

SÍNTESE SOCIAL

PROGRAMA SOCIAL DO GOVÊRNO EM 1964

O programa de ação do Govêrno Revolucionário desloca o centro de gravidade do planejamento para os aspectos sociais e humanos do processo do desenvolvimento nacional. Os pontos altos do programa, do ponto-de-vista social, são as medidas atinentes à redistribuição das rendas, à correção dos desequilíbrios regionais, à melhoria da previdência social e aos imperativos educacionais e sanitários. Esses aspectos do programa são submetidos aqui a uma reflexão crítica do nosso colaborador Professor ESTANISLAU FISCHLOWITZ, na intenção construtiva de cooperar com um govêrno responsável na ação por um Brasil que não pode mais se permitir o luxo de cometer um êrro irreparável.

I

O PROGRAMA de Ação Econômica do Govêrno (1964-1966), lançado em agosto, apresenta, entre várias outras, uma particularidade: desloca, pela primeira vez, o centro de gravidade do planejamento para os aspectos sociais e humanos dos processos desenvolvimentistas.

O Plano SALTE, de maio de 1948, no Govêrno DUTRA, apesar de suas notórias deficiências, que não permitem enquadrá-lo, rigorosamente, no âmbito de planejamen-

to plurianual propriamente dito, procurou atacar, embora de modo precário, tão-somente os problemas de saúde e alimentação.

O Programa de Metas do Govêrno KUBITSCHEK (1957-1960), elaborado pelo Conselho de Desenvolvimento, não deu atenção a essas questões. A interpretação, unilateral, dos objetivos de expansão econômica limitou-o a aspectos de fortalecimento da infraestrutura e incremento da industrialização.

Não vale a pena emprestar importância excessiva às tentativas

— aliás, inexplicavelmente malogradas —, de planificação da política de mão-de-obra, do GEMO (portaria de agosto de 1961, do Presidente JÂNIO QUADROS).

Por seu turno, o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965), de autoria do economista CELSO FURTADO, tirante algumas seções, relacionadas, mais uma vez, apenas com a saúde e a educação, deixou de lado, a despeito da orientação socialista de seu promotor, o planejamento social, propriamente dito. A flagrante omissão não pode deixar de causar surpresa, sobretudo se levarmos em conta as diretrizes da SUDENE, simultaneamente dirigida pelo mesmo economista, e cujos dois Planos Diretores não deixaram de focalizar e, ao menos, tentar resolver, alguns aspectos cruciais da questão social no tocante à população nordestina.

A despeito de toda a ênfase dada pelo programa da Aliança para o Progresso (Carta de Punta del Este, agosto de 1961) aos aspectos genuinamente sociais do progresso da América Latina, o Brasil estava nesse particular — excetuadas, a rigor, algumas realizações, parciais e fragmentárias, de âmbito regional (nordestino, paulista, etc.) — na estaca zero, quando da queda do Governo GOULART, em março deste ano.

(Evitamos, nesta altura, referência a programas, vagos e indefinidos, de chamadas “reformas de base”, carecedores de conteúdo objetivo, e, como é notório, inspirados pela contraproducente demagogia pseudo-social, cujo balanço pragmático foi, aliás, deficiente, quase nulo.)

Nesse sombrio pano de fundo, ressalta a filosofia socialmente avançada e progressista do Governo CASTELO BRANCO, alheia ao falso radicalismo reformista de seu antecessor.

O período de apenas cinco meses do novo Governo não basta, como é natural, para uma avaliação global de sentido exato e pormenorizado de suas realizações sociais. É claro que o Governo Revolucionário teve que fazer face, nesse prazo limitado, a toda uma série de graves, complexos e urgentes problemas, cujo equacionamento imediato, através de medidas de emergência, se tornou imprescindível, no propósito de dominar a triste herança de descalabro tanto econômico quanto social.

Mesmo assim, revelou, já, os contornos básicos da sua política social, enveredando pelo caminho de grandes reformas estruturais, cujo ponto culminante é o Estatuto da Terra.

Não foi, infelizmente, possível evitar drásticos cortes orçamentários, no propósito de reduzir o *deficit* do próximo exercício, *deficit* esse estimado pelo governo depositado em mais de dois trilhões, no montante de pouco mais de 700 bilhões de cruzeiros.

Nessa amputação sofreram muito os orçamentos dos Ministérios “sociais” (sobretudo, o do Trabalho e Previdência Social), com aumento insignificante, quase fictício, dos recursos do Ministério da Saúde e apenas o incremento de 205.6 bilhões (em 1964) a 399.4 bilhões (em 1965) das disponibilidades do Ministério da Educação e Cultura.

Tal quadro carece, aliás, de desejável exatidão, uma vez que não engloba várias e importantes parcelas do orçamento federal *sensu lato*, não incorporadas no orçamento nominal da União. Mesmo assim, salta aos olhos o contraste entre o tratamento rigoroso reservado a tais Ministérios, e a expansão generosa dos orçamentos dos três Ministérios Militares, elevado de 338,3 bilhões (no ano em curso) a 867,7 bilhões (no exercício próximo), alteração essa de certo motivada por interesses imperiosos de defesa nacional.

Não pode, afinal de contas, causar surpresa que em cinco meses não fôsse possível resolver, no clima da espiral inflacionária, apenas atenuada, porém ainda não suprimida, difíceis problemas de reformismo. Lembre-se, por exemplo, quanto custou, no tempo, a substituição da Consolidação das Leis de Trabalho pelo Código do Trabalho e a revisão, realmente orgânica, da Previdência Social.

III

Depois dessa digressão, podemos voltar à apreciação das diretrizes planejadoras do desenvolvimento econômico e social do atual governo. Nessas diretrizes é que se revelou o verdadeiro perfil social da nova administração, desmentindo-se totalmente a sua interpretação, hostil ou maliciosa, espalhada em alguns meios ultra-esquerdistas, dentro e fora do Brasil.

O Programa de Ação Econômica do Governo Revolucionário (1964-1966) foi divulgado, por enquanto, apenas sob a forma de resumo sintético. A redação integral

do referido documento continua sujeita a revisão aprofundada, sem que, por conseguinte, haja possibilidade de interpretação minuciosa dos seus detalhes.

Antes de mais nada, cumpre desfazer alguns equívocos, bastante comuns, a respeito da própria essência do referido Programa. Não é *Plano* no sentido genuíno da palavra, sem reunir características de uma realização planejadora, aprimorada, trienal ou mesmo bienal. Apenas consubstancia diretrizes programáticas da ação, preponderantemente econômica, do governo, as quais abrangem, em tese, os próximos dois anos. Apenas em algumas partes engloba metas cronologicamente mais dilatadas.

Para examinar os aspectos sociais do novo Programa, se nos depara, de início, uma dificuldade metodológica, não desprovida de certa importância. É, com efeito, quase impossível distinguir, rigorosamente, as facetas econômicas e sociais desse Programa. Trata-se, com frequência, de verso e anverso da mesma medalha.

Assim, se podemos axiomaticamente assumir que o principal flagelo do nosso cenário social presente se relaciona com a galopante espiral inflacionária, com suas fatais repercussões corrosivas em relação ao poder real de todos os rendimentos fixos, inclusive salariais, não é possível abrir mão, nesta altura, da exposição sumária do programa desinflacionário. Em vez de recorrer, nesse particular, ao "tratamento de choque", o Programa optou pelo caminho de contenção moderada e devidamente espaçada dos processos inflacionários, mediante:

a) supressão paulatina dos *deficits* orçamentários;

b) reorientação, realista e prudente, da política salarial;

c) determinação racional das providências creditícias.

Apesar de todos os sacrifícios que tais medidas fatalmente encerram, e de seus efeitos imediatos, em parte porventura prejudiciais, em parte porventura benéficos, é de esperar que o aumento geral dos preços, que teria atingido, em 1964, o índice alarmante de 144%, possa, com o tempo, ser consideravelmente amenizado, e isto ainda no segundo semestre de 1964, para alcançar em 1965 a taxa moderada anual de apenas uns 20%.

Ora, são dispensáveis considerações analíticas para tornar patentes os efeitos salutares da luta contra a hiperinflação, encarados sob o prisma de bem-estar das classes economicamente débeis e socialmente dependentes da coletividade, principais vítimas do caos monetário.

Do mesmo modo, dificilmente se poderia separar o exame do planejamento social das diretrizes programáticas, atinentes à redistribuição das rendas. O Programa revela a participação, relativamente elevada no passado, da remuneração dos trabalhadores na repartição da renda interna do setor urbano, participação essa avaliada em 64,9%. Contudo, observa, com toda razão, a deterioração desses processos redistributivos, em detrimento da posição do trabalho, declínio esse ocorrido nos dois últimos anos.

A ação conjugada preconizada, nessa matéria, pelo governo prevê os seguintes pontos básicos:

a) a política salarial deve conduzir-se de modo a manter a participação percentual da remunera-

ção do trabalho no Produto Nacional, porém, em obediência a princípios pormenorizadamente expostos;

b) pelo menos a curto prazo, dentro do objetivo de se sanarem as finanças públicas, devem aumentar os encargos tributários, em percentagem do Produto Interno; em contrapartida, a percentagem da despesa pública do Produto Total deve reduzir-se; em conjunto, o setor privado deve arcar com maior carga tributária ostensiva, mas ver-se-á progressivamente livre do confisco inflacionário das suas poupanças pelos *deficits* governamentais;

c) a fim de restaurar a compatibilidade redistributiva, os lucros nominais, em percentagem, do Produto Interno, devem reduzir-se. Em compensação, o combate à inflação eliminará progressivamente a componente ilusória dos rendimentos do capital, transformando em reais os lucros monetários. A política de crédito — suficientemente realista para adaptar-se aos resíduos de inflação de custos, mas também devidamente controlada para impedir o agravamento da inflação de procura — deve assegurar, em conexão com as normas salariais e fiscais, a consecução desse objetivo.

Ao mesmo tempo, serão tomadas providências subordinadas ao propósito de atenuar os notórios desequilíbrios regionais, o que, implicitamente, se reveste de grande importância sob o ângulo da situação social dos habitantes das grandes áreas subdesenvolvidas e pauperizadas do país (Norte, Nordeste, Sul-Oeste, etc.).

Merecem reexame mais atento os rumos da nova política salarial,

acima apenas alforados em linhas gerais. Têm por objetivo principal:

a) garantir a participação permanente dos assalariados no crescimento da economia, em função da taxa de aumento da produção nacional;

b) impedir que reajustamentos salariais desordenados realimentem irreversivelmente o processo inflacionário;

c) corrigir as distorções salariais.

Nessa ordem de idéias, impõe-se:

a) o escalonamento mais razoável da revisão periódica das taxas de salário-mínimo, diretriz essa — diga-se de passagem — totalmente desprezada pelo Projeto de Código de Trabalho, recém-elaborado pelo grupo integrado por três professores de Direito de Trabalho;

b) a reorganização do Conselho Nacional de Política Salarial;

c) várias outras providências concomitantes.

Convém ressaltar a importância conferida pelo Programa à situação angustiante que se delinía, ultimamente, no mercado de trabalho nacional, com o surto imprevisto de alguns sintomas de *chômage*, apesar de às vezes latente, invisível ou disfarçada, sintomas êsses que aumentaram consideravelmente no curso do último semestre.

Não obstante aproveitar, de modo geral, dados estatísticos previdenciários, com tôdas as distorções inseparáveis dessa fonte de informações, que sofre o impacto perturbador dos índices elevados de evasão e sonegação, e a despeito do caráter um tanto incompleto das conclusões práticas daí tiradas,

a respectiva seção do Programa (Capítulo V da 2.^a Parte) constitui a mais salutar — e entre nós absolutamente nova — abordagem da questão social brasileira, em seus aspectos particularmente nevrálgicos.

No excelente diagnóstico da situação atual, quanto ao emprêgo, desemprêgo e subemprêgo, o Programa salienta a absorção, nitidamente insatisfatória, da mão-de-obra pelo setor secundário e terciário de economia, atribuível, seguindo as observações nêle consubstanciadas, particularmente:

a) à expansão, relativamente lenta, das indústrias absorvedoras da mão-de-obra simples, inclusive da construção civil;

b) à rápida substituição do trabalho pelo "companheiro de aço", a máquina;

c) a estímulos exagerados a tais processos, sobretudo de ordem creditícia e cambial.

Muito pelo contrário, o Programa não dedica muita atenção aos transtornos do mercado de trabalho oriundos do aumento da procura de emprêgo, e relacionados com as forças motrizes demográficas e migratórias.

Não pode, nessas condições, causar espécie a ênfase, deslocada nas providências terapêuticas, a fatores de índole exclusivamente econômica, sem simultânea inclusão nas conclusões finais de várias medidas sociais e administrativas, e sem programação de trabalhos destinados a preencher os atuais e insustentáveis claros de estatística e de pesquisa, no tocante à evolução do mercado de trabalho.

É com essas ressalvas que nos cumpre reproduzir os subsídios econômicos, todos êles admirável-

mente bem formulados, para a política de emprêgo, como constam do resumo do Programa:

a) as políticas salarial, cambial e creditícia devem imbuir-se de suficiente realismo para que não se criem, pela distorção dos preços dos fatores de produção, incentivos exagerados à substituição de trabalho, por capital;

b) a indústria de construção civil — grande absorvedora de mão-de-obra não qualificada — deve ser estimulada por um programa habitacional, que torne a aquisição da casa própria acessível às classes menos favorecidas, e que reincentive a construção de imóveis para locação;

c) a oferta de empregos no setor rural deve ser ampliada por um projeto de Reforma Agrária que conduza ao melhor aproveitamento da terra;

d) o incentivo às exportações, particularmente às de produtos industriais, exigentes de mão-de-obra, deve levar, pela presença da procura externa, à melhor utilização de capital existente, criando novos empregos pela eliminação dos focos setoriais de capacidade ociosa;

e) devem ser removidos desincentivos fiscais a reinvestimentos e à aplicação de novos capitais, nacionais e estrangeiros, na expansão industrial;

f) em sua programação financeira, o Governo deve conter a desastrosa tendência de continua elevação das despesas de custeio, com sacrifícios de investimentos geradores de emprêgo, e deve buscar, através de fontes não inflacionárias de financiamento, inclusive a mobilização de recursos internacionais, expandir a infraestrutur

serviços públicos, através de investimentos absorvedores de mão-de-obra.

No tocante à Previdência Social, o Programa submete, no respectivo subcapítulo — não isento, aliás, de várias imperfeições —, a rigorosa crítica o *statu quo*, que engloba consideráveis riscos, no que respeita ao futuro equilíbrio desse regime, delineando diretrizes de consolidação da Lei Orgânica, inclusive mediante descentralização das operações previdenciárias e simplificação do mecanismo arrecadador, com concomitante transferência para órgãos externos especializados:

a) dos serviços médicos;

b) das inversões habitacionais;

c) da assistência alimentar;

d) dos empréstimos aos segurados.

Quanto à Assistência Social, o Programa pronuncia-se a favor da erradicação dos atuais paralelismos e lacunas, resultantes da descoordenação do campo operacional das respectivas entidades, de mais diversa índole, que atuam nesse setor.

Mereceu muita atenção dos responsáveis pelo Programa o grave problema habitacional (*deficit* calculado em cerca de 7 milhões de moradias, com aumento anual de aproximadamente 440 mil novas habitações), cuja causalidade (inflação, leis do inquilinato, etc.) não escapou ao exame criterioso, extensivo à apreciação acentuadamente negativa de todos os projetos existentes, no momento, nessa matéria.

Em conclusão, o Programa defende a notória solução recentemente elaborada pelo Governo e aprovada pelo Congresso Nacional

(Serviço de Habitação e Urbanismo, Banco Nacional de Habitação, etc.) cuja análise não nos parece necessária.

O Programa não aborda a Reforma Agrária, uma vez que somente depois da sua redação foi possível acertar os pontos altamente controvertidos do Projeto-de-Lei sobre o Estatuto da Terra, sem dúvida alguma, a maior reforma social brasileira de todos os tempos.

Deixamos propositadamente de lado a análise dos programas educacionais e sanitários, merecedores de maiores elogios, cujo resumo seria, entretanto, impossível nos limites restritos desta SÍNTESE. Cumpre apenas ressaltar, entre parêntesis, que o Programa de Educação omite qualquer referência ao "salário-educação", cuja justificativa não nos parece, aliás, absolutamente convincente; e que o Programa de Saúde não contém alusão à idéia de unificação de todos os serviços médico-assistenciais, idéia essa que mereceria ser destacada de modo todo especial.

Finalizando, não podemos deixar de ressaltar algumas lacunas isoladas do Programa, cujo preenchimento não criaria, de certo, quaisquer dificuldades.

Não ataca os problemas de valorização dos recursos humanos, a não ser no tocante a desajustamentos quantitativos no mercado de trabalho, já acima assinalados, e no que diz respeito a aspectos qualitativos, formulando apenas o ponto-de-vista favorável à expansão máxima dos programas de formação profissional e aprendizagem, incluídos, aliás, sem razão plausível, na parte dedicada à educação

("A Educação Assimétrica", item 19.1.A do Capítulo XIX).

Não aborda, nem indiretamente, os problemas de proteção tutelar ao trabalho, nem tece quaisquer considerações em torno do Projeto de Código do Trabalho.

Enfim, apesar de várias referências episódicas a esse magno problema, que assume, com o tempo, facetas aflitivas, não formula quaisquer conclusões a propósito do aumento acelerado da população nacional, capazes de servirem como fase precursora da inadiável e imperiosa política demográfica, evidentemente afastada dos moldes maltusianistas ou neomaltusianistas.

IV

Não nos sentimos capacitados para formular aqui a nossa opinião pessoal valorativa sobre o Programa, em sua íntegra. Acreditamos, religiosamente, naquilo que constitui seu âmago salutar: a ofensiva antiinflacionária.

Outras partes do Programa acusam valor bem desigual, pois, como acontece fatalmente, muito variam em função das qualidades técnicas das turmas encarregadas de sua elaboração. Acreditamos que a divulgação atrasada desse documento terá que ser aproveitada para igualizar "para cima" os seus padrões técnico-científicos.

E à luz das observações expostas, é preciso pôr em relevo as diretrizes basilares, socialmente benéficas, do Programa, integradas plenamente na doutrina de construtivo solidarismo cristão, e cujo acerto parece desafiar qualquer interpretação controvertida.