

# Desenvolvimento e inclusão social

**A** pobreza e a desigualdade social na América Latina é um tema de preocupação crescente entre gestores sociais, dirigentes de empresas e instituições sensíveis às suas nefastas conseqüências. Em geral é apontado que uma das soluções para o problema é a combinação de desenvolvimento econômico com desenvolvimento social. O artigo a seguir é a reprodução de uma coletânea de textos patrocinada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento que discute a necessidade da criação de uma agenda social e econômica ampla focada no problema da inclusão.

por José Antonio Ocampo ONU

Durante muitos anos, alguns países europeus combinaram altos níveis de desenvolvimento econômico com padrões elevados de igualdade social. A União Européia é também o mais notável – e talvez o único – caso de um processo de integração que colocou a coesão social no topo de sua agenda, mais recentemente na Cúpula de Lisboa, no ano 2000.

Os conceitos de exclusão e inclusão social ressaltam a forma pela qual os benefícios do desenvolvimento, as redes de interação social e a participação política são distribuídos de maneira desigual. O enfoque multidimensional desses conceitos e sua ênfase nos processos social, político e econômico são inovações bem-vin-

das na análise da desigualdade social e na formulação de políticas econômicas e sociais. Isso posto, um simples fato deve ser destacado: na América Latina, a exclusão social se manifesta mais claramente na desigualdade persistente na distribuição de renda, o que leva a uma pobreza pior do que sugere o nível de desenvolvimento da região. Tem havido poucos sinais de avanço nas últimas décadas, e até mesmo francos retrocessos.

**Na América Latina, a exclusão social se manifesta mais claramente na desigualdade persistente na distribuição de renda, o que leva a uma pobreza pior do que sugere o nível de desenvolvimento da região.**

A essa dimensão social dominante da exclusão agregam-se dimensões étnicas, refletidas no reconhecimento insuficiente dos direitos culturais dos povos indígenas e nos altos níveis de pobreza da população afrodescendente. Há também dimensões de gênero. A lenta inclusão da mulher no mundo do trabalho e do poder político, em que pesem os avanços educacionais, e os papéis injustos atribuídos à mulher no lar são as principais manifestações da desigualdade de gênero. Entretanto, não obstante a importância dessas dimensões étnicas e de gênero, o enfoque aqui recai sobre o fator dominante: a pobreza e a desigualdade na distribuição de renda, que indicam a necessidade de uma agenda econômica e social abrangente.

**Tendências desde 1980.** A pobreza aumentou rapidamente na América Latina durante a “década perdida” dos anos 1980, tendo posteriormente experimentado uma redução gradual com a recuperação econômica ocorrida no período de 1990 a 1997. Mas esse avanço foi novamente interrompido durante a “meia década perdida” que se seguiu à crise da Ásia. O que é pior, a pobreza relativa nos últimos cinco anos – que

afeta 44% da população – permanece acima dos níveis de 1980. O fato de a renda *per capita* estar apenas ligeiramente acima dos níveis registrados naquele ano é uma indicação inequívoca da deterioração distributiva registrada nas duas últimas décadas. E, a despeito de uma redução relativa, o número absoluto de pobres permaneceu em torno de 200 milhões entre 1990 e 1997, tendo aumentado para cerca de 220 milhões hoje.

As mudanças ocorridas na pobreza relativa têm sido irregulares. Embora o fator que mais tem afetado significativamente a pobreza seja o crescimento econômico, não tem havido uma relação automática entre o crescimento dos diferentes países e a evolução da pobreza. Essa relação somente é forte quando o crescimento é acompanhado da criação dinâmica de empregos de qualidade, o que não tem sido a tendência dominante. A instabilidade do crescimento econômico também tem sido um fator decisivo, uma vez que, na ausência de instituições de proteção social adequadas, as recessões têm atingido mais duramente os segmentos de menor renda. Ainda assim, alguns países têm conseguido reduzir a pobreza canalizando, de forma eficiente, as transferências monetárias do setor público para os setores menos favorecidos e contendo a hiperinflação.

Durante a “década perdida” houve uma acentuada deterioração na distribuição de renda. Na década de 1990, essa tendência persistiu na metade dos países da região, tendo sido claramente invertida em apenas alguns deles (notadamente no Uruguai). Nenhum país da região apresenta níveis atuais de desigualdade inferiores àqueles registrados há três décadas e, em alguns países, esses níveis são ainda mais elevados. Essas tendências são ainda mais preocupantes em vista do fato de que a América Latina já era a região com maior desigualdade de distribuição de renda no mundo.

O alto nível de desigualdade social, portanto, não é uma característica do atual modelo de desenvolvimento. Ao contrário, ele está associado a graves pro-

blemas de estratificação social que são transmitidos de modelo para modelo e de geração para geração. As análises realizadas pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) mostram que essas desigualdades se devem a um conjunto de fatores que envolvem educação, trabalho, riqueza e demografia.

O aumento na demanda por trabalho qualificado e a lacuna crescente entre os salários de pessoas com diploma universitário e o restante da população – bem como o dualismo cada vez mais acentuado que caracteriza o crescimento dos setores produtivos durante o período de reformas – anularam os efeitos positivos do aumento nos níveis médios de educação observados na última década. É possível que a grande desigualdade na distribuição de riquezas tenha até mesmo se agravado.

O aumento da pobreza e da desigualdade reflete, em parte, a deterioração do mercado de trabalho. Não obstante a recuperação do crescimento econômico, o desemprego apresentou uma tendência de crescimento após 1990, com um aumento de três pontos percentuais na região – e bem maior em alguns países. A qualidade do emprego também sofreu uma deterioração, conforme indicam o aumento relativo do emprego informal (com sete de cada dez novos postos de trabalho concentrados no período de expansão), o emprego temporário e a proporção de assalariados sem seguridade social ou mesmo sem contrato de trabalho.

Essas tendências ocorreram apesar do alto gasto social, um dos principais dividendos da disseminação dos regimes democráticos. Esse gasto aumentou, na década de 1990, de 10,4% para 13,1% do PIB. As reformas dos sistemas de serviços sociais que acompanharam esse processo também incluíram critérios mais progressivos para a alocação de gastos, bem como avanços em sua sustentabilidade financeira. Um terceiro grupo de inovações – os esquemas de participação privada – produziu resultados bastante ambivalentes, devido à tendência de concentração de ofertas da iniciativa privada em setores de maior renda e à ausência de princípios claros de solidariedade na elaboração de alguns dos esquemas correspondentes.

### **Uma agenda econômica e social abrangente para a inclusão.**

A melhoria do bem-estar público requer um crescimento econômico dinâmico, mas isso é insuficiente quando os padrões de crescimento econômico geram uma distribuição desfavorável de renda. Por melhores que sejam, as políticas sociais são incapazes de corrigir essas tendências adversas. Assim, o único caminho apropriado consiste em identificar áreas nas quais o crescimento econômico e a igualdade sejam mutuamente complementares e, portanto, incluam metas sociais básicas nos objetivos de desenvolvimento econômico – ou seja, colocar a igualdade no centro da agenda de desenvolvimento.

A experiência internacional e a própria história da América Latina mostram que o desenvolvimento social deve ser entendido como o produto de três fatores básicos:

- Uma política social de longo prazo destinada a aumentar a igualdade e garantir a inclusão.
- Um crescimento econômico estável, capaz de gerar um volume adequado de empregos de qualidade e um ambiente favorável ao progresso das pequenas empresas.
- Uma redução do dualismo interno dos setores produtivos, diminuindo as lacunas produtivas entre diferentes atividades econômicas e diferentes agentes produtivos.

### **Política social de longo prazo.**

A necessidade de uma política social de longo prazo é hoje geralmente reconhecida e requer uma política educacional ambiciosa, baseada não apenas no acesso universal à educação pública, mas também em políticas seletivas voltadas para os setores mais pobres. Essa necessidade inclui, igualmente, uma política trabalhista ativa, capaz de garantir mais e melhores empregos com proteção social e de aumentar a capacidade dos trabalhadores de se ajustar à mudança tecnológica e ao ciclo econômico, este parte essencial de um mercado de trabalho competitivo na era global. A conciliação desses dois objetivos pressupõe, essencialmente, a promoção do “diálogo social” nos mais altos níveis nacional, regional, setorial e empresarial, que permita o desenvolvimento de interesses comuns entre trabalhadores e empresários. Uma

política social de longo prazo também inclui sistemas de seguridade social universais e abrangentes, baseados em princípios de solidariedade, que permitam a construção de Estados do bem-estar sustentáveis.

A consecução dessa meta implica, necessariamente, a superação tanto dos esquemas segmentados de proteção característicos do passado quanto da visão da política social como ferramenta de compensação, os quais se disseminaram nas duas últimas décadas, alijando os princípios de universalidade e solidariedade que constituem a própria essência de uma boa política social. Ademais, esses dois princípios devem estar solidamente estabelecidos a fim de eliminar as barreiras que fragmentam a sociedade – uma fragmentação que tende a se reproduzir tanto em políticas sociais quanto em outras áreas. De fato, o entrenchamento de um sistema duplo de serviços sociais – no qual os serviços de qualidade para setores privilegiados da população se desenvolvem ao mesmo tempo que serviços deficitários para setores marginalizados – está se tornando um dos mecanismos mais perigosos para a proliferação da desigualdade social na região.

**O desenvolvimento econômico acompanhado por desenvolvimento social será impossível se as metas sociais não estiverem no centro da política econômica, pois o crescimento econômico dinâmico é necessário, embora não suficiente, para gerar um volume adequado de empregos de qualidade.**

**Crescimento econômico estável.** O desenvolvimento econômico acompanhado por desenvolvimento social será impossível se as metas sociais não estiverem no centro da política econômica. O crescimento econômico dinâmico é necessário – mas não suficiente – para gerar um volume adequado de empregos de qualidade. Pensar que esse resultado pode ser garantido na ausên-

cia desse pré-requisito macroeconômico, seja pela flexibilização dos mercados de trabalho ou, adotando-se uma abordagem oposta, pelo aumento da proteção jurídica do emprego, é não apenas ilusório como, talvez, contraproducente. De fato, a história da América Latina sugere que a flexibilização do mercado de trabalho em condições de crescimento econômico lento pode gerar alguns postos de trabalho adicionais, mas também tornar precário um número ainda maior de empregos. A proteção jurídica excessiva em um contexto de crescimento econômico lento, por sua vez, se converte em um mecanismo de segmentação social.

Estudos de micro, pequenas e médias empresas mostram que estas necessitam de crescimento econômico para prosperar. Assim, embora um apoio maciço às pequenas unidades de produção seja essencial para garantir sua participação dinâmica no setor produtivo, é bastante improvável que essa iniciativa seja bem-sucedida em um contexto econômico adverso.

A história da região também mostra que todas as formas de instabilidade macroeconômica implicam custos sociais. Os efeitos regressivos da inflação alta têm sido

amplamente demonstrados. O mesmo tem acontecido com as crises cambiais, uma vez que o êxodo de capital assegura uma cobertura adequada para os setores poderosos, enquanto os ajustes posteriores das taxas de câmbio, agravados pela fuga de capital, aumentam o custo do serviço da dívida externa e redistribuem esse

custo entre os demais setores sociais. A “década perdida” e as severas flutuações macroeconômicas da década de 1990 mostraram, claramente, que a instabilidade real – crescimento econômico e empregos instáveis – também tem custos altos.

Todos esses fatores ressaltam a importância de se obter maior estabilidade macroeconômica, no sentido

mais abrangente do termo, que incluía não apenas controle fiscal e baixos níveis de inflação, como também a estabilidade do crescimento econômico e das contas externas. Atingir preços estáveis ou crescimento econômico rápido com taxas cambiais desfavoráveis é oneroso no longo prazo, como também o são políticas pró-cíclicas que agravam os efeitos de ciclos financeiros internacionais sobre as economias, ou uma aplicação excessivamente rigorosa dos objetivos de estabilização de preços que ignore outras dimensões da estabilidade e os custos de transação que podem ser gerados pelas políticas antiinflacionárias mais bem-intencionadas.

**Menos dualismo nos setores produtivos.** O crescimento econômico lento afeta a igualdade por meio de um outro canal de importância decisiva para os países em desenvolvimento: o dualismo das estruturas produtivas. O dualismo crescente foi, efetivamente, uma característica da América Latina na década de 1990, na medida em que a região gerou um número maior de empresas capazes de se integrarem à economia global. Mas as atividades informais também aumentaram. De fato, não há mecanismos automáticos capazes de garantir que a rápida inovação tecnológica em setores dinâmicos se traduza em crescimento econômico acelerado. Assim, associar a modernização de setores líderes ao restante da economia é importante não apenas para o crescimento, como também para a igualdade. As estratégias de desenvolvimento produtivo podem desempenhar um papel fundamental em ambas as dimensões.

Esses fatos ressaltam a importância de uma ampla distribuição de ativos produtivos. A evidência demonstra que uma ampla distribuição de ativos, capaz de gerar um grande número de pequenas empresas sólidas, está associada a uma melhor distribuição de renda e uma menor concentração de poder. Assim, políticas des-



tinadas a democratizar o acesso a ativos produtivos – capital, tecnologia, treinamento e terra – são imprescindíveis tanto para o crescimento quanto para a igualdade. Dentre essas políticas destacam-se as de desenvolvimento rural e aquelas destinadas a formalizar as microempresas que têm, como um de seus elementos essenciais, a expansão gradual dos sistemas de seguridade social aos empregados de pequenas empresas e trabalhadores autônomos.

**Uma visão integrada.** A irrefutável relação entre desenvolvimento econômico e social requer marcos de política integrados. Esses marcos devem reconhecer, explicitamente, a relação entre desenvolvimento e igualdade, bem como as relações entre políticas sociais (reforço mútuo entre diferentes políticas sociais, especialmente por meio de programas integrados de erradicação da pobreza) e políticas econômicas (ligações entre a macro e a microeconomia, com vistas a facilitar o desenvolvimento de pequenas empresas em setores dinâmicos).

Um dos pontos mais frágeis nessa área é a falta de instituições que promovam a integração. Essas instituições devem, inicialmente, criar regulamentos que facilitem a “visibilidade” dos efeitos sociais das políticas econômicas. O que isso requer? As autoridades macroeconômicas, inclusive os bancos centrais, precisam examinar periodicamente os efeitos esperados de suas políticas sobre o emprego e a renda dos setores mais pobres. Os regulamentos que exigem projetos de lei sobre orçamentos do governo e reformas fiscais devem incluir uma análise dos efeitos distributivos do gasto público ou de impostos mais altos. Além disso, as autoridades públicas encarregadas das políticas tecnológicas, industriais e agrícolas precisam determinar com regularidade os beneficiários de seus programas. Essa visibilidade deve ser o ponto de partida para a coordenação eficiente entre autoridades econômicas e sociais, na qual as prioridades sociais são incluídas no próprio planejamento de políticas monetárias, fiscais, de produção e tecnológicas.

O desenvolvimento econômico somente poderá ser consolidado por meio de um acordo social, baseado

em uma visão integrada desse tipo. De fato, até o momento o mundo não havia conhecido sociedades industrializadas com os níveis de desigualdade econômica e segmentação social que caracterizam a maioria dos países latino-americanos. Na América Latina, a desigualdade social tem, efetivamente, obstruído o desenvolvimento. O fato de que uma grande parcela da população está privada dos frutos do desenvolvimento econômico reduz o acúmulo de capital das pequenas empresas rurais e urbanas e limita o acúmulo de capital humano, hoje amplamente reconhecido como um fator determinante na produtividade. Nesse sentido, a pobreza e a exclusão são realidades sociais injustas e um enorme desperdício de oportunidades econômicas.

Algumas características do mundo moderno corroboram ainda mais essa visão. As vantagens competitivas baseadas em salários baixos são frágeis e instáveis. Para competir na sociedade do conhecimento, é fundamental ter produção eficiente, processos inovadores, desenho de produtos, diferenciação de produtos e serviços de apoio ótimos. Um capital humano qualificado, capaz de se ajustar de forma flexível às mudanças do mundo moderno, é essencial para que isso aconteça. Finalmente, é mais difícil alcançar consenso social em sociedades desiguais. Expressas em termos hoje bem conhecidos na história política de muitos países latino-americanos, as sociedades com grandes desigualdades são terreno fértil para experimentos populistas, que impedem o desenvolvimento econômico e pouco contribuem para a meta de igualdade social.

---

**José Antonio Ocampo**

Subsecretário-geral para Assuntos Econômicos e Sociais da ONU

Doutor em economia e sociologia pela Universidade de Yale

#### NOTA

Reprodução do texto “Desenvolvimento econômico e inclusão social”, publicado originalmente no livro *Inclusão social e desenvolvimento econômico na América Latina*, editado por M. Buvinié e J. Mazza. Rio de Janeiro: Editora Campus/Elsevier, 2005. Reprodução autorizada.