

EFETIVAÇÃO DE DIREITOS, NOVAS INSTITUCIONALIDADES E EXIGÊNCIAS DE COORDENAÇÃO: O CASO DA INCLUSÃO PRODUTIVA

Ronaldo Coutinho Garcia*

1 INTRODUÇÃO

A atual situação socioeconômica e político-institucional do país resulta de consideráveis avanços conseguidos nestas dimensões, principalmente nos últimos dez anos, ao mesmo tempo que evidencia limites para se prosseguir fazendo uso dos mesmos recursos, instrumentos e linhas de ação, caso se queira acelerar os processos de transformação em curso.

A administração pública está submetida a excessiva segmentação setorial e funcional. A compartimentada tecnoburocracia estatal padece de conhecimento ultraespecializado impeditivo do processamento de problemas complexos, estes sempre de natureza multissetorial. São graves e amplas as lacunas ou restrições da nossa base jurídico-legal. Os mecanismos de cooperação interfederativa apresentam falhas cada vez mais grosseiras (por tratarem igualmente os desiguais, com convênios anuais, normas técnico-administrativas impraticáveis, composição de recursos inalcançáveis etc.). Tudo a impedir maior rapidez, eficiência e eficácia no enfrentamento de graves problemas que atingem amplos segmentos da sociedade e da economia nacionais.

É preciso reconhecer que o aparato institucional e organizacional do Estado brasileiro não foi concebido, ou construído ao longo da história, para produzir equidade, difundir o acesso a direitos, democratizar a economia. Ou seja, não foi desenhado para alcançar os setores subalternos e inferiorizados da estrutura social. Ao contrário, dispõe de poderosos meios para mantê-los a distância. Acréscimos foram feitos, de forma inorgânica, em tal aparato, tentando dotá-lo de capacidade e capilaridade para voltar-se aos referidos setores sociais. Os resultados conseguidos não são alvissareiros. São muitas as ações com as características seguintes: insuficiência de cobertura; morosidade e inoportunidade; ineficiência, malversação de recursos públicos; superposição e ausência de complementaridades; e outros traços indesejáveis.

Por tudo isso, é necessária a construção de novas capacidades estatais para, mais do que se manter o atual ritmo, dar-se um salto de qualidade e intensidade no processo de construção de uma sociedade mais igualitária, de uma ampla e ativa cidadania, de uma economia mais democrática, dinâmica e sustentável, de uma nação mais coesa. No curto espaço deste artigo se tentará, focalizando-se as ações de promoção da inclusão produtiva, apontar um caminho trilhável.

2 AVANÇOS RECENTES

O governo Lula combateu, desde seu início e com reconhecido sucesso, diversas tendências nefastas que infelicitavam o povo brasileiro, retiravam-lhe a autoestima, faziam-no descrente do país, impediam-no de ter esperança em um futuro melhor.

* Técnico de Planejamento e Pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. Endereço eletrônico: ronaldo.garcia@ipea.gov.br.

Um dos exemplos cabais desses êxitos evidentes é a criação de 15 milhões de novos empregos formais, entre 2003 e 2010, invertendo uma trajetória de desemprego crescente ou estabilizado em elevado nível que vigorava desde o início da década de 1990.¹

A combinação desse movimento com a valorização do salário mínimo – e a consequência positiva sobre os benefícios assistenciais, trabalhistas e previdenciários –, a criação e expansão do Programa Bolsa Família (PBF), a ampliação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), a implantação do programa Minha Casa, Minha Vida, entre várias outras iniciativas importantes, fez com que se reduzisse fortemente a pobreza.

Esse conjunto convergente e sinérgico de ações propiciou que, desde 2003, quase 20 milhões de brasileiros saíssem da miséria. Passar a viver de forma digna, estar seguro da obtenção de renda suficiente para satisfação das necessidades básicas, ter acesso a mecanismos e serviços de proteção e promoção social é alcançar um novo patamar de cidadania.

A redução da pobreza vem contribuindo decisivamente para a significativa queda da desigualdade. Aferida pelo índice de Gini, esta redução se dá em ritmo mais rápido do que a ocorrida durante os melhores anos do Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos. Como resultado, em apenas sete anos (de 2002 a 2009) a queda total do Gini brasileiro, próxima de 10%, é superior à que foi alcançada em quase todos os países desenvolvidos. O expressivo progresso brasileiro na diminuição da pobreza extrema contou, por sua vez, com decisiva contribuição do aumento na abrangência e do valor médio das transferências de renda oriundas do governo federal.

Na Europa e na América do Norte, essa melhora nos indicadores de desigualdade e de pobreza deveu-se, principalmente, ao maior acesso a empregos decentes e com salários melhores. Em contraste com o que ocorreu nos países desenvolvidos, no Brasil a redução da pobreza depende consideravelmente de programas governamentais de transferência de renda. O trabalho assalariado protegido pelas regras da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), embora importante, ainda não é o principal fator de inclusão cidadã – o que, infelizmente, torna o processo de redução das desigualdades menos seguro, no longo prazo. Uma das explicações fundamentais do sucesso dos países desenvolvidos é que, com forte apoio estatal, foi possível estabelecer uma vigorosa sinergia entre a inserção produtiva (como produtores independentes, economia familiar, cooperativas e empresas sociais) de parcela dos trabalhadores fora do mercado de trabalho (assalariado) da economia, o aumento da produtividade que esta inserção propicia e os estímulos que gera para o setor capitalista majoritário.

3 A NECESSIDADE DE INOVAR

No caso brasileiro, verifica-se que, das 50 milhões de pessoas em idade ativa inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), apenas 6 milhões, em algum momento no período entre 2004 e 2008, estiveram inseridas em empregos formais. Um pequeno número destes indivíduos esteve na formalidade por todo o período, enquanto a grande maioria dos 6 milhões citados entrou e saiu do mercado de trabalho formal, evidenciando a vulnerabilidade a que estão expostos na ausência de políticas específicas para promover sua inclusão produtiva. As informações disponíveis indicam que o tempo médio de permanência (11 meses) no emprego formal dos beneficiados pelo Bolsa Família equivale a 17% do tempo dos demais trabalhadores com carteira assinada (média de 62 meses).

1. Todos os dados e informações aqui apresentados estão devidamente trabalhados e referenciados em: GARCIA, R. C. *et al.* O direito ao trabalho e a necessidade de uma política nacional de inclusão produtiva. *In*: Fome Zero: uma história brasileira. Brasília: MDS, 2010. vol. 2, p. 265.

Os cruzamentos dos dados do CadÚnico com a Relação Anual de Informações Sociais (Rais), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), permitem sugerir que, mesmo sob crescimento rápido, a economia absorveria apenas 500 mil cadastrados adicionais por ano. Vale dizer que levaríamos muitas décadas para incluir produtivamente todos os inscritos no CadÚnico em idade ativa. Deve-se ressaltar que cerca de 65% dos inscritos no cadastro recebem o Bolsa Família.

Posto isso, fica evidenciado que a intensificação do nosso virtuoso processo de redução da pobreza e das desigualdades sociais requer a adoção de medidas que potencializem a incorporação de mais brasileiros à produção de bens e serviços e, portanto, à renda monetária duradoura fruto do trabalho.

Tal se faz necessário porque o mercado de trabalho no Brasil ainda funciona com alto nível de desemprego – em torno de 11%, nas regiões metropolitanas e no Distrito Federal, segundo a metodologia da Pesquisa de Emprego e Desemprego do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos/Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (PED – Dieese/Seade), mesmo após vários anos de elevado crescimento do emprego formal. Além disso, em torno de 40% da população ocupada encontram-se na informalidade, não conhecendo a proteção decorrente da legislação trabalhista e previdenciária.

Ademais, a alta rotatividade no mercado formal é fator de rebaixamento salarial e retira condições competitivas das empresas, ao impedir a consolidação de conhecimentos e dificultar a inovação.

Desse modo, percebe-se que não será apenas pelo ingresso no mercado formal de trabalho que os beneficiados pelo Bolsa Família ou, mais amplamente, os inscritos no CadÚnico em idade ativa e aptos ao trabalho serão incluídos produtivamente.

A percepção do problema impôs a atuação do governo, porém não se alcançaram os resultados necessários e possíveis para o Brasil, conforme demonstram os números apresentados. Foi exatamente nas áreas urbanas, onde se concentra a maior quantidade de famílias pobres, que os avanços para gerar inclusão produtiva obtiveram menos sucesso relativo e onde há maior carência de instrumentos e ações massivas e eficazes.

Por seu turno, a Constituição Brasileira reconhece, no Artigo 6º, *o trabalho como direito social*. Todos os incisos do Artigo 7º são dedicados aos direitos do trabalhador assalariado, não prevendo formas outras para o exercício do trabalho produtivo que não sob o contrato de compra e venda de força de trabalho. O seu *caput*, no entanto, deixa aberta a possibilidade de se ir além da proteção ao trabalho assalariado, quando dispõe: “São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, *além de outros que visem à melhoria de sua condição social*” (grifo nosso).

4 UM CAMINHO TRILHÁVEL

Adotando-se o conceito de inclusão produtiva como todo *processo conducente à formação de cidadãos integrados ao mundo pelo trabalho, tendo como perspectiva proporcionar-lhes autonomia para sobreviver com dignidade sustentável*, estar-se-á avançando na realização do direito ao trabalho e se reconhecendo a necessidade de viabilizar outras formas que não a do assalariamento, como condição para que o país supere a miséria que sacrifica milhões.

Ao trazer a erradicação da pobreza extrema para o centro da estratégia de desenvolvimento nacional, a presidente da República aponta para a necessidade de serem concebidas ações de inclusão produtiva potentes e abrangentes, voltadas prioritariamente para as áreas urbanas, que concentram a maior parcela da população miserável.

Um primeiro passo é reconhecer as outras relações de produção existentes, que não apenas o assalariamento, conforme discriminado a seguir.

- 1) O enorme número de produtores independentes de bens e serviços, que vivem e trabalham precariamente nas cidades, sem qualquer apoio do poder público: os biscateiros, os “que fazem de tudo um pouco”, os que muito trabalham e quase nada ganham.
- 2) A economia familiar urbana que, diferentemente da agricultura familiar, é negativamente discriminada: por não ser legal e institucionalmente reconhecida; não ter acesso diferenciado ao crédito; na comercialização de seus produtos; e em virtude da inexistência de assistência técnica a ela dirigida, entre muitas outras discriminações.
- 3) Os milhares de empreendimentos autogeridos ainda batalham por reconhecimento e pelos mesmos direitos dos empreendimentos privados tradicionais e, conseqüentemente, pelo acesso aos mecanismos de promoção e apoio.

Enfrentar essa realidade é criar o potencial de incluir produtivamente, no mínimo, algo em torno de 10 milhões de inscritos no CadÚnico em idade ativa e aptos a trabalhar. Eles e suas famílias conformam parte significativa do contingente dos considerados em pobreza extrema. Estes brasileiros, vivendo nas periferias das grandes cidades, reclamam uma intervenção do poder público que tenha a natureza de um grande PRONAF urbano, ao lado da rápida universalização com elevada qualidade dos serviços de educação, saúde e assistência social.

O que se requer, portanto, é uma política nacional de inclusão produtiva, voltada prioritariamente a apoiar os trabalhadores urbanos muito pobres, o que se coaduna com a vontade social e política expressa na Carta Maior de avançarmos em assegurar o direito ao trabalho digno.

Uma política nacional de inclusão produtiva deve superar as principais dificuldades que os trabalhadores não assalariados enfrentam em uma economia de mercado com as características da nossa, quais sejam: o não reconhecimento de outras formas de produção portadoras de direitos; a inexistência de um serviço de inclusão tecnológica, assistência técnica e extensão urbana capaz de lidar com as especificidades dos empreendimentos produtivos dos setores populares; a insuficiência de linhas de financiamento a eles apropriadas; os obstáculos para o acesso aos mercados, inclusive os institucionais.

As condições estão maduras para a proposição de uma lei que crie uma política nacional de inclusão produtiva, com o estabelecimento de conceitos, princípios e diretrizes para a inclusão produtiva, a formalização de outras relações de produção (produtor independente, economia familiar urbana, empreendimentos autogeridos), a instituição do Sistema Nacional de Inclusão Tecnológica e Extensão Urbana (Sinteur), a criação de linhas de crédito à semelhança das concedidas pelo PRONAF aos agricultores familiares, e a utilização organizada e integrada das compras públicas como poderoso mecanismo de fomento e promoção.

Dos instrumentos de política acima indicados, é preciso empenho para a instituição do Sinteur, pois se trata, fundamentalmente, de estabelecer canais de coordenação e integração entre as universidades federais, os institutos federais de educação, ciência e tecnologia, os institutos e empresas públicas de pesquisa científica e tecnológica para que possam, pelas suas áreas de extensão, levar o apoio multidisciplinar necessário à afirmação econômica dos empreendimentos produtivos inclusivos.

Necessária também será a organização de um cadastro de empreendimentos inclusivos, sob a responsabilidade compartilhada dos ministérios do Trabalho e Emprego, do Desenvolvimento, Indústria e

Comércio Exterior (MDIC), do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), como condição para o acesso aos instrumentos de política referidos.

De igual maneira, considerável esforço organizativo será demandado para a construção das sinergias possíveis entre os grandes investimentos públicos e os investimentos privados com financiamento público e as iniciativas de inclusão produtiva nas regiões que os hospedam. Aqui, tratar-se-á de produzir as melhores informações com a maior antecedência possível, de modo a permitir a preparação das regiões receptoras para que possam fazer o máximo aproveitamento das oportunidades surgidas. E de construir os instrumentos de coordenação interfederativa e os arranjos provedores de governança territorial na área de influencia destes empreendimentos.

Evidentemente, trata-se de uma proposta razoavelmente complexa, de natureza multissetorial e interfederativa, exigindo um modelo operacional sofisticado. Uma proposta a ser coordenada por instância superior do aparato governamental, com grande capacidade negociadora e detentora de poderosos mecanismos de gestão estratégica. Todavia, algo perfeitamente construível a partir do estágio institucional e organizacional em que o país se encontra.

É cabível a expectativa de que sejam geradas milhões de novas ocupações produtivas, absorvendo porção majoritária dos que se encontram na base da pirâmide social brasileira, em particular os inscritos no CadÚnico aptos ao trabalho. Afirma-se aqui a elevada viabilidade de acabarmos com a pobreza extrema, mediante a formação de cidadãos capazes de sustentadamente produzirem os meios necessários à vida com dignidade.

Para que todo esse potencial se realize, todavia, exige-se um grande e organizado esforço de produção de inovações institucionais, de construção e coordenação de novas capacidades estatais e de apoio ao surgimento de novos sujeitos de direito. Mas, tanto aqui, em outros tempos, como em outras terras, este foi o roteiro seguido para o desenvolvimento nacional.
