

Resenha bibliográfica

Exclusão social: uma resenha de estudos de caso para cinco países

SONIA ROCHA*

O conceito de exclusão social tem sido usado para descrever a situação de marginalização em que se encontram alguns segmentos da população em decorrência da reestruturação produtiva e das modificações no mercado de trabalho na Europa Ocidental nestes últimos anos. Trata-se essencialmente de focar a situação social adversa que decorre do crescente desemprego e da impossibilidade de os mecanismos tradicionais de proteção social garantirem a oferta de benefícios compensatórios em níveis considerados como socialmente adequados a uma clientela que não cessa de se expandir.

A aplicação deste conceito fora de seu contexto original implica a flexibilização do que é entendido como situações de exclusão social, incluindo os aspectos multifacetados da pobreza absoluta e os resultantes de mecanismos de discriminação perversa associados a características raciais, étnicas, tribais e religiosas. Como em relação à pobreza, a operacionalização do conceito de exclusão social está intrinsecamente ligada ao reconhecimento da especificidade da sociedade em que ela ocorre.

A elaboração de uma série de monografias relativas à feição que a exclusão social assume em diferentes contextos nacionais foi patrocinada pelo International Institute for Labor Studies da International Labor Organization (IILS/ILO). A presente resenha tem como objetivo fazer uma breve descrição do conteúdo e do enfoque de exclusão social adotados em cinco das monografias publicadas, que se referem a países com características marcadamente diferenciadas — Índia, Peru, Rússia, Tailândia e Iêmen — e onde a exclusão social assume contornos diversos daqueles que suscitaram originalmente a questão na Europa Ocidental.

Os estudos nacionais apresentados a seguir têm algumas características comuns em termos do seu conteúdo, embora a ênfase atribuída a cada tópico seja muito diversa. Comumente, uma introdução geral sobre o conceito de exclusão social precede a

* Da Diretoria de Pesquisa do IPEA.

explicitação do enfoque a ser adotado no contexto específico. Existe sempre um pano de fundo histórico — cujo horizonte temporal é muito variável —, que permite familiarizar o leitor com as peculiaridades do país. A exclusão social é então enfocada quanto a sua incidência atual, e quanto a sua evolução caso haja informações disponíveis, ocorrendo ênfase variada em relação à descrição e à análise de políticas de governo, seja aquelas voltadas para a área social de modo geral, seja as focalizadas nos mais pobres ou nos excluídos.

Como, em alguns casos, há problema de disponibilidade de informações estatísticas, a realização de pequenos inquéritos com o objetivo de subsidiar a monografia, combinados a *expertise* dos autores sobre o país analisado, permite desenhar um quadro atualizado da exclusão social em cada país, tendo em vista as suas próprias especificidades.

A série de monografias tem o mérito de fornecer ao leitor não-familiarizado com a história e a problemática econômico-social dos países selecionados um conjunto de informações básicas. Nesse sentido, não há e nem poderia haver homogeneidade de temática ou de tratamento da questão nas diferentes monografias. O próprio conceito de exclusão social é forçosamente ambíguo, vago e flexível, já que o objetivo é abarcar as formas variadas e os determinantes diversos da “falta de integração social de indivíduos e grupos” em cada contexto nacional.

Finalmente, ao utilizar o termo exclusão social fora do contexto atual da Europa Ocidental, fica evidente que não se trata de um conceito diverso do de pobreza, quando considerada de forma ampla e multidimensional, isto é, levando em conta não apenas a insuficiência de renda, mas diferentes carências que colocam o indivíduo ou o seu grupo em desvantagem do ponto de vista da participação social plena. Ao enfatizar os problemas específicos de cada país no que concerne aos mecanismos de exclusão, o conjunto de monografias mostra que algo foi aprendido após anos e anos de discussão acerca do conceito e da mensuração de pobreza. Evitando a armadilha de comparações internacionais, que freqüentemente cria uma camisa-de-força em termos de utilização de padrões e medidas inadequadas para situações específicas, a reflexão sobre a exclusão social em cada país tende a se dar de forma mais sensível e sensata. Se da leitura das monografias decorre uma lição a aplicar em outros contextos nacionais é a da busca da especificidade de processos e do desenho de políticas em sintonia com as restrições político-culturais locais.

Índia

APPASAMY, Paul *et alii*. *Social exclusion from a welfare rights perspective in India*. Geneva: ILO, 1996 (Research Series, 106).

Exclusão social na Índia é vista sob o enfoque da “exclusão em relação a direitos básicos ao bem-estar” na medida em que esses são essenciais para garantir uma coesão social maior e que amplas parcelas da população indiana não têm esses direitos garantidos, mesmo quando definidos de forma muito modesta. O texto enfatiza o aspecto democrático e progressista das provisões legais que dão embasamento aos direitos ao bem-estar

na legislação indiana desde 1931, fazendo uma descrição relativamente detalhada das metas sociais dos planos de desenvolvimento nacionais depois da independência. São destacados três aspectos gerais da problemática da exclusão social na Índia, que se confunde com as questões de pobreza e desigualdade. O primeiro aspecto concerne à pobreza rural e às questões a ela vinculadas quanto à propriedade da terra e ao atraso tecnológico nas atividades agrícolas. Destaca-se o fato de que os diferentes programas de reforma agrária não foram bem-sucedidos nem mesmo para reduzir a desigualdade na distribuição da terra. O segundo aspecto concerne à exclusão social de que são vítimas indivíduos das castas intocáveis. Apesar das provisões constitucionais e das iniciativas voltadas especificamente para a reversão deste quadro, essas castas se mantêm fortemente sobre-representadas dentre os excluídos, qualquer que seja o critério de carência utilizado. Finalmente, o terceiro aspecto se refere às desigualdades entre estados no que concerne aos níveis de exclusão. É interessante observar que os indicadores de proporção de pobres são fornecidos como evidência empírica capaz de sintetizar as diferenças espaciais de exclusão entre estados e entre áreas urbanas e rurais de cada um, não havendo, porém, qualquer informação sobre o valor ou valores das linhas de pobreza utilizadas.

Nos quatro capítulos seguintes é feita uma análise das carências em relação a saúde, educação, previdência social e habitação, esta última incluindo os aspectos de saneamento básico, o que se alinha com a abordagem tradicional geralmente associada à caracterização da pobreza enquanto *basic needs*. Para cada tema são apresentadas evidências de melhoria da cobertura dos serviços, embora haja persistência de déficits e problemas de heterogeneidade de qualidade dos serviços prestados, em prejuízo dos excluídos. Alguns traços chamam a atenção para a especificidade da Índia, tais como a referência à fraca demanda por educação por parte dos excluídos, o que suscita a crítica à timidez do Estado em intervir a favor da frequência à escola por parte de crianças, especialmente as do sexo feminino. Por outro lado, a maior parte das evidências empíricas e das críticas a políticas destaca as dificuldades conhecidas em reduzir as desigualdades e combater os mecanismos de exclusão social. Assim, comentários sobre os diferenciais na qualidade do ensino, referido no texto como “dualização do sistema educacional”, chamam a atenção para o problema que o país vem enfrentando ao democratizar o acesso ao ensino básico. Isto ocorre frequentemente não só em outros países subdesenvolvidos, mas como um mecanismo persistente de desigualdade em sociedades onde o acesso à escola é garantido a todos. Trata-se, na verdade, da questão crucial de como preservar a educação como instrumento de mobilidade social e de redução das desigualdades herdadas.

O capítulo sobre previdência social torna evidente que dentre os quatro temas tratados é este onde os progressos realizados ao longo do tempo são os mais modestos e as condições de cobertura as mais precárias. A inserção adversa no mercado de trabalho, seja em termos de condição na ocupação,¹ seja em termos do nível do rendimento recebido, torna a previdência social inevitavelmente um sistema de assistência social às voltas com uma enorme clientela e poucos recursos. Na verdade, o sistema previdenciário nos moldes ocidentais se restringe aos funcionários públicos, que constituem um grupo

¹ A ocupação é 78% rural e apenas 7,5% das pessoas ocupadas estão no setor formal, das quais 50% no serviço público.

à parte devido as suas prerrogativas em termos de salários e benefícios. A cobertura total do sistema previdenciário era de 6 milhões de trabalhadores, numa população de cerca de 860 milhões de pessoas.

Fica evidente para o leitor que tratar de questão previdenciária nas mesmas bases dos temas de saúde, educação e habitação é certamente um equívoco. Nas condições de incidência e intensidade de pobreza crônica que se verificam na Índia, é irrealista ter como objetivo um sistema previdenciário nos moldes ocidentais. Na verdade, antes de garantir benefícios e garantias neste contexto, é essencial prover o mínimo vital a grandes contingentes de deserdados. Neste sentido, o Capítulo 6 toca no cerne da questão ao enfatizar a questão da focalização de políticas e do funcionamento de mecanismos compensatórios a favor das castas mais desfavorecidas, assim como de grupos sociais vulneráveis, como mulheres e crianças. Alguns resultados das políticas de integração ao longo do tempo evidenciam que houve progresso, apesar das dificuldades de implementação.

Finalmente, o último capítulo trata dos impactos da reestruturação econômica² sobre a exclusão no que tange a três aspectos: incidência de pobreza utilizando parâmetros de renda, mercado de trabalho e programas sociais. A apresentação de dados em tabelas viria facilitar a vida do leitor, já que o texto discute de forma confusa a controvérsia quanto à evolução da pobreza e das condições no mercado de trabalho no passado recente. No entanto, o aumento dos dispêndios em programas sociais sob condições financeiras adversas do setor público sinaliza a prioridade inequívoca do combate à pobreza e à exclusão social na Índia. O texto alerta para a necessidade de reestruturação de programas, para evitar vieses indesejados em termos de focalização, o que, reconhecidamente, é difícil de realizar.

Rússia

TCHERINA, Natalia. *Economic transition and social exclusion in Russia*. Geneva: ILO, 1996 (Research Series, 108).

Uma problemática completamente diversa concerne à exclusão social na Rússia. Tema tabu durante a era soviética, pobreza e exclusão sociais tornaram-se questões críticas com o desmantelamento do Estado e do aparelho produtivo, já que aos excluídos tradicionais, constituídos de “uma parte considerável da população rural”, vieram se juntar os novos excluídos, privados dos direitos que haviam conquistado. Estes novos excluídos seriam formados por dois grupos: a elite técnico-científica³ e os desempregados de longo prazo. A gravidade do quadro se revela pela afirmativa de que mais da metade da população russa estaria vivendo em estado de pobreza. Um crivo alternativo é dado pela estratificação social entre duas camadas bem definidas: a dos novos ricos (*a thin stratum*), ligados aos negócios de importação, construção civil e serviços; e a dos pobres formados pelos

² Trata-se da Nova Política Econômica (NEP) iniciada em meados de 1991 para fazer face à crise no balanço de pagamentos e aos problemas de déficit fiscal, estagnação econômica e inflação.

³ O texto se refere a *the scientific-technical intelligentsia*.

demais. Na verdade, como a leitura do próprio texto demonstra, a realidade é bastante mais complexa. Parece incongruente o destaque atribuído às perdas da elite técnico-científica quando a desestruturação institucional e econômica implica a eliminação de postos de trabalho e a desorganização do sistema de proteção social de forma generalizada. Poucos serão os não-perdedores diante das quedas do produto como as estimadas (40% entre 1989 e 1993; 17% em 1994; 10% em 1995). Neste contexto, não é de estranhar que o desemprego aberto permaneça baixo,⁴ mas que existam dados estatísticos que permitam elaborar tais estimativas. Assim, são apresentados resultados sobre incidência de pobreza e mercado de trabalho, cuja própria existência é surpreendente quando se consideram, por um lado, os requisitos em termos de recursos necessários para a sua obtenção e, por outro, o caos institucional vigente. Para fazer face à situação de crise social, foi criado, em 1994, um valor associado ao mínimo de subsistência *per capita*, dando direito a benefícios monetários compensatórios de caráter universal. A proporção de pessoas cuja renda era inferior a este mínimo, variável segundo regiões, situou-se naquele ano entre 22 e 44%. Na Rússia, a proporção foi estimada em 31%. É curioso que diante da elevada incidência de pobreza, do encolhimento da classe média⁵ e do desemprego disfarçado, a autora arrisca afirmar que a Rússia estaria apresentando semelhanças com o modelo latino-americano de desenvolvimento.

O padrão de desestruturação do mercado de trabalho e redução dos salários reais, ao levar à busca de ocupações secundárias como mecanismo compensatório, causa uma mudança radical para os antigos padrões sociais soviéticos. Assim, a autora destaca como resultado das condições adversas no mercado de trabalho o elevado percentual de trabalhadores com uma segunda ocupação (17,2%).

Depois de construir um quadro de referência da evolução recente na Rússia e algumas vezes em outras ex-repúblicas soviéticas, com base em dados de fontes diversas, a partir do Capítulo 3 é discutida a questão da exclusão social de forma mais direta, baseando-se em estudo de casos realizados com o objetivo de subsidiar a monografia. Foram realizadas pesquisas diretas em Novosibirsk, Sibéria, com o objetivo de avaliar os impactos das mudanças sobre a população numa região onde a situação é particularmente adversa: em final de 1994 cerca de 74% da população na área rural apresentavam renda *per capita* inferior ao valor oficial do mínimo de subsistência. Foram desenhados questionários específicos voltados para os dois modelos de exclusão que se tinham identificado inicialmente: a que afeta os profissionais da área técnico-científica e a população rural em geral. Em cada caso, investigaram-se as mudanças na inserção produtiva, a percepção dos indivíduos entrevistados sobre essas mudanças e as estratégias de sobrevivência utilizadas. O questionário foi aplicado durante os anos de 1994 e 1995 a 110 desempregados, 59 profissionais na condição de desemprego disfarçado e 100 residentes da área rural. Os Capítulos 3, 4 e 5 apresentam e discutem os resultados obtidos na pesquisa direta junto a cada uma das três categorias, respectivamente.

4 A taxa de desemprego teria sido de 8,2% na Rússia em 1995.

5 "(...) the quasi-market Russian economy has a limited demand for the scientific-technical intelligentsia, which was the heart of the old middle class" (p. 17).

Os resultados trazem elementos adicionais sobre o quadro conhecido de desagregação socioeconômica da antiga União Soviética, deixando evidente que as instituições que teoricamente estariam voltadas para a administração de mecanismos compensatórios — previdência social, centros de emprego e sindicatos — não dispõem de recursos organizacionais e financeiros compatíveis com a enormidade da tarefa. Chama-se a atenção para o fato de que as proteções legais não podem ser mais garantidas em face da demanda crescente, e que a atribuição de benefícios atende a um número reduzido de casos prioritários segundo avaliação da administração local. A nova lei dos pobres aprovada em 1994, que visa garantir benefícios monetários em substituição à multiplicidade de mecanismos inoperantes que ainda subsistem na área de proteção social, provavelmente continuará a esbarrar em dificuldades para atingir suas metas legais dados o tamanho da população-alvo e os problemas de financiamento.

Peru

FIGUEROA, Adolfo; ALTAMIRANO, Teofilo; SULMONT, Denis. *Social exclusion and inequality in Peru*. Geneva: ILO, 1996 (Research Series, 104).

A monografia sobre a exclusão social no Peru apresenta uma introdução algo pretensiosa e desnecessariamente longa dadas as características da série.⁶ Na verdade, o texto examina diferentes aspectos da exclusão social — exclusão econômica, exclusão política e exclusão cultural — de forma semelhante à adotada nas demais monografias da série, recorrendo, no entanto, à terminologia que, embora apresente marca ideológica indefectível, é inócua para a análise desenvolvida.⁷

A análise dos capítulos posteriores está fortemente embasada na evidência de crescimento lento do produto de 1970 até final da década de 80 e do retrocesso ocorrido desde então, que resultou em renda *per capita* a níveis cerca de 30% inferiores aos do início do período. Trata-se de um contexto seriamente adverso, principalmente considerando-se que, desde 1950, o Peru teria passado por fases sucessivas — modernização, ajustamento econômico e globalização — que reforçam as características de exclusão social herdadas do período colonial. Os dados apresentados de queda do produto servem de fundo para algumas qualificações específicas quanto à exclusão, a saber: *a*) os salários caem mais fortemente do que a renda *per capita*;⁸ *b*) houve queda real das despesas reais do governo na área social (educação, saúde, habitação e emprego). Em termos *per capita*, a queda teria sido de 65% desde 1986; e *c*) a pobreza absoluta, medida em termos de proporção

6 "It (this study) develops a new theoretical approach which introduces the concept of social exclusion into the analysis." (p. 1).

7 Apenas dois exemplos para ilustrar a questão, que tem mais importância de forma que de fundo: "Regarding the market system, we will assume that the society is over-populated in the sense that, at the prevailing market wage rates, there is a significant excess supply of labor" (p. 2); "The labour market operates as a basic mechanism of social exclusion. Hence, the non-exploited (the non-wage earners) are the poorest and more excluded groups in the society" (p. 29).

8 Os salários no setor privado representariam em 1992 apenas 35% do valor verificado em 1983 (p. 36).

da população com renda abaixo de uma linha de pobreza, estaria aumentando. Cabe observar que os declínios de salários e das despesas na área social são acentuados e de grandeza comparável, parecendo indicar dificuldades conceituais e/ou de indexação diante de inflação forte.

A evolução no mercado de trabalho não pode ser qualificada devido à insuficiência de dados estatísticos. O texto se limita a mencionar dados de inquéritos domiciliares realizados pelo Ministério do Trabalho entre 1981 e 1986, o que parece sugerir a inexistência de informações sobre a evolução do comportamento da mão-de-obra no que concerne à condição na ocupação e setor de atividade. O desemprego, cujo conceito não foi especificado, se situaria em 9% em 1993. Afirma-se, ainda, que a taxa de desemprego seria mais elevada dentre as famílias pobres, o que sugere que não se trata da categoria de desemprego aberto.

Ao tratar de acesso a serviços sociais básicos como variável de exclusão, o argumento principal é de que a evidência de queda do dispêndio ao longo do tempo estaria operando no sentido de aprofundar a exclusão. Na verdade, indicadores de acesso à educação, eletricidade e saneamento básico refletem de maneira mais adequada os progressos/retrocessos verificados a esse respeito, já que, como se sabe, a evolução do dispêndio pode ser enganosa para a avaliação de resultados de políticas. Aliás, os dados censitários sobre as taxas de analfabetismo mostram queda sustentada em todo o período 1940/81. No entanto, os dados do Censo de 1993 como apresentados (Tabela 16) não são comparáveis aos da série temporal (Tabela 17), inviabilizando a percepção do fenômeno nos anos mais recentes. Embora os autores confirmem que o acesso à educação tem melhorado, questionam a qualidade do serviço, que estaria se deteriorando. Lamentavelmente não são apresentadas informações sobre acesso a eletricidade, água e esgoto, para os quais a questão da qualidade é mais fácil de ser considerada. Seria interessante verificar se o aprofundamento da exclusão estaria essencialmente ligado à queda da renda e à deterioração das condições no mercado de trabalho, enquanto os chamados indicadores sociais apresentam melhorias e se estas melhorias se dão de forma uniforme ao longo da distribuição de rendimentos. A esse respeito vale lembrar que foi o que ocorreu no Brasil ao longo da década de 80, paralelamente à estagnação da renda e à crise fiscal. Quando tratam da população indígena, em que a exclusão social apresenta maior incidência, os autores destacam que integração social, política e cultural tem melhorado. Nestas circunstâncias, ficam lacunas sobre a evolução do processo de exclusão e a direção das tendências relevantes no período mais recente.

As críticas às políticas públicas não se limitam à queda no dispêndio social, mas à nova ênfase que estaria sendo atribuída à focalização nos mais pobres, o que seria “compatível com a lógica política de um governo clientelista” (p. 56). O que transparece nas entrelinhas é a crítica dos autores ao abandono de um modelo de *welfare state* no qual, pelo menos teoricamente, o benefício de políticas públicas é um direito de cidadania, em favor de um modelo que privilegia a focalização. Independentemente das características do poder vigente, focalização é o caminho sensato e inevitável para política social em países pobres como o Peru.

A monografia inclui os resultados de um questionário respondido por 58 líderes peruanos em diferentes setores sociais, que contribuem muito pouco para a análise da exclusão.

Tailândia

PHONGPAICHT, Pasuk *et alii*. *Challenging social exclusion: rights and livelihood in Thailand*. Geneva: ILO, 1996 (Research Series, 107).

Em contraste com a estagnação econômica e a desorganização institucional que se verificam no Peru, a Tailândia vinha apresentando crescimento econômico acelerado, que resultou num aumento médio da renda *per capita* de 8,2% a.a. no período 1985/95. A redução da pobreza absoluta segundo o critério da renda, que passa de 30% em meados dos anos 70 para 21% em 1988, e as mudanças socioeconômicas em curso afetando os indivíduos de forma diferenciada tornam a desigualdade uma questão crucial. Não se trata apenas da desigualdade de renda, que vem aumentando devido a ganhos mais acentuados nos rendimentos mais altos como resultado da pressão de demanda por mão-de-obra qualificada.⁹ Mecanismos de exclusão social preexistentes ou não também levam a que certos grupos sejam relativamente prejudicados em outros aspectos da sua condição de vida diante da dinâmica socioeconômica.

Para um leitor leigo sobre a realidade tailandesa, a monografia parece especialmente feliz ao fornecer um quadro geral da situação do país e de destacar estudos de casos de exclusão social envolvendo segmentos populacionais significativos e dinâmicas de operação diversas.

No que concerne à caracterização geral, além das informações sobre crescimento da renda, industrialização e urbanização, e da natureza do processo de mudanças econômicas de forma mais ampla, a monografia caracteriza a sociedade tailandesa como do tipo monopolista (?), significando uma sociedade hierárquica na qual a elite controla os recursos e mantém em âmbito restrito a participação na tomada de decisões que envolvem o interesse da nação. Neste contexto, são identificados dois vetores de exclusão social. O primeiro seria um vetor de caráter estrutural, que privilegia indivíduos que apresentam três características básicas: sexo masculino, *thai* e vinculado a Bangcoc através de relações político-culturais. O segundo vetor de exclusão se relaciona mais diretamente aos processos de modernização e mudança social, que se manifestam através da disputa em relação a recursos naturais escassos. Como exemplos são citados tanto as disputas por territórios antes rurais, que tendem a ter novos usos como decorrência do processo de crescimento econômico, como os problemas de urbanização e de definição de uso do solo urbano, em parte agravados pelo êxodo rural.

O fator estrutural de exclusão é objeto de um capítulo, que explicita as bases históricas das tradições culturais e descreve os mecanismos através dos quais elas persistem na sociedade tailandesa em mudança. Esse fator de exclusão associado a características pessoais naturalmente permeia os fatores de exclusão que ocorrem em função da dinâmica de mudanças por que passa a sociedade tailandesa.

Os três estudos de caso tratam de mudanças que afetam adversamente segmentos sociais específicos. O primeiro estudo de caso trata da perda de importância econômica

⁹ O coeficiente de Gini da renda familiar passou de 0,478 em 1988 para 0,540 em 1992.

dos camponeses em função da industrialização e modernização, e de como, devido ao novo perfil produtivo do país, camponeses são forçados a mudar sua forma de vida, o que, segundo os autores, é uma evolução indesejável do ponto de vista dos camponeses, resultado das desapropriações necessárias a programas de governo (irrigação, reflorestamento e instalação de infra-estrutura).

Na verdade o conflito com os camponeses resulta de mudanças drásticas que ocorreram depois de 1985 no que concerne à política de governo em relação à expansão da fronteira agrícola e à importância econômica da pequena produção camponesa. Em função da abundância relativa de terras, desde o fim do século 19, o governo incentivou o desmatamento para fins de produção agrícola, que representou o principal sustentáculo da economia e da receita do governo até os anos 70. O desmatamento e a ocupação se deram com apoio oficial, mas sem respaldo legal: em 1985, não havia títulos de propriedade para 57% do total da área agrícola. Quando no início dos anos 80 acentuou-se a preocupação com o desmatamento excessivo,¹⁰ o governo continuou a incentivar a ocupação das florestas, especialmente no Nordeste, de modo a combater as forças comunistas na região. Os autores argumentam que o Exército conseguiu o apoio dos camponeses em troca de promessa de títulos de propriedade quando a luta terminasse, o que não ocorreu. Ao optar oficialmente por uma política de reflorestamento — que beneficiaria importantes grupos econômicos centrados em Bangcoc, em detrimento dos camponeses de etnia laosiana e cambojana, o governo estaria desestruturando seu modo de vida. Segundo os autores, a agricultura enquanto setor produtivo é hoje de importância secundária, e os programas de realocação da população rural teriam um triplo objetivo: atender ao objetivo ecológico de recuperação da cobertura florestal do país; desenvolver a atividade de reflorestamento que é mais rentável em nível macroeconômico do que a pequena agricultura camponesa;¹¹ e liberar a mão-de-obra rural barata para as atividades industriais urbanas. Seria desejável confrontar o efetivo contingente de camponeses realocados ou mesmo as metas dos programas de realocação, que constitui o âmago da questão da exclusão social em relação a este grupo, com a população rural tailandesa, que representa ainda 65% da população total do país.

O segundo tipo de exclusão social apresentado refere-se aos moradores de favelas urbanas que tendem também a ser objeto de programas de realocação do governo para atender a objetivos de desenvolvimento urbano. No caso de Bangcoc, o Plano de Desenvolvimento de 1992/96 previa que 325 mil favelados, o equivalente a 1/5 da população favelada da capital, seriam afetados. O problema de exclusão social deste grupo é ilustrado a partir de uma comunidade muçulmana de 2 mil famílias no centro de Bangcoc, que residindo na área há mais de 200 anos tem direitos históricos sobre a área, mas não direito de propriedade. Ademais, ao conservar o seu estilo de vida tradicional, a comunidade apresenta densidade elevada em moradias de padrão inaceitável para a nova Bangcoc, embora a renda média se situe bem acima da linha de pobreza. A tentativa

10 Segundo os autores, a cobertura florestal no país, que representava 50% em 1960, tinha evoluído para apenas 15% em 1990. A meta do governo é alcançar uma área de floresta de 40%, da qual 25% seriam florestas naturais e 15% áreas de reflorestamento.

11 Não são apresentados argumentos neste sentido.

de realocar a comunidade com vistas à construção de uma via expressa é vista pelos autores como uma forma de exclusão social da comunidade muçulmana.

Finalmente, o terceiro tipo de exclusão é ilustrado pela situação de fragilidade em que se encontram os operários, mesmo os do setor formal, que representam apenas 37% da mão-de-obra industrial, diante das inevitáveis mudanças tecnológicas no setor. O argumento dos autores é de que o salário mínimo legal é insuficiente para atender às necessidades básicas de um trabalhador e que, especialmente em alguns setores como o têxtil, que concentra mão-de-obra feminina não-especializada, a inserção no mercado de trabalho é uma forma evidente de exclusão social. Cabe destacar que a ênfase dos autores se concentra na necessidade de introduzir legislação de proteção do emprego, evitando que os trabalhadores sejam prejudicados pela modernização industrial. Parece implícito que a garantia do emprego e de participação sindical, aliada a treinamento e educação, no presente permitiria a melhoria paulatina dos rendimentos do trabalho e do perfil distributivo, operando, portanto, no sentido da integração social do operariado não-qualificado, que hoje forma um dos grupos de excluídos.

Iêmen

HASHEM, Mouna H. *Goals for social integration and realities of social exclusion in the Republic of Yemen*. Geneva: ILO, 1996 (Research Series, 105).

A monografia do Iêmen inicia-se destacando que a pobreza e a exclusão social no país vêm se agravando desde 1990 em função de diversos fatores políticos e econômicos, como a unificação política dos dois Iemens e a guerra civil, a Guerra do Golfo e a resultante imigração, e a reestruturação econômica. O autor está correto ao reconhecer que os problemas de pobreza e exclusão são específicos para cada país e trata de destacar as raízes históricas da pobreza e da exclusão social no Iêmen tendo como referência as características nacionais.

Trata-se inicialmente de qualificar pobreza e exclusão social. A pobreza estaria aumentando no Iêmen na medida em que contingentes populacionais crescentes não têm acesso aos serviços básicos em termos de educação, saúde e saneamento, nem ao mínimo adequado em termos de alimentação e habitação. Isto significa qualificar pobreza em termos de condições de vida adversas de modo geral, mas também como insuficiência de renda, já que pelo menos as condições de alimentação dependem essencialmente de renda e consumo no âmbito privado. A exclusão social, embora esteja fortemente associada à pobreza, significaria algo mais: seria resultante de um processo de marginalização, que tenderá a tornar-se permanente em face da inexistência de mecanismos sociais e políticos que permitam a certos indivíduos e segmentos sociais escaparem da armadilha da pobreza e da exclusão. Neste sentido, os excluídos estariam numa situação ainda mais adversa do que os pobres.

Melhor qualificando exclusão social *per se*, o autor destaca que pode ser entendida em dois níveis diversos. Em nível macro, a principal instituição integradora no país tem sido o Islã, que define normas de comportamento e padrões morais da sociedade. Neste nível seriam excluídos os que não se integram aos laços socioculturais estabelecidos a

partir da religião. Em nível micro, pode-se considerar que as relações sociais que decorrem da filiação tribal é o principal fator explicativo da integração ou exclusão social.

Ao destacar que, tradicionalmente, dois grupos — mulheres e beduínos — têm sido considerados como o objetivo primordial de políticas sociais por serem sobre-representados dentre eles os excluídos, o autor introduz uma categoria de exclusão que permeia o tecido social apesar da ausência das causas religiosas e tribais da exclusão. No entanto, romper as barreiras desta exclusão social tem sido difícil, embora se verifiquem mudanças positivas especialmente do nível educacional dos dois segmentos. É interessante notar que, no que concerne aos beduínos, representando 10% da população do país, o abandono das atividades pastoris e o aumento das famílias sedentárias são mencionados como um indicador de sucesso na redução da exclusão social. Para o leitor não familiarizado com a situação do país, parece, ao contrário, que nas condições atuais o abandono das atividades pastoris em favor do sedentarismo nas cidades representaria um agravamento das condições de exclusão e pobreza dos beduínos.

O autor destaca que os acontecimentos ocorridos no início da década de 90 representaram uma ruptura do processo de mudança econômica e progresso social que vinha, de algum modo, ocorrendo com o apoio de instituições internacionais e de países árabes vizinhos. O primeiro desses eventos foi a unificação entre os dois países, para a qual o Iêmen do Sul, o parceiro mais pobre, pouco teria contribuído financeiramente, de modo que a pressão sobre os recursos disponíveis tornou-se ainda mais crítica para atender à demanda adicional. O segundo fator foi a guerra civil entre o governo e uma facção dissidente, causando desorganização das atividades da administração. Finalmente, a Guerra do Golfo teve fortes impactos negativos sobre o Iêmen na medida em que causou um fluxo de volta de cerca de um milhão de trabalhadores migrantes de países vizinhos, o que, além de sobrecarregar todos os serviços públicos, representou uma perda de receita para o país da ordem de US\$ 400 milhões anuais associada às remessas que se davam anteriormente. Houve, ainda, queda drástica da ajuda financeira dos países árabes produtores de petróleo e mesmo das organizações internacionais de fomento.¹²

A pressão de demanda sobre os serviços públicos, o cancelamento de programas de investimento e o crescimento do desemprego têm contribuído para o aumento da pobreza, embora não se disponha no país de uma linha de pobreza para a mensuração da incidência do fenômeno. O autor lamenta a falta de um parâmetro de renda para a medição da pobreza, mas na verdade não parece razoável pretender adotar a abordagem de linhas de pobreza, que depende de informações sobre renda familiar para se tornar operacional, num país onde a população está sujeita a tantas carências básicas. Nesse sentido, o desenvolvimento de indicadores sociais básicos, independente de pesquisa domiciliar, é certamente o primeiro passo para melhoria do sistema de informações que permita monitorar as condições de vida da população.

Num contexto de escassez e crise, a disputa por recursos escassos tem feito com que as redes de relações sociais tornem-se o fator dominante na determinação do grau de participação ou exclusão social. Os ajustes econômicos que terão que ser feitos em termos

12 A ajuda externa caiu em 1/3 entre 1990 e 1992.

de redução das despesas do governo terão impacto forte sobre o emprego, a renda e as condições de vida dos mais pobres. É importante notar que os funcionários públicos representam 16% das pessoas ocupadas, de modo que a inevitável reestruturação administrativa do Estado reduzindo as despesas com pessoal terá um significativo efeito direto e indireto sobre renda e emprego. Por outro lado, a redução dos programas de assistência alimentar, que se parecem constituir no principal mecanismo de apoio aos mais pobres, resultará certamente em agravamento das carências básicas associadas às condições alimentares.

Alguns indicadores sociais apresentados evidenciam a gravidade do quadro social no Iêmen, apesar das deficiências em termos de informações estatísticas. Uma pequena pesquisa direta realizada pelo autor com o objetivo de desenhar um quadro da exclusão social no país entrevistou 92 indivíduos pertencentes a quatro grupos principais de excluídos: os *akhdams*, que transmitem hereditariamente sua posição na base da pirâmide social e cuja participação produtiva está necessariamente limitada aos trabalhos mais indesejáveis; os trabalhadores diaristas, que representam um grupo relativamente recente de trabalhadores sem-terra que buscam ocupação precária nas áreas urbanas; moradores de vilarejos distantes, que estão à margem seja em termos de acesso a serviços, seja de participação no pretendido processo de desenvolvimento econômico e social; e os imigrantes, que retornaram em função da Guerra do Golfo e que foram mais diretamente atingidos pela crise por terem de se instalar no país em condições adversas, muitos deles tendo perdido as ligações familiares e sociais tão relevantes como garantia de integração no Iêmen. A monografia apresenta os resultados das entrevistas realizadas, fornecendo a partir da pequena amostra uma caracterização dos excluídos quanto a características demográficas, condições do domicílio, acesso a serviços sociais, representação social e política e percepção do seu papel na sociedade. As conclusões em termos de recomendações de política implicam necessariamente uma definição estrita de prioridades já que "poverty is at an all-time high and resources area at an all time low". Sugerem-se melhorias em educação e habitação e ação afirmativa voltada para os *akhdams*, o que certamente será muito pouco para atenuar significativamente as condições críticas de vida da população do país.