

## QUALIDADE OU QUANTIDADE DE VIDA?

---

Pedro Demo  
Sociólogo

Como muitas vezes acontece, este tema também é importado dos países desenvolvidos; em conseqüência, seu tratamento pode estar submetido mais a uma ótica relativa aos países avançados que a uma ótica adequada aos países em desenvolvimento. Devido à sua importância política e à auréola de atração exercida sobre os estudiosos do assunto, tornou-se "moda" do planejador. Como tantas outras categorias de análise, mesmo que não explique, impressiona bem, porque transmite facilmente um ar de atualização. Acontece algo semelhante com outros termos similares ou aproximados, tais como, "indicadores sociais", "mercado informal", "concentração da renda", "marginalidade", "dependência", "centro — periferia", e assim por diante. Como, porém, o abuso não tolhe o uso, todas as categorias podem, de fato, ser preenchidas com conteúdos realistas, capazes de influenciar profundamente a análise da realidade e a condução de políticas.

Neste trabalho propomo-nos discutir, do ponto de vista de um relance geral o que poderíamos entender por "qualidade de vida", tomando-se em conta particularmente as peculiaridades de um país em desenvolvimento, e que, por isto mesmo, se coloca questões, em parte semelhantes, mas em grande parte diferentes, daquelas situadas pelos países avançados. A literatura em torno do assunto tem crescido muito e hoje já é muito difícil acompanhar seu desdobramento polarizado em esfera internacional ou nacional.<sup>1</sup>A

bem da verdade, nosso esforço não se dirige ao escrutínio daquilo que já se disse ou se diz sobre o assunto, mas buscamos principalmente atrelar a discussão aos problemas próprios do desenvolvimento sócio-econômico de um país como o Brasil. Nesta linha, assumimos como pano de fundo constante de nosso tratamento a problemática relativa ao desenvolvimento e à política social, sugerindo que a expressão "qualidade de vida" faz parte integrante deste complexo. Ao mesmo tempo, ela propõe o ensejo para ensaiar arrancadas novas e promissoras na esfera do planejamento social, particularmente impulsionando a partir do II PND.<sup>2</sup>

## 1. QUESTÃO DO BEM-ESTAR

"Qualidade de vida" e "bem-estar" podem ser assumidos como sinônimos. Apenas para citar um exemplo importante, Drownowski se expressa da seguinte maneira: "Bem-estar ou o aspecto da qualidade de vida" se refere "ao nível de satisfação das necessidades da população. Assume-se que a satisfação destas necessidades gera o bem-estar da população e incrementa sua qualidade de vida".<sup>3</sup> Embora esta aproximação dos dois termos possa ser feita, está claro que deve haver no termo "qualidade de vida" algo mais que no termo "bem-estar", porque, caso contrário, não seria explicável o ímpeto com que surgiu nos últimos 10 a 15 anos, tendo em vista que a temática do "bem-estar" já é muito antiga, se nos lembrarmos de Pigou, Schumpeter, Marshall, Clark, etc.<sup>4</sup>

Na verdade, pode-se admitir que "qualidade de vida" é, pelo menos em parte, produto ecológico, no sentido de estar impregnado da discussão em torno do meio-ambiente, particularmente na área urbana. Responsável por esta linha foi, parcialmente, o Clube de Roma, preocupado com os "limites do crescimento", tanto no sentido de estarmos já esgotando nossas reservas ecológicas e energéticas, como no sentido de estarmos agravando a poluição do meio ambiente.<sup>5</sup> Sobretudo a vida nas grandes cidades se torna cada dia mais impraticável: respira-se um ar impuro e maléfico, as condições de transporte se deterioram, o uso do espaço urbano para fins habitacionais adquire contornos caóticos, e assim por diante, donde se podem apontar várias poluições: sonora, visual, ambiental, arquitetônica, etc., mas também a da pobreza (II PND, p. 92).<sup>6</sup> Também responsável por esta linha é o movimento dedicado à futurologia, em particular à pesquisa da paz (peace-research), que encontrou intensa acolhida na Escandinávia.<sup>7</sup> Nesta ótica, a expressão "qualidade de vida" não assume apenas o sentido de preservação do meio-ambiente, mas também o sentido de preservação da própria humanidade, ameaçada por guerras cada vez mais deletérias, combatida por conflitos incontroláveis do tipo racismo, terrorismo, machismo etc., e iludida por uma

ONU cabalmente contraditória, por ser mais que tudo o lugar do desencontro das nações.

Ao lado desta visão ecológica, deve-se ressaltar outro produto típico dos países avançados e que é a crítica à "sociedade afluyente", capaz de resolver possivelmente o problema da "quantidade", não da "qualidade de vida". Muito típica desta orientação é a obra de Galbraith, mas podem ser citados todos os grandes críticos da sociedade industrial avançada, seja capitalista, seja socialista, como por exemplo, Marcuse, Freyer, Lévi-Strauss, etc.<sup>8</sup> Abateu-se sobre nossa era, ao contrário do século passado que viveu intensa euforia do progresso, um forte pessimismo cultural tendente a lastimar os desmandos sobretudo do planejamento econômico, depredador, concentrador, desumano, unindo-se, assim, à primeira corrente ecológica. O nojo ao progresso consagrou o surgimento dos hippies, bem como a fuga da cidade grande para habitar a periferia ainda bucólica e verde, mas sobretudo a repulsa à tendência de definir o bem-estar através de indicadores apenas quantitativos. Assim, sugere-se que o termo "qualidade de vida" se coloca após a solução do problema da quantidade. Satisfazer as necessidades da população não pode significar apenas garantir o acesso a geladeiras, televisores, carros, gravadores, telefones, etc, na linha do consumo material, mas é preciso finalmente se colocar a insatisfação de outras necessidades igualmente importantes: segurança, liberdade, privacidade, criatividade, lazer, cultura, etc.

Muito expressiva é, por exemplo, a orientação do escandinavo Allardt, que, em seu sistema de indicadores sociais, manipula categorias do tipo "ser, ter, amar", dando a entender que a posse de bens materiais é apenas uma dimensão, ainda que talvez a mais importante, do ser humano. Eleva, então, como indicadores importantes de seu esquema, propostas tais como:

- a) satisfação das necessidades do afeto e pertença;
- b) satisfação das necessidades de auto-realização;
- c) pluralismo ideológico e baixo grau de pressão à conformidade;
- d) direito de ter contatos particulares, liberdade de expressão, associação e credo;
- e) investimentos para educação, arte e lazer.<sup>9</sup>

A operacionalização de tais variáveis é outro problema e se concede sem mais, que sempre é muito mais fácil trabalhar com elementos tendencialmente quantitativos, a saber, da esfera do "ter". Outro escandinavo, Galtung, com experiência latino-americana, tem produzido reflexão semelhante à de Allardt, embora com profundidade bem maior. Agride com grande vigor a

ideologia ocidental de conceber o desenvolvimento demasiadamente voltado para a produção e para a dicotomia dos que têm mais e dos que têm pouco ou quase nada, esquecendo-se de linhas mais típicas da cultura oriental, mais voltada para o homem interior ("inner man") e para um relacionamento de mutuidade com a natureza, conduzindo a discussão abertamente para o terreno dos "direitos humanos". Conclui que, pior que a dicotomia desenvolvimento ou subdesenvolvimento, é o mau desenvolvimento, porque no subdesenvolvimento falta o mínimo material, enquanto que no superdesenvolvimento há satisfação exagerada de necessidades materiais, relegando-se as necessidades mais "efêmeras" para o fim da lista.<sup>10</sup>

Consentânea ao pessimismo cultural sobre o progresso tendencialmente deletério existe a idéia dos "custos do desenvolvimento", sugerindo-se que o homem não aprendeu até ao presente fazer progresso sem prejudicar a um terceiro. O desenvolvimento se faz às custas do Terceiro Mundo, a modernização às custas de desintegração de comunidades menores, a renovação tecnológica às custas da preservação do meio-ambiente, a urbanização às custas da migração rural, e assim por diante. Surge, assim, a expressão "custo social", como sendo o preço a ser pago pelo esforço do desenvolvimento, desigualmente distribuído sobre as camadas mais pobres da população. Assim, poderíamos sintetizar nosso roteiro até agora como tendo acentuado sobretudo três linhas de inteligência da "qualidade de vida", do ponto de vista dos países avançados:

- a) referência básica à problemática ecológico-urbana;
- b) referência básica à problemática de superação da esfera meramente quantitativa das necessidades humanas;
- c) referência básica à problemática da deterioração crescente do progresso econômico-tecnológico.

Fundamentalmente, porém, o conceito continua vago, como se expressa Mary Castro e outros, num trabalho de crítica ao termo "qualidade de vida": "Qualidade de vida é um tema comum hoje, nos meios técnicos e políticos, e geralmente está referido às cidades e em particular a alguns serviços, e.g., saneamento, água, transporte, esgoto, habitação e poluição. Entretanto, é tema de preocupação antiga na literatura técnica de planejamento urbano dos países desenvolvidos — EE.UU e Suécia, especialmente — ainda que não necessariamente dimensionado da mesma forma, ou seja, por serviços urbanos. Mesmo nos meios nacionais não se pode falar em consenso sobre o que seria qualidade de vida, ainda que tenhamos enfatizado sua vulgari-

zação em termos de serviços metropolitanos. A vaguidade do conceito é exemplificada: para Jorge Wilhelm seria qualidade de vida "a sensação de bem-estar do indivíduo. Essa sensação depende de fatores objetivos e externos, assim como de fatores subjetivos e internos". Para outros o tema se relaciona a níveis de vida, o que segundo definição das Nações Unidas compreende as seguintes dimensões: "educação, saúde, consumo de alimentos e nutrição, habitação, segurança social, emprego e condições de trabalho, vestuário, recreação e direitos humanos".<sup>11</sup> A própria imprecisão do termo favorece interpretações desconstruídas ou inadequadas ao contexto de um país subdesenvolvido. Antes, porém, de nos dedicarmos a uma contextualização mais adequada à problemática sócio-econômica brasileira, tentaremos discutir brevemente a importância da base material para a qualidade de vida.

## 2. BASE MATERIAL ECONÔMICA

Embora uma das acepções importantes do conceito seja a insistência sobre conteúdos mais qualitativos do bem-estar, está fora de dúvida de que a base material é um condicionamento fundamental. Neste sentido, o planejamento tende abertamente a privilegiar o esforço da produção econômica, dando mesmo a entender que a parte qualitativa viria de acréscimo conseqüente. Esta ótica é muito criticada hoje, e a ela se dá ordinariamente o nome de "economicismo", embora em foco estejam mais propriamente o confronto entre política econômica e política social. Todavia, mesmo aí, não pode haver política social sem a suficiente instrumentalização econômica, porque sem produção não há distribuição.

Sobretudo os sociólogos conhecem uma discussão relativamente interessante, na versão moderna althusseriana, sobre a importância dos condicionamentos econômicos. Esta discussão tem seu lado pernóstico, quando ingressa em preciosismos eruditos e começa a se interessar mais pela legitimação de determinadas posições ideológicas que pela adequação à realidade construída. Embora seja um bem igualmente capitalista, foi o socialismo que mais contribuiu para instalar a visão, segundo a qual, numa formação social qualquer, a variável econômica é de longe a mais decisiva, explicativamente e politicamente. A linguagem inicial girou em torno da "infra-estrutura" econômica e a "superestrutura" não econômica, sugerindo-se diretamente que a primeira condiciona a segunda. Toda a polêmica passou a girar em torno do tipo de dependência entre as duas categorias, emergindo um leque que vai desde o materialismo mais crasso que reduz a superestrutura à infra-estrutura, até à busca de valorização suficiente dos componentes superestruturais. A bem da verdade, a discussão é interminável, sendo perfeitamente possível interpretar o marxismo como "economicista", bem como tentar isentá-lo desta pecha.<sup>12</sup>

Concretamente, todos os governos são pelo menos tendencialmente "economicistas", no sentido de que a preocupação central é a "política econômica", ficando para um plano bastante secundário a preocupação com o "social", ou qualquer outro componente adjetivado como "qualitativo".<sup>13</sup> Sem podermos nos aprofundar nesta discussão, cabe salientar que o processo é "sócio-econômico", onde a separação dos dois termos é apenas uma abstração. Claramente, a produção econômica não é um fim em si mesma, pois é feita com vistas ao consumidor, embora em muitos casos a impressão emergja de que a própria produção acarrete automaticamente sua distribuição mais igualitária. Reconhece-se hoje que isto não é real, nem realista: a produção pode aumentar às custas da desigualdade social crescente. Podemos conceber assim: o "social" se refere às metas da sociedade, o "econômico" à instrumentalização indispensável, numa visão de todo complexo, às vezes mais complementar, às vezes mais conflituoso. São dois lados da mesma moeda.

Nesta ótica, a parte quantitativa é importante, mas sua importância não é completa, caso não contenha ou redunde em componentes qualitativos; mais que isto, ela é vista sempre como apenas instrumental, como base; contudo, como instrumento, é absolutamente indispensável. É, pois, congruente a preocupação com elementos qualitativos em países avançados, onde a saturação material tende a se tornar fim em si mesma. Compreensível é igualmente a preocupação em inserir dentro das condições de vida a questão dos direitos humanos, do lazer, da privacidade, da religião, etc. A reação contra o consumismo se baseia vastamente sobre a recusa de conceber o homem como simples produtor, trabalhador, consumidor, sufocando dimensões mais qualitativas. Da mesma maneira, a reação contra a poluição e o desgaste ecológico se inspira largamente sobre a idéia de que não se pode sacrificar simplesmente qualidade à quantidade: impede-se o acesso do automóvel ao centro da cidade, rejeita-se a derrubada do verde em troca de estradas e viadutos, recusa-se o amontoado de moradias, etc. Valoriza-se o teatro, a música, a dança, o passeio, a cascata, o riacho, etc.

A preocupação em fazer aparecer tais dimensões em sistemas de indicadores sociais é muito justificável, porque o homem não é apenas um ser que precisa "ter". Não obstante isto, passaremos a considerar que nos países subdesenvolvidos o problema da "qualidade de vida" é basicamente de "quantidade", representando a insistência em certos componentes qualitativos mimetismo simplificado de óticas estrangeiras. Sendo o Brasil um país aberto às pressões internacionais dos meios de comunicação e principalmente sujeito às regras de jogo do comércio internacional, onde é muito mais comandado que comandante, é fácil a tendência a absorver em seu planeja-

mento parâmetros estranhos à realidade nacional. Assim, queremos agora acentuar a diferença que o termo "qualidade de vida" precisa admitir quando aplicado a um país em desenvolvimento.

### 3. BEM-ESTAR NUM PAÍS SUBDESENVOLVIDO

Uma das características fundamentais do II PND é o reconhecimento da necessidade inadiável de uma política social mais autônoma, adotando uma ótica muito avanguardista, se a compararmos com planos anteriores. Em primeiro lugar, pode-se destacar a introdução do reconhecimento do agravamento da problemática social, em termos relativos e apesar do grande desempenho da econômica verificado até 1973. "O Brasil é ainda, sob muitos aspectos, um país pobre", e, apesar das "transformações profundas perduram contrastes e distorções".<sup>13:24</sup> Aponta-se para o problema do Nordeste e do Norte, incluindo-se também "bolsões de pobreza" no Centro-Sul industrializado. Continuam problemas na Educação, "principalmente de qualidade", e mencionam-se ainda a Saúde e o campo dos serviços básicos metropolitanos.<sup>13:24</sup>

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 de renda. Insinua-se, então, a desconfiança de que o mercado não seja distribuidor de renda: "o crescimento pode não resolver o problema da adequada distribuição de renda, se deixado à simples evolução dos fatores de mercado".<sup>13:69</sup> Declara-se que a "estrutura da distribuição de renda é insatisfatória",<sup>13:69</sup> e propõe-se a redução substancial da "pobreza absoluta, ou seja, do contingente de famílias com nível de renda abaixo do mínimo admissível quanto a alimentação, saúde, educação, habitação"<sup>13:71</sup>

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 comedidas, mas suficientemente claras. A passagem central deste amadurecimento é esta: "Para atender a esses objetivos, será executada, no próximo estágio, política social articulada, que não constitua simples consequência da política econômica, mas *objetivo próprio*",<sup>13:71</sup> passando-se a indicar o papel relevante do Conselho de Desenvolvimento Social para o impulsionamento dela e para a coordenação da ação.

Diante do quadro de uma renda mal distribuída, da necessidade de forçar um mercado vocacionalmente não distribuidor a adotar parâmetros ostensivos de redistribuição, e da vigência de índices consideráveis de pobreza, emerge com facilidade a linha prioritária de ação concentrada na *população de baixa renda*. Assim, política social se destina preferencialmente às regiões e aos grupos populacionais mais carentes, tema que ficou amplamente consagrado, tanto nos programas aprovados pelo CDS, como na linguagem usual do Presidente da República ao analisar a problemática e o planejamento social. Política social passa a se definir como o esforço de redução das desigualdades sociais, a começar de baixo, dando prioridade de atendimento à pessoa mais carente. Nesta ótica, o problema fundamental da política social é a subsistência, ou as necessidades básicas dos brasileiros, aquelas mais primárias de sobrevivência. Do ponto de vista do planejamento social, busca-se direcionar o esforço preferentemente nesta linha, para se conseguir redução palpável dos níveis de pobreza no país, não só porque existe pobreza "absoluta", mas também porque contingentes relevantes da população nela se alocam. Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE, haveria em 1972, 38% de Unidades de Consumo recebendo até 1 (hum) Salário Mínimo, e 62% recebendo até 2 (dois) Salários Mínimos.

A partir disto, a própria designação "população de baixa renda" aponta para aquilo que seria o problema mais crucial, a saber, "baixa renda". Como, porém, a renda advém do trabalho, ou seja, para a pessoa que não a tem, o jeito de a ter, é inserir-se no mercado de trabalho, a *questão ocupacional* é simplesmente o outro lado da mesma moeda. Admite-se, pois, que o cerne da problemática social seja o binômio "ocupação-renda", porque condiciona profundamente o acesso a todos os outros bens. Em boa medida, a família tem a moradia, os móveis, o saneamento, a educação que a renda permite.

Ademais, uma política social centrada na ótica de inserir mais satisfatoriamente a população de baixa renda no mercado de trabalho, é a menos assistencialista e a que se coaduna com a política econômica. É a *menos assistencialista*, porque proporciona as condições de acesso aos bens, não os próprios bens, originando neste último caso uma dependência para com o doador; o emprego é a forma mais garantida de emancipação da pobreza, porque o acréscimo de renda é, de um lado, estrutural, no sentido de passar a pertencer à própria estrutura do mercado; de outro lado, contínuo no sentido de ser uma disponibilidade constante. É a *mais congruente com a política econômica*, porque, na medida em que as ocupações forem produtivas, poderíamos obter uma dinamização da produção, equivalendo-se a um autêntico investimento. Realiza, por outra forma, a ótica totalizante sócio-econômica,

já que uma política centrada na inserção mais satisfatória no mercado de trabalho, não pode admitir solução adequada, nem somente por parte do fator trabalho, nem somente por parte do fator capital, mas de um esforço conjugado.

Para uma política social que se deseja distributivista, a via "ocupação-renda" é a mais promissora, porque é a que mais garante distribuição de renda. Exatamente esta dimensão permite imaginar um centro catalizador na política social, em torno do qual giram outros indicadores importantes de bem-estar. A *educação* e a *profissionalização* são elementos essenciais, por causa do impacto que podem causar nas condições ocupacionais, ainda que hoje saibamos que a educação é mais o resultado de uma boa renda que o contrário. A inserção no mercado de trabalho permite também o *usufruto das proteções legais* previstas para o trabalhador, do tipo: Fundo de Garantia do Tempo de Serviço, INPS, PIS, etc. Os *gastos com saúde, saneamento e nutrição* são importantes, não só porque significam uma redução futura de gastos no INPS ou da situação geral de morbidade da população, mas sobretudo porque são um pré-requisito básico para uma vida sadia e produtiva, além de garantir uma aprendizagem mais profunda. Iguamente a *habitação* está muito ligada à situação ocupacional e de renda da família, já que esta é, na verdade, a única garantia real de aquisição. O mesmo se diga do *consumo*, básico e não básico, e, num plano mais distanciado, o acesso à *cultura* e ao *lazer* é muito condicionado pelo nível de renda. Vamos, assim, atingindo o que Galtung chama de bens mais "efêmeros", no fim da lista, ou seja, a esfera mais qualitativa.

O que dizer do problema "qualitativo"? Qualidade de vida para a população de baixa renda, se decidirmos que ela seja nosso ponto de enfoque como requer a orientação do CDS, é basicamente uma questão de "quantidade". Assim, é pernóstico colocarmos questões de "qualidade" para uma família ainda presa ao mínimo de subsistência material. Contudo, trata-se apenas de uma questão de prioridade: diante de recursos sempre escassos e da proporção expressiva de população de baixa renda, é absolutamente necessário detectar os pontos nevrálgicos e começar por eles. É nesta ótica que dizemos ser primeira necessidade de uma política interessada em proporcionar acesso à qualidade de vida para grupos pobres, garantir o acesso a condições mínimas satisfatórias de subsistência material. Dizemos "primeira necessidade", não única necessidade. É, pois, apenas uma questão de prioridade, mas, como todo planejamento atende, no fundo e diante da imensidão dos problemas, apenas aos problemas prioritários, é essencial montarmos uma visão de políticas preferenciais. Numa visão globalizante, contudo, deve-

se reconhecer que a base material não passa de instrumental, porque, buscamos, em termos mediatos, uma satisfação também qualitativa. O pobre tem direito ao lazer, ao teatro e à música clássica; inclui obviamente em sua definição de felicidade pessoal indicadores qualitativos, e talvez seja, nesta dimensão, mais feliz que os mais ricos e que os planejadores.

E aqui surge uma questão embaraçosa. O que são necessidades básicas e como cada estrato social as sente? Segundo a OIT, as necessidades básicas incluem pelo menos três componentes fundamentais: consumo pessoal, acesso a serviços comunitários, e emprego produtivo.<sup>14</sup> Contudo, mais fundamental entre os três é o terceiro componente: uma inserção adequada no mercado de trabalho, tendo em vista que o acesso aos outros bens depende da renda e que esta é obtida pelo trabalho. Acentua-se de novo uma ótica quantitativa, tendo em vista que a OIT está particularmente voltada para os países do Terceiro Mundo, e, dentro deste, para as populações de renda mais baixa. Todavia, se indagarmos uma família sobre aquilo de que mais necessita, podemos obter como resposta um desejo de estilo mais "qualitativo", no sentido de apontar para uma necessidade mais "efêmera". Acontece que não existe necessidade "virgem", como se uma comunidade pobre expressasse genuinamente uma prioridade realmente sentida. Sob a ação dos meios de comunicação e das tendências consumistas conhecidas, a pessoa é levada a declarar como primeira necessidade desejos divergentes das carências materiais fundamentais. Se pudéssemos pesquisar em que é gasto o abono do PIS para os inscritos com rendimentos de até 5 (cinco) salários mínimos, possivelmente descobriríamos que se destina à aquisição de bens aproximados ao luxo, mais que à nutrição, à saúde, à higiene, etc. Assim, se uma comunidade pobre for consultada na órbita de influência de um Centro Social Urbano (CSU) sobre que serviços desejaria receber, podem surgir na lista: balé, nataçãõ, música, passeios, etc. Na verdade, porém, um curso de balé é um investimento inútil: além de ser um entretenimento caro (exige piano, professora, roupa especial, etc.), nada agrega à capacidade de subsistência mais adequada da pessoa pobre. É, pois, uma necessidade importada, através dos meios de comunicação, dos estratos mais altos de renda, nacionais e internacionais.

Conclui-se, daí, que a oferta de serviços adequados à população de baixa renda não pode ser equacionada, nem somente pela população atingida, nem somente pelos planejadores. Tanto é possível que a população carente seja induzida a sentir necessidades inadequadas, como pode acontecer que o planejador projete nos atingidos necessidades estranhas ou mais típicas de estratos mais altos. Temos um exemplo desta problemática na questão da casa própria e da favela.

Para os estratos médios, moradia de certo padrão é um bem indispensável: quem casa, quer casa. Para o pobre não acontece isto: sua necessidade maior é de subsistência; por isto mora na favela. Assim, a favela é um problema para os outros, um problema talvez "estético"; para o favelado é uma solução brilhante: mora mal, mas está ao lado de seu mercado de trabalho, usufrui de ambiente urbano, pode empregar filhas como domésticas, os filhos menores fazem biscates, etc. Sua remoção para uma casa "condigna" longe do lugar onde trabalha e obtém renda significa tendencialmente um agravamento do problema. Assim, colocar-se problemas qualitativos antes dos quantitativos, é não só inverter a problemática, mas sobretudo deteriorá-la. Com isto não se diz que a qualidade se reduz à quantidade, mesmo porque numa favela pode existir maior harmonia familiar e tranquilidade de espírito que na maioria dos apartamentos luxuosos; mas prioritariamente é necessário iniciar pelas questões mais quantitativas.

Pode-se interpretar mal esta posição, se pensarmos que perderam o sentido todas as iniciativas de conteúdo mais cultural (concertos de música na Quinta da Boa Vista), social (implantação de clubes sociais com vistas ao bom relacionamento), esportivo (piscinas, torneios), e assim por diante. Dizemos apenas que, voltando-se ao exemplo dos CSU, eles não podem ser um programa nacional de lazer, porque isto seria fugir ao problema de baixa renda, mas, para ser programa completo, deve incluir lazer, não, porém, numa posição prioritária. Assim, mantendo uma visão de prioridade, podemos visualizar um desdobramento do mais básico ao mais efêmero, como aparece na figura abaixo.

### VARIÁVEIS DO BEM-ESTAR



Chegamos, portanto, à conclusão procurada: a insistência qualitativa tem sempre razão suficiente de ser, mas pode significar apenas um mimetismo sobre problemas típicos de países avançados, representando, então, uma fuga das questões mais cruciais. Uma dedicação acentuada a políticas sociais mais qualitativas redundaria num desconhecimento de nossa realidade e numa projeção acrítica de necessidades estrangeiras. Podemos arquitetar alguns exemplos, em acréscimo a outros já dados.

a) Sob pressão dos movimentos em defesa do consumidor em países avançados e sob a alegação de pertencer isto à qualidade de vida, poderíamos montar entre nós uma perspectiva alienada, se passasse despercebido que nosso problema maior é a "defesa do consumo", não do "consumidor". Devido à extensão dos grupos de baixa renda, o Brasil ainda não é um país de "consumidores", exatamente porque a capacidade de consumo supõe poder aquisitivo correlato. Se fôssemos defender os consumidores, defenderíamos aqueles que já estão bem defendidos dentro do sistema. Trata-se, pois, de defesa do consumo básico, ou seja, de montar mecanismos que facultem acesso da população de baixa renda aos gêneros essenciais. É nesta linha que se está concebendo um programa nesta área.

b) na área da saúde, existe ainda o fascínio das grandes clínicas, completas e sofisticadas. Hoje entendemos que a implantação única delas contraria a capacidade da população de baixa renda de se beneficiar. Além de significar investimento pesado, implicar em importação, e demandar mão-de-obra sofisticada, passa à margem de uma questão mais fundamental: como sabiamente reconhece o II PND, a poluição mais central é a da pobreza, donde se conclui que é mais importante o saneamento básico e simples, de acesso facilitado, a melhoria das condições nutricionais, do que médicos e hospitais de alta tecnologia. É nesta ótica que se implantou o PRONAN, o PIASS, o PECE, etc.

c) Na área educacional reconhecemos hoje que é mais importante resolver a questão do ensino do 1o. grau que a da Pós-Graduação ou da universalização do ensino superior, porque, concentrando-se nossa mão-de-obra ao nível da desqualificação ou da semiquificação e sendo a situação ocupacional decisiva no bem-estar, é preciso em primeiro lugar dedicar-se ao ensino fundamental, sem falar em que é o investimento educacional com maior taxa de retorno. Ademais, insiste-se na necessidade de direcionar o ensino para a capacitação profissional, porque a acentuação de componentes mais qualitativos de ordem cultural (transmitir mais cultura, conhecimentos gerais que habilidade profissional) foge ao problema básico da população pobre. É nesta ótica que são conduzidos os esforços de montar uma

educação rural adequada ao homem do campo, sempre pressionado por valores educativos urbanos.

#### 4. QUALIDADE DE VIDA E MOBILIDADE VERTICAL

Se entendemos por política social o esforço de redução das desigualdades sociais, a oferta de canais aptos à ascensão social é o próprio conteúdo dela. Trata-se, pois, de garantir à população de baixa renda acesso àquilo que mais lhe aumenta a renda, a saber, inserção mais satisfatória no mercado de trabalho, um emprego condigno. Embora todo esforço sobre a oferta de mão-de-obra possa cair no vazio se não for acompanhado das adequações correlatas na estrutura da demanda, é preciso insistir em que o ponto de partida mais promissor da mobilidade vertical é este, inicialmente muito mais quantitativo que qualitativo. Dentro da estrutura de um país subdesenvolvido, não é possível a oferta de postos de trabalho em nível diretamente qualitativo. É preciso aproveitar a floração do mercado informal, o concurso familiar na complementação da renda doméstica, o usufruto real das proteções ligadas ao emprego, etc.

Em última instância a efetividade da política social se mede pela capacidade de atingimento das populações mais pobres, no sentido de lhes abrir canais aptos à melhoria de suas condições de vida. Inscrevem-se nesta dimensão as políticas de proteção ao trabalhador, de controle das relações de trabalho, de profissionalização, de erradicação de doenças da pobreza (desnutrição, insuficiência sanitária), de consumo básico, etc.

A manipulação, mesmo ligeira, de alguns dados mostra, como acentua o II PND, que nossa "qualidade de vida" urbana (não vamos falar da questão rural) é deficiente. Estes dados são sabidamente problemáticos em termos técnicos, sobretudo os de renda, mas a dimensão descrita é de tal monta, que, por maior que seja a margem de erro, resta sempre a imagem de uma situação precária, tornando o repto para a política social tanto mais sério, quanto mais necessário.

Segundo o Censo de 1970, a população economicamente ativa apresentava um perfil de renda muito achatado para baixo, em termos de pirâmide sócio-econômica. Enquanto que a região metropolitana de São Paulo apresentava 34.8% da PEA com rendimentos mensais monetários de até Cr\$ 200,00, esta percentagem ia para 40,6% na região metropolitana do Rio de Janeiro, subia para 59.4% na região de Belém, para 64.3% na região do Recife e atingia 73.7% na região de Fortaleza. Considerando alguns municípios com mais de 50.000 habitantes, 66.7% da PEA em Maceió ganhavam até

Cr\$ 200,00, podendo-se encontrar percentagens altíssimas, como a de Sobral (CE), onde nada menos que 91.2% da PEA se alocavam nesta faixa salarial mensal. Por mais que tais dados sejam imperfeitos, tendo em vista que são apenas a expressão monetária do rendimento principal, não revelam auto-consumo e complementações secundárias, denotam claramente a vigência de uma pirâmide sócio-econômica subdesenvolvida, ou seja, com presença considerável de estratos baixos (Tabela 1).

TABELA 1  
RENDIMENTO MENSAL DA PEA

REGIÕES METROPOLITANAS	ATÉ 200	201 a 400	401- 1.000	1 001 a 2.000	MAIS DE 2001
São Paulo	34.8	29.4	26.4	6.2	3.2
Rio de Janeiro	40.6	28.6	21.9	6.0	2.9
Recife	64.3	20.2	10.4	3.4	1.7
Fortaleza	73.7	14.1	8.6	2.6	1.0
Belém	59.4	22.6	13.0	3.7	1.4
Municípios de mais de 50.000 habitantes					
Maceió	66.7	18.8	10.0	3.2	1.3
Feira de Santana	71.7	17.0	7.6	2.7	1.0
Moçoró	84.0	9.6	5.3	0.8	0.3
Sobral	91.2	4.9	3.3	0.5	0.1
Santarém	81.9	13.4	4.0	0.6	0.1

Fonte: IBGE, Censo de 1970 -- Cr\$ de 1970 -- em percentagem.

Na esfera ocupacional, os dados mostram igualmente a presença diminuta da atividade industrial, significando que a urbanização não vem suficientemente acompanhada de industrialização. Com isto temos a predominância excessiva de atividades terciárias, quando não de atividades primárias. Na verdade, somente a região metropolitana de São Paulo acusa uma cifra satisfatória de população economicamente ativa no Secundário (42.1%), sendo que as outras sequer atingem os 30.0%. Em alguns casos a situação é menos difícil, porque se trata de certa concentração de atividades terciárias adminis-

trativas, como se poderia ver no Rio de Janeiro. Normalmente, porém, temos a situação muito precária de uma terciarização não sustentada industrialmente, significando a proliferação de subocupações, típicas do comércio ambulante e da prestação de serviços. A posição da região metropolitana de Belém é característica: enquanto que apenas 23.5% da PEA se alocavam no Secundário, tínhamos 73.6% no Terciário e 2.9% no Primário (Tabela 2).

TABELA 2

## PEA

REGIÕES METROPOLITANAS	PRIMÁRIO	SECUNDÁRIO	TERCIÁRIO
São Paulo	2.0	42.1	56.0
Rio de Janeiro	2.5	26.5	71.1
Recife	7.0	23.9	69.0
Fortaleza	13.0	22.8	64.3
Belém	2.9	23.5	73.6
MUNICÍPIOS DE MAIS DE 50.000 HABITANTES			
Maceió	6.0	23.0	71.0
Feira de Santana	35.6	17.3	47.1
Moçoró	25.7	23.4	50.9
Sobral	30.7	33.5	35.8
Santarém	68.1	8.6	24.9

FONTE: IBGE, Censo de 1970. Em percentagem.

Embora após 1970 deva ter ocorrido sensível melhoria na área da educação, os dados revelam uma situação deficitária em termos de ensino primário. Assim é que apenas 65.2% das crianças entre 12 e 14 anos de idade tinham curso elementar completo na região metropolitana de São Paulo; leve-se em conta que esta era a maior cifra registrada na Tabela 3. Este saldo atingia na região de Fortaleza apenas a 20.7%. No município de Sobral, apenas a 9,3%, no município de Santarém, a 7.2%. Estes dados são elucidativos, no sentido de mostrar que nossa mão-de-obra é tendencialmente desqualificada ou apenas semiquificada, originando esta situação uma dificul-

dade importante no esforço de ascensão social. Esta tabela revela também que a diferença entre as pessoas que freqüentaram o curso elementar e as que o concluíram é sempre muito expressiva. Assim, enquanto que no município de Santarém, 56.7% das pessoas entre 5 e 11 anos de idade estavam freqüentando em 1970 o curso elementar, apenas 7.2% das pessoas entre 12 e 14 anos diziam tê-lo completado. No caso de Maceió a defasagem também é considerável: 63.2% na idade de 5 a 11 anos freqüentavam curso elementar, mas somente 35.6% na idade de 12 a 14 anos tinham completado. Estamos aqui diante do fenômeno da evasão, que significa não somente uma diminuição drástica das chances sócio-econômicas da pessoa, mas também um investimento perdido por parte da Nação.

TABELA 3  
INSTRUÇÃO

Regiões Metropolitanas	Analfabetos com 5 anos e mais	De 5 a 11 anos freqüentando curso elementar	De 12 a 14 anos com curso elementar completo
São Paulo	17.5	64.0	65.2
Rio de Janeiro	18.5	69.4	41.5
Recife	36.6	61.8	28.5
Fortaleza	38.4	57.8	20.7
Belém	19.5	71.6	25.3
<b>MUNICÍPIOS COM MAIS DE 50 000 HABITANTES</b>			
Maceió	37.4	63.2	35.6
Feira de Santana	44.3	53.1	19.8
Moçoró	19.7	53.2	16.7
Sobral	63.7	33.2	9.3
Santarém	40.6	56.7	7.2

Fonte: IBGE, Censo de 1970. Em percentagem.

Ainda alguns dados sobre a infra-estrutura domiciliar revelam uma "qualidade de vida" deficitária. Tínhamos em 1970 regiões metropolitanas, como é o caso da de Fortaleza, em que apenas 59.6% dos domicílios particulares permanentes tinham iluminação elétrica, 28.9% possuíam rede geral de água, poço ou nascente com canalização interna, e 25.6% dispunham de rede geral de esgoto ou fossa séptica. Em municípios com mais de 50.000 habitantes, dependendo da presença maior ou menor de áreas rurais, a presença de tais bens é muito pequena. Assim, rede geral de esgoto ou fossa séptica existia em apenas 41.2% dos domicílios particulares permanentes de Maceió,

em 3.6% em Feira de Santana, em 6.2% em Santarém, em 15.9% em Moçoró, em 20.6% em Sobral. Estes dados, aliados a outros sobre renda e ocupação explicam boa parte da presença de doenças na população, a mortalidade infantil, a interrupção precoce da vida ativa, etc. (Tabela 4).

**TABELA 4**  
**SITUAÇÃO DOS DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES URBANOS**

Regiões Metropolitanas	Iluminação elétrica	Rede geral de água, poço ou nascente com canalização interna	Rede geral sanitária ou fossa séptica
São Paulo	94.6	75.5	. . .
Rio de Janeiro	90.6	75.7	63.5
Belo Horizonte	82.2	58.1	44.7
Recife	78.1	45.7	31.4
Fortaleza	59.6	28.9	25.6
Belém	80.5	60.8	29.3
<b>MUNICÍPIOS DE MAIS DE 50.000 HABITANTES</b>			
Maceió	70.0	58.2	41.2
Feira de Santana	63.5	24.9	3.6
Moçoró	46.3	23.8	15.9
Sobral	46.4	28.6	20.6
Santarém	26.4	36.6	6.2

FONTE: IBGE, Censo de 1970, em percentagem.

Estes dados representam apenas uma pequena amostra e pretendem ser apenas ilustrativos. São suficientes, porém, para mostrar que nossa "qualidade de vida" carece sobretudo de "quantidade". Por outra, apontam igualmente para um problema fundamental: a política social não pode ser concebida como um esforço simplesmente autônomo ou como um esforço feito às custas da política econômica. Na verdade, trata-se de uma questão global única, a saber, sócio-econômica. Pouco adianta treinar trabalhadores, se a economia se mostrar incapaz de gerar novos postos de trabalho ou se enveredar para uma industrialização demasiadamente intensiva de capital. Deve haver, pois, uma reciclagem mútua.

Todo país espera, na esfera capitalista, poder atingir um dia aquele tipo de sociedade socialmente desenvolvida, onde a "qualidade de vida" seja

a tônica fundamental, isto é: a alocação majoritária das pessoas nos estratos médios, dentro da pirâmide sócio-econômica. Neste caso, continuariam a existir estratos baixos, mas eles seriam minoritários, e se tornariam, com o tempo, possivelmente apenas residuais, como é o caso em países altamente desenvolvidos. De todos os modos, a mola mestra (não única) da mobilidade vertical se encontra no binômio ocupação/renda. Certamente pode-se dizer que a "qualidade" é a alma do negócio, porque buscamos no fundo e sempre uma ocupação/renda qualitativamente melhor. Mas seria mimetismo simplista querer imitar num país subdesenvolvido a oferta de bens sócio-econômicos de um país desenvolvido, não só porque não temos condições econômicas de a sustentar, mas também porque os beneficiários só poderiam ser os estratos já favorecidos.

É lento o amadurecimento em política social. Há resistências na área econômica e há despreparo na área social. Mas parece correto constatar que se abriram horizontes novos a partir do II PND, da instituição do CDS e da obstinação da Presidência da República em orientar o esforço da política social para o atendimento das necessidades básicas da população de baixa renda. Cremos ser também esta uma interpretação correta daquilo que seria "qualidade de vida" em um país subdesenvolvido.

#### NOTAS DE REFERÊNCIA

- 1 - DREWNOWSKI, J. *On Measuring and Planning the Quality of Life*. The Hague, Mouton, 1974. ZAPF, W. (ed.) *Soziale Indikatorenkonzepte und Forschungsansätze*. Frankfurt, Herder & Herder, 1974.
- HOUSE, P. W. et alii. *Monitoring Mankind: the Search for Quality, vs Environmental Protection Agency. Les Indicateurs Sociaux; Problèmes de Dpefinition et de Selection*. UNESCO, (30), 1975. Quanto a UNESCO, veja os vários seminários sobre indicadores sociais já realizados em diferentes países, de acordo com um programa especial.
- RIBEIRO, V. P. *Qualidade do ambiente e seus reflexos econômicos e sociais*. MINTER, 1977.
- CASTRO, M. G. et. alii. *Qualidade de vida urbana; um conceito em crítica*. R. bras. de Planej. (5) ago. 1977.
- DEMO, P. *Notas gerais sobre indicadores sociais*. Rio de Janeiro, Centro João XXIII, 1973.
- BAUER, R. A. (ed.) *Social Indicators*. The MIT Press, 1973.
- DEMO, P. *Conjuntura social. Síntese*. (nova fase). (4), 1975.

- 2 – ANDRADE, A. Cabral de. *Brasil: política social e política educacional*. Brasília, CNRH, 1977.  
ALBUQUERQUE, R. C. *O governo Geisel e o desenvolvimento social*. Brasília, IPLAN, 1977.  
DEMO, P. *The Emergence of Social Planning in Brazil*. Montevidéu UNESCO Expert Meeting, 1976.
- 3 – DREWNOWSKI, J. op. cit. nota 1 p. 7.
- 4 – DEMO, P. *Integração social – uma abordagem sociológica*. Rio de Janeiro, Centro João XXIII, 1973.
- 5 – Cf. FURTADO, C. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1974.  
MEADOWS, D. H. et. alii. *Limites do crescimento*. Ed. Perspectiva, 1972.
- 6 – “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. É preciso realizar, até o fim da década, avanço substancial nesse sentido, principalmente provendo água e esgotos às populações e eliminando as endemias da pobreza: esquistossomose, malária, mal de Chagas, etc.” (II PND, p. 92).
- 7 – ZAPF, W. (ed) *Soziale Indikatoren – ein Veberblick*. In: – ZAPF, op. cit. nota 1 v. 1 p. 3  
GALTUNG, J. & WIRAK, A. *Human Needs Human Rights and the Theories of Development*. UNESCO, 1976.
- 8 – GALBRAITH, J. K. *A sociedade afluyente*. Ed. Expressão e Cultura, s.d.  
FREYER, H. *Teoria da época atual*. São Paulo, Zahar, 1965.  
MARCUSE, H. *Ideologia da sociedade industrial*. São Paulo, Zahar, 1965.
- 9 – ALLARDT, E. *Welfare model for Selecting indicators of National Development. ISSC*. Rio de Janeiro, 9-14 maio, 1972  
\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_, In: MENDES, Cândido. *O outro desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Artenova, 1973.
- 10 – GALTUNG, J. & WARK, A. op. cit. nota 7 p. 56
- 11 – CASTRO, M. G. et. alii. op. cit. nota 1 p. 35
- 12 – DEMO, P. *A lógica do bom salário. Síntese (nova fase) 1, 1974.*
- 13 – KOWARICK, L. *Estratégias de planejamento social no Brasil. Cadernos CEBRAP, 2*
- 14 – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. *Employment Growth and Basic Needs – Development Strategies in Three Worlds*. Geneva, Aug. 1975.

