O "SOCIAL" NA NOVA REPÚBLICA

ELEUTÉRIO RODRIGUEZ NETO*

1. Introdução; 2. As "intenções"; 3. Análise por área; 4. Conclusões.

1. *Introdução*

"Resgatar a dívida social com a nação." Não houve frase mais pronunciada para definir os propósitos e motivos da Nova República.

O pacto político firmado para encerrar o ciclo militar vigente por 20 anos só foi possível em virtude das graves condições sociais que enfrentava a população brasileira e da insustentabilidade das bases do governo, que se deterioravam ao extremo, num típico efeito "escorpião", característica histórica e inevitável dos regimes autoritários, antidemocráticos e anti-sociais.

As propostas de reformas que deram consistência ao pacto só podiam estar assentadas sobre medidas de natureza social, visando recompor as relações entre governo e sociedade.

A esperança da população não estava depositada nas grandes transformações de ordem estrutural, mas na possibilidade mínima de exercícios da cidadania, não só do ponto de vista político, mas essencialmente na perspectiva de obter as condições essenciais para a sobrevivência — salário, alimentos, saúde, habitação — que lhe vinham sendo negadas.

Planos e programas foram elaborados; discursos grandiloqüentes foram pronunciados e o clima da expectativa se instalou.

Não obstante a sensação objetiva da distensão política que se observa, com a garantia (ainda que relativa) de manifestação e de organização, é incontestável o alto grau de perplexidade e mesmo frustração de todos os segmentos sociais que lutaram pela democratização do país e, como etapa, pela constituição da Nova República.

Embora a questão social seja passível de análise por vários ângulos e em várias perspectivas, decidiu-se, nesta ocasião, por tentar objetivar e, quando possível, quantificar as ações de natureza social empreendidas pelo atual governo, com o objetivo de comparar "intenção e gesto". Sendo mais freqüentes as aná-

* Diretor do Núcleo de Estudos em Saúde Pública (Nesp) da Faculdade de Ciências da Saúde da Universidade de Brasília. (Endereço do autor: Gabinete Civil da Previdência — Setor Bancário Sul — Edifício 73 do Banco do Brasil — 18.° andar — 70.000 — Brasília, DF.)

lises de natureza política, nem sempre estas revelam a dimensão da questão, da mesma forma que são mais passíveis de polêmicas ideológicas e políticas. Assim, esta opção não significa o descarte daquele tipo de análise, mas pretende corroborá-la.

2. *As "intenções"*

Nas discussões — conferências, mesas-redondas, debates, grupos de trabalho — que antecederam a instalação do atual governo sempre esteve presente uma certa polêmica sobre a dosagem necessária e/ou possível entre as medidas econômicas de efeito social e as ações sociais de natureza assistencial e de serviços. Embora essa possa parecer uma falsa polêmica, a verdade é que a população não podia esperar por efeitos de médio e longo prazos das reorientações da política econômica e era preciso estabelecer, quantificar e viabilizar algumas ações de caráter emergencial que pudessem aliviar a enorme tensão social, solidificando, ao mesmo tempo, as bases políticas do governo.

Embora pareça ter havido um consenso sobre essa abordagem reformista e, por conseqüência, sobre as medidas corretivas no campo social, que permitissem a gradualidade necessária para as mudanças econômicas principais, isso não se materializou em projetos e estratégias concretas. Mesmo partindo-se da constatação da natureza compensatória e assistencialista dessas medidas julgadas necessárias, parece ter-se acreditado que o simples discurso já poderia milagrosamente começar a transformar a realidade objetiva.

Isso porque, ao se analisar os documentos propositivos prévios à Nova República, que deveriam lhe servir como programa de governo (Comissão de Elaboração do Plano de Ação do Governo Tancredo Neves — Copag — Partido do Movimento Democrático Brasileiro — PMDB), assim como os planos já governamentais, como o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República — I PND/NR — e o Programa de Prioridades Sociais/86, os mesmos soam no mínimo ambíguos, pouco objetivos e insubsistentes. É difícil aprender, nesses documentos, metas e estratégias concretas que possam servir de parâmetro para a própria avaliação de seus eventuais cumprimentos. São mais encontráveis propostas referentes a reformas de caráter administrativo, de modernização do aparelho estatal e de democratização das instituições. De resto, são palavras de ordem politicamente importantes, mas que não se traduzem automaticamente em medidas conseqüentes. Por outro lado, parece prevalecer implícito um certo mecanismo no que diz respeito aos efeitos sociais de uma política econômica mais dinâmica.

O próprio governo parece ter percebido essa situação quando desencadeou a elaboração do Plano de Metas. Entretanto, andando de ministério em ministério, de gabinete em gabinete, até hoje não se chegou a um acordo sobre um documento final adequado.

Resumindo, pode-se dizer que, no tocante ao setor social, não são identificáveis programas e metas a curto ou médio prazos, acompanhados dos respectivos recursos. No máximo, encontram-se diretrizes e linhas de atuação, no mais das vezes de caráter administrativo ou estratégico.

Para não se incidir em omissão, cabe mencionar apenas o Plano de Prioridades Sociais para 1986, que resumiu algumas metas para o período, apesar

de não adicionar recursos significativos e de incluir áreas que, se produzem efeitos sociais, não são tradicionalmente enquadradas nessa rubrica.

Esse plano destacou seis áreas/programas:

— Alimentação popular;

— "necessidades sociais básicas" (saúde, educação básica, infra-estrutura urbana e saneamento básico, habitação, justiça e assistência social);

— reorganização agrária;

— Projeto Nordeste (irrigação, apoio a pequenos produtores, educação, saúde e saneamento);

— transporte urbano;

— abastecimento.

Distinguem-se como projetos específicos não contemplados nos programas do governo já orçamentados:

— universalização da assistência farmacêutica (Mini-Rename — 40 medicamentos essenciais e cobertura de 30 milhões de pessoas);

— Programa Nacional do Leite, para crianças carentes (246 milhões de litros de leite para 1.500.000 crianças);

— expansão da merenda escolar (de 180 dias/ano para 260 dias, alcançando irmãos de quatro a seis anos).

A análise que se faz a seguir procura discutir algumas das áreas chamadas "sociais", no intento de se identificar os seus efetivos avanços, retrocessos ou estagnações, sob a perspectiva do discurso de "resgate da dívida social", assumido pelo governo, na direção da eliminação da "pobreza absoluta".

3. *Análise por área*

3.1 Alimentação

Talvez um dos melhores indicadores sociais, pelo menos de caráter mais imediato, seja o consumo alimentar e sua distribuição por região, faixa etária e renda.

No entanto, além de não se dispor desses dados para o período que se deseja analisar, o simples conhecimento da renda e sua distribuição permitem inferências significativas. Quando se considera que mais de 40% da população brasileira se encontram em situação considerada oficialmente como de "pobreza absoluta", é evidente que qualquer análise do consumo dessa população se mostra absolutamente bizantina; no máximo, poderia indicar as estratégias de sobrevivência da população. Assim, o que cabe é verificar o que está sendo feito para diminuir tais disparates, em termos de programas de alimentação, já que a maneira ideal para seu equacionamento é a própria melhoria da renda.

Apesar de haver vários outros, os programas diretamente orientados e redimensionados para as populações de maior carência são:

— Programa de Suplementação Alimentar;

— Programa de Alimentação Popular;

— Programa Nacional de Alimentação Escolar;

— Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes.

O Programa de Suplementação Alimentar, PSA (quadro 1), sob a responsabilidade do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição/Ministério da Saúde

Quadro 1

Programa de Suplementação Alimentar
(PSA)

Ano	Metas (1.000 pessoas)	População beneficiada (1.000 pessoas)	Total de alimentos fornecidos (t)
1984	20.000	4.387	123.616
1985	10.038	3.697	56.127
1986	10.038	8.693	250.900

— Inam/MS — e executado pelas secretarias de Saúde, teve, em 1985, um redimensionamento que só foi produzir efeitos em 1986, quando mais que dobrou sua cobertura, com a correspondente duplicação do volume de alimentos distribuídos. Em 1985 houve quase uma paralisação do programa, que se realizou em menos da metade das metas previstas O redimensionamento feito naquele ano pretendia que em 1986 fossem atingidos 12 milhões de crianças, gestantes e puérperas, com um total de 720.000 t de alimentos distribuídos.

O Programa de Alimentação Popular foi criado em 1985, destinado a famílias com renda inferior a 2,5 salários mínimos, em área urbana, oferecendo alimentos a mais baixo preço, através da interveniência da Companhia Brasileira de Alimentos/Ministério da Agricultura — Cobal — no processo de comercialização; o preço baixo seria obtido pela compra em grande escala e pela eliminação de intermediários.

Até dezembro de 1985 havia sido implantado em 16 capitais, comercializado 16.495 t de alimentos e atingido 3,9 milhões de beneficiários. Os preços de venda variavam entre 54,4 e 85,8% dos preços modais.

O Programa Nacional de Alimentação Escolar (quadro 2) é o mais antigo e recebeu em 1985 um significativo incremento em peso de alimentos fornecidos. Passou a atingir também os irmãos dos escolares de quatro a seis anos, e a ser oferecido em maior período.

Quadro 2

Programa Nacional de Alimentação Escolar
(PNAE)

Ano	Metas (1.000 pessoas)	População beneficiada (1.000 pessoas)	Total de alimentos fornecidos (t)
1984	25.082	20.838	119.375
1985	29.700	21.733	240.890
1986	30.000	24.701	288.701

O Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes começou a funcionar em 1986 e obedeceu a uma estratégia diferente dos demais: é administrado por entidades comunitárias e a distribuição é feita através da rede comercial regular, mediante cupons distribuídos com antecipação. A idéia era diminuir os custos operacionais que, segundo o programa, reduz-se a apenas 5%, enquanto nos demais estão acima de 30%.

Em 1986 foram alcançados 2.088.000 crianças de até sete anos, superando a meta estabelecida de 1.500.000.

Apesar de não se poder dizer que essa área não avançou, também é imperioso que se diga que, face à dimensão do problema, os programas são de baixo impacto, seja sob o ponto de vista da cobertura populacional, seja pelo seu baixo aporte nutricional, se comparado com as necessidades humanas diárias. Por exemplo, a "merenda" cobre apenas de 7 a 10% das necessidades diárias, nos dias de distribuição; o PSA deve atender a cerca de 16%.

Por outro lado, o Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes vem sofrendo inúmeras críticas pelas suas conotações clientelistas e beneficiamento dos intermediários, entre outras.

De qualquer maneira, deve-se considerar também a quase inexistência de avaliação desses programas. Algumas pesquisas isoladas chegam a ser contraditórias e mesmo contra-indicariam certos programas como o PSA.

É inevitável a constatação de que, nessa área, nada de altamente significativo ocorreu, seja em termos de cobertura, de métodos ou de impacto.

3.2 Saúde

Dado o curto período analisado, não se poderia esperar, na saúde, grandes efeitos. No entanto, do ponto de vista de objetivos-meios, esperava-se que alguma coisa pudesse acontecer.

Entretanto, ao se analisar o comportamento orçamentário do Ministério da Saúde, vê-se que em relação ao Orçamento Geral da União praticamente não há alteração entre 1985 e 1986 (1,9% e 1,88%) e que há ligeiro crescimento em relação a 1987 (2,6%). Ao se considerar o orçamento do Inamps, constata-se uma ligeira recomposição, passando de 22 para 27% do Fundo da Previdência e Assistência Social.

Do ponto de vista da percentagem do PIB gasto com saúde, pode-se considerar que a partir de 1984 vem havendo um discreto crescimento constante que vai de 1,73% em 1984, para 1,80% em 1985 e 1,94% em 1986, considerando os gastos federais que correspondem a cerca de 70% dos gastos totais.

Do ponto de vista programático, pode-se mencionar a retomada de três importantes programas, como o combate ao *Aedes Aegypti,* à malária e à doença de Chagas. De qualquer modo, cumpre assinalar que esses programas ainda se encontram grandemente subdimensionados financeiramente e débeis metodologicamente, produzindo impacto reduzido em relação à dimensão e gravidade desses problemas.

No caso da saúde há, entretanto, uma dimensão que evoluiu, que é a dimensão política. Não que houvesse um reposicionamento político do governo que colocasse a questão saúde na ordem de prioridade devida, mas porque houve uma mobilização da sociedade civil em torno da questão, consubstanciada na realização da Oitava Conferência Nacional de Saúde. Esse processo fez com que, diferentemente de outros setores, a saúde tenha sido assumida como uma "bandeira" popular que dá às propostas de reorganização e reconceitualização do setor uma legitimidade e, portanto, uma potencialidade inquestionáveis.

Do ponto de vista institucional, no entanto, poucas propostas têm avançado, a não ser a intensificação da estratégia concebida anteriormente das Ações Integradas de Saúde.

3.3 Educação

A imprecisão, seja das metas, seja dos programas cumpridos, torna muito difícil uma real avaliação da área. Os propósitos repetidos têm sido da universalização do ensino de 1.° e 2.° graus.

Analisando-se, no entanto, os documentos disponíveis (a exemplo da saúde) parece possível inferir que o período 1985/86 foi mais ocupado com diagnósticos e planejamento, havendo uma "rearrumação da casa."

Do ponto de vista orçamentário, pode-se dizer que houve um crescimento considerável, apesar de se supor que seria maior com a aplicação da emenda Calmon. Em relação ao Orçamento Geral da União, o orçamento do MEC evoluiu de 5,06%, em 1985, para 7,13%, em 1987.

3.4 Desenvolvimento urbano

Embora sem explicitar metas, pode-se identificar nos documentos oficiais da Nova República dois campos importantes que constam como prioridades: habitação popular e abastecimento de água e rede de esgotos.

Há que se considerar que nesse campo avoluma-se um fantasma: o crescimento urbano acelerado, que precisaria ser disciplinado, ao mesmo tempo em que se avança na superação das deficiências já instaladas. Se em 1980 67,6% da população brasileira viviam em centros urbanos, em 1985 esse valor já cresceu para 72,7%.

Como indicador simultâneo de crescimento de serviços e de aumento de empregos, nota-se um incremento da construção de obras públicas, que de 17,7%, entre 1985 e 1986, contra 11,3%, de 1984 para 1985.

Por outro lado, enquanto o aluguel residencial subia até 282% em João Pessoa e 47,2% em Brasília (outubro de 1985 a outubro de 1986), o número de habitações cuja construção foi contratada em 1986 correspondia a menos de 10% das necessidades.

Do ponto de vista do saneamento, em 1986 foi aplicado menos da metade dos recursos estimados para o período.

3.5 Emprego e renda

Embora esse campo não se enquadre tipicamente como setor social (serviços), ele é a própria manifestação social da política econômica e, portanto, essencial para compreender a situação daqueles que são sujeitos das políticas sociais setoriais.

A dramaticidade do quadro, sobejamente conhecido, merece, no entanto, ser explicitada, junto com sua variação com as conjunturas econômicas, no curto prazo.

No início de 1985, cerca de 2,3 milhões de pessoas estavam desempregadas, correspondendo a 6,5% da PEA; agregado o subemprego, esse número cresce para 24 milhões, correspondendo a 45% da PEA.

Do ponto de vista da renda, no mesmo período, mais de 25 milhões de pessoas auferiam menos de US$ 15 por mês; enquanto a metade mais pobre da população retinha 16% da renda em 1960, em 1985 essa porcentagem baixava para 13%; os 10% mais ricos retinham 41% em 1960 e 46% em 1986.

De 1985 para 1986 houve um crescimento do emprego formal da ordem de 5 a 6% e, no final de 1986, o desemprego havia baixado para 1,5 milhão de pessoas e 3,5% da PEA.

O poder de compra do salário mínimo também cresceu 12% de novembro de 1984 a novembro de 1985; em São Paulo o crescimento da renda média real subiu 31,3% de maio de 1985 a maio de 1986.

Deve-se considerar como débito, nessa conta, o fato de que em 1985, 44% da PEA recebiam menos de um salário mínimo, sendo que este representava 60% do seu valor em 1964.

Da mesma forma que se pode observar essa recuperação do emprego e da renda período (ainda longe do minimamente necessário), já se pode também notar a tendência inversa, a partir do final de 1986, com o Plano Cruzado II.

4. *Conclusões*

Em face do exposto, pode-se chegar às conclusões de que:

— o "social", na Nova República tem passado pouco da retórica;

— não só o alocação de novos recursos para os "programas sociais" tem sido baixa, como os próprios programas têm sido insuficientes quanto ao planejamento e às metas e estratégias;

— mesmo os programas tipicamente assistenciais são carentes de avaliações mais precisas que indiquem a pertinência de seus recursos.

A análise realizada pode parecer superficial e, portanto, não passível de conclusão. Mesmo assim, com base em dados secundários, colhidos com critérios diversos, o quadro é tão grotesco que não concluir seria fugir a um posicionamento político e uma responsabilidade social.

Mesmo tendo-se optado por não fazer análise das conjunturas política e econômica, que são objeto de outros participantes do Forum, pode-se afirmar que, a despeito do discurso, e, sem dúvida, de um avanço no campo político, a questão social continua plenamente ao sabor das flutuações da área econômica, sem que os programas assistenciais consigam cumprir seu papel, compensatório que seja.

Cabe, pois, neste momento, junto com a reflexão sobre os rumos da transição, um esforço para se encontrar estratégias que permitam o exercício mínimo da cidadania, através dos direitos sociais.

Summary

This article maintains that one of the major commitments of the New Republic is to redeem the social debt contracted towards the nation. Accordingly, it tried do identify and whenever possible to establish, quantitatively, the actions of social nature undertaken by the present government in areas such as food, health, education, urban development, employment and income, always establishing a comparison between "intention and deed".

Its conclusion is that, even on the basis of a very superficial analysis that may, however, be considered valid, in face of the grotesque situation presented by reality, the "social" in the New Republic has gone little further than simple rhetoric.

Os Porquês nas Relações Sociais



Com esta obra, o Prof. Dela Coleta, Doutor em Psicologia e psicólogo do ISOP — Instituto Superior de Estudos e Pesquisas Psicossociais, da FGV, fornece um acervo organizado de conhecimentos sobre o processo de atribuição de causalidade, tema palpitante da Psicologia Social atual, de grande interesse para estudiosos no assunto, sobretudo psicólogos de diversas áreas e estudantes de pós-graduação em psicologia.
Compreende 10 abordagens teóricas da atribuição de casualidade. Um livro para facilitar e incrementar os estudos e pesquisas nesta área no meio brasileiro.

Atribuição de Causalidade, teoria e pesquisa
José Augusto Dela Coleta
154 p.

Nas Livrarias da FGV *ou pelo Reembolso Postal*