

Indicadores Sociais e Planificação do Desenvolvimento*

HENRIQUE RATTNER**

*Eu estava com fome e você pesquisou os efeitos da Revolução Verde e dos alimentos geneticamente modificados
Eu estava sem teto e você estudou as favelas e os cortiços
Eu estava desempregado e você discutiu sobre o mercado informal de trabalho
Eu estava doente e você falou sobre as conquistas da medicina e a melhoria na expectativa de vida
Você estudou todos os aspectos de minha vida – e eu, continuo com fome, doente, desabrigado e sem emprego...
(autor anônimo)*

1. Introdução

A crescente preocupação com a elaboração de indicadores sociais, considerados instrumentos de planificação governamental, surge num momento crítico da história contemporânea, em que o ceticismo e a desilusão a respeito do crescimento econômico, tal como apregoado e definido durante três décadas, se expandem rapidamente e permeiam largos círculos acadêmicos, políticos e administrativos.

Durante mais de um quarto de século, o crescimento econômico tinha sido apresentado como meta e valor supremo para as sociedades ocidentais e orientais, desenvolvidas e subdesenvolvidas. À tamanha exaltação do aumento da

produção material estavam subjacentes as seguintes premissas:

- a) o crescimento econômico seria um processo linear, quantificável e de duração praticamente ilimitada;
- b) seu êxito asseguraria, necessária e inevitavelmente, o “progresso” ou o desenvolvimento social e político;
- c) problemas e tensões, na medida em que surgissem no decorrer do processo, representariam apenas crises efêmeras da fase inicial de crescimento, a serem superadas pela própria dinâmica do sistema econômico, dirigido de forma racional e competente pelos

* Trabalho apresentado originalmente na 28ª Reunião Anual da SBPC e publicado na Revista Brasileira de Planejamento do Instituto Brasileiro de Planejamento, maio-junho 1977, páginas 25-31. Texto revisado pelo autor: em outubro de 2003. Outros textos do autor: www.abdl.org.br/rattner/inicio.htm. São Paulo, outubro de 2003.



** **HENRIQUE RATTNER** é professor da FEA (USP) e membro da Associação Brasileira para o Desenvolvimento de Lideranças (ABDL).



políticos e tecnocratas-planejadores;

d) o planejamento – técnica “científica e apolítica” de mudança dirigida, seria o instrumento mais adequado para assegurar o sucesso dos planos e a consecução das metas e objetivos.

A crença na validade da tese e de suas premissas levou a adoção de objetivos muito ambiciosos nos países em desenvolvimento, onde o crescimento acelerado passou a ser considerado como único caminho capaz de solucionar os graves problemas de habitação, saúde, alimentação, educação e emprego que afligem essas sociedades. A avaliação dos resultados da Primeira Década de Desenvolvimento das Nações Unidas (1960-1970)¹, bem como da situação social em países que experimentaram uma expansão acelerada, nos últimos anos, parece indicar uma correlação, antes insuspeita entre crescimento econômico e deterioração da situação social, sendo frequente o agravamento das desigualdades e das contradições internas nas sociedades em vias de desenvolvimento.

Ao verificar-se, portanto, que o crescimento acelerado não leva necessariamente à maior equidade e justiça social, tornar-se-ia mister o exame da viabilidade de caminhos e instrumentos alternativos para a consecução do objetivo último – uma sociedade justa, equilibrada e democrática.

¹ Vide, entre outros, Adelman, I. e Morris, C.T. – *Economic Growth and Social Equity in Developing Countries*, Stanford University Press, 1973, especialmente cap IV; Furtado, C. – *O Mito do Desenvolvimento Econômico*, Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1974; McNamara, R.S. – *Annual Address to the Board of Governors of the World Bank Group* (Nairobi), IBRD,

Nesta perspectiva, a concentração do principal esforço teórico não deve recair no aperfeiçoamento e na sofisticação dos instrumentos do crescimento econômico – o planejamento e os respectivos indicadores – mas sim, na análise crítica do próprio processo e dos modelos a ele subjacentes.

Neste ensaio, pretendemos focalizar, embora de forma sumária, os resultados de políticas de crescimento econômico, tais como formuladas nos diferentes planos de desenvolvimento, nos quais o “social” aparece invariavelmente como categoria residual. Em seguida apontaremos alguns aspectos políticos e ideológicos do planejamento, frequentemente mistificados pelo manto da neutralidade “científica” vestido por seus autores, para finalmente tentarmos, à luz das análises precedentes, definir as funções dos indicadores em processos de mudança social dirigida.

2. Os resultados do crescimento econômico

A experiência “desenvolvimentista” das últimas décadas mostra que a acumulação rápida e “primitiva” exige e condiciona a concentração dos investimentos em grandes empresas e a centralização das mesmas em áreas metropolitanas, o que tende a favorecer as classes de alta renda cuja participação no produto e renda nacionais cresce, em termos absolutos e relativos, num ritmo superior ao dos outros extratos sociais.

Os teóricos do crescimento econômico apontam a necessidade e inevitabilidade desses desequilíbrios iniciais, a fim de se

Washington, 1973, Marsden, K. – Em direção a uma síntese entre crescimento econômico e justiça social, in *RAE*, junho 74, vol. 14, nº 3; Mishan, E.J. – *Doenças, males e disfunções: O preço do crescimento*. Outubro 1973 traduzido por Rui Fontana Lopes, mimeo EAESP/FGV.



obter taxas de crescimento do PIB mais elevadas, prometendo para fases posteriores, quando alcançado certo nível de acumulação, recompensas pelos sacrifícios impostos à maioria da população, em função da expansão econômica.

Todavia, a história recente demonstra que os desequilíbrios e discrepâncias provocadas por um processo de crescimento econômico acelerado, não são reduzidos ou eliminados por tendências automáticas ou espontâneas de restabelecimento do equilíbrio. Ao contrário, se na fase de expansão as necessidades de acumulação impedem uma política distributiva mais justa, na época da recessão econômica escassearão os recursos para cumprir essas metas. Em outras palavras, a visão dicotômica que separa, no tempo, produção e distribuição revela-se historicamente inviável: a própria organização da produção – ou as “relações de produção” – irão determinar as formas e os limites concretos da repartição do produto social.

Passando em retrospectiva um quarto de século de esforço “desenvolvimentista”, devemos reconhecer que o crescimento da economia, como um todo, apresenta índices satisfatórios, devido, em boa parte, ao processo de substituição das importações. Foram criados inúmeros complexos industriais que, apesar de sérias lacunas e imperfeições, permitiram avanços significativos no caminho do crescimento. Entretanto, os principais problemas sociais não foram resolvidos ou, nem mesmo, amainados

conforme deixara implícito o modelo de desenvolvimento. Ao contrário, o agravamento e os impasses da problemática social manifestaram-se paralelamente ao avanço e à expansão da economia.

A concentração da renda aumentou nos anos de maior expansão enquanto um contingente cada vez maior de desempregados oculto sob a forma de subemprego urbano e rural. Parecia perfeitamente compatível com o crescimento do PIB.

Também, o fosso que separa a cidade do campo, ou as regiões desenvolvidas das subdesenvolvidas, vem se ampliando constantemente, provocando movimentos migratórios e o êxodo rural, com a conseqüente marginalização de vastas e crescentes camadas populacionais, nas periferias das áreas metropolitanas².

Uma análise mesmo superficial do crescimento econômico evidencia que seus benefícios não foram distribuídos de forma equitativa: os setores modernos da economia inter-relacionaram-se mais com as economias estrangeiras do que com o espaço econômico, especialmente o rural, em seu próprio país enquanto desenvolveram e estimularam padrões de consumo e introduziram técnicas de produção copiadas dos países ricos.

Em conseqüência do papel fundamental assumido pelo capital estrangeiro no processo de industrialização por substituição das importações, uma ampla parcela dos ganhos decorrentes do aumento das vendas e do consumo tem

2 Conf. Hoffmann, R. – Tendências de distribuição de renda no Brasil e suas relações com o desenvolvimento econômico, ESALQ/USP, Piracicaba, 1972; Mello e Souza, A. - Efeitos econômicos do salário mínimo, In: APEC – A Economia Brasileira e suas Perspectivas, Rio, 1971; Duarte, J.C. – Aspectos da distribuição de renda no Brasil em 1970,

ESALQ/USP, Piracicaba, 1971; Camargo, Cândido P.F. de, et al. – São Paulo 1975: Crescimento e Pobreza, Edições Loyola, São Paulo 1976; Rattner, H. Os custos sociais da aglomeração metropolitana, RAE, vol. 15, nº 6, dez 1975.



retornado aos países investidores, seja sob forma de gastos com insumos e equipamentos, seja sob forma de remessa de lucros ou pagamento de dividendos e royalties. Por jamais ter obedecido a critérios seletivos ou a um planejamento global, a substituição das importações tem agravado, ao invés de ajudar a resolver, a precariedade no equilíbrio do balanço de pagamentos dos países “em desenvolvimento”.

Por outro lado, o rápido desenvolvimento industrial pouco contribuiu para reduzir os níveis de desemprego e subemprego. Dados estatísticos evidenciam uma correlação mais estreita entre expansão industrial e produtividade do trabalho, do que entre àquela e o nível de emprego. No caso brasileiro, o crescimento médio da produção industrial de 7%, entre 1950-1968, correspondeu um incremento da produtividade de 5% e um aumento do nível de emprego de mirrados, 2% ao ano.

Sem pretensão de aprofundarmos aqui essa análise, parece evidenciar-se um problema instrumental básico comum aos países “em desenvolvimento”, configurado como crescimento econômico baseado numa industrialização “perversa”, orientada para a produção de bens e serviços, capital-intensivos e poupadores de mão-de-obra.

O enfoque analítico deverá concentrar-se na dinâmica do próprio processo de expansão do capital na fase dos conglomerados transnacionais, cujas necessidades de acumulação, estimuladas e impulsionadas por uma alta taxa de retorno sobre os investimentos, criam e perpetuam desequilíbrios sociais, setoriais e regionais e, portanto, agravam os problemas sociais, para cuja solução estão sendo invocados.

Poder-se-ia alegar que políticas distributivas e medidas nacionalistas, tais como controles mais rígidos sobre a remessa de lucros, royalties, os contratos de transferência de tecnologia; as reformas fiscal e tributária, a elevação das tarifas de importação e até uma reforma agrária pudessem inverter a tendência fundamental na sociedade contemporânea para o agravamento das desigualdades sociais e econômicas. Cumpre assinalar, contudo, que tais diretrizes da política econômica e social forçosamente tenderiam a diminuir as taxas de crescimento econômico, com consequentes tensões e conflitos políticos.

3. Planejamento e mudança social

A ênfase crescente na elaboração de indicadores socioambientais vem inserir-se numa corrente de pensamento positivista que atribui ao planejamento características de panaceia para o processo de mudança social. Partindo do pressuposto que todos os países estariam fatalmente evoluindo em direção à “sociedade industrial” a imagem das sociedades de consumo ocidentais. Infere-se a necessidade de uma planificação para acelerar tal processo de transformação, portando, a quantificação e mensuração são vistos como instrumentos e garantia de uma abordagem objetiva, neutra e racional, equivalente em rigor científico à verificação experimental de hipóteses, na área de disciplinas exatas.

Tentaremos argumentar que o planejamento é, em todas as suas fases, essencialmente um ato político, cuja racionalidade só pode ser analisada à luz dos interesses objetivos e das aspirações dos diferentes grupos ou camadas da população, que não tendem, necessariamente, a uma situação de equilíbrio consensual. As contradições e resultados negativos de muitos planos



não podem ser explicados apenas pela falta de indicadores mais precisos – as próprias metas, objetivos e valores que orientam sua elaboração e execução devem passar pelo crivo da análise crítica, em que as relações de poder e os interesses conflitivos constituem parâmetros de avaliação.

Consequentemente, a insistência na neutralidade e no caráter apolítico dos indicadores e dos planos não procede, haja visto que tanto o diagnóstico dos problemas e quanto a definição dos conceitos e instrumentos para solucioná-los, são atos eminentemente políticos, carregados de juízos de valor.

As grandes teorias da sociologia dos séculos XIX e XX pouca preocupação tiveram com a quantificação ou mensuração dos processos de mudança social. Seus objetivos e pretensões se concentraram na elaboração de teorias ou modelos abrangentes, capazes de proporcionar explicações em termos científicos das transformações sociais, isolando e descrevendo as suas condições específicas.

A maior dificuldade encontrada por esses autores reside na complexidade do sistema social – objeto de análise, que engloba diferentes subsistemas sociais, desde as pequenas comunidades rurais até as relações entre nações em nível do mercado mundial. Tal variedade de fenômenos torna extremamente precário o poder explicativo de qualquer teoria global de mudança, sendo a maioria dessas formulada em níveis de abstração tão elevados, que pouca relevância apresenta para a realidade empírica. Por outro lado, os modelos empiristas desenvolvidos pela sociologia norte-americana, enfatizando os aspectos observáveis e quantificáveis da vida social, se perdem na análise de fatos isolados e fragmentados, apresentados

em esquemas mais descritivos do que explicativos.

Fiéis ao espírito positivista, tanto os modelos macro quanto os esquemas microsociológicos de mudança social se esmeram na busca de um fator “crucial” (variável independente), ao qual pudesse ser atribuída uma função causal na História. Assim, verificamos alternadamente tendências a um privilegiamento exacerbado e estaque da economia, da tecnologia, do espaço, de traços psicológico-culturais, cuja presença ou ausência em grau ou intensidade permitiria aos cientistas sociais formular previsões e, eventualmente, apresentar receitas para a orientação do processo social, na direção “desejável”.

Ora, o desenvolvimento não pode ser concebido como um problema puramente econômico, social, cultural ou político. Ele possui uma conotação macrosociológica que abrange toda a organização da economia, da interação social, da política e da cultura numa configuração que é derivada do conjunto dos fatores e processos societários, uma interrelação sistêmica.

Entretanto, a insistência em descobrir “a causa” da evolução social é explicada pelo alto valor atribuído nas sociedades capitalistas e burocrático-estatais à mudança como sinônimo de progresso ou desenvolvimento. Descobrir e enunciar as “leis” desse processo poderia proporcionar instrumentos de dominação e legitimação poderosos para as nações mais avançadas no processo de industrialização, baseados numa interpretação tendenciosa de um trecho de Marx, segundo o qual “... o país mais avançado mostra o caminho ao menos



desenvolvido...”³. Pois se a evolução social for linear e por etapas graduais, estaria legitimada e justificada a interferência das grandes potências nos destinos dos pequenos países os quais devem ser conduzidos pelas nações mais “experientes”.

Outro pressuposto teórico de planejamento, diferente do modelo analítico causal, é representado pela abordagem funcionalista sistêmica, que procura explicar os fenômenos sociais por sua “função” ou contribuição à existência do conjunto. Admitindo os princípios de interação e interdependência como pilares da vida social, o funcionalismo⁴ revela-se como uma teoria essencialmente conservadora, preocupada mais com o equilíbrio de acordo com as leis inerentes ao sistema, do que com a mudança social. Como instrumento de análise, enfatiza e supervaloriza o equilíbrio, a unidade e o consenso entre as partes componentes do conjunto, levando os seus protagonistas mais a pautar “o que deve ser” do que explicar o porquê das mudanças sociais. Características semelhantes encontramos em diversos modelos sistêmicos, enriquecidos pelos mecanismos de autorregulação e retroalimentação.

A aceitação desses modelos por parte da tecnocracia privada e estatal foi bastante entusiasta, pois encontraram na descrição empírica minuciosa dos elementos do sistema um sucedâneo para a teoria. Porém, o baixo nível de

abstração não confere confiabilidade às previsões quanto à evolução do sistema. Por outro lado, a tecnocracia necessita de uma “teoria” para legitimar uma gama crescente de planos e intervenções na vida econômica, sócio-política e cultural.

De fato, a estrutura da produção em grandes unidades, organizadas e administradas de acordo com as exigências da tecnologia moderna, exige um tipo de planificação, melhor configurado no modelo sistêmico-funcionalista. A padronização dos produtos fabricados em massa, por equipamentos de alto custo e indivisíveis, pressupõe uma programação completa das operações, inclusive a previsão das eventuais perturbações do fluxo e seu controle pelos mecanismos do sistema, cujos objetivos (sic!) não podem sofrer os riscos de incerteza.

O mesmo raciocínio é aplicado, por analogia, à vida social e aos planos macrossociais de desenvolvimento: concebidos como um conjunto orgânico de objetivos e meios para sua realização mutuamente adaptados, o plano expressaria as necessidades do sistema sócio-político e à tecnocracia caberia determinar a alocação de recursos e sua distribuição por etapas e tarefas pré-estabelecidas para os diferentes agentes sociais⁵.

3 Marx, K – Das Kapital-Kritik der Politischen Oekonomie – Alfred Kroner Verlag Leipzig, 1929-vol III, cap.25.

4 Vide Rattner, H. – Desenvolvimento da comunidade no processo de urbanização: Notas para uma crítica das teorias sociológicas do planejamento, in RAE, vol.16, nº 3, junho de 1976, também Gross, B.M. – The State of the Nation: Social Systems Accounting, In Bauer,

R.A. (Editor), - Social Indicators, MIT Press, Cambridge, Mass, 1966.

5 Vide, por exemplo, BELL, D. – A sociedade pós-industrial, em Ginzberg, E. (editor), Tecnologia e transformação social, Forense, Rio, 1966; também, do mesmo autor, Twelve Modes of Prediction – A Preliminary Sorting of Approaches in the Social Sciences, Deadalus, 93, 1964, pp. 845-880.



A função legitimadora do modelo sistêmico consiste na abstração aparente de juízos do valor, devido a seu caráter “científico” que o coloca acima dos interesses e pressões grupais e o encobre com o manto da neutralidade política e de racionalidade científico-tecnológica, evitando-se assim de submeter os planos e seus resultados a uma avaliação em termos de custo/oportunidade e de custos sociais. Entretanto tentar reduzir a vida a um modelo sistêmico mecanicista em que as variáveis e sua interação são perfeitamente controláveis, parece-nos um raciocínio falacioso por analogia.

O planejamento social- com toda sua variedade e complexidade de processos e fatores- não pode ser enquadrado na racionalidade sistêmica da mesma forma que uma sociedade em desenvolvimento não é suscetível de ser dirigida e administrada de acordo com normas e padrões rígidos, à semelhança de uma empresa ou um projeto técnico-econômico.

Visto sob um ângulo crítico, o planejamento sistêmico revela-se mais como uma técnica burocrática de solucionar ou controlar problemas, inclusive de ordem social e política, do que um instrumento de desenvolvimento. Quanto mais difundido o tratamento “técnico” dos problemas sociais, mais acentuada se torna a pressão da tecnocracia no sentido de reprimir a discussão política e a confrontação pública de valores e objetivos sociais. Não havendo participação ativa da população mediante processos políticos apropriados, estes objetivos são derivados dos interesses e aspirações de grupos específicos e legitimados pelo prestígio e poder conferidos em nossa sociedade aos planejadores e tecnocratas.

Ademais, a quantificação e manipulação estatística dos dados, associado ao uso de modelos matemáticos de simulação mediante computadores, conferem aos planos e aos planejadores poder decisório e capacidade de previsão e controle que, embora ofusquem os verdadeiros problemas sociais, reforçam suas posições de detentores exclusivos do know-how e da expertise.

Enfim, é lícito assumir que cada teoria sociológica apresenta, de forma mais ou menos explícita, uma visão do homem como sujeito e objeto do processo social, o que permite avaliar a sua conveniência como fundamento para o planejamento, ou seja, é possível aferir cada teoria pelo grau de liberdade que ela atribui ao homem, como agente social, consciente e dinâmico, de suas condições de existência.

A premissa de “consenso” como princípio fundamental da ordem social, subjacente à maioria dos modelos teóricos sociológicos, serve para derivar parâmetros de “bem comum” e de “interesse público”, os quais funcionam como critérios para o planejador e o tecnocrata. Entretanto, uma vez assim estabelecidos os objetivos prioritários dos planos, passa-se à identificação implícita do consenso como eficiência e democracia, considerados valores supremos da nossa sociedade. Eliminados o debate público, a ação e participação espontâneas e criativas dos indivíduos em função do “consenso”, caberia aos tecnocratas, mais do que resolver, definir o que é e o que não é problema social, baseados no poder de alocar recursos financeiros e humanos às áreas e setores declarados problemáticos.

Concebendo o plano como um reflexo das relações sociais (e políticas) de produção, uma análise crítica do planejamento concebido como técnica de mudança social dirigida deve indagar



sobre “quem planeja – quais os objetivos e meios e em função de quais grupos de interesse?” Em outras palavras, a visão sociológica crítica encara o planejamento como um processo político, em que a parcela de poder detida pelos respectivos grupos sociais será determinante para a definição dos “problemas” e a decisão sobre as “soluções”. O uso do poder, além de distorcer a neutralidade e racionalidade dos planejadores, limita também a gama de opções entre os objetivos relevantes e realizáveis.

Presos ao viés economicista, tecnicista e territorial, os planejadores se inclinam a diagnosticar e a “solucionar” os problemas das favelas, dos transportes, da poluição, das áreas verdes, enfocando os problemas sociais como “residuais”, expressos em “déficit” de casas, escolas, leitos hospitalares. Essa visão não pode ser atribuída apenas à ignorância dos tecnocratas; ela decorre de determinada visão filosófica-política estribada no “consenso” e na harmonia da mudança social (desenvolvimento), cujo motor seria o crescimento econômico.

É preciso, portanto, reexaminar criticamente as premissas da teoria política implícita a certas técnicas de planejamento, inclusive a elaboração de indicadores sociais. Ao admitir a heterogeneidade conflitiva de interesses e aspirações numa sociedade em desenvolvimento, torna-se difícil sustentar a noção de “bem-estar comum”, e o objetivo de atender às aspirações de todos.

Contrariamente à pouca ênfase dada nos planos de desenvolvimento aos aspectos sócio-políticos, e à estrutura institucional – o mercado de trabalho, a distribuição da renda e o acesso aos canais de informação e de participação política – deviam merecer tratamento prioritário

pelos técnicos em planejamento e pelos administradores públicos.

Planejar sem investigar e diagnosticar as causas do subdesenvolvimento e da marginalização de vastos contingentes da população é “tapar o sol com a peneira” e tenderá inevitavelmente a agravar aqueles problemas sociais, cuja solução é invocada como legitimação da intervenção sistemática e autoritária do poder público.

4. Da função dos indicadores sociais

Na parte anterior, tentamos argumentar que somente em certas condições sociais, políticas e ideológicas o planejamento se torna instrumento de desalienação do homem e, portanto, do desenvolvimento social.

A política em si, não é uma atividade humana que possa ser planejada, pois se fundamenta em opções e elementos valorativos que refletem as próprias contradições da realidade. Trata-se então de planejar instrumentos, motivações, normas e instituições que permitam a concretização de objetivos coletivamente elaborados e decididos. A coordenação desses objetivos e a avaliação de sua coerência interna e externa com o nível econômico far-se-ão a partir de princípios políticos fundamentados na filosofia da opção, numa realidade social concebida como uma totalidade e não apenas ao nível das atividades econômicas.

Entretanto implícita à visão economicista e tecnocrática do desenvolvimento está a necessidade de refletir sobre e conhecer a gama mais ampla de aspectos de vida social do que seria possível com base nos indicadores econômicos comumente elaborados. A lógica desses indicadores é derivada da própria “racionalidade” do crescimento econômico, baseado numa industrialização intensiva, cujos



benefícios – assim se alega – poderiam ser compartilhados também pelas camadas desprivilegiadas da população, à condição que se dispusesse de indicadores e informações mais numerosos e acurados sobre a situação social.

O tratamento matemático e estatístico das informações colhidas mediante censos e levantamentos, utilizados como esquema básico de inferência, correlações e a análise multivariacional, confere a estas técnicas o prestígio e a finalidade que normalmente são atribuídos aos resultados da experimentação nas ciências naturais. Contudo, à falta de hipóteses teoricamente fundamentadas, corre-se o período de obter resultados mais exatos do que significativos; em que possa pesar o viés na conceituação, na construção da amostra e no modelo de explicação dos indicadores pesquisados.

A história recente do planejamento está repleta de casos em que foram realizados pesquisas e levantamentos para confirmar ou negar hipóteses previamente formuladas pelos tecnocratas e seus auxiliares, sobre “o que a população quer”. Nestas circunstâncias, os indicadores pesquisados podem tornar-se instrumentos de promoção e legitimação de objetivos, programas e projetos específicos, presumidos e declarados pelos planejadores como necessários e desejados.

Não se pretende com isso negar a utilidade de indicadores e de sistemas de informações que abrangem desde os movimentos demográficos e os aspectos estruturais da economia (produção, mão-

de-obra, tecnologia, emprego etc.) até as características distributivas do sistema social (educação, saúde, consumo) incluindo os processos de transformação mais amplos (como por exemplo, indicadores sobre a estratificação e a mobilidade social). Esses dados podem ter importante função exploratória no diagnóstico de situações concretas e na definição de metas prioritárias, as quais não são, necessariamente, idênticas aos objetivos da tecnocracia, na medida em que forem conhecidas e esclarecidas previamente as premissas teóricas que orientam e sustentam o levantamento. A falta desse trabalho preliminar corre-se o perigo de ignorar ou encobrir as projeções ideológicas e as ambições políticas subjacentes a qualquer tipo de planejamento.

As definições mais plausíveis do que seja um indicador social, encontramos a conceituação de Bauer (1966), segundo a qual “é uma informação que nos permite avaliar aonde vamos e onde estamos, com relação aos nossos objetivos e valores, servindo inclusive, para avaliar programas de ação e seu alcance”⁶. Indicadores sociais seriam, portanto, estatísticas aptas a medir os elementos atinentes à condição social e do bem-estar dos diversos segmentos da população, se possível, ao nível dos indivíduos e não de agregados, inclusive a evolução desses elementos no tempo⁷.

Contudo subjacentes a esta definição estão as premissas de que: a) os indicadores estatísticos constituiriam um retrato fiel e fidedigno da realidade, e b) a tarefa mais importante seria aperfeiçoar o sistema de informações para o planejamento, ou seja, “melhores” indicadores levariam quase que

6 BAUER, R.A. (editor) – Social indicators – The MIT Press, Cambridge, Mass, 1966 pág. 18-19.

7 UNESCO – Les indicateurs socio-economiques: Theories et applications, Revue Internationale des Sciences Sociales, Paris, 1975. vol. XXVII, nº 1 pág 13-14.



automaticamente a uma política social mais eficaz e justa. Finalmente, a definição admite e sugere um processo de mudança social, gradual e suave, para que possa ser orientada e controlada pelos tecnocratas (vide Moore Et Sheldon, 1970), cujo modelo de organização social seria um sistema baseado no consenso. Neste sistema, os principais problemas e parâmetros para o diagnóstico e a determinação dos objetivos são definidos tendo em vista a identificação de forma bastante arbitrária e de caráter ideológico de consenso com democracia e interesse público, pelos detentores do poder.

Do que procede, parece lícito inferir sobre a necessidade de concentrar os esforços mais na análise e interpretação da dinâmica do processo de crescimento econômico, e de seus fatores determinantes, do que nas mensurações quantitativas; ou seja; a explicação das relações sócio-políticas subjacentes aos planos, metas e programas de desenvolvimento deve preceder à elaboração e à sofisticação dos sistemas de informação e dos indicadores sociais.

A ênfase e o entusiasmo algo ingênuo pelos indicadores concebidos como instrumentos analíticos capazes de explicar o porquê da persistência da pobreza apesar de décadas de crescimento, não somente desviam a atenção dos problemas fundamentais do desenvolvimento, mas também insinua que, com seu aperfeiçoamento, poder-se-ia definir novas diretrizes e programas, para a redução e eliminação do subdesenvolvimento, no futuro.

Ao afirmarmos como valor supremo a criação de uma sociedade livre e igualitária, da qual seriam eliminados tanto a pobreza quanto o consumo supérfluo, cumpre também assinalar que para a tecnocracia é funcional, ao nível econômico, o tratamento matemático-

estatístico do sistema produtivo sem referi-lo às relações sócio-políticas que o sustentam. Ao nível ideológico, ela difunde uma visão apolítica dos instrumentos geradores do processo, mistificando a inovação tecnológica e o fluxo interminável de bens de consumo supérfluos, como acessível a todos, embora coincidam com uma deterioração da qualidade de vida das massas, especialmente nas aglomerações metropolitanas.

Propõe-se, portanto, a elaboração de novos indicadores, além dos tradicionais relacionados com o PIB ou os IGP. Os novos indicadores refletirão a preocupação com a qualidade de vida e a conservação do capital natural, observando o estado da cobertura florestal; a qualidade da água potável, a qualidade do ar nas grandes concentrações urbano-industriais, as emissões de gases de efeito-estufa; e a extensão das áreas de manguezais e outros. Mas, não bastaria criar áreas de conservação da água, flora e fauna para proteger a biodiversidade. Impõe-se a criação de blocos de conservação em paisagens onde predomina a produção agrícola, industrial ou de a mineração, mediante o estabelecimento de zonas tampão ao redor dessas áreas, interligadas por corredores de conexão, também submetidos ao regime de conservação e proteção.

Para suceder nessa política, não bastam os esforços e as boas intenções das ONGs, nem os eventuais decretos do poder público. É mister mobilizar e organizar a participação ativa das população locais, comunidades rurais, urbanas e indígenas, em todas as fases de definição das metas, dos parâmetros de planejamento e da execução das políticas, projetos e programas de desenvolvimento.



Bibliografia Sumária

Crescimento Econômico:

FURTADO, Celso – Um projeto para o Brasil, Rio de Janeiro, Editora Saga, 1969.

FURTADO, Celso – O mito do desenvolvimento econômico, Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1974.

MISHAN, E.J. – Welfare economics: An Assessment, N. Holland Publ. Co. Amsterdam, 1969.

MISHAN, E.J. – Elementos de análise de Custos-Benefícios, Rio de Janeiro, Zahar, 1975.

PEREIRA, Luiz (org.) – Perspectivas do capitalismo moderno, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1971.

PREBISCH, R. – Change and Development: Latin America's Great Task, Washington, D.C., IDB (BID), 1970.

RATTNER, H – O controle de transferência da tecnologia para países em desenvolvimento. In RAE- Revista de Administração de Empresas da EAESP/FGV, vol.13, nº 1, março de 1973.

Planejamento e Mudança Social:

BETTELHEIM, Ch. & SWEEZY, P – Sociedades de Transição, Porto, Editora Portucalense, 1971.

GANS, H.J. – Urban Poverty and Social Planning, In: The Uses of Sociology, editado por Paul F. Lazarsfeld et al. New York, Basic Books Inc., 1967.

KOWARICK, Lucio – Estratégias do Planejamento Social no Brasil. In: Cadernos CEBRAP nº 2, São Paulo, 1973.

LAFER, B.M. – Planejamento no Brasil, São Paulo, Editora Perspectiva, 1970.

Indicadores Sociais:

UNESCO – Les indicateurs sócio-economique, theories et applications. In. Revue Internationale des Sciences Sociales, vol. XXVII, Paris, 1974.

SHELDON, E.B. & MOORE, W.E. – Indicators of social change: concepts and measurements New York Russell and Sage Foundation 1970.

OECD – How to measure well-being: OECD's programme to develop a set of social indicators, In: OECD Observer, nº 64, Paris, Junho de 1973.

Bauer, R. (edit.) – Social indicators. Cambridge, Mass, The MIT Press, 1966.

IRDB/IDS – Redistribution with Growth (vários autores). London, Oxford University Press, 1974.