
SUMÁRIO

Apresentação e introdução metodológica 9

1. DESAFIOS DO ENFRENTAMENTO DA EXCLUSÃO SOCIAL NO INÍCIO DO NOVO SÉCULO 15

- 1.1. Cidadania e exclusão social 16
- 1.2. Exclusão social no novo mundo das complexidades 20
- 1.3. Resposta brasileira à exclusão social na primeira década do novo século 22

2. DINÂMICA NACIONAL DA EXCLUSÃO SOCIAL 25

- 2.1. A exclusão social requer uma abordagem complexa 26
- 2.2. Análise comparativa: o Brasil de 2000 e o Brasil de 2010 28
- 2.3. O movimento das manchas extremas da exclusão social 54
- 2.4. Comentários finais sobre o comportamento da exclusão social brasileira 61

**3. MOVIMENTO DA EXCLUSÃO SOCIAL NAS GRANDES REGIÕES
E ESTADOS DA FEDERAÇÃO 65**

- 3.1. Análise regional comparativa 2000-2010
das dimensões vida digna, conhecimento
e vulnerabilidade 65
- 3.2. Considerações finais sobre a exclusão social
nas regiões e unidades federativas 90

4. HETEROGENEIDADE SOCIAL NAS METRÓPOLES BRASILEIRAS 93

- 4.1. O retrato atual da exclusão social em
metrópoles selecionadas 94

**5. O ENFRENTAMENTO DA EXCLUSÃO SOCIAL E SEUS RESULTADOS
NO BRASIL 113**

- 5.1. A dinâmica do mercado de trabalho 117
- 5.2. A evolução da política social 122
- 5.3. O comportamento da pobreza
e desigualdade 130
- 5.4. Considerações finais 137

Referências bibliográficas 141

Anexos estatísticos 107

APRESENTAÇÃO E INTRODUÇÃO METODOLÓGICA

Na contramão da visão homologadora da pós-modernidade que acompanha o movimento maior da globalização desde o final do século XX, assiste-se à pressão das margens sobre o leito da diversidade e multiplicidade se estreitar, produzindo enorme polarização desigualizadora inter e intrapaíses. As formas de propriedade e o uso de espaços pela produção e reprodução capitalista refletem cada vez mais assimétricos os estágios de convivência, da distribuição de renda, riqueza, poder e oportunidades.

A existência de uma hierarquia no desenvolvimento capitalista segue impondo à proliferação da desigualdade uma expressão crescentemente reclamada politicamente e inaceitável socioeconomicamente. É nesta perspectiva que a presente produção teórico-coletiva engaja-se na árdua tarefa de buscar refletir a manifestação contemporânea da exclusão social como oposição à condição de cidadania almejada em todas as sociedades, sobretudo no Brasil.

A base de todo o esforço de análise assentada por referência empírica considerada e sistematizada concentra-se no desempenho brasileiro durante a primeira década do século XXI. Isso porque, após acompanhamento

da trajetória anterior de evolução temporal da exclusão social brasileira, constata-se elementos de ordem empírica que apontam para uma inflexão recente.

Recorda-se que o projeto Atlas da Exclusão Social surgiu como uma proposta metodológica inovadora, voltada à classificação de forma multidimensional da manifestação territorial do grau de exclusão nos municípios brasileiros. Imediatamente passou a ser adotado como instrumental de diagnóstico, formulação e avaliação dos efeitos das iniciativas de caráter público ou de interesse público, conforme atentam diferentes atores e estudos destinados à melhoria das condições socioeconômicas da população brasileira.

A partir da união de um grupo de pesquisadores pertencentes a formações acadêmicas e de universidades distintas, a primeira publicação do Atlas da Exclusão Social no Brasil ocorreu em 2002, e, posteriormente, tornaram-se públicos mais quatro volumes que abordaram a caracterização dos territórios brasileiros por meio de informações censitárias de 1960, 1980 e 2000.

Em 2012, o mesmo conjunto de pesquisadores se uniu novamente e, após a dedicação coletiva em mais dois anos, conseguiu gerar nova coletânea de análise da exclusão social no Brasil na primeira década do século XXI. O primeiro volume, publicado em 2014, oferece uma espécie de “fotografia” da exclusão social nas cidades brasileiras por meio de informações censitárias do ano de 2010.

Este segundo volume projeta uma espécie de “filme” referente ao período 2000-2010. Assim, aponta as principais mudanças sociais verificadas no conjunto do país, em suas unidades federativas e nos municípios.

A presente publicação visa aprimorar e atualizar os estudos realizados anteriormente pela equipe de pesquisadores envolvidos no projeto. Para tal, utilizaram-se os dados dos Censos Demográficos 2000 e 2010 (ambos disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE) e do Sistema de Informações de Mortalidade (SIM) para 2000 e 2010 (informações disponibilizadas pelo Ministério da Saúde).

Com base na sistematização das informações censitárias do IBGE e do Ministério da Saúde, tornou-se possível constituir o Índice de Exclusão

Social, capaz de possibilitar a síntese dos principais elementos de manifestação da exclusão social provenientes de indicadores referentes a três dimensões de análise: Vida Digna, Conhecimento e Vulnerabilidade Juvenil – ver Quadro 1.

A dimensão Vida Digna buscou mensurar o bem-estar material da população e contou com um Indicador de Pobreza (proporção de domicílios com renda igual ou menor a $\frac{1}{2}$ salário-mínimo), Indicador de Emprego (proporção de trabalhadores formais na população economicamente ativa) e Indicador de Desigualdade (índice Gini da renda domiciliar *per capita*).

A dimensão Conhecimento mediu o acúmulo simbólico e cultural da população brasileira e incorporou um Indicador de Alfabetização (proporção de pessoas com mais de 5 anos de idade que sabem ler e escrever) e Indicador de Escolaridade (proporção de pessoas com 17 anos ou mais que concluíram o ensino médio).

Por fim, a dimensão Vulnerabilidade, voltada para a avaliação da exposição da população jovem e para as situações caracterizadas pela violência, incluiu um Indicador de Juventude (proporção da população com até 19 anos de idade) e um Indicador de Violência (taxa de homicídios para cada 100 mil habitantes).

Quadro 1. Composição dos indicadores do Índice de Exclusão Social

Indicador	Descrição	Fonte
Indicador de Pobreza	Proporção de domicílios com renda igual ou menor que $\frac{1}{2}$ salário-mínimo*	IBGE. Censos demográficos, 2000 e 2010.
Indicador de Emprego	Proporção de trabalhadores com carteira de trabalho assinada e funcionários públicos estatutários na população economicamente ativa	IBGE. Censos demográficos, 2000 e 2010.
Indicador de Desigualdade	Índice de Gini da renda domiciliar <i>per capita</i> da população residente	IBGE. Censos demográficos, 2000 e 2010.

Indicador	Descrição	Fonte
Indicador de Alfabetização	Taxa de alfabetização das pessoas com 5 anos ou mais de idade	IBGE. Censos demográficos, 2000 e 2010.
Indicador de Escolaridade	Proporção de pessoas com 17 anos ou mais que concluíram o ensino médio	IBGE. Censos demográficos, 2000 e 2010.
Indicador de Concentração Juvenil	Proporção da população com até 19 anos de idade	IBGE. Censos demográficos, 2000 e 2010.
Indicador de Violência	Taxa de homicídios por 100 mil habitantes	Ministério da Saúde. Sistema de Informações de Mortalidade, 2000 e 2010.

*Nota: Para efeito de comparação temporal do indicador de pobreza se considerou para 2010 o ½ salário-mínimo vigente, equivalente a R\$ 255,00. Para o ano 2000, o valor de R\$ 255,00 foi deflacionado a preços de julho/2000 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC)

Fonte: Elaboração própria.

A padronização dos sete indicadores dessas três dimensões em índices foi feita pela técnica idealizada por Amartya Sen e aplicada no cálculo do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD),¹ que transforma os indicadores em variáveis contínuas com variação entre zero e um. Assim, optou-se em aplicar para todas as variáveis investigadas a seguinte fórmula:

$$X_{i,p} = (X_i - \text{MIN}(X_i)) / (\text{MAX}(X_i) - \text{MIN}(X_i))$$

onde:

p: identifica qual indicador está em estudo

i: identifica a unidade de análise (municípios)

X: valor do indicador utilizado no cálculo

MIN(X): valor mínimo encontrado na distribuição do indicador

MAX(X): valor máximo encontrado na distribuição do indicador

¹ Ver *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*. PNUD, 2014.

Tal processo permitiu a apuração do Índice de Exclusão Social para os mais de 5,5 mil municípios brasileiros. Finalmente, para interpretar o resultado de cada município, basta ter em mente duas coisas:

1. O índice varia de zero a um;
2. As piores condições de vida equivalem a valores próximos de zero, enquanto as melhores situações sociais estão próximas de um.

Para a construção do Índice Sintético de Exclusão Social foram considerados pesos diferentes para cada índice investigado. Desse modo, os índices de pobreza, emprego, desigualdade e juventude tiveram peso de 17%. Os índices de escolaridade e alfabetização tiveram peso de 11,3% e 5,7%, respectivamente, enquanto o índice de violência teve peso correspondente a 15%.

Torna-se relevante informar aos leitores algumas mudanças metodológicas ocorridas na exposição dos dados em relação às publicações anteriores. Neste livro, o indicador sintético da exclusão social foi apresentado por meio de número índice, como de costume, no entanto, todas as demais variáveis (emprego, pobreza, desigualdade, analfabetismo, escolaridade, juventude e violência) foram apresentadas em formato de indicadores não padronizados em índices.

O motivo da opção por este formato de apresentação se deve ao fato de as padronizações serem baseadas na relação entre o valor mínimo e máximo de cada indicador, que o torna bastante apropriado para comparações territoriais. No caso de comparações temporais, vale chamar a atenção sobre mudanças de patamares muito extremas que são captadas com menor intensidade pelo método de padronização em índices. Nos testes realizados pela equipe do Atlas, para apresentar uma visão mais fiel da realidade da condição social do país, o formato de exposição a partir dos indicadores se mostrou mais adequado (Quadro 2).

Quadro 2. Peso atribuído às variáveis que compõem o índice de exclusão Social

Índice	Peso
Índice Pobreza	17,0%
Índice Emprego	17,0%
Índice Desigualdade	17,0%
Índice Alfabetização	5,7%
Índice Escolaridade	11,3%
Índice Juventude	17,0%
Índice Violência	15,0%

Fonte: Elaboração própria.

Por fim, utilizam-se também técnicas de geoprocessamento para produzir os mapas temáticos. Os intervalos dos mapas expostos a seguir foram definidos pelo método algoritmo de Jenks (Natural Break).² Para comparação temporal dos indicadores e índices da publicação, mantiveram-se os mesmos intervalos para os anos de 2000 e 2010.

Uma vez identificado o manejo metodológico, o conjunto das análises que se seguem buscará verificar a racionalidade em torno do tema da exclusão social no Brasil. Nos cinco capítulos a seguir, encontra-se referência à dinâmica pela qual a exclusão social se manifestou no território nacional ao longo da primeira década do século XXI. A partir da síntese dos desafios que se colocam frente ao fenômeno atual da exclusão social, chega-se às análises tanto de sua evolução descrita por índices e mapas como de seus resultados atestadores de um balanço nada singular do caminho das políticas públicas adotadas no país.

Uma boa leitura a todos é o que desejam sinceramente os autores.

² O método do algoritmo de Jenks busca maximizar a variância interclasses utilizando uma base matemática para determinar o valor de seus intervalos. Para o cálculo dos valores dos intervalos é feito um cálculo da soma dos Desvios Absolutos sobre a Mediana da Classe, para o estabelecimento das quebras naturais da série de dados, ou seja, quanto menor for o resultado dos desvios, mais acurada será a divisão das classes. Nesse método de classificação os dados com menor variação são agrupados, estabelecendo de maneira estatística os padrões espaciais dos dados utilizados.

DESAFIOS DO ENFRENTAMENTO DA EXCLUSÃO SOCIAL NO INÍCIO DO NOVO SÉCULO

Após registrarem uma das trajetórias mais exitosas do capitalismo mundial durante o século XX em termos de enfrentamento da exclusão social, os países ricos ingressaram numa fase de regressão socioeconômica das mais graves de sua história. O que ocorre desde o final do século XX pode ser comparado – guardada a devida proporção – aos momentos anteriores de interregno dos anos 1920.

A piora nos indicadores nacionais indica que uma das saídas da crise de 2008 mais constantemente utilizada tem sido o descolamento do crescimento econômico dos avanços sociais. O bloqueio ao longo ciclo exitoso do capitalismo, que permitiu combinar crescimento das forças produtivas desde o segundo pós-guerra mundial, aponta a capitulação ao receituário neoliberal proveniente do Consenso de Washington.

A reversão deste movimento alvissareiro por mais de três décadas fez reposicionar o tema da exclusão social em novas bases. Por conta disso, a primeira parte busca retratar a temática da cidadania e da exclusão social.

Na sequência, trata-se das complexidades do mundo atual e sua relação com a exclusão social a ser enfrentada neste início do século XXI. Ao mesmo tempo, verifica-se o reposicionamento brasileiro no período recente,

que aponta para trajetória distinta da verificada em relação aos países que até então eram considerados referência em termos do enfrentamento da exclusão social.

1.1. CIDADANIA E EXCLUSÃO SOCIAL

A condição de cidadania que se estabeleceu com a emergência da nova sociedade urbana – em substituição ao velho agrarismo – foi embalada pelo progresso econômico da primeira Revolução Industrial e Tecnológica, desde a Inglaterra da segunda metade do século XVIII. Em conformidade com um conjunto de práticas inovadoras construídas no campo jurídico, político, econômico e cultural, a condição de cidadania se expressou cada vez mais como definição do indivíduo no interior da sociedade.

Concomitantemente aos avanços materiais, efetivados pela crescente mecanização da produção e divisão social do trabalho, aumentou a assimetria do poder econômico no conjunto da sociedade. Frente a isso, as lutas sociais e as mobilizações políticas, em torno das utopias e estratégias igualitárias pelos direitos, assumiram elevada importância na afirmação da condição de cidadania.

Por se estabelecer como oposição à cidadania, a manifestação da exclusão social passou a impossibilitar a noção de sociedade como referência homogênea, coerente e organizada de uma população. Ao longo do tempo, a exclusão social se apresenta como um fenômeno com características próprias (Turner, 1993; Habermas, 1999).

Até na sociedade agrária, por exemplo, os laços de solidariedade definidos pela família estavam associados à comunidade local, sem a presença do Estado. Assim, uma condição de cidadania pré-moderna poderia ser identificada à sociedade da época (Offe, 1991).

O disparate aberto entre fortes e fracos, ricos e pobres, patrões e trabalhadores, ou seja, incluídos e excluídos, somente tendeu a crescer mais na emergente sociedade urbana e industrial. A força da organização capitalista, consolidada pelo poder vigente dos Impérios, não favorecia a contenção

do curso da exclusão – apesar do estranhamento social gerado, com conflitos, greves e revoltas amordaçadas pelo autoritarismo dos governos ancorados no liberalismo, decorrente das democracias censitárias predominantes até o início do século XX.

Mesmo assim, a luta social terminou sendo parteira dos direitos civis, que reconheceram formalmente a igualdade entre os homens perante a lei, conforme o pleito inovador das revoluções burguesas na Inglaterra (1688), Estados Unidos (1776) e França (1789). Para além da declaração dos direitos dos homens, que consagrou os direitos civis, ganhou também importância a batalha em torno dos direitos políticos, que atribuiu um voto a cada um dos indivíduos.

Como o liberalismo continha o vírus da limitação do Estado, conciso em funções mínimas (exercício dos monopólios da violência, da emissão de moeda e da arrecadação), a garantia de direitos dos cidadãos era possível, sempre que não implicasse a não intervenção estatal (Hobbes, 1983; Locke, 1983). O que se estabeleceu, então, foi o conjunto de direitos da liberdade individual à vida, à propriedade, à segurança como garantia de cidadania a ser exercido por limitado e contido papel do Estado.

Ao final do século XIX, a tradição liberal de fundamentação da cidadania encontrou seus limites diante da nova rodada de profundas transformações do capitalismo. De um lado, a Depressão entre os anos de 1873 a 1896 transcorreu paralelamente ao desenvolvimento de uma segunda Revolução Industrial e Tecnológica ancorada em novos materiais e produtos, como energia elétrica, motor a combustão química, entre outros verdadeiros complexos industriais.

Com isso, o antigo regime capitalista de concorrência perfeita foi sucedido por estrutura de mercados com imperfeição competitiva expressa por grandes empresas oligopolistas nos ramos petrolíferos, automobilísticos, químicos, entre outros. Assim, o preço final dos produtos que anteriormente dependia da “lei” da oferta e procura deslocou-se cada vez mais para o estabelecimento da margem de lucro sobre o custo final da produção frente ao grau de monopólio exercido pela grande empresa.

De outro lado, o espraiamento do segundo ciclo da industrialização para mais países terminou por acirrar a competição capitalista sem regulação, redundando em duas grandes guerras mundiais capazes de definir, entre Alemanha e Estados Unidos, a nação que viria a substituir a função anterior do centro dinâmico mundial exercida pela Inglaterra (Hobsbawm, 1982). Ao mesmo tempo, a era dos impérios finalizava com a expansão dos Estados nacionais, que passaram de cerca de cinquenta em 1945 para mais de duzentos no ano 2000.

Neste contexto, que envolveu a segunda Depressão capitalista em 1929 e as duas grandes guerras mundiais, bem como a guerra fria entre os Estados Unidos e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, diversos países capitalistas passaram a ampliar a condição da cidadania de base liberal. Com as experiências de governos democráticos, o Estado mínimo foi transformado no Estado de bem estar-social, incorporando parcialmente algumas das antigas reivindicações operárias de igualdade (Marx e Engels, 1991; Marshall, 1967).

Assim, a reconfiguração da condição de cidadania, nos marcos do espaço territorial a partir do Estado-Nação, permitiu perseguir a lógica de homogeneização dos direitos civis, políticos e sociais em âmbito do espaço nacional. Ainda que não enfrentasse as desigualdades materiais como contradições estruturais do sistema de classe sociais prevalecentes no capitalismo, observou-se inegável redução no grau da exclusão social vigente até então.

Resumidamente, a marcha da modernidade permaneceu sólida como possibilidade de consolidar a cidadania no interior das fronteiras do espaço nacional, desde a passagem para a sociedade urbana e industrial, manejada inicialmente pelo Estado mínimo e, posteriormente, ampliada pelo Estado de bem-estar social (Weber, 1991; Karsz, 2004).

Mas a partir da década de 1970, com uma nova onda de transformações capitalistas, a condição de cidadania passou a ser posta em xeque frente ao impulso da modernidade cada vez mais líquida (Bauman, 2004). A frequência das crises no centro do capitalismo mundial, em meio às oscilações produtivas e organizacionais do trabalho, promovidas por conta de uma terceira revolução Industrial e Tecnológica (microeletrônica, tecnologias

de comunicação e informação, entre outros), favoreceu o avanço da flexibilização neoliberal das regulações públicas que haviam sido estabelecidas desde o segundo pós-guerra mundial.

O resultado final tem sido o avanço da exclusão social, uma vez que a relação entre o Estado-Nação e as forças privadas que conduzem o processo de globalização se tornou ainda mais desequilibrada ao escrutínio público. Por força disso, os atores da globalização, representados pelas altas finanças e corporações transnacionais, seguem cada vez mais à margem da regulação pública, distanciando-se dos direitos de cidadania (Cordera et al., 2008; Harvey, 2003).

Para um subconjunto de cerca de 500 corporações transnacionais, que respondem por cerca da metade da produção e menos de 2% do total da ocupação global, a operacionalização das cadeias globais de valor impõe um novo padrão de modernidade líquida, que se adapta aos novos centros de decisões fora dos espaços nacionais. Enquanto o Estado de bem estar-social se apequenava, agigantava-se o poder privado de expressão global, no estabelecimento de onde e como produzir e distribuir a produção e os fluxos de riqueza.

O esvaziamento dos centros nacionais de poder em prol do poder privado global expresso por corporações transnacionais coloca em marcha uma nova fase da exclusão social. A modernidade sólida, que universalizava a condição de cidadania como enfrentamento do Estado à exclusão, deu lugar à modernidade líquida, que se configura diante do esvaziamento do espaço público e do poder de garantia da cidadania pelo Estado nacional.

O avanço da dinâmica espontânea das forças do mercado e os paliativos sociais protagonizados pelo Estado reformado pelo neoliberalismo propagaram pobreza e desigualdade em meio à concentração de riqueza em grande escala global. A contenção dos espaços públicos torna os indivíduos desprotegidos da condição de cidadania, acompanhado pelo desgaste dos laços sociais, o que coloca a exclusão em novas bases.

Os excluídos que se situam à margem da condição de cidadania se generalizam pela precariedade, que provoca a desfiliação da condição de

cidadania (Castel, 1998; Bourdieu, 1998; Standing, 2013). Ao mesmo tempo, a contida capacidade de o Estado fazer face ao poder das grandes corporações transnacionais tende a fortalecer as atuações pontuais e focalizadas na dimensão social, contemporâneas da própria precarização.

1.2. EXCLUSÃO SOCIAL NO NOVO MUNDO DAS COMPLEXIDADES

O avanço do neoliberalismo debilitou o poder do Estado, concomitantemente ao fortalecimento de centros do poder privado cada vez mais distantes da esfera pública. O alargamento do poder privado domina as razões pelas quais a exclusão social se apresenta cada vez mais em oposição à condição de cidadania moderna.

A complexidade no enfrentamento do processo de exclusão apresenta-se não apenas no apequenamento imposto ao papel do Estado, mas também na pluralidade de manifestações da própria exclusão social, que se expressa em pelo menos três dimensões conceituais distintas, a saber.

A primeira dimensão explicita-se pela noção da desfiliação da condição de cidadania em decorrência da contenção das esferas públicas. Isso porque a concepção do público se constituiu como espaço comum e de agrupamento construído pelo discurso e ação coletiva medianizado por instituições.

Nesse sentido, a esfera pública se diferencia do lugar privado. Ao se assentar na pluralidade, prevalece a busca de propósitos e interesses comuns contendo vínculos de associação e compromissos mútuos.

Com o debilitamento mais recente dos vínculos sociais, com o avanço do poder privado protagonizado pelo neoliberalismo, o individualismo e a intimidade pessoal ganharam maior proeminência (Arendt, 2000; Sennet, 1999). Assim, o Estado perde referência comum, sendo as políticas públicas tradicionalmente focadas e pontuais, o que limita a geração de maior integração social e faz crescer as relações de clientelas e avanços dos interesses patrimonialistas e curtoprazistas (Subirós, 1998; Rabonikof, 2005).

Uma segunda dimensão conceitual refere-se à perda da identidade do capital social que consagrava, até então, o plano da integração social em oposição à exclusão social. A segurança incorporada pelo Estado e instituições públicas continha e favorecia as relações sociais fundadas em formas de confiança e atitudes de reciprocidade e cooperação no conjunto da sociedade.

Dessa forma, a produção de bens públicos e facilidades constitutivas de relações de confiança e reciprocidade garantiam trajetórias sociais de identidade coletiva e cooperação grupal. As apostas recentes à promoção do individual empobrecem o capital social, comprometendo o grau de coesão social no mesmo ritmo de valorização da competição promotora de uma espécie de *neodarwinismo* social (Coleman, 1990; Rancière, 1997).

Por fim, a terceira dimensão conceitual da exclusão social associa-se à noção de sociedade individualizada, capaz de colocar no plano inferior a perspectiva da diversidade societal. Desaparece, assim, o conjunto da sociedade consagrada por um todo em busca da coerência e organização dos valores da solidariedade universal para o horizonte de condução da vida individual mobilizada pelos problemas e medos.

Nesse sentido, ergue-se de importância o sentido de culpa maior frente às falhas e desconfortos presentes nas trajetórias individuais. A apatia política e organizativa em torno da coletividade dá lugar à colonização dos espaços públicos (Bauman, 2009; Giddens e Hurlton, 2001).

As três dimensões, que buscam apenas sintetizar a manifestação atual da exclusão, parecem expressar aspectos importantes do movimento de redução do papel do Estado, pelo agigantamento desde o final do século XX do poder privado. Este, por sua vez, mostra-se cada vez mais organizado a partir dos centros de poder supranacional, que, aliado a convergências intranacionais, busca minar o enfrentamento, em novas bases do processo contínuo da exclusão social gerado no interior do capitalismo.

Sem atores internacionais com capacidade de fazer frente à globalização neoliberal, salvo as contradições exaradas pela crise de proporções internacionais, especialmente aquela experimentada desde 2008, recoloca

aos poderes locais movimentos de frenagem e resistência. Seus resultados positivos se contrapõem, em parte, à perspectiva generalizada da exclusão social, que inunda inclusive as antigas ilhas de prosperidade registrada nos países ricos (Ilo, 2014; Piketty, 2014).

A exclusão social contemporânea requereu sempre considerar o diagnóstico de suas formas de apresentação, pois, mesmo frente a sua complexidade atual, há condições de avanços, não de retrocessos. Exemplos disso podem ser observados em alguns poucos países, conforme se orienta, a seguir, a recuperação da resposta recente do Brasil.

1.3. RESPOSTA BRASILEIRA À EXCLUSÃO SOCIAL NA PRIMEIRA DÉCADA DO NOVO SÉCULO

As bases da resposta brasileira à exclusão social atual remetem à Constituição Federal de 1988, que estabeleceu os grandes complexos do Estado de bem-estar social no Brasil. A difusão do receituário neoliberal ao longo da década de 1990 paralisou parte significativa da estratégia de desenvolvimento social, com contingenciamento de recursos e crescente focalização de políticas e desvios na tendência universalista.

Mas, de maneira geral, assistiu-se ao avanço importante do gasto social absoluto e relativo ao Produto Interno Bruto (PIB), especialmente no âmbito da seguridade social (saúde, previdência e assistência social). Atualmente, por exemplo, o gasto social agregado nacionalmente no país se aproxima ao equivalente a 23% do PIB, o que significa quase 10 pontos percentuais a mais do verificado em 1985 (13,5%). Ou seja, de cada quatro reais gastos no país, um vincula-se diretamente ao enfrentamento da questão social brasileira. Se for contabilizado também o seu efeito multiplicador (elasticidade de 0,8), pode-se estimar que quase a metade de toda a produção de riqueza nacional se encontra relacionada direta e indiretamente à dinâmica de uma economia social.

O impacto disso tornou-se observável por meio de uma inegável inflexão nos indicadores sociais, especialmente a partir da primeira década do

século XXI. Isso pode ser constatado, por exemplo, na evolução tanto na desigualdade na repartição da renda como na pobreza.

Assim, o enfrentamento da exclusão social passou a ser compreendido como parte integrante do esforço maior voltado à superação do subdesenvolvimento brasileiro. Isso porque ele não poderia transcorrer de forma natural e espontânea pelas livres forças do mercado, conforme fundamentação neoliberal dos anos 1990.

Para isso, a primeira década do século XXI foi acompanhada do abandono da perspectiva neoliberal. Esta se assentava no preceito de que bastaria alcançar a estabilidade monetária para que, aliada à marcha da abertura produtiva, comercial, tecnológica, bancária e trabalhista, ocorressem automaticamente a expansão econômica e conseqüentemente os avanços sociais.

Se durante o regime militar prevaleceu a meta do crescimento do bolo da economia, para somente depois reparti-lo, o que redundou na exclusão mais primitiva, no neoliberalismo da década de 1990, o foco da estabilidade monetária como um fim em si mesma gerou uma exclusão mais sofisticada. Nos anos 2000 assistiu-se à recuperação do papel do Estado, o que permitiu retornar à luta pela superação do subdesenvolvimento.

Concomitante com a maior expansão econômica, houve redistribuição da renda, sobretudo na base da pirâmide social, bem como a elevação da participação do rendimento do trabalho na renda nacional. Ademais, a ênfase nas políticas sociais implicou romper com a perspectiva anterior de manter baixo o patamar do salário-mínimo, que partia do pressuposto da maior geração da informalidade e desemprego no mercado de trabalho, assim como a quebra da Previdência Social e a desorganização das finanças públicas.

A elevação em termos reais do salário-mínimo se deu em conjunto com a queda do desemprego e da informalidade da mão de obra ocupada. Em grande medida, a dinâmica da economia nacional passou a estar associada ao comportamento do gasto social, possibilitando o fortalecimento do setor privado na produção de bens e serviços adequados à crescente demanda que decorre do processo de inclusão de enormes segmentos tradicionalmente excluídos.

Assim, o gasto social, ao mesmo tempo que representa uma ferramenta fundamental na promoção da coesão da sociedade brasileira, torna-se cada vez mais o multiplicador da incorporação pelo mercado de consumo. Distribuir para ampliar os horizontes da economia, bem como fazer crescer mais rapidamente a renda para redistribuí-la menos desigualmente, configuram a singular experiência de liderança mundial, sobretudo após a crise internacional de 2008, que tem no Brasil, Índia e China os propulsores do novo desenvolvimentismo internacional.

Tudo isso indica o quanto a inflexão brasileira a partir da primeira década do século XXI resulta da adoção de uma estratégia de mudanças sociais substanciais. Mesmo assim, o país tem muito ainda o que avançar do ponto de vista do combate à exclusão social, seja pela herança acumulada, seja pelas novas formas de desigualdades produzidas no interior do capitalismo contemporâneo.