

Trabalho e renda no espaço pauperizado do território: notas introdutórias

Marcio Pochmann¹

Tem sido comum a apresentação de propostas gerais de geração de trabalho e renda sem a devida constituição de um diagnóstico que seja capaz de situar geograficamente a situação distinta de manifestação da pobreza. Muitas vezes, inclusive, a implementação de receita de caráter geral, especialmente em países de dimensão continental e enorme desigualdade socioeconômica, tende a ser de reduzida eficácia e efetividade no combate ao baixo rendimento, desemprego e ocupações precárias.

Por conta disso, estas notas introdutórias buscam, inicialmente, recolocar a dimensão da desigualdade do espaço pauperizado do território como centro da definição de políticas de promoção do trabalho e renda. Para isso, considera algumas medidas que apontam a heterogeneidade territorial que marca o Brasil de dimensões continentais.

Posteriormente, busca-se considerar ainda, a natureza do processo de exclusão social que tem no desemprego, a ocupação precária e a pobreza apenas uma parte integrante do fenômeno mais amplo de apartação social, econômica e política da população. Na terceira e última parte, trata-se de apresentar os três parâmetros principais de constituição de uma política integrada e matricial de inclusão social.

Sem dúvida, a temática do trabalho e renda ocupa o centro desta estratégia, que busca convergir para o estabelecimento da emancipação social, política e econômica da população excluída no plano local o eixo estruturante de um novo padrão de política pública.

¹ Professor do Instituto de Economia e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho da Universidade Estadual de Campinas

Mas tudo isso, contudo, dificilmente permitirá solucionar o conjunto das mazelas que atingem as populações excluídas no Brasil, sem que um projeto nacional de desenvolvimento esteja posto em curso.

Não se pode deixar de mencionar que o Brasil tem percorrido, nos últimos 26 anos, a trajetória do reduzido crescimento da produção e, por consequência, amargo uma perspectiva de regressão econômica sem comparação ao longo do seu período histórico republicano. Ao se concentrar na exportação de produtos de baixo valor agregado e reduzido conteúdo tecnológico, bem como prisioneiro da lógica da financeirização da riqueza, a capacidade de geração de trabalho e renda que sustente uma mudança estrutural no conjunto da população pobre e excluída tende a permanecer significativamente contida.

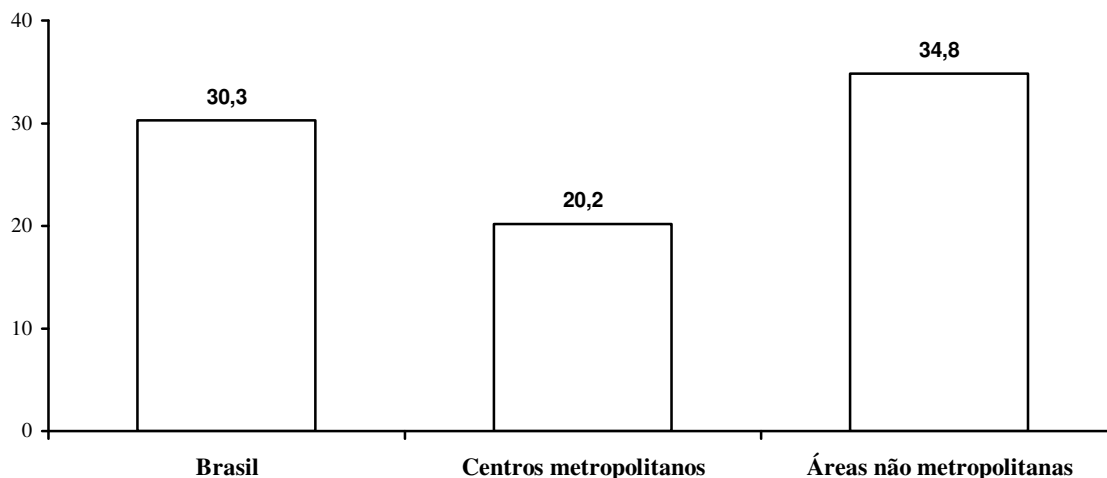
Da mesma forma, a situação relacionada à regulação do trabalho, que implica atenção às formas de contratação da mão-de-obra (formal ou informal), também dependem da interferência do governo central, uma vez que no plano local não há autonomia para alteração legal do padrão nacional de uso e remuneração dos trabalhadores. Apesar das limitações presentes ao pleno desenvolvimento nacional, cabe ao plano local uma oportunidade inédita para sustentar uma nova etapa de geração de trabalho e renda.

1. Trabalho e renda no heterogêneo espaço local

O Brasil possui a quinta maior população mundial que distribui desigualmente num país de dimensão continental. Do total de 184,4 milhões de habitantes estimados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), quase 1/3 residiam nos centros metropolitanos (57,8 milhões) e 126,7 milhões habitavam as áreas não metropolitanas (68,7%).

Se considerado somente o contingente de indivíduos com rendimento *per capita* de até meio salário mínimo mensal (R\$175,00), estimado em 55,8 milhões de pessoas na condição de pobreza absoluta, nota-se que 21% delas residem nos centros metropolitanos e 79% nas áreas não metropolitanas em pleno ano de 2005 (IBGE). Quando se relaciona o total de pobres com o conjunto da população chega-se à taxa de pobreza absoluta que se diferencia segundo a área geográfica.

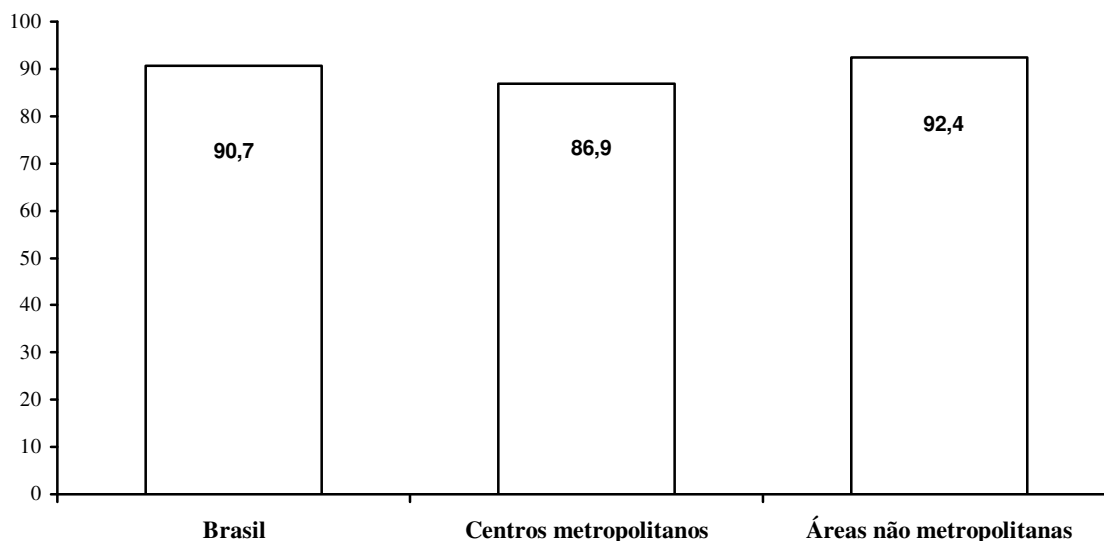
Gráfico 1 – Brasil: Taxa de pobreza absoluta (em %)



Fonte: IBGE- PNAD (Elaboração própria)

A partir desta realidade de desigualdade em termos de condições de vida e trabalho por área geográfica, não se pode deixar de mencionar a intensa mobilidade territorial que marca a dinâmica do Brasil. Em função disso, o país possui zonas de expulsão e atração populacional que afetam consideravelmente a condição de vida e trabalho das pessoas, especialmente aquelas na condição de pobreza.

Da mesma forma, percebe-se a diversidade da problemática da ocupação distribuída no território nacional. As regiões metropolitanas tendem a apresentar uma situação menos grave em termos do desemprego que os centros metropolitanos.

Gráfico 2 – Brasil: Taxa de ocupação (em % da PEA)

Fonte: IBGE- PNAD (Elaboração própria)

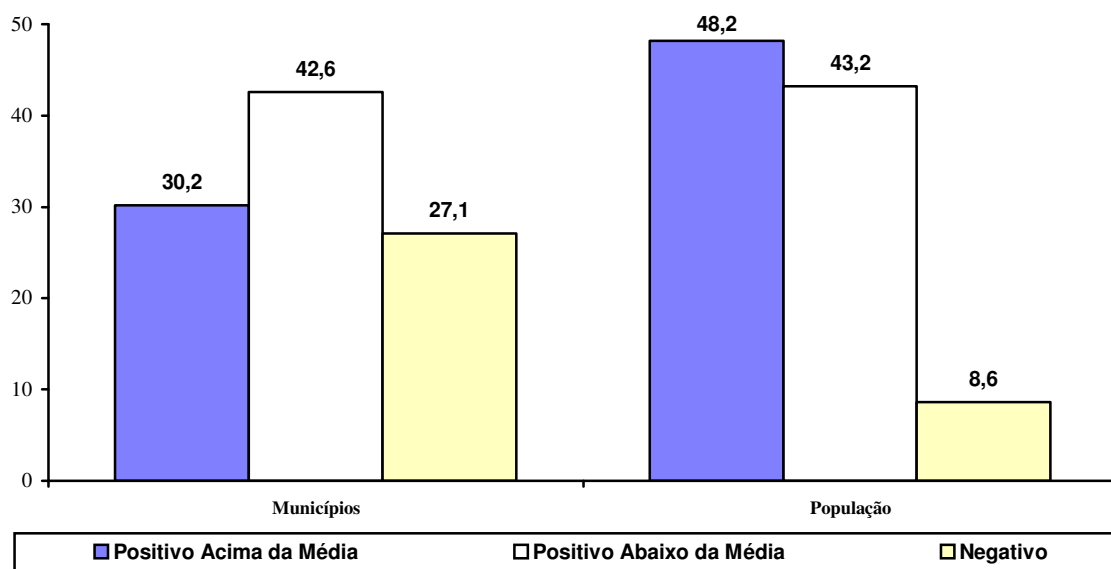
Apesar de apresentarem maior taxa de ocupação, as áreas não metropolitanas emitem, em geral, sinais de mais baixa qualidade no conjunto dos postos de trabalho. Isso porque as áreas não metropolitanas registram menos de 35% do total dos ocupados cobertos pelo sistema de proteção social e trabalhista, enquanto os centros metropolitanos possuem um a cada dois ocupados protegidos por direitos sociais e trabalhistas.

Ademais das diferenças em termos de renda e trabalho entre os brasileiros no território nacional, cabe também destacar as desigualdades que resultam da dinâmica demográfica para o conjunto dos 5,5 mil municípios do país. No caso dos municípios que perdem população (variação negativa entre entrada e saída de pessoas), percebe-se que eles correspondem a mais de $\frac{1}{4}$ do total das cidades do país, embora respondam por menos de 9% do conjunto da população.

Por outro lado, cerca de $\frac{1}{3}$ do total dos municípios brasileiros, que respondem por quase a metade da população,

apresentam crescimento demográfico intenso, superior à média nacional. Na situação intermediária, com expansão demográfica equivalente à média nacional, encontram-se uma pouco mais de 40% dos municípios, com correspondência quase equivalente no conjunto da população.

Gráfico 3 – Brasil: Distribuição dos municípios e da população segundo dinâmica demográfica (Total = 100%)

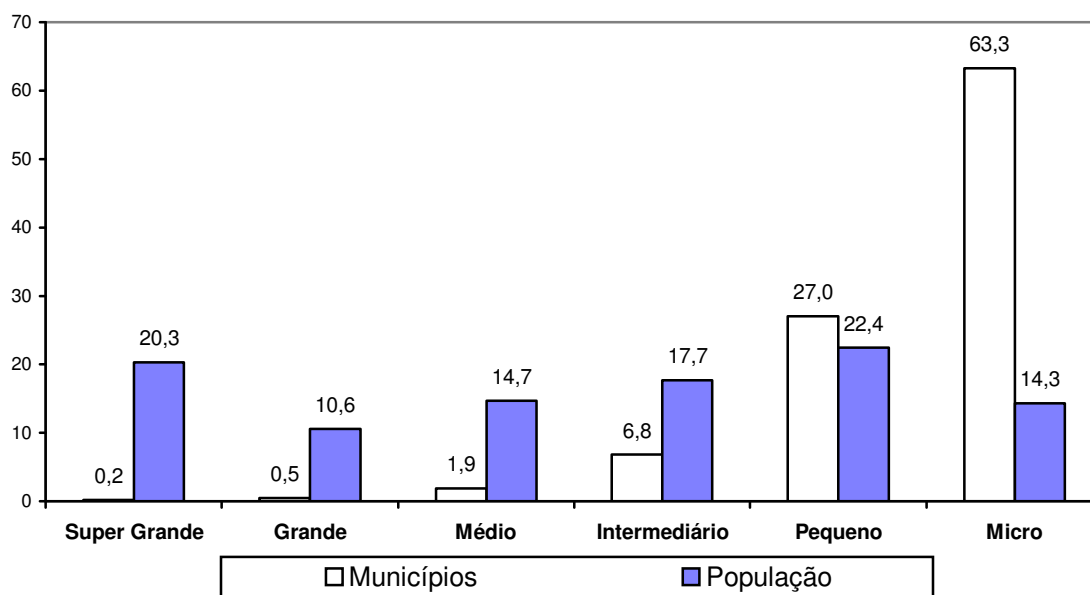


Fonte: IBGE – Censo Demográfico (Elaboração própria)

A desigualdade parece ser reforçada quando se considera a situação dos municípios por tamanho populacional. Apesar de representarem somente 0,7% do total dos municípios do país (5,5 mil), as cidades com mais de 400 mil habitantes (grandes e super grandes) respondem por 30,8% do total da população.

Na outra ponta, encontram-se os micro e pequenos municípios. Embora sejam responsáveis por mais de 90% do total das cidades do país, respondem por menos de 37% da população nacional.

Gráfico 4 – Brasil: Distribuição dos municípios segundo tamanho da população (em %)



Fonte: IBGE - Censo Demográfico (Elaboração própria)

Super grande = mais de 1 milhão de habitantes; grande = 400 mil a 1 milhão; média = 150 a 400 mil; intermediário = 50 a 150 mil; pequeno = 15 a 50 mil e micro – até 15 mil.

Se for considerada ainda a base predominante dos municípios, observa-se somente 12,5% deles possuem como atividade predominante a indústria, enquanto 29% têm como setor econômico principal a agropecuária. Em resumo, quase 59% do total dos municípios brasileiros apresentam o setor terciário como principal atividade econômica.

Por fim, cabe ainda mencionar a receita corrente municipal, pois dela depende parte importante das ações locais. No caso dos municípios considerados ricos, que se encontram nos dois primeiros decis da distribuição da receita corrente das administrações locais, o valor em 2005 foi de R\$1.509,00, enquanto para os municípios pobres, que se encontram nos dois últimos decis da distribuição, a receita corrente *per capita* era de R\$495,00. Já os municípios de receita corrente *per capita* média, que representam o quinto e o sexto decil da distribuição, o valor foi de R\$848,00 em 2005.

Não obstante o contexto nacional demarcado pela heterogeneidade da renda e trabalho no espaço local, deve-se ainda observar o curso do processo de exclusão que também incide sobre a natureza das políticas de desenvolvimento local. Quando se trata de atenção à geração de trabalho e renda, convém não perder de vista a situação da exclusão social no Brasil.

2. Processo de exclusão social e espaço local

O Brasil é referência mundial quando se trata de relacionar riqueza com pobreza. Na maior parte das vezes, utiliza-se a desigualdade de renda como expressão da distancia que separa um seleto grupo de ricos - com acesso à praticamente tudo em termos de consumo - de uma grande massa de pobres.

Todavia, o termo desigualdade de renda tem capacidade limitada para explicitar, no Brasil, a complexidade que diz respeito às múltiplas relações existentes entre riqueza e pobreza e suas formas de manifestação no espaço territorial. É justamente por isso que o conceito de exclusão social vem sendo crescentemente adotado para procurar dar conta de um fenômeno que se processa de maneira cada vez mais complexa, principalmente quanto mais se privilegia a dimensão espacial.

Mas isso não significa a associação pura e simples do reconhecimento da existência de exclusão por oposição tão somente à condição de inclusão social no território. Embora seja verdadeiro o pressuposto da polaridade entre a exclusão e inclusão, deve-se considerar o fato que na história da sociedade humana, a igualdade não tem sido algo recorrente nem mesmo em comunidades primárias.

Sabe-se que a exclusão social resulta de um processo simultaneamente combinado e desigual com a inclusão. Ou seja, o

desenvolvimento de um país tende a produzir tanto as condições necessárias para a inclusão social como para a exclusão. No caso brasileiro, a dimensão mais simples da manifestação da exclusão social pode ser identificada pela diferenciação entre famintos e bem alimentados, escolarizados e analfabetos, rendimentos altos e baixos, cidadãos negros e brancos, entre outros variáveis a serem selecionadas. Os segmentos sociais tradicionalmente excluídos são conhecidos como despossuídos pelo modelo econômico que predominou entre 1930 e 1980, responsável pela transformação do Brasil de uma situação equivalente a de uma grande fazenda, ainda no começo do século 20, para o estágio de oitava economia mundial no final da década de 1970.

Não obstante os enormes avanços econômicos ocorridos, o país deixou de realizar as reformas civilizadoras do capitalismo, o que impossibilitou o enfrentamento pleno dos problemas associados à concentração da riqueza e à exclusão social. Com a evolução brasileira, o país incorporou rapidamente novas realidades sociais impostas pela força da industrialização e urbanização, implicando necessidades humanas adicionais ao modo pretérito de vida.

Em função disso, a manipulação de critérios mais simplistas com estar ou não alimentado, ter ou não alfabetização e possuir ocupação com rendimento adequado passaram a se mostrar insuficiente para dar conta do processo mais amplo da exclusão. Também se tornou inadequado apenas a indicação quantitativa de acesso à educação, trabalho, renda, moradia, transporte, informação, entre outros, necessitando acoplar a noção de qualidade do acesso à informação e aos bens e serviços públicos, especialmente do ponto de vista de cada local do território espacial.

Dessa forma, a simples constatação a respeito do direito ao acesso e o poder ter acesso efetivo a um bem ou serviço deixou de

ser indicativo suficiente para a compreensão da condição de superação da exclusão social. Constatase que o fenômeno da exclusão transformou-se drasticamente, deixando de se manifestar apenas nos tradicionais segmentos sociais que se encontravam na condição de despossuídos para avançar no estágio daqueles estratos sociais que algum dia já estiveram incluídos socialmente.

Em síntese, o processo atual de exclusão social passa a reunir tanto segmentos sociais deserdados de alguma condição de vida digna, em que numa situação anterior encontrava-se com um emprego adequado e com renda decente, mas que agora convivem com o desemprego ou sem renda, como os estratos sociais tradicionalmente despossuídos de uma situação previa de inclusão, sem terem anteriormente tido acesso, por exemplo, a um emprego decente, quando não, em geral, na situação de marginalização territorial. Também aparecem cada vez mais constantemente os novos apartados do acesso aos bens e serviços oriundos das novas tecnologias. Sem o aprendizado das novas linguagens e o distanciamento do uso do microcomputador, parte dos brasileiros fica de fora do que pode ser identificada como sociedade do conhecimento.

Certamente a evolução socioeconômica nacional desde 1980 no Brasil, que combinada a baixa expansão da produção com a inserção passiva e subordinada na globalização, contribui para a difusão de mais ampliada do processo de exclusão social. Mesmo os segmentos sociais com maiores níveis de escolaridade que se encontram nos grandes centros urbanos são ameaçados, cada vez mais, pela exclusão do desemprego de longa duração e da grave violência.

Quando se reúne um conjunto de indicadores econômicos e sociais, como o realizado pelo livro *Atlas da Exclusão Social no Brasil*

(Cortez, 2003) para o conjunto dos municípios brasileiros, consegue-se observar o desenho geográfico da exclusão nacional. Constata-se que apenas 26% dos brasileiros vivem em áreas que podem ser associadas às ilhas de inclusão social, que se encontram rodeados pelo mar revolto da exclusão social que absorve, em maior ou menos grau, a parcela restante da população.

Dentre desse contexto, a dimensão territorial passa a ser um atributo fundamental não apenas e tão somente na identificação da exclusão social, mas, sobretudo, para a implementação de políticas sociais de novo tipo no Brasil. Sobre isso, aliás, cabe destacar o enfoque local, com espaço privilegiado para a construção e implementação de ações que contribuam para romper com a lógica espacial territorial de reprodução da exclusão.

Nesse sentido, toda investigação a respeito da desigualdade e exclusão social no Brasil precisa incorporar também a questão do espaço local. Sem esse pressuposto, qualquer pesquisa que se proponha a realizar um diagnóstico, propor ações, monitoramento e avaliação de políticas públicas pode conter apenas parte da realidade.

3. Saída nacional e espaço local para geração de trabalho e renda

As oportunidades de o Brasil constituir um novo projeto de desenvolvimento dependem da decisão nacional. Mas os mecanismos de gestões públicas necessárias à fundamentação do trabalho não mais como obrigação e sim como conseqüência do curso das opções realizadas no plano local.

A abordagem tradicional da política pública no país enfatiza a proteção de parcela do trabalho assalariado formal, orientando o gasto público para ações, em geral, de naturezas clientelistas e paternalistas, responsáveis pela condenação da população

pauperizada ao trabalho como obrigação pela sobrevivência. Diferentemente disso, a implantação de uma estratégia de inclusão social deve se fundamentar-na concepção de, pelo menos, três parâmetros principais.

De um lado, tem importância a condução de uma espécie de choque redistributivo no plano local, capaz de oferecer à população mais pobre a oportunidade de, temporariamente, libertar-se da condição de prisioneira do curtíssimo prazo pela sobrevivência, para, então, abrir a possibilidade da emancipação social, política e econômica. Nesses termos, ainda que restrita ao plano local, encontra-se em curso um conjunto de experiências que apontam na perspectiva do trabalho como consequência, que se distancia muito da visão ultrapassada de trabalho como obrigação (condenação ao trabalho pela sobrevivência).

Simultaneamente, destaca-se, por outro lado, o papel das ações de educação e cidadania direcionadas à emancipação social e política. E, por fim, todas as tarefas direcionadas ao apoio ao desenvolvimento local, conforme apresentado a seguir.

3.1 Choque distributivo

O choque redistributivo nas famílias de pobreza extrema deve representar uma potente porta de entrada da estratégia de inclusão social. Por intermédio de medidas direcionadas à garantia de renda deve-se procurar atender às distintas condições de pobreza, tendo segmentos etários específicos tratamentos diferenciados.

Da população mais excluída, que se encontra prisioneira da estratégia de sobrevivência de curto prazo, deve ser preferencialmente a mais beneficiada. Sem a garantia temporária de renda, esse segmento social dificilmente teria condição de abandonar

a já consolidada obrigação do trabalho pela sobrevivência, que compromete a maior parte do tempo de vida.

Ao garantir temporariamente a complementação de renda assegura-se o ingresso do segmento mais excluído da população na estratégia de emancipação social, política e econômica. No caso das famílias de baixa renda, pode-se diferenciar o segmento de 0 a 15 anos de idade, da situação dos jovens de baixa renda e desempregados, com idade entre 16 e 29 anos. Esses dois segmentos estão vinculados diretamente à educação, na medida em que as medidas devem garantir temporariamente renda associada à ampliação da escolaridade e ao envolvimento com atividades comunitárias, resultando na postergação possível do ingresso no mercado de trabalho e na melhor preparação para o trabalho como consequência.

Para as faixas etárias acima de 20 anos deveriam existir ações direcionadas à reinserção no mercado de trabalho com alternativas de geração de trabalho e renda. Devem ser ações que se direcionem aos desempregados de longa duração e de baixa renda na faixa etária de 21 e 39 anos de idade, enquanto aos desempregados de baixa renda com 40 anos e mais de idade o método de inclusão pode ser distinto. Ambos, no entanto, devem visar a combinação da garantia temporária de renda com a formação para a geração de trabalho e renda assalariada, autônoma, empreendedora e em atividades comunitárias.

3.2 Educação e cidadania

A partir da garantia de renda e de uma capacitação em atividades comunitárias, deve-se buscar valorizar o protagonismo, o pertencimento e o empoderamento social dos segmentos pauperizados da população. Ao mesmo tempo, o esforço do poder

público municipal direciona-se também ao oferecimento de condições próximas das verificadas somente nas classes de renda média e alta, que podem financiar a formação de seus filhos por mais tempo, permitindo que ingressem no mercado de trabalho suficientemente preparados para ocuparem as melhores vagas disponíveis.

Dessa forma, o público beneficiário tem, neste segundo parâmetro de política pública de inclusão social, a oportunidade de construir a sua emancipação social, política e econômica, que depende fortemente da educação e da cidadania. Assim, os beneficiados das ações direcionadas à promoção do choque distributivo devem ser estimuladas à buscarem incorporar conhecimentos básicos (alfabetização, economia doméstica e orçamentária, saúde e higiene, entre outros), adicionados à possibilidade da escolha de formação específica, após o acesso aos módulo básico de conhecimento geral (ética, cidadania e cultura política e econômica).

No caso do módulo de conhecimento específico, ressalta-se a ênfase nas áreas de aprendizagem em empreendedorismo coletivo e individual, em capacitação profissional para o trabalho assalariado ou autônomo e em atividades comunitárias. No caso dos beneficiários que precisam de apoio financeiro para montagem do negócio, compra de equipamentos, vestimenta, entre outros, deveria estar acoplado a uma sistemática de micro-crédito e acompanhamento de assessoria técnica de desenvolvimento de negócios.

3.3 Horizonte da emancipação

Na perspectiva de uma política integrada e matricial de inclusão social, capaz de viabilizar a emancipação social, política e econômica da população excluída, ganham importância as medidas direcionadas ao apoio ao desenvolvimento local, especialmente nas

regiões em que se encontram os beneficiários atendidos pelo primeiro e segundo parâmetro considerados estratégicos. O objetivo deste terceiro parâmetro é o de procurar transformar os locais de moradia e de possível exercício de trabalho, diante da possibilidade da reorganização geográfica das atividades produtivas e de novas formas de reinserção no mercado de trabalho.

Ao mesmo tempo, também faz parte o apoio à reestruturação empresarial, com forte ênfase no desenvolvimento das cadeias produtivas intensivas de mão-de-obra e geradoras de negócios, capazes de absorverem maior parcela de beneficiários dos programas sociais e trabalhistas de redistribuição de renda e de educação e cidadania. Para isso é fundamental a constituição de uma rede de intermediação de trabalho e de negócios que se originaram a partir da passagem dos beneficiários pelas medidas voltadas à redistribuição de renda e emancipação.

A articulação com o setor produtivo é fundamental, além da operacionalização de uma rede de disponibilização de vagas para que possam ser encaminhados os beneficiários capacitados para uma atividade empreendedora, assalariada, autônoma e comunitária. Por conta disso, o apoio ao desenvolvimento local deve procurar articular e integrar o conjunto de atores relevantes da cidade com os beneficiários da política de inclusão social.

A constituição de Fóruns de Desenvolvimento Setorial pode contribuir para envolver, na forma tripartite, atores empresariais, trabalhadores e universidades para ampliação de setores produtivos como têxtil, móveis, cargas, entre outros. Com a capacitação ocupacional técnica e gerencial dos negócios, elevam-se os padrões de competitividade e incorporam-se novas tecnologias, estimulando a contratação de beneficiários das medidas de política de inclusão social.

Da mesma forma, a formação de Fóruns de Desenvolvimento Local podem também colaborar para o envolvimento da sociedade civil organizada nas mais distintas regiões geográficas da cidade, valorizando o empoderamento dos segmentos excluídos em torno da constituição de uma agenda popular de desenvolvimento local. A partir disso, o poder local passa a ter condições de incorporar na agenda governamental, a gestão das propostas definidas especialmente pelos fóruns locais.

Considerações finais

Por muito tempo no Brasil, a população excluída tem sido recorrentemente usada como uma espécie de massa de manobra pelas elites dirigentes, não interessando, portanto, a adoção de políticas públicas capazes de romper com o circuito da dependência, do clientelismo e do paternalismo político. A estratégia de inclusão social do município de São Paulo partiu do pressuposto de que sem a emancipação política, social e econômica da população excluída, todo o avanço seria contido, sobretudo quando é perseguida, no plano local, a perspectiva do trabalho como consequência de decisões públicas e privadas pretéritas.

Por isso, interessou apresentar brevemente a estratégia paulistana de inclusão social, especialmente no que diz respeito aos impactos constatados na população-alvo. A autonomia dos beneficiados para se manifestar, assim como a inclusão nos fóruns de desenvolvimento local, era um desafio a ser enfrentado, com vistas a alcançar a condição de emancipação social, política e econômica.

O muito que foi feito até o momento parece ser enobrecedor, entretanto, somente a sua continuidade e extensão nos planos estadual e federal poderão consistir numa etapa superior em termos de enfrentamento do processo de exclusão social, que tem

como concepção a busca do trabalho como conseqüência. É nesse sentido que o trabalho pode passar a ser menos uma obrigação a que praticamente toda a população pauperizada esta condenada, para se transformar numa conseqüência de um novo projeto de desenvolvimento nacional, bem como de um novo padrão de política pública compromissada com a emancipação social, política e econômica.

Em pleno limiar da sociedade do conhecimento, o Brasil tem diante de si uma oportunidade histórica singular para avançar na conformação de uma nação justa, democrática e menos desigual. O abandono da concepção conservadora e ultrapassada do trabalho como obrigação pela sobrevivência constitui parte fundamental de uma nova realidade que a transição para a sociedade pós-industrial permite atingir. Os três parâmetros gerais de condução de uma estratégia de inclusão social indicam uma nova perspectiva de geração de trabalho e renda como conseqüência privilegiada do protagonismo local.