

SISTEMA ÚNICO DE INCLUSÃO SOCIAL

Marcio Pochmann

Nos países desenvolvidos, a sociedade salarial foi consolidada a partir do século XX, a partir de dois processos civilizatórios do capitalismo. De uma parte, a estruturação do mercado de trabalho permitiu a predominância dos contratos de emprego assalariado e, de outra, a constituição de uma distribuição secundária da renda nacional favoreceu a ampliação do rendimento do trabalho no excedente econômico.

Com isso, o modo de produção capitalista, pela primeira vez na História, possibilitou que determinados segmentos das classes trabalhadoras passassem a viver sem estarem subordinados à dinâmica das forças de mercado. Mais precisamente foram os casos de crianças e adolescentes com menos de 16 anos que puderam ficar afastados do mercado de trabalho para elevar a escolaridade, assim como doentes, deficientes físicos e mentais, idosos, entre outros.

Essa condição de contenção da dependência das forças de mercado somente se mostrou possível com a instalação de uma estrutura secundária de distribuição da renda, necessária para transgredir a 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, o capitalismo de consumo de massa foi atingido. O pleno emprego, a estabilidade ocupacional e a difusão do crédito foram elementos estratégicos das sociedades salariais modernas.

Nas economias não desenvolvidas, não

houve a constituição plena de sociedades salariais, dada a condição de estruturação incompleta do mercado de trabalho e da ausência de uma efetiva distribuição secundária da renda. No Brasil, verificou-se entre as décadas de 1930 e 1970 a presença de um ciclo virtuoso da industrialização nacional, acompanhado da rápida e descontrolada urbanização, o que permitiu haver um movimento rumo à estruturação do mercado de trabalho.

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 políticas sociais de garantia de uma certa cidadania regulada, e os excluídos, mais conhecidos como despossuídos do progresso econômico. Assim, o bolo cresceu sem distribuição justa da renda nacional gerada.

No período recente, a partir de 1981, a economia nacional registrou estagnação da renda *per capita* e forte oscilação na produção. Aliado a isso, o país passou pela implantação de um novo modelo econômico após 1990, quando o papel do Estado foi reformulado, seja na atuação como empresário (privatização do setor produtivo estatal), seja na regulação da concorrência intercapitalista (abertura comercial, produtiva, financeira e tecnológica) e do trabalho (desregulamentação das relações de trabalho e flexibilização do mercado de trabalho).

Nesse cenário, o mercado de trabalho apontou para o sentido de sua desestruturação (desemprego elevado, desassalaria-

mento das ocupações e ampliação do trabalho precário). Em contrapartida, algumas medidas de proteção social e de garantia de renda foram implementadas, como a ampliação da aposentadoria para o trabalhador rural e do seguro desemprego, o Estatuto da Criança e do Adolescente, a bolsa escola, entre outros.

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 um lado, 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.

De outro lado, 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 setorialização 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).

Dois condicionantes do atraso no enfrentamento da questão social precisam ser resolvidos: o padrão de financiamento e o nível de proteção social a ser assegurado a todos.

Embora não seja suficiente, o volume do gasto social alcança quantias não desprezíveis no Brasil.

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.

Nesse sentido, cabe lançar a proposta de constituição de um Sistema Único de Inclusão Social, à exemplo do já conhecido e exitoso SUS (Sistema Único de Saúde). Ele é capaz de compreender um conjunto amplo de ações verticais nas três esferas governamentais (união, estados e municípios), permitindo o desenvolvimento de um novo modelo de gestão de controle centralizado e execução descentralizada, com a intersectorialização, a articulação e a integração de um amplo e inovador conjunto das políticas públicas orientadas para o enfrentamento do complexo quadro da questão social no Brasil.

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 setorializado. Como exemplo, 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

A SUPERAÇÃO DO ATUAL MODELO DE POLÍTICA SOCIAL E DO TRABALHO EXIGE UMA INOVADORA METODOLOGIA DE AÇÃO GOVERNAMENTAL

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 sócio-educativas, exigências específicas de seleção, acompanhamento dos beneficiários, muitas vezes sem avaliação e monitoramento).

No Brasil, o chamado “custo meio” de implementação e desenvolvimento das políticas públicas varia, em média, de 38% 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 setorialização, desarticulação e desintegração das ações sociais e do trabalho no plano dos governos estaduais e municipais.

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 clientela atendidas com um ou mais programas. Quando são assistidas com 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 social e economicamente excluídos.

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, transporte, saneamento básico, entre 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 intersectorialidade 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.

Dessa forma, a constituição de um sistema único de gestão, capaz de operar descentralizadamente por meio de ações intersectorializadas, articuladas e integradas, o ciclo estrutural da pobreza passa a ser rompido efetivamente. E assim, o país pode vir a seguir uma nova rota de inclusão social.

Marcio Pochmann é professor licenciado do Instituto de Economia e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho (CESIT) da Universidade Estadual de Campinas, secretário municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade de São Paulo.