

NOVA POLÍTICA DE INCLUSÃO SOCIOECONÔMICA

NEW SOCIOECONOMIC INCLUSION POLICY

Marcio Pochmann

Professor livre-docente licenciado do Instituto de Economia e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho da Universidade Estadual de Campinas. Secretário do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade do Município de São Paulo.

Rua Alfredo Martinelli, 173.

Campinas – SP

CEP 13083-330

E-mail: marciop@prefeitura.sp.gov.br

Resumo

O Brasil é um país que se apresenta ao mundo de forma contraditória. Ao mesmo tempo em que se situa entre as dez maiores economias do planeta, está, também, entre as quatro nações com pior distribuição de renda. Está entre os seis principais exportadores de alimentos, enquanto parte de sua população passa fome. É destacado como exemplo de combate a Aids, enquanto pessoas convivem com doenças do século XIX. O processo de inclusão social, geralmente desse conjunto de pessoas que não possui renda, passa fome e convive com doenças do século XIX, é possível, urgente e necessário e depende da superação de dois grandes problemas: o primeiro é um novo padrão de financiamento que possibilite o crescimento econômico sustentado e o segundo é a construção de uma estratégia nacional de inclusão social capaz de superar o atual padrão de políticas sociais.

Palavras-chave: Distribuição de renda; Políticas sociais; Inclusão social; Crescimento econômico.

Abstract

Brazil is a country that presents itself to the rest of the world in a contradictory manner. While it is ranked among the ten greatest economies on the planet, it is also among the four nations with the worst distribution of income. It is among the six main exporters of food, but part of its population experiences famine. It is pointed out as example of anti-AIDS actions while people have suffered from diseases since the 19th century. The social inclusion process, generally of this group of people with no income, who go hungry and have been at the mercy of diseases since the 19th century, is possible, urgent and necessary and depends on the overcoming of two major issues: the first is a new financing standard that permits sustained economic growth, and the second is the construction of a national strategy of social inclusion capable of surmounting the current standard of social policies.

Keywords: Distribution of income; Social politics; Social inclusion; Economical growth.

1

INTRODUÇÃO

O Brasil tem sido cada vez mais identificado como um país de referência internacional no campo da desigualdade, marcada por enorme contradição nacional. Apesar de encontrar-se entre as dez maiores economias mundiais, permanece entre as quatro nações com pior distribuição de renda. Situa-se entre os seis países com maior exportação de alimentos, mas mantém uma parcela significativa de sua população passando fome, utilizando cerca de um terço do total de terras agricultáveis. É destaque internacional no combate à Aids e nas técnicas de cirurgia plástica, porém convive com doenças e com índices de analfabetismo próximos aos do século XIX.

Procurar enfrentar essa complexa realidade não é algo simples. Isso porque, de um lado, o País não tem larga experiência democrática. Desde 1500 para cá, houve menos de 50 anos de pleno regime democrático.

Além do traço pouco democrático que a nação possui na gestão pública, há, de outro lado, a necessidade de superar o conteúdo clientelista e assistencialista presente no conjunto das políticas públicas nacionais. Em virtude dessas condicionalidades nacionais, foi desenvolvido este texto apresentando uma exposição da breve recuperação da construção das sociedades salariais nas economias capitalistas avançadas, que se caracterizaram por avançar muito no processo de inclusão socioeconômica. Posteriormente, analisa-se a situação brasileira para, em seguida, apresentar alguns elementos favoráveis à construção de uma nova política de inclusão socioeconômica no Brasil.

2

A EXPERIÊNCIA NO CAPITALISMO AVANÇADO

A sociedade salarial, consolidada a partir do século XX nos países desenvolvidos, foi caudatária de dois processos civilizatórios do capitalismo. De um lado, a estruturação do mercado de trabalho, que possibilitou a predominância dos contratos de empregos assalariados no total da ocupação, todos eles apoiados numa rede de proteção social e trabalhista. De outro, a constituição de uma distribuição secundária da renda nacional, que se mostrou capaz de garantir, por intermédio de políticas tributárias e sociais, a ampliação do rendimento do trabalho no total do excedente econômico.

Assim, assistiu-se, a partir do avanço da urbanização influenciada pelo amplo processo de industrialização originária da Segunda Revolução Tecnológica (1870-1910), que a cada dez postos de trabalho gerados, oito ou nove eram empregos assalariados. A predominância do assalariamento deu vazão ao novo sindicalismo, que terminou por fortalecer-se politicamente, contando com representação própria no parlamento e sustentando a generalização de modernas e avançadas legislações social e trabalhista, todas favoráveis especialmente às classes que vivem do trabalho.

Com isso, o modo de produção capitalista, pela primeira vez na história, possibilitou que determinados segmentos das classes trabalhadoras passassem a viver sem estar subordinados à dinâmica das forças de mercado¹. Mais precisamente, crianças e adolescentes com menos de 16 anos puderam ficar afastados do mercado de trabalho para elevar a escolaridade, assim como doentes, deficientes físicos e mentais, idosos, dentre outros. Em síntese, permaneceu dependendo do mercado de trabalho uma menor parte da força de trabalho, sobretudo aqueles maiores de 16 anos e abaixo da idade máxima de aposentadoria.

Essa condição de contenção da dependência por parte das classes trabalhadoras das forças de mercado somente se mostrou possível com a instalação de uma estrutura secundária de distribuição da renda, necessária para transgredir a tradicional repartição simples da renda entre o trabalho e o capital. Com o Estado de bem-estar social absorvendo parcelas significativas do excedente econômico gerado, por intermédio de fundos públicos oriundos das reformas fundiárias, tributárias e sociais, foi possível atingir a etapa do capitalismo de consumo de massa. O pleno emprego, a estabilidade ocupacional e a difusão do crédito ao consumo foram os elementos estratégicos das sociedades salariais modernas².

O avanço no sistema de proteção social tornou-se uma realidade a partir de um ciclo virtuoso de expansão econômica sustentado na estrutura de funcionamento do mercado de trabalho e na firme regulação da concorrência pelo Estado. Mas quando a realidade econômica transforma-se, também altera, por conseqüência, a situação do mercado de trabalho e os esquemas de proteção social e trabalhista.

As metamorfoses do capitalismo avançado, desde o último quartel do século passado, vieram acompanhadas de inovações nas políticas sociais e do trabalho diante do maior desemprego e da ampliação da ocupação precária. Ainda não há convergência possível a ser assinalada com base no conjun-

1. Para mais detalhes, veja Castel, 1998; Offe e Heize, 1997.

2. Para aprofundamento, veja Kalecki, 1943; Beveridge, 1944; Aglietta, 1979; Mattoso, 1995; Pochmann, 1995.

to de experiências nacionais até o momento, embora sejam registrados sinais de maior individualismo combinado ao fortalecimento das forças de mercado, com inovações de garantia de renda ampliada e imposição de maior dependência ao funcionamento do mercado de trabalho³.

3

A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

Nas economias não desenvolvidas, como o Brasil, não houve experiências consolidadas de constituição plena do estágio de sociedades salariais, conforme verificada no capitalismo avançado, dada a condição de estruturação incompleta do mercado de trabalho e da ausência de uma efetiva distribuição secundária da renda. De um lado, a economia nacional passou, entre as décadas de 30 e 70, por um importante ciclo virtuoso de industrialização nacional, acompanhado da rápida e descontrolada urbanização, o que favoreceu a constituição de um movimento rumo à estruturação do mercado de trabalho, embora estrangido pelo enorme êxodo rural para as grandes cidades⁴.

De outro lado, contudo, as reformas clássicas do capitalismo contemporâneo não foram realizadas (agrária, tributária e social), possibilitando a consolidação de uma sociedade apartada entre os incluídos pelo mercado de trabalho organizado, com acesso às políticas sociais de garantia de uma certa cidadania regulada, e os excluídos, mais conhecidos como despossuídos do progresso econômico⁵. Assim, o bolo cresceu sem distribuição justa da renda nacional gerada, aprofundando a herança escravista de elevadas diferenças entre ricos e pobres.

A partir de 1980, contudo, o Brasil ingressou numa fase de estagnação da renda *per capita* e da desestruturação do mercado de trabalho. As baixas taxas de expansão da economia nacional acompanhadas de forte oscilação na produção impediram a geração de postos de trabalho necessários para absorver a população trabalhadora.

3. Para detalhamento das distintas experiências, veja Esping-Andersen, 1999; Van Parijs, 2002; Sader e Gentili, 1995; Gorz, 1998; Giovanni, 1998.

4. Entre 1940 e 1980, por exemplo, a cada dez postos de trabalho abertos no País, oito eram assalariados, sendo sete com carteira assinada. Já na década de 90, a cada dez vagas abertas, oito eram não assalariadas (ocupação sem remuneração, autônomo, ambulante, conta própria, trabalho independente, empresário, cooperativado), sendo somente duas assalariadas, e uma apenas com carteira assinada. Ainda para os anos 90, os postos de trabalho em alta foram o emprego doméstico, vendedor ambulante, limpeza e conservação e segurança pública ou privada, que responderam por sete a cada dez vagas geradas no País. Veja mais em Pochmann, 1998; Pochmann, 2001.

5. Sobre isso, veja mais em Sposati e Falcão, 1989; Draibe, 1993.

Com isso, assistiu-se à expansão do desassalariamento (redução do emprego assalariado no total da ocupação), do desemprego e dos postos de trabalho precários. Não obstante os constrangimentos à evolução do bem-estar social, terminou sendo implementado um conjunto de medidas orientadas para a desregulamentação do mercado de trabalho, o que colaborou ainda mais para afastar o movimento em torno da construção da sociedade salarial num país que opta por não realizar as reformas civilizatórias do capitalismo contemporâneo (tributária, agrária e social).

4

POR UMA POLÍTICA DE INCLUSÃO

A reversão da situação atual de forte exclusão social é possível, urgente e necessária. Tecnicamente, é realizável. Precisa, no entanto, da superação de dois grandes problemas de difícil resolução.

De uma parte, o problema da conformação de um novo padrão de financiamento capaz de alavancar o crescimento econômico sustentado, com a necessária elevação da produção interna, do nível geral de empregos e das divisas internacionais. Sem isso, o Brasil pode vir a consolidar uma terceira década perdida, ainda contingenciado por uma crescente dependência externa de capitais e de tecnologia.

De outra parte, o problema da construção de uma verdadeira estratégia nacional de inclusão social, portadora de novos mecanismos institucionais e de gestão pública, capaz de superar o atual padrão de políticas sociais e do trabalho fundado na setorização das ações, na desarticulação dos programas, na focalização de clientelas e na falta de integração operacional. Até o momento, o resultado disso tem sido a baixa eficácia das políticas sociais e do trabalho para romper com o ciclo estrutural de produção da exclusão social no Brasil (pobreza, desigualdade de renda e desemprego).

Mais grave ainda é o pouco preparo, por parte do setor público, para dar conta das novas condições de reprodução da pobreza. Atualmente, cresce a pobreza sobre segmentos com maior escolaridade, com famílias monoparentais, de faixas etárias mais precoces, dentre outras características distintas da conhecida e velha pobreza.

De acordo com as várias metodologias de construção e de avaliação das políticas públicas orientadas para a questão social, há, pelo menos, dois elementos a resolver: o padrão de financiamento e o nível de proteção social a

ser assegurado a todos⁶. Sabe-se que, no Brasil, o volume do gasto social alcança quantias não desprezíveis, ainda que não seja o suficiente.

Por isso, é fundamental rever e, simultaneamente, ampliar as bases do financiamento do gasto com as políticas sociais e do trabalho. Da mesma forma, necessita-se procurar fazer mais e melhor do mesmo recurso existente, elevando a efetividade, a eficácia e a eficiência das políticas públicas nacionais. A constituição de um verdadeiro orçamento unificado da seguridade social, envolvendo também a problemática do trabalho no Brasil com garantia de verbas “carimbadas”, representaria um grande avanço ao quadro atual.

Mas a superação do atual modelo de política social e do trabalho exige uma inovadora metodologia de ação governamental capaz de identificar o cidadão na sua totalidade, não de maneira parcial e setORIZADA⁷. Como exemplo, pode-se observar, no plano do governo federal, como as políticas de garantia de renda são operadas de forma fragmentada e pulverizada em diversos organismos e ministérios (bolsa escola na Educação, bolsa alimentação na Saúde, bolsa de erradicação do trabalho infantil na Previdência, seguro-desemprego e qualificação profissional no trabalho etc.), com a promoção de elevado e injustificado “custo meio” (diversos cadastramentos e banco de informações, atividades socioeducativas, exigências específicas de seleção, acompanhamento dos beneficiários, muitas vezes sem avaliação e monitoramento).

Estima-se, atualmente, que o chamado “custo meio” de implementação e de desenvolvimento das políticas públicas no Brasil varia, em média, de 32% a 51% do total dos recursos aplicados. Tudo isso acrescentando a contabilização da reprodução de certa concorrência entre as diferentes esferas governamentais, assim como a setORIZAÇÃO, desarticulação e desintegração das ações sociais e do trabalho no plano dos governos estaduais, municipais e federal.

Sem a articulação e integração das ações, o objetivo da inclusão social geralmente termina não sendo alcançado, pois dificilmente há condições de identificação plena das clientelas atendidas com um ou mais programas. Quando são assistidas por um determinado programa, não há integração com outro, o que inviabiliza a operacionalização sistêmica de uma estratégia de inclusão social, sem falar na ausência de políticas públicas para diversos segmentos sociais e economicamente excluídos.

Da mesma forma que uma cirurgia em determinado paciente exige a ação integrada de uma equipe (médico-cirurgião, anestesista, enfermeira, entre

6. Veja mais em Schmid et al, 1996; Martin, 1998; Carvalho e Barreira, 2001; Rico, 1998.

7. Sobre isso, veja mais em Montaño e Borgianni, 2000; Join-Lambert, 1997; Pochmann, 2002.

outros), a inclusão social constitui um processo com começo, meio e fim, que envolve a coordenação de múltiplas e transversais ações. Apenas o pagamento de uma bolsa de garantia de renda a uma família carente não permite, necessariamente, a plena inclusão, pois pode haver pessoas com problemas psicológicos, de saúde, de dependência química, de baixa escolaridade, além dos problemas de moradia, de transporte, de saneamento básico, dentre tantas outras condições de exclusão social. Assim, a oferta de uma ação governamental isolada não é suficiente para a ruptura do ciclo estrutural de pobreza no Brasil.

Nesse sentido, a promoção da intersectorização no conjunto dos programas governamentais poderia ser alcançada por meio de um comando único, garantindo maior êxito na gestão de ações multivariadas tanto no sentido horizontal de um mesmo nível de governo (saúde, educação, assistência, trabalho etc.) como no sentido vertical entre as várias esferas de governo (União, Estados e municípios). Como resultado imediato, obtém-se a drástica redução do custo meio de implementação e desenvolvimento das políticas públicas, permitindo fazer mais e melhor do mesmo recurso existente, ao mesmo tempo que torna o processo de inclusão social possível no Brasil.

Desse modo, com a constituição de um sistema único de gestão, capaz de operar descentralizadamente por meio de ações intersectorizadas, articuladas e integradas, o ciclo estrutural da pobreza poderia ser rompido efetivamente. E, assim, o País pode vir a seguir uma nova rota de inclusão social.

5

CONCLUSÕES

Conforme assinalado anteriormente, o Brasil não conseguiu alçar o estágio de sociedade salarial, não contando, portanto, com a estruturação do mercado de trabalho e com a instalação de uma distribuição secundária da renda. Mesmo durante o período de maior expansão econômica, entre as décadas de 30 e 70, com a forte expansão do emprego assalariado, permaneceu excluída uma parcela importante da população.

A partir de 1980, com o ciclo de estagnação da renda *per capita*, não apenas o movimento de estruturação do mercado de trabalho reverteu como se acentuou a concentração da renda nacional. Nesse cenário, a retomada sustentada do desenvolvimento econômico é fundamental, porém não suficiente. Torna-se necessário a construção de um sistema único de inclusão social com a reversão das prioridades, revisão de procedimentos e ampliação dos esforços de apoio à emancipação socioeconômica.

Referências

- AGLIETTA, M. *Regulación y crisis del capitalismo*. Madri: Siglo XXI, 1979.
- BARREIRA, M.; CARVALHO, M. *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: PUC, 2001.
- BEVERIDGE, W. *Full employment in a free society*. London: G. Allen & Unwin Ltd., 1944.
- BORGIANI, E.; MONTAÑO, C. *La política social hoy*. São Paulo: Cortez, 2000.
- CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- DRAIBE, S. As políticas sociais e o neoliberalismo. *Revista da USP*, São Paulo: USP, 1993.
- ESPING-ANDERSEN, G. *Les trois mondes de l'État-providence*. Paris: PUF, 1999.
- GIOVANNI, G. Sistemas de proteção social. In: OLIVEIRA, M. (Org.). *Reforma do Estado & Políticas de emprego no Brasil*. Campinas: IE/Unicamp, 1998.
- GORZ, A. *Miserias del presente, riqueza de lo posible*. Buenos Aires: Paidós, 1991.
- JOIN-LAMBERT, M. *Politiques sociales*. Paris: PSP, 1997.
- KALECKI, M. *Political aspects of full employment*. PQ, 4, 1943.
- MARTIN, G. *La dynamique des politiques sociales*. Paris: L Harmattan, 1998.
- MATTOSO, J. *A desordem do trabalho*. São Paulo: Scritta, 1995.
- OFFE, C.; HEIZE, R. *Economia senza mercato*. Roma: Riuniti, 1997.
- POCHMANN, M. *A década dos mitos*. São Paulo: Contexto, 2001.
- _____. (Org.). *Desenvolvimento, trabalho e solidariedade*. São Paulo: Cortez, 2002.
- _____. *O trabalho sob fogo cruzado*. São Paulo: Contexto, 1998.
- _____. *Políticas do trabalho e de garantia de renda no capitalismo em mudança*. São Paulo: LTr, 1995.
- RICO, E. *Avaliação de políticas sociais*. São Paulo: Cortez, 1999.
- SADER, E.; BORÓN, A. *As políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- SCHMID, G. et al. *International handbook of labour market policy and evaluation*. Cambridge: GBUP, 1996.
- SPOSATI, A.; FALCÃO, M. *Os direitos (dos desassistidos) sociais*. São Paulo: Cortez, 1989.
- VAN PARIJIS, P. *O que é uma sociedade justa?* São Paulo: Ática, 2002.

■ Tramitação

Recebido em 14/11/2002 e aprovado em 15/01/2003.