que, em termos de instrumentos de ação, recorre-se à "política de produtividade social" também, ao lado da política financeira e da política econômica internacional. Estas duas últimas constituem a prioridade, podendo-se resumir uma como sendo a questão da inflação, e a outra a questão da entrada do capital estrangeiro. A política da produtividade social compreenderia principalmente: política salarial sincronizada com o combate à inflação; política agrária para aumentar a produção e melhorar as condições de emprego agrícola; política habitacional; e a política educacional (PAEG, p. 15-16).

O conceito de produtividade social demonstra com muita clareza a noção de política social veiculada pelo PAEG, no sentido de que se trata fundamentalmente de "produtividade": a política salarial está em função do combate à inflação e da capacidade de poupança; a política agrária visa antes de tudo o aumento da produção; a política habitacional significa a reativação do setor da construção civil; a política educacional busca preparar recursos humanos para o desenvolvimento. Esta é a concepção peculiar de política social, como tendência natural do capitalismo, mas muito acentuada pela revolução de 1964. Para clarificar melhor esta perspectiva, podemos seguir a ótica adotada com referência ao problema do emprego e do salário.

a) Tal como se fizera no início, volta-se a insistir sobre a questão da distribuição de renda, na linha funcional e na linha regional (PAEG, p. 39 ss, 43 ss). Sua melhoria, contudo, está

mais condicionada a uma política de investimento e de poupança, do que a qualquer outro tipo de iniciativa.

b) Reconhece-se que a inflação é um "terrível flagelo imposto às classes mais humildes", que, não tendo "poder de barganha", pagam mais por ela (PAEG, p. 30); a par disto, seria uma "fórmula cruel de incentivo à poupança", se fosse diminuída a participação dos assalariados no Produto Nacional (PAEG, p.26).

c) Aceita-se que a capacidade de absorção da mão-de-obra é insatisfatória, aduzindo-se como explicação a questão tecnológica: "as indústrias com maior densidade de fator trabalho se expandem a taxas mais lentas que as demais; por outro lado, nas próprias indústrias de maior densidade de mão-de-obra verificou-se rápida substituição de trabalho por capital" (PAEG, p.36).

d) Todavia, a cura disto tudo está no crescimento econômico:

- i) para a criação de empregos, o "esforço de capitalização" é essencial (PAEG, p. 22);
- ii) "o elemento fundamental da política de criação de empregos deverá consistir na própria política de incentivos aos investimentos, simultaneamente com providências colaterais que impeçam a ociosidade dos fatores complementares ao trabalho e estimulem o desenvolvimento de setores com densidade de capital relativamente baixa" (PAEG, p. 37);
- iii) "a política de salários deverá adaptar-se ao compasso da política monetária, a fim de que os custos não aumentem, proporcionalmente, mais do que a procura" (PAEG, 34; 83 ss);
- iv) o "clima de tranquilidade social" que o Governo quer restituir ao país, está condicionado pela "reativação das atividades econômicas", como "objetivo básico" (PAEG, p. 237).

Absolutamente seria possível mostrar que o PAEG desconhece a questão social; pelo contrário, reserva tratamento extenso à problemática do emprego, do salário e da distribuição da renda. O pro

blema está em outro nível, a saber, no tipo de concepção: será sempre uma política social decorrente de uma economia "sadia", por mais que se reconheça que o dinamismo de mercado não distribui renda necessariamente.

É preciso ainda ver que aparecem outros setores sociais tratados no PAEG. O problema habitacional ganhou destaque e com a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), passou-se a atender a três objetivos: aumentar a oferta de habitações e disciplinar o mercado; gerar novos empregos, sobretudo para mão-de-obra menos qualificada; e sobretudo, ativar o setor econômico da construção civil (PAEG, p. 88 ss). A educação é vista como instrumento de melhoria dos recursos humanos para o desenvolvimento (PAEG, p. 213 ss). A política de saúde, saneamento e previdência social contém igualmente a mesma ótica (PAEG, p. 219 ss), mas é digno de nota o reconhecimento de que "o nível de saúde da coletividade brasileira é baixo, seja qual for o critério de mensuração" (PAEG, p. 219).

Dá-se importância à reforma agrária, embora se a interprete de modo particular. Argumenta-se que o Brasil não cabe na definição de uma reforma agrária de "significado tradicional", a saber, "uma profunda mudança nas relações de propriedade da terra com o objetivo de promover a melhor distribuição da renda agrícola e aumentar a eficiência do uso da terra" (PAEG, p. 105). O problema do Brasil é o declínio da produtividade; assim, a simples distribuição de terras é um passo incompleto, porque deverá incorporar processo de "mudança econômico-social" "elevado conteúdo de política agrícola, traduzido em medidas tais como educação, novos esquemas de tributação da terra, organização cooperativa e melhoria do sistema de crédito rural". Tendo em vista a grande massa de trabalhadores rurais, arrendatários parceiros, uma iniciativa básica será "a regulamentação das relações contratuais no campo" (PAEG, p. 106). A isto chamou-se "reforma agrária integrada" (PAEG, p. 105). Contudo, mais importante que tudo isto é a concepção da importância superada do minifúndio: "As áreas de minifúndio representam obstáculo à modernização da agricultura, na medida em que a mudança na estrutura técnica de produção significa emprego da máquina" (PAEG, p. 105). Assim, esta reforma agrária desembocou no "Estatuto da Terra", que, segundo o Presidente Castelo Branco, "preocupa-se menos em redistribuir terras do que em assegurar o seu bom aproveitamento"⁽³⁾.

Disto se pode induzir que o PAEG não possui concepção concatenada de política social, embora insista muito em aspectos im

portantes dela. De todos os modos, é totalmente subserviente à política econômica. Esta subserviência encontra certa justificativa nos condicionamentos da época, no sentido de que era preciso retirar o país do impasse econômico e político. Assume a "prioridade absoluta a luta contra a inflação"⁽⁴⁾, o que não deixou de ser uma atitude até mesmo corajosa, porque enfrentava três mitos do populismo, segundo Fiechter: "1) um desenvolvimento contínuo pode ser conciliado com uma inflação galopante; 2) os salários reais podem ser aumentados à vontade pelo Governo, independentemente de qualquer aumento da produtividade; 3) uma política 'nacionalista' pode ser mantida, sem levar em conta os embaraços econômicos e sociais do País"⁽⁵⁾. Na verdade, os condicionamentos da época são menos importantes do que o fato de que o PAEG está dentro "de um modelo essencialmente clássico"⁽⁶⁾, que tem como uma das características fundamentais a idéia de que a política social é decorrência não problemática do crescimento econômico. A grande meta dos planos será sempre crescer, a saber, conter a inflação e investir, abrindo-se normalmente ao capital estrangeiro.

Por mais que se fale em política de emprego e salário, a consequência é inevitável: "Na prática, de 1964 a 1967, todos os assalariados, à exceção dos especialistas necessários ao desenvolvimento da indústria, veriam seus salários aumentar em um ritmo inferior ao do custo de vida"⁽⁷⁾. Esta "política salarial não inflacionista"⁽⁸⁾, sem falar em outros efeitos políticos do movimento autoritário de 1964, veio a marcar profundamente o estilo de crescimento adotado, onde passou ao primeiro plano das discussões a concentração da renda. Embora seja puro exagero atribuir este fenômeno exclusivamente à revolução de 1964, está claro que ajudou a agravar, pelo menos até ao II PND. Assim, a idéia muito clarividente lançada nas primeiras páginas do PAEG, de que "o livre jogo das forças de mercado não leva necessariamente a uma distribuição satisfatória da renda nacional entre pessoas e regiões" (p. 13), se perde na concepção muito mais forte e fundamental do crescimento como objetivo básico da política econômica.

2. PLANO DECENAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL - 1967-1976.

Fiechter descobre três contribuições decisivas no Plano Decenal⁽⁹⁾, apesar de não ter sido concretamente executado, porque foi substituído, a partir de 1968, pelo Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED):

"a) trata-se da primeira contribuição para uma planificação microeconômica que se apoia em modelos especialmente elaborados com o fim de integrar os planos setoriais no quadro das opções monetárias, tributárias e naquelas que se referem ao comércio exterior. São analisadas diversas estratégias possíveis e são aplicados testes de compatibilidade para harmonizar os objetivos de crescimento e de estabilização, do emprego e equilíbrio do balanço de pagamentos;

b) trata-se de um esforço de interpretação dos problemas sociais, fruto de uma colaboração interdisciplinar nascente entre economistas, estudiosos da política, sociólogos e técnicos em administração pública. Deste modo, pela primeira vez, os objetivos educacionais, em vez de serem estudados no quadro tradicional do ensino das humanidades e da curva demográfica, são determinados em função das necessidades de mão-de-obra e das especializações necessárias. Além do mais, os investimentos na construção, considerados como fator de estabilidade social e como fonte de empregos não especializados são estudados em pormenor;

c) trata-se, finalmente, de ênfase dada à produção agrícola, em geral deixada de lado pelas planificações, que é caracterizada como base de equilíbrio do balanço de pagamentos e como meio de conter a inflação"⁽¹⁰⁾.

A partir desta consideração, fica claro o papel eminente que o planejamento passou a ocupar nos destinos do país, sobrepondo-se ao papel político, o que determinou em parte pelo menos a discussão sobre a "tecnocracia"⁽¹¹⁾. Até certo ponto, "a planificação converteu-se no Programa da Revolução"⁽¹²⁾, dentro de "uma perspectiva ideológica rígida da realidade brasileira" e com vistas à "implantação de um modelo econômico coerente e rigoroso"⁽¹³⁾. Este tipo de planejamento se adapta ao estilo de autoritarismo político adotado, mas não se pode negar o imenso esforço técnico aí investido, concentrado numa obra de muitos volumes.

O Plano Decenal foi completado nos últimos dias do Governo Castelo Branco, elaborado pelo Escritório de Pesquisa e Análise Econômica (EPEA) (mais tarde, IPEA), assumindo, segundo Roberto Campos, a seguinte significação:

"São três os principais avanços do Plano Decenal, comparativamente a esforços anteriores. Primeiramente, deu-se maior atenção aos setores sociais, particularmente à educação. O rudimentar planejamento educacional, anteriormente empreendido, se baseava principalmente em dados de crescimento demográfico, levando a uma rigidez inoperante na distribuição do investimento educacional. O novo enfoque baseou-se em estudos do mercado de mão-de-obra, sendo portanto o planejamento dos investimentos mais diretamente relacionado à demanda efetiva de mão-de-obra especializada. Deu-se ainda atenção detalhada ao investimento em habitação como estabilizador social e também como instrumento importantíssimo de geração de empregos.

Um segundo avanço foi a atenção pormenorizada dada à agricultura em vista da relevância de melhoramentos na produtividade agrícola para controlar a inflação e assegurar a viabilidade do balanço de pagamentos.

Talvez a mais importante contribuição do Plano Decenal tenha sido seu enfoque de planejamento macroeconômico e construção de modelo para testes de consistência. A maioria dos esforços anteriores era apenas uma coleção de microplanos setoriais. Pela primeira vez, procurou-se enquadrar os planos setoriais numa moldura mais ampla de políticas monetárias, fiscais e cambiais. Várias estratégias alternativas de crescimento foram analisadas, e testes de consistência aplicados, para determinar a compatibilidade dos objetivos de crescimento com o objetivo de estabilização, o objetivo de emprego, e a preservação da viabilidade do balanço de pagamento" (14).

No início, o Plano Decenal se preocupa com a possibilidade de planejar a longo prazo, insistindo na flexibilidade que deve ter, mesmo porque muitas variáveis estão fora do controle do Governo, sem falarmos que a previsão em economia é sempre precária. No fundo, "o conteúdo prático do Plano se limita aos seus elementos normativos, diretamente sob o controle do Governo", mas ainda assim, a aplicação destes elementos normativos pode conduzir a uma eficiência econômica muito maior (Plano Decenal, p. 13). Cinco pontos principais constituem o conteúdo do plano:

- i) diagnóstico do comportamento global da economia brasileira no período de pós-guerra;
- ii) elaboração de um modelo global para a economia brasileira;
- iii) fixação dos objetivos básicos de crescimento;
- iv) apresentação dos diagnósticos e dos planos setoriais de desenvolvimento;
- v) consolidação dos elementos normativos sob controle do Governo.

Os anos de 1964 e 1965 são interpretados como "período de transição, em busca de austeridade econômica" (Plano Decenal, p.19), dentro da lógica da recuperação econômica, aqui fundamentada particularmente através do diagnóstico dos períodos anteriores, desde a Segunda Guerra. Constatam-se os grandes problemas gerais e setoriais, onde aparece, no plano social, o reconhecimento de que a "inflação e as altas taxas de crescimento demográfico provocaram a substancial deficiência no volume de investimentos sociais" (Plano Decenal p.34), ressaltando-se a questão habitacional. Ao mesmo tempo, o emprego vem crescendo insatisfatoriamente:

- i) o emprego rural cresceu a taxas bem menores que as da média da população ativa;
- ii) o emprego na indústria cresceu rapidamente entre 1940 e 1950 (5.0% ao ano), mas apenas lentamente entre 1950 e 1960 (2.4% ao ano), acontecendo o oposto com a taxa de crescimento da produtividade, que atingiu 6.2% ao ano entre 1950 e 1960;
- iii) o emprego terciário cresceu muito (5.1% entre 1940 e 1950), mas com queda de produtividade (Plano Decenal, p. 35-36).

E como não poderia deixar de ser, "de todas as distorções que se acumularam na economia brasileira desde o término da Segunda Guerra Mundial até 1963, a mais global e a mais grave foi a aceleração da taxa inflacionária" (Plano Decenal, p. 44). A partir de 1964, o PAEG estabeleceu uma "estratégia de transição", enfrentando quatro problemas básicos: "a alta galopante dos preços que ameaçava

transformar-se em hiperinflação; a estagnação econômica, com o produto real per capita em declínio; a crise de balanço de pagamentos, com a acumulação de 'swaps' e atrasados comerciais, quase caracterizando a insolvência internacional do país; e a desordem político-social, com a deterioração das expectativas e a virtual paralização dos investimentos" (Plano Decenal, p. 47).

Entre as prioridades e estratégias setoriais do desenvolvimento aparecem:

"A) Prioridades setoriais

A.1) Consolidação da infra-estrutura e das indústrias básicas.

A.2) Revolução Tecnológica na agricultura e modernização do sistema de abastecimento.

B) Prioridades sociais

B.1) Revolução social pela educação.

B.2) Consolidação da política habitacional.

C) Prioridades institucionais

C.1) Fortalecimento da empresa privada nacional.

C.2) Dinamização da Administração Pública pela Implantação da Reforma Administrativa" (Plano Decenal, p. 78).

Quanto ao problema habitacional, ao qual sempre se confere papel estratégico como estabilizador social, absorvedor de mão-de-obra menos qualificada e sobretudo como dinamizador do setor econômico da Construção Civil, ganha outra dimensão pela vinculação ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), que passa a ser a base financeira mais importante do BNH. O fundo advém do depósito adicional feito pelo empregador à conta do empregado, de 8% mensais sobre o salário, não podendo, porém, ser retirado à vontade, exceto em circunstâncias muito especiais, o que coincide com o conceito de poupança forçada. Esta poupança forçada é, então, canalizada para o BNH, o que justificou a expectativa (não verificada) de "construir cerca de 1,4 milhões de unidades residenciais no período 1967/1971, e um total de 3,6 milhões no decênio 1967/1976" (Plano Decenal, p.82).

Todavia, é mais interessante o tratamento dado à educação, por ser muito típico. Busca "a consolidação da estrutura de ca

pital humano do País, de modo a acelerar o processo de desenvolvimento econômico. Assim, os sistemas de ensino médio e superior terão que se capacitar para a formação de mão-de-obra especializada, sem deixar de dispensar, a uma parcela de seus contingentes de nível superior, educação adequada, capaz de possibilitar a imediata adaptação às novas técnicas que surgirão em virtude do rápido processo de evolução científica e tecnológica.

O treinamento - aqui incluída a aprendizagem - terá uma importância crescente, tornando-se progressivamente mais rápido, a medida em que a escolarização média da população seja elevada. Consequentemente, a educação básica dos candidatos ao ingresso na força do trabalho lhes permitirá absorver mais rapidamente as técnicas especializadas, que os capacitarão a exercer convenientemente o seu papel no processo de produção" (Plano Decenal, Tomo VI, Volume 1 (I), p. 15).

Assim, a "consolidação dos recursos humanos do País", está diretamente ligada "às implicações econômicas do processo educativo", embora não se reduza tudo à "simples consideração de necessidades econômicas"; mas "a orientação principal foi econômica" (Id., p. 19-20). Aqui temos uma das concepções mais límpidas da política social subserviente à política econômica. A partir daí, entende-se facilmente o papel superestimado atribuído à educação, como se fosse capaz de redistribuir renda e de se democratizar satisfatoriamente. "A educação tornar-se-á cada vez mais um fator de redistribuição de renda, não só por atingir gratuitamente camadas cada vez mais amplas de população brasileira, subvencionando-as para o investimento em si próprias, como também dotando-as de um acervo de conhecimentos capazes de, dinamicamente, torná-las aptas à ascensão na escala social e econômica. A mobilidade social, portanto, deverá ser estimulada através da hierarquização pelo mérito, estabelecida à base da democratização de oportunidades, que minimizará o evidente desperdício das potencialidades de uma grande parcela da população jovem do País" (Id., p. 16). Esta visão peca, entre outras coisas, pelo fato de não tomar em conta que a variável da renda é mais importante que a própria ação pedagógica; sem redistribuição da renda é quase uma contradição imaginar a democratização das oportunidades e a ascensão social baseada no mérito. Ademais, a educação para o crescimento pode se inserir numa concepção autoritária de sociedade, esquecendo sua dimensão política de dignificação e participação social. Assim, pode

estar dentro desta linha a perspectiva da "formação de uma consciência nacional inclinada para o desenvolvimento integral da sociedade", onde a pessoa não passa de "recurso", na ótica da "acumulação de capital humano" (Id., p. 17).

3. PROGRAMA ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO (PED) - 1968-1970.

Este plano, que substituiu concretamente ao Plano Decenal, não contém uma filosofia diversa, além daquela ligada ao início de uma nova administração com o Governo Costa e Silva⁽¹⁵⁾. O PED estaria condicionado a três fatores, segundo Roberto Campos: "Primeiramente, o desejo do novo governo de firmar uma imagem própria e autônoma, com diferente enfoque de prioridades. Segundo, a convicção de que o mecanismo de planejamento evoluiu muito mais do que a mecânica de implementação, sendo necessário antes, através de ênfase sobre a reforma administrativa, aperfeiçoar o aparelho executivo; donde ser considerado preferível a simplificação das projeções e o recurso muito mais moderado à quantificação de metas, em favor de um esforço maior de institucionalização do 'processo' de planejamento do que de formulação de planos. Terceiro, uma modificação na estratégia de combate à inflação, que passou a ser encarada como uma inflação de custos, antes que de procura"⁽¹⁶⁾. Este último ponto parece ter exercido influência considerável, porque significava também uma relativa crítica à política antiinflacionária de Roberto Campos, que teria provocado "uma queda brutal na produção devido à falta de poder aquisitivo", donde se originaria o fenômeno, segundo o qual "a inflação impulsionada pela demanda se reverteu em inflação impulsionada pela pressão sobre os custos"⁽¹⁷⁾. A partir daí começou-se a manipular a idéia de que "o Produto Interno Bruto efetivo poderia diferir do produto potencial pela existência de capacidade ociosa ser aproveitada"⁽¹⁸⁾. Assim, "a luta contra a inflação cede lugar à expansão", como diz Fiechter⁽¹⁹⁾.

"Esse quadro explica a característica recente do processo inflacionário brasileiro, que, de uma fase de predominante expansão de demanda, com níveis elevados de utilização da capacidade produtiva, passou a uma fase de predominante expansão de custos com níveis acentuados de capacidade ociosa. Nessa última fase, a inflação prosseguiu, apesar da retração de demanda, devido à influência da elevação autônoma de certos custos, da elevação da taxa de juros, do aumento do custo médio resultante de menores vendas e da ação das expectativas. Criou-se, assim, certa inflexibilidade, para baixo, nas taxas de inflação a curto prazo. Consequentemente, as tentativas governamentais no sentido de controlar ainda mais a demanda resultaram em menores níveis de produção e de emprego, sem redução significativa da taxa de inflação"⁽²⁰⁾.

Na introdução do PED, de Hélio Beltrão, Ministro do Planejamento de então, aparece um tom nacionalista muito claro. "É realmente indispensável que o povo brasileiro tenha nítida consciência de que o desenvolvimento é problema nosso, cuja solução há de depender de nosso próprio esforço e não da eventual generosidade de terceiros. A cooperação externa não substitui o esforço interno; quando muito, suplementa-o. Note-se que, embora a cooperação financeira externa não tenha ainda diminuído no caso brasileiro, sua tendência, no mundo, é de declínio; além de variável e incerta... vem deteriorando ultimamente não apenas em volume, mas também em termos de condições, juros e prazos. E, sobretudo, está cada vez mais vinculada à importação de bens produzidos no país de origem, o que nem sempre interessa aos países que, como o nosso, já dispõem de uma indústria integrada" (PED, Vol.I, p. 10). Em continuação acentuam-se pretensões tais como: o mercado interno é um dos trunfos mais importantes de que dispomos para a afirmação de nossa soberania política e independência econômica; o mercado interno deve ser reservado, em princípio, à expansão da indústria instalada no País; o empresário nacional deve ser fortalecido e protegido; a economia brasileira já é capaz de gerar a poupança interna e os investimentos necessários ao crescimento programado (PED, Vol.I p. 11-15). A isto Roberto Campos, que se sentiu atingido, qualificou de "teses algo bizarras", chamando também a atenção que muitos dos resultados imputados ao PED são consequência dos esforços anteriores⁽²¹⁾. Todavia, o PED não estabeleceu diferença essencial para com a ótica anterior, em que pesem muitas conotações originais tendencialmente secundárias.

A concepção de política econômica se baseia em três pontos principais:

- i) a construção de uma sociedade, para cujo intento interessa elevar a renda per capita, mas que não pode ser entendido apenas assim; vai aí o desafio brasileiro de demonstrar a viabilidade do desenvolvimento para o mundo subdesenvolvido, na dimensão econômica, social e política;
- ii) o planejamento é instrumento básico de condução da política econômica e vem entendido como "forma de aperfeiçoamento da política econômica quantitativa", sendo seu "principal objetivo global a taxa de crescimento do PIB";
- iii) "só num clima de crescimento acelerado será possível encaminhar satisfatoriamente a solução dos nossos problemas cruciais, na área econômica e na área social" (PED, Vol. I, I-2-4).

Esta concepção mostra já com clareza que as possíveis originalidades não chegam a preponderar, mesmo que na definição de objetivos apareça uma acentuação verbal bem maior de metas sociais: ao lado do primeiro objetivo, definido como a aceleração do desenvolvimento econômico, simultaneamente com a contenção da inflação, nomeiam-se outros dois de conteúdo social - desenvolvimento a serviço do progresso social, e expansão das oportunidades de emprego da mão-de-obra (PED, Vol.I, II-1-2). A consecução do progresso social, todavia, fica na dependência da aceleração do desenvolvimento: "a política de distribuição da renda deverá ser conduzida de modo que os benefícios do aumento do produto real e os ganhos de produtividade atinjam a todos os setores, regiões e categorias sociais, segundo diretrizes compatíveis com a aceleração do desenvolvimento" (PED, Vol.I, II-4,31).

A exemplo do Plano Decenal, o PED introduz um diagnóstico do período após a Segunda Guerra, incluindo também considerações sobre o período até 1966, em que se constataram "reduções periódicas no nível de atividade" (PED, Vol.I, IV-1). "O diagnóstico realizado no início deste Governo (1967), focalizando principalmente o período 1964/1966, concluiu pela caracterização do seguinte quadro, encontrado pela atual Administração:

I - Debilitamento do Setor Privado, resultante:

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

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

a) da expansão rápida de certos custos, especialmente financeiros (juros), de tarifas e preços de serviços públicos, ônus tributários e encargos sociais;

b) do controle quantitativo do crédito;

c) da elevação do custo médio de produção, ligada à queda de demanda em vários setores;

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

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

a) pela redução dos níveis de salários médios reais;

b) pela queda da renda disponível resultante do aumento da carga tributária (sem o correspondente aumento de dispêndios públicos);

c) pelo aumento autônomo dos preços de certos serviços, importantes na composição do dispêndio dos assalariados;

d) pela queda da produção agrícola em 1966;

e) pela redução nos níveis dos investimentos privados.

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

II - Pressão excessiva exercida pelo Setor Público, sob várias formas.

O impacto global sobre o sistema, decorrente do esforço realizado pelo Governo anterior, no sentido de corrigir distorções na economia e preparar o setor público para grandes programas de investimentos, parece haver sido excessivo; se é verdade que declinou a participação da despesa orçamentária no produto, o reajustamento drástico das tarifas e dos preços de empresas públicas e a criação de novas contribuições (como o FGTS) transferiram, em prazo relativamente curto, do setor privado para o setor público, um volume de recursos que reduziu excessivamente a renda disponível dos consumidores e a liquidez das empresas" (PED, Vol.I, IV-5-7).

A partir deste diagnóstico, o PED imagina uma fase de transição, "em que o PIB efetivo poderá divergir do PIB 'potencial',

principalmente através da absorção de capacidade ociosa ligada à insuficiência de demanda ou à sua inadequada composição setorial", e uma fase de retomada, "em que o aumento do PIB efetivo dependerá primordialmente do aumento do investimento global, dentro de uma trajetória de equilíbrio dinâmico de longo prazo" (PED, Vol.I, VI-22-23). Esta trajetória inclui, pelo menos verbalmente, uma "política de distribuição de renda" (PED, Vol.I, VIII-31 ss), tendo em vista que a aceleração do desenvolvimento econômico e o progresso social são objetivos básicos. "O progresso social é entendido no sentido de 'justa distribuição de renda', ausência de privilégios e igualdade de oportunidade" (PED, Vol.I, VII-31). E duas observações são centrais:

"a) para que o PIB cresça rapidamente e haja maior disponibilidade geral de bens e serviços, devem-se evitar políticas de redistribuição incontrolada..., que prematuramente sacrifiquem os níveis necessários de poupança;

b) o crescimento rápido, por características adversas da estrutura econômica e social, pode não conduzir necessariamente a uma distribuição adequada dos frutos de desenvolvimento; nesse caso, os instrumentos de ação, a seguir indicados, devem ser manipulados para assegurar a consecução do objetivo de progresso social.

A política geral definida, para a distribuição da renda pessoal, é de aumento da remuneração média do trabalhador na proporção do aumento de produtividade nacional, ou seja, da elevação da renda per capita, programada para um mínimo de 3% ao ano no próximo estágio. Se a expansão do emprego se efetivar pelo menos à mesma taxa do aumento da população, aquela diretriz significará, no mínimo, a manutenção da participação do fator trabalho com percentagem da renda nacional: se o PIB aumenta de no mínimo 6% ao ano, também esse será o aumento mínimo da remuneração global do fator trabalho. (...)

É de grande importância assinalar que a política de distribuição de renda não se limita aos salários, por não ser este o único fator determinante do nível de renda real da força de trabalho. Dispõe, ainda, de outros instrumentos, dentro do mesmo propósito de servir à Estratégia de Desenvolvimento e ao progresso social.

Tais instrumentos... são, em particular:

a) a política de emprego, de que depende substancialmente o nível global de renda da força de trabalho...;

b) a política de desenvolvimento social, que permitirá um aumento considerável da renda real dos trabalhadores, através da aceleração no período 1968/1970, dos programas de Habitação, Educação e Saneamento-Saúde;

c) a política tributária, que em 1967 já concedeu alívios tributários às camadas de renda mais baixa, assegurando maior poder de compra (mais renda disponível) a um nível dado de salário;

d) a política de ampliação do mercado interno para produtos industriais e agrícolas, destinada a permitir que se atinjam novas faixas de renda através de custos mais baixos dos produtos da queles setores" (PED, Vol.VIII,32-33).

Estas colocações são muito interessantes, porque mostram uma consciência técnica de que o crescimento não se distribui por si e de que a questão do emprego e da renda são os móveis mais importantes da política social. Esta consciência, contudo, não chega a se efetivar, apesar do tratamento dado a uma "política de expansão das oportunidades de emprego" (PED, Vol.I, III-1), onde se reafirma que o emprego de mão-de-obra é objetivo básico e fator básico do desenvolvimento. Reconhece-se que a taxa de atividade é reduzida, se comparada com países mais avançados (Brasil, 32.3%; América do Norte, 39.7%; Europa, 45.0%, etc), de cujo estudo se retiram as seguintes conclusões:

"1) Na quantificação da População Economicamente Ativa (PEA) há razões para se suspeitar da existência nela de inativos, talvez compensada por outros fatores...

2) Durante os dois períodos intercensitários a PEA creceu a taxas mais baixas que a da população, mas reduzindo-se a diferença no segundo decênio.

3) A dimensão da PEA na agricultura e seu baixo nível tecnológico permitem admitir a existência de considerável contingente de desemprego estrutural. Tal suposição é reforçada pelas elevadas migrações para áreas urbanas.

4) O setor terciário tem absorvido considerável número de pessoas, fenômeno que, associado ao do crescimento das populações urbanas e dos problemas sociais que o têm acompanhado, sugere a existência aí de subemprego, como é de conhecimento geral.

5) Ainda se pode contar com grande número de inativos a ser absorvido pela PEA. Há consideráveis diferenças regionais a se levar em conta, o que transparece dos diferenciais de taxas de crescimento regionais da PEA.

6) Deve-se esperar que as condições de melhoria do sistema educacional (ao nível primário) e a adoção de métodos mais produtivos permitam a liberação de crianças no grupo de idades de 10-14 anos.

7) A PEA do Brasil se tem caracterizado por reduzida taxa de atividade feminina, a que se associa um índice excessivamente elevado da relação entre homens e mulheres em atividade" (PED, Vol. I, III-16-17).

Embora ainda tímida esta observação, nota-se que se reconhece o grave problema da absorção da mão-de-obra, particularmente quando se considera que "o capital e as inovações podem ser complementares ao fator trabalho"..., mas que "frequentemente eles são substitutos do trabalho" (PED, Vol. I, III-18). Isto torna muito difícil coadunar crescimento rápido e melhoria das condições de mercado de trabalho para trabalhadores menos qualificados.

As bases da política de emprego são visualizadas dentro dos seguintes pontos:

- i) elevação geral da taxa de expansão do emprego, mediante rápido aumento dos níveis de produção e, particularmente, do investimento;
- ii) fazer acompanhar o ritmo acelerado de crescimento dos principais setores de medidas que evitem que, particularmente nos setores primário e terciário o aumento de produtividade se processe à custa da absorção de mão-de-obra;
- iii) aplicação de uma política para aumentar as oportunidades de emprego, seja criando incentivos à maior uti

lização relativa do fator trabalho, seja estimulando setores intensamente absorvedores de mão-de-obra (PED, Vol.I, III-25-31).

Acrescenta-se ainda a preocupação com uma política de população (PED, Vol.I, III-31 ss) e de progresso tecnológico (PED, Vol.I, IV-1 ss), onde ressurgue a questão do emprego. Do mesmo modo, o problema reflui nas vezes em que se fala de mercado interno de massa (PED, Vol.I, IV-12; V-2), bem como no sustento a uma indústria de bens de consumo, que depende da renda das pessoas também (PED, Vol.I, V-6-7). Tudo isto, porém, se subordina visivelmente aos intentos econômicos de acumulação de capital, que acabam beneficiando a minorias. Segundo Kowarick, "isto significa que a distribuição de sacrifícios advinda da estratégia de desenvolvimento adotada pelo Governo foi em grande parte paga pelos grupos sociais que vendem no mercado sua força de trabalho, particularmente a classe operária"⁽²²⁾. Ou, como diz Cabral de Andrade, "nem o aumento de riquezas, nem sua distribuição equitativa, se realizam automática ou espontaneamente. Ao intervir na vida social, através do planejamento, o Estado procura disciplinar ambos os fenômenos. Numa sociedade de classes, existe sempre o confronto entre os grupos que procuram impor seus interesses de forma a conseguir a maior parcela possível dos bens e serviços que tal sociedade produz. O desenvolvimento impõe sacrifícios, e cabe ao Estado delimitar a quantidade que cada classe social deve absorver. Assim, o planejamento assume um caráter ético e as proposições de 'justiça social' podem parecer como ideal a ser atingido, sem contudo, para tanto contar com os indispensáveis instrumentos de implementação. No âmbito do planejamento, as opções tomadas, independentes de a quem possam direta ou indiretamente beneficiar, são sempre de caráter político"⁽²³⁾.

Quanto ao tratamento dos setores sociais encontramos problemática semelhante, decorrente da concepção básica de estilo economicista. A educação será "instrumento do desenvolvimento", por mais que se queira caracterizar isto como uma "visão integrada do desenvolvimento" (PED, Vol. II, XV-1); aparece como "instrumento de aceleração do desenvolvimento", como "instrumento de progresso social", e como "instrumento de expansão de oportunidades de emprego" (PED, Vol. II, XV-2-3). Uma vez se faz uma ressalva, no sentido de que a infraestrutura social estaria sendo "encarada aqui em suas implicações econômicas apenas", dentro das quais, a educação seria orientada "no

sentido de suprir os recursos humanos necessários para os programas de desenvolvimento dos vários setores, e de assegurar maior índice de progresso tecnológico" (PED, Vol.I, IV-16). Esta ressalva tem sua importância, mas não desfaz a tendência fundamental de que os setores sociais são tão importantes quanto contribuem para o crescimento econômico.

No plano da habitação, a par da importância social reconhecida desde o PAEG, acentua-se sua importância econômica, que acaba normalmente prevalecendo, no sentido principalmente de que os programas para a baixa renda não chegam a atingir dimensões pelo menos próximas da realidade (PED, Vol.II, XVI-1 ss). No campo da saúde e do saneamento, embora se fale de "saúde coletiva", fica patente que não se chega a ver na renda sua variável principal (PED, Vol.II, XVII-1 ss).

As estratégias de desenvolvimento regional e urbano são muito tímidas (PED, Vol.II, XVIII-1 ss; XIX-1 ss). Esta consciência se tornaria mais forte posteriormente.

4. METAS E BASES PARA A AÇÃO DE GOVERNO (MB) - 1970-1971.

Este plano⁽²⁴⁾ marca o início do Governo Medici e significa o desejo de emprestar alguma originalidade à sua ação, embora não constitua mudança significativa com relação aos planos anteriores. De todos os modos, acentua-se mais ainda a linguagem em torno do social e criam-se programas novos.

"Aos dois primeiros Governos da Revolução coube a tarefa gigantesca, realizada com êxito, de reconstrução do País, de criação das bases para o desenvolvimento acelerado e auto-sustentável e de implantação de reformas inadiáveis" (MB, p.4). Agora, diante de taxas de crescimento bem mais expressivas, já é possível falar de "viabilidade como grande potência" para o País (MB, p. 4), insistindo, ademais, no linguajar sobre desenvolvimento e democracia, aliado à participação de todos nos seus frutos. Acentuando a suspeita de que a década de 70 assistirá "à exacerbação de tensões sociais e políticas", coloca como problema fundamental crescer acima de 7% ao ano, para se reduzir a distância em relação aos países desenvolvidos, e realizar duas investidas "éticas": participação das massas nos frutos do progresso material, e o acesso do maior número de países em desenvolvimento ao mundo desenvolvido (MB, p.5). Descreve-se como tarefa nacional "a melhoria da distribuição de renda, para assegurar a autenticidade e a viabilidade econômico-política do processo de expansão", e a "luta pela eliminação do subdesenvolvimento, visando à elevação das condições de vida do País" (MB, p.6).

Enumeram-se doze conquistas essenciais, que o País pretende:

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

2) Busca-se inculcar no funcionamento do setor público condições de modernidade e eficiência.

3) Busca-se reforçar o setor privado ativo, atribuindo-lhe também maior agressividade internacional, mas garantindo adequada combinação de grandes, médias e pequenas empresas.

em favor das classes de mais baixo nível, efetivar-se-ão mediante política de atendimento das necessidades básicas da família brasileira", com especial confiança sobre a educação; "o desenvolvimento do mercado de capitais democratizará a propriedade do capital e levará o benefício de juros e dividendos a faixas progressivamente maiores da população"; a pequena e a média empresa serão amparadas; valorização de certas categorias sociais estratégicas para o desenvolvimento econômico e social, tais como: magistério primário, médio e superior; estudantes; funcionalismo público; etc. (MB, p. 22-23). A partir daí, as "grandes prioridades" ganham um tom empolgado:

- i) revolução na educação e aceleração do programa de saúde e saneamento;
- ii) revolução na agricultura-abastecimento;
- iii) aceleração do desenvolvimento científico e tecnológico;
- iv) fortalecimento do poder de competição da indústria nacional (MB, p. 27).

É fácil ver nisto uma euforia exagerada, porque não é tão óbvio que se consigam tantas "revoluções", nem que a renda se redistribua através do imposto, e muito menos através do mercado de capitais.

O Programa de Integração Nacional (PIN) perseguia os seguintes objetivos:

- 1) Deslocar a fronteira agrícola e econômica para a Amazônia.
- 2) Integrar Amazônia e Nordeste.
- 3) Criar condições de economia de mercado a amplas faixas da população que vivem em economia de subsistência.
- 4) Atacar a agricultura da região semi-árida do Nordeste.
- 5) Reorientar a migração nordestina sobretudo para a Amazônia.
- 6) Assegurar a industrialização auto-sustentada do Nordeste.

Na primeira fase propõem-se como projetos prioritários: a construção da Transamazônica e da rodovia Cuiabá-Santarém; coloni

zação ao longo destas rodovias; irrigação do Nordeste (MB, p. 31-32). O PIN significou também o reconhecimento de que as instituições regionais já existentes (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE; Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM; Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste - SUDECO; e outras) não foram capazes de cumprir suas finalidades. A Transamazônica surgiu sob a pressão da forte seca de 1969 e teve impacto nacional como obra de vulto, mas foi tecnicamente prematura⁽²⁵⁾, tanto no sentido de nem sempre cortar as áreas mais férteis, como no sentido de encontrar um modelo adequado de colonização, que não constitua apenas nova etapa migratória⁽²⁶⁾.

O Programa de Integração Social (PIS) se baseou nos seguintes objetivos:

- i) "a participação dos trabalhadores do setor privado nacional, sob a forma de um Fundo de Participação;
- ii) o estímulo à formação do patrimônio familiar dos trabalhadores;
- iii) a melhoria das relações entre capital e trabalho;
- iv) o fortalecimento da empresa privada, inclusive pela aplicação dos recursos do Fundo no financiamento de capital de giro, em prazo médio, preenchendo lacuna no sistema financeiro do País" (MB, p. 34).

O PIS - que para o funcionalismo público se chama PASEP - implicou numa sobrecarga de encargos para as empresas, que passaram a descontar pequena percentagem sobre o faturamento em favor do Fundo; ao mesmo tempo, o Governo colaborava com o Fundo, renunciando a pequena percentagem do imposto devido pela empresa. A participação do trabalhador no Fundo se faz por dois critérios básicos: quinquênios de trabalho e nível salarial. O acesso ao saque é limitado, entrando na categoria de poupança forçada, o que permite seu aproveitamento para fins econômicos. Representou um programa social de estilo típico: as finalidades econômicas preponderaram de longe⁽²⁷⁾.

O Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste - PROTERRA, foi estabelecido com vistas a promover o mais fácil acesso do homem à terra, criar melhores condições de emprego da mão-de-obra e fomentar a agroindústria nas regiões compreendidas nas áreas de atuação da SUDAM e da SUDENE. Os objetivos seriam alcançados mediante:

- i) financiamento aos pequenos e médios produtores rurais ou ampliação de propriedades consideradas insuficientes ao sustento do núcleo familiar;
- ii) apoio financeiro aos projetos de expansão da agroindústria ou à produção de insumos agrícolas e seu uso;
- iii) assistência à modernização das propriedades rurais;
- iv) montagem de infra-estrutura econômica para os programas;
- v) garantia de preços mínimos para os produtos exportáveis;
- vi) custeio das ações discriminatórias de terras devolutas e fiscalização do uso e posse da terra.

O PROTERRA pareceu, de início, garantir a reforma agrária, particularmente no Nordeste, contemplando de um lado a existência muito grande de trabalhadores rurais sem terra, e de outro a existência de extensas propriedades improdutivas. Buscou-se minimizar o envolvimento do Governo, no sentido de propor condições atrativas para aderir ao parcelamento da terra por parte dos grandes proprietários. Mesmo assim, o programa foi mal recebido por estes, mas à medida em que se foram esclarecendo as proposições e os mecanismos que seriam acionados, os ânimos serenaram. Dentro desta maleabilidade pretendida, os resultados se tornaram precários, ocasionando posteriormente o surgimento de outros programas similares ⁽²⁸⁾.

Na área da educação, onde teria "havido muita expansão, mas ainda pouca revolução" (MB, p. 51), nota-se um interesse maior para as áreas fundamentais que atingem a população carente, como o ensino fundamental e a alfabetização de adultos, embora seja vista dentro do otimismo divorciado do mercado de trabalho e da distribuição da renda (MB, p. 51-73). Na área da saúde busca-se mais que tudo acelerar programas, mas aparecem iniciativas orientadas para a população carente, tais como: fornecimento de medicamentos básicos e atendimento materno-infantil (MB, p. 77).

5. I PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO (PND) - 1972-1974

A própria designação deste plano como sendo o primeiro de uma série, serve para insinuar alguns resultados adquiridos até àquele momento⁽²⁹⁾. Em primeiro lugar, aparece a convicção de que o processo de desenvolvimento não se concebe sem o planejamento. Em segundo lugar, nele atuam variáveis sociais de importância, mesmo que ainda se as concebiam de modo muito subsidiário. Em terceiro lugar, solidifica-se a preocupação, com a política de emprego e salário como um dos focos de atenção do governo.

O I PND não dispõe de uma visão concatenada de política social, ainda que insista muito nela; nestes termos, em nada inovou, exceto na decisão de produzir sucessivos planos de desenvolvimento, dentro da maior capacidade tecnocrática agora a serviço do governo. Numa primeira parte, apresenta-se o modelo brasileiro e a estratégia de desenvolvimento, onde se pode destacar o capítulo V, sobre "integração social". Antes de chegar a ele, fazem-se muitas alusões a resultados sociais desejados, prevalecendo, contudo, de longe a preocupação econômica.

O primeiro Governo da Revolução empenhou-se essencialmente na reconstrução econômica, atacando a inflação, corrigindo distorções no funcionamento da economia e recuperando-lhe a infra-estrutura. O segundo Governo da Revolução objetivou principalmente a expansão acelerada. E o terceiro Governo "vem realizando o objetivo de elevar o Brasil à categoria dos países de alto nível de desempenho em todos os setores, com taxas de crescimento do Produto Interno Bruto, estavelmente, na ordem de 9% ao ano, e expansão industrial acima de 10%, tratando, também, de aumentar as exportações, principalmente de manufaturados, e perseguindo elevados níveis de reservas e extraordinária vitalidade no mercado de capitais" (I PND, p. 13). "O modo brasileiro de organizar o Estado e moldar as instituições para, no período de uma geração, transformar o Brasil em nação desenvolvida, constitui o modelo brasileiro de desenvolvimento", que persegue três grandes objetivos:

- i) "colocar o Brasil, no espaço de uma geração, na categoria das nações desenvolvidas";
- ii) "duplicar, até 1980, a renda per capita do Brasil"...

iii) "elevar a economia, em 1974, às dimensões resultantes de um crescimento anual do PIB entre 8 e 10%" (I PND, p. 14-15).

Unem-se, então, objetivos sociais com os de segurança nacional, na medida em que quer, ao lado da disseminação dos resultados do progresso para todas as classes de renda e todas as regiões, a estabilidade política e a segurança interna e externa (I PND, p. 15). Em termos de estratégia de desenvolvimento, acentua-se o crescimento e a expansão do mercado, a modernização da economia e da administração ("modelo brasileiro de capitalismo industrial" - I PND, p. 21), e fomento da empresa nacional privada, a introdução na agricultura de bases empresariais, a ocupação do espaço econômico e da fronteira brasileira, momento em que se volta a falar do PIN e do PROTERRA. O PIN busca 1) construir a Transamazônica e a rodovia Cuiabá-Santarem, 2) implementar programas de colonização ao longo da Transamazônica, 3) levantamento sistemático da região amazônica através do Projeto RADAM, a fim de localizar as regiões férteis e as riquezas locais, 4) irrigar o Nordeste, e 5) implantar corredores de transporte no Nordeste. O PROTERRA, por sua vez, objetiva 1) apoiar ao pequeno produtor, sobretudo aquele sem terra e ao minifundiário, e 2) implantar projetos agrícolas empresariais (I PND, p. 19-13). Fala-se igualmente da estratégia econômica externa, para "crescer mais rapidamente" (I PND, p. 33), onde a insistência está na absorção tecnológica, na agressividade em termos de conquista do mercado externo, no combate ao protecionismo econômico, na questão da dívida externa, e na participação da empresa estrangeira (I PIN, p. 33-37).

Em termos sociais, além de buscar um fomento intenso da política tecnológica nacional, fala-se com muita ênfase no aproveitamento dos recursos humanos, como "fator de produção e consumo" (I PND, p. 8); alude-se ao papel estratégico de Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL) e do ensino do 1º grau; aparece claramente a meta de intensificar a preparação da mão-de-obra e de expandir as oportunidades de emprego. Ao lado da política de Integração Nacional (centrada na criação de pólos regionais e do alargamento da fronteira agrícola e econômica através da colonização e da Transamazônica), numera-se a meta da Integração Social, linguagem típica do Governo Medici, consubstanciada sobretudo pela instituição do PIS/PASEP, mas também do PIN e do PROTERRA. Antes de mais nada, é pre

ciso ressaltar que o aproveitamento dos recursos humanos do país como fator de produção e consumo representa bastante bem a concepção de desenvolvimento do I PND, profundamente centrada em resultados econômicos. Historicamente entende-se facilmente isto, porque estávamos na época de especial euforia econômica, caracterizada em alguns momentos como "milagre brasileiro" (30); tornava-se patente a crença de que o crescimento econômico traria inevitavelmente o desenvolvimento social. Para chegarmos, porém, a este desenvolvimento social era mister robustecer as bases de nossa economia, que tinha à sua frente um Ministro da Fazenda dinâmico e já de fama internacional: Antônio Delfim Neto.

Não se pode, em absoluto, concluir que o plano negligenciava a problemática social; pelo contrário, tratava-se de uma concepção muito típica dentro de modelos capitalistas: é importante, mas não passa de resultado consequente da política econômica. O interesse social chega a ponto de conceder relevo muito maior à população carente, que passa a preocupar cada vez mais. A proporção em que se percebe claramente que o crescimento econômico não acarreta necessariamente desenvolvimento social e sob o peso da crítica que pretende mostrar que este teria até mesmo se deteriorado, a pobreza começa a incomodar sempre mais e aparecer mais destacadamente nos planos (31).

Dentro desta ótica, aparecem outros elementos de política social, ainda nesta primeira parte do I PND: o modelo econômico de mercado inclui o "incremento da prosperidade social, pela elevação anual do nível de renda e do padrão de bem-estar" (I PND, p. 17); a estratégia de desenvolvimento leva em conta o aproveitamento "ao máximo dos recursos humanos, particularmente pela sua melhor qualificação" (p. 19); acentua-se o "programa de colonização da região da Transamazônica" e o "apoio ao pequeno produtor, principalmente ao desprovido de terra e ao proprietário de minifúndio" (p. 30), através do PIN e do PROTERRA, respectivamente.

Quanto à "Integração Social" (I PND, p. 39-40), ela visa:

"I - Assegurar a participação do trabalhador na expansão da renda nacional, notadamente mediante o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP). A política salarial em vigor assegura não apenas a

manutenção do salário médio real do trabalhador, compensando os efeitos da inflação, mas também o seu aumento progressivo, em termos reais, na proporção dos aumentos de produtividade da economia.

II - Democratizar o capital das empresas, permitindo o acesso a ele das pessoas de renda média, por intermédio, por exemplo, dos incentivos do Decreto-Lei nº 157. (...)

III - Impedir os abusos do poder econômico, pela contínua melhoria da distribuição de renda, sem prejuízo de eficiência que garanta às empresas o poder de competição. (...)

IV - Expandir os programas de desenvolvimento social, notadamente da Educação e Habitação, com efeito sobre a distribuição da renda e da riqueza. No tocante à Educação, cabe destacar, principalmente: o MOBRAL, que realiza a alfabetização em massa, na faixa dos 15 aos 35 anos; a universalização progressiva do ensino fundamental, que assegura o acesso ao ensino primário e, em seguida, ao ginasial, evitando o prematuro desvio para o trabalho de menores de 14 anos; os programas de treinamento de mão-de-obra; e a orientação visando a que o estudante de alta renda familiar custeie seus estudos.

V - Valorizar as categorias vitais para o desenvolvimento: a mocidade universitária, o magistério, o servidor público.

VI - Apoiar as categorias de renda mínima mediante a criação da Central de Medicamentos (CEME) e do Programa de Assistência Social ao Trabalhador Rural (PRORURAL), por intermédio do FUNRURAL (que é o respectivo fundo).

VII - Recuperar as populações marginalizadas - nas zonas rural e urbana -, assim entendidas as de níveis de produtividade muito baixos ou que dispõem de oportunidades de trabalho apenas em tempo parcial" (I PND, p. 39-40).

A recuperação das populações marginalizadas supõe, na zona rural, que se transforme em economia de mercado a agricultura de subsistência do Norte e do Nordeste, e na zona urbana, que se aumente o potencial de produtividade e de geração de renda. "Ampliar-se-ão, com esse propósito, as oportunidades de trabalho, pela implantação de programa de semiprofissionalização nos pequenos serviços, lançando-se campanha de mobilização permanente, nos moldes do MOBRAL.

Abri-se-ão oportunidades para os filhos de pais marginalizados. Além da Operação-Escola, destinada a universalizar o ensino de 1º grau, cabe atuar em duas áreas: a de Saúde e Educação Alimentar para pré-escolares, e a redução da idade escolar mínima, para alcançar crianças na faixa de 4 a 6 anos. Na área de Habitação, além do Programa Econômico, já em execução, promover-se-á a criação de um fundo especial para atender a famílias de nível de renda inferior ao atualmente atendido no Sistema Financeiro de Habitação. Quer a Revolução harmonizar a política de Integração Social com a manutenção dos atuais índices de crescimento, que possibilitem o aumento simultâneo do consumo e do investimento, bem como a efetivação de medidas redistributivas, sem prejuízo do estímulo à expansão e modernização das empresas públicas e privadas. Incumbe à política de Integração Social: a) criar base para o mercado de massa; b) associar a assistência aos estímulos para o trabalho e para o aumento de eficiência do trabalhador; e c) em certos casos, induzir a que o aumento de renda implique em aumento de poupança, como no caso do PIS e do PASEP" (I PND, p. 40). E logo a seguir, acrescenta-se: "Setorialmente, são prioridades nacionais: revolução na Educação; aceleração do Programa de Saúde e Saneamento; revolução na Agricultura-abastecimento; e aceleração do desenvolvimento científico e tecnológico" (I PND, p.41).

Encontra-se nesta visão de "integração social", a par de colocações relativamente novas e interessantes, um entusiasmo infundado. Em primeiro lugar, seu conceito é pouco denso e operacional, levando a estabelecer como metas próximas, coisas de extremo longo alcance: é até mesmo ingênuo ver no Decreto-Lei nº 157 (através dele se obtém a devolução de parte do imposto de renda, aplicado nas empresas e reapropriado dentro de certo prazo) uma via de democratização do capital das empresas, bem como acreditar que seja fácil impedir os abusos do poder econômico. Em segundo lugar, embora a população pobre compareça explicitamente, sua dimensão não é considerada adequadamente; isto transparece logo na perspectiva da Habitação, que levou à criação do Plano Nacional da Habitação Popular (PLANHAP), reservado a famílias entre 1 e 3 salários mínimos mensais, mas que não conseguiu ir além da oferta de lotes urbanizados, porque tal renda não confere poder aquisitivo; a transformação em economia de mercado da agricultura de subsistência do Norte e do Nordeste é quase uma displicência, porque este intento é muito mais complexo do que se imagina; enfim, falar em revolução na educação, na agricultura, é um abuso do termo.

A segunda parte do I PND, que trata da execução da estratégia, apresenta, ao lado do capítulo sobre a política científica e tecnológica, um capítulo muito interessante sobre emprego e recursos humanos. À base do Censo de 1970, que àquela altura emitia os primeiros resultados provisórios, fez-se um dimensionamento do mercado de trabalho, donde se extrairam as seguintes linhas de orientação:

a) Expansão de oportunidades de emprego a taxa que permita absorver o acréscimo de oferta de mão-de-obra, reduzir o subemprego, e aumentar a taxa de atividade econômica. "Sabe-se que a maior complexidade do problema do emprego no Brasil está, não na dimensão do desemprego aberto, cujo índice é reduzido, mas na subutilização da mão-de-obra, frequentemente empregada em níveis muito baixos de produtividade, ou operando apenas em tempo parcial" (I PND, p. 63). Os Censos mostram uma taxa declinante de atividade, ou seja, de 31.7% em 1970, muito longe da média mundial, acima dos 40%. Busca-se, em vista disto, obter uma taxa de expansão do emprego acima dos 3% ao ano, necessária para acompanhar e superar o crescimento da população, apesar da grande dificuldade reconhecida. "A industrialização acelerada, sem considerar os efeitos da política econômica sobre o emprego, levou a uma absorção anormalmente baixa de mão-de-obra no setor secundário: aumento anual do emprego no setor, de apenas 2.3%, para um crescimento da produção industrial de 9%. Em consequência, acumulou-se mão-de-obra subempregada no setor terciário, cuja produtividade chegou a declinar ligeiramente. Diante disso, como o objetivo colimado é de obter o máximo de aumento da renda per capita, com uma distribuição satisfatória desse crescimento da renda, definiu-se orientação que significa: alcançar o maior crescimento possível do PIB - ou seja, os 8 a 10% programados -, condicionado a aumento do emprego que atinja a média anual de 3.1%; e aumento do emprego, com produtividade acima dos níveis de subsistência, em economia de mercado" (I PND, p. 64).

b) Declínio da participação, na atividade econômica, da população de idade até 14 anos, que será absorvida no sistema escolar, tornando obrigatório o 1º grau.

c) Investimento em Habitação, Saúde, Alimentação e Educação. Considera-se viável a evolução do mercado de trabalho de 1970 a 1974 a uma taxa média de 3.1% ao ano. Isto, porém, pressupõe:

- i) menor ritmo migratório para os grandes centros, orientando-o para novas áreas;
- ii) assegurar o crescimento também das indústrias tradicionais;
- iii) incentivar a utilização de mão-de-obra (I PND, p. 65-68).

Embora o I PND deva ser caracterizado como um plano de acentuação nitidamente econômica, também naquelas partes em que se refere a uma política social, não deixa de revelar uma preocupação já melhor fundamentada no contexto do planejamento social. É particularmente interessante o objetivo visado na área do emprego e sua análise, bem como o lançamento da perspectiva de "integração social". Ademais, a preocupação com as populações mais pobres começou a se tornar, pelo menos verbalmente, obrigatória.

6. II PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO - 1974-1979

Todo plano contém elementos criticáveis e sempre cumpre o papel ideológico de legitimação do sistema em que é formulado. Ademais, qualquer plano manipula prognoses em maior intensidade, correndo o risco de enfrentar tendências temporais supostas, mas não verificadas. Este problema atingiu profundamente o II PND: elaborado ainda em momento de euforia econômica, embora com grande consciência já da crise de energia, lançou metas que a recessão econômica posterior inviabilizou em parte. No que tange as metas sociais, estas sofreram grande impacto negativo, visível, por exemplo, na queda brusca de ritmo das aprovações de programas novos ⁽³²⁾.

Mesmo assim, o II PND detém grande mérito, porque estabeleceu parâmetros novos de política social, e dentro do sêquito de planos até ao momento elaborados, é considerado o mais original neste particular. Ainda continua o predomínio declarado da política econômica, mas pela primeira vez se solicita expressamente que a política social deva ter "objetivo próprio" e que seu atrelamento à política econômica não alcança os resultados esperados ⁽³³⁾.

As "tarefas árduas" que o País se propõe realizar, no sentido de "conquistas econômicas e sociais" são:

- i) ajustar a estrutura econômica à situação de escassez de petróleo;
- ii) consolidar, até ao fim da década, uma sociedade industrial moderna e um modelo de economia competitiva;
- iii) a política de energia passa a ser peça fundamental;
- iv) a política científica e tecnológica será intensificada;
- v) a Integração Nacional será incentivada e espera-se que o Nordeste cresça a taxas superiores às do resto do País;
- vi) ocupar produtivamente a Amazônia e o Centro-Oeste;

vii) incrementar a estratégia de desenvolvimento social, baseada em quatro pontos básicos: conjugação da política de emprego com a de salários; valorização dos recursos humanos; suplementar a renda, a poupança e o patrimônio (Integração Social); fazer programas de desenvolvimento social urbano;

viii) conquistar mercados externos (II PND, p. 15-19).

Após esta síntese introdutória das conquistas básicas a serem veiculadas, o plano entra em sua primeira parte, sob o signo do "Brasil como potência emergente" (II PND, p. 21 ss), momento em que mais se revela a superestimação dos resultados econômicos até então obtidos. Em 1973 a renda per capita teria atingido os US\$ 700, demonstrando um desempenho capaz de "mudar a face econômica e social do País". Contudo - e isto é importante notar -, o plano faz autocrítica: "o Brasil é, ainda, sob muitos aspectos, um país pobre".

"Persistem os desafios da economia ainda vulnerável do Nordeste semi-árido, e do quase intocado continente tropical úmido da Amazônia, não obstante tudo que notadamente o Governo Médici ali realizou, com iniciativas válidas como o PIN, o PROTERRA, o PROVALE (programa para o Vale do Rio São Francisco). Perduram os bolsões de pobreza no Centro-Sul industrializado: o Vale do Jequitinhonha, o Vale do Ribeira, as áreas economicamente decadentes do Estado do Rio de Janeiro. Persistem problemas na Educação, de quantidade e, principalmente, de qualidade. Setores como o de Saúde, inclusive assistência médica da Previdência, carecem, ainda, de capacidade gerencial e estrutura técnica, e, com isso, se reduz a eficácia dos recursos públicos a eles destinados e se eleva o risco das decisões de aumentá-los substancialmente. Os serviços básicos das áreas metropolitanas são, sabidamente, deficientes, e, às vezes, precários como estrutura gerencial, a exemplo dos transportes coletivos.

Na medida, inclusive, em que se consolidaram os resultados econômicos, passou o problema social a ocupar o primeiro plano das preocupações dos Governos da Revolução. Novos e importantes mecanismos de melhoria de distribuição de renda, a exemplo do PIS, foram instituídos pelo Governo Médici. Não pretende a Revolução haver, já, resolvido tais problemas. O que a Revolução mostrou, es

sencialmente, foi que problemas como esses podem ser resolvidos, com planejamento e capacidade executiva, prevalecendo, sobre quaisquer outros critérios, o interesse nacional. E mais: que podem ser resolvidos sem descontinuação do crescimento acelerado" (II PND, p. 24).

Temos aí, possivelmente, a característica fundamental do II PND: crença superestimada da capacidade econômica do modelo, mas, ao lado disto, grande sensibilidade pelo "social", acompanhada de forte dose de autocrítica.

Na interpretação que se faz do momento que vive o mundo, aparece a consciência já suficiente do problema da energia, não como causa única das tensões econômicas, mas como erupção de uma cadeia de problemas historicamente acumulados. Os países subdesenvolvidos, em "desapontamentos sucessivos", precisam agora arcar ainda com a questão do petróleo, já que seu custo será empurrado para eles. Por tudo isto, "o novo estágio, é qualitativamente, e não apenas quantitativamente, diferente do que foi o mundo econômico das últimas décadas". O Brasil se "coloca em posição intermediária" e precisa absorver o "ajustamento econômico" ou a "reciclagem econômica" (II PND, p. 25-28). Aponta-se para o binômio "Desenvolvimento e Segurança", marca própria do regime, chamando, porém, a atenção para o fato de que a "construção nacional se fará segundo modelo brasileiro de sociedade aberta, social, racial e politicamente", tendo como orientação básica:

- i) manter crescimento acelerado;
- ii) reafirmar a contensão da inflação;
- iii) manter equilíbrio do balanço de pagamentos;
- iv) melhorar a distribuição de renda e ao mesmo tempo crescer;
- v) preservar a estabilidade social e política;
- vi) desenvolver sem deteriorar a qualidade de vida (II PND, p. 28-29).

Reconhece-se que já não é possível crescer a 10% ao ano (p. 29), aduzindo-se como razões principais: o setor industrial se

acha operando a plena capacidade e em certos ramos está superaquecido, e o fato novo da conjuntura mundial de tensão econômica (II PND, p. 33). A estratégia está, pois, condicionada por esta problema mática, o que não impede de insistir no "forte conteúdo social" que a economia deve assumir, bem como no compromisso de eliminar "os focos de pobreza absoluta existentes" (II PND, p. 34.35). Volta-se a acentuar o modelo brasileiro de capitalismo industrial, na linha do I PND, e na estratégia agrícola surge a idéia de "efetivar a vocação do Brasil como supridor mundial de alimentos, matérias-primas agrícolas e produtos agrícolas industrializados" (II PND, p. 41); a par disto, fala-se na execução da reforma agrária e na necessidade de proteger o pequeno produtor, mas sem grande insistência. Todavia, a certa altura se diz que entre as opções básicas está a "decisão de não adiar para quando o País for rico a melhoria da distribuição de renda e a abertura de oportunidades para todas as classes, realizando-as simultaneamente com a determinação de manter o crescimento acelerado" (II PND, p. 48).

A estratégia de Integração Nacional assume uma incipiente discussão sobre o crescimento da população, que, sendo demasiado, dificulta a expansão da renda per capita. "É óbvio que, para uma determinada taxa de crescimento do PIB, quanto maior a taxa de crescimento da população, mais lenta será a expansão da renda per capita; e, dada certa taxa de investimento, quanto maior for a alocação de recursos para atender a necessidades sociais, decorrentes do crescimento da população..., menor será a disponibilidade de recursos para investimentos em infra-estrutura econômica e em aumento de capacidade nos setores diretamente produtivos. É importante considerar, no entanto, que a população afeta o crescimento, tanto como fator de produção como fator de consumo, expandindo a produção e a escala do mercado. Não há dúvida de que, como fator de produção, a população só é agente criador de bens e serviços em associação com outros fatores, notadamente capital e tecnologia, sendo relevante, nesse particular, apenas a mão-de-obra empregada e em determinados graus de qualificação. Por outro lado, com relação à demanda, o que cria mercado é o poder aquisitivo da mão-de-obra, e portanto sua produtividade e remuneração no processo produtivo, o que traz de volta o problema do emprego" (II PND, p. 58-59). Embora a "orientação da política demográfica brasileira" seja "de respeito ao arbítrio de cada casal", há evidente preocupação com a alta taxa de crescimento, sempre a exigir novos recursos e dificultar

do a recuperação de deficiências já existentes. No fundo talvez haja aí certo conflito entre Desenvolvimento e Segurança, porque, se de um lado o crescimento demográfico proporciona a ocupação do espaço, de outro lado dificulta a absorção de mão-de-obra no mercado de trabalho.

Dedica-se uma consideração particular ao Nordeste, em busca de "crescimento acelerado e transformação" (II PND, p. 61-62), bem como à "ocupação produtiva da Amazônia e do Centro-Oeste" (II PND, p. 65-68). Esta perspectiva realiza também a preocupação crescente que o II PND demonstra pelas populações e regiões mais pobres.

E, assim, chegamos à estratégia de desenvolvimento social, que muito nos interessa aqui. Tentando sumariar em alguns pontos esta concepção relativamente nova, podemos dizer⁽³⁴⁾:

a) Em primeiro lugar, pode-se destacar a introdução do reconhecimento do agravamento da problemática social, em termos relativos e apesar do grande desempenho da economia, verificado até 1973. Mas, mais incisivo que isto, foi a adoção de uma atitude contrária à "teoria de esperar o bolo crescer", não se aceitando a colocação de aguardar que o crescimento econômico, por si, resolva o problema da distribuição de renda. Insinua-se, então, a desconfiança de que o mercado não seja distribuidor de renda: "o crescimento pode não resolver o problema da adequada distribuição de renda, se deixado à simples evolução dos fatores de mercado" (II PND, p. 69). Mas não se abandona a meta do "crescimento rápido", como instrumento importante para compatibilizar "dois objetivos em jogo: dar mais renda e consumo a todos, e investir mais" (p.69), mesmo porque a "opção de preservação do crescimento acelerado" é a "política básica" (p. 29). Declara-se, assim, que a "estrutura da distribuição da renda é insatisfatória" e propõe-se a redução substancial da "pobreza absoluta, ou seja, do contingente de famílias com nível de renda abaixo do mínimo admissível quanto à alimentação, saúde, educação, habitação" (p. 71).

Esta posição pode mesmo ser entendida como o reconhecimento velado de uma interpretação diversa do fenômeno do mercado: sua lógica é a da concentração. Assim sendo, não há congruência em esperar a solução social do dinamismo da economia de mercado pura e simplesmente. Onde seguiria a conclusão: política social precisa ser planejada, forçada, conduzida com decisão. É claro que ainda predomina

mina visivelmente a orientação econômica do crescimento acima de tudo; mas a posição da política social melhora enormemente.

b) Em segundo lugar, pode-se destacar a tentativa de formular uma posição mais relevante de política social no quadro geral do planejamento, embora as propostas sejam ainda pouco explícitas. Chega-se a dizer que "na medida em que se consolidaram os resultados econômicos, passou o problema social a ocupar o primeiro plano das preocupações dos Governos da Revolução" (p. 24). Na proporção em que se acentua esta intenção, emerge a formulação mais clara: "Para atender a esses objetivos, será executada, no próximo estágio, política social articulada, que não constitua simples consequência da política econômica, mas objetivo próprio" (p. 71), passando-se a indicar o papel relevante do Conselho de Desenvolvimento Social (CDS) para o impulsionamento dela e para a coordenação da ação.

Nestes dois tópicos temos o resultado mais patente do avanço em política social no II PND: de um lado, a pobreza como problema básico; de outro, a necessidade de objetivo próprio. Este objetivo ficou certamente ainda nebuloso e no fundo, não se passou muito além de sua solicitação.

c) Tentando colher elementos esparsos do possível conteúdo de tal "objetivo próprio", pode-se alegar, por exemplo, a idéia de um "modelo de sociedade aberta, social, racial e politicamente" (p. 28), coincidindo de algum modo com a proposta básica do desenvolvimento capitalista social, a saber, a oferta de oportunidades de ascensão social para a maioria da população. Procura-se "estabelecer uma sociedade em que, econômica e socialmente, as bases se estejam movendo para cima" (p. 71). O conteúdo do objetivo próprio poderia ser descrito assim: como garantir mobilidade social vertical ascendente para a população pobre sobretudo⁽²⁾.

d) Em termos de estratégias, propõe-se o seguinte:

- i) conjugação da política de emprego com a política de salários, com vistas ao mercado de consumo de massa;
- ii) política de valorização dos recursos humanos;
- iii) política de Integração Social;
- iv) política de defesa do consumidor (p. 71-72).

A preocupação com o emprego e com a renda é acentuada, embora não se possa falar de uma prioridade estabelecida de acordo com uma concepção pertinente de planejamento social. Na quarta parte do plano encontra-se um capítulo sobre "emprego e recursos humanos" (II PND, p. 131-133), onde se postula uma expansão das oportunidades de emprego a taxas anuais acima de 3.5%, num total de 6,6 milhões, entre 1974 e 1979. Ao lado disto, imagina-se possuir em 1979 uma PEA em torno dos 38 milhões. Na verdade, enquanto que esta segunda prognose se verificou, a primeira foi consideravelmente deprimida pelo desempenho posterior da economia. Em todo o caso, as conseqüências esperadas seriam:

- i) redução considerável do subemprego e da população em pobreza absoluta;
- ii) o setor secundário se tornaria dinâmico não apenas no sentido do aumento do produto, mas também no aumento da absorção de mão-de-obra;
- iii) os setores primário e terciário, "tradicionais acomodadores de mão-de-obra" (p. 132), aumentariam a produtividade;
- iv) "passa a observar-se crescente liberação de mão-de-obra urbana dos setores de baixa produtividade, com efeitos positivos sobre a remuneração do trabalho nos níveis salariais inferiores e, portanto, sobre a distribuição de renda. Essa modificação no mercado de trabalho urbano, ao lado da redução relativa do êxodo rural, poderá manifestar-se sob a forma de aparente escassez de mão-de-obra, que, dado o panorama geral do emprego no País, deverá caracterizar-se sob a forma de ocorrências localizadas e transitórias, refletindo as transformações estruturais antevistas e atraindo a elevação dos rendimentos das camadas mais pobres da população" (p. 132),
- v) redução do ritmo migratório.

Esta perspectiva exala imensa euforia econômica, que os anos posteriores problematizaram muito. Perde-se de vista um problema colocado em planos anteriores: o secundário tende a absorver pouca mão-de-obra, se compararmos esta absorção com o aumento do produ-

to. Ademais, uma vez reconhecido o fenômeno estrutural do subemprego, é difícil imaginar escassez de mão-de-obra, fato alardeado em 1973, mas até hoje inexplicado⁽³⁵⁾.

e) Quanto ao central problema da condução da política social, recebe papel de grande destaque o Conselho de Desenvolvimento Social (CDS), como já apontado (p. 71). Fala-se também em "competência do Estado para organizar a ação social" (p. 72), mas é sobretudo no momento de definir as atribuições do Estado num modelo de mercado que se propõe com maior clareza que as áreas de desenvolvimento social "são da responsabilidade do Estado", ainda que "frequentemente em ação conjugada com a iniciativa privada" (p. 48). Por tais formulações, aliadas ao silêncio sobre qualquer participação articulada politicamente dos trabalhadores, ainda que se dê importância à "organização de produtores, especialmente cooperativas" (p. 44) na área agrícola, fica patente que se entende política social como um esforço conduzido exclusivamente pela mão do Estado, em última instância pelos nós. O caminho seguido pelo Brasil, assim, não é o ortodoxo dentro do capitalismo, que sempre apresentou o desenvolvimento social como conquista da luta sindical, ao lado da ação do Estado.

No pronunciamento diante da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre Política Salarial, de 24.09.75, o Ministro Reis Velloso⁽³⁶⁾ se expressava da seguinte forma: "Não é válido dizer, pela experiência brasileira, que seria necessariamente benéfica ao trabalhador deixar que os acordos salariais se realizassem através de negociações dos sindicatos de trabalhadores com os dos empregadores. Por exemplo, entre 1957 e 1961, o salário nominal das principais categorias (dados do Departamento Intersindical de Estudos e Estatísticas Sócio-econômicas - DIEESE), inclusive metalúrgicos, aumentou em média de 200%, enquanto a elevação do custo de vida, no período, foi de 227% (média Rio-São Paulo). Outro aspecto: em 1963, o reajustamento salarial dos metalúrgicos foi de 80%, em termos nominais, enquanto o dos empregados na construção foi de 40% e o dos padeiros de zero%, o que mostra as terríveis distorções que podem ocorrer no esquema sugerido". Esta argumentação manipula normalmente duas variáveis básicas: em primeiro lugar, a experiência passada, além de não ter favorecido devidamente o trabalhador, teria ocasionado a desordem no processo econômico, não se podendo mais voltar a ela como modelo historicamente válido; em segundo lugar, o raio de ação para os países em desenvolvimento, num contexto de capitalismo periférico, estaria diminuindo por consequência da distância crescente entre o mundo desenvolvido e o

subdesenvolvido, restando apenas o Estado como entidade capaz de coadunar as forças de uma nação, tanto no sentido do crescimento econômico, quanto no de desenvolvimento social.

f) Seria ainda mister acentuar o interesse estabelecido pela política urbana, tanto no sentido de solução dos problemas sociais gerados pela urbanização intempestiva sobretudo nas metrópoles, como no sentido de ocupação do território nacional e de distribuição espacial da população, quanto no sentido de minorar a poluição ambiental. Destas três vertentes, a mais importante é a primeira, o que ocasionou uma das afirmações mais enfáticas e críticas do II PND: "Ao mesmo tempo, é necessário reconhecer que a poluição da pobreza - ou seja, a carência dos requisitos básicos de saneamento e controle biológico indispensáveis à saúde das populações de baixa renda - ainda constitui prioridade imperiosa" (p. 92). Uma das metas mais desejadas, colocada na segunda parte deste plano, é a desconcentração intra e inter-regional: em nível urbano, acentua-se o apoio a pólos secundários capazes de reter o impacto migratório, bem como a sustentação das áreas de ocupação recente; em nível econômico, acentua-se a descentralização, a fim de descongestionar o eixo Rio-São Paulo e trazer a industrialização para o interior do País (II PND, p. 85 ss).

g) Por último, pode-se chamar a atenção para a introdução da idéia de "orçamento social" (p. 118), montado sobre três linhas básicas: programas de valorização dos recursos humanos (educação; saúde e saneamento; nutrição; trabalho e treinamento profissional); Integração Social (PIS/PASEP; habitação; previdência social); desenvolvimento urbano. O interessante nisto está na idéia da disponibilidade de recursos para a área social, dentro da perspectiva de uma política apreciável de fundos de grande porte (FGTS, PIS/PASEP, Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano - FNDU, Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social - FAS, etc), que poderiam oferecer ao CDS relativa viabilidade financeira e realização de "objetivo próprio".

Do que foi dito, segue que o II PND significa um real avanço na formulação da política social e o atingimento de uma consciência crítica apreciável entre os planejadores. Isto não impede que se registrem inconsistências internas, algumas mais veladas, outras mais flagrantes, dentre as quais poderíamos destacar:

a) Em primeiro lugar, pode-se mostrar uma inconsistência de teor mais geral e que seria o relativo vazio daquilo que se chamou

de "objetivo próprio" da política social. Não basta dizer que "o objetivo maior de todo o planejamento nacional é o homem brasileiro, nas suas diferentes dimensões e aspirações" (II PND, p. 28), nem referir-se a um "forte conteúdo social" (p. 34) como uma das características fundamentais de um modelo sócio-econômico. É verdade que aparecem indicações consideráveis a nível de política de emprego e de valorização dos recursos humanos, mas é patente que o II PND ficou muito mais no estabelecimento da necessidade da política social justificada também por razões próprias e não apenas por razões econômicas. Não existe uma concepção razoavelmente nítida de planejamento social conjugado com o econômico, e, por consequência, não aparece uma ótica clara de prioridades.

Não se vai retirar disto a idéia de que uma política social de objetivo próprio venha a significar uma política social autônoma, à revelia ou "por cima" da política econômica, mesmo porque isto redundaria em sua inviabilidade por falta de instrumentalização. De todos os modos, fica difícil montar um quadro de maior coerência para a idéia de que "na medida em que se consolidaram os resultados econômicos, passou o problema social a ocupar o primeiro plano das preocupações dos Governos da Revolução" (p. 24), tanto porque a consolidação econômica não passa de uma concessão à euforia conjuntural, como porque a posição aludida de primeiro plano estaria condicionada a uma prévia consolidação econômica. Tais enunciados têm um conteúdo mais especificamente político-legitimador e se perdem na esferava da preocupação pelo homem. Fala-se que o "objetivo maior de todo o planejamento nacional é o homem brasileiro" (p. 28) e chega-se mesmo a apelar para a "consciência nacional", que já não admitiria a demora em distribuir (p. 69).

O uso destas expressões não é problemático em si, já que toda concepção de planejamento reflete compromissos ideológicos, mas pode revelar implicitamente uma concepção menos articulada. É possível colocar a "prevalência do social e do político sobre o econômico, em termos de hierarquização dos valores humanos da sociedade" (37), ou o crescimento econômico como instrumento indispensável e o desenvolvimento social como meta, mas é patente que o II PND não chega a tanto, embora ofereça já os elementos básicos para se chegar aí, como mostraremos depois. Assim, não se pode negar que a necessidade de política social está também muito condicionada pelos problemas gerados pelo próprio processo econômico; mas, mesmo que se tenha chegado à

idéia de "objetivo próprio" por causa dos percalços econômicos, isto não impede que se retire partido disto em favor de uma política social mais sustentada.

b) Em segundo lugar, é preciso chamar a atenção para a caracterização insuficiente do papel do Estado na condução da política social. Já que se estabelece uma condução unilateral dela, porque historicamente ela sempre veio associada também à participação dos envolvidos na base, seria necessário propor as garantias suficientes de que o Estado se comprometa a representar e a defender substantivamente os interesses da população de mais baixa renda.

De fato, a condução da política social pelo Estado exclusivamente não é um fenômeno novo, porque é propriedade de todos os regimes centralizados de pretensões sociais, sendo mesmo modelo estabelecido dos governos socialistas. No capitalismo, porém, em que se admite que a "simples evolução dos fatores de mercado" (p. 69) pode não resolver o problema da adequada distribuição de renda, para sempre a suspeita de que uma política social conduzida unilateralmente pelo Estado pode se tornar, ou inoperante (por falta de condições de se contrapor às tendências do mercado), ou assistencialista (por falta de contrapartida dos envolvidos na base). O problema não está tanto na condução unilateral, porque isto pode ser fundamentado histórica ou conjunturalmente, mesmo porque a centralização viria entendida como requisito instrumental, não como finalidade do sistema; o problema está nas garantias do compromisso para com o sujeito prioritário da política social.

c) Uma outra inconsistência está na dificuldade de compatibilização da "opção de preservação do crescimento acelerado como política básica" (p. 29) com a preocupação de "primeiro plano" (p. 24) do problema social. Teríamos descoberto que os problemas "podem ser resolvidos sem descontinuação do crescimento acelerado" (p. 24), sem prejudicar a idéia de emergência como potência industrial (p. 28).

Embora seja consistente insistir no crescimento rápido por ser "instrumento importante" (p. 69) para aumentar a renda de todos e investir mais, é preciso avaliar até que ponto esta meta inviabiliza a colocação da necessidade da política social. Todos os planos após 1964 insistem muito na exigência fundamental do crescimento acelerado. O II PND não faz exceção, mas acrescenta aí a possibilidade de entendê-lo como instrumento, ainda que indispensável, colocan

do como finalidade do esforço político a obtenção de uma sociedade mais igualitária. Por isto não se aceitaria a tese de que primeiro seria mister crescer, para somente depois distribuir. Na ótica social, o crescimento da renda per capita é um indicador secundário, porque nada revela sobre sua distribuição relativa aos estratos sociais. Se aliarmos o crescimento rápido a investimentos intensivos de capital, podemos colher consequências difíceis sobre a capacidade de absorção de mão-de-obra, como aliás, foi reconhecido por outros planos, que insistiram na dificuldade de o secundário se tornar absorvedor de mão-de-obra. Assim, a sustentação de uma "economia moderna de mercado" (p. 34) pode vir associada a um agravamento das condições sociais.

Por outra, a ótica do emprego vem marcada demasiadamente pela euforia dos anos prósperos, e, ao contrário da colocação cuidadosa de desconfiança sobre a evolução dos fatores de mercado, manipula-se várias vezes uma perspectiva simplista, ao se postular uma taxa de expansão superior a 3.5% ao ano (p. 16-71-131). Não se levam em conta alguns problemas capitais do mercado de trabalho, tais como: do ponto de vista do mercado - tendência intensiva de capital por parte do secundário moderno; existência de taxas muito elevadas de subemprego; predominância do nível de salário mínimo; etc; do ponto de vista da mão-de-obra - altas taxas de crescimento demográfico; pouca qualificação; abundância; etc.

d) Em decorrência do anterior, é pouco consistente a estratégia adotada para o setor agrícola. É muito clara a opção pela agroindústria, se entendermos por ela o fomento da agropecuária de porte industrial e exportador (p. 41 ss). É difícil imaginar, como esta estratégia possa conter consistência com a política social, tendo em vista que deverá promover a liberação de mão-de-obra rural, sem falarmos no problema central de que esta mão-de-obra representava em 1973, mais ou menos 40% do total de pessoas ocupadas. A preocupação com a urbanização e com a absorção de subemprego se esvazia com facilidade, sem levar em conta que o abastecimento de alimentos básicos para o mercado interno depende mais do pequeno que do grande produtor rural⁽³⁸⁾. Em alguns momentos, aparece o interesse pelos colonos e pequenos produtores (p. 61), pela cooperativização (p. 44); em outros, lança-se um repto contraditório como este: "Tal absorção de subemprego deverá realizar-se, em grande parte, no meio rural, com impactos importantes esperados, sobre a produtividade média por pessoa ocupada na agricultura e sobre a distribuição de renda" (p. 71).

e) Algo semelhante se poderia dizer da estratégia econômica mais ligada ao setor secundário. A idéia do "uso de tecnologia industrial moderna, como forma de adquirir poder de competição em grande número de setores industriais e de infra-estrutura" (p. 47) é muito fundamentável, se tivermos em mente sobretudo a política econômica, mas também em termos de conseguir uma posição vantajosa no mercado internacional e de diminuir a dependência externa. Mas não é clara a conjugação entre o apoio à pequena e média empresa (p. 52) e o apoio a fusões e conglomerados (p. 54), se levarmos em conta que a proliferação do mercado informal é uma via de relativa importância para a absorção do emprego. Não se trata de abandonar a opção tecnológica, mas é preciso encontrar um meio termo, capaz de atender tanto ao crescimento acelerado, apoiado na mais moderna tecnologia, quanto à sobrevivência da maioria da população e da respectiva mão-de-obra, menos aproveitável pelos processos tecnológicos refinados.

f) Outra inconsistência pode ser vista na falta de uma política integrada dos fundos sociais, tendo em conta que se introduziu o cuidado com o "orçamento social". Na verdade, é possível afirmar que a instituição de uma série de fundos proporcionou à nação a situação privilegiada de grande disponibilidade financeira para a área social. Contudo, as várias fontes não possuem ótica unificada de concepção e uso. Assim como existe um Banco do Desenvolvimento Econômico (BNDE) e outros organismos financeiros na área econômica, unificados pela orientação do Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), deveria haver algo semelhante a um Banco do Desenvolvimento Social, sob a condução do CDS.

g) Para terminar estas ressalvas, aludimos ainda a duas outras inconsistências. A primeira se refere à falta de preocupação com uma política de satisfação das necessidades básicas. A estrutura industrial e agrícola proposta é bastante alheia a isto, de tal sorte que, ao se sugerir a vocação brasileira de "supridor mundial de alimentos" (p. 16), tem-se em mente a necessidade de exportação, não a de alimentação interna, em primeiro lugar.

Um segundo problema está na interpretação de que, quanto à concentração da renda, dever-se-ia considerar que "todas as classes melhoraram", como diz o texto: "No caso da comparação dos Censos de 60 e 70, foi possível mostrar que todas as classes melhoraram, embora as de mais baixa renda tenham tido acréscimos menores. Por ou

tro lado, em boa medida o aumento do índice de concentração está ligado ao fato de que o setor secundário (indústria) aumentou substancialmente a sua participação na economia. Nesse setor a renda é mais desigualmente distribuída, embora seu nível seja muito mais alto e tenha ele respondido pelo grande dinamismo econômico dos últimos tempos. Enquanto isto, no setor primário os índices de concentração permaneceram praticamente estáveis, embora o nível de renda continue baixo" (p. 70).

De partida, é preciso atentar para o fato de que não se trata de comparação entre rendimentos absolutos, mas relativos, ou seja: o problema está em que as classes mais altas de renda estão tendo acréscimos sempre maiores relativamente às classes mais baixas, provocando um distanciamento relativo cada vez maior. Assim, é muito forçado retirar do fato de que todas as classes tiveram acréscimos, um argumento favorável à política econômica anterior.

A seguir, concede-se que o setor secundário ajudou a agravar o índice de concentração, sem, porém, tirar a conclusão óbvia de que o crescimento econômico pode facilmente ser feito às custas dos estratos mais baixos e de que não é fácil esperar do secundário capacidade especial de absorção de mão-de-obra.

7. SÍNTESE E ALGUMAS CONCLUSÕES

O quadro a seguir tenta sintetizar os passos mais importantes, caracterizados em três fases, da política social após 1964. É bastante perceptível seu aprimoramento em termos de planejamento e de produção de programas na terceira fase, que corresponde ao II PND. Na primeira fase sobressai de longe a preocupação com a restauração econômica, trazendo como consequência a concepção da política social como subserviente aos projetos de investimento, sobretudo no setor educacional, e como estabilizador social, sobretudo no setor habitacional. Esta ótica é certamente muito criticável, porque em grande parte se reduz à tarefa subsidiária e residual de "apagar incêndios" gerados pelas distorções econômicas ou à tarefa paliativa de acalmar os ânimos, mas, por outra, é preciso ter em mente que, em época de profunda recessão econômica, marcada por intensa inflação e estagnação, é muito difícil escapar a uma política restritiva que tenha reflexos duros nas populações pobres.

Na segunda fase, particularmente ao final dela, à época do I PND, existe maior abertura para a problemática social, tendo em vista que a questão da distribuição da renda passou a preocupar muito⁽³⁹⁾, dentro do seguinte desafio: as altas taxas de crescimento provavam a viabilidade econômica do modelo, mas as pressões da concentração da renda colocavam um ponto de interrogação na viabilidade social. Forjaram-se muitos programas interessantes, alguns já mais voltados para a pobreza, embora a tonalidade predominante seja a do crescimento acelerado, ao qual a política social deve servir.

Na terceira fase, encontramos uma ótica bastante diferente, que permite fazer aí um corte relativo na história da política social brasileira⁽⁴⁰⁾. Particularmente cresce o senso autocrítico da Revolução e dos técnicos no planejamento; à base dele interpreta-se o fenômeno econômico de modo diverso, como tendente à concentração da renda, razão pela qual se postula uma política social de "objetivo próprio" e se dá grande urgência em atender às necessidades básicas da pobreza, reconhecida como de proporções alarmantes. Este objetivo próprio fica ainda nebuloso, mesmo porque a preocupação econômica continua no fundo predominante, mas já se colocam elementos capazes de construir uma dimensão nova de política social. Esta dimensão nova pode ser visualizada da seguinte forma, dentro de lançamentos feitos sobretudo pelo Centro Nacional de Recursos Huma

POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL

1964-1978

1ª FASE: 1964-1967/68	2ª FASE: 1968/69-1973	3ª FASE: DE 1974 EM DIANTE
<p>I.1. <u>Estratégia Implícita de Desenvolvimento Social</u></p> <p>O desenvolvimento social é entendido como elevação do nível de bem-estar da população e se atinge a longo prazo, como decorrência natural do crescimento econômico.</p> <p>I.2. <u>Conceito Implícito de Política Social</u></p> <p>Conjunto de medidas destinadas a criar condições favoráveis ou a eliminar obstáculos ao desenvolvimento econômico.</p>	<p>II.1. <u>Estratégia Implícita de Desenvolvimento Social</u></p> <p>Embora o desenvolvimento social só se atinja a longo prazo como decorrência natural do crescimento econômico é preciso adotar, de imediato, medidas de política social para:</p> <ul style="list-style-type: none">a) iniciar a correção de distorções, em termos de distribuição de renda, geradas ou agudizadas pelo crescimento acelerado;b) iniciar o ataque aos principais "bolsões de pobreza" existentes;c) estender a cobertura de alguns serviços de tipo social, à maioria da população. <p>II.2. <u>Conceito Implícito de Política Social</u></p> <p>Conjunto de medidas destinadas a corrigir distorções em termos de distribuição de renda, concentradas em regiões ou grupos específicos. Medidas destinadas a estender a cobertura de alguns serviços de tipo social, à maioria da população</p>	<p>III.1. <u>Estratégia Implícita de Desenvolvimento Social</u></p> <p>O desenvolvimento social é entendido como processo de elevação do nível de bem-estar da população, que se dá em forma progressiva e paralelamente ao crescimento econômico. A curto prazo, os grupos de baixa renda devem ser beneficiados por medidas de política e programas específicos.</p> <p>III.2. <u>Conceito Implícito de Política Social</u></p> <p>Conjunto de medidas adotadas nos "setores sociais" ou nos "setores econômicos", ou conjuntamente, para beneficiar especialmente populações de "pobreza absoluta" ou regiões carentes; acentua-se seu caráter redistributivo.</p>

(Continua)

(continuação)

1ª FASE: 1964-1967/68	2ª FASE: 1968/69-1973	3ª FASE: DE 1974 EM DIANTE
<p>I.3. Principais Características das "Áreas Sociais"</p> <p>a) <u>Educação</u>: deve preparar os recursos humanos para atender as demandas dos projetos de investimento no campo econômico.</p> <p>b) <u>Habituação</u>: serve para dinamizar o setor de construção, estratégico pela capacidade de reativar o crescimento e a absorção de mão-de-obra desqualificada, e funciona como estabilizador social.</p> <p>c) <u>Saúde</u>: deve conservar os recursos humanos.</p> <p>d) <u>Salários</u>: são vistos como um custo de produção, mais do que como retribuição.</p> <p>e) <u>Previdência Social</u>: deve proteger o trabalhador contribuente e seus dependentes e melhorar sua eficiência e modernização.</p> <p>f) <u>Participação Social</u>: só se admite a participação em benefícios e não nas decisões.</p>	<p>II.3. Principais Características das "Áreas Sociais"</p> <p>a) <u>Educação</u>: deve preparar os recursos humanos para atender às demandas dos projetos de investimento no campo econômico; melhorar a distribuição de renda via emprego e mobilidade social; atender às demandas da maioria da população.</p> <p>b) <u>Saúde</u>: deve conservar os recursos humanos e atender às necessidades individuais de saúde da maioria da população.</p> <p>c) <u>Previdência Social</u>: deve proteger o trabalhador contribuinte e seus dependentes, e tentar sua abrangência maior, bem como uma administração eficaz.</p> <p>d) <u>Distribuição de Renda</u>: através de mecanismos de distribuição indireta, e de preferência sob a forma de poupança forçada.</p> <p>e) <u>Participação Social</u>: admite-se a participação do trabalhador nos benefícios, mas não nas decisões econômicas e políticas.</p>	<p>III.3. Principais Características das "Áreas Sociais"</p> <p>a) <u>Emprego</u>: a política de emprego tende a ser o núcleo da política social por que permite a obtenção da renda, para satisfação das necessidades básicas e, paralelamente, contribui para aumento do PIB. Dada a importância do subemprego e da pobreza no setor informal, deve dar-se prioridade à adoção de medidas de política específicas para a população aí incluída.</p> <p>b) <u>Educação</u>: função principal é atender às demandas de grupos menos protegidos, para se aproximar mais da democratização de oportunidades.</p> <p>c) <u>Saúde</u>: entendida como saúde pública, sua função é atender às necessidades básicas sobretudo da população pobre e montar para ela programas específicos.</p> <p>d) <u>Nutrição</u>: assume papel de redistribuição de renda, fazendo programas voltados aos grupos mais pobres e biologicamente vulneráveis.</p> <p>e) <u>Previdência Social</u>: deve estender-se não só aos trabalhadores, mas a toda a população.</p> <p>f) <u>Distribuição de Renda</u>: inclui-se como sendo o cerne dos programas sociais, sobretudo os destinados à baixa renda bem como preocupação importante das decisões econômicas.</p>

(Continua)

(continuação)

1ª FASE: 1964-1967/68	2ª FASE: 1968/69-1973	3ª FASE: DE 1974 EM DIANTE
<p>I.4. <u>Principais Medidas</u></p> <ul style="list-style-type: none">a) Criação do Sistema Financeiro da Habitação.b) Substituição da estabilidade laboral pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.c) Modificação da política salarial (criação da "fórmula de política salarial").d) Ampliação das oportunidades de educação e treinamento.e) Controle do movimento sindical e transição do sindicato numa agência de prestação de serviços aos associados.	<p>II.4. <u>Principais Medidas</u></p> <ul style="list-style-type: none">a) Criação do MOBIL.b) Criação da CEME.c) Criação do PRORURAL.d) Criação do PROTERRA.e) Criação do PIS/PASEP.f) Correção na fórmula de política salarial para reduzir ou eliminar a perda de poder aquisitivo do trabalhador.	<p>g) <u>Participação Social</u>: admite-se a participação do trabalhador de forma limitada nas decisões econômicas.</p> <p>III.4. <u>Principais Medidas</u></p> <ul style="list-style-type: none">a) Criação do CDS.b) Criação do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS).c) Modificações na política salarial em favor dos grupos mais pobres.d) Modificações na política habitacional em favor dos grupos mais pobres.e) Programas especiais no campo da nutrição, da saúde e do emprego, destinados à população pobre:<ul style="list-style-type: none">- Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN);- Programa de Interiorização das Ações Saúde e Saneamento (PIASS);- Programa de organização dos subempregados autônomos e de aumento da produtividade e da renda dos trabalhadores em microempresas.f) Criação dos Centros Sociais Urbanos (CSU).g) Criação do 14º salário para inscritos no PIS/PASEP há mais de 5 anos e ganhanos até 5 salários-mínimos.h) Programa de Saúde Materno-infantil.

FONTE: A. CABRAL DE ANDRADE, Política Social no Brasil, versão preliminar, Junho de 1977, Brasília, min., p. 109-111. Há modificações secundárias introduzidas pelo Autor.

nos (CNRH) do IPEA (Instituto de Planejamento Econômico e Social), ligado à Secretaria de Planejamento da Presidência da República⁽⁴¹⁾, ressaltando-se de partida três princípios fundamentais:

a) Princípio da igualdade de hierarquia entre o desenvolvimento econômico e o social, e da simultaneidade entre os dois processos. A efetivação deste princípio vem sendo realizada de modo parcial, embora se tenham colocado em ação iniciativas que pelo menos tenderiam a ele, tais como, a instituição do CDS, do FAS, e do orçamento social. Contudo, as preocupações com o problema de energia e com o balanço de pagamentos, bem como com a inflação, tem prejudicado o entusiasmo inicial, com que se lançaram programas redistributivos. Mas já foi um passo importante reconhecer a nível do planejamento que os dois processos são no fundo a mesma coisa e representam o mesmo esforço.

b) Princípio do tratamento privilegiado para os grupos de baixa renda, considerados o objeto principal da política social. Embora este princípio venha sendo praticado dentro de muitos limites, há indícios promissores de alguma influência: falam sua linguagem pelo menos relativamente programas como o PRONAN, o PIASS, o 14º salário do PIS/PASEP, e assim por diante. Uma vez que se reconheceu que a existência da população de baixa renda é um problema alarmante e o centro da questão social, foi colocada a condição primeira para se passar de "objeto" a "sujeito", mesmo porque é maioria da população.

c) Princípio de responsabilidade compartilhada da "área social" e da "área econômica" na solução dos problemas sociais. Este princípio está implícito no II PND, tanto na linha da necessidade de "objetivo próprio" conferida à política social, quanto na linha do reconhecimento da tendência concentradora da política econômica, o que leva à conclusão de que ambas devem pretender o mesmo. Não há política social sem política econômica (porque não se distribui o que não se produz), e não há política econômica sem política social (porque seria exploração politicamente insustentável).

Nesta mesma linha de reflexão, é possível fazer reparos a pelo menos três concepções defeituosas de política social:

a) A primeira, profundamente típica dos países capitalistas, sobretudo subdesenvolvidos, concebe a política social como decorrência natural da política econômica, e com isto, lhe confere

um conteúdo apenas residual. Vimos que esta posição foi bastante marcada nos primeiros planos do período após 1964, notando-se uma mudança de atitude a partir do II PND. As modernas discussões em torno do assunto mostraram à sociedade que é possível haver crescimento econômico acelerado acompanhado de concentração de renda. É puro "economicismo" imaginar que os problemas sociais encontram sua solução apenas na visão econômica.

b) A segunda, típica de algumas mudanças mais bruscas favoráveis ao fator trabalho, concebe a política social como "autônoma", colocando-a "por cima" ou "contra" a política econômica. Esta ótica é falha porque não se pode secundarizar a questão econômica, pelo menos no sentido de ser um instrumento indispensável de redistribuição de renda. Por certo, o crescimento não é fim em si; estritamente ele é meio. Mas é meio indispensável. Conceber uma política social "autônoma" é a maneira segura de a inviabilizar. A linguagem do II PND pode dar margem a este tipo de interpretação, quando fala em "objetivo próprio", embora indubitavelmente não se imagina colocar a política social por cima ou contra a política econômica, mesmo porque esta continua ainda predominante, apesar da tonalidade diferente ao nível do discurso.

c) A terceira, típica da política social de cima para baixo, concebe-a de forma "assistencialista", no sentido de uma dívida por parte do Estado, ou por parte das classes mais favorecidas, ou por parte de instituições assistenciais. Há grupos na população que só podem ser atendidos sob forma assistencial (idosos, crianças, inválidos, excepcionais, pobreza absoluta, etc), mas, na medida do possível, deve ser evitada a doação e ser atingida a capacidade autônoma de acesso aos bens, sobretudo pela via da inserção no mercado de trabalho, donde se retira a renda para satisfazer as necessidades básicas.

O II PND dá condições de entendermos a política social como o esforço de redução das desigualdades sociais. Significa a tentativa de conter a tendência concentracionista do fator capital sobre o fator trabalho, possibilitando a este margem satisfatória de ascensão social. Sendo o condicionante mais fundamental desta o binômio "ocupação-renda", entende-se que o fulcro de ação seja localizado prioritariamente na problemática da inserção no mercado de trabalho, pois é desta inserção que advém a renda.

Este binômio sugere também que a questão deve ser conhecida como de caráter "sócio-econômico", porque o problema não pode ser setorializado, vez que o componente social e o componente econômico formam o mesmo processo de desenvolvimento. A distinção se justifica apenas por razões de divisão de tarefas e de atribuições administrativas. Poderíamos formular o "social" como meta da sociedade, a saber, o atingimento de uma estrutura em que predominem os estratos médios, tornando-se os baixos residuais apenas; o "econômico" se refere à instrumentalização indispensável, porque não há o que distribuir sem crescimento da economia. Embora entre os dois possa haver grande polarização (divergências entre o fator capital e o fator trabalho), na verdade, o bem-estar de uma nação só é concebível com a convergência (ainda que polarizada) de ambas as partes.

Com isto se diz também que qualquer objetivo social visto isoladamente não consegue sustentação suficiente, porque tende a ser apenas assistencialista ou a atender a uma dimensão insignificante do problema. Mas vale o reverso: iniciativas econômicas que não contemplam a meta última de distribuição mais equitativa do acesso aos bens na sociedade tendem a concentrar a renda e, assim, a agravar os problemas sociais e a instabilizar o sistema. Pode-se, então, dizer: não há como reduzir satisfatoriamente as desigualdades sociais sem uma adequação da política econômica a este objetivo.

Nesta linha, a prioridade da Política Social emerge em dois pontos salientes: do ponto de vista da população alvo, trata-se da população de baixa renda; do ponto de vista do tipo de ação, trata-se de uma ação na esfera da ocupação e da renda. Esta perspectiva coincide também com o objetivo da redistribuição da renda, porque a maneira mais eficiente de redistribuição é a garantia de uma ocupação satisfatória, donde se saca uma renda também satisfatória. Este tipo de Política Social é o menos assistencialista, porque não está ligado ao próprio acesso aos bens, mas às condições de acesso, conferindo auto-sustentação econômica através do emprego.

As outras dimensões ditas sociais não perdem a importância, mas passam a ser catalizadas por este objetivo prioritário (não exclusivo). Conforme o próprio II PND reconhece, a poluição mais contundente do país é a da pobreza (II PND, p. 92), assumindo, assim, o lastro sócio-econômico como questão principal. A mortalidade infantil é em primeiro lugar uma questão de pobreza, ligada a condições insatisfatórias de higiene ambiental e à subnutrição. O baixo rendimento

escolar dos primeiros anos de escolaridade está mais ligado às características sócio-econômicas da clientela, do que a deficiências de estilo pedagógico. A garantia real de compra da casa própria é a situação ocupacional da família, não os prazos dilatados ou os juros baixos do BNH, embora isto ajude muito. O problema fundamental do menor abandonado não é educação, mas a pobreza da família onde foi gerado. E em termos de recursos humanos, a questão principal não é a profissionalização, mas a geração de novos e melhores postos de trabalho⁽⁴²⁾.

Temos que o subdesenvolvimento pode ser reduzido simpli-
ficadamente às suas características insatisfatórias do mercado de trabalho, e dentro disto, ao problema do subemprego. Subemprego significa uma inserção sócio-economicamente deficiente no mercado de trabalho, ou seja, incapaz de proporcionar renda acima dos limites da subsistência, ou, por outra, incapaz de mobilidade vertical. Existe um desequilíbrio estrutural entre os fatores capital e trabalho. O dinamismo econômico não acompanha em ritmo suficiente o crescimento da mão-de-obra; esta é na maior parte semi ou desqualificada. A convergência entre ambos fica muito dificultada, como se pode ver pela estrutura de atividade do país (dados de 1973 do IBGE): 41% das pessoas ativas estavam na agricultura; as atividades industriais mal chegavam aos 20%, restando nada menos de 39% nas atividades terciárias. Temos aí o retrato do subdesenvolvimento: será impossível reter tanta população na agricultura (São Paulo já estava por volta dos 15% em 1973), o que significa que pelo menos metade dela acudirá à cidade. Aí, porém, encontra tanto um secundário restrito, quanto um terciário inchado. A absorção no mercado de trabalho só poderá ser insatisfatória, e a necessidade do "mercado informal" fala exatamente esta linguagem: gente que inventa como pode sua estratégia de sobrevivência. Os dados sobre a população de baixa renda repisam isto: em 1972 (dados do IBGE) teríamos ainda 38% de Unidades de Consumo ganhando até 1 (hum) Salário-Mínimo mensal. Ora, este dado mais esconde do que revela a realidade, porque não há família que consiga sobreviver com tal poder aquisitivo, mesmo levando em conta a restrição de que neste estrato se incluíam Unidades de Consumo isoladas, não constituindo família. Surge, assim, a necessidade de complementação da renda, uma prática que deve ser importante, mas que não aparece nos dados de modo adequado.

Sem maiores aprofundamentos, isto basta para indicar a questão mais fundamental da Política Social, e que, a estas alturas, não difere da Política Econômica: gerar novos e melhores postos de trabalho, e melhorar os já existentes. É central acentuar que o II PND reconhece isto com extrema clareza, ao se colocar a necessidade

de distribuição da renda e de conferir à Política Social "objetivo próprio" (p. 71), não mais à deriva das pressões e dos resultados econômicos. Assim, continuam importantes as ações setoriais em educação, saúde, preparação da mão-de-obra, etc, mas mais importante que tudo isto é a inserção satisfatória no mercado de trabalho e a orientação do processo produtivo de modo a se adequar às necessidades básicas da população pobre, a par dos desafios tecnológicos.

Resumindo:

- i) Política Social é entendida como esforço de redução das desigualdades sociais. Por isto, sua clientela prioritária será a população de baixa renda e sua intenção fundamental é a redistribuição da renda e da riqueza.
- ii) Política Social não pode ser vista dissociada da Política Econômica, porque o problema é sócio-econômico; é apenas assistencialista ou mesmo inviável qualquer iniciativa isolacionista.
- iii) A ascensão social é condicionada principalmente pelo binômio "ocupação/renda", donde se deriva que a preocupação prioritária deve ser a inserção mais satisfatória no mercado de trabalho.
- iv) A maneira mais eficaz de redistribuição da renda e de redução das desigualdades sociais será uma política que incida prioritariamente na dinâmica do mercado de trabalho e no estilo de desenvolvimento sócio-econômico (mais voltado para o consumo básico da maioria do que para o consumo conspícuo de uma minoria, ou voltado para fora). A política social setorial não fica desmerecida, mas passa a ser catalizada pela política globalizante do emprego e da renda.
- v) Toda Política Social que não redistribuir renda, pelo menos indiretamente, ou não se constituir num instrumento de possível ascensão social da população mais pobre, não será "social", mesmo que seja atividade em educação, saúde, etc.

(NOTAS DA PRIMEIRA PARTE)

- (1) M. H. SIMONSEN & R. de O. CAMPOS, A nova economia brasileira, Livr. José Olympio Ed., Rio, 1974, p. 61.
- (2) O Plano de Ação Econômica do Governo - 1964-1966, é citado na segunda edição, Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, Síntese, Documentos EPEA - Nº 1, maio de 1965.
- (3) CASTELLO BRANCO, Mensagem ao Congresso Nacional, 1965, p. 95. A. CABRAL DE ANDRADE, Política Social no Brasil, versão preliminar, Junho de 1977, Brasília, mim., p. 112 ss.
- (4) G. -A. FIECHTER, O regime modernizador do Brasil - 1964/1972, Fundação Getúlio Vargas, Rio, 1974, p. 76.
- (5) Id., ib., p. 74.
- (6) Id., ib., p. 76.
- (7) Id., ib., p. 89.
- (8) M. H. SIMONSEN & R. de O. CAMPOS, A nova economia brasileira, op. cit., p. 62.
- (9) Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social - 1967-1976, é citado na edição do Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, versão preliminar, Março de 1967. Quando usamos a citação "Plano Decenal" simplesmente, referimo-nos ao Volume I, Visão Global, Estrutura Geral e Estratégia de Desenvolvimento. Quando se trata de outros volumes, isto vem dito na citação.
- (10) G. -A. FIECHTER, O regime modernizador do Brasil, op. cit., p. 173.
- (11) D. SENGHAAS e o., Análise de sistemas, tecnocracia e democracia, Ed. Tempo Brasileiro, Rio, 1974. L. C. BRESSER PEREIRA, Tecnoburocracia e contestação, Ed. Vozes, Petrópolis, 1972. C. E. MARTINS, Tecnocracia e capitalismo, Ed. Brasiliense, 1974. Id., A tecnocracia na história, Ed. Alfa-omega, S. Paulo, 1975. Id., Estado e capitalismo no Brasil, Editora Huicitec, S. Paulo, 1977. P. DEMO, Da burocracia à administração total, Centro João XXIII, Rio, 1972, mim.
- (12) G. -A. FIECHTER, op. cit., p. 175.
- (13) Id., ib., p. 178.
- (14) M. H. SIMONSEN & R. de O. CAMPOS, op. cit., p. 64-65.

- (15) Programa Estratégico de Desenvolvimento - 1968-1970, citado na versão preliminar do Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, Junho de 1968, Vol. I e II, Estratégia de Desenvolvimento e Estrutura Geral.
- (16) M. H. SIMONSEN & R. de O. CAMPOS, op. cit., p. 65.
- (17) G. -A. FIECHTER, op. cit., p. 186.
- (18) M. H. SIMONSEN & R. de O. CAMPOS, op. cit., p. 65.
- (19) G. -A. FIECHTER, op. cit., p. 186.
- (20) Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, Diretrizes de Governo: Programa Estratégico de Desenvolvimento, Departamento de Imprensa Nacional, Julho de 1967, p. 19-22. O. IANNI, Estado e Planejamento econômico no Brasil (1930-1970), Civilização Brasileira, Rio, 1971, p. 243.
- (21) M. H. SIMONSEN & R. de O. CAMPOS, op. cit., p. 66-67.
- (22) L. KOWARICK, Estratégias do planejamento social no Brasil, CADERNOS CEBRAP 2, CEBRAP, S. Paulo, mimeo., p. 40.
- (23) A. CABRAL DE ANDRADE, Política social no Brasil, op. cit., p. 122.
- (24) Metas e Bases para a Ação de Governo, citado na edição da Presidência da República, Setembro de 1970.
- (25) M. H. SIMONSEN & R. de O. CAMPOS, op. cit., p. 68.
- (26) G. MARTINE & J. C. P. PELIANO, Os migrantes nos mercados de trabalho metropolitano, Relatório Técnico nº 32, MINTER/CNRH, publicado pelo IPEA, 1978.
- (27) P. DEMO, Programa de Integração Social, in: Comunicado Mensal da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), Janeiro de 1972, p. 27-46.
- (28) A. CABRAL DE ANDRADE, Política Social no Brasil, op. cit., p. 140-142. Entre os programas similares surgidos posteriormente, citam-se: POLONORDESTE, POLAMAZÔNIA, PROJETO SERTANEJO, etc.
- (29) I Plano Nacional de Desenvolvimento, citado na edição República Federativa do Brasil, dezembro de 1971.
- (30) M. H. SIMONSEN & R. de O. CAMPOS, Formas criativas no desenvolvimento brasileiro, Editora APEC, Rio, 1975. O. S. LORENZO-FERNANDES, A evolução da economia brasileira, Ed. Zahar, Rio, 1976. B. SINGER, A crise do "milagre", Ed. Paz e Terra, Rio, 1976. E. BACHA, Os mitos de uma década, Ed. Paz e Terra, Rio,

1976. Id., Política econômica e distribuição de renda. Ed. Paz e Terra, Rio, 1978. J. P. dos REIS VELLOSO, Brasil: a solução positiva, Abril-Tec Ed., S. Paulo, 1978.

- (31) H. JAGUARIBE, Brasil: crise e alternativas, Ed. Zahar, Rio, 1974. C. FURTADO, Análise do "modelo" brasileiro, Civilização Brasileira, Rio, 1972. M. da C. TAVARES, Da substituição de importações ao capitalismo financeiro, Ed. Zahar, Rio, 1972. N. W. SODRÉ, Brasil: radiografia de um modelo, Ed. Vozes, Petrópolis, 1975. Id., O que se deve ler para conhecer o Brasil, Civilização Brasileira, 5ª edição, Rio, 1976. F. H. CARDOSO & E. FALETTO, Dependência e desenvolvimento na América Latina, Ed. Zahar, Rio, 1970.
- (32) II Plano Nacional de Desenvolvimento - 1974-1979, citado na edição da República Federativa do Brasil, Setembro de 1974.
- (33) P. DEMO, Desenvolvimento e política social no Brasil, Ed. Tempo Brasileiro, Rio, 1978. Id., Planejamento social - retrospectiva e prospectiva, in: Revista Forum, Fundação Getúlio Vargas, 1979. Id., Política social do II PND, Brasília, mim., 1976.
- (34) P. DEMO, Desenvolvimento e política social no Brasil, op. cit. A. C. DE ANDRADE, Política social no Brasil, op. cit. P. DEMO, Usos e limites dos indicadores conjunturais - visão social, 1ª ENIC/MANAUS, SUDAM, Outubro de 1978, mim. Id., Programa de Cidades de Porte Médio, Seminário do CINTERFOR, México, Setembro de 1978. Id., Qualidade ou quantidade de vida?, Seminário sobre Necessidades Humanas, Centro Latino Americano de Economia Humana (CLAEH), Montevideo, Julho de 1978, mim. Id., Redistribuição da renda, Encontro Nacional do SENAC, Blumenau, Novembro de 1978, mim. Id., Menor abandonado - algumas questões do ponto de vista da política social, Conferência na ADESG/Brasília, 1978, mim. Id., Programa Nacional dos Centros Sociais Urbanos - uma discussão preliminar, PNCSU/BRASÍLIA, 1977, mim. Id., Desenvolvimento e política social no Brasil, Conferência no Seminário sobre Pobreza Urbana, Mestrado de Desenvolvimento Urbano, UFPE, Dezembro de 1978, mim.
- (35) P. DEMO, Elementos para estudo do subemprego, in: Síntese, Nº 10, p. 91-148. F. S. O'BRIEN & C. L. SALM, Desemprego e subemprego no Brasil, in: Revista Brasileira de Economia, 1970,

V. 24, nº 4. H. HOFFMANN, Desemprego e subemprego no Brasil, Ed. Ática, S. Paulo, 1977. P. DEMO, Subsídios para a caracterização sócio-econômica da prestação de serviços, Centro João XXIII, Rio, 1975, mim. Id., Salário em bens, Centro João XXIII, Rio, 1975, mim. Id., e o., Pesquisa de indicadores sociais, 5 vol., Centro João XXIII, Rio, 1974, mim.

- (36) J. P. dos REIS VELLOSO, Brasil social, Depoimento na Comissão Parlamentar de Inquérito sobre Política Salarial, Câmara dos Deputados, 24.09.75.
- (37) Id., ib.
- (38) G. M. DIAS, Depois do latifúndio, Ed. Tempo Brasileiro, Rio, 1978.
- (39) C. G. LANGONI, Distribuição de renda e desenvolvimento econômico, Ed. Expressão e Cultura, Rio, 1973. R. TOLIPAN & A. C. TINELLI (org.), A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento, Zahar, Rio, 1975. R. A. COSTA, Distribuição da renda pessoal no Brasil, Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio, 1977.
- (40) E. FISCHLOWITZ, Fundamentos da política social, Agir, Rio, 1964. H. JAGUARIBE, Introdução do desenvolvimento social, Ed. Paz e Terra, Rio, 1978. P. DEMO, Desenvolvimento e política social no Brasil, Ed. Tempo Brasileiro, Rio, 1978.
- (41) Veja trabalhos de Antônio Cabral de Andrade, Roberto Cavalcanti de Albuquerque, José Carlos P. Peliano, George Martine, Pedro Demo, e outros.
- (42) P. DEMO, Desenvolvimento e política social, op. cit., cfr. cap. sobre "Para uma política social do trabalho", p. 215 ss.

SEGUNDA PARTE: O NÍVEL DA EXECUÇÃO
PRINCIPAIS POLÍTICAS IMPLEMENTADAS

Nesta parte tentaremos oferecer um retrato selecionado e abreviado da execução de políticas no período em questão. Claramente, trata-se de uma análise aproximativa, muitas vezes restringida por causa da própria deficiência dos dados disponíveis, outras vezes reduzida devido à necessidade de escolher algumas entre muitas iniciativas, dentro do contexto muito amplo de ações na área social. Pode-se afirmar, todavia, que a partir de 1974 os relatórios de atividade alcançaram nível consideravelmente superior aos dos anos anteriores, que muitas vezes não passam de descrições verbais e da apresentação de dados relativos ao desempenho físico-financeiro; com isto fica quase impossível avaliar até que ponto as políticas atingiram os beneficiários, realizando o que se havia previsto ou planejado⁽¹⁾. Deve-se ter em mente que o interesse por indicadores sociais começou a se sedimentar apenas depois de o II PND entrar em vigor, podendo-se hoje observar sua produção e utilização em escala mais ou menos nacional, de acordo com a capacidade técnica das Secretarias de Planejamento dos Estados e Municípios mais fortes. Embora muito tenha que ser feito nesta área, principalmente em se tratando de um país muito vasto e desequilibrado sócio-economicamente, será válido constatar que a partir de 1974 dispomos de informações bastante melhoradas, sobretudo na linha de representar não só a ótica do gestor dos programas, mas sobretudo a ótica dos beneficiários⁽²⁾.

Esta é a razão também, porque nos dedicamos sempre a analisar mais de perto a implementação recente das políticas sociais, além de representar esta última fase a mais interessante do ponto de vista definido no II PND em termos de desenvolvimento social. A cobertura feita aqui é parcial, também porque não chegamos a estudar mais profundamente as consequências sociais de medidas econômicas, por exemplo, das modificações introduzidas no imposto de renda de pessoas jurídicas e físicas, das tentativas de solucionar o problema da energia, da adoção de determinadas componentes tecnológicas na industrialização, e assim por diante.

1. DESEMPENHO DE ALGUNS MECANISMOS MAIORES

Por mecanismos maiores entendemos aqueles de cunho geralmente intersetorial, não alocados em determinados setores sociais clássicos e tendencialmente voltados para a totalidade da população.

a) O Conselho de Desenvolvimento Social - CDS

Instituído em outubro de 1974, o CDS tem como finalidade principal assessorar o Presidente da República na formulação da política social e na coordenação das atividades dos Ministérios interessados, segundo a orientação geral definida nos planos nacionais de desenvolvimento. É presidido pelo Presidente da República e integrado pelos Ministérios da Educação e Cultura (MEC), da Saúde (MS), do Interior (MINTER), do Trabalho (MTb) e da Previdência e Assistência Social (MPAS), tendo como Secretário-Geral o Ministro Chefe da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN).

A articulação entre o CDS e o Conselho de Desenvolvimento Econômico (CDE), criado anteriormente, e, como consequência, entre a política social e a política econômica, estaria assegurada:

- i) pelo fato de ambos os Conselhos terem os planos nacionais de desenvolvimento como orientadores de sua ação;
- ii) por terem os dois Conselhos um nexos formal, através do Presidente da República, que os preside, e do Ministro Chefe da SEPLAN, que os secretaria;
- iii) pela possibilidade de reuniões conjuntas dos dois Conselhos, quando necessárias ou convenientes.

Desde sua criação até ao ano de 1978, o CDS aprovou número considerável de programas, particularmente até 1976, tendo a seguir seu ritmo bastante desacelerado pelas preocupações econômicas que dominaram a cena nacional. Entre os programas aprovados, podemos destacar:

- i) Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), que constitui um dos principais mecanismos de financiamento de programas e projetos na área social (outubro de 1974);

ii) Programa de Desenvolvimento Social do Nordeste (novembro de 1974) caracterizando uma estratégia para a região, nos campos de emprego, educação, treinamento, saúde e nutrição, saneamento, integração social e desenvolvimento social e urbano, e, ao mesmo tempo, destinando recursos específicos;

iii) Reformulação dos mecanismos financeiros do Sistema Financeiro da Habitação (dezembro de 1974), pela qual ficou estabelecida, de modo mais rigoroso, a prioridade a ser atribuída pelo BNH às populações de baixa renda. A partir de 1975, passou-se a devolver uma percentagem do total dos pagamentos efetuados pelos mutuários (maior no caso dos de baixa renda) e a usar taxas mais reduzidas de juros, juntamente com prazos ampliados para a compra de casa própria;

iv) Sistema Nacional de Saúde (fevereiro de 1975), que definiu as competências de cada Ministério no campo da saúde, a articulação dos níveis federal, estadual e municipal e a necessidade de elaboração de programas regionais integrados de saúde pública;

v) Ação Sanitária para o Nordeste (fevereiro de 1975), que, com base em estudo detalhado da situação sanitária do Nordeste, propôs diretrizes de política e aprovou programas de proteção à saúde coletiva (erradicação da malária, controle da esquistossomose, da tuberculose, das doenças transmissíveis evitáveis por imunizantes, etc), programa de assistência médico-sanitária e outros programas especiais (saúde mental, saúde materno-infantil, nutrição etc);

vi) Nova Sistemática do Plano Nacional de Saneamento (março de 1975), visando a ampliar a ação do PLANASA, a partir de 1971, sobretudo no sentido do atendimento aos Municípios mais pobres do País;

vii) Unificação do PIS com o PASEP (junho de 1975), que também alterou os seus critérios de distribuição, no sentido de proporcionar, a partir do exercício de 1977, um salário mínimo adicional, por ano, a todos os cadastrados com cinco anos ou mais de participação, desde que tenham renda inferior a cinco salários mínimos;

viii) Criação do Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos (CSU) (junho de 1975), com a finalidade de construir, até 1979, 600 Centros Sociais em áreas urbanas, buscando obter maior integração social das cidades através de ações nas áreas da educação e cultura, saúde e nutrição, trabalho, previdência e assistência social, recreação e lazer;

ix) Instituição do Sistema de Indicadores Sociais (junho de 1975), visando à produção de informações para o planejamento social e buscando instrumentos adequados para a avaliação das políticas sociais.

x) Plano Básico de Ação Sanitária para a Amazônia (agosto de 1975), com os mesmos objetivos do anteriormente aprovado para o Nordeste;

xi) Organização das Ações de Vigilância Epidemiológica (agosto de 1975), visando a garantir a imunização da população, a notificação compulsória de doenças contagiosas e a articulação das ações de vigilância;

xii) Reformulação dos Conselhos Deliberativos das Regiões Metropolitanas (setembro de 1975), com a finalidade de dinamizar o programa em torno das Regiões Metropolitanas;

xiii) Criação do Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano (FNDU) (setembro de 1975), visando a estabelecer os mecanismos financeiros adequados à execução da política nacional de desenvolvimento urbano;

xiv) Estabelecimento do Sistema Nacional de Transportes Urbanos (setembro de 1975) e criação da Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos (EBTU);

xv) Ação do Governo na Área do Trabalho (setembro de 1975), propondo diretrizes para o setor e destinando-lhe recursos. Define a orientação a ser seguida nos campos de preparação do homem para o trabalho (programas de treinamento), emprego, retribuição ao trabalho; proteção ao trabalhador empregado; coordenação das relações de trabalho e apoio técnico em geral;

xvi) Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN) (fevereiro de 1976), concentrado em três grandes linhas: suplementação alimentar a gestantes, nutrizes e crianças de 0 a 6 anos e escolares; racionalização do sistema produtor de alimentos, com ênfase no estímulo ao pequeno produtor; atividades de complementação e apoio (combate às carências nutricionais; apoio à pesquisa, capacitação de recursos humanos, infra-estrutura de distribuição de alimentos);

xvii) Incentivos fiscais do Imposto sobre a Renda para Programas de Alimentação do Trabalhador (fevereiro de 1976), com prioridade para o trabalhador de baixa renda;

xviii) Programa de Saneamento Ambiental (março de 1976), com o objetivo de modificação dos atuais padrões sanitários, elevação do rendimento econômico e melhoria do bem-estar social das populações ur

banas ou em processo de urbanização. Compreende a elaboração de estudos e projetos, bem como a execução de obras de proteção de margens de rios contra a erosão, canalização com revestimentos, galerias em concreto armado, pontes, medicamentos e demais serviços complementares;

xix) Programa Especial de Controle da Esquistossomose (PECE) (julho de 1976), destinado a controlar a esquistossomose no País, mediante terapêutica específica, complementada por atividades intensivas de educação sanitária e saneamento, bem como pela adoção de medidas de combate aos caramujos hospedeiros, intermediários do esquistossoma;

xx) Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento no Nordeste (PIASS) (agosto de 1976), que tem por objetivo dotar as comunidades do interior do Nordeste - cidades, vilas e povoados com população de até 20 mil habitantes - de estrutura básica de saúde pública, de caráter permanente e de complexidade crescente;

xxi) Programa de Saúde Materno-infantil (julho de 1977), cujo objetivo central é contribuir para a redução da morbidez e da mortalidade do grupo materno-infantil, incluindo: assistência materna (à gestante, ao parto, ao puerpério, doenças ginecológicas, planejamento familiar); assistência à criança e ao adolescente (criança menor de 5 anos, grupo etário de 5 a 19 anos); expansão da assistência materno-infantil; suplementação alimentar, educação para a saúde e capacitação de recursos humanos;

xxii) Financiamento para Operações do FAS em Áreas Prioritárias (julho de 1977);

xxiii) Plano de Aplicação dos Recursos do PRONAN (julho de 1977);

xxiv) Aprovação de Recursos do FAS ao PRONAN (julho de 1977);

xxv) Destinação de Recursos do FAS ao MEC, MS e MPAS (fevereiro de 1978).

Dos programas e medidas de política aprovados pelo CDS, destacam-se os seguintes principais aspectos:

- . a quase totalidade dos programas se orienta para atender prioritariamente as populações de baixa renda;

- . salvo no caso do PRONAN e do PIS/PASEP, os programas procuram, em geral, atender às populações de baixa renda através do fornecimento de bens e serviços de tipo social: saúde, saneamento, educação, lazer, etc;
- . as áreas de saúde, nutrição, saneamento e desenvolvimento urbano são aquelas em que se concentra a maioria dos programas aprovados.

b) Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS)

Criado em fins de 1974, é administrado pela Caixa Econômica Federal (CEF), com a finalidade de dar apoio financeiro à expansão das atividades sociais, tanto no setor público, quanto no setor privado. O custo das operações financeiras do FAS é, em parte subsidiado, uma vez que um terço dos seus recursos têm custo zero e os dois terços restantes são recursos onerados por correção monetária, mais 6% ao ano de juros; tais recursos provêm em parte de loterias esportivas e sua manipulação permite a aplicação em cinco faixas de prioridade crescente, da seguinte forma:

- . faixa I: correção monetária plena, mais 6% ao ano de juros;
- . faixa II: 80% da correção monetária, mais 6% ao ano de juros;
- . faixa III: 60% da correção monetária, mais 6% ao ano de juros;
- . faixa IV: 40% da correção monetária, mais 6% ao ano de juros;
- . faixa V: 20% da correção monetária, mais 6% ao ano de juros.

Os projetos são examinados por um Grupo Técnico Especial (GTE), integrado por representantes da área social, incluindo SEPLAN e CEF. Uma vez aprovados pelo GTE, passam por uma análise econômico-financeira e, só então, são submetidos à diretoria da CEF, que os encaminha à contratação, se for o caso. São consideradas prioritárias para as faixas mais subsidiadas os projetos que atendam:

- . áreas periféricas ou deprimidas dos grandes centros urbanos;
- . cidades com população inferior a 50 mil habitantes;

TABELA 1

BRASIL: FAS - MOVIMENTO DAS OPERAÇÕES REALIZADAS, POR EXERCÍCIO

(Cr\$ milhões 78)

PERÍODOS	G.T.E.		APROVADOS DIRETORIA		CONTRATADAS		RECURSOS LIBERADOS Cr\$ milhões
	Quantidades Solicitadas	Quantidades Aprovadas	Quantida de	Cr\$ Milhões	Quantida de	Cr\$ Milhões	
1975	939	378	20	2 051	9	588	232
1976	1 048	1 041	284	16 071	180	15 035	3 225
1977	1 036	500	215	11 201	227	6 462	5 488
1978	205	91	8	174	13	314	4 442
TOTAL	3 228	2 010	527	29 497	429	22 399	13 417

FONTE: CEF - FAS

- . áreas onde se executam grandes projetos de interesse governamental (construção de hidroelétricas, de pólos industriais, etc).

Até o final de 1978, o FAS havia recebido 3 228 pedidos de financiamento, num valor superior a Cr\$ 57 bilhões (preços correntes). Os pedidos do setor público e do setor privado equivalem-se, em termos de valor. Aprovados pela Diretoria da CEF foram 527 propostas, no valor de Cr\$ 29,5 bilhões, sendo que 429 já tinham sido contratadas, no valor de Cr\$ 22,4 bilhões, estando 98 em processo de contratação (Tabela I). Embora em termos de número, 78% do total representassem projetos da área privada, os 22% do setor público absorveram 73% do total de recursos, predominando a área da educação, com 67% do valor das aprovações. Em segundo lugar vem a área da Saúde.

Cabe ainda registrar que o FAS mantém conta especial que recebe e transfere as dotações federais destinadas ao PNCSU, além de aplicar aí recursos próprios, sob a forma de financiamentos. Atua, também, com recursos do MEC, como agente financeiro do Programa de Crédito Educativo.

Entre os problemas afetos ao FAS podemos destacar a dificuldade de agir através de critérios claros de prioridade, face ao assédio sofrido por parte do setor público e privado, bem como o relativo desvio de sua finalidade, na medida em que passou a servir, em muitos casos, como substituto orçamentário de atuações ministeriais, em vez de servir como fonte específica de recursos para fins prioritários específicos, na linha do atendimento às populações mais pobres.

c) PIS/PASEP

A unificação do Programa de Integração Social e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público, ocorrida em julho de 1976, não afetou os saldos existentes nas contas individuais de cerca de 23 milhões de trabalhadores e servidores públicos cadastrados, cujo total correspondeu a um patrimônio líquido de Cr\$ 74,7 bilhões (preços de 1978), no encerramento do ano fiscal 1975/1976 (junho). Este montante da arrecadação ano a ano coloca o PIS/PASEP como um dos maiores fundos de participação existentes no País, proveniente em parte das empresas, e em parte do Governo. A parte das empresas é constituída do percentual de 0,5 sobre o faturamento, e a parte do Governo é constituída do percentual de 5,0 sobre o imposto devido de renda, canalizadas ambas para a constituição do fundo.

TABELA II
BRASIL: EVOLUÇÃO DO PIS/PASEP

INFORMAÇÕES	1974	1978
Arrecadação bruta (Cr\$ bilhões de 1978)	25,4	42,5
- Crescimento (%)	-	67,3
Cadastrados (milhões)	17,5	26,7
- Crescimento (%)	-	52,6
Beneficiários do abono sala- rial (milhões)		8,7

FONTE: IPEA

A arrecadação bruta cresceu entre 1974 e 1978 de 67.3 % e os cadastrados em 52.6%. Mas o fato mais importante a ressaltar é a distribuição, a partir do exercício financeiro iniciado em julho de 1976, de um abono salarial, a cada participante com mais de 5 anos de cadastramento e percebendo até 5 salários mínimos mensais, equivalente ao salário mínimo regional. Em 1978 a soma dos beneficiários atingiu a 8,7 milhões.

Embora se possa criticar esta iniciativa, porque o acréscimo de um salário mínimo regional por ano significa muito pouco para o contingente de trabalhadores que ganham até 5 salários mínimos mensais, não se constituindo num impacto apreciável sobre a melhoria do poder aquisitivo, na verdade traduz um empenho tentativo de favorecer as populações pobres. É preciso ainda ressaltar que existem controvérsias sobre a possibilidade de descapitalização do fundo, bem como sobre sua característica de poupança forçada, já que seu saque só é facultado nos casos de casamento, aposentadoria, falecimento ou invalidez. De todos os modos, a introdução do que se chamou "14º salário" reduziu um pouco a finalidade mais econômica do que social do fundo.

d) Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)

Criado em 1967, teve duas significações principais: a primeira foi a de substituir a Lei da Estabilidade do trabalhador,

através da qual adquiria, após 10 anos de ligação ininterrupta a uma empresa, condições de estabilidade muito favoráveis; a segunda, foi a de viabilizar o BNH, que encontrou nele a disponibilidade financeira necessária.

Num primeiro momento, a criação do FGTS representou para as empresas um aumento considerável dos encargos sociais, porque passaram a depositar para cada trabalhador um acréscimo correspondente a 8% do respectivo salário; mas num segundo momento, a iniciativa talvez tenha favorecido mais ao empresário que ao trabalhador, porque a partir daí a dispensa se tornou um expediente facilitado, contribuindo para aumentar a rotatividade da mão-de-obra. Neste sentido, o FGTS traz embutido em si um vício típico de programas similares: favorece muito mais ao trabalhador de alta renda, porque este é tendencialmente estável e raro, enquanto que o trabalhador pobre, na medida em que muda constantemente de local de trabalho e em que cada vez saca o que tem no fundo, além de ser abundante, apropria-se de quantias muito pequenas e chega à aposentadoria sem ativo. No caso de estabilidade, o FGTS significa o acréscimo de um salário por ano (8% ao mês, em 12 meses, mais o 13º salário), ou seja, numa vida ativa de 30 anos o montante corresponderia a pelo menos 30 salários respectivos. Inicialmente o BNH pagava 6% de juros ao ano, além de correção monetária; tais juros foram, depois, reduzidos a 3% ao ano e a correção monetária feita apenas anualmente, significando grande prejuízo para o trabalhador pobre, porque muda facilmente de emprego durante um ano; hoje temos correção monetária trimestral. Em si, o acesso ao fundo só é possível no caso de dispensa sem justa causa, mas não havendo grande ônus para o empregador, a dispensa pode ser forjada pelo próprio empregado, a fim de ter acesso ao fundo. Sendo também uma poupança forçada, o fundo é disponível, além disto, nos casos clássicos: compra de casa própria, aposentadoria, etc.

Como os dados da Tabela III mostram, o FGTS é o maior fundo social do País: a arrecadação bruta atingia a Cr\$ 146,1 bilhões em 1978. Contudo, os ressarcimentos aumentam proporcionalmente, alcançando a 51.8% do total arrecadado em 1978. O total de contas vinculadas chegava em 1978 a 37,1 milhões, e, embora haja aí casos de dupla contagem, este número é considerável, tendo crescido, de 1973 para 1978 de 42.1%.

A aplicação do FGTS na área da política habitacional é justificada pelo fato de a construção civil ser absorvedora de mão-

TABELA III
BRASIL: RESULTADOS FÍSICO-FINANCEIROS DO FGTS

(Cr\$ milhões 78)

PERÍODOS	FLUXOS NO PERÍODO			2/1 (%)	SALDOS EM FINAL DE PERÍODO			2/1 (%)
	Arrecadação Bruta	Ressarcimentos	Arrecadação Líquida		Arrecadação Bruta	Ressarcimentos	Arrecadação Líquida	
1974	34 981	14 967	20 014	42,8	111 737	45 552	66 185	40,8
1975	41 657	19 376	22 281	46,5	129 055	55 006	74 049	42,6
1976	44 246	22 426	21 820	50,7	135 622	61 372	74 250	45,3
1977	48 636	25 167	23 469	51,7	143 704	68 188	75 516	47,5
1978 (*)	52 645	26 553	26 092	50,4	146 126	75 653	70 473	51,8

FONTE: Boletim do Banco Central do Brasil

NOTA : (*) Estimativas

de-obra desqualificada. Isto não deixa de ter sua razão. Contudo, parece tornar-se imperioso uma revisão pelo menos relativa do fundo, tanto no sentido de dificultar mais a dispensa do empregado, como no sentido de usos alternativos, particularmente na busca de impactos mais distributivos. Se colocarmos o FGTS ao lado do PIS/PASEP e do FAS, podemos facilmente ver que o País dispõe de fontes privilegiadas de recursos para a área social. De algum modo, o maior problema não estaria na formação de recursos, mas na sua aplicação. Não seria impossível imaginar a introdução de mecanismos que privilegiassem diretamente ao trabalhador mais pobre, deixando os assalariados de alto nível com uma participação apenas residual no fundo. Ao mesmo tempo, poderia ser aplicado, pelo menos em parte, na formação de uma estratégia de proteção ao desemprego ou de geração de postos de trabalho.

e) Banco Nacional de Habitação (BNH)

O período 1964-1973 corresponde à fase de instalação do BNH e do início da implantação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH). Promoveu-se então a criação e a instalação das primeiras Companhias de Habitação (COHAB) e Cooperativas Habitacionais, sendo ambas consideradas "área de interesse social". Na verdade, apenas a primeira é tipicamente social, no sentido de se voltar ao atendimento da população de baixa renda; a segunda pode incluir cooperativados de salários mais altos. A partir de 1968 o entendimento do problema habitacional passou a englobar também a questão do saneamento básico e a partir de 1970 criou-se o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA).

Por volta de 1972/73 começou a aumentar a preocupação com as populações pobres, que encontram na própria pobreza o grande empecilho para sua inclusão nos programas habitacionais, embora o BNH, desde seu início, se comprometesse mais que tudo com elas. Em 1973 instituiu-se o Plano Nacional da Habitação Popular (PLANHAP), destinado às famílias entre 1 e 3 salários mínimos mensais; diante da dificuldade de incluir a estas famílias no programa, atualmente o teto de 3 salários mínimos passou para 5, o que significa, no fundo, reconhecer que uma parcela da população é financeiramente incapaz de ser acolhida nos esquemas do BNH, que tem sempre o compromisso de remunerar o capital. Esta remuneração pode ser feita onerando mais as faixas altas de salário e chegando mesmo a juros negativos nas faixas pobres; mas há um limite intransponível.

A par da devolução parcial das prestações, após 1974, é importante a criação do Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB), como opção para atendimento a famílias de renda baixa. Na verdade, significou um passo corajoso do BNH, ao reconhecer que muitas famílias não conseguiriam ir além da aquisição do lote, restando-lhes, em termos de moradia, a construção de uma "favela". Talvez se possa mesmo dizer que o BNH, particularmente no período após 1974, quase esgotou o cabedal de inventividade financeira e jurídica para favorecer a população pobre: diminuiu juros, aumentou prazos de pagamento, fez devoluções, etc. A Tabela IV mostra que, apesar do esforço, o favorecimento da população pobre ainda não atingiu níveis satisfatórios.

A Carteira de Operações de Natureza Social (COS), onde se destacam as Companhias de Habitação (COHAB), tem aumentado sua participação relativa nos financiamentos habitacionais, de 25.4% até 1973, para 42.1% entre 1974 e 1978. A Carteira de Programas Habitacionais (CPH), onde se destacam as Cooperativas tem diminuído sua participação relativa, não tendo acontecido o mesmo no caso de financiamentos de maior valor (caso do SBPE - Sociedade Brasileira de Poupança e Empréstimo - baseada na poupança voluntária, sobretudo Caderneta de Poupança da CEF). Assim, dos 2 milhões de financiamentos habitacionais feitos até 1978, apenas 54.0% estariam na área de interesse social, e somente 33.9% na COS. Por outra, não se pode deixar de reconhecer que no período de 1974/1978 se fizeram mais financiamentos que durante os 10 anos do período anterior (1964/1973). Embora até 1978 se tivessem financiado apenas 24 mil lotes urbanizados, é válido afirmar que a consciência social do BNH se aprimorou consideravelmente na gestão última, podendo-se ressaltar ainda todos os esforços no campo do barateamento da construção (produção, por exemplo, do solo-cimento), do controle da especulação imobiliária através do estoque de terrenos urbanos, do apoio aos CSU, e assim por diante. E há ainda o esforço na área do saneamento (PLANASA).

Até 1967, menos de 59% da população urbana estava abastecida de água, sendo que deste total apenas 40% eram atendidos de forma satisfatória. Até 1970, somente 204 Municípios tinham sido beneficiados com financiamentos para água e somente 3 para obras de esgotos sanitários. Até outubro de 1978 o número de Municípios financiados com recursos para água elevou-se a 2 mil, beneficiando cerca de 38 milhões de pessoas, e 133 Municípios receberam financiamento para esgotos sanitários, atendendo a cerca de 12 milhões de pessoas.

TABELA IV
BRASIL: FINANCIAMENTOS HABITACIONAIS ATÉ 1978

(Em mil unidades)

ÁREAS		ATÉ 1973		1974/1978		ATÉ 1978		C/A
		N(A)	%	N(B)	%	N(C)	%	
Área de Interesse Social	COS	250	25,4	428	42,1	678	33,9	2,71
	CPH	276	28,1	127	12,5	403	20,1	1,46
	TOTAL	526	53,5	555	54,6	1 081	54,0	2,06
SBPE e outros		458	46,5	462	45,4	920	46,0	2,01
TOTAL		984	100,0	1 017	100,0	2 001	100,0	2,03

FONTE: BNH. Dados relativos a 1978 incluem estimativas para novembro e dezembro.

TABELA V
BRASIL: APLICAÇÕES FINANCEIRAS DO SISTEMA FINANCEIRO
DE HABITAÇÃO ATÉ 1978

(Em Cr\$ Bilhões)

ÁREAS		ATÉ 1973		1974/1978		ATÉ 1978		C/A
		VALOR (A)	%	VALOR (B)	%	VALOR (C)	%	
HABITAÇÃO E COMPLEMENTARES	BNH	80,9	50,5	144,0	36,9	224,8	40,9	2,78
	SBPE	63,8	39,9	160,3	41,1	224,2	40,7	3,51
	SUBTOTAL	144,7	90,4	304,3	78,0	449,0	81,6	3,10
DESENVOLVIMENTO URBANO	SANEAMENTO	7,1	4,5	34,2	8,8	41,2	7,5	5,80
	OUTROS	1,3	0,8	35,7	9,1	37,1	6,7	28,54
	SUBTOTAL	8,4	5,3	69,9	17,9	78,3	14,2	9,32
APOIO TÉCNICO		6,9	4,3	16,6	4,1	23,1	4,2	3,35
TOTAL		160	100,0	390,4	100,0	550,4	100,0	3,44

FONTE: BNH. Dados de 1978 incluem estimativas para novembro e dezembro.

Como mostra a Tabela V, até 1978 tinham sido investidos Cr\$ 550,4 bilhões através do Sistema Financeiro da Habitação, tendo ocorrido grande incremento no período 1974-1978. As aplicações em desenvolvimento urbano cresceram bastante (mais de 800%), destacando-se o item "outros", onde estará incluído certamente o apoio à construção dos metrô. Contudo, é importante notar que as aplicações do BNH (que incluem sobretudo os programas das COHABs e das Cooperativas) diminuíram no tempo: até 1973 detinham 50.5% das aplicações, enquanto que até 1978 esta participação desceu a 40.9%. Por outro lado, as aplicações do SBPE, voltadas para poder aquisitivo mais elevado, guardaram o mesmo nível de participação. Neste sentido, embora se deva reconhecer o esforço ingente de se aproximar das populações pobres, a meta ainda está longe de ser atingida.

f) Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos (CSU)

Iniciado em julho de 1975, se propunha a implantar até 1979, 600 centros nas cidades brasileiras, para promover a integração social delas, sob o impacto da metropolitanização e da intensa migração rural-urbana. Foi concebido como mecanismo tipicamente interministerial, no sentido de que teria dentro de si terminais ministeriais de toda a área social, além de outros serviços considerados de conteúdo comunitário. Sua concepção inicial esteve fortemente marcada pela ideologia do lazer, como projeção típica de estratos médios, mas, a partir da Instrução nº 3, o programa se voltou prioritariamente para as populações marginalizadas e assumiu, pelo menos em teoria, as diretrizes do II PND. Nesta ótica, insistiu-se muito na necessidade de o programa atender preferencialmente às populações mais pobres, de se construir centros menos pomposos e de se acentuarem linhas de atividade mais próprias das necessidades básicas do pobre, principalmente a inserção mais satisfatória no mercado de trabalho⁽³⁾.

Sendo ainda um programa novo, é compreensível que sua implantação demonstre as vacilações próprias de um processo de institucionalização, podendo-se notar grande variação entre os gestores estaduais e municipais. Alguns conseguem articular convenientemente os terminais ministeriais e favorecer linhas prioritárias de atividades; outros se permitem a tendência natural de os centros se transformarem em "clubes" de diversão. Na verdade, existe também o problema do aprimoramento dos recursos humanos aí engajados, geralmente voltados para uma concepção assistencialista de política social, pouco afeitos a avaliações rigorosas do desempenho e a invenção de atividades mais condizentes com a população de baixa renda. Sem falarmos na

TABELA VI
BRASIL: CENTROS SOCIAIS URBANOS - CSU

1. Centros Aprovados (até 31.12.78)	Nº	%
TOTAL	442	100,0
Norte	18	4,1
Nordeste	192	43,4
Sudeste	109	24,7
Sul	103	23,3
Centro-Oeste	20	4,5

(em milhões correntes)		
2. Investimentos (até 31.12.78)		
TOTAL	2 828,5	100,0
Norte	129,3	4,6
Nordeste	1 054,5	37,5
Sudeste	732,5	25,9
Sul	790,0	37,5
Centro-Oeste	117,2	4,1

FONTE: IPEA

questão dos recursos financeiros, sempre muito escassos, há ainda a questão vital da participação da comunidade neste processo; na verdade, é um programa proposto pelo Estado e que, por isto, pode esbarrar em certa resistência por parte dos atingidos, que não foram consultados nem preparados. Em todo o caso, o programa prevê a participação comunitária e está buscando aperfeiçoar este componente essencial, que poderia tornar os CSU um porta-voz das necessidades básicas da população de renda baixa, ao mesmo tempo em que facilitaria o controle administrativo ⁽⁴⁾.

De acordo com a Tabela VI, o programa marcou presença em todos os Estados, em pouco mais de dois anos de efetiva existência. São 442 projetos definidos, 114 deles em regiões metropolitanas. Concentram-se no Nordeste cerca de 38% das aplicações e 43% das construções. O investimento atingiu quase a casa dos Cr\$ 3 bilhões.

É um fato positivo a predominância de construções no Nordeste, correspondendo ao atendimento preferencial de populações e de áreas pobres. A percentagem relativa aos investimentos é menor, porque no Nordeste predominam construções modestas, enquanto que no Sul se fazem centros de tipo mais sofisticado e mais caro.

Embora os CSU não sejam solução do problema da marginalidade urbana e tragam em si a problemática de uma política social de cima para baixo, representam uma oportunidade apreciável de sedimentação de iniciativas interministeriais, de participação da base e de orientação mais aceitável das diretrizes de política. Todavia, é essencial reconhecer que sua tendência de assumir a ótica de clubes de lazer é muito forte.

g) Grupo Técnico de Indicadores Sociais

A necessidade de medir os níveis de desenvolvimento social alcançados e avaliar os resultados da execução da política social levou o CDS a aprovar a instituição de um Sistema de Indicadores Sociais, que permite:

- i) medir variações havidas no nível geral de bem-estar da população, em seu conjunto, e particularmente das populações mais pobres;
- ii) detectar os fatores responsáveis pela melhoria ou deterioração dos níveis de bem-estar;

- iii) avaliar a eficiência dos mecanismos e instrumentos da política social utilizados e propor os ajustes e correções necessários.

A implementação deste sistema ficou sob a responsabilidade de um Grupo Técnico, coordenado pela SEPLAN e incluindo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e os Ministérios da área social. A elaboração dos relatórios e das baterias de indicadores está sendo realizada pelo Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA/SEPLAN) e pelo IBGE, cabendo a este a ótica de cunho mais estrutural de longo prazo, e àquele a ótica conjuntural. Podemos destacar as seguintes iniciativas:

- i) realização do Estudo Nacional da Despesa Familiar (ENDEF), pelo IBGE, em 1974/1975, que permitiu um conhecimento aprofundado da situação econômico-social e nutricional das famílias;
- ii) Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada nesta década em 1972, 1973 e 1976, e que é a fonte mais apropriada de dados sociais, cobrindo o País todo (no Norte e no Centro-Oeste, apenas a área urbana);
- iii) produção de vários estudos sobre indicadores sociais, no IBGE, no IPEA e nos Estados (SEPLAN estaduais), sobressaindo a experiência de São Paulo⁽⁵⁾;
- iv) criação da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), destinada a incluir, num formulário único, um conjunto de dados atualmente solicitados às empresas através de grande número de questionários;
- v) produção, pelo Ministério do Trabalho, de um índice mensal de emprego para as Regiões Metropolitanas e o Distrito Federal.

Embora o funcionamento do Grupo Técnico tenha sido muito precário, vale reconhecer que a quantidade e a qualidade das informações na área social melhorou consideravelmente, podendo-se atribuir este êxito, em primeiro lugar ao IBGE, e em segundo lugar à sistemática de acompanhamento das políticas feita pelo IPEA e que forçou os Ministérios e os Estados a responderem com nível técnico cada vez mais apurado. Perduram ainda, certamente, muitos problemas, devidos também à complexidade da área social, podendo-se dizer que ainda co-

nhecemos muito pouco as determinações mais precisas da sobrevivência das populações pobres, sobretudo em termos ocupacionais (mercado informal e o subemprego) e em termos de renda (complementação e rendas indiretas). Ademais, é mister inovar na captação do dado e no uso deles, tanto no sentido de superar a informação estereotipada de inquéritos secos incapazes de apanhar a realidade latente da pobreza, como no sentido de a informação expressar sempre mais o ponto de vista da população atingida. Todos estes problemas dificultam sobremaneira a avaliação da mobilidade vertical no País e retiram muito da substância da discussão em torno da concentração da renda. Em outros casos, é praticamente impossível distinguir se a evolução de um indicador representa o agravamento da situação ou a melhoria da captação.

h) Orçamento Social

A idéia de se montar o orçamento social significa a tentativa de reforçar a política social de "objetivo próprio" do II PND, demonstrando, com isto, sua viabilidade financeira. De acordo com a Tabela VII, os números que aí aparecem impressionam muito, particularmente nos últimos anos. Os dispêndios da União em setores sociais (os quatro ministérios clássicos: educação, saúde, previdência e trabalho) elevou-se de Cr\$ 19,9 bilhões para Cr\$ 170,1 bilhões de 1963 para 1977; se levarmos em conta que, em 1970 os dispêndios chegavam a Cr\$ 52,7 bilhões, nota-se que o grande incremento se deveu aos anos recentes.

Em termos de execução do orçamento social nos anos recentes (1974-1978), percebe-se que foi muito reforçado; os programas de valorização dos recursos humanos (aí entendidos os orçamentos de educação, saúde, saneamento, nutrição, trabalho e treinamento) passaram dos Cr\$ 103,4 bilhões em 1974, para Cr\$ 178,0 bilhões em 1978; e os recursos para Integração Social (aí entendidos os orçamentos do PIS/PASEP, do FGTS, do BNH e da Previdência Social), passaram dos Cr\$ 200,8 bilhões em 1974, para Cr\$ 371,5 bilhões em 1978. No total geral, passamos dos Cr\$ 304,2 bilhões em 1974, para Cr\$ 549,5 bilhões em 1978, em termos reais.

A consideração mais importante neste contexto é a constatação de que o País dispõe, em si, de recursos "suficientes" na área social. Deve-se reconhecer que a criação do FGTS e do PIS/PASEP, bem como do FAS gerou grande soma de recursos, sem falarmos nos orçamentos específicos das áreas ministeriais. Estes fundos, contudo, tendem a ser utilizados preferentemente na área econômica (FGTS na

TABELA VII
BRASIL: ORÇAMENTO SOCIAL

A - DISPÊNDIOS DA UNIÃO EM SETORES SOCIAIS (Bilhões de 1977)

SETORES	1963	1970	1977
Educação	4,1	8,1	25,0
Saúde	5,1	14,9	41,5
Previdência	10,7	29,7	102,0
Trabalho	...	...	1,6
TOTAL	19,9	52,7	170,1

B - EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO SOCIAL

(Bilhões de 1978)

a) <u>Programas de Valorização de Recursos Humanos</u>	<u>103,4</u>	178,0
Educação (inclusive Estudos)	17,6	75,0
Saúde, Saneamento, Nutrição (inclusive Estudos e Assistência Médica do INPS)	35,4	85,0
Trabalho e Treinamento	10,4	18,0
b) <u>Integração Social</u>	<u>200,8</u>	<u>371,5</u>
PIS/PASEP (arrecadação bruta)	25,4	42,5
Habitação (BNH, inclusive mutuários)	63,5	120,4
Previdência Social (exclusive Assistência Médica do INPS)	76,4	156,0
FGTS (arrecadação bruta)	35,0	52,6
TOTAL	304,2	549,5

FONTE: IPEA

área da construção civil; PIS/PASEP na área da pequena e média em presa), esperando-se deles mais resultados de cunho econômico do que social; é certo que o setor da construção civil absorve muita mão-de-obra desqualificada e que o mesmo pode acontecer com a pequena e a média empresa. Mas, no fundo, as aplicações estão sendo feitas à revelia do trabalhador, que não só é o dono real, mas também o primeiro interessado. Nesta linha, não seria uma hipótese descabida a idéia de que existem recursos suficientes para se atacar estruturalmente a questão do subemprego e da baixa renda; os obstáculos são muito mais de cunho político, que financeiros.

2. VISÃO SETORIAL

I. Educação

Devido a razões já apontadas na Primeira Parte, a educação foi particularmente incrementada no período de 1964 em diante, podendo-se destacar três impactos mais relevantes:

- i) esforço de universalização do ensino, incidindo fortemente na redução do analfabetismo e em aplicações crescentes de recursos financeiros;
- ii) esforço de democratização das oportunidades de acesso ao ensino, através do incremento a formas de aprendizagem não formal, como é o caso do ensino supletivo e do MOBRAL, da ampliação das vagas do ensino superior, da instituição do crédito educativo, etc;
- iii) esforço de racionalização do sistema de ensino, em termos administrativos, técnicos e profissionais; na área administrativa, procurou-se o melhor aproveitamento da capacidade instalada, sua melhor gestão e um planejamento de acordo com as necessidades regionais; na área técnica, foi importante o investimento na melhoria da qualificação dos docentes e no incremento à atividade de pesquisa; na área profissional, direcionou-se o conteúdo dos cursos no sentido de se aproximarem mais dos perfis ocupacionais, incluindo-se aí também a busca de profissionalização do ensino de 2º Grau.

A partir de 1974 estabeleceu-se como escopo do esforço educacional a correção dos desequilíbrios e deficiências do sistema educacional; a harmonização e busca de maior consistência entre as ofertas de ensino nos diferentes níveis e modalidades; a eliminação ou minimização de fatores limitativos das oportunidades educacionais, notadamente nas áreas de educação pré-escolar, educação especial, e, finalmente, na procura de maior eficiência na aplicação dos recursos disponíveis. Complementarmente, o MEC ampliou e sistematizou suas ações nos campos da promoção da Cultura e da Educação Física e Desportos, e estabeleceu políticas mais específicas para as áreas de Pós-Graduação, Educação Pré-Escolar e Educação Especial. É importante salientar a preocupação especial em facilitar o acesso dos grupos de baixa renda ao sistema educacional, destacando-se, neste sentido: o

desenvolvimento do ensino supletivo e o início de ações prioritariamente destinadas à clientela de baixa renda, tais como as de educação rural, PROMUNICÍPIO, educação pré-escolar e crédito educativo, entre outros e que se expressam nos objetivos dos vários programas.

O esforço desenvolvido no período de 1973 a 1978 levou à obtenção de alguns resultados destacáveis:

- i) expansão do pré-escolar com um crescimento da população atendida (entre 2 e 6 anos de idade) de 498 mil alunos para 674 mil;
- ii) crescimento da matrícula da população entre 7 e 14 anos, de 15 milhões de alunos para 17 milhões;
- iii) implantação do sistema de habitações básicas a nível do 2º Grau;
- iv) crescimento orientado do ensino superior, invertendo a tendência anterior e permitindo maior expansão da rede universitária pública;
- v) incremento da oferta de cursos de curta duração;
- vi) crescimento do número de docentes titulados em pós-graduação, de 1,1 mil, para 7,2 mil;
- vii) incentivo à volta à escola, através do ensino supletivo;
- viii) queda do índice de analfabetismo de 25.5 para 12.3%;
- ix) produção, em regime de co-edição, de 78 milhões de livros para os diversos níveis de ensino;
- x) implantação do programa Educação para o Desenvolvimento Rural, envolvendo 17 Estados;
- xi) criação da Fundação Nacional de Arte (FUNARTE), estimulando as atividades culturais no campo da música, artes plásticas, teatro e folclore;
- xii) reformulação do salário-educação, com o aumento de sua alíquota de 1.4% para 2.5% da folha de contribuição das empresas, e a ampliação da quota estadual de metade para dois terços do arrecadado;
- xiii) elevação dos percentuais dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios, que, dos 5% vigentes para cada um, deverão atingir o teto de 9% em 1979 (sendo 20% de cada Fundo destinados obrigatoriamente à educação).

a) Ensino de 1º Grau

A organização e administração do ensino de 1º Grau compete aos Estados, cabendo à União prestar assistência técnica e financeira. O Departamento de Ensino Fundamental (DEF) do MEC procurou integrar esforços das diversas esferas administrativas - federal, estadual, municipal e particular - para a implantação do regime preconizado desde 1971, que pode assim ser sumariado:

i) expansão da oferta de vagas: pelos dados da Tabela

TABELA VIII
BRASIL: ENSINO DE 1º GRAU - MATRÍCULA

	1963 (a)	1970	1974 (b)	1978 (c)	c/a	c/b
Total de Matrículas (milhões)	10,6	15,9	19,3	21,5	2,03	1,11
Matrículas 7-14 anos (milhões)	...	...	15,7	17,3	...	1,10
Taxa de Escolarização 7-14 anos	...	67,0	73,9	71,9	...	...

FONTE: SEEC/MEC. Dados Estimados para 1978

VIII é perceptível que existe algum problema importante na esfera do ensino fundamental. A taxa de escolarização da população entre 7 e 14 anos melhorou entre 1963 e 1970, mas caiu um pouco até 1978. Embora os dados possam esconder problemas metodológicos ainda não indigitados e a queda seja pequena, o simples fato de não ter havido aumento perceptível já sugere aí algum impasse. É possível que em algumas capitais a taxa de escolarização atinja os 90%, mas, de modo geral, ela ainda é baixa, representando um empecilho considerável à universalização e democratização do ensino.

ii) implementação de novas metodologias: tendo em vista a existência de duas disfunções básicas no ensino de 1º Grau - elevadas taxas de repetência na 1ª série e distorção acentuada na relação idade cronológica/série escolar dos alunos -, o DEF concentrou seus esforços no emprego de novas metodologias, objetivando a pesquisa de métodos para uma clientela específica que a cada ano é promovida. Neste sentido, foram iniciados estudos, tanto na área curricular, quanto na área material de ensino e aprendizagem.

TABELA IX
BRASIL: ENSINO DE 1º GRAU

	(%)	
	1973	1978
Taxa Aprovação 1. ^a Série	72,8	81,2
Taxa Repetência 1. ^a Série	23,3	26,5
Taxa Evasão 1. ^a Série		
- Mediata	25,5	20,5
- Imediata	8,2	10,2

FONTE: SEEC/MEC. Dados para 1978 são estimados.

Os dados da Tabela IX revelam alguns problemas relativos à aprovação, repetência e à evasão, deixando uma impressão geral positiva em termos de uma evolução favorável das taxas; a de aprovação melhorou sensivelmente entre 1973 e 1978, embora tenha aumentado a de repetência; a de evasão mediata está em declínio, enquanto que a de evasão imediata ascendeu levemente.

iii) desenvolvimento de recursos humanos: como mostra a Ta

TABELA X
BRASIL: PERCENTUAL DE PROFESSORES SEM FORMAÇÃO PEDAGÓGICA, POR REGIÃO

REGIÕES	1973	1974	1975
Norte	-	87,8	76,6
Nordeste	95,8	76,9	73,8
Sudeste	16,1	12,2	5,8
Sul	53,6	40,6	34,7
Centro-Oeste	84,0	63,0	55,8
Brasil	42,7	32,3	24,1

FONTE: SEEC/MEC.

bela X, o Brasil possui ainda o problema de professores sem formação pedagógica em escala significativa (24% em 1975), atingindo em algu-

mas regiões percentuais surpreendentes. Constatase um grande desempenho do DEF nesta parte, reduzindo em três anos o problema pela metade. No período de 1974-1977, foram atingidos mais de 300 mil professores, através de cursos de habilitação, aperfeiçoamento ou atualização.

Cabe ressaltar ainda a atuação do DEF através do Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal (PROMUNICÍPIO), implantado em 1975, com o objetivo geral de expandir e aperfeiçoar o ensino de 1º Grau na área municipal. No período 1975-1978, foram envolvidos mais de mil municípios em 20 Estados, com alocação de recursos acima de Cr\$ 300 milhões. Ademais, são interessantes também os resultados do Programa de Expansão e Melhoria do Ensino (PREMEN), que no lapso entre 1973 e 1978 construiu 168 prédios, beneficiando a mais de 150 mil educandos, equipou 212 escolas, e aplicou recursos no valor de Cr\$ 2,5 bilhões a preços de 1978.

De modo geral, embora se constate um esforço especial na área do ensino de 1º Grau, continuam presentes problemas de grande magnitude: baixa taxa de escolarização e sua tendência estacionária; ainda alta taxa de repetência e evasão; baixo nível dos recursos humanos. Tais problemas são muito menos de natureza pedagógica, que de natureza sócio-econômica, porque se sabe que a "boa educação" é muito mais o resultado, do que causa da "boa renda". Nesta linha, a pretendida democratização de oportunidades através da educação pode estar inteiramente equivocada.

b) Ensino de 2º Grau

A partir de 1971, procurou-se imprimir ao ensino de 2º Grau caráter de terminalidade, para proporcionar a possibilidade de profissionalização imediata e diminuir a pressão sobre a demanda às universidades. Como no caso do DEF, o Departamento de Ensino Médio (DEM) procurou agir em várias frentes similares, tais como:

- melhoria da infra-estrutura física;
- expansão da rede escolar;
- implantação das habilitações básicas;
- capacitação de recursos humanos;
- aprimoramento do ensino agropecuário.

A matrícula do ensino médio em 1963 foi de 396,6 mil, elevando-se em 1977 a 2,4 milhões, o que significa um crescimento de

495%. A demanda por acesso ao ensino de 2º Grau registra uma tendência crescente; no período de 1965 a 1975, a demanda, medida em termos de concluintes da oitava série do 1º Grau, ampliou-se a uma taxa acumulativa anual de 15.1%, o que significa que o número de conclusões quadruplicou. Como mostra a Tabela XI, a taxa de escolariza

TABELA XI
BRASIL: ESCOLARIZAÇÃO NO ENSINO DE 2º GRAU

ANO	POPULAÇÃO ESCOLARIZÁVEL (15-19 Anos) (em milhões)	POPUL. ESCOLARIZADA (Matrícula Início do Ano) (em milhões)	%
1970	10,2	1,0	9,9
1971	10,6	1,1	10,6
1972	10,9	1,2	11,3
1973	11,2	1,5	13,2
1974	11,4	1,7	14,7
1975	11,8	1,8	15,5
1976	12,1	2,0	16,5
1977	12,5	2,2	17,5

FONTE: SEEC/MEC. Dados para 1976 e 1977 não estimados.

ção sobre a população escolarizável de 15 a 19 anos de idade passou de 9.9% em 1970, a 17.5% em 1977. Observe-se igualmente que as matrículas de ingresso ao 2º Grau se mantêm constantemente em nível mais elevado do que o de conclusões do 1º Grau, o que significa que o ensino de 2º Grau proporciona continuidade de estudos à maior parte dos egressos do 1º Grau, bem como absorve outros contingentes sobranes de outros anos ou egressos do ensino supletivo correspondente. (Tabela XII).

Em 1960, o número de cursos oferecidos para o ensino de 2º Grau foi de 2 709, elevando-se em 1970, para 6 034, com uma taxa de crescimento médio anual de 8.3%; no período entre 1970 e 1976, esta taxa atingiu os 15.2%. Quanto aos docentes, em 1960, contavam-se com 35,6 mil, passando este número em 1970, para 112,2 mil, com uma taxa de crescimento médio anual de 12.2%; esta taxa foi de 7.7%, no período entre 1970 e 1976, menor, portanto, que o incremento da matrícula e dos cursos.

TABELA XII
BRASIL: ENSINO DE 2º GRAU - ACESSO

ANOS	CONCLUSÕES NO ENSINO DE 1º GRAU (Mil)	ANOS	MATRÍCULAS NA 1ª SÉRIE DO 2º GRAU (Mil)		RELAÇÃO DE ACESSO
			Total	Novas	
60/64	755,4	61/65	897,9	830,6 ^(*)	1,10
65/69	1 423,1	66/70	1 779,3	1 645,8 ^(*)	1,16
70	406,2	71	503,1	464,8	1,14
71	494,8	72	580,2	534,6	1,08
72	576,5	73	639,7	599,8	1,04
73	649,9 ^(*)	74	722,6	677,5 ^(*)	1,04

FONTE: SEEC/MEC

NOTA : (*) Dados estimados.

Embora se tenha verificado um desempenho considerável no ensino de 2º Grau, perduram ainda muitos problemas, entre os quais podemos destacar: baixo rendimento do sistema, no sentido de que muito pouca gente chega ao 2º Grau; questão da terminalidade, já que o interesse maior continua sendo o acesso à universidade; recursos humanos ainda insatisfatórios, além de mal remunerados, valendo isto sobretudo para o 1º Grau; baixo nível quanto à qualidade, preparando mal o estudante para a profissão e para a universidade; e assim por diante.

c) Ensino Superior

É possível distinguir pelo menos três fases mais ou menos distintas no direcionamento do ensino superior (ou de 3º Grau) nos últimos quinze anos. A primeira, que se estende até aproximadamente ao ano de 1968, foi caracterizada por um crescimento moderado do sistema, a par de não se contar com parâmetros mais acurados de expansão. A segunda, compreendendo a promulgação da Reforma Universitária de 1968 e abrangendo o período entre 1968 e 1974, distinguiu-se pelo notável crescimento do sistema. A terceira, cujo início esboçou-se a partir de fins de 1973, persistindo até hoje, caracterizou-se pelas medidas de contenção ao crescimento desordenado e pela ênfase sobre aspectos de qualidade do sistema.

TABELA XIII

BRASIL: ENSINO SUPERIOR - EVOLUÇÃO

ANOS	CONCLUINTE 2º GRAU	CRESCIMENTO %	VAGAS	CRESCIM. %	INSCRITOS	CRESCIM. %	INGRESSOS	CRESCIM. %	MATRÍCULAS	CRESCIM. %
1964	95 417	59,1	56 446	43,4	97 481	87,9	43 458	51,9	142 386	49,5
1967	161 795		80 915		183 150		66 001		212 882	
1968	175 075	88,4	88 558	218,7	214 996	146,7	75 639	204,1	278 295	191,5
1973	329 851		282 333		530 364		230 043		811 237	
1974	308 891	27,6	309 440	27,2	614 805	96,8	244 185	29,4	807 200	18,9
1977	457 775		393 660		1 210 112		316 016		1 013 000	

FONTE: SEEC/MEC.

O período após 1974 se caracterizou sobretudo pelo ordenamento da expansão do sistema, pelo fortalecimento do sistema universitário, pela melhoria da qualidade e pelo aperfeiçoamento da capacidade administrativa. Não obstante as medidas de reordenamento e contenção, o sistema universitário continuou a crescer, embora a taxas menos expressivas. A oferta de vagas apresentou no período 1974-1977 um crescimento de 27.2% (Tabela XIII), passando de 309 mil para 394 mil, taxa esta bem inferior à verificadas no período 1968-1973, que foi de 128.7%. As inscrições cresceram em 96.8% no período 1974-1977, inferior ao crescimento ocorrido durante 1968-1973, que foi de 204.1%, passando o número de inscritos de 615 mil para 1,2 milhões. As matrículas apresentaram comportamento similar.

TABELA XIV
BRASIL: EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DOS GRAUS DE ENSINO

(1 000)

ANOS	TOTAL DA POPULAÇÃO ESTUDANTIL	1º GRAU	% DO TOTAL	2º GRAU	% DO TOTAL	3º GRAU	% DO TOTAL
1963	11 143,2	10 622,4	95,3	396,6	3,6	124,2	1,1
1968	15 427,5	14 348,1	93,0	801,1	5,2	278,3	1,8
1974	21 788,2	19 209,3	88,2	1 681,7	7,7	897,2	4,1
1977	24 529,1	21 238,3	86,6	2 173,8	8,9	1 117,0	4,5

FONTE: SEEC/MEC. Dados para 1977 não estimados.

Como mostra a Tabela XIV, vem aumentando a participação do 3º Grau na população estudantil do País. Assim, em 1963, sua participação percentual era de apenas 1.1% (cabendo ao 2º Grau 3.6%, e ao 1º Grau 95.3%), mas subia para 4.5% em 1977 (cabendo ao 2º Grau 8.9% e ao 1º Grau 86.6%). Isto representa, na verdade dois problemas: em primeiro lugar, na medida em que a participação do 3º Grau aumenta relativamente mais que a do 2º Grau, significa que o 2º Grau não cumpre, pelo menos em parte, com a função de terminalidade, e em segundo lugar que a pressão sobre a universidade é demasiada e repercute na queda de qualidade.

O número de estudantes por 10 000 habitantes passou de 1 229 em 1960, para 2 167 em 1977. Enquanto que em 1963, dentre 1 000

matriculados na 1ª série do 1º Grau apenas 7.34 ingressavam no 3º Grau, esta relação subia para 41.84 em 1975. É evidente que um crescimento tão expressivo e em parte desordenado, se por um lado atendeu à demanda, por outro acarretou distorções que comprometem a qualidade do ensino e sua função profissional. Independente do acentuado aumento do número de escolas e vagas em cidades de pequeno e médio porte, a democratização do acesso foi menor que a esperada. Igualmente, assinala-se como consequência deste crescimento uma deteriorização da qualidade, notadamente no setor privado, que mais cresceu, contando atualmente com cerca de 64% do total de matrículas e 73% das vagas ofertadas, caracterizando o que se chamou de "indústria do ensino". Ainda continua sobressaindo a função docente em detrimento da pesquisa. Este fato, aliado ao excessivo crescimento da área de humanidades, vem produzindo quantitativos alheios ao perfil ocupacional do País. De modo geral e apesar do esforço feito em pós-graduação, o ensino universitário, com exceção de alguns grandes centros, apresenta nível bastante precário.

TABELA XV
BRASIL: DOCENTES NO ENSINO SUPERIOR

1972

REGIÕES	T.I.	T.P	G.	A. e/ou E.	M.	D.	TOTAL
Norte	194	1 143	899	388	20	30	1 337
Nordeste	1 308	7 701	5 083	2 822	566	538	9 009
Sudeste	6 429	27 883	17 447	9 635	2 759	4 471	34 312
Sul	1 633	9 668	4 987	5 095	631	588	11 301
Centro-Oeste	594	1 725	822	1 031	268	198	2 319
BRASIL	10 158	48 120	29 238	18 971	4 244	5 825	58 278

1977

REGIÕES	T.I	T.P	G.	A. e/ou E.	M.	D.	TOTAL
Norte	567	2 312	1 684	845	185	165	2 879
Nordeste	3 393	11 018	6 726	5 125	1 685	875	14 411
Sudeste	8 872	43 962	23 978	13 633	7 633	7 560	52 804
Sul	3 490	13 188	7 977	5 639	1 636	1 376	16 678
Centro-Oeste	2 031	4 613	3 397	920	681	1 646	6 644
BRASIL	19 857	73 762	43 589	26 192	11 870	11 622	93 446

FONTE: SEEC/MEC. Dados para 1977 não estimados

NOTAS: T.I.= tempo integral; T.P.= tempo parcial; G= só graduação; A. e/ou E.= Aperfeiçoamento e/ou especialização; M= mestrado; D= doutorado.

De acordo com a Tabela XV, é possível perceber o esforço despendido no aperfeiçoamento dos docentes. Houve um aumento de 60% entre 1972 e 1977 no número de docentes, passando-se de 58 mil para 93 mil. Os docentes em regime de tempo integral aumentaram em 95%, enquanto que os docentes em tempo parcial em 53%, embora o número destes seja expressivamente superior ao número daqueles, refletindo, pelo menos em parte, a questão da remuneração: sendo muitas vezes baixa, o docente é coagido a assumir a participação em várias instituições ao mesmo tempo, repercutindo isto também na impossibilidade de dedicação à pesquisa e na queda da qualidade da docência. É sobretudo expressivo o aumento de pessoal com pós-graduação: os mestres aumentaram em 180%, os doutores em 100%. É interessante notar igualmente os desequilíbrios regionais: o Sul possui sempre mais docentes que o Nordeste e com maior titulação, sem falarmos no fato de que o Sudeste detém sempre mais da metade do total de docentes; o maior crescimento de docentes se verificou no Centro-Oeste, sobretudo com doutorado, devido em grande parte à Universidade de Brasília.

A implantação do crédito educativo, desde 1976, beneficiou a 388 mil estudantes e aplicou recursos no valor de Cr\$ 8,7 bilhões, a preços de 1978. O programa está ligado à CEF, e oferece duas modalidades de crédito: para pagamento das anuidades e para manutenção. O pagamento deste empréstimo é feito com carência de um ano, após a conclusão do curso, e com juros subsidiados. Como toda política social baseada em crédito, pesa sobre este programa a crítica de tender a beneficiar mais o menos necessitado, porque este contraditoriamente tem mais condições de acesso ao crédito, além de poder usá-lo como investimento pessoal.

d) Ensino Supletivo

O Ensino Supletivo, a partir da reforma do ensino de 1º e 2º Graus em 1971, passa a desempenhar importante papel no processo educativo, emergindo a importância da educação não formal num País como o Brasil. Visa à integração e à ampliação da oferta educacional às populações que não tiveram acesso ou não concluíram a escolaridade regular e à promoção de formas de atualização constante para os diversos grupos populacionais, necessárias às mudanças de padrões culturais e tecnológicos. O papel estratégico desempenhado pelo ensino supletivo está em ter mostrado que é mais próximo da população de baixa renda, correspondendo mais às suas possibilidades e aspirações. Neste sentido equivaleu a uma crítica profunda ao sistema educativo vigente, ex

tremamente voltado para os estratos mais privilegiados de renda, e mostrou certo grau de criatividade, na medida em que surgiram formas novas de participação no ensino.

No período 1963-1978 podemos distinguir duas fases nítidas: a primeira, até à criação do Departamento de Ensino Supletivo (DSU) em 1971, corresponde a um tempo em que as características básicas eram: multiplicidade de objetivos, desarticulação entre instituições, pouco controle federal, pulverização de recursos; a segunda fase marcou o início de um esforço de integração e racionalização na área. Entre as iniciativas destacadas, podemos citar:

i) Alfabetização de adultos: iniciado em 1970, tem como meta reduzir a 10% o índice de analfabetismo na população acima de 15 anos de idade. Estima-se que o número de pessoas alfabetizadas (Tabela XVI) no período 1973-1978 seja superior a 8 milhões, após haver al

TABELA XVI
BRASIL: MOBRAL - DESEMPENHO E RECURSOS

A. DESEMPENHO							(Mil)
	1973	1974	1975	1976	1977	1978	TOTAL
Inscrições	4 931	4 738	4 374	3 923	3 896	2 973	24 831
Alfabetizados	1 784	1 924	1 657	1 413	1 203	900	8 881
B. RECURSOS DOS PRINCIPAIS PROGRAMAS							(Cr\$ Milhões de 1978)
	1973	1974	1975	1976	1977	1978	TOTAL
Alfabetização	813,9	853,3	602,6	631,4	677,1	815,4	4 393,7
Cultural	74,1	76,1	14,3	17,1	18,6	35,3	235,7
Educação Integrada	98,7	74,1	42,3	13,3	14,8	69,1	312,4
TOTAL	1 063,4	1 110,3	821,5	780,4	1 036,0	1 261,5	6 073

FONTE: SEEC/MEC. Dados para 1978 são estimados

cançado até 1978 cerca de 24 milhões de inscrições. Ao mesmo tempo foram investidos no período recursos no valor de Cr\$ 6 bilhões, a preços de 1978, concentrados fortemente na atividade de alfabetização.

A ação do MOBRAL, inicialmente voltada apenas para a alfabetização, vem se diversificando no período, com vistas ao aten

dimento educativo integral da clientela, incluindo atividades, tais como:

- Programa de Educação Integrada - visa alargar o âmbito da alfabetização até incluir as 4 primeiras séries do 1º Grau;
- Programa Cultural - visa oferecer incursões na área do lazer e da cultura, sobretudo em municípios do interior;
- Programa de Profissionalização - promove informação profissional e ajuda no encaminhamento a empregos disponíveis;
- Campanha Esportes para Todos - incrementa o esporte a nível municipal.

Os próprios dados revelam, ao lado do desempenho considerável do MOBREAL, alguns de seus problemas fundamentais: é grande a distância entre o número de inscrições e o número de alfabetizados, atingindo este pouco mais de um terço. Isto significa a dificuldade intensa de alfabetização, sem falarmos na possibilidade sempre presente de regressão após certo tempo. Por isto mesmo, o programa se diversificou e assumiu dimensões de um programa voltado para as necessidades da comunidade de baixa renda.

ii) Habilitação de Professores para o 1º Grau: em 1972 foi constatada a existência de 150 a 200 mil professores leigos em exercício nas 4 primeiras séries do 1º Grau. Foi implantado, então, a partir de 1973 um programa neste sentido, que chegou a habilitar entre 1976 e 1978 por volta de 20 mil professores não titulados.

iii) Expansão e Organização da Suplência: está sendo feito esforço de coordenar e organizar o sistema nacional de exames de suplência de cultura geral e profissionalizante. Quanto aos exames de suplência de cultura geral, o problema maior é o baixo índice de aprovação. Para o 1º Grau, houve de 1975 a 1978, 4 487 inscrições para apenas 1 423 aprovações; no caso do 2º Grau, 4 569 inscrições para 1 558 aprovações (em disciplinas, não pessoas). Os exames de suplência permitem aos candidatos aprovados em todas as disciplinas de 1º e 2º Graus, receberem os certificados correspondentes equivalentes aos obtidos na escola regular, o que tem contribuído, embora em escala pequena, para corrigir distorções e desigualdades de acesso à educação.

Os exames profissionalizantes visam habilitar, a nível de 2º Grau, profissionais já engajados na força de trabalho. Iniciados em 1974, foram habilitados até 1978, 19,2 mil profissionais. Pode-se citar nesta linha ainda o incremento de cursos de suplência (de 1973 a 1978, as matrículas em 1º Grau aumentaram de 149,1 mil para 366,8 mil).

É importante, ademais, chamar a atenção para a utilização de outros programas educativos, tais como: rádio, através do Projeto Minerva (supletivo de 1º Grau), destinado ao atendimento do aluno adulto acima de 17 anos, atingindo de 1973 a 1978 uma clientela de 728 mil alunos matriculados em radiopostos; televisão, através do Projeto João da Silva, procura transmitir a adolescentes e adultos já alfabetizados conhecimentos relativos às 4 primeiras séries do 1º Grau, tendo atingido, entre 1974 e 1978, uma clientela de 36 mil alunos matriculados em telepostos; atualmente está sendo realizado o Telecurso de 2º Grau, através da Rede Globo de Televisão.

e) Ensino Pré-Escolar e Especial

Podemos distinguir duas fases no ensino pré-escolar. A primeira, até 1974, caracterizava-se pela evolução tradicional, à sombra do 1º Grau, demandada pelos estratos mais elevados de renda. Uma segunda fase se esboça a partir de 1974, quando este tipo de educação, tido antes como tendencialmente supérfluo, ganhou justificativas cada vez mais consistentes: as pesquisas insistem na importância do desenvolvimento psicossocial da infância; com a entrada da mulher no mercado de trabalho, resta menos tempo de dedicação à criança; reconhece-se que as ainda altas taxas de evasão e repetência escolar no 1º Grau se associam a um fraco desenvolvimento mental, motor e social anterior, sobretudo nas famílias de baixa renda. Neste sentido, descobriu-se que a democratização de oportunidades está fortemente condicionada ao início desigual de renda das famílias. Embora a ação pedagógica aí seja estritamente secundária, foi importante ter-se assumido uma visão integrada sócio-economicamente do problema do menor carente.

O projeto, executado pelo MEC a partir de 1975 e destinado às crianças entre 4 e 6 anos de idade, se articula com organismos de diversos Ministérios:

1) Campanha Nacional de Alimentação Escolar do MEC (CNAE); Instituto de Alimentação e Nutrição (INAN) do MS; Coordenação

de Proteção Materno-infantil do MS; e Legião Brasileira de Assistência (LBA), do MPAS; e se baseia na seguinte orientação:

- ii) prioridade às crianças carentes na faixa de 4 a 6 anos;
- iii) integração entre os programas de educação, saúde e nutrição;
- iv) envolvimento dos recursos da comunidade;
- v) compatibilização das diferentes iniciativas.

Em 1962 havia pouco mais de 4 mil unidades escolares e em 1977 chegávamos a mais de 11 mil. O corpo docente, que em 1962 perfazia a cifra de 9,6 mil, atingia em 1977 a casa dos 29,8 mil. E as matrículas passaram de 251,9 mil em 1962, para 674,0 mil em 1978. Este desempenho é alto, mas não se deve deixar de lado o fato de que a taxa de escolarização é ainda muito baixa: basta lembrar que, em 1978, das 17,6 milhões de crianças em idade entre 2 e 6 anos, apenas 674 mil estavam matriculadas, representando isto uma participação de apenas 3.8%.

Quanto à educação especial, tenta-se superar a fase de assistencialismo e paternalismo (atendimento apenas esporádico ou por iniciativas privadas) e incluir o aluno excepcional no sistema de ensino de forma regular. Para tanto, foi criado em 1973 o Centro Nacional de Educação Especial (CENESP). No sistema estadual de ensino, foram atendidos em 1978, 40,3 mil alunos, e no sistema privado, 27 mil alunos excepcionais.

f) Outras ações do MEC

i) Educação Física e Desportos: há três linhas de ação: educação física estudantil; desporto de massa; e desporto de alto nível. O investimento total, desde 1973 até 1978, foi de 3,0 bilhões, a preços de 1978.

ii) Cultura, Letras e Artes: existe preocupação crescente com a área de cultura do MEC, havendo tendência, inclusive, de se propor um Ministério à parte. Entram aí assuntos, tais como: arte em geral; teatro e filme; biblioteca; arte popular e folclórica; e assim por diante.

iii) Patrimônio histórico e artístico: esta ação dedica-se às cidades históricas, a pesquisas arqueológicas e museológicas, ao problema do tombamento de bens móveis e imóveis, etc.

g) Conclusão

Embora perdurem inúmeros problemas na esfera educacional brasileira, pode-se dizer que a compreensão do fenômeno e, conseqüentemente, muitas políticas adotadas para solucioná-lo, assumiram a partir de 1974 contornos diferentes. Se bem continue ainda a perspectiva economicista em torno da educação, na linha da ótica centrada no conceito de recurso humano e de investimento no desenvolvimento econômico do País, a acentuação da questão da baixa renda feita no II PND teve repercussão no MEC. Isto se percebe no interesse atual pela atuação no ensino supletivo e no pré-escolar, exatamente porque são formas de ensino próximas da população de baixa renda. É possível reconhecer hoje que, no caso de crianças pobres, o programa prioritário para elas não é educação, mas alimentação e saúde, na perspectiva de que o problema só se resolve através da melhoria de renda e de emprego das famílias atingidas⁽⁶⁾.

O ensino de 1º Grau revela grandes problemas, manifestados sobretudo no achatamento da taxa de escolarização, embora se reconheça que sua universalização seja um dos pontos-chave na busca de democratização de oportunidades. O ensino de 2º Grau não está respondendo satisfatoriamente ao requisito de terminalidade, além de ter uma expressão fraca quantitativamente. O ensino de 3º Grau obteve grande incremento, também em termos qualitativos, sobretudo na área de pós-graduação, mas seu acesso continua desorganizado e muito desigual. Além disso, as diferenças entre instituições de ensino superior privadas e públicas alcançam, por vezes, espectros inaceitáveis, bem como as diferenças entre grandes centros e as periferias.

De todos os modos, o MEC obteve também grande modernização administrativa, na medida em que é capaz, hoje, de manter informação adequada de sua atuação, nos vários níveis (federal, estadual e municipal) e que prossegue na tentativa de capacitação crescente de seus recursos humanos.

Quanto à democratização de oportunidades, ela está sendo vista dentro de uma ótica muito mais realista, porque ligada ao estílo de desenvolvimento sócio-econômico do País, mas está muito longe de apresentar ainda resultados satisfatórios, de modo geral, excetuando-se atuações promissoras na linha da educação não formal, do pré-escolar, da educação rural, etc.

II. Trabalho

O Ministério do Trabalho, criado em 1930, como Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, estruturado mais tarde como Ministério do Trabalho e Previdência e posteriormente reestruturado em 1974 como Ministério do Trabalho, desmembrado da Previdência, se propõe os seguintes objetivos principais:

- i) preparar o homem para o trabalho;
- ii) organizar o mercado de trabalho, proporcionando ao trabalhador condições de acesso ao emprego e justa retribuição pelo trabalho;
- iii) administrar as relações do trabalho.

Como principais instrumentos de ação, o MTb apresenta três Secretarias fundamentais (além de outras ultimamente criadas): a Secretaria de Mão-de-Obra, onde foram realizados os estudos que resultaram na criação do Sistema Nacional de Formação de Mão-de-Obra (SNFMO) em 1976, aglutinando os diversos órgãos de formação profissional, e do Conselho Federal de Mão-de-Obra, colegiado com competência normativa sobre a política de formação profissional; a Secretaria de Emprego e Salário, onde se desenvolveram os estudos que resultaram na instituição do Sistema Nacional de Emprego (SINE) em 1975, e do Conselho Nacional de Política de Emprego, em 1977, com a função de assessorar a formulação da política de emprego; a Secretaria de Relações do Trabalho, onde se buscou o aperfeiçoamento da legislação trabalhista, incluindo-se aí a preocupação sindical, dos acidentes de trabalho, de promoção social, etc.

Foram acionados dois importantes mecanismos de estímulos fiscais, sugerindo nova forma de sua utilização, na área de valorização do homem. O primeiro, em 1975, permite a dedução do lucro tributável, para fins de imposto de renda das pessoas jurídicas, do dobro das despesas realizadas em projetos de formação profissional, aprovados pelo MTb. O segundo, de 1976, permite igual dedução, para as despesas realizadas com fornecimento de refeições aos trabalhadores, também mediante aprovação do respectivo projeto pelo MTb.

Na verdade, trata-se até certo ponto de um Ministério novo e que mostrou a partir de 1974 particular vitalidade. Coincidiu isto também com a insistência da política social sobre a variável do em

prego e do salário, colocando o MTb como área prioritária de atuação. Não se tiraram, nem de longe, todas as consequências centrais provenientes da ótica que considera a inserção no mercado de trabalho e a geração de novos e melhores postos de trabalho como tarefa principal da política social. Mas, colocarem-se alguns alicerces importantes e até certo ponto originais, como se depreenderá desta análise sumária.

a) Treinamento de Mão-de-Obra

Em 1974, o Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra (PIPMO), até então vinculado ao MEC, passou a subordinar-se ao MTb, através da Secretaria de Mão-de-Obra (SMO). Também em 1974, foram vinculados ao MTb o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), órgãos autônomos com delegação de poderes para administrar contribuições arrecadadas compulsoriamente. Em 1975, surgiu o incentivo fiscal para treinamento de mão-de-obra, como já assinalado, e em 1976 criou-se o Serviço Nacional de Formação Profissional Rural (SENAR), voltado para a questão rural da mão-de-obra. Para coordenação das atividades no campo da formação profissional, foi instituído em 1976 o SNFMO, visando a estabelecer diretrizes de política nacional na área. No mesmo ano, criou-se o Conselho Federal de Mão-de-Obra, que tem por competência:

- propor medidas para promover o acesso profissional, cultural e social da mão-de-obra, a novas oportunidades de qualificação dos trabalhadores;
- estimular atividades de todos os órgãos de formação profissional do País, integrantes do SNFMO;
- opinar sobre os planos e estudos governamentais de formação profissional;
- expedir instruções sobre a elaboração e apresentação dos projetos de formação profissional relativos ao incentivo fiscal;
- analisar e aprovar tais projetos, uma vez apresentados;
- propor diretrizes para a aprendizagem de menores;
- propor a criação de Conselhos Regionais.

A formação profissional nasceu da necessidade de novas formas de ensino com propósitos fundamentais de aumentar a capacidade

de de atendimento das necessidades do mercado de trabalho e de melhorar a eficiência técnica e produtiva da força-de-trabalho. Objetiva, assim, o ensino de uma profissão determinada, que pode ajudar ao trabalhador a se inserir no mercado de trabalho e talvez também a obter nível mais adequado de salário. Entendida deste modo, esta atividade é estritamente subsidiária, porque supõe que os postos de trabalho existam e sejam adequados às necessidades do trabalhador. Aqui transparece já uma das questões essenciais do papel do MTb: ele tem como tarefa apenas preparar e proteger a mão-de-obra e fazer intermediação entre oferta e demanda, ou inclui-se aí também a responsabilidade na geração de postos de trabalho? Até ao momento, esta terceira tarefa não chegou a ser explicitada convenientemente, embora no SINE ela já apareça tentativamente. Na verdade, pode-se hoje defender que a tarefa mais importante da política social é gerar novos e melhores postos de trabalho e melhorar os existentes, mais do que apenas preparar a mão-de-obra. A capacitação profissional não cria empregos; é aí uma ação apenas decorrente. Se advogarmos a perspectiva, segundo a qual a responsabilidade pela questão social é mútua, a saber, tanto da área econômica, quanto da área social, o MTb realiza precisamente a confluência entre o social e o econômico, e, neste sentido, é um erro histórico eximir-se da responsabilidade de influir na política de criação de empregos. Na verdade, esta é sua grande tarefa, e isto lhe confere o papel destacado entre os Ministérios sociais. Assim sendo, deve participar do CDE, para influir no estilo de desenvolvimento econômico adotado, para defender uma industrialização voltada também para as necessidades básicas dos trabalhadores, para garantir o acesso adequado ao consumo básico e interno, para participar da gestão de fundos sociais de propriedade do trabalhador, mas desviados para a área econômica, e assim por diante. É mister participar diretamente das discussões em torno dos investimentos tecnológicos, geralmente intensivos de capital e orientados para a satisfação de necessidades não básicas, em torno do fomento às pequenas e médias empresas, em torno do mercado informal de trabalho, etc.

Segundo a Tabela XVII, o desempenho no campo da formação profissional foi considerável, alcançando em 1978 a 3,7 milhões de trabalhadores no ano. Para este número elevado contribuiu muito a participação dos treinados através do incentivo fiscal, embora este tipo de treinamento não possa, certamente, ser comparado, em termos de qualidade, com o treinamento oferecido pelo SENAI, SENAC e SENAR. De todos os modos, a introdução deste incentivo fiscal acumulou, desde 1976 até outubro de 1978, 3.3 milhões de treinamentos.

TABELA XVII
BRASIL: TRABALHADORES TREINADOS

	(Mil)				
	1974	1975	1976	1977	1978
PIPMO	221,7	297,9	452,1	452,7	450,0
SENAI	415,8	434,3	555,5	561,1	580,0
SENAC	396,4	459,5	589,7	721,0	778,8
SENAR	-	-	-	226,1	310,0
Incentivos Fiscais	-	-	452,1	1 497,0	1 600,9
TOTAL	1 033,9	1 191,7	2 049,4	3 457,9	3 719,7

FONTE: Mtb.

Dados de 1978 são estimados.

O SENAR foi uma inovação e fez justiça a uma necessidade do País, que ainda congrega no campo mais de 35% de sua mão-de-obra. Sua instituição está cercada de certa polêmica, porque pode ter impacto urbanizante. Contudo, em sua programação se tenta evitar este efeito, na medida em que se treinam produtores rurais de preferência, ajudando-os a melhorar suas condições de vida através de ligação com a terra.

Existem ainda muitos outros programas especiais de formação profissional, dos quais se destacam:

i) Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Mão-de-Obra (PRODEMO), instituído em 1977 com a finalidade de operacionalizar o contrato celebrado entre o Governo e o Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), no valor de US\$ 92,5 milhões, com prazo de 5 anos. Seu objetivo é de implementar e aperfeiçoar o SNFMO, promover assistência técnica e a capacitação de pessoal para o SINE e aperfeiçoar os mecanismos de melhoria das condições de segurança, higiene e medicina do trabalho. As metas do programa são:

- construção de 12 centros de formação profissional para o Secundário;
- construção de 3 hotéis-escola e 3 centros de formação profissional para o Terciário;
- equipamento de 180 unidades móveis para o SENAR;

- construção do centro técnico da Fundação Centro Nacional de Segurança, Higiene e Medicina do Trabalho (FUNDACENTRO);
- pesquisas sobre demanda de mão-de-obra e necessidade de formação profissional em setores prioritários;
- capacitação no País e no Exterior de pessoal do MTb, SENAI, SENAC, FUNDACENTRO, SINE.

ii) Programas na Amazônia: em 1975 foi celebrado convênio com o UNICEF (Fundo Especial das Nações Unidas para a Infância) para implementar projeto de pré-profissionalização de jovens ao longo das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém, pelo qual foram treinados 1 800 jovens para o Primário e 530 para o Terciário, em 1976 e 1977.

Em 1977 foram levados a efeito projetos para preparação de mão-de-obra nos Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia, nos três setores da economia, abrangendo a 15,3 mil trabalhadores, e 18,3 mil em 1978.

iii) Pequena empresa: o projeto visa ao treinamento do pequeno empresário, tendo atingido em 1977 a 1,1 mil treinados e em 1978 a 9,0 mil, num total de 10,1 mil. O objetivo é fortalecer a pequena empresa, porque é mais adequada a absorver mão-de-obra despreparada, e o projeto foi realizado em convênio com o Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa (CEBRAE).

iv) Outros projetos específicos: através do BNH e do SENAI, no período 1977-1978, foram treinados mais de 60 mil trabalhadores da construção civil; em consonância com o Ministério dos Transportes, ofereceu-se treinamento profissional a pessoal vinculado ao transporte interestadual e internacional, atingindo-se em 1978, a 2,1 mil pessoas, e tendo como meta para 1979, o atingimento de mais de 10 mil pessoas; atendendo às necessidades da construção da hidroelétrica de Itaipu, foram treinados mais de 7 mil trabalhadores até 1978; no ramo de hotelaria, até 1978 foram treinados mais de 17 mil trabalhadores.

v) Atividades de apoio técnico: a SMO incrementou de modo particular a pesquisa na área, a fim de se basear convenientemente em relação a suas iniciativas. Destacam-se as pesquisas:

- em 1976, em convênio com outros órgãos, pesquisou-se a mão-de-obra na indústria siderúrgica;
- em 1976, em convênio com o SENAI e o SENAC, estudou-se a formação profissional da mulher;
- em 1977, investigou-se a demanda e a oferta de mão-de-obra na área do petróleo e da petroquímica;
- em 1978, fez-se o cadastro de entidades de formação de mão-de-obra;
- em 1978, realizou-se investigação sobre demanda de mão-de-obra e necessidades de formação profissional em regiões e setores prioritários para o desenvolvimento.

vi) Coordenação do Treinamento para o Trabalho com a Educação Formal: atendendo à recomendação da V Conferência Interamericana de Ministros do Trabalho (Guatemala, 1975), foi promovido em Brasília em 1977 uma reunião técnica a respeito; entre as conclusões, destacam-se: necessidade de coordenação inter-setorial dos dois sistemas; importância da certificação; necessidade de uma terminologia comum.

b) Política de Emprego

A partir do II PND, tenta-se encarar o emprego não mais de forma residual, no sentido de não ser uma decorrência natural do processo de crescimento econômico. O País assistiu já a fortes taxas de crescimento, acompanhadas de crescente concentração da renda, indicando, pelo menos em grande parte, que apenas uma minoria se beneficiava realmente do processo; no meio dela estavam também os altos empregos, ligados a altos salários. A grande massa, porém, vive ao nível mínimo de subsistência, convivendo com índices muito altos de subemprego. O mercado de trabalho está congestionado, e por isto provoca a floração do "mercado informal", a maneira que o pobre inventa de sobreviver, de forçar a criação de postos de trabalho. Assim, tomou-se consciência que o fulcro de uma política ocupacional está na ação sobre a demanda, ou seja, sobre o aumento da capacidade do sistema produtivo de criar e manter postos de trabalho. Os planos anteriores ao II PND já apontavam para a disparidade fundamental: a taxa de absorção de mão-de-obra não é igual à taxa de aumento da produtividade. Significa isto que os lucros advindos do aumento da produ-
ti-

vidade não são dirigidos para o trabalhador, pelo menos em medida satisfatória.

Ademais, é preciso tomar em conta que a evolução do emprego ultimamente se tornou inspiradora de cuidados, como se pode ver pela Tabela XVII.A. Em 1973 tivemos o momento mais favorável, quando partindo de 1968, o índice atingia a 200, permanecendo a seguir três anos seguidos em torno do nível 150, e caindo em 1977 de novo a 100 (para o total). Os dados utilizados na tabela contêm muitos problemas metodológicos, que não discutiremos aqui; apesar disto, o saldo das admissões menos os desligamentos revelou uma evolução muito preocupante, que tornou a política de emprego alvo das atenções nacionais.

TABELA XVII.A.

BRASIL: SALDOS ADMISSÕES-DESLIGAMENTOS (A-D), 1968-1978

ANOS	1º TRIMESTRE	2º TRIMESTRE	3º TRIMESTRE	4º TRIMESTRE	TOTAL	CRESCIMENTO DO TOTAL
1968	...	...	76 982	38 723	277 319	100
1969	89 372	74 463	51 678	16 306	231 819	83
1970	81 568	100 212	87 059	39 973	308 812	111
1971	112 430	109 280	95 327	48 400	365 437	132
1972	111 395	130 514	121 393	66 439	429 741	155
1973	144 296	166 530	159 491	85 139	555 456	200
1974	167 662	135 416	108 398	5 560	417 036	150
1975	118 656	130 660	124 323	49 670	423 309	153
1976	171 375	160 489	110 232	-5 295	436 801	156
1977	91 824	79 921	83 420	21 174	276 344	100
1978	115 269	155 842	119 337	...	...	...

FONTE: MTb - Lei 4.923/CDI

Embora a ação do MTb nesta área seja ainda incipiente, é pelo menos possível notar um posicionamento já mais fundamentável, na proporção em que se coloca sempre mais a necessidade de influenciar o estilo de desenvolvimento para que siga rumo prioritário de atendimento das necessidades básicas da população majoritária; dentre as ne

cessidades básicas, a mais básica, se assim se pode dizer, é a necessidade de trabalhar, para daí retirar uma renda acima da mera subsistência.

A estratégia adotada para a implementação desta outra postura política orienta-se em dois sentidos:

- i) reforço do papel do Ministério como organismo coordenador da ação do Governo no campo do emprego, e responsável pela formulação e execução de programas especiais de promoção do emprego;
- ii) preparo de subsídios aos Ministérios e organismos da área econômica, para decisões sob sua responsabilidade direta na solução do problema ocupacional, formulando e desenvolvendo programas e projetos e adotando instrumentos de política que, a par de satisfazerem meta da produção, não deixem de lado a questão também central do aumento do número de postos de trabalho.

A dimensão de tais ações, entretanto, ainda é insuficiente para afetar, de forma substantiva, os indicadores globais de desemprego e subemprego do País. Tais problemas dependem muito mais da política econômica geral, sendo inviável sua superação com base na ação do MTb, que, assim, será apenas complementar. Tal ação visa:

- i) à informação sobre a situação do emprego e sobre os resultados das políticas adotadas para resolver problemas identificados;
- ii) à intermediação, ou seja, à ação ainda realizada por serviços vinculados direta ou indiretamente ao MTb, no sentido de por em contato as pessoas que procuram trabalho com as unidades produtivas que requerem mão-de-obra;
- iii) à promoção de emprego, que inclui atividades dos seguintes tipos:
 - opinar sobre possíveis efeitos relativos ao emprego, de projetos de desenvolvimento, de caráter estratégico, especialmente nas áreas de construção civil, agropecuária, colonização, irrigação, entre ou

tras, e sugerir medidas para reduzir os efeitos sociais negativos e maximizar os resultados favoráveis;

- formular projetos de alta intensidade de mão-de-obra, cuja execução se propõe aos setores da área econômica, concentrando, por enquanto, a ação em projetos destinados a atender os trabalhadores autônomos e integrantes de microunidades de produção, no mercado informal;
- "formalizar" certas atividades do mercado informal, adotando medidas tais como:
 - . organizar trabalhadores autônomos de baixa qualificação em cooperativas e outras formas associativas;
 - . reconhecer, para fins de acesso à previdência social, certas ocupações informais;
 - . evitar o desemprego gerado por crises econômicas.

iv) à assistência ao desemprego, através do pagamento do auxílio-desemprego e de outras formas.

O instrumento mais importante de que dispõe o MTb para desenvolver estas funções é o SINE, a quem se atribuem as seguintes funções:

- i) organizar informação e promover pesquisa sobre o mercado de trabalho;
- ii) implantar serviços de colocação em todo o país;
- iii) identificar o trabalhador, através da Carteira de Trabalho e Previdência Social;
- iv) informar e orientar os trabalhadores na busca e na escolha do emprego;
- v) informar a demanda por mão-de-obra;
- vi) fornecer subsídios ao sistema educacional e ao sistema de formação de mão-de-obra para elaboração de programas;
- vii) estabelecer condições de adequação entre demanda e oferta.

O SINE tem atuado sobretudo nas linhas de intermediação, de informação e orientação do trabalhador. Embora inclua em suas atividades a preocupação em manter os postos já existentes de trabalho e em evitar possíveis efeitos negativos de políticas econômicas adotadas, esta linha é pouco acentuada; no caso do mercado informal, pode chegar mesmo a criar alguns postos de trabalho. Mas, no todo o Ministério ainda se acha despreparado para esta tarefa, que seria, possivelmente, a mais importante, se quisesse sair da penumbra residual que a política social é forçada a assumir no contexto do capitalismo.

A estrutura do SINE é composta de:

- i) Coordenadoria Nacional: tem tarefa normativa e coordenadora.
- ii) Coordenadorias Estaduais: dependem administrativamente das Secretarias Estaduais do Trabalho, e tecnicamente da Coordenadoria Nacional.
- iii) Conselho Nacional de Política de Emprego (CNPE), criado em 1977, com a finalidade de assessorar o Ministro no estabelecimento de diretrizes e medidas para aperfeiçoar os mecanismos de equilíbrio do mercado de trabalho, com vistas à política nacional de emprego, avaliar as repercussões na área do emprego das medidas econômicas e financeiras adotadas ou previstas, encaminhar sugestões de projetos capazes de absorver o máximo de mão-de-obra com o mínimo de investimentos, bem como propor medidas de assistência aos desempregados e subempregados.

A implantação do SINE começou em 1976, cobrindo hoje todo o território nacional. Além da Coordenadoria Nacional, com sede em Brasília, estão em funcionamento 21 Coordenadorias Estaduais e uma no Distrito Federal. Até setembro de 1978, 98 núcleos e 117 postos haviam sido instalados nos diversos Estados.

Desde sua instalação, vem procurando melhorar o sistema de produção de indicadores sobre o mercado de trabalho, principalmente com referência aos registros administrativos sobre admissões e desligamentos de trabalhadores, obrigatórios pela Lei 4.923 de 1965 e sobre mão-de-obra estrangeira (Lei dos 2/3). Embora o esforço tenha colhido até hoje resultados modestos, é importante assinalar, que, num País da dimensão e da complexidade do Brasil, qualquer sistema de in

formação se torna muito problemático. Apesar das deficiências metodológicas dos dados da Lei 4.923, são praticamente os únicos com periodicidade mensal e, por isto mesmo, de grande importância. Se colocarmos ainda a questão essencial, de que dados de estabelecimentos retratam mal a realidade laboral do País, sendo necessárias pesquisas domiciliares e de sabor antropológico, para chegarmos a descobrir esquemas informais de subsistência da população pobre, o conteúdo informativo do momento é precário. Mas pode-se supor que o SINE venha a obter nesta área um desempenho considerável, na proporção em que souber se fazer sensível às variações do emprego em âmbito nacional, mesmo que a informação não chegue sob forma estatística rigorosa.

No campo da intermediação, em 1977, foram inscritos 187 mil trabalhadores e colocados, 39 mil, ou seja, 21%; em 1978 (até julho), foram inscritos 266 mil, e colocados 84 mil, ou seja, 31.5%, demonstrando um desempenho surpreendente. Nesta mesma linha da intermediação, foram lançadas três experiências novas:

- a primeira, ou o Cartão SINE, consiste em ampliar a função de intermediação a outros campos, como por exemplo, o relacionamento entre pessoas e unidades de treinamento, ou entre unidades produtivas do setor informal e formal;
- a segunda consiste em acordos com grandes empresas, que atraem grande quantidade de mão-de-obra, a fim de tentar ordenar as correntes migratórias e realocar trabalhadores, quando já não forem necessários;
- a terceira consiste em estabelecer um vínculo maior entre a área do trabalho e da educação.

Quanto à formulação de projetos de alta intensidade de mão-de-obra, as principais atividades em curso se orientam para o setor informal em termos de apoio a microunidades de produção, em convênio com as Secretarias Estaduais do Trabalho e realizadas pelo CEBRAE e pela União Nordestina de Ajuda às Pequenas Organizações (UNO) ou pela Ação Internacional Tecnológica (AIITEC). Este tipo de atividade tem assumido alguma relevância, embora em certos casos se tenham cometido exageros, quanto à capacidade do setor informal de gerar empregos⁽⁷⁾. A bem da verdade, nem sempre se conhece suficientemente este setor, o que pode levar a ações precipitadas ou sem futuro. Três parecem ser as grandes questões aí colocadas, para se poder montar programas adequados:

- conhecer a potencialidade econômica das microunidades de produção, para se poder avaliar até que ponto representam uma atividade econômica capaz de se auto-sustentar;
- conhecer as formas de abastecimento de matéria-prima, porque aí está um dos elos mais fortes de sua dependência do setor formal; por serem unidades muitas vezes clandestinas, têm dificuldades consideráveis de se aproximar da matéria-prima, além de pagarem mais caro;
- conhecer a problemática da comercialização do produto, a fim de se poder eliminar intermediários dispensáveis e preservar taxas atrativas de lucro.

Deixando-se de lado o mercado informal de "alto nível" (profissionais liberais, autônomos em atividades modernas, etc), em geral é constituído pela pobreza, perdendo importância o fato de ser informal ou formal⁽⁸⁾. Neste sentido, pode ter havido demasiada euforia, quanto à capacidade do setor informal em termos de subsistência. De fato, de um lado, não deixa de ser maravilhosa a invenção da vida que a pobreza pode engendrar, montando tecnologias apropriadas, arquitetando saídas inteligentes, percebendo novas brechas, mas, de outro lado, esta consideração pode se orientar no sentido de entender o mercado informal como solução. Embora em muitos casos seja o "jeito" de sobreviver, por mais que isto seja engenhoso, não deixa de ser uma vida na pobreza e um indicador da incapacidade do mercado formal de absorver adequadamente a mão-de-obra disponível. O setor informal não é resíduo ou excrescência; é produto necessário de um estilo de desenvolvimento, não voltado prioritariamente para o atendimento das necessidades básicas da maioria da população.

Em termos de formalização de atividades do setor informal, o SINE se propõe dois tipos de atividades:

A primeira consiste em organizar trabalhadores autônomos em cooperativas ou outras formas associativas e apoiar organismos similares já existentes. Até o momento, o SINE já organizou cooperativas e associações do seguinte tipo: cooperativas de trabalhadores rurais volantes no Estado de São Paulo; associações de lavadeiras e atendentes de puericultura na Bahia; cooperativa de hortifrutigranjeiros no Rio Grande do Sul; cooperativas de charuteiras, rendei

ras, doceiras e artesãos, em vários Estados do Norte e Nordeste; cooperativas de crédito, para financiar a compra de instrumentos de trabalho no Rio Grande do Sul; minimercados em bairros populares, no Rio Grande do Sul. Foram beneficiados cerca de 6 mil trabalhadores, o que representa um número pequeno em si, mas já significativo, se levarmos em conta a complexidade extrema desta tarefa.

A segunda consiste na promoção do reconhecimento de ocupações do setor informal, como as ocupações de cuidadores ou guardadores de automóveis, marisqueiros, vendedor ambulante.

Com referência às ações destinadas a evitar o desemprego ou a reduzir seu impacto em empresas do setor formal, o SINE operou, até meados de 1978, junto a mais de 20 empresas que empregam (ou empregavam) cerca de 30 mil trabalhadores, que estavam ameaçadas de fechamento ou previam dispensa em massa.

Uma atividade interessante foi a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO). Trata-se de um documento que classifica, descreve e codifica as ocupações fundamentais que intervêm no processo produtivo do País; é resultado de ampla pesquisa, que abrangeu 11,8 mil empresas e contou com a cooperação de 1,3 mil sindicatos, seja de trabalhadores, seja de empregadores. Foram realizadas 3,1 mil entrevistas, donde se apuraram 201,9 mil títulos ocupacionais, reduzidos depois a 160,3 mil. A análise ocupacional que se seguiu, complementada por verificações em postos de trabalho, resultou na elaboração de uma estrutura ocupacional compatibilizada com a Classificação Internacional Uniforme de Ocupações (CIUO), edição revisada de 1968, mas completamente adaptada às condições do mercado brasileiro de trabalho. O caráter dinâmico da CBO exige sua constante atualização, coisa que será muito facilitada pelo SINE, que detém conhecimento adequado da estrutura ocupacional do País e é capaz de definir o surgimento de ocupações novas, ao sabor de novas tecnologias.

Quanto à identificação do trabalhador, no período 1974-1978, foram emitidas mais de 20 milhões de Carteiras de Trabalho, assim distribuídas:

1974	-	4,2 milhões
1975	-	4,7 milhões
1976	-	5,6 milhões
1977	-	4,9 milhões
1978	-	2,2 milhões (até junho).

Estes números não devem impressionar demais, porque é facultado o acesso a mais de uma Carteira, havendo, pois, dupla contagem. Além do mais, dados de 1973 da PNAD revelavam que entre os empregados, que por lei deveriam ter Carteira, pouco mais da metade apenas a tinha. Embora estes dados estejam possivelmente subestimados, revelam que a vigência da Carteira, com as vantagens decorrentes (férias remuneradas, garantia do salário mínimo, 13º salário, etc.) não é tão ampla assim.

No que se refere ao auxílio-desemprego, a Lei 4.923 de 1965, entre outras providências, autorizou o Poder Executivo a instituir um plano de assistência aos trabalhadores que, após 120 dias consecutivos de serviços na mesma empresa, se encontrem desempregados ou venham a se desempregar, por dispensa sem justa causa ou por fechamento da empresa. Em 1966 foi constituído o Fundo de Assistência ao Desempregado, mas que é aplicado apenas quando, numa mesma empresa, em razão de modificações estruturais, ocorrer dispensa sem justa causa de mais de 50 empregados no intervalo de sessenta dias. De 1974 a 1978, foi acionado com maior intensidade este dispositivo, sobressaindo os casos da Siderúrgica de Lamari (Estado do Rio de Janeiro) e do Cotonifício Moreno (Pernambuco); foram beneficiados 1,3 mil trabalhadores, o que não deixa de mostrar a vigência muito restrita da proteção ao desempregado. Exatamente por causa disto, a taxa de desemprego costuma ser pequena (em torno dos 3%), enquanto que a de subemprego pode chegar aos 30%; como não existem condições satisfatórias de proteção ao desemprego, a pessoa não pode se dar ao luxo de esperar, parada, o surgimento de um posto considerado vantajoso; pelo contrário, terá que se lançar no mercado e, se necessário, "inventar" um posto de trabalho.

c) Política Salarial

A política de reajustamento salarial tem como objetivo principal disciplinar a repercussão dos reajustamentos coletivos de salários sobre os preços das atividades ou serviços, sem perder de vista a margem de segurança ideal para o trabalhador, no que toca a recomposição do poder de compra de seu salário, bem como a manutenção de seu emprego. Está embutida aí a pretensão de oferecer o "máximo de salário com o mínimo de inflação", tendo em vista que a retribuição pelo trabalho se concretiza através do volume de bens básicos de consumo que são postos ao alcance dele mediante o poder de compra de seu salário.

Dentro desta ótica, o fator de reajustamento (FR) foi fixado mês a mês, com a intenção de gerar o mínimo de inflação e ao mesmo tempo garantir segurança aos trabalhadores. A Tabela XVIII mostra

TABELA XVIII
BRASIL: FATOR DE REAJUSTAMENTO DO SALÁRIO

ANO	ÍNDICE DE CUSTO DE VIDA (%)			FR(%)
	Rio FGV	São Paulo		
		FIPE	DIEESE	
1974	24,7	24,1	30,8	25,0
1975	29,0	30,2	31,3	38,7
1976	41,6	35,3	39,5	41,3
1977	43,8	40,5	40,8	40,1
1978				

FONTE: MTb

FGV = Fundação Getúlio Vargas; FIPE = Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Univ. de São Paulo); DIEESE = Departamento inter-sindical de estudos e estatísticas sócio-econômicas.

Refere-se a variação percentual média no ano.

a variação percentual média do ano, contrastando três fontes do índice de custo de vida, duas oficialmente reconhecidas (FGV e FIPE), e outra do quadro sindical, havendo às vezes divergências notáveis. O fator de reajustamento para 1974 foi inferior ao índice da FGV, embora levemente superior ao da FIPE, e bastante abaixo do índice sindical. Já em 1975, o FR se colocou bem acima das três fontes, ocorrendo algo semelhante em 1976; em 1977, contudo, já se coloca levemente abaixo das três fontes, representando este ano também o maior equilíbrio entre os três índices.

Sem querermos entrar na polêmica do cálculo dos índices de custo de vida e do impacto inflacionário de aumentos salariais acima de tais índices, o certo é que, se há alguma recuperação do poder de compra do salário do trabalhador pobre, ela é extremamente lenta. A isto acresce a atual polêmica em torno dos índices de 1972 e 1973, sabidamente subestimados, com grande prejuízo para os assalariados.

O Conselho Nacional de Política Salarial (CNPS), criado em 1963 e reestruturado em 1970 e em 1975, tem como membros cinco Ministros: do Trabalho, da Fazenda, da Indústria e Comércio, da SEPLAN e da Previdência Social, bem como dois representantes das categorias profissionais e dois das categorias econômicas, nomeados pelo Presidente da República, de lista tríplice apresentada pelas Confederações Nacionais. O CNPS se reúne sob a presidência do MTb; procede a formulação e a execução da política salarial; autoriza os reajustes dos salários dos trabalhadores das empresas públicas e da administração federal. Pronuncia-se ainda sobre planos de cargos e salários, correções de curvas salariais ou qualquer alteração de mérito. Igualmente manifesta-se sobre a questão dos níveis mínimos de salário.

O salário-mínimo foi implantado no Brasil desde 1940 e teve até ao momento seus valores nominais aumentados 24 vezes; a partir de 1964 tem sido revisto anualmente. Em 1954 havia 34 diferentes níveis de salário mínimo, de acordo com as regiões, e a diferença entre o "maior" e o "menor" era de 1.00 para 4.32. A partir de 1963 os níveis foram gradualmente sendo reduzidos a 5, e diferença entre "maior" e "menor" desceu em 1977 a apenas 1.40.

Em torno da questão do mínimo salarial, colocam-se normalmente três questões principais:

i) A primeira se refere à relação entre salário mínimo e custo de vida. Existe a intenção de reduzir as distâncias entre maior e menor salário mínimo, bem como de recuperar seu poder de compra, como se vê pela Tabela XIX. Quanto à primeira intenção, ela se verifi-

TABELA XIX
BRASIL: SALÁRIO MÍNIMO MAIOR E MENOR, E CUSTO DE VIDA

(Aumentos em %)

ANO	ÍNDICE DE CUSTO DE VIDA			SALÁRIO-MÍNIMO	
	Rio FGV	São Paulo		Maior	Menor
		FIPE	DIEESE		
1974	25,3	23,4	33,9	20,77	24,72
1975	25,7	26,7	27,8	41,40	41,44
1976	41,0	31,7	40,6	44,14	44,59
1977	44,4	42,3	43,4	44,06	44,49
1978	-	-	-	-	-

FONTE: MTb.

Índice de Custo de Vida de 01/05 - 30/04.

ca facilmente; quanto a segunda, ela é perceptível em 1975 e 1976; em contraposição, este efeito praticamente não existiu em 1977 e muito menos em 1974, embora neste ano tenha ocorrido um aumento mais substancial do menor salário mínimo.

ii) A segunda diz respeito à tentativa de descaracterizar o salário mínimo como fator de correção monetária, a partir de 1975, com a finalidade de eliminar a utilização do salário mínimo como padrão de fixação de valores contratuais inteiramente desvinculados de propósitos sociais.

iii) A terceira procura ver no salário mínimo apenas a etapa inicial da primeira remuneração, ao ingressar na área produtiva. Seria assemelhável à fase do primeiro treinamento. Esta boa intenção, contudo, está longe de se verificar. Como se há de mostrar posteriormente, o contingente de pessoas que ganham até um salário mínimo mensal é ainda demasiado, fazendo crer que a realidade é outra: o salário mínimo continua sendo (embora em ritmo decrescente alentador) a remuneração "normal" de muitos trabalhadores.

d) Política de Relações do Trabalho

Trata-se da questão fundamental da convivência entre empregado e empregador, algo que foi profundamente atingido pelo movimento de março de 1964. É extremamente complexa esta problemática, particularmente no que diz respeito à realidade sindical, tornada subserviente ao Estado. Os sindicatos se transformaram em entidades de beneficiência em favor dos associados, perdendo a conotação política, que, para muitos, é sua própria razão de ser. Se bem que o sindicato nem sempre seja a melhor defesa do fator trabalho, porque a história está cheia dos "pelegos" e das "elites" sindicais, sua ausência da cena política facilmente torna a iniciativa de política social um paternalismo de Estado. O momento brasileiro está tentando outros caminhos e em 1978 foram ensaiados, com algum êxito, acordos diretos entre patrões e empregados. Na verdade, porém, a grande maioria dos trabalhadores vive em condições sócio-econômicas tais, que sua articulação se torna quase impraticável. É fácil articular metalúrgicos de São Paulo, mas é outro problema articular empregadas domésticas, vendedores ambulantes, trabalhadores rurais, artesãos, etc. Assim, o relacionamento entre fator trabalho e fator capital continua no Brasil uma questão incômoda e em boa parte incôgnita.

Como mostra a Tabela XX, vem crescendo o número de sindicatos regularmente, embora não apareça nos dados o montante de pes

TABELA XX
BRASIL: SINDICATOS

SINDICATOS	1973	1974	1975	1976	1977	1978
- de Empregados	2 001	1 989	2 006	2 015	2 026	2 040
- de Empregadores	1 049	1 057	1 070	1 089	1 107	1 120
- de Empregados Rurais	1 441	1 635	1 744	1 818	1 897	1 934
- de Empregadores Rurais	1 406	1 437	1 471	1 505	1 535	1 545
- de Profis. Liberais	131	136	140	144	417	150
- de Categorias Autônomas Econômicas	179	185	188	191	198	200
- de Categ. Autôn. Profissionais	46	41	41	41	43	43
TOTAL	6 247	6 486	6 680	6 803	6 953	7 032

FONTE: MTb

soas sindicalizadas. O número de acordos e convenções, bem como dos dissídios tem aumentado também de modo regular, como se pode ver através dos seguintes dados: em 1974, os acordos e convenções atingiam o número de 631, e o de dissídios, 890; já em 1978, o número de acordos e convenções subia para 1.483, e o de dissídios, para 1.035.

Algumas vantagens foram obtidas através destes mecanismos de negociação coletiva, podendo-se destacar:

- estabilidade provisória à gestante a partir da concepção, até 90 dias após o período legal de afastamento;
- liberação de empregados estudantes em período de provas escolares;
- fixação de melhores condições de trabalho, além das legalmente exigidas, em questão de jornada, revezamento e intervalos.

Ao mesmo tempo o MTb está elaborando a nova Consolidação das Leis de Trabalho (CLT), datada originariamente de 1943. Até ao

presente foram aprovados os capítulos referentes a férias, higiene e segurança do trabalho, estando adiantada a elaboração das partes atinentes ao trabalho da mulher, do menor e ao processo judiciário trabalhista.

Em termos de proteção ao trabalho, ele é entendida como fiscalização das normas trabalhistas vigentes, tendo-se obtido, no período entre 1974 a 1978, os seguintes resultados:

i) interiorização do MTb, que até 1978 instalou 72 sub-delegacias e 538 postos regionais e locais. Hoje, 898 municípios brasileiros contam com a presença do MTb, através de uma unidade administrativa, contando outros 2 500 municípios com convênios para distribuição de Carteira do Trabalho;

ii) admissão de inspetores do trabalho, que do número de 845 em 1974, passou a 2 335 em 1978;

iii) atualização e aperfeiçoamento dos agentes de proteção ao trabalho.

Há ainda a ressaltar o Programa Especial de Bolsas de Estudo (PEBE) destinado ao atendimento dos trabalhadores sindicalizados e de seus dependentes, sob a forma de auxílio financeiro para completar os estudos. Existem três subprogramas básicos:

i) bolsas não reembolsáveis concedidas a estudantes matriculados nas 4 últimas séries do 1º Grau, ou em qualquer série do 2º Grau, em escolas públicas ou particulares; são concedidas também, nas mesmas condições, para cursos supletivos;

ii) bolsas para estudo em cursos técnicos prioritários a nível de 2º Grau, em 22 áreas definidas, com objetivo profissionalizante;

iii) a partir de 1976, o PEBE começou a abranger também o ensino superior, cobrindo 20 áreas prioritárias; no caso destes dois últimos itens (ii e iii), as bolsas podem ser reembolsáveis, dependendo das condições de vida e trabalho do bolsista.

A Tabela XXI revela o desempenho do PEBE, desde 1974, em ritmo crescente em termos de número de bolsas, embora em termos de valor se observe um retrocesso. Este programa é interessante sobretudo

TABELA XXI

BRASIL: BOLSAS CONCEDIDAS PELO PEBE

(Valores em Cr\$ Mil de 1978)

ANO	ATRAVÉS DE SINDICATOS		ATRAVÉS DE ES COLAS TÉCNICAS		ATRAVÉS DE UNIVERSIDADE		TOTAL	
	Nº	Valor	Nº	Valor	Nº	Valor	Nº	Valor
1974	209 455	203 772	5 455	16 849	-	-	214 568	220 621
1975	231 572	222 430	6 774	22 541	-	-	237 246	244 971
1976	260 783	236 823	7 369	23 060	308	2 354	268 460	262 237
1977	281 093	190 640	9 932	24 732	550	3 832	291 575	219 204
1978	288 852	173 311	11 677	32 168	874	5 263	301 403	210 743

FONTE: MTb

porque pode ser considerado típico da atuação atual dos sindicatos, na linha de beneficiência para os associados. Não se pode negar o valor incluído no PEBE, como instrumento relativo de apoio à ascensão social do trabalhador, mas está claro igualmente que os sindicatos dificilmente têm condições de reclamar representatividade social, numa linha de defesa articulada do fator trabalho. Os dados não revelam outras beneficiências oferecidas aos sindicalizados e que tornamos sindicatos alguma coisa de atraente, valorizando a filiação.

e) Política de Segurança e Medicina do Trabalho

Incrementou-se particularmente esta atividade no MTb, tornando-se uma Secretaria autônoma, ao mesmo nível das outras já existentes. Os objetivos no campo da segurança e medicina do trabalho são:

- i) redução das causas dos acidentes do trabalho;
- ii) cumprimento das normas de segurança, por parte das empresas e por parte dos trabalhadores;
- iii) preparação de profissionais ligados à área;
- iv) integração das entidades de classe nos programas prevencionistas.

A Campanha Nacional de Prevenção de Acidentes do Trabalho (CANPAT) realizou inúmeros seminários, concursos, divulgações na imprensa, etc, procurando implantar uma atitude prevencionista no País. Foram dinamizados os cursos de especialização, formando médicos do trabalho, engenheiros de segurança do trabalho, enfermeiros do trabalho, supervisores de segurança do trabalho e auxiliares de enfermagem. A par disto, foi feito treinamento para trabalhadores sindicalizados e dirigentes sindicais, atingindo-se resultados consideráveis: em 1975, foram realizados 205 cursos, com 5,2 mil participantes; em 1978 o número de cursos subiu para 235, e o de participantes, 9,4 mil; no pe-ríodo 1974-1978, foram atingidos mais de 36 mil participantes.

Introduziu-se uma alteração na CLT em 1977, através da qual se obriga a constituir Comissões Internas de Prevenção de Acidentes (CIPA) nas empresas com mais de 50 empregados. Foram feitas algumas incursões especiais, tais como: implantação de programas para a área portuária; para a área rural; para a educação, no 1º Grau, à atitude prevencionista; etc. As CIPAs passaram de 1 787 em 1974, para 16 448 em 1978.

Até há pouco tempo, o Brasil estava entre os países com maiores índices de acidentes do trabalho. É um fato significativo (Tabela XXII) o efeito obtido de abaixar o índice de 15.57% em 1974, para 9.73% em 1977, e 8.78% em 1978, levando-se em conta ainda o crescimento vegetativo da população trabalhadora.

TABELA XXII
BRASIL: ACIDENTES DO TRABALHO

	1974	1975	1976	1977	1978
Acidentes Registrados	1 796 761	1 916 187	1 743 825	1 614 750	1 624 836
Média Acidente por Dia Útil	5 891	6 283	5 717	5 924	5 327
Média Dias Perdidos por Acidente	22	26	21	20	20

FONTE: INPS/MPAS

Para 1978, dados estimados

	1974	1975	1976	1977	1978
Acidentes Registrados (a)	1 796 761	1 916 187	1 743 825	1 614 750	1 624 836
Segurados do INPS (b)	537 024	12 996 726	14 945 482	16 589 605	18 500 000
Índice (a/b·100)	15,57	14,74	11,60	9,73	8,78

FONTE: INPS/MPAS

Para 1978, dados estimados

(Cr\$ Milhões de 1978)

ANOS	CUSTO DIRETO	CUSTO INDIRETO	TOTAL
1974	5 717	22 866	28 583
1975	8 864	35 457	44 321
1976	10 231	40 922	51 153
1977	8 738	34 951	43 689

FONTE: INPS/MPAS

Impressiona igualmente o custo dos acidentes do trabalho, que começou a decrescer a partir de 1977. Embora tais cálculos possam conter inúmeros problemas metodológicos, nota-se que diminuiu a média de acidentes por dia útil, bem como a média de dias perdidos

por acidente. Assim, esta atividade do MTb, que em outros tempos não chegara a receber atenção especial, hoje se constitui num dos pontos altos, sobretudo por causa dos êxitos atingidos num espaço breve de tempo.

f) Política de Promoção Social dos Trabalhadores

A promoção social dos trabalhadores é uma atividade que foi também transformada em Secretaria a partir de 1978 e pretende incrementar a participação do trabalhador no desenvolvimento social. A tarefa não se dirige propriamente à produção de programas que criem novas ofertas, mas principalmente à facilitação do acesso à oferta já existente. Somente em alguns casos chegou-se a estabelecer oferta própria, sobretudo através do Programa de Alimentação do Trabalhador, mas, ao fazê-lo, comporta-se não somente como integrante do sistema do MTb, mas também como executor de um programa nacional (PRONAN).

A partir de 1976, foi permitida a dedução de lucro tributável para fins de imposto de renda de pessoas jurídicas, do dobro das despesas realizadas com fornecimento de refeições aos trabalhadores, o que abriu um campo novo para a promoção social. Os projetos elaborados pelas empresas devem ser previamente aprovados pelo MTb. Uma análise dos 1 736 projetos aprovados revela:

i) recursos investidos (empresa e Governo)	Cr\$ 5,8 bilhões
ii) trabalhadores beneficiados	1,0 milhão
iii) número de refeições maiores (almoço e jantar)	248,0 milhões
iv) número de refeições menores (lanche)	91,0 milhões
v) custo médio unitário	
- da refeição maior	Cr\$ 26,71
- da refeição menor	Cr\$ 7,27
vi) preço médio pago pelo trabalhador	
- pela refeição maior	Cr\$ 5,34
- pela refeição menor	Cr\$ 1,45

Existem certamente outros programas de promoção social, ainda que este termo seja muito vago e talvez não justificasse a for

mação de uma Secretaria, mas que não abordaremos aqui, mesmo por se tratar de uma iniciativa muito recente do MTb.

g) Conclusão

Para concluir, é preciso chamar a atenção ainda para o esforço na área da informação e da estatística, tanto em termos de produção própria de dados, como em termos de articulação com outras fontes. O Centro de Documentação e Informática (CDI) é o órgão responsável, destacando-se sua atividade no campo de registros administrativos:

- i) sistema Lei de 2/3 - composição e distribuição da mão-de-obra - anual;
- ii) sistema Lei 4.923 - admissões e desligamentos de empregados - mensal;
- iii) sistema de inquérito - cadastro e atividades no campo sindical - anual;
- iv) sistema de indicadores SINE - mensal;
- v) sistema movimento administrativo das Delegacias Regionais do Trabalho - mensal.

Podemos ressaltar ainda dois programas especiais: o Programa Nacional de Desenvolvimento do Artesanato (PNDA) e o programa de financiamento de teses e estudos sobre o trabalho.

Enfim, não se pode negar que o MTb, na qualidade de ministério jovem, desenvolveu após 1974 intensa atividade, com toques de imaginação criadora. Em vários momentos de sua atividade assoma já a necessidade de se envolver com a geração de postos de trabalho, coisa com a qual não se preocupava antes. Na verdade, trata-se do Ministério mais estratégico na área social, ao qual deveriam estar subordinados os grandes fundos de propriedade dos trabalhadores, tais como o FGTS e o PIS/PASEP, a fim de incutir neles utilização alternativa, muito mais condizente com a necessidade de reestruturação do mercado de trabalho. A atividade de preparação de mão-de-obra e de proteção ao trabalhador é nitidamente secundária, embora nem por isto deixe de ser importante. Somente assumindo seu real papel dentro do sistema sócio-econômico, o MTb poderá abandonar a esfera clássica do "tratamento de sintomas", de "bombeiro" na área sindical e de "sacris

tão" da produção econômica. Vimos que a preocupação com o emprego está em todos os planos de Governo e que nos diagnósticos se aceita que o favorecimento do fator trabalho está longe do favorecimento do fator produtividade. o II PND deu chance de se colocar como objetivo mais básico da política social a garantia de emprego e de renda, algo que está precisamente na vertente entre o social e o econômico e que pode, por isto mesmo, ter impacto estrutural, e não apenas conjuntural ou sintomático. É da competência do MTb cuidar que a industrialização e o crescimento se façam em favor dos principais interessados, ou seja, da população trabalhadora de baixa renda.

III. Saúde e Nutrição

No campo da saúde, a atuação do Governo se desenvolve sobretudo por intermédio de dois ministérios, MS e MPAS, além do desempenho do MEC na formação de recursos humanos e na área de nutrição (merenda escolar), do MTb, na área de higiene e segurança do trabalho, e do MINTER, no campo do saneamento básico e proteção ao meio ambiente. O rápido crescimento da previdência social transformou-a no principal prestador de serviços de saúde, seja através de hospitais e ambulatórios próprios, seja, principalmente, por força de sua atuação indireta, comprando serviços produzidos no setor privado e por outras instituições do setor público. A ampliação destes serviços, consequência da proliferação dos institutos de aposentadorias e pensões até ao início da década de 1960, exigiu medidas disciplinadoras que permitissem não apenas a racionalidade administrativa, como também a democratização desta prestação previdenciária. A medida mais importante tomada com tal objetivo foi a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), em 1966, decisão fundamentada pelo menos em três razões relacionadas com a assistência médico-hospitalar:

- i) falta de uniformidade na distribuição dos gastos entre os diversos institutos;
- ii) instabilidade qualitativa dos serviços que variava conforme o instituto;
- iii) irracionalidade decorrente do funcionamento em determinadas localidades de serviços de saúde com níveis de ociosidade, sem que a ele tivessem acesso os trabalhadores da região.

No mesmo ano foi regulamentada a prestação de serviços médicos ao trabalhador rural através do FUNRURAL (fundo do PRORURAL). A universalização da assistência médica progrediu de forma significativa com a implantação do Plano de Pronta Ação (PPA), do INPS, em 1974, segundo o qual seria atendida toda e qualquer pessoa em emergência, independente de estar ou não segurada. No mesmo ano, protocolo firmado entre os Ministros da Educação e Cultura, e da Previdência e Assistência Social tornou acessível aos previdenciários os serviços dos hospitais universitários que, em contrapartida, puderam ter sua receita acrescida de recursos oriundos da previdência social.

Finalmente, em 1977, outro passo importante foi dado com vistas à integração dos serviços previdenciários, através da instituição do Sistema Nacional de Previdência Social (SINPAS), e a consequente criação do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS). Esta autarquia resultou da fusão dos diversos serviços médicos da previdência até então distribuídos entre INPS, FUNRURAL, IPASE (para servidores públicos) e Legião Brasileira de Assistência (LBA).

Foi sobretudo na década atual que se acelerou a prestação de assistência médico-hospitalar financiada com recursos provenientes do seguro social. Entre 1970 e 1977 triplicou o número de atendimentos, consultas e internações para os beneficiários urbanos (Tabela XXIII). Crescimento aproximado foi atingido pelos serviços custeados pelo FUNRURAL. Os esforços combinados permitiram a prestação em 1977 de cerca de 134 milhões de consultas e quase 9 milhões de hospitalizações. Entre 1963 e 1977, quintuplicaram os gastos oficiais no setor, embora este crescimento tenha ocorrido, fundamentalmente, à custa da previdência social. Contudo, o Ministério da Saúde obteve também êxitos inegáveis, particularmente no período recente, e que acentuaremos agora aqui.

TABELA XXIII

BRASIL: SERVIÇOS DE SAÚDE E GASTOS

A. SERVIÇOS DA PREVIDÊNCIA URBANA (Milhões)			
ANO	TOTAL	CONSULTAS	INTERNAÇÕES
1970	43,0	40,1	2,8
1972	54,6	51,2	3,4
1977	129,4	122,4	7,0

FONTE: INPS/MPAS

B. SERVIÇOS DA PREVIDÊNCIA RURAL (Milhões)			
ANO	TOTAL	CONSULTAS	INTERNAÇÕES
1972	5,9	4,9	1,0
1977	14,0	12,3	1,7

FONTE: FUNRURAL/MPAS

(Continua)

C. GASTOS COM SAÚDE (Cr\$ Milhões de 1977)

ANO	TOTAL	FONTES			
		MS	INPS	FUNRURAL	Estados
1963	8 535	2 411	2 809	-	3 315
1964	13 705	2 390	6 267	-	5 148
1965	19 661	2 927	11 828	-	4 906
1966	30 698	3 978	18 960	1 623	6 132
1977	47 127	5 314	34 992	3 196	3 625

FONTE: IPEA

A partir de 1974 começa a existir uma autêntica política de saúde pública no Brasil, dentro do MS, cuja atuação analisaremos agora com algum detalhe. É importante a posição adotada pelo MS, porque foi um dos Ministérios que melhor repondeu ao apelo do II PND em termos de conceder prioridade à população de baixa renda, que tem seu principal problema social exatamente na "baixa renda". Na medida em que o MS assumiu esta posição, a saber, de que sua variável prioritária não era a estritamente de saúde, mas a de seu substrato sócio-econômico condicionante, foi possível conceber uma atuação diversa e a proposta de programas que, apesar dos percalços, continuam como modelos na área social.

A partir de 1975 foram identificadas duas prioridades na área de saúde: a assistência médica individual e as medidas de alcance coletivo. Assim, se reconhecia a importância da saúde pública, na linha preventiva, embora não se usasse este termo. Tratou-se do reconhecimento da existência de medidas de alcance coletivo, que, embora inspiradas e desempenhadas pelo médico, são medidas intrinsecamente multidisciplinares e multiprofissionais, indispensáveis à proteção da saúde: saneamento, melhoria da habitação, alimentação, educação para a saúde, vigilância sanitária, enfim uma série de ações básicas que excedem de longe a competência de um ambulatório médico ou de um hospital.

Em 1975, foi instituída a Vigilância Epidemiológica; em 1976, a Vigilância Sanitária de Medicamentos e Correlatos; e em 1977, os crimes contra a saúde; além disto, foram feitos esforços específicos na modernização administrativa do MS e na capacitação do profissional adequado à ótica da saúde coletiva. E foram seguidos parâmetros, tais como:

- i) prioridade ao sistema de informações para a saúde;
- ii) reformulação das campanhas contra as grandes endemias, introduzindo a melhoria da habitação rural, o saneamento básico e a alimentação como componentes fundamentais;
- iii) reformulação dos programas tradicionais de alimentação e nutrição, incorporando aos mesmos uma iniciativa nova, a saber, o estímulo ao produtor de baixa renda, que é o primeiro tratamento etiológico da desnutrição.
- iv) valorização do pessoal de nível médio, na ótica de uma medicina simplificada e popular.

a) Saúde Materno-infantil

O grupo materno-infantil compreendendo a mulher entre 15 e 49 anos, a criança entre zero e 15 anos e o adolescente masculino entre 15 e 19 anos, representa 72% da população total e revela condições bio-psicossociais marcantes, independentemente de condições econômicas, tornando-o mais vulnerável aos riscos de saúde. A situação deste grupo é, em termos nacionais, bastante insatisfatória, apresentando elevados níveis de morbidade e mortalidade, com predominância de causas evitáveis, além de predominar no quadro etiológico, a variável da pobreza.

Tendo em vista esta problemática, o MS apresentou, para o período 1975-1979 o Programa Nacional de Saúde Materno-Infantil, com as seguintes linhas de atuação: fortalecimento e/ou ampliação da infra-estrutura de saúde, principalmente na área de recursos humanos permitindo maior cobertura dos serviços ao grupo e iniciar ou implementar um processo sistemático de planejamento, em todos os níveis. Em 1975, o programa estava sendo desenvolvido em 661 municípios, correspondentes a 16% do total de municípios, atingindo, em 1977, a mais de 2 mil municípios, ou seja, 52% do total, cobrindo já 62% da população do País.

Os dados disponíveis sobre a assistência materna prestada pelas Secretarias de Saúde e pelas unidades da Fundação Serviços Especiais de Saúde Pública (FSESP), no quinquênio, revelaram que foram realizados 8 milhões de atendimentos a gestantes e puérperas e 21 milhões ao grupo de crianças com menos de 5 anos, observando-se, entre 1974 e 1978 um aumento respectivamente de 36% e de 88%. Os re

cursos alocados ao programa no quinquênio totalizaram mais de cr\$ 1 bilhão, a preços de 1978.

b) Alimentação e Nutrição

Em 1976 foi aprovado o II Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (IIPRONAN), para o quadriênio 1976-1979, que se propõe atuar integradamente em duas linhas principais:

- i) extensão, integração e consolidação dos programas de suplementação alimentar, entendidos estes como iniciativa emergencial e transitória de atuação, uma vez que a distribuição de alimentos por si pouco contribui para a melhoria das condições de vida da população em termos estruturais;
- ii) estímulos à racionalização do sistema de produção e comercialização dos alimentos básicos consagrados pelos hábitos alimentares das populações de baixa renda.

Paralelamente, foram montadas ainda atividades de complementação e apoio, englobando ações de: combate às carências nutricionais específicas, pesquisa e desenvolvimento tecnológico, e capacitação de recursos humanos na área de nutrição. Desta forma, encarando o problema da desnutrição como fenômeno decorrente da insuficiência de renda e fugindo do enfoque convencional dado aos programas congêneres mais ortodoxos, caracterizados pela baixa cobertura, atenção exclusiva aos grupos biologicamente vulneráveis e atuação restrita aos sistemas de saúde e de educação, o PRONAN defende a validade dos programas de suplementação alimentar, desde que sejam emergenciais e transitórios.

O Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) do MS coordena as atividades do PRONAN, através do Conselho Deliberativo, bem como administra diretamente os projetos específicos realizados localmente. Entre estes projetos, destacam-se:

- i) Programa de Nutrição em Saúde (PNS): é executado através de convênios com as Secretarias Estaduais de Saúde, apoiando a atenção materno-infantil. No período 1975-1978, o número de beneficiários passou de 252 mil, para 2,4 milhões; o volume de alimentos distribuídos, de 5,4 mil toneladas para 124 mil toneladas, e os recursos financeiros aplicados, de cr\$ 62 milhões para cr\$ 864 mi-

lhões. Como revela a Tabela XXIV, que se refere apenas ao Nordeste e ao País como um todo, o programa vem evoluindo favoravelmente, de modo especial no Nordeste, que é a região prioritária: o número de municípios integrados ao programa aumentou 5 vezes, a população beneficiária 10 vezes, e a tonelagem de distribuição de alimentos, mais de 20 vezes, num lapso de 4 anos apenas.

TABELA XXIV
BRASIL: PRONAN E PNS

	1975	1976	1977	1978
NORDESTE				
- Municípios integrados ao programa	140	360	543	706
- População Beneficiária	132 260	560 926	1 033 404	1 275 180
- Alimentos distribuídos (toneladas)	3 006,1	16 908,0	45 814,2	23 425,7
BRASIL				
- Municípios integrados ao programa	208	655	953	1 289
- População Beneficiária	252 062	1 021 703	1 805 697	2 022 205
- Alimentos distribuídos (toneladas)	5 402,3	33 982,1	74 259,7	106 054,6

FONTE: MS/INAN - Dados de 1978 até setembro.

ii) Projetos de estímulo à produção de alimentos básicos: iniciado em 1976, é executado mediante convênio com o Ministério da Agricultura, objetivando a melhoria do estado nutricional e a elevação da renda dos pequenos produtores de alimentos básicos. Embora o alcance do programa seja modesto, tendo em vista a dimensão do problema no Brasil, foram alcançados em rápido tempo resultados alentadores, como se vê na Tabela XXV. Já se incluem mais de 30 mil produtores assistidos, tendo sido aumentado substancialmente o volume de produção, ligada a alimentos básicos, como o arroz, o feijão,

a mandioca e o milho. É importante enfatizar que este é um dos pontos altos do PRONAN, onde a política social atinge nível quase destituído de assistencialismo e se integra na estrutura econômica do País.

iii) Projeto de aquisição de alimentos em áreas de baixa renda: busca criar para o pequeno produtor de alimentos básicos condições de participação direta no mercado geral e no mercado institucional do PRONAN. Está implantado nos Estados do Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Sergipe, abrangendo 213 municípios com cerca de 400 mil produtores de alimentos básicos. Em 1978, houve garantia de mercado para a colocação de 240 mil toneladas de alimentos, através da instalação de 73 polos de compra, operadas pelas Companhias de Desenvolvimento Agropecuário (CIDA) e Cooperativas de Produtores. Além do INAN, participam a Companhia Brasileira de Alimentação (COBAL), o Banco Nacional de Crédito Cooperativo (BNCC) e outras entidades ligadas à armazenagem e ao incremento da produtividade agrícola.

TABELA XXV

BRASIL: PRONAN - PROJETO NORDESTE

ATIVIDADES	1976/1977	1977/1978
- Produtores Assistidos	7 390	31 070
- Área Cultivada (ha)	59 016	89 981
- Volume de Produção (toneladas)	46 319	106 880
- Algodão	1 645	9 963
- Arroz	6 286	7 152
- Feijão	8 147	18 920
- Mandioca	20 712	51 120
- Milho	9 524	19 225
- Valor de Créditos (Cr\$ mil)	15 083	53 661

FONTE: MS/INAN - Dados de 1978 até setembro.

iv) Projeto de abastecimento de alimentos em áreas de baixa renda: busca dar acesso por parte da população pobre aos alimentos básicos de consumo habitual, a preços mais reduzidos. A COBAL atua como central de serviços de atacado para os pequenos varejistas da área. Está implantado em Recife (com clientela de 100 mil pessoas) e se prevê o fornecimento de Cr\$ 215 milhões em alimentos básicos.

v) Projeto de Nutrição do Brasil - Acordo Brasil-BIRD: foi concebido como elemento técnico (gerar informações para o planejamento) e financeiro (apoiar a execução) de sustentação do PRONAN. As ações previstas compreendem iniciativas, tais como: produção de alimentos e melhoria do estado nutricional em áreas de baixa renda, visando a investigação da eficácia de diferentes processos de intervenção rural, está em execução em 12 municípios de Sergipe, atingindo a 4,6 mil famílias; projeto integrado de nutrição e saúde (PINS), estabelecido na periferia de Recife e no município de Ribeirão em Pernambuco, visa testar a influência de uma política de subsídio a alimentos, tendo como clientela 12,3 mil famílias; projeto de atendimento ao pré-escolar (PROAPE), é um teste da exequibilidade em larga escala de um modelo simplificado de atendimento aos pré-escolares, atendendo a 12,7 mil crianças de 4 a 6 anos, em Pernambuco; projeto Centros de Educação e Alimentação ao Pré-Escolar (CEAPE), dedicado a estudar e a estabelecer normas operacionais para tais centros, fazendo parte do projeto 3 mil crianças; projeto de tecnologia de alimentos, visa criar módulos industriais e tecnologia adequada para conservação e beneficiamento de alimentos básicos, executa módulo industrial da mandioca na Bahia, e módulo de pescado e milho na Paraíba; e outros projetos mais ligados à pesquisa.

vi) Projeto de fluoretação das águas de abastecimento público: visa a prevenção da cárie dentária e é executado pela FSESP; iniciado em 1975, prevê até 1980, beneficiar a 80% da população urbana de 132 cidades com aproximadamente 33 milhões de habitantes, correspondendo a 50% da população urbana total para 1980. Atualmente, atingiram-se 41 sistemas fluoretados em funcionamento e 20 sistemas, com os projetos em montagem, que beneficiariam a 6 milhões de habitantes.

vii) Projeto de controle da iodação do sal de cozinha: executado pela SUCAM (Superintendência de Campanhas do MS) no período de

junho de 1975 a julho de 1976, buscando a prevenção do bócio endêmico; fez-se treinamento de servidores das Secretarias Estaduais e distribuíram-se 104 laboratórios portáteis para análise do sal.

c) Serviços Básicos de Saúde Pública

A atuação do MS nesta área visa prestar às populações do interior serviços básicos capazes de ir além de aspectos apenas curativos casuísticos e sobretudo atender a aspectos peculiares de sua situação sócio-econômica. Neste sentido, a demanda específica do interior não será aquela mais própria da cidade grande, que pede muitas vezes equipamentos sofisticados e profissionais altamente especializados, mas aquela tipicamente de saúde pública coletiva, fortemente influenciada por variáveis sócio-econômicas.

A FSESP há vários anos executa programas destinados às populações rurais e de pequenos centros urbanos, através de uma organização básica. Conta hoje com 259 unidades básicas de saúde, das quais 79 operadas por pessoal auxiliar, ou seja, sem médico em caráter permanente, sob adequada supervisão, em uma área de trabalho com mais ou menos 8 milhões de habitantes.

Na esfera estadual, o MS, em colaboração com organismos internacionais, propiciou aos Estados de Minas Gerais e de Pernambuco o desenvolvimento de uma coordenação de todas as ações de saúde em áreas adequadas, levando serviços mínimos de saúde à população rural com a participação efetiva da própria comunidade. O projeto Sistemas Integrados de Serviços de Saúde (SISS), iniciado em 1975, e previsto até 1979, beneficia as regiões de Caruaru em Pernambuco e de Montes Claros em Minas Gerais, com populações estimadas em quase 2 milhões de habitantes.

Com base na experiência acumulada, o MS, com a participação da SEPLAN, do MPAS e do MINTER, formulou o Programa de Interiorização das Ações de Saúde e Saneamento no Nordeste (PIASS), com recursos previstos de Cr\$ 4 bilhões para o período de 1976-1979. Este programa, aprovado em 1976, objetiva implantar uma estrutura básica de saúde pública nas comunidades de até 20 mil habitantes do Nordeste, e, assim, contribuir para a melhoria do nível de saúde da população da região. Para a consecução deste objetivo, as diretrizes assumidas foram:

- i) ampla utilização do pessoal auxiliar;
- ii) ênfase nas ações preventivas;
- iii) desenvolvimento de ações de saúde de baixo custo e alta eficácia, em caráter permanente;
- iv) integração das diferentes instituições que atuam no setor;
- v) organização de sistemas regionalizados e hierarquizados, e ampla participação comunitária.

Este programa possui um caráter inovador, porque foi pensado a partir das necessidades básicas da população atingida, dentro do espírito da política social ultimamente defendido, segundo o qual a "doença" fundamental da população brasileira é a pobreza. Neste sentido, os serviços a serem oferecidos precisam ter o caráter preventivo de uma ação na raiz do problema, e não apenas ao nível dos sintomas; precisam ser simplificados, de tal modo que na medida do possível possam ser executados pelo pessoal local, após treinamento adequado; precisam ser baratos. É claro que o PIASS não resolve a questão da pobreza, mas tem sua atuação orientada para o contexto etiológico da pobreza, além de poder concorrer com ações adequadas favoravelmente a uma vida ativa mais longa e mais sadia das pessoas.

Em 10 Estados em que está implantado, dos 1 412 municípios existentes, 1 257 encontram-se na área de trabalho do PIASS. Ao final de 1978, o programa atingiria a 699 municípios, ou seja, a 55,6% da área prevista, com 628 centros de saúde, 1 258 postos de saúde, 192 sistemas de abastecimento de água e 22 mil privadas implantadas. As unidades em funcionamento proporcionam uma cobertura a cerca de 6,6 milhões de pessoas. Foram treinadas 2,7 mil pessoas de nível superior, sendo efetivamente contratadas 1 841 pessoas de nível elementar, 442 de nível médio e 323 de nível superior. A nível federal é dirigido por um Grupo Executivo Interministerial (GEIN), composto de representantes dos MS, MPAS, MINTER e SEPLAN, sob a coordenação do primeiro.

Como mostra a Tabela XXVI, o esforço de interiorização da saúde pública chegou a duplicar, entre 1974 e 1978 a oferta de serviços. Embora este desempenho seja importante, é preciso reconhecer que é muito modesto face às necessidades reais da população do interior. Contudo, é mister reconhecer que o PIASS, ao lado do PRONAN, representam dois programas bem melhor fundamentados dentro da ótica

de política social do II PND. Têm noção de que o assistencialismo só deve ser assumido como elemento estratégico a ser logo superado, par-tem da idéia de que o desenvolvimento deve se voltar em primeiro lugar para o sujeito majoritário do processo, insistem na produção de tecnologia própria protetora do mercado interno e multiplicadora de empregos, e assim por diante.

TABELA XXVI
BRASIL: INTERIORIZAÇÃO DA SAÚDE

SERVIÇOS BÁSICOS DE SAÚDE	EXISTENTES ATÉ 1974	EXISTENTES ATÉ 1978
FSESP		
- Centros de Saúde	151	187
- Postos de Saúde	24	107
SUBTOTAL	175	294
PIASS		
- Centros de Saúde	301	628
- Postos de Saúde	553	1 258
SUBTOTAL	854	1 886
TOTAL		
- Centros de Saúde	452	815
- Postos de Saúde	577	1 365
TOTAL GERAL	1 029	2 180

FONTE: MS

d) Controle de Doenças Transmissíveis

Foi conferida grande ênfase pelo MS sobre o controle das doenças transmissíveis, principalmente no que se refere à malária, à doença de Chagas, esquistossomose, tuberculose e meningite meningocócica. Esta ênfase foi ocasionada também pela pressão real de algumas delas, sobretudo da meningite, mas está em congruência com a idéia de saúde coletiva.

i) Erradicação da Malária: os mosquitos transmissores da malária são encontrados em 80% do território, embora grande parte de le se situe na Amazônia, com população muito rarefeita. Mas isto dá uma idéia da dificuldade de ataque. No período de 1974 a 1978, registram-se progressos palpáveis: em 1973 a malária se transmitia em 760 municípios, com 19 milhões de habitantes; em 1978, a endemia se restringiu a 370 municípios, com 10 milhões de pessoas. Para tanto, foram realizadas 25 milhões de borrificações intradomiciliares e 12,8 milhões de exames de laboratório. Até 1980, espera-se que o problema se circunscreva apenas à região Amazônica.

ii) Controle da Doença de Chagas: é um dos maiores problemas atuais de saúde pública, tanto no que se refere à distribuição geográfica, quanto no que se refere à incidência. Os instrumentos de controle dos insetos transmissores são as borrificações com inseticidas de ação residual e a melhoria da habitação. Neste sentido, foram abrangidos entre 1975 a 1978, 1,4 mil municípios, cobrindo 9 milhões de prédios e realizando borrificações em 1,5 milhões de casas. Calcula-se que se tenham atingido a 60% da área endêmica.

iii) Controle da Esquistossomose: predominante entre a população pobre, é uma das endemias mais críticas do País, pelos danos causados e pelos altos custos sociais, pelo número de doentes, por sua difusão e tendência à expansão. Foi por isto proposto, em 1976, ao CDS o Programa Especial de Controle da Esquistossomose (PECE), entre que à atuação da SUCAM e da FSESP.

À SUCAM corresponderam as atividades de controle direto da esquistossomose, na área hiperendêmica (Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Sergipe), estabelecendo-se, por pesquisas, a prevalência da doença em cerca de 300 municípios e oferecendo tratamento à população.

À FSESP corresponderam as atividades de saneamento básico, na área acima descrita, abrangendo a 133 municípios e beneficiando a mais de 1,2 milhões de habitantes, ou seja, 45% da população alvo, no período de 1976-1978. Foi incrementada também ação educativa que leve a evitar o contato com o caramujo transmissor na água.

iv) Controle da Tuberculose: apesar dos avanços alcançados, continua sendo a tuberculose um problema nacional. Sua incidência variava, em 1975, de um mínimo de 60 casos por 100 mil habitantes,

na Região Sul, a um máximo de 150 casos por 100 mil habitantes, na Região Norte. A mortalidade por tuberculose nas capitais brasileiras apresentou, contudo, acentuado declínio: em 1940 o coeficiente de mortalidade era de 284,6, atingindo em 1973 a 33,7 óbitos por 100 mil habitantes.

De 1974 a 1978, o número de unidades de saúde com programa de controle da tuberculose passou, no interior, de 534 para 2 275, enquanto que nas capitais declinou um pouco. O número de municípios com ações de descoberta e tratamento de casos elevou-se, no mesmo período, de 491, para 2 169.

v) Controle da Epidemia de Meningite Meningocócica: a partir de 1971, os coeficientes de morbidade e de mortalidade por meningite meningocócica começaram a ter caráter epidêmico. A partir de 1974 o MS reconhece a gravidade do quadro e se propõe o controle, acionando a SUCAM. Foi feita vacinação em massa, de 80 milhões de pessoas, representando 80% da população, excluindo-se a faixa etária de até 6 meses. Foi previsto o prazo de 10 meses para esta tarefa, que acabou sendo realizada em 9 meses e meio, vacinando-se a 81,6 milhões de pessoas. A doença mostrou, então, apreciável redução e o País já é capaz de produzir as vacinas.

vi) Controle de outras Endemias: podem-se citar, entre estas, outras endemias: peste, hanseníase, raiva, febre amarela, leishmaniose, filariose, bócio endêmico e o tracoma. No caso da peste, tínhamos em 1974, 290 casos, que caíram para zero em 1978, até outubro. Quanto à hanseníase, tínhamos em 1974, 15,5 mil doentes internados e 77,3 mil em tratamento ambulatorial, ao passo que em 1977, apareceram 13,7 mil doentes internados e 87,2 mil em tratamento ambulatorial, revelando-se apenas uma pequena melhoria. No que se refere à raiva, foram aplicadas entre 1974 e 1978, 14 milhões de doses de vacina em cães, tendo caído o número de casos, de 54 em 1974, para 24 em 1978. Quanto à febre amarela, tinha sido erradicada em 1955, mas reapareceu em 1967, levando até 1973 para sua nova erradicação; contudo, em 1976 se mostrou reinfestada a cidade de Salvador na Bahia, e em 1977 um bairro da cidade do Rio de Janeiro; estão sendo desenvolvidas intensas atividades para se conseguir outra vez sua eliminação no País.

vii) Controle de Doenças evitáveis por Imunizantes: as doenças transmissíveis se constituem no maior problema de saúde públi-

ca do País. Dentre estas, há, contudo, um grupo para o qual se dispõe de arma eficaz de baixo custo para seu controle: os imunizantes. Para coordenar as atividades de vacinação, o MS criou, em 1973, o Programa Nacional de Imunizações, que tem por objetivo controlar as doenças transmissíveis, mas evitáveis por imunizantes.

Como se pode ver pela Tabela XXVII, efetuou-se vacinação maciça contra a tuberculose, o sarampo, a poliomielite, o coqueluche, a difteria e o tétano, a varíola, e ainda aplicaram-se 18,5 milhões de doses de toxóide tetânico para proteger contra o tétano os escolares e, através das gestantes, os recém-nascidos.

TABELA XXVII
BRASIL: IMUNIZAÇÕES

VACINAS						(Mil)
	1974	1975	1976	1977	1978	TOTAL
BCG - Intradérmico						
- Nº de Doses	4 268,3	6 198,4	6 352,7	8 381,0	2 722,6	27 893,0
- Pessoas Imunizadas	4 268,3	6 198,4	6 352,7	8 381,0	2 722,6	27 893,0
SARAMPO						
- Nº de Doses	3 608,3	2 073,6	2 782,3	3 391,5	1 348,1	13 239,8
Pessoas Imunizadas	3 608,3	2 073,6	2 782,3	3 391,5	1 348,1	13 239,8
POLIOMIELITE						
Nº de Doses	6 391,7	10 911,7	13 042,2	14 438,2	6 149,2	50 933,9
Pessoas Imunizadas	-	1 372,0	2 639,3	2 634,3	-	-
TRÍPLICE (DPT)						
Nº de Doses	4 306,2	5 303,8	7 760,0	7 760,0	4 130,0	27 716,1
Pessoas Imunizadas	-	1 146,0	1 928,5	1 928,5	-	-
VARIOLA						
Nº de Doses	9 868,1	11 673,8	5 327,4	5 327,4	2 141,9	37 824,0
Pessoas Imunizadas	9 868,1	11 673,8	5 337,4	5 327,4	2 141,9	37 824,0
TOXÓIDE TETÂNICO						
Nº de Doses	3 306,4	4 563,7	4 650,1	4 650,1	2 578,5	18 500,9
Pessoas Imunizadas	-	1 350,9	1 761,1	1 261,1	-	-
TOTAL DOSES APLICADAS	31 749,0	40 725,0	40 108,7	43 918,2	19 106,8	175 607,7

FONTE: MS - Dados de 1978, até julho.

f) Vigilância Epidemiológica

A vigilância epidemiológica consiste na instalação de unidades de vigilância nos Estados, capazes de coletar, processar e analisar dados, fazer investigações necessárias à implementação de medidas de controle de doenças, sob a coordenação da FSESP. Em 1975 foi estabelecido o programa, e em consonância com ele, o MS promoveu a implantação de rede de laboratórios de saúde pública. Temos hoje o funcionamento de 23 laboratórios centrais, localizados nas capitais estaduais, 47 regionais em cidades mais importantes do interior, e 151 locais a nível municipal. Até fins de 1978, previa-se a instalação de mais de 183 laboratórios locais e 2 regionais.

Os laboratórios já em funcionamento realizaram em 1978, no período de janeiro a agosto, 962,9 mil exames, abrangendo: bacteriologia, micologia, imunologia, parasitologia, bromatologia, análises clínicas, urina e sangue, e examinaram 8,9 mil amostras para verificação da dosagem de iodo no sal de cozinha.

g) Ciência e Tecnologia

Dentro desta área de atuação, particularmente incrementada nos últimos anos, ressalta-se a produção própria de vacinas, como se vê na Tabela XXVIII. A atividade tecnológica está sobretudo concentrada na Fundação Osvaldo Cruz (FIOCRUZ), que produziu, no período 1975 a 1978, um total de 20,4 milhões de doses da vacina anti-amarílica, 10,8 milhões de doses da vacina antimeningocócica, e assim por diante. Foram absorvidos, no mesmo período, recursos significativos, que passaram de 199,3 milhões em 1974, para Cr\$ 320,0, em 1978.

TABELA XXVIII
BRASIL: PRODUÇÃO DE VACINAS

(Mil)

TIPO	UNIDADE	1975	1976	1977	1978	TOTAL
Anti-amarílica	Dose	4 183,4	957,2	8 033,2	7 266,8	20 440,6
Antimeningocócica	Dose	-	194,3	2 180,1	8 460,2	10 834,6
Anti-óclera	Dose	1 087,5	-	357,0	699,8	2 144,3
Antitífóidica	Dose	500,3	288,7	600,0	1 334,6	2 723,6
Antitífóidica	ML.	595,0	70,0	63,0	-	728,0
Anti-herpes	ML.	13,2	14,5	60,6	37,2	125,5
Anti-rábica	ML.	48,5	51,0	-	-	99,5

FONTE: MS/FIOCRUZ.

h) Saneamento Básico e Vigilância Sanitária

Os projetos de saneamento básico são desenvolvidos no interior de praticamente todos os Estados, mas o esforço se concentra nas áreas de esquistossomose endêmica de Estados nordestinos (Maranhão, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Sergipe) e em áreas de valorização econômica (Vale do Rio São Francisco, Vale do Jaguaribe, e Alto Solimões na Amazônia). Compreendem a execução de sistemas de abastecimento de água, de esgotos sanitários e também de melhorias sanitárias domiciliares.

Estão em construção 42 sistemas de esgotos sanitários em 8 Estados. Foram executados 369 sistemas de abastecimento de água (incluindo ampliações também) em 21 Estados, e encontram-se em execução outros 394 sistemas. Acrescentem-se a isto as melhorias domiciliares sanitárias (546,8 mil), a execução do Projeto de controle da Qualidade da Água e o Projeto de Fluoretação das Águas de Abastecimento Público.

Foi modernizado o processo de vigilância sanitária, entendida como fiscalização de drogas, de medicamentos e de produtos congêneres, e como fiscalização sanitária de portos, aeroportos e fronteiras.

i) Conclusão

Da análise feita, ao lado de resultados interessantes, aparece também o fato ineludível de que o Brasil apresenta ainda uma situação precária em termos de saúde pública. Particularmente em regiões mais atrasadas, o problema atinge por vezes contornos drásticos. Como mostra a Tabela XXIV, é nestes casos que a aplicação de recursos per capita é maior, sendo bem inferior a aplicação na Região Sudeste e na Região Sul, as duas mais desenvolvidas do País.

TABELA XXIV
BRASIL: APLICAÇÃO MÉDIA PER CAPITA DE RECURSOS

REGIÕES	1974	1975	1976	1977	1978
Norte	72,3	103,5	151,0	134,3	112,6
Nordeste	24,0	47,6	82,8	82,1	94,3
Centro-Oeste	30,4	100,2	125,0	116,0	105,9
Sudeste	17,9	39,7	49,3	41,2	37,0
Sul	7,1	17,3	16,8	26,4	11,5

FONTE: IBGE. Em Cr\$ de 1978.

O MS continua sendo um Ministério pequeno, face à magnitude de problema. Contudo, apresenta uma característica promissora: é um dos Ministérios da área social que mais se aproxima dos critérios de política social preconizados no II PND. Com isto, pôde imprimir à sua ação um cunho muito mais estrutural, no sentido de tentar atacar as causas do problema, geralmente localizadas a nível da pobreza da maioria da população.

Nesta linha, foram produzidos pelo menos dois programas que podem ser colocados como modelo: o PRONAN e o PIASS. O PRONAN tem na distribuição de alimentos sua parte menos interessante, mas inovou muito na esfera de ataque à questão via reforço do pequeno produtor, já que ele é ao mesmo tempo o produtor de alimentos básicos e o mais carente deles, no campo ou na cidade, após ter migrado, por falta de condições de retenção na zona rural. Esta via é mais complicada e demorada, mas é a que produz efeitos mais duradouros e no fundo pode resolver o problema. A distribuição de alimentos artificiais geralmente por multinacionais, pode até mesmo ser mais barata, mas paga-se por isto, a longo prazo, um preço muito mais caro: não se supera o assistencialismo e não se alcança autonomia de produção. O PIASS tem seu ponto alto na concepção de uma medicina preventiva simplificada, dentro da ótica de que a maior "doença" do brasileiro ainda é a pobreza.

IV. Previdência Social

A evolução da seguridade social no Brasil pode ser apresentada, simplificadamente, em três grandes ciclos. O primeiro se inicia com a promulgação da Lei Eloy Chaves em 1923, marcando a implantação e lançando as bases técnicas do seguro social. Esta fase se prolonga pelos 10 anos seguintes, quando foram criadas dezenas de Caixas de Aposentadoria e Pensões, e foi instituído o regime previdenciário dos funcionários públicos. É a fase de implantação.

A segunda etapa - a de consolidação - iniciada em 1933, se caracteriza pela criação dos diversos institutos de previdência visando ao amparo de componentes de determinada profissão ou de um conjunto de profissões correlatas. Este ciclo culmina com a criação do FUNRURAL em 1963.

A terceira fase - a de universalização - começa em 1966, com a unificação dos institutos mediante a criação do INPS, seguida

da incorporação de novas categorias até então desprotegidas, como os empregados rurais (e seus dependentes), os empregados domésticos, os idosos e inválidos e, culminando em 1977 com o SINPAS, que incorporou tudo, também o FUNRURAL.

Entre 1963 e 1977, os principais eventos relativos à previdência social no Brasil podem ser assim sumariados:

- i) instituição do Estatuto do Trabalhador Rural e criação do Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural (FUNRURAL); instituição do salário-família do trabalhador; tudo isto em 1963;
- ii) unificação dos Institutos de Previdência, criação do INPS; instituição do FGTS; em 1966;
- iii) integração do seguro de acidentes do trabalho na previdência social, em 1967;
- iv) permissão ao segurado da previdência social para computar o tempo de serviço militar voluntário para efeito de aposentadoria, em 1969;
- v) implantação do PIS e do PASEP, em 1970;
- vi) inclusão dos empregados domésticos entre os beneficiários da previdência social, em 1972;
- vii) instalação do MPAS; inclusão do salário-maternidade entre as prestações da previdência social; criação do CDS e do FAS; instituição do amparo previdenciário para maiores de 70 anos de idade e para inválidos; concessão de prestações por acidentes do trabalho ao trabalhador rural por intermédio do FUNRURAL; tudo isto em 1974;
- viii) extinção das contribuições sobre benefício da previdência e da suspensão da aposentadoria por motivo de retorno à atividade; instituição da contagem recíproca de tempo de serviço público federal e de atividade privada para efeito de aposentadoria; regulamentação da situação da aposentadoria pela previdência social que volta ao trabalho e a do segurado que se vincula ao seu regime após completar 60 anos de idade; instituição de benefícios de previdência e assistência social em favor dos empregadores rurais e seus dependentes; tudo isto em 1975;

ix) regulamentação da previdência social privada; instituição do SINPAS; em 1977.

Como mostra a Tabela XXX, a expansão da previdência social urbana quase quadruplicou entre 1960 e 1977, em termos rela-

TABELA XXX
BRASIL: PREVIDÊNCIA SOCIAL

A. Segurados Urbanos		(Mil)	
ANO	POPULAÇÃO	SEGURADOS URBANOS	
		Total	%
1960	70 992	4 088	6,7
1963	77 551	5 714	7,4
1970	96 262	9 141	9,6
1977	113 208	21 006	18,5

B. População Amparada - 1977

PREVIDÊNCIA SOCIAL	HABITANTES	
	Em Mil	%
TOTAL	113 208	100,0
- SINPAS	97 246	85,9
- Estadual	5 321	4,7
- Militar	2 264	2,0
- Não Amparados	8 377	7,4

(Continua)

C. Despesas da Previdência Social Urbana

	1963	1970	1977
TOTAL (Cr\$ Milhões de 1977)	<u>10 521</u>	<u>29 718</u>	<u>74 975</u>
- Aposentadorias	5 649	12 376	34 327
- Pensões	1 711	3 762	10 796
- Pecúlios e Abonos	20	2 203	5 455
- Auxílios Pecuniários	3 141	11 377	24 397

FONTE: IPEA

tivos: em 1960, a cobertura era de apenas 5.7% da população total, alcançando em 1977 a cifra de 18.5%. Estima-se que neste último ano, menos de 8% da população esteja excluída da proteção previdenciária, já que aos segurados são somados seus dependentes. Os dispêndios, a preços de 1977, com aposentadorias, pensões, pecúlios, abonos e outros auxílios pecuniários para a população urbana elevaram-se dos Cr\$ 10 bilhões de 1963, para Cr\$ 75 bilhões em 1977.

A partir desta visão geral inicial, nos dedicaremos agora a uma análise mais detalhada do último período, onde se destaca o esforço de universalização da previdência social. Pela primeira vez a previdência ultrapassa o próprio conceito de segurado, incluindo qualquer cidadão que esteja em situação de emergência, através do Programa de Pronto Atendimento (PPA), além de buscar com êxito integrar a todos, sem exceção, no sistema previdenciário, através de atividade laboral que permita a contribuição legal, e a partir daí o atingimento de todos os dependentes.

A criação do novo Ministério (MPAS) tornou evidente a necessidade de se rever a estrutura do sistema, em função do acentuado desenvolvimento da previdência na última década, ao lado do crescimento da população urbana, do aumento da demanda de assistência médica, da rápida ampliação do PRORURAL e da institucionalização da assistência social. Em 1977, com a criação do SINPAS, reorganizou-se o trabalho não mais com referência à clientela a atender, mas à natureza das atividades a desenvolver, passando cada entidade a operar através de programas específicos, geridos, controlados e executados

segundo seus objetivos. Ao lado do SINPAS, foi criado o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) e o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS); foram extintos o FUNRURAL e o IPASE; alterou-se o INPS, suprimindo os encargos de assistência médica e de arrecadação de contribuições, e transferindo para ele os pagamentos em dinheiro aos segurados. O SINPAS é composto, assim, das seguintes entidades: INPS, INAMPS, Legião Brasileira de Assistência (LBA), Fundação Nacional para o Bem-estar do Menor (FUNABEM), DATAPREV (Órgão de informática do MPAS), além da Central de Medicamentos (CEME).

A assistência social ficou a cargo da LBA e da FUNABEM, referindo-se ao complexo de ações que têm por finalidade executar programas preventivos e terapêuticos de forma organizada e permanente em favor de populações em situação de emergência e de extrema carência, às vezes chamadas de "quarto estrato".

a) INPS

Implantado o SINPAS, o INPS passou a ocupar-se apenas da concessão e manutenção dos benefícios em dinheiro e da prestação de assistência complementar, reeducativa e de reabilitação profissional aos trabalhadores em geral, aí incluídos os segurados sob o regime da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), os trabalhadores e empregadores rurais, e os servidores públicos antes assistidos pelo IPASE.

Como mostra a Tabela XXXI.B., o INPS concedeu 4,1 milhões de benefícios novos em 1977, verificando-se um incremento de 86%, desde 1973, quando tinham sido concedidos 2,2 milhões de benefícios novos. Destes 4,1 milhões de benefícios novos, 3,6 milhões são de segurados da LOPS (urbanos) e 0,5 milhões do antigo FUNRURAL.

Ao fim de 1978, o INPS possuía 7,5 milhões de benefícios em manutenção, sendo 5,2 milhões de segurados da LOPS e 2,3 milhões de segurados rurais, observando-se um incremento de 114% entre 1973 e 1978 (Tabela XXXI.C).

É difícil calcular os segurados rurais, porque, não havendo contribuição por parte deles, em geral, a totalidade se constitui na clientela potencial. É evidente, porém que a clientela rural participa bem menos da previdência social, comparando-se com a

clientela urbana. Esta crescia, em termos de segurados, de 89% entre 1973 e 1978 (Tabela XXXI.A), atingindo o número de 23,4 milhões, não incluídos aí os dependentes.

Estes dados altamente positivos em termos de desempenho não devem esconder que a cobertura da previdência social deixa ainda muito a desejar, tanto em quantidade como em qualidade. O acesso aos benefícios, muitas vezes já garantidos pela contribuição feita e pela lei, é extremamente dificultado pela precaridade da infraestrutura e dos recursos humanos. O problema das "filas" do INPS ainda é uma dura realidade, que faz com que os estratos mais altos de renda evitem a ele recorrer, criando outras formas de atendimento privilegiado.

Apesar de tudo, pode-se reconhecer que se operam grandes mudanças na visão da previdência. São fatos muito positivos a instituição do PPA, através do qual é atendida qualquer pessoa em emergência, independente de estar ou não inscrita, e a ampliação da previdência ao campo, sem exigir do trabalhador rural contribuição específica. Ademais, está se formando uma mentalidade pública controladora de serviços previdenciários, que ultimamente tem exercido forte pressão sobre desmandos médicos, sobre corrupções e sobre insuficiências infra-estruturais. Tendo em vista que o MPAS conduz um sistema de extrema complexidade e magnitude, seu desempenho nos últimos anos tem sido positivo.

b) INAMPS

O INAMPS observou as ações médicas antes desempenhadas pelo antigo INPS, FUNRURAL, IPASE e LBA. Registraram-se na área urbana 134 milhões de consultas médicas, 13 milhões de exames radiográficos, 37 milhões de exames de laboratórios, 24 milhões de consultas odontológicas e 8 milhões de internações, representando 1,80 consultas médicas per capita/ano (Tabela XXXI.D). Na área rural foram prestados 16 milhões de consultas médicas, 1 milhão de exames de raios X, 2 milhões de exames de laboratório, 11 milhões de consultas odontológicas e 2 milhões de internações hospitalares, representando 0,36 consultas médicas per capita/ano.

Para o atendimento dos beneficiários urbanos, o INANPS contou com uma rede prestadora de serviços de 500 ambulatórios próprios, com 8 mil consultórios; 41 hospitais próprios, com 10 mil lei

TABELA XXXI
BRASIL: PREVIDÊNCIA SOCIAL

A. Segurados Contribuintes Urbanos		(Milhões)				
	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Total	12,4	15,4	16,7	19,6	21,0	23,4
Crescimento	100	124	135	158	169	189

B. Benefícios Concedidos Anualmente		(Milhões)				
	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Total Urbano	1,7	1,8	2,3	2,9	2,7	3,6
Total Rural	0,5	0,3	0,5	0,5	0,5	0,5
TOTAL GERAL	2,2	2,1	2,8	3,4	3,2	4,1
CRESCIMENTO	100	95	127	155	145	186

C. Benefícios em Manutenção		(Milhões)				
	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Total Urbano	2,7	2,9	3,5	4,3	4,5	5,2
Total Rural	0,8	1,1	1,5	1,8	1,9	2,3
TOTAL GERAL	3,5	4,0	5,0	6,1	6,4	7,5
CRESCIMENTO	100	114	143	174	183	214

D. Consultas Médicas Por Habitante						
ANO	ZONA URBANA					
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
1973	0,67	0,70	0,85	0,94	0,91	0,82
1978	1,40	1,32	1,99	1,98	1,63	1,80

(Continua)

D. Consultas Médicas Por Habitante

ANO	ZONA RURAL					
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
1973	0,25	0,12	0,18	0,06	0,09	0,16
1978	0,36	0,33	0,66	0,27	0,31	0,38

E. Gastos Com Programas de Saúde Por Habitante (Cr\$ 1978)

REGIÕES	1973		1975		1978	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Norte	279,24	38,77	351,60	66,51	450,59	78,58
Nordeste	259,95	22,05	397,62	47,65	557,74	49,98
Sudeste	419,67	52,07	550,17	118,22	257,70	120,89
Sul	468,20	40,38	581,45	106,66	955,91	141,53
Centro-Oeste	358,02	26,84	544,94	56,30	719,54	61,35
Brasil	383,30	34,76	514,08	79,32	729,75	83,04

FONTE: MPAS e IPEA

tos; 4,6 mil clínicas médicas contratadas, com 25 mil consultórios; 1,1 mil clínicas odontológicas contratadas, com 7,4 mil consultórios; 1,9 mil clínicas radiológicas e 3,6 mil laboratórios contratados; 6,6 mil contratos e convênios com hospitais para as diversas especialidades, com 220 mil leitos.

Os recursos mobilizados para atendimento dos beneficiários rurais totalizaram 2,6 mil convênios hospitalares, 3,6 mil convênios ambulatoriais e 2,9 mil para prestação de assistência odontológica. As populações rurais mais distanciadas dos centros urbanos foram atingidas por 152 unidades móveis montadas em ônibus e por 9 unidades fluviais.

Além da rede prestadora de serviços, existem 5,2 mil convênios com empresas e 840 convênios com sindicatos, abrangendo cerca de 7 milhões de beneficiários, e ainda 31 convênios com universidades e 114 com a União e os Governos Estaduais e Municipais.

Em 1978, o INAMPS iniciou atividades relacionadas com o PIASS e com o Programa Nacional de Imunizações, integrando-se no contexto da saúde pública e coletiva.

Todavia, estes dados não devem esconder problemas ainda muito graves na esfera da assistência médica. Embora o INAMPS se constitua por si só uma pressão na direção da "socialização da medicina", perdura o mal básico de uma medicina capitalista, para a qual a saúde tem que ser "comprada". Isto origina, por exemplo, o fato tão comum do tratamento muito diferente dado pelo médico, se o caso é de alguém que se trata pelo INAMPS, ou de alguém que se trata por meios particulares. Além disto, os convênios sobretudo podem dar origem a grandes "negociatas", porque é difícil estabelecer a unidade de atendimento: uma consulta pode durar 5 minutos ou uma hora, e uma operação pode ser banal ou altamente sofisticada. Assim, números muito altos de consultas médicas podem esconder uma prestação muito precária de serviços, que pode ser totalmente diferente, quando o cliente paga de seu próprio bolso e na extensão que o médico cobra.

Os problemas são muito complexos, exigindo sua solução mudanças até certo ponto estruturais. De um lado, o pagamento que o INAMPS faz ao médico pode parecer irrisório; de outro lado, o INAMPS não pode concorrer com a medicina privada, porque, por definição, pratica uma ótica socializante da medicina. A situação intermédica ve-

rificada hoje, onde existe a convivência entre uma medicina rica e uma medicina pobre, mais os convênios entre as duas, traz o impasse caracterizado por dois tipos fundamentalmente diversos de tratamento: a medicina pobre, do tipo INAMPS, é sumária, rápida, sem controle permanente, arriscada e de difícil acesso; a medicina rica é a única que realmente satisfaz, mas proibitiva para a grande maioria da população e totalmente divorciada do conceito de saúde coletiva. Assim, parece que, modernamente, qualquer Estado que se defina como "Estado do bem-estar" não escapará à socialização da medicina, bem como à socialização da educação. Do contrário, a democratização de oportunidades vale somente para a minoria que a pode comprar.

Um pouco desta realidade está expresso na Tabela XXXI.D., onde se pode ver que as regiões mais necessitadas, são também as que menos acesso têm às consultas médicas, sem falarmos na disparidade entre a zona urbana e a zona rural.

c) LBA

O Programa de Complementação Alimentar (PCA), iniciado em 1977, foi implantado em quatro pólos: Brasília, Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Serrinha (microrregião baiana), abrangendo 30 municípios com um total de cerca de 300 mil habitantes, entre gestantes, nutrizes e crianças de 3 a 36 meses, como parte do PRONAN.

O Programa de Promoção Familiar pelo Registro Civil foi ampliado, com o fornecimento em 1978 de 1,1 milhões de registros civis, mais do dobro do resultado obtido em 1977. Foram mantidas 100 mil crianças em unidades-casulo e foi alcançada a colaboração de 200 núcleos de voluntariado para auxiliar na atividade assistencial, com ênfase no grupo materno-infantil.

A assistência aos excepcionais e aos idosos continua como tarefa da LBA. Os recursos foram muito ampliados, passando de Cr\$ 787 milhões em 1973, para 2 bilhões em 1978, em termos reais.

d) FUNABEM

A rede de órgãos executores da Política Nacional do Bem-estar do Menor estende-se atualmente a 586 municípios, com capacidade para atender a 242 mil menores em programas preventivos e unidades terapêuticas. De 134 mil menores atendidos em 1973, passamos a mais de 500 mil em 1978. Existem 14 unidades educacionais próprias e outras linhas de ação.

Não se pode negar o incremento verificado nesta área nos últimos anos. Contudo, é preciso reconhecer que a LBA e a FUNABEM lidam com problemas de tal complexidade e magnitude, que sua solução está muito longe de sua alçada. No fundo, não se pode ir muito além da visão "assistencial", e neste sentido, o caráter preventivo de seus programas é de difícil verificação. Há casos em que isto se realiza, como, por exemplo, nas tentativas de colocar crianças em creches para que as mães possam trabalhar e autofinanciar as creches, ou nas tentativas de devolver menores abandonados à sociedade já encaixados em algum emprego profissional, e assim por diante. Mais que tudo, é importante acentuar que a atitude muito mais aberta da LBA e da FUNABEM conduziu a discussões nacionais de grande interesse e impacto, como foi o caso dos menores abandonados, do quarto estrato, etc., onde se pode evidenciar que a solução de tais problemas só pode ser concebida em termos interministeriais e com a diminuição dos índices de pobreza do País⁽⁹⁾.

A ação assistencial é muitas vezes plenamente justificável, ao se tratar de clientela sem auto-sustentação, como, por exemplo, menores, excepcionais, inválidos, idosos, miseráveis, etc. Embora se quisesse conceber uma ação preventiva, de estilo mais estrutural, na verdade a atividade se reveste de um conteúdo mais propriamente paliativo, dada a dimensão e a complexidade do problema.

e) Conclusão

A previdência social no Brasil mostrou nos últimos anos um crescimento extraordinário. Basta comprovar os gastos com saúde por habitante (Tabela XXXI.E): em 1973, eram de Cr\$ 383,30, passando em 1978, a Cr\$ 729,75, verificando-se um aumento de 90%, na zona urbana; na zona rural, embora bem menos servida como é de se esperar, passamos de Cr\$ 34,76 em 1973, para Cr\$ 83,04 em 1978, com um incremento de 139%. A cobertura melhorou muito e temos hoje uma administração modernizada e centralizada, em busca de maior qualidade, que continua sendo o maior problema. Os resultados são sobretudo de ordem quantitativa, o que não deixa de ser um produto importante, mas a questão da qualidade permanece pouco respondida.

Melhorou-se muito a informação (DATAPREV), procurando-se impor à área o respeito técnico necessário, já que na esfera da saúde tínhamos possivelmente as informações menos aceitáveis. Embora ainda hoje perdure o problema de saber se a variação de um índice (digamos, mortalidade infantil) se deve à variação da realidade como

tal, ou a variação da captação da realidade, é mister reconhecer que dispomos hoje de dados bem mais aproveitáveis.

O desafio para a previdência social está em incorporar em seus programas a ótica da "saúde coletiva", reprimindo crescentemente o conceito de medicina privada, altamente injusto e inadequado para a grande maioria da população. As resistências são imensas, não só por parte dos médicos, mas talvez sobretudo por parte de interesses multinacionais, principalmente da área farmacêutica. Basta colocar o problema da CEME, em si um programa de grande interesse social e nacional, no sentido de reduzir a parafernália de medicamentos a um número essencial e sem contra-indicações ponderáveis, barateando-os e controlando o mercado, mas que encontra inúmeras dificuldades de implementação. A medicina privada tende sempre a imitar os padrões de países avançados, valorizando em demasia a sofisticação de equipamentos, as especializações rebuscadas, os tratamentos supérfluos, mas bem pagos (plásticas, por exemplo), e preferindo a intervenção curativa à preventiva. A crítica à classe chega a ser, hoje, impiedosa; em parte é injusta, mas em parte é merecida, porque a atuação médica pode representar com bastante tipicidade o cultivo do desenvolvimento dependente e atrelado a interesses contrários ao bem-estar da maioria. É preciso reconhecer que saúde e educação são bens comuns, que não podem estar a mercê do poder de compra da pessoa.

V. Políticas Agrícolas

Por mais que se possa caracterizar como uma política incipiente e mesmo sem êxito apreciável, é preciso reconhecer que ultimamente se tem pensado o problema da pobreza rural mais a sério e proposto alguns programas interessantes. Fazemos aqui uma análise muito sucinta de algumas iniciativas, a fim de oferecer uma visão talvez mais abrangente das políticas sociais, que não podem se restringir à consideração urbana. Embora a participação da população rural venha caindo rapidamente (em 1976, era de um pouco mais que 35%), ela representa uma parcela muito significativa e muito pobre, sendo que no Nordeste (a região que realmente nos interessa aqui) ainda se constitui na maioria da população. "Em 1972, estimava-se que o produto per capita da região se situava em US\$ 260,00, o que equivalia à metade da média nacional para aquele ano. Esta posição

relativamente desvantajosa, explicava-se em grande parte pelo atraso relativo do setor rural nordestino que abrigava 60% da população regional e que, com somente US\$ 170,00 per capita, atingia pouco menos que dois terços da renda rural média nacional. Se bem que o setor urbano contava com uma renda per capita superior a US\$ 390,00, sua posição relativa com respeito à média nacional urbana equivalia a pouco mais de 50%"(10).

Como mostra a Tabela XXXII, são drásticos os dados de pobreza rural no Nordeste. "A partir dos dados básicos da pesquisa realizada em 1973, pela SUDENE e pelo Banco Mundial, estimou-se a distribuição da renda da área rural. De acordo com esta informação, 2 615 mil famílias recebiam uma renda inferior a Cr\$ 2 000,00 por ano. Em outras palavras, quase 81% do número total de famílias estariam recebendo renda anual inferior ou próxima ao limite de pobreza absoluta. Por outro lado, uns 13% adicionais (447 mil famílias) estariam recebendo rendas inferiores a um salário mínimo anual daquela época, ou seja, Cr\$ 5 000,00. Finalmente, pode-se acrescentar que utilizando-se como limite da pobreza relativa uma renda equivalente a 2 salários mínimos anuais (Cr\$ 10 000,00), praticamente se incluiriam quase 96% do número total de famílias rurais"(11)

TABELA XXXV
NORDESTE: RENDA RURAL FAMILIAR - 1973

RENDA ANUAL (Cr\$ 1973)	EQUIVALÊNCIA DA RENDA ANUAL		Nº FAMÍLIAS (MIL)	%
	Salários-Mínimos Anuais	US\$		
Menos de 2,0	Menos de 0,4	Menos de 312	2 715	80,8
2,0 - 5,0	0,4 - 1,0	312 - 781	447	13,3
5,0 - 10,0	1,0 - 2,0	781 - 1 563	55	1,7
10,0 - 50,0	2,0 - 10,00	1 563 - 7 812	121	3,6
Mais de 50,0	Mais de 10,0	Mais de 7 812	21	0,6
TOTAL	-	-	3 359	100,0

FONTE: SUDENE/Banco Mundial

É sabido que o cálculo da renda familiar rural é muito complexo, por ser difícil captar as rendas indiretas e o autoconsumo. Podemos, assim, supor que os dados acima estejam superestimando a pobreza; mas mesmo assim, sua dimensão é suficiente para reconhecermos que sua vigência é acabrunhadora. Em termos de categorias ocupacionais, os trabalhadores assalariados transitórios seriam os mais pobres, porque sua renda anual, tendo trabalhado o tempo médio de 71 dias, chegaria a mais ou menos Cr\$ 550,00, quase 11% do salário mínimo anual. Parece haver duas razões principais para isto: em primeiro lugar, o número elevadíssimo de dias não trabalhados; equivalendo a 76%, se tomarmos como norma 300 dias anuais; em segundo lugar, o não pagamento do mínimo imposto pela lei. A seguir viria o trabalhador permanente, com renda anual aproximada de Cr\$ 1 450,00. "Considerando em conjunto o grupo de trabalhadores rurais (permanentes e transitórios), pode-se concluir que a população das famílias que dependem basicamente dos salários, teria uma renda média per capita anual de Cr\$ 280,00, equivalente a US\$ 43,00. Esta situação representa quase dois terços da força de trabalho total"⁽¹²⁾. O nível de vida dos parceiros, arrendatários e proprietários minifundiários (Tabela XXXIII) não é muito melhor que o dos trabalhadores sem terra, embora seja estranho que os proprietários e minifundiários apareçam com renda per capita mais baixa de todos (aqui se esconde uma questão metodológica da captação do autoconsumo, provavelmente).

TABELA XXXIII

NORDESTE: RENDA BRUTA PER CAPITA E CATEGORIAS OCUPACIONAIS - 1973

CATEGORIAS OCUPACIONAIS	POPULAÇÃO (MIL)	RENDA BRUTA (MILHÕES 1973)	RENDA MÉDIA PER CAPITA	
			Cr\$	US\$
- Proprietários e Administradores	3 476	7 392	2 127	332
- Proprietários e Minifundiários	723	171	237	37
- Arrendatários e Parceiros	1 437	444	309	48
- Trabalhadores sem terra	10 764	2 972	276	43
TOTAL	16 400	10 979	669	104

FONTE: SUDENE/Banco Mundial

Acresce a isto o problema da estrutura fundiária. Doto tal de 2,2 milhões de estabelecimentos, 68% têm menos de 10 ha. "Os dados referentes à renda líquida dos estabelecimentos evidenciam a insuficiente geração de renda pelas unidades de produção com menos de 10 ha. Propriedades localizadas no Sertão e no Agreste (regiões mais expostas aos efeitos da seca) com áreas entre 10 a 50 has. se acercam do limite de 12 salários-mínimos por ano. Em termos globais, 68% dos estabelecimentos do Nordeste são de tamanho insuficiente para gerar essa renda"⁽¹³⁾.

Todavia, são importantes no abastecimento alimentar da população rural e urbana. De acordo com a pesquisa da SUDENE e do Banco Mundial de 1973, as unidades de produção até 10 ha. contribuem com 8,9% do produto agrícola, e as entre 10 e 15 ha., com 26,1%. O Censo Agropecuário de 1970 registrava que os estabelecimentos até 10 ha. participavam, por produto, da seguinte maneira; arroz com casca, 73%; batatinha, 54%; feijão, 55%; mandioca, 74%; milho, 68%.

Diante deste quadro, o II PND estabeleceu uma estratégia para o Nordeste, que passou a ser o objetivo prioritário de todas as políticas sociais. Esta estratégia previa:

- i) reestruturação das relações de propriedade, uso da terra e colonização;
- ii) implementação de projetos agroindustriais;
- iii) fomento ao cooperativismo;
- vi) implementação de projetos de irrigação;
- v) caminhos vicinais, eletrificação rural;
- vi) melhoria do sistema de comercialização.

a) Programa de Redistribuição de Terras

O PROTERRA foi instituído em 1971, tendo como objetivo, "promover um acesso mais fácil do homem à terra, criar melhores condições de emprego da mão-de-obra e fomentar a agroindústria nas áreas de atuação da SUDAM e da SUDENE"⁽¹⁴⁾. Para financiar a aquisição e expropriação de terras foi criado o FUNTERRA, em 1972, mas somente em 1975 o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) começaria propriamente a atuar.

As áreas de atuação prioritária do PROTERRA se localizam no Ceará, Pernambuco e Paraíba, atingindo 151 municípios e 7,9 milhões de hectares, dos quais 6,5 milhões estão cadastrados. Os resultados obtidos até junho de 1977 são parcos:

i) áreas adquiridas	181 200 ha.
ii) áreas desapropriadas	2 100 ha.
iii) total	183 300 ha.
iv) valor das aquisições	Cr\$ 31 914 000,00
v) valor das desapropriações	Cr\$ 740 000,00
vi) Valor total	Cr\$ 32 654 000,00
vii) áreas com parcelamento concluído	121 300 ha.
viii) parceiros assentados	1 006
ix) área média da parcela	172 ha.
x) títulos entregues ou por entregar	853
xi) gastos totais do PROTERRA	Cr\$ 60,4 milhões.

Por mais que se possa chegar à conclusão teórica de que é necessário mexer na estrutura fundiária, até hoje as razões políticas foram mais fortes e impedem que um programa como o PROTERRA tenha condições de atuação concreta. Na verdade, a reforma agrária não é um fim em si; se não for realizada num contexto amplo de produção agrícola e da economia do País, pode conseguir precisamente os efeitos contrários. A posse da terra tem que ser quantitativa e qualitativamente suficiente, e precisa estar aliada à questão do seu uso e à questão da comercialização. Não se pode basear a economia agrícola do País no minifundiário, que, se não tiver certo tamanho e certa potencialidade de produção, terá que desaparecer a longo prazo. Também não é possível fixar a população no campo; no máximo se pode reter certa percentagem, que não será muito superior a 15%, se a história dos Países avançados for tomada como indicador. Acontece, porém, que por enquanto, a população agrícola é grande e as cidades já estão se tornando deseconômicas. Ao lado da agroindústria, é mister dedicar atenção ao pequeno trabalhador rural, não só para evitar uma migração ainda mais desenfreada, mas também porque ele é responsável por parcela muito significativa do consumo interno agrícola. Neste sentido, é muito racional a tentativa de oferecer melhores condições de vida para o trabalhador rural de baixa renda, mesmo que isto seja sempre inevitavelmente um apelo velado à urbanização.

b) Programa de Irrigação

Atualmente o programa de irrigação está afeto a duas instituições principais; a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF) e o Departamento Nacional de Obras contra a Seca (DNOCS). Estima-se que em 1970 a zona semiárida do Nordeste tinha uma população aproximada de 12 milhões de habitantes (41% do total da região). A bacia do São Francisco se estende por 6 Estados e 56% das terras se incluem no polígono das secas. Ambas as instituições se propõem tarefas gigantescas, atuando em regiões diversas e usando também estratégias diversas. Enquanto o DNOCS cria unidades familiares e médias, com conteúdo acentuado de trabalho por conta própria, a CODEVASF utiliza uma política mista: 75% da área é explorada por empresas médias e grandes, com absorção apreciável de assalariados; os 25% restantes destinam-se a colonos, com uma área média de 5,5 ha. por família.

A CODEVASF desenvolveu no Vale do São Francisco uma atuação de fornecedora de infra-estrutura básica à iniciativa privada; a infra-estrutura geral cabe à empresa pública; a infra-estrutura interna, aos grupos empresariais. A médio prazo, prevê-se a instalação de 31 mil famílias, das quais cerca de 19 mil estariam instaladas até 1979. Neste sentido, a cifra de famílias a serem beneficiadas chega a ser marginal, se comparada com a população de baixa renda da região. Até meados de 1977, apenas 3,1 mil famílias se encontravam operando em áreas irrigadas, ou seja, 0.2% da população absolutamente pobre. E isto contando também com a participação do DNOCS, como mostra a Tabela XXXIV.

TABELA XXXIV

NORDESTE: PROGRAMA DE IRRIGAÇÃO - AVANÇO ATÉ JUNHO DE 1977

(Em Relação a Metas de 1979)

INSTITUIÇÕES	SUPERFÍCIE IRRIGADA ATÉ JUNHO DE 1977				Número de Famílias até Junho de 1977	% da Meta de 1979
	Em Implementação (milhares de ha.)	% da Meta de 1979	Em Operação (milhares de ha.)	% da Meta de 1979		
DNOCS	16,7	39,3	9,2	16,1	2 100	15,3
CODEVASF	29,5	54,3	5,9	11,6	1 000	19,2
TOTAL	46,2	48,0	15,1	14,0	3 100	16,4

FONTE: MINTER

Face a estes resultados minguaados, foi projetado em 1976 um novo programa, que se chamou projeto Sertanejo, começando a operar em 1977. É prematuro qualquer julgamento por enquanto. Prevê-se a atuação sobre quatro estratos populacionais:

- i) estrato I: trabalhadores sem terra e assalariados;
- ii) estrato II: pequenos proprietários;
- iii) estrato III: médios proprietários, com área até 500 ha.;
- iv) estrato IV: proprietários com área superior a 500 ha., cujos projetos proporcionem o acesso a trabalhadores dos estratos I e II.

No primeiro ano, as ações se concentraram no estrato III. a previsão é de que, até 1979, se atendam a cerca de 28 mil propriedades, cabendo 12 mil propriedades para 1977. Espera-se a produção de 126,9 mil empregos, o que parece exagerado, atingindo, no total, a 282 mil pessoas. Tudo depende da capacidade que o projeto Sertanejo tenha de vencer os obstáculos políticos.

c) POLONORDESTE

Começou a atuar em meados de 1975, contando em 1976 já com 69 projetos, estando 22 deles em execução. Contudo, mais de 75% dos projetos se localizavam nos ditos vales úmidos (nas bacias hidrográficas dos principais rios), em contraste com a agricultura da seca que recebeu menos de 9% do número de projetos. Estava predominando, pois, o critério da potencialidade produtiva. Mas há ultimamente uma redefinição de estratégia, que vale a pena analisar.

O aspecto mais interessante em relação à população de baixa renda, é a aceitação do conceito de desenvolvimento rural integrado, passando a se interessar pelos pequenos e médios agricultores, considerados mais sensíveis "aos estímulos para melhorar sua produtividade e aumentar a produção"⁽¹⁵⁾. Durante 1977 atenderam-se a 35 mil produtores rurais: 3 mil colonos do programa de irrigação; 11 mil famílias em quatro projetos de colonização; e 21 mil produtores com desenvolvimento rural integrado.

A concepção do Projeto de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRI) consiste no atendimento do produtor agrícola em todas as

dimensões básicas de sua condição de vida, incluindo, além da questão rural (terra, crédito, comercialização, etc), a infra-estrutura social, integrando-se em outros programas, tais como o PIASS, o Promunício etc.

As ações realizadas no campo da infra-estrutura social conferiram maior ênfase aos projetos de saúde, alicerçados nas diretrizes do PIASS. Foram ampliados e reequipados cinco hospitais, estando outros quatro em construção. Concluíram-se 111 minipostos e postos de saúde, tendo sido reequipados ou reformados 42 e iniciada a construção de 58 novos. Além disto, foram construídas 64 unidades de saúde e iniciada a construção de mais 38. A montagem de toda esta infra-estrutura operacional, aliada ao treinamento de 205 profissionais, permitiu a obtenção dos seguintes resultados: realização de 392 mil consultas; aplicação de 364 mil vacinas; atendimento de 51 mil pessoas em ambulatórios, extensão de benefícios a 84 mil pessoas em programas de erradicação de doenças transmissíveis; fornecimento de alimentação suplementar e educação sanitária a 31 mil nutrízes e tratamento odontológico a 107 mil pessoas. Quanto aos projetos de educação, destacam-se a construção de 171 unidades escolares, as reformas ou ampliações de mais de 500 unidades, a reciclagem de cerca de 2 mil professores, dos quais 1,6 mil do ensino formal e 700 do ensino não formal, e o treinamento de aproximadamente 300 chefes ou supervisores de organizações municipais de ensino. Estão em fase de conclusão mais de 90 unidades escolares.

No que se refere às obras de saneamento e abastecimento de água, foram construídos 69 sistemas de abastecimento de água, que beneficiaram cerca de 45 mil pessoas, e dois açudes públicos. Encontram-se em construção mais 54 sistemas de abastecimento de água e cinco açudes, o primeiro deles para beneficiar a mais de 13 mil pessoas.

O POLONORDESTE inclui ainda em sua programação quatro projetos de colonização. Um deles, o do Alto Turi, em Maranhão, vem recebendo apoio para os colonos já assentados (assistência técnica, saúde, educação e cooperativismo) e para construção de estradas vicinais. Os demais projetos são o da Serra do Mel e o da Lagoa do Boqueirão no Rio Grande do Norte, e o da Serra do Ramalho na Bahia.

d) Programas Especiais para a População de Baixa Renda

As ações orientadas especificamente aos agricultores de baixa renda atualmente seguem duas linhas gerais:

- ações na linha da Compra Antecipada da Produção;
- projeto de desenvolvimento de comunidades rurais (PRODECOR), cuja clientela é a população menos favorecida, usando como uma das motivações a própria potencialidade das comunidades.

i) Programas de Compra Antecipada: a idéia é proporcionar aos pequenos produtores rurais acesso ao crédito, à assistência técnica e à comercialização, eliminando a ação de intermediários dispensáveis, na medida em que se compra antecipadamente a produção.

O INAN é o exemplo típico desta iniciativa, quando adota no PRONAN a tarefa de estimular a produção e a comercialização de alimentos básicos através do pequeno produtor. Produziu dois modelos: um de compra antecipada, outro que intervém apenas na comercialização.

No caso da compra antecipada, o PRONAN executou dois programas: um deles selecionou em 1976, 3,9 mil famílias em oito Estados do Nordeste; o outro se restringiu a Sergipe, beneficiando em 1977 a 3,2 mil agricultores. A área plantada chegou a ser duplicada, conseguindo-se em grande parte a meta do PRONAN: aumentar a produção de alimentos básicos, aumentar o emprego e a renda dos produtores rurais.

O segundo modelo age somente na comercialização, procurando garantir os preços mínimos, face às pressões de intermediários ou de imprevistos meteorológicos (projeto Paraíba).

A partir de 1977, também o POLONORDESTE adotou o modelo da compra antecipada para agricultores de baixa renda, atingindo aproximadamente a 10 mil produtores, esperando-se duplicar a cifra até 1979.

ii) PRODECOR: surgido ao término da distribuição de alimentos feita pelos EE.UU. até 1975, está em ação nos Estados do Ceará, Rio Grande do Norte, Pernambuco e Paraíba. O objetivo maior é reter o homem no campo, com resultados colaterais, tais como:

- reforço e estímulo às comunidades rurais;
- qualificação da mão-de-obra rural;
- resistência à seca.

A estrutura administrativa é dirigida por uma coordenação geral no Rio de Janeiro, com apoio do Ministério da Agricultura.

"A ação do projeto está dirigida ao atendimento das necessidades dos pequenos agricultores de baixa renda, que normalmente e por falta de indicações mínimas se encontram à margem do processo de desenvolvimento, já que não possuem um documento legal de propriedade da terra, ou por insuficiência de garantias reais que possam oferecer em suas solicitações de empréstimos. O princípio básico da ação é exercer uma influência educativa, sem caráter paternalista, incentivando-os a reduzir o custo da produção e a assumir efetivamente a direção de seu trabalho"⁽¹⁶⁾. As prioridades são determinadas em função dos projetos apresentados pela comunidade, que deveria ser, ao mesmo tempo, sujeito e objeto das iniciativas, colaborando a administração técnica apenas subsidiariamente.

O orçamento do programa para o período de 1976-1977 foi de apenas Cr\$ 40 milhões. O número de famílias beneficiadas varia de acordo com cada atividade (Tabela XXXV). A atividade mais expressiva é a distribuição de alimentos, atingindo a 75 mil pessoas, podendo-se estimar em 12,5 mil o número de famílias. É importante notar também o baixo custo operacional, que chega apenas a 18.1% do custo total.

Neste sentido, o PRODECOR merece análise mais profunda por parte do planejamento governamental, porque, além de beneficiar a um número considerável de famílias de forma integrada, conseguiu estes resultados a um custo muito baixo. É verdade que se pode descobrir aí traços de uma certa euforia comunitária, como se a comunidade fosse autônoma e capaz de resolver os problemas sozinha, bastando para tanto uma conscientização educativa. A pobreza consciente ainda é pobreza; é preciso, para além disto, provocar mudanças infra-estruturais de caráter sócio-econômico. Todavia, a participação comunitária pode significar um grande valor e hoje talvez se possa dizer em grande parte do encarecimento dos programas sociais corre por conta de uma administração centralizada de cima para baixo, que, além de onerosa, é em tranhadamente assistencialista.

e) Considerações sobre os resultados

Podemos distinguir de partida duas perspectivas relativas à população atingida pelos projetos e programas: uma parte se refere aos programas de desenvolvimento rural, com acentuação da ótica econômico-produtiva, mas tendo também efeitos sociais a nível de emprego e renda, bem como investimentos em infra-estrutura social (construção de escolas, postos de saúde, sistemas de abastecimento de água, etc);

TABELA XXXV
 NORDESTE: PRODECOR (1976/1977)

ATIVIDADES	Nº DE SUBPROJETOS	FAMÍLIAS BENEFICIADAS POR SUBPROJETOS	VALOR (Cr\$ 1,00)
<u>I - Atividades diretamente produtivas</u>	<u>172</u>	<u>30</u>	<u>3 777 000</u>
1. Agricultura	68	10	2 199 480
2. Ovino/capicultura	24	10	1 377 520
3. Piscicultura	80	10	200 000
<u>II - Ativid. complementares de infra-estrutura econômica</u>	<u>215</u>	<u>150</u>	<u>8 006 000</u>
1. Aquisição mil ha. de terra	15	20	1 500 000
2. Construção de açudes	80	20	4 000 000
3. Irrigação	30	10	300 000
4. Poços artesianos	20	15	500 000
5. Cacimbões	25	10	500 000
6. Casas de farinha	14	20	350 000
7. Armazéns	21	15	546 000
8. Estradas	10	40	310 000
<u>III - Ativid. complementares de infra-estrutura social</u>	<u>3 886</u>	<u>12 868</u>	<u>20 967 000</u>
1. Habitação	440	1	3 124 000
2. Educação			
- Centros Sociais	9	40	450 000
- Escolas	10	15	443 000
3. Postos de saúde	16	200	660 000
4. Saneamento			
- Filtros	1 000	1	100 000
- Chafarizes	10	110	470 000
- Fossas	2 400	1	720 000
5. Distribuição alimentos	1	12 500	15 000 000
<u>IV - Custos operacionais</u>	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>7 250 000</u>
TOTAL	4 273	13 048	40 000 000

FONTE: MINAGRI

a outra parte se refere a programas feitos especificamente para a população de baixa renda, buscando conferir-lhe auto-sustentação sócio-econômica.

O número de famílias beneficiadas pelos programas analisados é estimado em 220 mil (Tabela XXXVI). Uma parcela significativa, ou seja, 150 mil, equivalente a 68% do total, está constituída por ações destinadas a melhorar as condições de vida, no que se refere a saneamento básico, saúde e educação, nas áreas prioritárias do Projeto de Desenvolvimento Integrado do POLONORDESTE. A outra parcela, ou seja, os 32% restantes, ligada a atividades mais produtivas, pode ser classificada em dois grupos:

- 40 mil famílias, em programas de reestruturação fundiária, colonização, irrigação e desenvolvimento integrado, e
- 30 mil famílias, em programas especiais para produtores de baixa renda (compra antecipada e desenvolvimento comunitário).

Os recursos financeiros utilizados concentram-se em programas de desenvolvimento integral: irrigação e POLONORDESTE. Estima-se que até 1977, se fizeram inversões de Cr\$ 6 bilhões. Estes recursos, para um total de 190 mil famílias, dão um custo médio por família de Cr\$ 34 mil, chegando, no caso da irrigação, ao montante de Cr\$ 1 049 mil. Os programas específicos para famílias rurais de baixa renda apresentam um custo por família bem inferior: os programas de compra antecipada chegam ao custo de Cr\$ 4,1 mil por família, e os programas de desenvolvimento de comunidade, a Cr\$ 3,2 mil. Assim, estes dois últimos programas parecem revelar uma evidente vantagem comparativa (Tabela XXXVI.A.B).

Os programas de Desenvolvimento de Comunidades (PRODECOR) parecem ter conseguido os melhores resultados: custo reduzido de investimento por família e atuação talvez mais conforme às expectativas da política social, por ser menos assistencialista. Isto fica igualmente claro no que concerne ao custo por emprego gerado (Tabela XXXVII). Os programas para produtores de baixa renda gerariam cerca de 17 mil empregos, com um custo por emprego de aproximadamente Cr\$ 20 mil. Somente os Programas do PROTERRA teriam custo inferior. E os de irrigação deteriam os níveis mais altos (em torno de Cr\$ 100 mil).

TABELA XXXVI
 NORDESTE: CUSTOS POR FAMÍLIA (Cr\$ 1976)

A. Programas de Desenvolvimento Rural			
PROGRAMAS	Nº FAMÍLIAS	RECURSOS (Cr\$ Milhões)	CUSTOS/FAM. (Cr\$ Mil)
- Reestruturação Fundiária	1 006	60,4	60
- Colonização	11 000	778,2	71
- Desenvolvimento Integrado	171 000	2 395,6	14
- Irrigação	3 045	3 195,5	1 049
TOTAL	190 051	6 429,7	34

B. Programas Específicos Baixa Renda			
PROGRAMAS	Nº FAMÍLIAS	RECURSOS (Cr\$ Milhões)	CUSTOS/FAM. (Cr\$ Mil)
- Compra Antecipada	17,0	69,0	4,1
- Desenvolvimento de Comunidades	12,5	40,0	3,2
TOTAL	29,5	109,0	3,7

FONTE: O. FRANCO & S. MATURANA, A política de Governo e a população rural de baixa renda no Nordeste, Relatório Técnico 36, PNUD/CNRH, 1979.

TABELA XXXVII
 NORDESTE: CUSTOS POR EMPREGO (Cr\$ 1976)

PROGRAMAS	RECURSOS (Cr\$ Milhões)	Nº EMPREGOS (Milhões)	CUSTO/EMPREGO (Cr\$ Mil)
A. Desenvolvimento Econômico	7 047,7	78,7	89,6
- Reestruturação Fundiária	60,4	4,0	15,0
- Colonização	1 298,0	24,2	53,6
- Desenvolvimento Integrado	2 116,0	21,8	57,1
- Irrigação (1ª etapa)	893,0	9,1	98,2
- Irrigação (2ª etapa)	2 680,0	19,6	135,8
B. Produtores de Baixa Renda	327	16,5	19,8
- Compra Antecipada	207,0	9,7	21,3
- Desenvolvimento de Comunidades	120,0	6,8	17,6

FONTE: Cfc. Tabela XXXVI.

Embora os dados não assegurem conclusões decisivas e os cálculos dos custos por família beneficiada e por emprego gerado sejam sempre discutíveis, é difícil fugir à impressão de que os investimentos produzem efeitos minguados. É certo que aumentou muito o interesse pela pobreza rural nordestina, e chegou-se mesmo a reconhecer-lhe importância estratégica no processo produtivo da alimentação básica e no combate à inflação. Alguns dos projetos implantados são muito bem orientados, como por exemplo, os projetos ligados ao INAN e ao PIASS. Mas o volume de atingimento é muito pequeno. As 280 mil famílias atingidas perfazem apenas 8,5% do total de famílias rurais. Em vista disto, o que se pode dizer é que foram encontradas ultimamente boas idéias e se fizeram alguns esforços adequados, mas não se descobriu ainda como enfrentar o problema "por atacado", abandonando a perspectiva "a varejo".

A investiva é particularmente complexa, porque não seria o caso de condenar pura e simplesmente os projetos de irrigação, pelo fato de representarem dispêndios vultosos. A modernização da agricultura não é uma questão de escolha, mas uma imposição da própria perspectiva de recuperação do Nordeste. Todavia, é preciso equilibrar as ações, tendo em vista a dimensão da pobreza existente e a pressão dramática migratória que pesa sobre as cidades; isto sem falarmos em que a pequena agricultura detém um papel estratégico na produção de alimentos básicos. Nesta linha, as iniciativas que visam a auto-sustentação dos atingidos através da melhoria do emprego e da renda, além de significarem um investimento menor, parecem ter demonstrado maior acerto. E fica ainda um desafio à política social conduzida exclusivamente pelo Estado: os êxitos do PRODECOR, ainda que modestos, insinuam fortemente que o envolvimento da base é variável essencial no desenvolvimento da região⁽¹⁷⁾.

(NOTAS DA SEGUNDA PARTE)

- (1) Compare-se "Realizações do Governo Médici - 1969/73", com "Realizações do Governo Geisel - 1974-1978", SEPLAN/IPEA; o nível técnico do segundo relatório é incomparavelmente superior.
- (2) P. DEMO, Usos e limitações dos Indicadores conjunturais - visão social, 1ª ENIC, Manaus, Outubro de 1978, SUDAM, mim. P. DEMO, Emergencia del planeamiento social en el Brasil, Seminário em Montevideó, Dezembro de 1976, UNESCO, mim.
- (3) P. DEMO, Centros Sociais Urbanos - uma discussão preliminar, IPEA, Brasília, 1976, mim. P. DEMO, Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos, in: Anais do Seminário sobre Desenvolvimento Social, Salvador, Bahia, 1976.
- (4) C. PIZARRO & R.R. LOURES, Participação e necessidades básicas: o caso dos Centros Sociais Urbanos, IPEA, Brasília, 1979, mim.
- (5) P. DEMO, Usos e limitações dos Indicadores conjunturais, op, cit. P. DEMO, Emergencia del planeamiento social en el Brasil, op. cit. P. DEMO, Qualidade ou quantidade de vida?, in: Ciência e Trópico, Recife, 1979. Particularmente interessante é a experiência de São Paulo, da Secretaria de Planejamento, que dispõe já de grande sofisticação eletrônica e de várias publicações.
- (6) P. DEMO, Menor abandonado - algumas questões do ponto de vista da política social, IPEA, Brasília, 1978, mim.
- (7) P. DEMO, Programa de Cidades de Porte Médio - uma nova estratégia de política social, Seminário do CINTERFOR, México, Setembro de 1978, mim.
- (8) G. MARTINE & J.C.P PELIANO, Migrantes no mercado de trabalho metropolitano, Edições IPEA, 1979.
- (9) P. DEMO, Menor abandonado, op. cit.
- (10) O. FRANCO & S. MATURANA, A política de Governo e a população rural de baixa renda no Nordeste, Relatório Técnico nº 36, PNUD/IPEA, Brasília, mim, 1979, p. 1.
- (11) Id. ib., p. 5-6.
- (12) Id., ib., p. 8.
- (13) Id., ib., p. 16.
- (14) INCRA, Ministério da Agricultura, "Latifúndios, minifúndios, módulo rural, reforma agrária e colonização", Documento apresentado no VII Congresso Estadual dos Trabalhadores Rurais do Rio Grande do Sul, 12-17 de junho de 1976.

- (15) R. N. de MIRANDA, POLONORDESTE: resultados e perspectivas, IPEA, Brasília, 1977, mim.
- (16) O. FRANCO & S. MATURANA, op. cit., p. 50.
- (17) BRASIL, 14 Anos de Revolução, Documento elaborado pelo IPEA e apresentado ao CDE, Brasília, 1978. As fontes usadas para esta análise da execução de políticas se baseia, por vezes, em documentos confidenciais, que, por esta razão, não são aqui expressamente citados. Muitas informações podem estar superestimadas, nos casos em que se quer mostrar um desempenho positivo de determinada instituição, coisa, aliás, compreensível e de difícil controle. Particularmente na área social, os elementos qualitativos são de difícil mensuração e podem se perder na opacidade de cifras frias. P. DEMO Considerações sócio-econômicas sobre a reformulação da política do BNH, in: Comunicado Mensal de Conferência dos Bispos do Brasil, Dezembro de 1971. Id., Programa de Integração Social, in: ib., Janeiro 1972. Id., Desenvolvimento e Integração Social, in: ib., Novembro de 1972. Id., PRORURAL na realidade brasileira, in: ib., Abril de 1973. Id., Perspectivas sociais do PLANHAP, Centro Jão XXIII, Rio, 1973, mim. Id., Notas críticas sobre o Seminário de Educação Não Formal, in: Forum 1(1977). AS AÇÕES DO MTb NO CAMPO DO EMPREGO E AS FUNÇÕES DO SINE, Conselho Nacional de Política de Emprego, MTb, 1978. A. C. de ANDRADE, Ministério de Trabajo y la política de empleo, Relatório Técnico, MTb, 1974. Id., Política social e política educacional, IPEA, Brasília, 1977. Id., Coordenação da capacitação para o trabalho com a educação formal, IPEA, Brasília, 1977.

TERCEIRA PARTE: ANÁLISE DE ALGUNS INDICADORES DO
DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Nesta terceira parte procuramos oferecer uma visão sumária da situação social do País, refletida através de uma bateria preliminar de indicadores sociais, a par de alguns outros dados (Tabela XXXVIII). É dispensável acentuar a precariedade de tal esforço, tendo em vista que muitos dados são pouco confiáveis, além de contarmos com fontes divergentes dentro da mesma instituição, às vezes. O IBGE, produtor oficial de dados e que dispõe do nível técnico-científico mais apurado, apresenta duas fontes interessantes com alguma divergência, sobretudo em termos de emprego. Talvez pela variação da própria forma de coleta do dado, a PNAD, por ser possivelmente mais insistente e abrangente na determinação do fenômeno de inclusão na força-de-trabalho, revela sempre uma PEA superior à do Censo: em 1970 o Censo acusava uma PEA que não atingia os 30 milhões de pessoas, enquanto que a PNAD de 1976 se aproxima dos 42 milhões.

Sem entrar em delicadezas desta discussão metodológica⁽¹⁾, parece claro que ela toca uma questão muito importante em termos de captação da realidade, relativa sobretudo ao mercado informal de trabalho. Há formas de se inserir no mercado de trabalho e de obter renda que são "convencionais", do ponto de vista de um empregado de salário elevado, seja na linha de ocupações e rendas "eventuais", que surgem tendencialmente em momentos de maior aperto e algumas das quais são praticamente não identificáveis, como a prática da esmola, do furto, da prostituição, do contrabando, etc, seja na linha de ocupações e rendas secundárias, assumidas para complementar um orçamento doméstico reduzido⁽²⁾. Ademais, existem as complementações outras, monetárias ou não monetárias, provenientes do trabalho e de outra fonte que não seja o trabalho, por exemplo: serviços gratuitos ou subvencionados, acréscimos salariais para os dependentes, doações, etc. E há ainda a questão do auto-consumo, principalmente na zona rural, muito importante para explicar a sobrevivência da população rural pobre, mas que raramente aparece nos dados, devido à dificuldade de reduzi-lo a uma expressão monetária e de captá-lo adequadamente. Assim, os dados de renda se referem tendencialmente à renda monetária da ocupação principal, o que torna a discussão sobre concentração da renda, sobre sobemprego, etc., um exercício penoso e precário⁽³⁾. Todavia, é preciso acentuar que o IBGE tem desenvolvido esforços muito interes-

TABELA XXXVIII
INDICADORES DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL

	1960	1963	1970	1972	1973	1974	1976	1977	1978
I. POPULAÇÃO									
1) Total (Milhões)	70,2	-	93,1	-	-	-	-	-	116,4
a) Variação Média Anual (%)	-	-	2,87	-	-	-	-	-	2,83
2) Urbana (Milhões)	31,5	-	52,1	-	-	-	-	-	72,3
a) Variação Média Anual (%)	-	-	5,15	-	-	-	-	-	4,18
b) % da Pop. Total	44,9	-	56,0	-	-	-	-	-	62,1
3) Metropolitana (Milhões)	-	16,4	-	-	-	-	-	31,3	-
a) % da Pop. Total	-	21,5	-	-	26,2	-	-	27,6	-
4) Rural (Milhões)	38,7	-	41,0	-	-	-	-	-	44,1
a) Variação Média Anual (%)	-	-	0,60	-	-	-	-	-	0,90
b) % da Pop. Total	55,1	-	-	-	-	-	-	-	37,9
II. POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA (PEA) (a)									
1) PEA (Censo) (Milhões)	28,8	-	29,6	-	-	-	-	-	37,8
a) Variação Média Anual	-	-	2,65	-	-	-	-	-	3,12
b) Taxa de Atividade	32,4	-	31,2	-	-	-	-	-	-
2) PEA (PNAD) (Milhões) ^(a)	-	-	-	33,8	36,3	-	38,1	-	-
a) % da PEA Urbana	-	-	-	57,7	57,0	-	60,9	-	-
b) Taxa de Atividade	-	-	-	37,2	38,8	-	37,7	-	-
c) Taxa Ativid. 10-14 Anos	-	-	-	21,1	23,7	-	19,3	-	-
d) Taxa Ativid. 15-17 Anos	-	-	-	37,7	39,9	-	37,0	-	-
e) Taxa Ativid. 60 Anos e Mais	-	-	-	36,3	37,0	-	29,1	-	-
f) Desemprego (%)	-	-	-	3,1	2,6	-	1,7	-	-
g) Subemprego (Empregados que recebem só em dinheiro até 1 SM) (%)	-	-	-	43,2	43,4	-	38,4	-	-
3) PEA Setorial (%)									
a) Agricultura	54,3	-	45,1	-	-	-	39,4	-	-
b) Indústria	12,9	-	17,9	-	-	-	22,8	-	-
c) Serviços	32,8	-	37,0	-	-	-	37,8	-	-
d) Indústria de Transformação	8,9	-	11,0	-	-	-	13,4	-	-
4) Ocupados Trabalhando									
a) Até 39 horas semanais (%)	-	-	-	18,32	19,21	-	11,12	-	-
b) Mais de 49 horas semanais (%)	-	-	-	19,5	-	-	29,5	-	-
III. POBREZA									
1) % Ocupados com Renda até 1 MSM ^(b)	-	-	61,6	-	53,7	-	37,2	-	-
2) % Famílias com Renda até 2 MSM	-	-	69,0	-	69,9	-	45,7	-	-
3) % Ocupados Urbanos com Renda até 1 MSM									
- Sobre Total Ocupados	-	-	27,4	-	29,7	-	20,6	-	-
- Sobre Ocupados Urbanos	-	-	45,4	-	41,8	-	28,9	-	-
4) % Famílias Urbanas com Renda até 2 MSM									
- Sobre Total Fem.	-	-	31,3	-	30,5	-	22,4	-	-
- Sobre Fam. Urbanas	-	-	52,9	-	48,5	-	33,5	-	-

(Continua)

(Continuação)

	1960	1963	1970	1972	1973	1974	1976	1977	1978
5) % Ocupados Rurais com Renda até 1 MSM									
- Sobre Total Ocupados	-	-	34,2	-	24,0	-	16,6	-	-
- Sobre Ocupados Rurais	-	-	86,1	-	83,1	-	57,6	-	-
6) % Famílias Rurais com Renda até 2 MSM									
- Sobre Total Famílias	-	-	37,7	31,4	-	-	23,3	-	-
- Sobre Famílias Rurais	-	-	90,9	54,7	-	-	70,4	-	-
7) % Ocupados com Renda até 1/2 MSM									
- Sobre Ocupados Região									
a) Brasil	-	-	-	-	-	-	15,7	-	-
b) São Paulo e Rio de Janeiro	-	-	-	-	-	-	4,3	-	-
c) Nordeste	-	-	-	-	-	-	24,9	-	-
8) Salário Mínimo Real (Cr\$ Mil de 1978)	-	-	-	-	1,50	-	-	-	1,52
9) Salário Médio Mensal da Indústria de Transformação (Cr\$ Mil de 1978)	-	-	-	-	4,7	-	-	-	6,0
IV. DISTRIBUIÇÃO DE RENDA									
1) PEA com Rendimentos (% da Renda)									
a) dos 10% mais Pobres	1,51	-	1,66	0,54	-	-	0,99	-	-
b) dos 50 mais Pobres	15,87	-	13,10	10,49	-	-	12,94	-	-
c) dos 50% mais Ricos	84,13	-	86,90	89,59	-	-	87,06	-	-
d) dos 10% mais Ricos	41,28	-	47,39	51,15	-	-	50,56	-	-
- GINI	0,531	-	0,579	0,631	-	-	0,606	-	-
2) Distribuição Familiar da Renda (%)									
a) Até 1/2 SM	-	-	19,63	17,93	-	-	5,32	-	-
b) 1/2 a 1 SM	-	-	24,61	20,40	-	-	15,31	-	-
c) 1 a 2 SM	-	-	24,76	23,57	-	-	25,02	-	-
d) 2 a 5 SM	-	-	20,74	23,95	-	-	29,90	-	-
e) 5 e mais	-	-	10,26	14,15	-	-	24,45	-	-
3) Distribuição da Renda Familiar Urbana (%)									
a) Até 1/2 SM	-	-	8,74	8,74	-	-	3,38	-	-
b) 1/2 a 1 SM	-	-	17,42	14,12	-	-	9,47	-	-
c) 1 a 2 SM	-	-	26,77	25,15	-	-	20,60	-	-
d) 2 a 5 SM	-	-	30,21	31,11	-	-	33,53	-	-
e) 5 a mais	-	-	16,86	20,43	-	-	33,02	-	-
4) Renda Média da PEA (Cr\$ 1978)									
a) 10% mais Pobres	268,8	-	334,1	176,3	-	-	482,5	-	-
b) Variação Percentual	-	-	24,3	-47,2	-	-	173,7	-	-
c) 50% mais Pobres	563,3	-	525,5	678,7	-	-	1 265	-	-
d) Variação Percentual	-	-	-5,7	29,2	-	-	86,4	-	-
e) 50% mais Ricos	2 984	-	3 485	5 786	-	-	8 512	-	-
f) Variação Percentual	-	-	15,8	66,0	-	-	47,1	-	-
g) 10% mais Ricos	7 321	-	9 501	16 534	-	-	24 719	-	-
h) Variação Percentual	-	-	29,8	74,0	-	-	49,5	-	-
i) Total	1 774	-	2 005	3 232	-	-	4 889	-	-
j) Variação Percentual	-	-	13,0	61,2	-	-	51,3	-	-
5) Pessoas com Renda (%)									
a) Até 1 SM	-	-	60,14	52,38	-	-	37,20	-	-
b) 1 a 2 SM	-	-	21,68	22,79	-	-	29,14	-	-
c) 2 a 5 SM	-	-	12,70	16,55	-	-	20,98	-	-
d) 5 a 10 SM	-	-	3,32	5,07	-	-	7,33	-	-
e) 10 e mais	-	-	1,75	3,21	-	-	4,95	-	-

(Continua)

(Continuação)

	1960	1963	1970	1972	1973	1974	1976	1977	1978
6) Famílias com Renda Até 2 SM (%)									
a) Total	-	-	-	61,58	-	-	45,01	-	-
b) São Paulo	-	-	-	36,48	-	-	21,16	-	-
c) Nordeste	-	-	-	85,13	-	-	70,44	-	-
V. INFRA-ESTRUTURA DOMICILIAR (%)									
1) Abastecimento de Água (Rede Geral)									
a) Total Domicílios	-	24,1	31,8	-	-	43,0	-	52,8	-
b) Urbanos	-	46,2	55,3	-	-	62,1	-	73,5	-
2) Instalação Sanitária (Rede Geral)									
a) Total Domicílios	-	13,0	13,1	-	-	25,8	-	27,3	-
b) Urbanos	-	25,4	22,3	-	-	40,3	-	42,0	-
3) Iluminação Elétrica									
a) Total Domicílios	-	40,8	47,5	-	-	56,9	-	65,2	-
b) Urbanos	-	72,7	75,5	-	-	81,2	-	88,2	-
VI. BENS DURÁVEIS (Domicílios que Possuem) (%)									
1) Fogão (Gás, Querosene, Elétrico)									
a) Total	-	27,0	43,3	-	-	54,8	-	65,4	-
b) Urbanos	-	49,8	70,3	-	-	75,6	-	79,9	-
2) Geladeira									
a) Total	-	14,8	26,1	-	-	35,4	-	46,4	-
b) Urbanos	-	27,6	42,4	-	-	50,5	-	64,8	-
3) Rádio									
a) Total	-	41,0	58,9	-	-	66,5	-	50,5	-
b) Urbanos	-	64,6	72,4	-	-	75,1	-	83,0	-
4) Televisão									
a) Total	-	7,5	24,1	-	-	38,8	-	51,0	-
b) Urbanos	-	13,6	40,2	-	-	54,0	-	71,2	-
5) Automóvel									
a) Total	-	4,1	9,0	-	-	13,7	-	18,6	-
b) Urbanos	-	5,5	13,7	-	-	20,0	-	28,6	-
VII. PROTEÇÃO AO TRABALHADOR									
1) Carteiras Profissionais Emitidas (Milhões)	-	-	-	-	4,3	4,2	5,6	4,9	4,5
2) Empregados com Carteira Assinada (%)	-	-	-	50,0	-	-	61,2	-	-
3) Acidentes de Trabalho Registrados (Milhões)	-	-	-	-	1,6	1,8	1,7	1,6	1,6
a) % Acidentados sobre Segurações	-	-	-	-	-	15,6	11,6	9,7	8,9
4) Média Acidente de Trabalho/Dia Útil (Mil)	-	-	-	-	-	5,9	5,7	5,3	5,3
- Média Dias Perdidos por Acidente	-	-	-	-	-	22	21	20	20

(Continua)

(Continuação)

	1960	1963	1970	1972	1973	1974	1976	1977	1978
5) Cadastrados no PIS/PASEP ^(e) (Milhões)	-	-	-	-	11,1	-	-	-	26,7
a) Crescimento (%)	-	-	-	-	-	-	-	-	141
6) Cadastrados no FGTS ^(f) (Milhões)	-	-	-	-	17,3	-	-	-	34,6
a) Crescimento (%)	-	-	-	-	-	-	-	-	100
7) Banco Nacional de Habitação-BNH									
a) Habitações Financiadas (Mil)									
- no ano	-	9,5	155	-	-	96	-	266	-
- acumulado	-	126	543	-	984	1 030	-	-	2 001
b) Habitações para Baixa Renda (Mil)	-	-	53,3	-	-	77,0	-	159,0	-
8) Segurados pela Previdência Social Urbana (Milhões)	-	5,7	-	-	12,4	15,4	19,6	21,0	23,4
a) Variação (% sobre 1963)	-	-	-	-	117,5	170,1	243,8	268,4	310,5
b) % PEA Urbana	-	48,1	-	-	63,0	-	-	-	87,0
9) Trabalhadores Treinados (Milhões)	-	-	-	-	0,5	1,0	2,0	3,5	3,7
a) Variação (% sobre 1973)	-	-	-	-	-	100	300	600	625
10) Pessoas Empregadas pelo SINE ^(d)									
a) Total (Mil)	-	-	-	-	-	-	-	39,1	113,5
b) Variação (%)	-	-	-	-	-	-	-	-	190
VIII. EDUCAÇÃO									
1) Alfabetização (% sobre Pessoas de 15 anos e mais)	60,6	-	-	-	76,0	-	-	-	87,0
2) População Estudantil por 10 000 hab.	1 229	-	-	-	-	-	-	2 167	-
a) Variação (%)	-	-	-	-	-	-	-	76,3	-
3) Escolarização no 1º Grau									
a) Pessoas entre 7-14 Anos (%)	52,3	-	-	-	71,0	-	-	-	76,0
b) Aprovação na 1.ª Série (%)	-	-	-	-	72,8	-	-	-	81,1
c) Repetência na 1.ª Série (%)	-	-	-	-	23,2	-	-	-	26,5
4) Escolarização no 2º Grau									
a) Pessoas entre 15-19 anos (%)	-	-	-	-	7,9	-	-	-	11,0
5) Escolarização Superior									
a) Pessoas entre 19-29 Anos (%)	-	-	-	-	4,0	-	-	-	6,3
b) Ingresso no Ensino Superior por Mil que entram na 1.ª Série do 1º Grau	13,0	-	-	-	-	56,0	-	-	-
6) Inscritos em Pós-Graduação (Mil)	-	-	-	-	12,3	-	-	-	33,6
a) Variação (%)	-	-	-	-	-	-	-	-	173,2
7) Cursos de Suplência - Matrículas									
a) 1º Grau (Mil)	-	-	-	-	149,1	-	-	-	366,8
b) 2º Grau (Mil)	-	-	-	-	0,8	-	-	-	3,1
8) Alunos Beneficiados pela Alimentação Escolar (Milhões)	-	-	-	-	11,7	-	-	-	13,1

(Continua)

(Continuação)

	1960	1963	1970	1972	1973	1974	1976	1977	1978
9) Crédito Educativo - Alunos Beneficiados (Mil) (1976-1978)	-	-	-	-	-	-	-	-	388,4
10) Nível Educativo da População Maior de 15 Anos (%)									
a) 1º Grau	-	-	-	-	25,5	-	-	-	30,3
b) 2º Grau	-	-	-	-	4,5	-	-	-	6,4
c) 3º Grau	-	-	-	-	1,1	-	-	-	1,3
IX. SAÚDE, SANEAMENTO, NUTRIÇÃO									
1) Expectativa de Vida Média (Anos)	-	55,0	-	-	-	-	-	-	63
2) Taxa de Mortalidade por Mil	-	-	-	-	36	-	-	-	35
3) Mortalidade Geral por Mil	-	11,2	-	-	9	-	-	-	8
4) Mortalidade Infantil (Por Mil Nascidos Vivos) (c)	-	109,4	-	-	-	-	-	108,7	-
a) Estado de São Paulo	-	-	-	-	89	-	-	-	67
5) Leitos Hospitalares por Mil Habitantes	-	2,9	-	-	-	-	-	3,5	-
6) Médicos por 10 Mil Habitantes	-	4,6	-	-	-	-	-	7,6	-
7) Pop. Atendida por Programa de Suplementação Alimentar (Milhões)	-	-	-	-	11,8	-	-	-	15,4
8) Municípios Atendidos com Saneamento (Rede Geral)	-	-	-	-	64	-	-	-	1 971
9) Consultas Médicas/Hab. Urbano	-	-	-	-	0,82	0,84	1,6	1,7	1,8
10) Gastos com Saúde/Hab. Urbano (Cr\$ 1978)	-	-	-	-	383	403	682	628	730
X. ORÇAMENTO SOCIAL - Gastos da União (Cr\$ Bilhões de 1977)									
1) Total	-	19,9	-	-	-	-	-	170,1	-
a) Variação	-	-	-	-	-	-	-	754,8	-
2) Educação	-	4,1	-	-	-	-	-	25,0	-
a) Variação	-	-	-	-	-	-	-	509,8	-
3) Saúde - Assistência Social	-	5,1	-	-	-	-	-	41,5	-
a) Variação	-	-	-	-	-	-	-	713,7	-
4) Previdência Social	-	10,7	-	-	-	-	-	102,0	-
a) Variação	-	-	-	-	-	-	-	853,3	-
5) Trabalho	-	-	-	-	-	-	-	11,9	-

FONTE: IPEA - Dados para 1978 são geralmente estimados.

NOTAS: (a) Censos são de 1960 a 1970; PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) são de 1972, 1973 e 1976 - as duas divergem bastante.

(b) MSM = Maior Salário Mínimo (US\$ 85 para maio de 1978 - abril de 1979)

(c) Dados para os Municípios das Capitais

(d) Sistema Nacional de Emprego

(e) Programa de Integração Social e Programação de Formação do Patrimônio do Servidor Público

(f) Fundo de Garantia do Tempo de Serviço.

tes nesta área, inovando em quase toda nova pesquisa e instalando um grupo de Indicadores Sociais e de pesquisa, dedicado ao aperfeiçoamento da captação da realidade e de sua interpretação teórica.

Usando uma das pesquisas mais interessantes dos últimos anos, o Estudo Nacional da Despesa Familiar (ENDEF), de 1974, é possível ver como o IBGE captou uma diferença bastante acentuada entre o nível de despesa familiar monetária e não monetária, na Região Sul (Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul), como se mostra sucintamente na Tabela XXXIX.

TABELA XXXIX

DESPESA MONETÁRIA E NÃO MONETÁRIA

A. Despesa Anual por Família - Região Sul 1974 (%)

TIPO DE DESPESA	REGIÃO SUL		METROPOLITANA CURITIBA		METROPOLITANA PORTO ALEGRE		URBANA NÃO METROP.		RURAL NÃO METROP.	
	Monet.	Não Monet.	Monet.	Não Monet.	Monet.	Não Monet.	Monet.	Não Monet.	Monet.	Não Monet.
Despesa Global	79,1	20,9	85,4	14,6	84,9	15,1	85,1	14,9	66,8	33,2
Alimentação	63,6	36,4	87,3	12,7	88,6	11,4	80,4	19,6	43,7	56,3

B. Despesas Correntes por Família - Região Sul (Cr\$ mil de 1974)

TIPO	TOTAL	MENOS DE 4,5	4,5 a 8,9	9,0 a 15,7	15,8 a 22,5	22,6 a 31,5	31,6 a 45,1	45,2 a 67,7	67,8 a 134,7	134,8 E MAIS
% Família com Despesa Monetária e Não Monetária	100	4,1	18,4	28,0	19,1	13,3	8,9	4,8	2,8	0,5
% Família com Despesa Monetária	100	15,8	26,0	24,9	13,6	8,7	5,3	3,4	2,0	0,3

FONTE: ENDEF/IBGE

Na parte A da Tabela se pode ver que as despesas não monetárias, segundo o ENDEF, "iguais, em termos contábeis, às receitas não monetárias"⁽⁴⁾, são significativas. Na Região Sul como um todo, quanto à despesa global, 20.9% é de origem não monetária, atingindo, para o caso da alimentação a 36.4%. Passando à região rural não metropolitana, para a despesa global a parte não monetária subia a 33.2%, e para a alimentação chegava a 56.3%, ou seja, mais da metade. Isto expressa que a alimentação na zona rural, como é de se esperar, é sobretudo proveniente do autoconsumo.

Na parte B da Tabela podemos averiguar uma diferença realmente considerável na formação dos estratos de renda: tomando-se as duas despesas juntas (monetária e não monetária) o estrato mais baixo de renda anual é formado por 4.1% do total de famílias; mas tomando-se somente a despesa monetária, este estrato sobe para 15.8%. Esta diferença extremamente acentuada se explica pelo fato de que as famílias mais pobres precisam recorrer a outras fontes para se manterem que estas fontes são significativas. Normalmente a coleta de dados não prevê a computação de fontes não monetárias de renda, incorrendo numa distorção considerável da realidade, principalmente para com a realidade da população de baixa renda⁽⁵⁾.

Não decorre daí que, se computássemos a renda não monetária das famílias, a concentração da renda mudaria de figura, mesmo porque as famílias de estratos elevados possuem suas complementações peculiares e muitas vezes expressivas, que também não aparecem nos dados. Mas decorre daí, certamente, que as pesquisas de renda mantêm diante de si um desafio ainda não resolvido quanto à captação da realidade e que a discussão sobre renda deve tomar isto em conta, principalmente quando se trata da renda na zona rural.

Passando aos indicadores da Tabela XXXVIII, o ítem sobre população revela a forte tendência à urbanização pela qual passa o País. A população urbana cresceu a uma variação média anual de 5.15% de 1960 a 1970 e de 4.18% de 1970 a 1978, fazendo com que neste último ano ela representasse 62.1% sobre a população total. Ao mesmo tempo cresce a população das regiões metropolitanas, que em 1977 perfazia 27.6% da população total do País. O crescimento médio anual da população como um todo foi de 2.87% entre 1960 e 1970, e de 2.83% entre 1970 e 1978. O leve declínio nesta variação é desprezível, mesmo porque seria difícil garantir a precisão estatística destes números.

Em todo caso, trata-se de uma taxa muito elevada e que faz uma pressão violenta sobre o mercado de trabalho, como se vê através do item sobre População Economicamente Ativa (PEA). Segundo os dados dos Censos, entre 1960 e 1970, o crescimento médio anual da PEA foi de apenas 2.65%, abaixo do crescimento médio anual da população total; no período entre 1970 e 1978, esta taxa melhorou, chegando a 3.12%, acima, portanto, da taxa de crescimento médio anual da população. Mas, continua baixa a taxa de atividade, tendo atingido em 1970 apenas 31.7%, inferior à de 1960. Uma razão explicativa é certamente a preponderância da população jovem no País.

A taxa de atividade é mais favorável de acordo com os dados da PNAD, que teria sido de 37.7% em 1976, menor que em 1973, ano considerado por muitos como atípico, devido à taxa inusitada de crescimento do produto interno, da ordem dos 14%. É interessante notar a participação de menores (entre 10 e 14 anos) na PEA, em torno dos 20% e dos jovens entre 15 e 17 anos, em torno dos 37%, para 1976. A participação dos velhos, acima de 60 anos, é também apreciável, chegando a 29% em 1976; nota-se uma queda desta taxa de atividade, ocasionada em parte pela oferta de melhores serviços da previdência social, sobretudo rural, que levou muitos idosos a obterem aposentadoria e assim retirando-se do mercado de trabalho.

Como se mostra na Tabela XL, a absorção da mão-de-obra continua sendo um problema fundamental, para não dizer o mais fundamental dentro da ótica da política social. O crescimento médio do produto foi de aproximadamente 2,2 vezes o crescimento médio da população na década de 1960, enquanto tal relação passa a ser de 3,7 para o período de 1965 a 1975. Em outros termos, a renda per capita quase dobra de valor no período recente (1965 a 1975) em relação ao período anterior (1960 a 1970).

Mais do que devido a uma ligeira queda na taxa de crescimento da população, o aumento da renda per capita indica que de fato ocorreu uma expansão acentuada da economia nos últimos 15 anos, especialmente a partir de 1965. Os dados mais recentes revelam que durante a fase em que o atual modelo político-econômico foi implementado, ou seja 1964 a 1977, o produto interno bruto elevou-se de 8.2% ao ano, e o produto per capita de 5.2% ao ano. Assim, é indiscutível o êxito econômico obtido, embora nos últimos anos as taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) tenham sido menores, chegando a apenas 4.7% em 1977. Neste mesmo ano, nota-se em São Paulo, o Estado mais

TABELA XI

CRESCIMENTO DO PIB (BRASIL %) E DO EMPREGO NÃO AGRÍCOLA (BRASIL E ESTADOS DE SÃO PAULO, MIL PESSOAS) - 1968-1977

ESPECIFICAÇÃO	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
CRESCIMENTO DO PIB (BRASIL) - %	11,2	10,0	8,8	13,3	11,7	14,0	9,8	5,6	9,0	4,7
SETOR AGRÍCOLA	4,5	3,8	1,0	11,4	4,1	3,5	8,5	3,4	4,2	9,6
SETORES NÃO AGRÍCOLAS										
Indústria de Transformação e Construção Civil	13,3	12,2	10,4	14,3	13,4	15,8	9,8	6,2	10,7	3,9
Comércio	12,5	9,3	10,3	14,1	12,7	14,8	9,3	3,5	8,7	3,5
Serviços	10,5	9,9	8,8	12,5	11,7	14,8	10,4	6,5	8,8	4,6
CRESCIMENTO DO EMPREGO NÃO AGRÍCOLA - 1 000 PESSOAS										
BRASIL	576,8	530,4	681,9	772,1	999,3	1 289,2	1 066,2	1 242,6	...	...
Indústria de Transformação e Construção Civil	372,0	267,9	376,5	416,2	555,2	747,2	544,8	620,9	...	...
Comércio	89,2	100,2	113,6	145,2	167,5	221,6	192,2	244,4	...	...
Serviços	114,0	162,3	191,8	210,7	276,6	320,4	329,2	377,3	...	...
ESTADO DE SÃO PAULO	277,3	231,8	308,8	365,4	429,7	555,5	417,0	423,3	436,8	276,3
Indústria de Transformação e Construção Civil	193,0	124,3	190,8	226,5	258,9	359,8	230,9	219,5	244,5	124,5
Comércio	37,7	40,7	43,3	55,1	61,8	82,8	66,6	88,9	59,1	46,8
Serviços	46,6	66,8	74,7	83,8	109,0	112,9	119,5	114,9	133,2	105,0

FONTE: PIB: FGV, Contas Nacionais e estimativas do IPEA/SEPLAN

Emprego: Lei 4923/65 - Ministério do Trabalho (Admissões menos desligamentos)

rico da nação, que os níveis de absorção da mão-de-obra, medidos através das admissões menos os desligamentos, caíram muito. Vê-se que o ano de 1973 acusa o melhor desempenho, como já dito, e que o ano de 1977 apresentou apenas a metade do desempenho de 1973. Embora não sejam disponíveis os dados para o Brasil como um todo relativos aos dois últimos anos registrados na Tabela XL, é permitido concluir-se que a situação do Estado de São Paulo fala, mais ou menos, pelo País todo. Em todo o caso, pode-se verificar que o desempenho obtido no País em 1973, não foi alcançado em 1977 e em 1975, acusando já a queda de ritmo, que teria encontrado em 1977 seu ponto mais baixo.

As taxas de desemprego são pouco expressivas e, no fundo, são irreais, porque não caracterizam um problema típico de nações em desenvolvimento. Contrastando com a dificuldade atual agravada de absorver a mão-de-obra, uma taxa de desemprego de 1.7% para 1976 só pode significar um dado irreal⁽⁶⁾. Acontece que, não havendo seguro-desemprego e sendo a mão-de-obra abundante, ela não pode esperar por tempo notável o surgimento de um posto desejável de trabalho. Assim, precisa forçar o mercado de trabalho a absorvê-la de qualquer maneira, o que caracteriza o surgimento do mercado informal de trabalho na linha da pobreza. Esta realidade, profundamente típica de um mercado de trabalho subdesenvolvido, com um secundário relativamente pequeno e uma mão-de-obra abundante e desqualificada, transparece um pouco nas taxas de subemprego, embora elas sejam sempre muito discutíveis em termos estatísticos. São muito altas, tendo atingido em 1976 a 38.4% do total de empregados e mais de 40% em anos anteriores. A definição usada de subemprego - empregados que recebem somente em dinheiro até 1 Salário Mínimo mensal - é questionável, tanto porque não distingue entre o caso de uma pessoa individual com tal renda e uma família com a mesma renda, como porque se restringe somente a empregados que recebem somente em dinheiro. Usando outra definição mais justificável, ligando a renda com o tempo semanal de trabalho e incluindo a todos os ocupados, obtemos taxas mais seguras, conforme se vê pela Tabela XLI. A taxa superestimada foi definida assim:

- i) empregados recebendo somente em dinheiro, trabalhando mais de 40 horas semanais, percebendo até 1 SM mensal;
- ii) empregados recebendo em dinheiro, além de parte em bens, trabalhando mais de 50 horas semanais, percebendo até 1 SM mensal;

TABELA XLI
BRASIL: TAXAS DE SUBEMPREGO (%) PARA 1972

REGIÕES	SUBESTIMADA	SUPERESTIMADA
Total	20,8	41,6
Nordeste	30,8	59,4
Minas e Espírito Santo	26,4	48,0
Estado do Rio de Janeiro	9,7	20,0
Estado de São Paulo	8,8	24,1
Sul	19,7	39,2

FONTE: IBGE/PNAD 1972

iii) empregados recebendo apenas em bens;

iv) trabalhadores por conta própria e trabalhadores familiares sem remuneração, que gostariam de trabalhar em tempo integral, recebendo SM.

E a taxa subestimada foi assim montada, usando as mesmas categorias acima:

i) empregados recebendo somente em dinheiro, trabalhando acima de 50 horas semanais, percebendo até 1 SM mensal;

ii) empregados recebendo em dinheiro, além de parte em bens, trabalhando acima de 50 horas semanais, percebendo até 1/2 SM mensal;

iii) empregados recebendo apenas em bens;

iv) trabalhadores por conta própria e trabalhadores familiares sem remuneração, que gostariam de trabalhar em tempo integral, recebendo SM, acima de 20 anos de idade.

Este cálculo mostra sua debilidade no próprio fato de os níveis superestimado e subestimado serem muito divergentes, mas é mais preciso que a definição ligada somente à renda de até 1 SM mensal. Seja como for a dimensão do subemprego é muito grande, sobretudo no Nordeste, que estaria acima dos 30%, mesmo no cálculo subestimado⁽⁷⁾. Estes dados são de 1972 e é aceitável a hipótese de que tenham assumido contorno mais favorável em 1976, embora para este ano o cálculo não possa ser repetido por se terem mudado critérios de coleta.

Mesmo sendo possível aceitar que a taxa de subemprego esteja diminuindo, dados sobre horas semanais trabalhadas revelariam que o trabalho acima de 49 horas por semana (legalmente o limite é 48) está aumentando: de 19.5% em 1972, passamos a 29.15% em 1976 de ocupados trabalhando acima de 49 horas semanais. Estas cifras se tornam menos problemáticas, se o aumento de horas de trabalho se correlacionar com o aumento de renda, o que talvez seja real, como mostram dados a seguir, mas em todo o caso significam que a obtenção de renda satisfatória está se fazendo a duras penas.

Em termos de população economicamente ativa, é importante ainda notar que a estrutura setorial dela deixa muito a desejar, principalmente no que toca a capacidade da indústria de transformação, que para 1976 absorvia apenas 13.4% da mão-de-obra. Isto coloca uma das disjuntivas mais sérias da política econômica e social: não há como fixar 40% da mão-de-obra na agricultura; deste contingente, pelo menos metade se integrará à população urbana; na cidade, porém, encontramos já um terciário "inchado", mas sobretudo um setor industrial de pouca proporção (excetuando-se os polos industriais do País, sobretudo São Paulo), inadequado a suportar a pressão da migração rural-urbana. Diante deste quadro, fica coerente a necessidade de floração do mercado informal e a vigência de altas taxas de subemprego.

A expulsão do campo provocada pela mecanização em regiões de ocupação antiga e a partilha de terras por herança geram, de um lado, uma oferta de trabalhadores rurais que muitas vezes se tornam produtores minifundistas em terras com grande perda de fertilidade. De outro lado, parte deste contingente emigra permanentemente para áreas de fronteira agrícola e áreas não rurais, contribuindo mais ainda para deprimir o salário real que, juntamente com o baixo custo de reprodução viabilizado pela produção de subsistência, possibilita maior acumulação no setor urbano, inclusive pelo capital comercial ligado ao abastecimento das cidades.

Esta liberação de mão-de-obra agrícola intensifica a busca massiva de terras e oportunidades econômicas em áreas de expansão por parte das pessoas expulsas de regiões agrícolas mais tradicionais. A colonização deste excedente rural em áreas de fronteira agrícola tem sido manipulada como alternativa às transformações mais profundas, como a reforma agrária. Seria irrealista, entretanto, admitir que as áreas de fronteira agrícola tivessem condições de proporcionar trabalho a uma parcela significativa do excedente rural. O número de assalariados temporários na agricultura já ultrapassa os 7 milhões e tende a aumentar consideravelmente. Somados aos parceiros e arrendatários, cujas situações não permitem quaisquer possibilidades de progresso, e aos seus respectivos dependentes, pode-se estimar a população carente rural mínima em torno de 15 milhões⁽⁸⁾. Em termos de estrutura de custo, dados do IBGE atestam a diminuição relativa na participação dos salários, o que repercute significativamente na estrutura da renda e demanda da mão-de-obra empregada: em 1950, a participação dos salários nas despesas de estabelecimentos agrícolas em São Paulo era de 48,4%, descendo em 1960 a 41,1% e em 1970 a apenas 25,9%⁽⁹⁾.

Pode-se dizer que a política de crédito concentrada regionalmente e dirigida a culturas com alta propensão a absorver tecnologia moderna tende a aumentar a velocidade de liberação de mão-de-obra, ao mesmo tempo em que desestimula a oferta de produtos alimentares básicos. Talvez seja necessário rever a "viabilidade" econômica da pequena propriedade⁽¹⁰⁾, tendo em vista dois pontos importantes desta discussão:

- i) Houve um crescimento explosivo no número de estabelecimentos com área inferior a 10 ha., no período de 1960 a 1970; a nível nacional este indicador crescia a uma taxa anual de 5,3% e no Nordeste a 6,5% ao ano;
- ii) por outro lado, mais de 85% dos imóveis rurais do País, que compreendem as propriedades menores de 100 ha., e que detêm menos de um quinto da área cadastrada, são responsáveis por 45% da oferta de produtos agrícolas e quase 40% da absorção dos meios de produção de origem industrial.

Acresce a isto a situação de deseconomia em que já se encontram muitas metrópoles brasileiras, razão pela qual é de toda urgente uma política de distribuição populacional. Não havendo possibilidade de fixar o homem ao campo, é preciso pelo menos buscar retê-

lo ou fixá-lo em pequenos aglomerados, onde já seja viável a organização da infra-estrutura social, em termos de serviços de educação, saúde, habitação, abastecimento de água, etc. Neste sentido, o desprezo pela pequena propriedade agrícola, que ainda é uma forma de retenção da migração urbana, e ainda é economicamente interessante, significa uma falta de perspectiva histórica. Mesmo sob as suposições mais otimistas, o setor industrial moderno não é capaz de absorver a mão-de-obra rural, dentro do ritmo atual de expulsão.

O setor informal urbano é uma resposta racional à questão. Ele responde a duas hipóteses sobre o mercado de trabalho e a mobilidade vertical: a primeira, reconhece que uma parcela significativa da mão-de-obra somente consegue sobreviver apelando para postos informais de trabalho, tendo em vista o congestionamento do mercado formal urbano; a segunda, reconhece que o setor informal é recurso essencial para a população pobre experimentar ascensão social, no sentido de que, sem ele, seria praticamente impensável a complementação da renda, não só para simplesmente sobreviver, mas também para subir na vida. Estima-se que entre 25 a 30% da população nos setores não agrícolas (6 a 7 milhões de trabalhadores) se encontram no setor informal urbano, na condição de autônomos, membros da família sem remuneração, donos e empregados de micro-unidades de produção, em atividades artesanais, comerciais e de prestação de serviços⁽¹¹⁾.

Quanto ao item sobre pobreza, os dados são indicadores de uma relativa melhoria das condições, o que justifica, em parte pelo menos, que a fase do II PND talvez possa ser caracterizada como início da inflexão da curva de deterioração das condições de renda da população mais pobre. Assim, a percentagem dos ocupados com renda até 1 Maior Salário Mínimo (MSM) diminuiu consideravelmente em 1976, chegando a 37.2%, enquanto que em 1970 era de 61.6% e em 1973 de 53.7%. Do mesmo modo, as famílias com renda até 2 MSM baixaram de 69.0% em 1970, para 61.9% em 1973 e finalmente para 45.7% em 1976.

Esta melhoria deve ser vista com certa crítica, não só por causa dos dados sempre questionáveis, mas também porque continuam altas as cifras de 1976, mesmo para a área urbana: os ocupados urbanos com renda até 1 MSM eram 28.9% sobre o total de ocupados urbanos, e as famílias urbanas com renda até 2 MSM perfaziam ainda 33.5%. A pobreza incide muito mais sobre o Nordeste, como se pode claramente ver pela percentagem de ocupados com renda até 1/2 MSM: para o Brasil era de 15.7%, para o Estado de São Paulo e o Estado do Rio de Janeiro,

de 4.3% apenas, e para o Nordeste, de 24.9%, em 1976. A evolução muito pequena do Salário Mínimo real, de Cr\$ 1,50 mil, em 1973, para Cr\$ 1,52 mil em 1976, revela a necessidade de se trabalhar mais horas por semana e de se introduzir mais gente da família no mercado de trabalho para se obter renda satisfatória⁽¹²⁾.

No caso do item sobre distribuição da renda, os dados de 1976 mostram alguma melhoria, quando se considera a PEA, com rendimentos, excluindo-se as pessoas sem rendimentos. Assim o índice de Gini caiu em 1976, coisa que jamais acontecera antes. Pode-se também verificar que a renda média da PEA para os 10% mais pobres aumentou relativamente mais que para os 10% mais ricos: no primeiro caso, 173.7%, no segundo caso, 49.5%, entre 1972 e 1976. Do mesmo modo, os 50% mais pobres aumentaram sua renda média em 86.4%, e os 50% mais ricos em 47.1%, de 1972 para 1976.

Estes dados não devem entusiasmar demais, porque representam uma forma de agregação dos dados, onde estão excluídas as pessoas sem rendimentos. Apesar de tudo, é preciso ter em mente que, no quadro da distribuição familiar de renda, as famílias com renda superior a 5 SM eram apenas 10.26% em 1970, subindo a 24.45% em 1976; é um resultado muito positivo, mas o fato de que apenas 1/4 das famílias obtém renda acima de 5 SM é indicador de grande concentração de renda. O fato positivo está em que as famílias com renda até 1/2 SM passaram de 17.63% em 1970, para apenas 5.32% em 1976.

No caso das famílias urbanas, tínhamos em 1976 apenas 3.38% ganhando renda até 1/2 SM, e 33.02% ganhando renda acima de 5 SM, revelando uma pirâmide sócio-econômica positiva. Tratando-se de pessoas com renda, percebe-se que aquelas que tinham renda até 1 SM diminuíram de 60.54% em 1970, para 37.20% em 1976, mas, por outro lado, continua válido o fato de que rendas acima de 10 SM são excepcionais: em 1976 apenas 5% das pessoas com renda tinham renda acima de 10 SM, embora se deva notar que esta proporção melhorou bastante desde 1970, quando era de apenas 1.75%.

Regionalmente falando, o Nordeste representa a região de renda mais concentrada, fato que se pode ver na seguinte comparação: em 1976, famílias com renda até 2 SM eram 45.01% para o Brasil, 21.16% para o Estado de São Paulo e 70.44% no Nordeste, apesar da melhoria percebida entre 1972 e 1976.

A infra-estrutura domiciliar mostrou evolução positiva, mas está longe de ser satisfatória, particularmente quanto à instalação de esgotos sanitários, que atingia apenas 42.0% dos domicílios urbanos em 1976. Percentagens significativas de domicílios urbanos não dispunham em 1976 de abastecimento de água (26.5%) e iluminação elétrica (17.8%). Todavia, é importante notar a evolução positiva havida nos últimos 15 anos.

O consumo de bens duráveis tem aumentado muito e, em si, não é congruente com os baixos níveis de renda ainda registrados. Ou seja, partindo-se da pobreza atestada pelos dados, seria de esperar um consumo menor de bens duráveis, o que reforça a hipótese de que os dados de renda são bastante parciais. Domicílios que possuíam fogão (a gás, querosene ou elétrico) chegaram a 65.4% em 1976 para o total, e 79.9% para os domicílios urbanos; a geladeira estaria presente em 64.8% dos domicílios urbanos, o rádio em 83.0%, a televisão em 71.2% e o automóvel em 28.6%.

No item sobre proteção ao trabalhador foram arrolados vários aspectos da realidade laboral, bem como alguns mecanismos maiores, cujo acesso é normalmente dado pelo trabalho. É significativo notar que os acidentes do trabalho estão proporcionalmente caindo, depois de terem atingido níveis recordes no mundo. Os empregados com Carteira de Trabalho assinada aumentaram bastante de 1972 para 1976, embora a cifra de 61.2% ainda seja estranhamente baixa. Os cadastrados no PIS/PASEP e no FGTS evoluíram muito, mas é ainda pequeno o desempenho do BNH em termos de habitações para baixa renda, ainda que nos últimos anos tenha sido particularmente incrementado. A evolução dos segurados da previdência social urbana é também muito favorável, atingindo em 1978 a 87% da PEA urbana. Foram treinados números muito elevados de trabalhadores (perto de 4 milhões em 1978), mas o mais importante certamente é o número já expressivo de pessoas empregadas pelo SINE (113,5 mil pessoas em 1978).

Quanto à educação, os indicadores revelam facetas positivas e negativas. Entre as facetas positivas contam-se: queda significativa da taxa de analfabetismo; melhoria no ensino superior, sobretudo o de pós-graduação; incremento do supletivo; crescente apoio alimentar a alunos carentes; aumento do nível educativo da população; etc. Entre as facetas negativas, contam-se: ainda baixa taxa de escolarização do 1º Grau (juntamente com problemas de aprovação e repe

tência na 1.^a Série do 1º Grau); baixa taxa de escolarização do 2º Grau; pequena abrangência do supletivo; dificuldades do crédito educativo, e, no geral, os obstáculos ao acesso da população de baixa renda à educação.

Em termos de saúde, saneamento e nutrição, embora os dados sejam aqui particularmente difíceis (é difícil distinguir entre variação da taxa e variação da realidade), nota-se um quadro em processo de melhora. A mortalidade infantil detém para o País taxas muito altas, mas diminuiu sensivelmente no Estado de São Paulo. Em todo o caso, a oferta de especialistas e de serviços de saúde tem progredido a passos bastante largos, particularmente depois de 1973, quando se passou também a incrementar programas de nutrição. Tudo isto ganha um aspecto ainda mais positivo, se lembrarmos que os programas atuais assumiram de modo bastante aceitável as diretrizes de política social do II PND, para o qual a pobreza é o condicionamento primordial de sua atividade.

No que tange o orçamento social, é fácil perceber o incremento surpreendente e nunca antes registrado de gastos da União nos setores sociais. Por mais que possa haver problemas na aplicação destes recursos, dificilmente eles deixariam de ter repercussão positiva na diminuição de pobreza, coisas que talvez se possa registrar a partir dos dados de 1976, como vimos acima. Neste sentido, pode-se manter a hipótese - não verificada satisfatoriamente, é claro - de que a partir do II PND possivelmente se poderia mostrar o início de uma fase de melhoria nas condições sócio-econômicas da população de baixa renda.

Os dados não permitem retirar conclusões mais precisas, mesmo porque sempre há neles suficiente ideologia latente, na sua produção e no seu uso. Buscando não forçar as coisas, tanto no sentido de querer enfeitá-las, quanto no de querer denegrí-las, ao lado do reconhecimento de níveis profundos de pobreza no País, é mister reconhecer o esforço feito nos últimos anos para minorá-los. As estratégias usadas para tanto são sempre discutíveis, mas é possível mostrar, como fizemos na primeira parte e também na segunda, que as diretrizes de política social ganharam ultimamente apreciável consistência. Pelo fato de a política social ser conduzida apenas pelo Estado, ela possui características criticáveis aos olhos dos que combatem o assistencialismo e o paternalismo estatal. Esta questão é por demais complexa, para que a tratemos adequadamente aqui. Mas, deixando de lado

esta polêmica essencial, é preciso reconhecer que pela primeira vez surgem elementos de fundamentação da idéia de que educação e saúde não podem ser bens abandonadas ao poder de compra das famílias, mas que são direitos fundamentais; e a um passo disto, estaria a idéia da garantia do pleno emprego, que é, entre as necessidades básicas, a mais básica.

(NOTAS DA TERCEIRA PARTE)

- (1) P. DEMO, Emergencia del planeamiento social en el Brasil, Seminário de Montevideo, UNESCO, Dezembro de 1976. Id., Usos e limitações dos indicadores conjunturais - visão social, 1º Encontro Nacional de Indicadores Conjunturais, Manaus, Outubro de 1978, SUDAM.
- (2) Sobre esta temática fundamental, chamada por vezes de "estratégia de sobrevivência" ou "esquema de subsistência", têm sido realizados alguns esforços ultimamente. Chamamos a atenção para uma pesquisa realizada em Fortaleza em 1977 e 1978, onde se tentou uma aproximação da inteligência dos esquemas de subsistência da pobreza; cfr. trabalhos neste sentido de E.F. CALSING e A.R. ARIAS, CNRH/IPEA, Brasília, 1978. No livro de P. DEMO, Desenvolvimento e política social no Brasil, Tempo Brasileiro, 1978, encontra-se igualmente um estudo sobre esta problemática.
- (3) A renda de uma família pode ser vista da seguinte maneira:
 - i) de um lado haveria a renda monetária, recebida em dinheiro, proveniente do trabalho (renda direta) ou de outras fontes não ligadas ao trabalho (renda indireta);
 - ii) por outro lado, haveria a renda não monetária, proveniente de serviços gratuitos ou subvencionados, ou do autoconsumo.

"A renda monetária direta admitiria três fontes mais características: do trabalho principal; do(s) trabalho(s) secundário(s); do(s) trabalho(s) eventual(is). Supomos, pois, que o trabalhador normalmente possui uma ocupação principal, definida como aquela à que dá maior importância, ou simplesmente aquela da qual retira a maior renda. Pode possuir trabalhos secundários, porém, habituais, que compõem, juntamente com a fonte principal, o espectro de seus rendimentos. E pode ainda surgir a existência de trabalhos eventuais, estritamente não habituais, que a pessoa exerce de acordo com a premência do orçamento doméstico ou de acordo com as chances". Cfr. P. DEMO, Desenvolvimento e política social no Brasil, op. cit., p. 195.
- (4) ESTUDO NACIONAL DA DESPESA FAMILIAR (ENDEF), Região III, IBGE, Rio de Janeiro, 1978, p. 16. Cfr. também P. DEMO, Usos e limitações dos indicadores conjunturais - visão social, op. cit., p. 23-26.

- (5) Embora se trate de uma distorção da realidade, é forçoso reconhecer que sua superação é ainda um desafio para os pesquisadores. Ultimamente tem-se recorrido ao "estilo antropológico" de pesquisa, entendendo-se por ele o recurso à observação participante, através da qual a perda de representatividade é compensada pelo aprofundamento através do contato repetido e demorado com o objeto. Na verdade, a captação de formas não convencionais de complementar a renda familiar, do tipo prostituição, esmola, furto, contrabando, etc., só seria imaginável através de um convívio prolongado com tais famílias, para se ganhar a devida confiança e se poder também conhecer as fontes eventuais, no fundo irredutíveis a uma média monetária mensal. A pesquisa "seca" se mostra, assim, bastante limitada, embora faça jus ao outro lado da medalha: podem facilmente ser representativas de um universo muito extenso.
- (6) Uma crítica à taxa de desemprego se encontra em P. DEMO, Elementos para estudo do subemprego, in: Síntese Política, Econômica e Social (SPES), Nº 10, p. 91-148. Cfr. também P. DEMO, Desenvolvimento e política social do Brasil, op. cit., p. 167: referindo-se às taxas de desemprego de 1972, diz:
- "i) são muito pequenas; não é possível que a problemática da inserção no mercado de trabalho em um País subdesenvolvido seja da simples proporção de 3%;
 - ii) são maiores nas regiões mais desenvolvidas; não é possível que o problema do emprego no Nordeste seja menos difícil que no Rio de Janeiro ou em São Paulo;
 - iii) não tem operatividade na área rural, além de serem maiores nas regiões mais desenvolvidas".
- (7) Este cálculo foi elaborado por P. DEMO, Elementos para estudo do subemprego, op. cit.
- (8) G. MARTINE, Migrações internas e alternativas de fixação produtiva: experiências recentes de colorização no Brasil, Relatório Técnico nº 37, PNUD/CNRH, Brasília, 1978.
- (9) Compare-se com esta tabela significativa sobre mecanização e absorção de mão-de-obra agrícola:

BRASIL: MECANIZAÇÃO E ABSORÇÃO DE MÃO-DE-OBRA AGRÍCOLA

ANO	ÁREA DE LAVOURA (Milhões de ha) (a)	PEA (Milhões) (b)	TRATORES (Mil) (c)	PEA POR (Mil ha) (b/a)	TRATORES (Por Mil ha) (c/a)
1950	17,1	10,3	8	600	0,47
1960	28,1	12,2	63	490	2,51
1970	34,0	13,1	157	390	4,62
1975	41,2	-	305	-	7,40
1977	45,5	15,5 ^(a)	380	341 ^(a)	8,35

FONTE: IBGE/Ministério da Agricultura.

NOTA : (a) Dado para 1976.

- (10) G. M. DIAS, Depois do latifúndio - continuidade e mudança na sociedade rural nordestina, Tempo Brasileiro, 1978.
- (11) G. MARTINE & J.C. PELIANO, Migrantes no mercado de trabalho metropolitano, Estudos para o planejamento nº 19, Edições IPEA, Brasília, 1978. Cfr. também pesquisas em andamento de H. SCHMITZ & L. F. CAMARGO, IPEA/CNRH, Brasília.
- (12) E.F. CALSING, A política salarial no Brasil, Tese de Mestrado, IUPERJ, Rio de Janeiro, Março de 1978.

INFLADORES
E TAXA DE CÂMBIO

Período	Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna. (Médio)	Taxa de Câmbio Média (Venda)
1978	1.000	18 079
1977	1.3867	
1976	1.9796	
1975	2.7961	
1974	3.5708	
1973	4.5952	
1972	5.2901	
1971	6.1877	
1970	7.4522	
1969	8.9271	
1968	10.7899	
1967	13.3906	
1966	17.1743	
1965	23.7068	
1964	37.1800	
1963	70.8264	
1962	124.2029	
1961	188.3516	
1960	258.1325	

FCNIE: FGV e IPLAN/IPEA

SIGLAS

AITEC - Ação Internacional Tecnológica
BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNH - Banco Nacional de Habitação
CDI - Centro de Divulgação e Informática (MTb)
CDE - Conselho de Desenvolvimento Econômico
CDS - Conselho de Desenvolvimento Social
CEBRAE - Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e à Média Empresa
CEME - Central de Medicamentos
CEF - Caixa Econômica Federal
CNAE - Campanha Nacional de Alimentação Escolar
CNPS - Conselho Nacional de Política Salarial
CNPE - Conselho Nacional de Política de Emprego
CNRH - Centro Nacional de Recursos Humanos
COBAL - Companhia Brasileira de Alimentação
COHAB - Companhia de Habitação
CSU - Centro Social Urbano
DIEESE - Departamento Intersindical de Estudos e Estatísticas
Sócio-Econômicas.
DNOCS - Departamento Nacional de Obras contra a Seca
ENDEF - Estudo Nacional da Despesa Familiar
EBTU - Empresa Brasileira de Transportes Urbanos
FAS - Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FSESP - Fundação Serviço Especial de Saúde Pública
FUNDACENTRO - Fundação Centro Nacional de Segurança, Higiene e
Medicina do Trabalho.
IAPAS - Instituto de Administração Financeira da Previdência Social
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INAN - Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
INAMPS - Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência
Social.
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INPS - Instituto Nacional da Previdência Social
IPEA - Instituto de Planejamento Econômico e Social
LBA - Legião Brasileira de Assistência
LOPS - Lei Orgânica da Previdência Social
MINTER - Ministério do Interior
MOBRAL - Movimento Brasileiro de Alfabetização
MS - Ministério da Saúde
MPAS - Ministério da Previdência e Assistência Social
MEC - Ministério da Educação e Cultura
MTb - Ministério do Trabalho

PEBE - Programa Especial de Bolsas de Estudo
PECE - Programa Especial de Controle da Esquistossomose
PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PIASS - Programa de Interiorização de Ações de Saúde e Saneamento
PIN - Programa de Integração Nacional
PIS - Programa de Integração Social
PLANASA - Plano Nacional de Saneamento
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PND - Plano Nacional de Desenvolvimento
PIPMO - Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra
PLANHAP - Plano Nacional da Habitação Popular
PREMEN - Programa de Expansão e Melhoria do Ensino
PRODEMO - Programa de Desenvolvimento de Mão-de-Obra
PROFILURB - Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados
PROMUNICÍPIO - Programa de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal.
PRONAN - Programa Nacional de Nutrição
PRORURAL - Programa de Assistência e Previdência Social do Trabalhador Rural.
PROTERRA - Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agro-indústria do Norte e do Nordeste
RAIS - Relação Anual de Informações Sociais
SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio
SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial.
SENAR - Serviço Nacional de Formação Profissional Rural
SEPLAN - Secretaria de Planejamento da Presidência da República
SINE - Sistema Nacional de Emprego
SINPAS - Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social
SFH - Sistema Financeiro da Habitação
SNFMO - Sistema Nacional de Formação de Mão-de-Obra
SUDAM - Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE - Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

