

Política e planejamento social — retrospectiva e prospectiva *

Pedro Demo **

1. *Introdução*; 2. *Até ao I PND*; 3. *A partir do II PND*; 4. *Diretrizes de política social*.

1. INTRODUÇÃO

Neste breve trabalho buscamos acentuar alguns aspectos da evolução histórica do planejamento social no Brasil. Importância particular será dada à formulação da política social inserida no II PND, onde, pela primeira vez, se admitiu a necessidade de uma política social relativamente autônoma. Embora em toda a história do País se encontrem elementos de planejamento social, pode-se afirmar que somente a partir do II PND foram levantadas condições mais objetivas de sua concretização. Esta retrospectiva nos dará oportunidade para tecermos uma prospectiva, no sentido de indagarmos sobre a viabilidade da formação de uma sociedade menos desigual num país em desenvolvimento. No quadro dos limites existentes e impostos, é preciso detectar aquelas variáveis centrais que admitem capacidade de manipulação, para forçar o surgimento de uma estrutura socioeconômica mais redistributiva. Não discutiremos aqui, pois, o aspecto técnico do planejamento social, por mais importante que isto seja, mas nos dedicaremos a debater algumas linhas gerais de sua necessidade e viabilidade, bem como seu relacionamento com o planejamento econômico.

Entendemos por planejamento a tentativa de intervenção na realidade, de modo a obter um desenvolvimento de acordo com metas racionais mais desejáveis. Falar em planejamento social é no fundo uma abstração, por-

* *Forum educacional* registra a gentileza do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) ao permitir a publicação deste trabalho apresentado pelo Prof. Pedro Demo ao I Seminário Nacional de Política e Planejamento de Informação Profissional do Senai.

** Doutor em sociologia pela Alemanha Federal; secretário-executivo adjunto do Conselho Nacional de Recursos Humanos — CNRH.

que a realidade não é apenas social, nem apenas econômica, mas um conjunto socioeconômico. Acentuaremos aqui a importância de não concebermos o planejamento social isolado, porque isto equivale sempre à sua inviabilização. A nível abstrato, contudo, o “social” significa a questão da desigualdade social, da ascensão social, da mobilidade vertical. Assim, planejamento social há de significar a intervenção na realidade, de modo a obter uma sociedade mais igualitária, ou seja, de modo a promover ascensão social para as camadas baixas da população. A visão clássica da setorialização (setor trabalho, setor saúde, educação etc.) é uma ótica apenas administrativa e não corresponde a uma visão fundamentada de política social.

2. ATÉ AO I PND

Não é possível imaginar um início histórico da política social no Brasil. Alguém pode considerar como política social a abolição da escravatura, ou os movimentos trabalhistas dos inícios do século XX; podemos pensar também nas obras contra a seca, começadas no Império, ou nas iniciativas de saneamento básico em combate a doenças transmissíveis que perturbaram sobretudo o Rio de Janeiro há mais de meio século. Pensamos aqui, contudo, em iniciativas mais organizadas do planejamento, no sentido da elaboração de planos concretos. Esta experiência é certamente muito mais recente, a partir da II Guerra Mundial.

É muito importante também a implantação do salário mínimo, consignado no Decreto-lei nº 399, de 30 de abril de 1938, porque foi uma iniciativa importante na esfera do trabalho. Sua interpretação será sempre polêmica, porque é um limite indecifrável aquele da subsistência e porque sua trajetória histórica pode revelar uma perda de poder aquisitivo, mas não deixa de ser um marco importante de referência. É até mesmo difícil de decidir se a lei do salário mínimo mais protege que desprotege; de um lado, diante da abundância da mão-de-obra, é certo que a tendência seria a de pagar salários ainda mais restritivos; de outro lado, sendo seu teto muito baixo, constitui-se num instrumento de acumulação capitalista, sustentada pelo custo reduzido da mão-de-obra desqualificada.

Até chegarmos ao I PND, resumidamente os principais planos foram:

- a) Plano Salte, redigido em 1946-7 e sancionado em 1950; em termos sociais, destaca-se o tratamento da saúde pública;
- b) Programa de Metas, 1956-61, influenciado pela área ccpalina de planejamento; destacou-se o papel da educação, na acentuação clássica da importância dos recursos humanos;
- c) Plano Trienal, 1963-5, socialmente bastante avançado, no sentido de acentuar a necessidade de distribuição de renda, numa linguagem próxima à do II PND; além disto, chama a atenção para os setores da edu-

cação e da saúde. Com a intervenção de 1964, este plano foi interrompido;

d) Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), 1964-6, muito voltado para a recuperação econômica, após a deterioração havida no período Goulart. Surge, porém, uma preocupação social mais ampla: fala-se dos setores sociais, há a preocupação com os níveis de emprego e com a política salarial, propõe-se uma política habitacional;

e) Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), 1968-70; intensifica-se a linguagem do desenvolvimento econômico a serviço do progresso social, e acentua-se a preocupação com a educação, saúde-saneamento, e habitação.

Chegamos assim ao I PND, proposto para 1972-4. A própria designação deste plano como primeiro de uma série serve para insinuar alguns resultados adquiridos até aquele momento. Em primeiro lugar, aparece a convicção de que o processo de desenvolvimento não se concebe sem 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.

O I PND não dispõe de uma visão concatenada de política social, ainda que insista muito nela; nestes termos, não significa inovação específica, embora tenha montado uma perspectiva relativamente original, a da “integração social”, exarada no capítulo 5. É, contudo, clara a acentuação econômica no sentido de: a) ultrapassar a barreira dos 500 dólares de renda *per capita* em 1974; b) manter-se entre os países de maior produto interno bruto; c) expandir a fronteira econômica; d) fortalecer a criação de modelo brasileiro de capitalismo industrial; e) aumentar o poder de competição interna e externamente.

Em termos sociais, fala-se com muita ênfase do aproveitamento dos recursos humanos, como “fator de produção e consumo” (p. 8); alude-se ao papel estratégico do 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 através da colonização e da Transamazônica), nomeia-se a meta da integração social, linguagem típica do Governo Médici, consubstanciada sobretudo pela instituição dos fundos Programa de Integração Social — PIS e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público — Pasep. Antes de mais nada, é preciso 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, é fácil de entendermos isto, porque estávamos na época de especial euforia econômica e tornava-se premente a crença de

que o crescimento econômico traria inevitavelmente o desenvolvimento social. Assumia quase tom de provérbio a mensagem de Delfim Netto: é preciso primeiro fazer o bolo crescer, para depois pensar em sua distribuição.

A própria concepção de fundo social aplicada na criação do PIS/Pasep revela a primazia extremamente acentuada da variável econômica: a finalidade social deste fundo é remota, porque funciona como poupança forçada, a exemplo do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço — FGTS, cujo saque só pode ser feito em ocasiões restritas; assim, o fundo é muito mais uma alavanca econômica do que social, no sentido de permitir uma manipulação maior na composição dos fatores da economia, particularmente a aplicação na área empresarial.

Não se pode, de forma alguma, 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 que se chamou de “objetivos nacionais” (p. 14-5) exemplifica o quanto a atenção estava voltada para o crescimento econômico: o primeiro objetivo seria “colocar o Brasil, no espaço de uma geração, na categoria das nações desenvolvidas”; o segundo objetivo seria “duplicar, até 1980, a renda *per capita*”; o terceiro, “levar a economia, em 1974, às dimensões resultantes de um crescimento anual do produto interno bruto entre 8 e 10%”, aparecendo apenas agora a preocupação com a expansão do emprego. Contudo, não se deixa de aludir à “ampla disseminação dos resultados do progresso econômico, alcançando todas as classes de renda e todas as regiões”, como pressuposto para conferir “auto-sustentação e caráter integrado ao processo”.

Dentro desta ótica aparecem outros elementos da 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” (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 Plano de Integração Nacional (PIN) e do Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agropecuária do Norte e Nordeste (Proterra), respectivamente.

Quanto à “integração social” (p. 39-40), aludem-se às seguintes preocupações: a) “assegurar a participação do trabalhador na expansão da renda nacional”; b) “democratizar o capital das empresas”, insinuando a via do Decreto-lei nº 157, que permite ao contribuinte reaver parte do imposto devido; c) “impedir os abusos do poder econômico”, no sentido de, sem prejudicar a eficiência das empresas, melhorar a distribuição da renda; d) “expandir os programas de desenvolvimento social”, destacando-se a educação e a habitação; e) “valorizar as categorias vitais para o

desenvolvimento” (mocidade universitária, magistério, servidor público); f) “apoiar as categorias de renda mínima”, com indicação explícita da Central de Medicamentos (CEME) e do Fundo de Assistência e Previdência ao Trabalhador Rural (Funrural); g) “recuperar as populações marginalizadas”, referindo-se, no campo, à “transformação em economia de mercado da agricultura de subsistência do Nordeste e Norte”, e na cidade, ao aumento do potencial de produtividade e geração de renda. Fala-se, então, no intento de ampliar as oportunidades de trabalho, aludindo já, para a relativa importância do mercado informal (“pequenos serviços”). Acentua-se a necessidade de atuar na universalização do 1º grau e de atender as crianças com programas de saúde e de alimentação escolar. Busca-se alargar o leque de abrangência dos programas habitacionais, prometendo uma iniciativa específica para as populações mais pobres. “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; c) em certos casos, induzir a que o aumento de renda implique aumento de poupança, como no caso do PIS e do Pasesp.”

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 interessante sobre emprego e recursos humanos. À base do censo de 1970, tenta-se dimensionar o tamanho de nosso mercado de trabalho e as necessidades de sua dinamização, e acentua-se particularmente a questão do subemprego, mais que a do desemprego. Existe a preocupação com a taxa decrescente de atividade, com a valorização excessiva do pleno emprego (este pode coexistir com a estagnação) e com o efeito intensivo da tecnologia poupadora de mão-de-obra. Assim, “o aumento do emprego” deverá vir coligado à “produtividade acima dos níveis de subsistência, em economia de mercado” (p. 64), porque, na medida do possível, não deve servir de empecilho à consolidação da estrutura econômica do País. Dentro de uma ótica incipiente de proteção ao trabalhador, citam-se investimentos em habitação, saúde, alimentação e educação, com o fito de melhorar os níveis de atividade. Enquanto a população cresce a taxas de 2,8% a.a., propõe-se um crescimento de emprego de 3,1% a.a.

Em termos da própria expansão, levam-se em conta três pressupostos relevantes: a) a busca de um menor ritmo migratório; b) balanceamento da distribuição setorial, promovendo indústrias tradicionais, capazes de maior absorção da mão-de-obra; c) incentivos e desincentivos ao empregador, tentando-se desestimular o uso excessivo do capital, em detrimento do fator trabalho.

Ao nível das intenções, o I PND ressalta bastante a problemática social, mas é mister observar que esta ótica ainda é subserviente; acredita-se que as soluções sociais são corolários de soluções econômicas; e, ao ritmo da euforia da época, tudo parecia muito próximo.

3. A PARTIR DO II PND

Ainda que os eventos econômicos internacionais e nacionais tenham problematizado as projeções do II PND, é correto apontar para o fato de que existe nele uma concepção nova de política social, realmente digna de nota. Há, certamente, incongruências, que também passaremos a ressaltar; mas, no todo, representa um passo muito grande em frente. Pela primeira vez se anuncia oficialmente que a política social deve ter “objetivo próprio” (II PND, p. 71) e que seu atrelamento puro e simples à política econômica jamais conseguiu os resultados esperados.

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. “O Brasil é, ainda, sob muitos aspectos, um país pobre”, e, não obstante as “transformações profundas” perduram “contrastes e distorções” (p. 24). Aponta-se para o problema do Nordeste e do Norte, incluindo-se também “bolsões de pobreza” no Centro-Sul industrializado (Vale do Jequitinhonha, do Ribeira, áreas decadentes do estado do Rio de Janeiro). Continuam problemas na educação, “principalmente de qualidade”, e mencionam-se ainda a saúde e o campo dos serviços básicos metropolitanos (p. 24).

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 esperar que o crescimento econômico, por si, resolva o problema da distribuição da 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” (p. 69). Não se abandona, contudo, 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 que a “estrutura da distribuição da renda é insatisfatória” (p. 69) 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).

Com isto, lançou-se o fundamento para se chegar à idéia de que a política social deveria deter uma posição mais relevante no quadro geral do planejamento. As formulações são ainda um pouco vacilantes, mas suficientemente claras. “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.

Embora este “objetivo próprio” seja vago ainda, pode-se dizer que se pensava em “estabelecer uma sociedade em que, econômica e socialmente, as

bases estejam sempre se movendo para cima” (p. 71). Isto coincide certamente com a idéia geral no capitalismo de que é possível reduzir as desigualdades sociais, à proporção que se promove uma proliferação dos estratos médios; a proliferação dos estratos médios descreve exatamente o fenômeno da “mobilidade social vertical ascendente”, significando a passagem dos estratos baixos para os médios.

Em termos de estratégias, propõe-se o seguinte:

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

Quanto ao problema central da condução da política social, recebe papel de grande destaque o CDS, como já apontado e diz-se claramente que as áreas de desenvolvimento social “são da responsabilidade do Estado”, ainda que “freqüentemente em ação conjugada com a iniciativa privada” (p. 48). A política social é concebida, pois, de cima para baixo, em coerência com o modelo político, acreditando-se que esta centralização, além de buscar uma alternativa às formas populistas do passado, poderia ser mais efetiva na defesa da população marginalizada.

É mister ainda acentuar o interesse pela política urbana, visando: a) a solução dos problemas sociais gerados pela urbanização, sobretudo nas metrópoles; b) a ocupação do território nacional e distribuição espacial da população; c) minorar a poluição ambiental. Destas três vertentes, a mais importante é a primeira, como se diz expressamente: “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).

Temos aí alguns traços desta relativa virada, que poderíamos assim resumir:

- 1) A política econômica não correspondeu à necessidade de distribuição da renda; esta não é efeito automático da primeira.
- 2) Reconhece-se a gravidade da problemática social e as possíveis condições de um agravamento crescente, caso a política econômica continue a insistir na monopolização da ação do desenvolvimento.
- 3) Daí a necessidade de uma política social com “objetivo próprio”. Poderíamos formular: política social como meta, ou seja, uma sociedade menos desigual, e política econômica como instrumento indispensável.

4) O objeto prioritário desta política social será a população de baixa renda, para a qual serão endereçados todos os esforços de proteção e promoção.

5) A maneira mais eficaz de promoção e proteção será uma política de geração de novos e melhores postos de trabalho, já que isto seria também a maneira mais eficaz de distribuir renda; seria a via menos assistencialista.

Existem também as críticas possíveis, dentre as quais podemos citar algumas:

1) A definição de “objetivo próprio” não é suficiente, se pensarmos que uma política social autônoma não teria sentido, por falta de sustentação econômica. A distinção entre o econômico e o social é pura abstração, válida como divisão de trabalho e para fins administrativos, mas é preciso ter em mente que o problema é *socioeconômico*, onde ambos os termos perfazem as faces de uma mesma moeda.

2) É deficiente a visão de política social para as áreas rurais, ainda que na designação de população de baixa renda a pobreza rural esteja sempre incluída; mas, se há uma visão bastante forte de política urbana, esta não vem correspondida com uma política rural igualmente proeminente.

3) Embora seja algo coerente com o modelo político adotado, a participação exclusiva do Estado como condutor da política social pode ser interpretada como uma possível deficiência.

A proposta do II PND chegou a provocar grande entusiasmo, visível no desempenho intenso do CDS sobretudo em 1975, quando foram aprovados inúmeros programas voltados para a população de baixa renda. A criação do CDS teria significado também um sinal de maturidade da política social, à proporção que corresponde a seu parceiro na área econômica, o Conselho de Desenvolvimento Econômico — CDE. A instituição do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS) concorreu para sustentar financeiramente as iniciativas, na linha do “objetivo próprio”. Sem entrar em detalhes, introduziram-se várias ações de relevo, tais como: a) maior aproximação do Banco Nacional da Habitação — BNH, da população de baixa renda; b) organização do sistema de saúde; c) formação do 14º salário no PIS/Pasep; d) os centros sociais urbanos; e) criação da política urbana; f) instituição dos programas nacional de alimentação e nutrição e de interiorização de ações de saúde e saneamento (Pronan e PIASS); g) implantação do Sistema Nacional de Emprego (SINE); e assim por diante. Esta análise é certamente parcial, porque não estamos entrando no mérito da realização destes programas e é sabido que entre a intenção e a realização vai sempre um hiato. Pela própria pressão da recessão econômica muitas metas da política social foram reduzidas; mas ficou, sem dúvida, o apelo a uma concepção nova e mais coerente.

4. DIRETRIZES DE POLÍTICA SOCIAL

Entendemos, do que ficou dito, por política social a tentativa de reduzir as desigualdades sociais. Fazer planejamento social significa, pois, buscar os meios adequados para a consecução deste fim. E o processo de formação desta sociedade projetada chama-se desenvolvimento social.

Dentro de uma configuração capitalista, aceita-se que não existe sociedade que não seja desigual; mas pode haver sociedades menos desiguais. Estas seriam aquelas sociedades onde os estratos médios perfazem a maioria. Neste caso, mesmo havendo estratos altos e estratos baixos, estes são uma parcela minoritária. A grande façanha histórica dos países capitalistas avançados está em terem conseguido reduzir o conflito de classes até à sua própria institucionalização, gerando sociedades relativamente equilibradas e satisfatórias. Teria sido esta a resposta à invectiva marxista que as acenava com a promessa de total inviabilidade, por se basearem na exploração da força de trabalho. O conflito ideológico entre o projeto de reduzir as desigualdades sociais no contexto de uma democracia relativa e o projeto de as suprimir no contexto da posse comum dos meios de produção, continua e não será aqui o lugar para tratá-lo com a merecida profundidade. Acontece, em todos os casos, que o capitalismo também apresenta sua fórmula de sociedade desejável. Neste sentido, a perspectiva de um país em desenvolvimento está orientada para um modelo de sociedade que se assemelha a seus pares desenvolvidos. A questão certamente não é simples, porque hoje sabemos que o progresso de alguns poucos países do centro está condicionado à deterioração crescente das condições de crescimento na periferia. Seria impensável a formação de estratos médios locupletados sem o quadro de um grande número de países pobres, donde se pode sacar matéria-prima e mão-de-obra baratas.

Mesmo assim, todo país subdesenvolvido sonha um dia ser um país desenvolvido, social e economicamente. O que seria um país socialmente desenvolvido? Seria um país em que a maioria da população dispõe de rendimentos acima da subsistência, obtidos através de uma situação ocupacional qualificada. O binômio "ocupação/renda" é o condicionante principal da ascensão social, como vem reconhecido na própria expressão — população de baixa renda; seu problema principal é a renda; a renda, porém, provém do trabalho. Assim, a questão básica da política social se aloca na perspectiva do mercado de trabalho, muito mais que em educação, profissionalização, mudança de mentalidade, e outras dimensões secundárias.

É importante acentuar esta ótica, porque ela é intrinsecamente socioeconômica, realizando a conjunção entre política econômica e política social. A perspectiva dos recursos humanos é limitada, porque, além de tender a considerar o trabalhador como fator econômico, pode tender a se autonomizar no quadro do desenvolvimento, esquecendo que sem a instrumentalização econômica não há como gerar postos de trabalho. Em termos

sociais, uma das características mais básicas do subdesenvolvimento é a incapacidade de o mercado de trabalho abranger de maneira satisfatória a população ativa. Aí está o grande desafio: dentro de um quadro de terciarização exagerada, de um primário que só pode se esvaziar, e de um secundário restrito, como se há de gerar novos e melhores postos de trabalho? Precisamos de novos postos, porque os existentes não bastam; e precisamos de melhores, porque os existentes em boa parte não estão acima da subsistência. O treinamento não cria postos de trabalho; é uma atividade social que tem sentido como complementar, não como fundamental. Ademais, a educação mais seleciona, do que educa, porque ela é um processo de seleção à base da posse econômica, não à base da inteligência. Mais do que ser a via áurea da ascensão social é o meio de ser mantida pelos que já a têm. Ela só o seria se o ponto de partida fosse igual para todos. A pobreza, porém, condiciona de maneira profunda as chances iniciais, porque a criança pobre terá uma formação carente, seja pela subnutrição, seja pelo baixo nível de sua escola, seja pela necessidade de trabalhar e de estudar ao mesmo tempo.

Aprendemos com isto que a redução da desigualdade não se dá por si; é preciso ser forçada, como é preciso ser forçado o mercado a assumir padrões redistributivos. A formação importante é aquela que proporciona ascensão social para quem dela necessita; assim, é preciso uma educação adaptada ao mundo rural, uma formação básica mais eficaz em termos de preparação para a vida ativa, e menos copiadora de estruturas dominantes; quer dizer, mais voltada para as necessidades básicas, dentre as quais a mais básica é a inserção satisfatória no mercado de trabalho. Esta atividade, porém, só tem sentido quando existe a contrapartida da política econômica, a saber, a orientação dela para um desenvolvimento que tenha em primeiro lugar como alvo a população majoritária, equilibrando a ação tecnológica de renovação produtiva com a ação absorvente da mão-de-obra desqualificada. São dois objetivos indispensáveis e difíceis, como é difícil e indispensável fazer convergir política econômica e política social.

Assim, é a ótica da ocupação e da renda que confere unidade aos setores da política social: trabalho, educação, saúde, previdência etc. Mortalidade infantil é, em primeiro lugar, um problema de pobreza, como é a subnutrição, a má habitação, o saneamento deficiente, a dificuldade de aproveitamento escolar etc. Qualidade de vida é aqui muito mais uma questão de quantidade, algo que o II PND formula com grande clareza. Mais importante que a educação superior é a do 1º grau, porque atinge a maioria e tem maior impacto na ascensão social; mais importante que a clínica sofisticada é o posto de saúde, a medicina simplificada, porque atinge a massa e, sendo preventiva, tem muito maior efeito multiplicador, além de mais acessível ao poder aquisitivo do pobre; mais importante que a casa bonita num bairro distante é a casa próxima do local de trabalho, mesmo precária, porque esta é a única garantia de seu pagamento. Neste sentido, a ação do Ministério do Trabalho é a área central da política social e é importante ressaltar os esforços desenvolvidos para a formula-

ção de programas que visem não só a preparação do trabalhador, mas sobretudo a geração de novos postos de trabalho.

Com o reconhecimento da importância do mercado informal de trabalho, juntamente com os altos níveis de subemprego, os programas de preparação da mão-de-obra, ainda que importantes, são apenas complementares. São áreas mais estratégicas aquelas em que a geração de postos de trabalho se orienta para a população de baixa renda, que injeta no mercado pessoas desqualificadas, tais como a construção civil, a pequena e média empresas, mas principalmente a microunidade de produção familiar e as atividades informais por conta própria, sem esquecer a sustentação necessária do pequeno produtor rural, que está sempre a um passo da migração para as cidades, para onde apenas transfere o problema, mas não o resolve. O que se entende por “proteção ao trabalhador” é em primeiro e último lugar uma situação ocupacional satisfatória, donde se auge uma renda condizente, sendo as outras coisas decorrentes, complementares ou secundárias, como é o Instituto Nacional de Previdência Social — INPS, o FGTS, o PIS, a proteção contra acidentes do trabalho, a carteira assinada etc. Inclusive, em termos de distribuição de renda, somente a inserção satisfatória no mercado de trabalho é uma resposta suficiente, tanto porque a distribuição vem acompanhada da produção, como porque as outras vias são assistencialistas (em vez de garantir a capacidade auto-sustentada de acesso aos bens, provocam uma dependência para com o doador).

Resumindo o que dissemos, as diretrizes fundamentais da política social seriam:

- a) refere-se à questão básica do acesso à ascensão social, ou à mobilidade social vertical ascendente;
- b) refere-se sempre, pelo menos em última instância, a uma política de apoio ao fator trabalho;
- c) refere-se às condições de participação da população nos bens produzidos na sociedade;
- d) centra-se na população de baixa renda e busca privilegiá-la face aos outros estratos socioeconômicos;
- e) é ostensivamente redistributiva, partindo da consideração que o fator capital é vocacionalmente concentrador; toda política social que não tenha impacto redistributivo pelo menos indireto perde sua característica “social”.

Por trás, existe a condenação de pelo menos três correntes comuns de interpretação do desenvolvimento social no contexto do capitalismo:

1. Repele-se a concepção “residual”, como se nada existisse além de problemas econômicos, aparecendo o desenvolvimento social como resultado automático. Esta ótica, muitas vezes imputada ao economista, está

fundamentada na idéia do investimento lucrativo e de retorno imediato, algo que nem sempre aparece com evidência na área social. Daí é fácil surgir a visão marginalizada dos setores sociais, mantidos mais por obrigação moral do que por convicção de planejamento interessado numa sociedade mais igualitária. Se, porém, colocarmos como meta de um país o bem-estar da população, mais do que o crescimento econômico, a política social pode até mesmo ser reconhecida como investimento fundamental.

2. Repele-se a concepção “autônoma”, quer no sentido da colocação da política social “por cima” da econômica, ou “contra” ela. Esta ótica, muitas vezes típica do sociólogo, é inconsistente porque não possui sustentação econômica. Por mais que reduzamos esta a simples instrumento — e esta redução é um resultado capital das modernas discussões sobre desenvolvimento —, é o instrumento indispensável. Assim, não há sentido na distribuição intempestiva de terras, se não atentarmos para a capacidade produtiva e de comercialização; não se pode aumentar os salários abruptamente, porque isto acaba tendo efeito inverso: inflação, dispensa, queda produtiva etc.; não adianta dar um diploma universitário para todos, se a estrutura econômica não tem como os absorver.

3. Repele-se a concepção “assistencialista”, como se o tratamento adequado da pobreza fosse a compaixão ou a migalha que sobra. É possível que muitas iniciativas tenham que começar de forma assistencialista (mais dando as coisas do que garantindo a capacidade auto-sustentada de acesso a elas), porque o estado de pobreza pode ser extremo, mas é preciso embutir nelas a estratégia de eliminação do assistencialismo. Há também os grupos sociais que só podem ser atendidos de forma assistencial: as crianças, os menores abandonados, os inválidos, os excepcionais negativos, os idosos etc. Mas, de modo geral, o assistencialismo não pode, de forma alguma, ser a base da política social de um país, mesmo porque não haveria orçamento que a pudesse sustentar. Esta ótica, muitas vezes típica do assistente social, vem sendo cada vez mais combatida, porque sempre foge do problema.

Estes traços aqui acentuados fornecem também a perspectiva básica da avaliação das políticas adotadas de redução das desigualdades. Saber se determinada atividade ou determinada instituição desempenha um papel positivo, é uma tarefa a ser respondida por indicadores que reflitam a capacidade de atendimento prioritário da população de baixa renda dentro de um quadro francamente redistributivo. Porque o “social” já não é mais definido pelas aplicações setoriais ou pela preparação de recursos humanos, mas pela ótica do beneficiário. Uma política que não redistribua não será “social” por mais que aja na área da educação, ou da saúde, ou seja um curso de treinamento. Assim, mais do que saber se os recursos destinados a certo programa foram integralmente aplicados, ou que seu produto cresceu de tanto por cento, interessa saber se a população

pobre foi prioritariamente atingida e se o foi de modo qualitativamente adequado.

Tudo isto também é fácil de dizer, mas difícil de aplicar. Não vai aqui a intenção de louvar simplesmente, mesmo porque sequer fizemos uma análise das reais condições de mobilidade social. Ficamos muito mais na concepção de política social, a partir da visão montada no II PND. É importante que esta visão não esmoreça; em termos de prospectiva, isto é essencial. Não se trata tanto de um resultado, como de um primeiro passo. A partir daí, pode-se conceber um caminho mais coerente de redução das desigualdades sociais, à medida que a política social seja colocada ao nível de importância igual à da política econômica, dentro de uma confluência tão difícil quanto indispensável. É mister tornar as instituições cada vez mais redistributivas e aliar a exigência de industrialização acelerada e de absorção de tecnologia de ponta, à exigência de atendimento das necessidades básicas da maioria da população. Este tipo de política social será também a preparação mais sustentada de formação de uma sociedade mais aberta, na qual a participação política da base evoluirá normalmente, dentro das regras democráticas de jogo, no sentido de se constituir na defesa mais eficaz do fator trabalho. Porque a sociedade de estratos médios majoritários é aquela que tem maiores chances de estabilidade política (age fortemente no sentido da legitimação e da institucionalização), de dinamização econômica (a distribuição da renda tende a dinamizar o mercado interno de consumo) e de satisfação social (os antagonismos se mantêm em limites aceitáveis).

SE VOCÊ ACHA QUE SABE TUDO SOBRE PSICOLOGIA, NÃO DEVE ASSINAR ABPA.

ABPA* destina-se aos profissionais de psicologia que desejam estar bem informados.

Em suas páginas, o leitor encontra sempre novas questões. ABPA publica artigos e comentários atuais sobre temas psicológicos e informa sobre tudo que se publica na área da psicologia. Não assine ABPA se você não deseja questionar seus conhecimentos.

***Arquivos Brasileiros de Psicologia Aplicada (diga ABPA)**