SÉRIE ESTUDOS E PESQUISAS
ISBN 85-85976-46-2

SUPERINTENDÊNCIA
DE ESTUDOS ECONÔMICOS
E SOCIAIS DA BAHIA

Salvador
2003

GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA
Paulo Ganem Souto

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA
Armando Avena Filho

SECRETARIA DE COMBATE À POBREZA E ÀS DESIGUALDADES SOCIAIS DA BAHIA
Pe. Clodoveo Piazza

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA
Cesar Vaz de Carvalho Junior

ASSESSORIA ESPECIAL DO GABINETE
Benito Juncal
José Murilo Philigret Baptista

GERÊNCIA DE ESTUDOS SOCIAIS
Angela Franco

COORDENAÇÃO EDITORIAL
Angela Franco (SEI)
Benito Juncal (SECOMP)
José Murilo Philigret Baptista (SECOMP)
Patricia Chame Dias (SEI)

NORMALIZAÇÃO
Gerência de Documentação e Biblioteca – GEBI

COORDENAÇÃO GRÁFICA
Dadá Marques

REVISÃO DE LINGUAGEM
Regina Martins da Matta

Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia.
Pobreza e Desigualdades Sociais. Salvador: SEI, 2003
296 p. (Série Estudos e Pesquisas, 63).

ISBN Nº 85-85976-46-2

1. Desigualdade social – Bahia. 2. Pobreza – Bahia. I. Título.
II. Série

CDU 364.144(813.8)

Av. Luis Viana Filho, 4ª Avenida, 435 2º andar
CEP 41750-300 Salvador BA Tel: (71) 370 4787 Fax: (71) 371 1853
www.sei.ba.gov.br
sei@sei.ba.gov.br

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 5

POLÍTICAS SOCIAIS DE COMBATE À POBREZA NOS ANOS 1990: NOVAS TESES, NOVOS PARADIGMAS 7

Anete Brito Leal Ivo

POLITICAS SOCIALES Y EQUIDAD 29

Rolando Franco

COMBATE À POBREZA NA AMÉRICA LATINA: UMA ABORDAGEM COMPARATIVA 47

Ana Luiza Codes Lima

TRÊS PROPOSTAS CONCEITUAIS E ALGUNS ARGUMENTOS METODOLÓGICOS A CONSIDERAR NA PESQUISA SOBRE A POBREZA 65

Vania Salles
Rodolfo Tuirán

REFLEXÕES CRÍTICAS SOBRE A POBREZA E SUA MENSURAÇÃO NO BRASIL DOS ANOS 1990 75

Eduardo Luiz de Mendonça

POBREZA E DESIGUALDADE NO BRASIL: DO DISCURSO HEGEMÔNICO E MEDIÇÃO ESPÚRIA ÀS RAÍZES DA QUESTÃO 85

José Ribeiro Soares Guimarães

FAMÍLIA E POBREZA 117

Inaiá Maria Moreira de Carvalho

LAS CIUDADES Y LA CUESTION SOCIAL 135

Alícia Ziccardi

DIMENSÕES DA TRAGÉDIA URBANA 175

Ermínia Maricato

POBREZA RURAL E AGRÍCOLA NO BRASIL 181

Mauro Eduardo Dell Grossi

A PROBLEMÁTICA DO SEMI-ÁRIDO NORDESTINO, À LUZ DE CELSO FURTADO: PERMANÊNCIA DA POBREZA ESTRUTURAL 197

Francisco Carlos Baqueiro Vidal

RENDA, POBREZA E POLÍTICAS SOCIAIS COMPENSATÓRIAS NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO 219

Paulo de Martino Jannuzzi
Maria Paula Ferreira

POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO E COMBATE À POBREZA 227

Jorge Werthein
Célio da Cunha

SUPERAR A POBREZA OU REVERTER O EMPOBRECIMENTO? UMA REVISÃO DAS RAÍZES DA POBREZA NA BAHIA 235

Fernando Pedrão

CONCENTRAÇÃO DE RENDA E POBREZA NA BAHIA: 1981-1999 249

Rafael Guerreiro Osorio
Marcelo Medeiros

BAHIA – DAS POLÍTICAS SOCIAIS SETORIALIZADAS AO COMBATE À POBREZA E ÀS DESIGUALDADES SOCIAIS 267

Creomar Baptista

DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL E O COMBATE À POBREZA 285

Elisa Pelegrini
Jesús Enrique Tinoco Gómez
Soane Matos
Carina Mascarenhas
Lara Matos
Pedro Rocha

APRESENTAÇÃO

A intensificação da pobreza e os elevados níveis de desigualdade social são questões que se arrastaram através da história e, na entrada do século XXI, impõem-se como um desafio a nações de diferentes partes do mundo. As conquistas científicas da humanidade em diferentes áreas, o desenvolvimento tecnológico, o crescimento da renda mundial e o avanço da internacionalização do capital, características marcantes das últimas décadas, não atenuaram as diferenças de padrões de bem-estar. Pelo contrário, evidenciaram-se, como processos paralelos, o aumento da concentração de renda e a expressiva ampliação do número de cidadãos que estão cada vez mais distantes do acesso ao mínimo de condições de vida e de dignidade. Desse modo, vem sendo produzida uma sociedade cada vez mais cindida: de um lado, um pequeno grupo de pessoas que efetivamente participa das conquistas da modernidade; de outro, uma grande massa que vive em condições precárias, compatíveis com as do começo do século passado.

Tal cenário, que expõe o fracasso quase generalizado dos modelos políticos e econômicos que se impuseram como alternativa para a superação daqueles problemas, coloca-os, ao mesmo tempo, na ordem do dia dos debates sobre a realidade contemporânea e o conseqüente destino de povos e países. Pensar novos paradigmas e resgatar antigos modelos, conceitos e políticas, atentando para as condições estruturais que viabilizaram a acentuação da exclusão social, tem sido uma postura freqüentemente assumida pelos mais diversos atores sociais e instituições.

Com a perspectiva de contribuir para essa discussão, a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) e a Secretaria de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais (SECOMP), apresentam, neste volume da Série Estudos e Pesquisas, um conjunto de artigos que tratam de temas pertinentes à questão da pobreza e da desigualdade social a partir de diferentes enfoques teóricos e metodológicos. Abordando variadas dimensões e conceitos de pobreza e os múltiplos aspectos determinantes da desigualdade social, os trabalhos aqui reunidos também cuidam dos problemas referentes à mensuração desses fenômenos e atentam para suas especificidades, conforme o grau de vulnerabilidade de determinados grupos sociais e espaços. Ademais, contemplam análises de políticas públicas mais particularmente dirigidas ao combate à pobreza.

Agradecemos, em especial, ao Centro de Recursos Humanos da Universidade Federal da Bahia (CRH-UFBA), na pessoa de sua diretora, a professora Anete Brito Leal Ivo, pela significativa colaboração, tanto como autora, como pelos contatos efetuados com pessoas e instituições de caráter nacional e internacional, visando à publicação de seus trabalhos.

Finalmente, agradecemos a contribuição dos vários autores que participaram dessa edição, garantindo um debate plural e profundo em torno de questões tão fundamentais para a construção de uma sociedade menos desigual.

POLÍTICAS SOCIAIS DE COMBATE À POBREZA NOS ANOS 1990: NOVAS TESES, NOVOS PARADIGMAS[1]

*ANETE BRITO LEAL IVO**

INTRODUÇÃO

A erradicação da pobreza tornou-se um objetivo da ação internacional e um desafio a ser assumido pelos governos e sociedades de todos os países, especialmente a partir da década de 90. Efetivamente, desde a RIO-92 vêm se firmando, nas Cúpulas Internacionais, compromissos éticos e políticos dos países na superação da pobreza. Na Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social de Copenhague, representantes de 185 governos comprometeram-se com ações voltadas para o enfrentamento da pobreza absoluta como "imperativo ético, social, político e moral da espécie humana" (PNUD, 1997).

Dadas as incertezas que caracterizam o contexto das economias globalizadas, cuja vulnerabilidade econômica tem efeitos negativos sobre investimentos, gestão dos gastos públicos e sobre as taxas de ocupação, emprego e renda, parece paradoxal que, exatamente nesse contexto dessocializante e produtor de novas exclusões, construa-se um consenso sobre a necessidade de priorizar ações de "combate à pobreza". Que fatores estariam condicionando essa nova agenda? Como ela opera? Que mudanças redefinem a nova modalidade das políticas sociais e quais os efeitos sobre as condições de vida da população e a cidadania? Essas são algumas das questões que este artigo tentará responder.

A idéia que norteia nossa análise é a de que as mudanças que orientam o conjunto das políticas sociais a partir da década de 80 têm por objetivo, de um lado, reduzir os efeitos mais adversos do ajuste estrutural (têm, portanto, um caráter compensatório) e, de outro, implantam-se à margem da institucionalidade vigente no campo da proteção social (neste sentido, têm caráter flexível, sem se constituírem em direitos). Essa mudança se opera através da implantação de um novo paradigma de intervenção estratégica do Estado – o da focalização – que envolve a definição de novas tecnologias de medição das condições de pobreza a partir de diferentes centros de operação da política social (CANDIA, 1998; FLEURY, 1998; LAUTIER, 1999, etc.), redefinindo as responsabilidades entre Estado e sociedade quanto ao encaminhamento da questão social. Qual a eficácia desse novo paradigma? Como ele opera e que efeitos exerce sobre a cidadania e a extensão dos direitos sociais básicos?

---

[1] As questões aqui apresentadas integram o livro da mesma autora: IVO, Anete B.L. *Metamorfoses da questão democrática*: *governabilidade e pobreza*. Buenos Aires: CLACSO/ASDI. 2001, 205 p.

* Professora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFBA; Pesquisadora do CRH/UFBA e Pesquisadora associada ao Centre de Recherche et Documentation sur l'Amérique Latine (CREDAL) – França. Ocupou a Chaire Simon Bolivar como Professora Convidada da Université de Paris III (2000).

Para responder a essas indagações realizaremos de início uma caracterização geral do que se entende por questão social; em seguida esboçaremos os diagnósticos e mudanças que emergem no contexto do Consenso de Washington e que afetam a definição mais ampla, a operacionalização, a natureza e o alcance das políticas sociais; e, por fim, buscaremos apresentar os limites e efeitos desses novos paradigmas das políticas sociais sobre a reprodução da pobreza e da cidadania.

O QUE É O "SOCIAL" E COMO SE ESTRUTUROU HISTORICAMENTE NAS SOCIEDADES MODERNAS?

O paradigma da proteção e da responsabilidade do Estado

O "social" constituiu-se como registro da modernidade, estruturado a partir do trabalho e apoiado nos dispositivos jurídicos do Estado burguês. Da mesma forma, no pós-guerra, a constituição do Estado protetor, através das políticas sociais, foi a resposta histórica para o dilema da organização dos interesses privados no contexto do interesse público, em torno de uma política de redistribuição da riqueza. Assim, as mediações historicamente construídas do Direito Social e as políticas sociais resultaram da luta social dos trabalhadores organizados (e de suas famílias), contra a ameaça desenfreada e desorganizadora do mercado.

Como assinala Lautier (1999), o "social" não é um lugar[2], e sim um conjunto de mediações que se estabelecem entre três ordens: a econômica, a política e a ordem doméstica[3]. Ou, numa visão mais institucional, define-se pelo conjunto de instituições estatais e paraestatais responsáveis pelas políticas de assistência e previdência social. Nesse sentido, tanto o Direito Social, como as contribuições sociais e a transferência e distribuição de bens e serviços gratuitos são mediações jurídicas, monetárias e de serviços (públicos) que recobrem todo um sistema de direitos e obrigações entre os cidadãos e o Estado. Estes Direitos e obrigações têm caráter variável e dependem do contexto cultural e histórico em que se inscrevem[4].

Donzelot (1994), analisando a formação do social nas sociedades modernas, mostra que, no contexto das lutas sociais, firma-se uma concepção de responsabilidade da sociedade, em face da questão social, que é acompanhada de um movimento legislativo, assentando as bases do direito social através de um conjunto de leis relacionadas às condições do trabalho e à proteção aos trabalhadores que perderam a capacidade de uso da força de

[2] O autor nega a existência do social como "lugar", na medida em que não existe definição topológica do social. Tese defendida também no artigo Lautier, B (1995).

[3] Segundo a dimensão atribuída por Théret, B. (1992).

[4] Lautier (1999), por exemplo, referindo-se à educação diz: "existe toda uma história da cidadania na França que permite explicar que a política de educação não seja considerada como política social enquanto ela o é no Brasil. Ademais, no Brasil, dadas as condições de desigualdades e as lutas e resistências populares para aceder aos bens públicos e sociais, a prestação de serviços coletivos urbanos (como água e esgoto) são considerados como dependentes também da política social, enquanto, em outros lugares, integram as políticas urbanas.

trabalho (por doenças, invalidez, desemprego, velhice, acidentes...). Ou seja, com o Direito Social criam-se as condições para a intervenção crescente do Estado na esfera das relações privadas na empresa e na família, o qual se engaja na prevenção de perigos que ameaçam toda sociedade.

Isso significa um processo de auto-reflexividade da sociedade, implicando responsabilidades individuais e coletivas claramente definidas e não só boas intenções morais de caráter difuso. Jamur (1999, p. 32), diferenciando a solidariedade na modernidade, diz que ela deixa de se referenciar apenas "à moralidade e aos costumes (sendo concernente à esfera privada da vida dos indivíduos) para tornar-se uma questão que diz respeito à esfera pública, aos fundamentos de viver em sociedade". Nesse processo, como destaca Rosanvallon (1995), a idéia de 'segurança' na busca de instrumentos e instituições destinados a liberar os homens do 'arbítrio da natureza' é a base da constituição progressiva de responsabilidades públicas frente aos riscos do mercado. Dessa perspectiva, o "seguro" substitui o contrato social, produzindo os efeitos da 'proteção' e garantindo, através de uma política social redistributiva, a idéia de compatibilidade e resolução dos conflitos sociais na esfera institucional (JAMUR, 1999).

A passagem dos princípios securitários ao âmbito do "social" reconverte uma noção restrita à subjetividade da responsabilidade individual a uma noção objetiva do risco coletivo. "Transita-se, pois, de um regime regido pelo dispositivo da responsabilidade individual e fundado no Direito Civil, para um regime de solidariedade com um contrato social fundado na noção de Direito Social" na modernidade, como diz Ewald (1986, *apud* JAMUR, 1999).

O paradigma do risco, da vulnerabilidade e da responsabilidade social da década de 90

A tensão permanente entre a organização da defesa da sociedade (que contou com o apoio das classes trabalhadoras) e a regulação dos mercados estruturou as sociedades modernas, tendo no moderno Estado do bem-estar social a versão institucional dessa regulação. Ao final do século XX, quando as regulações implantadas pelo Estado capitalista, no quadro de vigência da sociedade industrial, estão sendo profundamente abaladas pela reestruturação produtiva, pela globalização e por mudanças nos papéis dos Estados nacionais, observa-se uma reconversão do tratamento da questão social separada da institucionalidade da proteção social. Isso significa uma clara separação entre proteção e assistência e uma estratégia de desvinculação da assistência enquanto direitos sociais, reconvertendo questões políticas em questões técnicas.

Efetivamente, a partir da década de 90 vem se implantando gradativamente um conjunto de medidas compensatórias voltadas para mitigar os efeitos perversos dos ajustes estruturais. Na base dessa formulação encontra-se um diagnóstico conservador sobre a "sobrecarga do governo", condicionando ações

reformistas de redesenho da "assistência focalizada" como paradigma da política social e necessidade de controle sobre as classes populares, cuja condição de pobreza e miséria favorecem toda sorte de anomia e a violência.

DIAGNÓSTICOS NEOLIBERAIS SOBRE A CRISE DO ESTADO E DA DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEOS

Um diagnóstico economicista

No centro dos fatores que interferem na crise das sociedades contemporâneas está uma tese de caráter economicista que localiza a perda gradual da legitimidade por parte do Estado nos fatores econômicos de base inflacionária e fiscal. Estariam aí articuladas as teses da "sobrecarga de demandas sociais e da crise fiscal". As soluções para esses problemas apresentam receitas de cunho neoliberal que envolvem:

(i) substancial redução das atividades do governo;

(ii) redução das expectativas dos grupos sociais.

A base dessa tese considera que o Estado, com seus aparelhos ideológicos e administrativos, não só se transformou na referência principal das atividades políticas dos cidadãos e grupos, mas que sua intervenção crescente incidiu sobre as fontes de sua legitimidade: cidadãos habituados a um crescimento constante, desde o final dos anos 1950 até os anos 1970, passaram a enfrentar uma inversão desse processo, acarretando pressões sociais ampliadas e gerando um desequilíbrio entre entradas e saídas cada vez maior. Esse equilíbrio, que acabou por se expressar numa crise inflacionária, não conseguiu, no entanto, reduzir a insatisfação da sociedade.

Esse raciocínio tem origem no caráter concentrador de todo o processo histórico da acumulação capitalista, sustentado por uma concentração, no âmbito do poder político, em estruturas compactas, centralizadas, racionalizadas e estratificadas. Culminou esse processo na crise do modo de acumulação fordista, cuja vigência foi acompanhada pela hegemonia dos grandes aparatos do Estado (SALAZAR, 1998, p. 157). A crise desse sistema, como explicita Salazar, tornou imperativa a distensão dessa tendência concentradora do sistema, mediante uma operação histórica de grande escala para permitir a reformulação ou atualização das lógicas globais. O tom imperativo da mudança não poderia se dar através de mecanismos livres dos mercados, mas supunha uma intervenção autoritária do Estado e, efetivamente, assim se fez. Só o Estado poderia reverter o processo de concentração e retomar a desconcentração, o que significou *descentralizar* o Estado; *flexibiliza*r grandes empresas; *focalizar* políticas. A onda devolutiva aparece, então, como dispersão calculada e multidirecional dos poderes centrais acumulados, operando o fluxo que alimenta o processo de globalização. Esse processo implica devolução e descentralização de responsabilidades, levando a uma transição perversa e, portanto, parado-

xal, já que ocorre através de uma reconversão das lutas democráticas (demandas por maior participação cidadã) em intervenção autoritária do Estado (desconcentração da ação do Estado pela descentralização e flexibilização das políticas).

Paradoxalmente, portanto, o processo de desconcentração do Estado ou, melhor, de "devolução de poder" às unidades localizadas opera associando, na origem, duas forças distintas: aquela resultante das intervenções institucionais de caráter autoritária, na desregulação da matriz do fordismo, com desmonte das políticas sociais e dos direitos sociais que a acompanham; e, contrariamente, aquelas comprometidas com a luta pela democratização do aparelho do Estado e ampliação dos direitos cidadãos.

A consideração dos fatores de natureza política

As teses de inspiração política referem-se a problemas de *crise de autoridade* ou à *crise de democracia* como "dificultadores" de organização do consenso. Segundo essas teses, a vitalidade da democracia que se manifestou com o crescimento da participação política, especialmente nos anos 1980, na América Latina, teria gerado problemas de governabilidade na democracia nos anos 1990, como supostamente evidencia a diminuição da confiança do povo nas autoridades do governo. A diminuição da confiança dos cidadãos nas instituições de governo e a queda da credibilidade dos governantes provocariam uma diminuição de capacidade dos governos para enfrentarem problemas, estabelecendo-se, então, um círculo vicioso.

Frente à crise de autoridade, as *soluções encaminhadas,* de modo geral, têm envolvido diversas formas de devolução "para o lado", ou seja, devolução de poderes ao mercado, privatizações; e devolução de poder "para baixo", como municipalização; ênfase nas políticas de desenvolvimento local; participação social da população, reforçados, no plano internacional, nas decisões das Cúpulas Mundiais que encaminharam o disciplinamento de "leis globais" sobre pobreza na década de 90.

Essa tese foi criticada por Ansaldi (1991, *apud* ACHARD Y FLORES, 1997) que argumenta:

> Se esse 'excesso' de democracia acarreta resultados tão negativos é obvio que a solução proposta reside unicamente na diminuição de democracia, definindo áreas de inaplicabilidade e grupos ou setores com comportamento apático. A despolitização da sociedade apareceria como prioridade, junto à qual se afirma a convicção da necessidade de uma condução constituída pelas elites empresariais, políticas e burocráticas, de modo que a passividade política se transforma em virtude e é estimulada.

Num momento em que as demandas por cidadania ganham prioridade, diagnósticos que impliquem destituição de direitos ou "menos democracia" são, no mínimo, paradoxais. De todo modo, a idéia de "desconcentração" e

flexibilidade das políticas públicas num quadro de disciplina fiscal redefiniu a natureza das políticas sociais, reconvertendo o princípio da responsabilidade pública do Estado para um compromisso de toda a sociedade, através de: parcerias entre o público e o privado; transferência do âmbito institucional de execução dessas políticas para o nível municipal; implantação de uma racionalidade estratégica centrada na noção operacional de programas *focais*. A focalização constitui-se, então, no novo conceito central do paradigma da formulação das novas políticas sociais. Trata-se, como diz Candia (1998), da recuperação de um modelo de "assistência" de ações compensatórias, que se converteu em ferramenta mais apropriada para racionalizar os gastos sociais num regime de acumulação vulnerável e cheio de incertezas no contexto dos riscos do mercado financeiro.

A QUESTÃO INSTITUCIONAL: OS CICLOS DE RECONVERSÃO E LUTA ENTRE A DEMOCRACIA E A HEGEMONIA DO MERCADO (A EVOLUÇÃO DA AGENDA NA AMÉRICA LATINA)

As soluções encontradas para as questões econômicas de *déficits* de demandas e crise fiscal foram reconduzidas pela Comissão Trilateral para o sistema político-institucional, através das reformas que se constituem, na verdade, em ciclos de reconversão e tratamento do conflito social na América Latina, como visto a seguir.

A *primeira* (fins dos anos 1970/1980), implicou a transição dos regimes autoritários vigentes na América Latina para a implantação dos regimes democráticos, com a disseminação e aceitação dos valores democráticos de igualdade, individualismo, direitos sociais e individuais, e com forte competitividade eleitoral e alta participação política, através do restabelecimento das liberdades democráticas e do Estado de Direito, expressos na Constituinte.

A *segunda*, típica da transição dos anos 1980/1990, fez-se com base numa nova institucionalidade democrática nesses países, implicando a reconversão dos princípios democráticos em *ajustes fiscais e estabilização monetária*, privatizações e implantação sucessiva dos mecanismos regulatórios de desconcentração do Estado, através de processos de reforma do Estado. O período da transição democrática (1985-88) caracterizou-se por um processo de trâmite da devolução, no sentido de reconversão das estruturas autoritárias e centralizadoras em estruturas mais flexíveis e descentralizadas. Processo cheio de contradições, mas que contém um germe de esperança no reforço das potencialidades da sociedade civil e cuja competência se deu pela força da sociedade civil organizada. No entanto, a desapropriação dessas conquistas pelo processo de ajuste dos anos 1990 revela um período particularmente crítico no confronto de dois projetos: um, interno, de construção de uma democracia real, construído pela capacidade dos atores sociais de participar da agenda pública nacional; outro, externo, no âmbito da determinação de atores internacionais (Comissões Multilateriais), sob a hegemonia do mercado e com a legitimidade conferida pela estabilidade

monetária, que restringe a democracia à operacionalização de ajustes e gestão institucional, organizados em torno de princípios normativos e morais do "bom governo", que se constituem em: luta contra a corrupção; busca de eficiência técnica; implantação de ajustes monetários das contas nacionais e acesso aos mercados.

A *terceira,* que nos interessa particularmente, expressa-se no contraponto dos efeitos perversos da reestruturação produtiva e ajustes do Estado, definindo-se no próprio sistema como política de integração social, voltada particularmente para a superação da pobreza, como substitutivo dos dispositivos do Estado social. Essa política de enfrentamento da pobreza se viabiliza acompanhada pelos dispositivos gerais da participação política e descentralização das políticas públicas e se realiza através da focalização das ações, de um processo de diferenciação interna entre os "aptos" e "inaptos" ("bons" e "maus" pobres) a serem beneficiados por essas medidas.

Se essas ações implicam o reconhecimento implícito (mas jamais admitido) dos efeitos perversos do próprio ajuste e desse ciclo da acumulação, o seu alcance é limitado e contém também uma estratégia que desorganiza o padrão redistributivo do sistema. De um lado, elas se instauram como fenômenos-efeito que são, ao mesmo tempo, causas a serem atacadas. Desvinculam-se, assim, das condições estruturais e históricas que as produziram e passam a ser vistas como causas das fraturas sociais. Seguindo essa lógica, as políticas objetivam evitar a anomia, a violência dos "maus" pobres e, de outro lado, estimular indivíduos ou grupos que apresentam condições de integração e auto-sustentação, ou seja, condições de transformarem-se em *cidadãos consumidores* dos bens de mercado. O Estado e, sobretudo, os governos locais passam a se constituir em gestores da pobreza.

No plano das cúpulas internacionais observa-se, ao lado de medidas de devolução do poder ao mercado, o alinhamento dos governos nacionais às políticas sociais planetárias desenhadas e semifinanciadas pelo Banco Mundial, atuando através de redes e fluxos mundiais de informação e comunicação[5]. No âmbito do controle das demandas e da crise, a solução tem caráter controvertido e ao mesmo tempo estratégico: busca descarregar o sistema político do excesso de demandas, que corroem a capacidade de governo e a autoridade através da idéia de uma menor marginalização de "alguns" grupos, de maneira a conseguir uma maior autolimitação de todos. Ou seja, o encaminhamento da pobreza através da intensificação da participação política implica, dessa perspectiva, a introdução de um processo de *diferenciação* e *focalização* de políticas (cada organização social exige disparidade de poder e diferenças de intervenção); e, finalmente, de políticas *descentralizadas*: a eficácia depende da execução nos níveis subnacionais, regionais, locais, funcionais, etc.

[5] Salazar ainda aponta para outras medidas no plano das Cúpulas Internacionais: a transferência de decisões para as Bolsas dos mercados mundiais (Tóquio e Nova York) e o acatamento de tratados comerciais, numa forma de soberania compartilhada.

A natureza dessa estratégia consiste em individualizar terrenos imediatamente operativos. A maior crítica a essa política recai sobre os riscos da despolitização, burocratização excessiva e atomização do social, com perda dos referenciais de universalidade que se constituem como ordem de Direitos para todos, em suma, da desapropriação paulatina do processo de democratização. Mas esse processo contém, num mesmo campo, o seu reverso, expresso no potencial de explosão das minorias na construção de projetos alternativos (como o MST), cuja validade depende da execução de políticas macroestruturais e redistributivas e da construção de projetos de desenvolvimento.

AS DIVERSAS CONCEPÇÕES DE ENFRENTAMENTO DA POBREZA

Várias são as concepções, atores e agentes que têm orientado efetivamente a luta contra pobreza e aí atuado, segundo valores distintos e concepções distintas, que determinam formas e políticas de natureza diversa, as quais, muitas vezes, parecem convergir gerando um consenso amplo sobre a necessidade de intervenção nessa área. A seguir discorremos, sem maiores detalhamentos sobre algumas das concepções vigentes sobre a questão da pobreza hoje e suas implicações práticas.

O controle dos pobres: visão repressiva da questão da pobreza

No senso comum, particularmente reforçado pelos meios de comunicação de massa, a primeira idéia amplamente difundida sobre a pobreza é a afirmação de que o seu aumento e a sua agudização induziriam a um descontentamento crescente das populações de pobres, o qual se constituiria num potencial para conflitos e para o aumento da violência. Os exemplos típicos utilizados para essa versão se expressam na violência em várias cidades latino-americanas, particularmente no Brasil. Associada a essa idéia, o aumento da violência e da delinqüência urbana e seus efeitos sobre a segurança dos cidadãos e o convívio nos centros urbanos seriam a prova material de explosão da pobreza, exigindo políticas de caráter repressivo no "controle" dos pobres. A gravidade desses fatos legitima uma intervenção pública consistente no controle das áreas marginais e da pobreza e no desenvolvimento de políticas voltadas para a segurança pública dos cidadãos. Essa percepção, conquanto permeando fortemente a opinião pública, não substitui ações efetivas e preventivas de combate às desigualdades a partir de suas causas.

A refilantropia da pobreza

Apesar de a pobreza ter sempre se constituído uma realidade preexistente à mudança de paradigmas dos anos 1980, atualmente é percebida como um fenômeno que a crise dessa década ampliou e agudizou e a atenção para ela, no marco de uma distribuição mais justa dos recursos, é condição de desenvolvimento humanitário. Por outro lado, acompanhando o processo de democratização da sociedade brasileira e os compromissos internacionais no combate à pobreza, afirma-se cada vez mais um compromisso de

toda a sociedade no enfrentamento dessa questão, através do apoio de uma ampla rede de sociabilidade comunitária, a partir de práticas solidárias (algumas de caráter filantrópico) muitas vezes alternativas à ausência do Estado. Ou seja, as mudanças e diagnósticos críticos quanto à ação restritiva do Estado no âmbito das políticas sociais e o capital social pré-existente em algumas ONGs e entidades filantrópicas têm solidificado o caráter emergencial e estratégico da ação humanitária em favor das camadas mais pobres da sociedade.

A percepção dos pobres como sujeitos potencialmente mobilizadores

De modo geral, a incorporação de referenciais sociais nas políticas de atenuação da pobreza, hoje, consiste em considerar "os pobres como sujeitos potencialmente mobilizadores" (Cf. DUHAU e SCHTEINGART, 1997:79) seja como resultado de suas lutas e resistências, seja pela crença na potencialidade mobilizadora das classes populares no provimento de sua reprodução no cotidiano e no plano das lutas e resistências no provimento de serviços públicos em geral. Isso supõe entender que a questão da pobreza envolve também o desenvolvimento de capacidades pré-existentes dos próprios pobres no provimento das condições de superação da pobreza. Essa percepção mais recente implica a compreensão de que as questões do desenvolvimento supõem sujeitos participativos e engajados, ou seja, o desenvolvimento do senso cívico. Essa formulação envolve três eixos da problematização: o primeiro, consiste em que tais políticas tendem a integrar a participação social da sociedade civil nos programas de combate à pobreza e a considerar a organização dos beneficiados; o segundo é de que elas têm uma dimensão territorializada, microssocial e comunitária; por fim, há o eixo em que se considera que tais políticas se baseiam em critérios de focalização de públicos específicos. Esse novo quadro implica a passagem de um tratamento universal para um tratamento parcial e mitigador da pobreza, fora da estrutura dos Direitos sociais inscritos como base regulatória da sociedade do trabalho.

A mobilização social dos pobres da perspectiva neoliberal

Em termos da *política neoliberal,* mobilizar o potencial dos pobres implica aproveitar a capacidade existente nas comunidades, canalizando-a para resolver, a um só tempo, os problemas materiais da pobreza, da participação e da integração social através de sua inserção no mercado. Dessa perspectiva, a participação e a organização dos pobres na promoção de suas demandas e atendimento de suas necessidades básicas podem ser consideradas tanto negativa como positivamente.

Do ponto de vista positivo tal participação implica reconverter o potencial combativo e de resistência dos pobres em "ativos" (em termos de bens de base disponíveis) para resolver a sua própria condição de vulnerabilidade social. Ou seja, são ações que consideram um potencial preexistente da

população (como a terra, casa, por exemplo) a ser reapropriado e reforçado de forma a integrar esta população pobre ao mercado e, por essa via, permitir-lhe ultrapassar a condição de pobreza. Essa é uma estratégica voltada para os pobres viáveis, ou seja, os "bons" pobres, aqueles capazes de se transformarem em *cidadãos-consumidores,* integrados à sociedade de mercado e consumo.

Do ponto de vista negativo, a pobreza é localizada como residual e incompatível com o progresso da sociedade industrial, avançando em políticas repressivas ou de gestão da miséria e da assistência. Como mecanismo positivo e produtivo quanto às condições de auto-organização da pobreza, atribui aos pobres e ao setor popular um caráter ativo e de certo modo estratégico, tanto na economia como na reprodução.

Assim, para o Banco Mundial, a vulnerabilidade social não se define apenas pela dimensão de carência, mas implica também a força da resistência como capacidade de responder aos efeitos negativos produzidos pela condição de pobreza através de ações afirmativas. Neste sentido, o Banco reconhece que as populações vulneráveis têm a propriedade de "ativos" sociais, econômicos e culturais que poderiam e deveriam ser mobilizados no provimento de soluções da pobreza. Moser (1996, *apud* SALAZAR, 1998) especifica cinco itens que se constituem nos "ativos" dos pobres:

- as atividades de trabalho, assalariadas ou autônomas, que desenvolvem;
- o capital humano em termos de habilidades e estudos;
- os *assets* (ativos) produtivos, como casa, oficinas, etc.;
- a estrutura de relações familiares;
- as redes comunicativas com capacidade de produzir soluções coletivas.

A concepção produzida pelo Banco Mundial sobre as condições de participação dos pobres nos programas sociais, ao restringir-se aos seus "ativos" sociais, enfatiza particularmente os conteúdos dinâmicos, eliminando os fatores estruturais geradores da pobreza. A ação proposta pelo Banco Mundial não envolve necessariamente o Estado, devendo limitar-se a uma ação privada, restrita e não-política do problema. A base operacional e financeira das ações dessa agência se faz através de um Fundo Social pelo qual o Banco administra a estratégia de ação, desenha os programas concretos e avalia os resultados. Para esse organismo, a participação não deve se converter em prática ou poder político, mas numa prática de empresariamento, através da qual as agência competem entre si de forma a incorporar os pobres ao mercado e não ao Estado. Dessa forma, a mobilização do potencial da pobreza despolitiza os processos de participação social e separa-os das políticas mais universalistas de redistribuição da riqueza.

Alguns autores alertam para o fato de que com essa atitude se estaria atribuindo a responsabilidade da pobreza aos próprios pobres. Isso ocorreria naquelas políticas *restritas* ao âmbito de sua própria comunidade, o que reforçaria o caráter de *segregação* (nos universos microssociais) e *segmentação* (focalização espacial e social do atendimento) das políticas de tratamento da pobreza. Essas medidas facilitam o descompromisso do Estado na ampliação dos Direitos sociais e numa responsabilização social redistributiva.

Do ponto de vista das autoridades políticas e dos governos essa ação nem sempre é exatamente confortável já que significa, de um lado, riscos de perda de autonomia e autoridade; de outro, pode também afetar as bases das estruturas de dominação e reprodução de políticos conservadores que tradicionalmente mantiveram sob o seu controle as bases populares empobrecidas como sua base de clientela. A intervenção de outras forças, atores e agentes poderia significar a ruptura de uma lógica de reprodução da política clientelista. Mas a distribuição desses benefícios pode também converter-se em instrumentos de um neoclientelismo tecnocrático (por delegação), de atribuição de benefícios (em geral *in natura*) das autoridades para os seus, em troca de lealdade política. Da perspectiva das forças comprometidas com o desenvolvimento democrático nacional, o encaminhamento da questão da pobreza mediado por agências internacionais poderia representar uma certa ingerência destas sobre questões nacionais, na medida em que o controle das camadas populares estaria sendo mantido, de certa forma, por tais forças externas. Por outro lado, critica-se também essa perspectiva de uma percepção restrita da cidadania na medida em que retiraria do plano da agenda de um Estado democrático questões políticas mais amplas como a questão da Reforma Agrária, do crescimento e do emprego.

Discurso afirmativo da pobreza no processo de formação do sujeito popular

Essa percepção comparte as preocupações relativas à necessidade de políticas de gasto social orientadas à satisfação das necessidades básicas (perspectiva mais tecnocrática) e de apoio à economia popular (perspectiva mais liberal-individualista), mas postula ademais a autonomia dos pobres organizados, na perspectiva da constituição de um sujeito popular (DUHAU e SCHTEINGART, 1997). Sujeito capaz, no plano social, de desenvolver processos autogestivos orientados para a satisfação das necessidades básicas, que inclusive pode encarregar-se da gestão global do *habitat* através de práticas autônomas da base popular democraticamente organizada; e, no plano político, capaz de reivindicar e impulsionar, no âmbito da cidadania, o exercício pleno dos direitos cidadãos e a participação na formulação e orientação das políticas públicas[6].

Esse posicionamento estaria vinculado a um exercício maior da inovação, da democratização e da emancipação das camadas populares na busca da

[6] Um dos maiores exemplos desse processo organiza-se no Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST), no Brasil.

construção de alternativas responsáveis quanto ao provimento das suas efetivas condições materiais de vida e na afirmação de um contexto de direitos que implicasse o reconhecimento dos deveres para com a sociedade mais ampla. Tal visão contém ainda uma dupla dimensão: de um lado, uma perspectiva crítica de um modelo excludente que produziu o subdesenvolvimento e a desigualdade; e, de outro, uma *dimensão emancipatória* e formadora de projeto alternativo de desenvolvimento humano e social.

No plano de uma percepção crítica do processo de construção da pobreza como resultado do desenvolvimento desigual, algumas teses sobre a questão do crescimento da pobreza desenvolvem argumentos distintos, mas, de alguma forma, complementares:

(i) a primeira a concebe como injustiça social e dívida histórica de um processo de desenvolvimento excludente e desigual, que não permitiu incorporar plenamente os indivíduos aos benefícios da modernização; processo que hoje se vê intensificado pela política neo-liberal. No desdobramento desse diagnóstico dois outros são formulados a seguir;

(ii) a função da pobreza como condição de reprodução da dominação política, através da formação das clientelas nos Estados populistas;

(iii) o caráter patrimonialista do Estado criando uma estrutura de privilégios no interior da política de modernização autoritária que implicou a submissão repressiva dos pobres;

(iv) alguns autores apontam, ainda, a crise do fordismo e seus efeitos no processo de dissolução dos grandes referenciais societais, seguindo-se a formação de mecanismo defensivo das classes subalternas para identidades sociais restritas (ZERMEÑO, 1987; *apud* DUHAU e SCHEINGART, 1997);

(v) por fim, encontram-se os argumentos mais políticos que apontam para a manipulação estratégica e autoritária da pobreza como condição de construção da legitimidade e do consentimento de grupos hegemônicos locais, através de estímulos da televisão e da mídia como condição de recriação de uma base de legitimidade de caráter antidemocrático.

Com base nessas percepções históricas e críticas da dimensão estrutural da pobreza e nas suas dimensões políticas, as ações orientam-se por afirmar positivamente mecanismos integrativos no âmbito da formação de um poder cidadão, em vez de considerá-la no âmbito das relações de dependência, autonomia e isolamento que acabam por operar uma separação perigosa da sociedade e da política. Reconvertem-se, assim, os sentidos atribuídos do "pobre, débil e vulnerável" ou "ativos e recuperáveis" para cidadãos e comunidades com direitos. Esse processo conta com o apoio de inúmeras ONGs nacionais e internacionais, que estimulam a capacitação e autonomia dessas populações submetidas historicamente a condições de exploração, ex-

clusão social e carência de toda ordem. Reafirmamos aqui, mais uma vez, algumas iniciativas de arenas públicas importantes na luta contra a miséria e a fome e no acesso aos Direitos: a "A Ação Contra a Fome a Miséria e pela Cidadania", liderada por Betinho, e o processo de luta pela Reforma Agrária empreendido pelo MST.

A perspectiva tecnocrático-progressista das agências internacionais e governos

Alguns autores (LAUTIER, 1995; DUHAU e SCHTEINGART, 1997), ainda, identificam ou diferenciam uma terceira tendência no tratamento da pobreza, que envolve as estratégias difundidas pelos organismos internacionais como o BID, a CEPAL e o PNUD, em geral assumida pelas esferas governamentais. A visão tecnocrático-progressista atribui uma grande importância à superação da pobreza como *estratégia de desenvolvimento* e postula a necessidade de apoio público à economia popular.

Veja-se, por exemplo, a opinião de James Midgley em publicação do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento): "para ter participação é necessário que as pessoas se liberem de controles externos. Isto supõe independência política e econômica. Para ter poder é necessário auto-suficiência econômica e a criação de instituições que permitam às pessoas tomarem decisões" (SALAZAR, 1998).

A visão desenvolvimentista da "questão social" prevalecente nas sociedades latino-americanas entendia que o modelo de desenvolvimento industrial constituía-se fator organizador central aos processos sociais. Essa visão protetora da "universalidade" e de atenção igualitária para todos, ainda que tenha resultado num Estado social incompleto, inspirou tanto as políticas sociais como a criação e o funcionamento dos sistemas de seguridade que mais tarde entraram em declínio e desmantelamento. A base de raciocínio e a ênfase nas políticas deviam centrar-se mais nas suas causas (desemprego, baixas rendas, falta de integração ao mercado e às redes modernas de comercialização, etc.) que sobre os sintomas (condutas anômicas, marginalização social e cultural, etc.). Essa formulação, segundo Candia (1998), estruturou-se em torno de dois grandes supostos teóricos e políticos: (i) a idéia que o Estado deveria ter um papel protagonista nessas políticas, sendo as esferas do planejamento um ator relevante desse processo; (ii) a idéia de que os responsáveis pelas políticas sociais podiam formular soluções adequadas a partir do manejo adequado de informações secundárias macroestruturais.

Segundo Rocha (2000), os países em que persiste a pobreza absoluta podem ser classificados em dois grandes grupos: aqueles cuja riqueza nacional é insuficiente para garantir o mínimo indispensável a cada um dos cidadãos; e aqueles cujo produto nacional é suficientemente elevado para garantir esse mínimo e, portanto, em que a pobreza é resultado da má distribuição de renda. Este é o caso do Brasil, em que as taxas de desigualdades se constituem uma das mais elevadas no mundo, determinando estruturalmente índi-

ces de pobreza absoluta incompatíveis com o crescimento econômico e o desenvolvimento geral da sociedade. A questão da pobreza como efeito da desigualdade econômica e social aparece, então, como questão política, já que interfere sobre as condições da justiça redistributiva.

Sabe-se que o crescimento não é condição determinante para o desenvolvimento humano integral, mas, evidentemente, os contextos de crescimento medíocre ou negativo afetam as oportunidades econômicas, agravando ainda mais as condições de pobreza nos diversos países. Nas últimas décadas, o novo padrão globalizado de acumulação ameaça a inserção produtiva não só de indivíduos e classes de trabalhadores, mas as condições de inserção de regiões inteiras e, mesmo, de nações. Esse processo coloca diferentemente a urgência estrutural clássica de agir no combate às desigualdades, trabalhando na eqüalização das condições de desenvolvimento econômico e social.

Essa dimensão de enfrentamento da pobreza a partir de uma perspectiva do desenvolvimento econômico e social, supõe um compromisso ético de avanço de proposições mais amplas que digam respeito à qualidade de vida e ao bem-estar social e humano; além disto, segundo as agências internacionais e governamentais, implica a idéia de sustentabilidade, devendo os programas sociais, no entanto, adequarem-se ao ajuste das contas e gastos públicos, ou seja, ao ajuste fiscal. Opera-se, portanto, uma subordinação e separação entre os planos do social e do econômico, através de três pilares que estruturam e condicionam o novo modelo de assistência: (i) um processo de desconstrução (a retórica crítica) simbólica dos sistemas de seguridade anteriores; (ii) a centralidade do tratamento da inserção dos indivíduos ao mercado, através de transferências monetárias; e (iii) o estímulo dos programas ao consumo e demanda de serviços.

Concluindo, podemos afirmar, de modo geral, a coexistência, na prática, de vários projetos e *forças sociais diferentes e conflituosas no encaminhamento da questão da pobreza*, a exemplo temos: aquela organizada em torno do mercado; e a que autopotencializa o desenvolvimento cívico da sociedade civil, na afirmação do poder cidadão, de caráter emancipatório. O desdobramento dessas forças envolve, para as primeiras, uma estratégia de reduzir o Estado ao gestor da assistência residual dos "inaptos"; e, no caso da segunda, ao contrário, a busca de alternativas civilizatórias que impliquem definição de mecanismos de segurança e de direitos para essas populações excluídas e submetidas a processos de empobrecimento e exclusão social.

A AMBIGÜIDADE DAS POLÍTICAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA, NO CONTEXTO CONTEMPORÂNEO

Fatores determinantes da ambigüidade da política de assistência na América Latina

Tentando esclarecer as mudanças sofridas nas políticas sociais na América Latina ao final da década de 80, Lautier (1999) revela fatores que concorre-

ram para a ambigüidade ou falta de clareza das questões postas por essas políticas, no final do século XX:

(i) a vocação universalista de um sistema de proteção securitário, mas, de fato, restrito ao pacto corporatista do Estado com os trabalhadores assalariados. Portanto, bem menos redistributivo que se pensava;

(ii) a tendência assumida pelo sistema à assistência social, que perdeu o caráter residual para atuar de forma mais abrangente e segundo objetivos focalizados: "os inaptos" em número crescente; os "aptos" excluídos da moderna economia; e os "excluídos" da participação da economia moderna;

(iii) através de uma designação genérica de pobreza a política não só dilui diferenciais importantes no interior das categorias assistidas como desconecta os indivíduos do sistema produtivo (LAUTIER, 1999: 19/20). Ou seja, desvincula-se a questão da pobreza (e a questão social) dos seus determinantes estruturais, separando-se os indivíduos submetidos a essa condição dos seus lugares no sistema produtivo (como projeto ou como perda);

(iv) por conseguinte, desvinculam-se os indivíduos reenquadrados na condição de "pobres" do sistema de Direitos sociais, passando a assistência a constituir-se um atributo individual para aqueles que "moralmente" têm direito ou potencialidade para se desenvolver;

(v) através desse mecanismo, transforma-se a política em *medidas técnicas* e em programas especiais capazes de distinguir, contar e atribuir benefícios a aqueles beneficiários desse novo sistema.

O caráter fragmentado da incorporação de diferentes segmentos das classes trabalhadoras ao sistema (baseado no Direito restrito à camada assalariada) gerou uma conversão perversa de benefícios-obrigações dos segurados em supostos privilégios; hoje, o que é dever de proteção do Estado (para todos) reconverte esses segurados, supostamente e de forma perversa, em indivíduos-perversos-imorais ao sistema, responsáveis pela miséria dos outros. Ou seja, por uma operação de reconversão simbólica desloca-se a questão da insuficiência e fragilidade do Estado social ou da natureza restrita da ação do Estado em matéria de previdência e ampliação mais universal dos benefícios em responsabilidade individual dos que a ele acederam. Setores da classe média (assalariados do setor público e privado) são ao mesmo tempo vítimas e bandidos de um sistema inconcluso. A base desse raciocínio são os cálculos matemáticos da contribuição/benefício, da perspectiva individual e não o papel e a responsabilidade social do Estado. Com isso dilui-se a compreensão dos determinantes estruturais da crise e tomam-se os efeitos por causas.

No âmbito do tratamento da questão "social" retira-se o caráter universalista dos Direitos, passando-se gradativamente a uma política segundo os atributos pessoais (dos mais aptos). A formação de um *sistema dual, de proteção e assistência*, cria irracionalidades e falta de coordenação do sistema. O uso político inconseqüente (clientelismo, centralização e falta de transparência) gera desordem na alocação dos benefícios e ineficiência. A definição da assistência aos mais necessitados tem caráter restritivo, voltado para aqueles que não têm qualquer chance de integrar os circuitos produtivos nem a redistribuição contratuais (Lei Brasileira de Assistência, dez. 1993). (Cf. LAUTIER, 1999)

A segmentação de uma política de assistência: a "exclusão" da exclusão

Esses mecanismos operativos da nova política social geram uma segmentação e seletividade crescentes entre os genericamente considerados como pobres, os mais pobres entre os pobres, sedimentando um universo de "excluídos" da proteção social[7].

Falar em "direito à assistência", de acordo com o instrumento legal de 1993, no Brasil, apenas institucionaliza o princípio restritivo. Lautier (1999), analisando as conseqüências dessa intervenção, mostra que a lei em questão mistura princípios objetivos (de poder dos ativos pré-existentes na forma de terra, competência, residência, etc.) com dados subjetivos (de espírito de empresariamento; desejo de ultrapassar as condições de pobreza...) para operar a seleção dos que são "dignos" de serem ajudados; por outro lado, excluem-se dos argumentos algumas "necessidades" dos pobres, as mais evidentes tendo caráter distributivo, como, por exemplo, a Reforma Agrária e as questões vinculadas à institucionalidade do sistema de previdência, seguro e emprego. Cria-se, enfim, uma categoria dos "excluídos da assistência" que, de fato, formam a grande maioria da "população ajudável" – os *no man's land*: os assalariados precários que perderam os direitos ao seguro; os não-assalariados (autônomos de serviços e comércio instável), incapazes de provar potencial produtivo; os qualificados inativos que não são dignos de integrar os focos assistenciais, pois não são muito pobres, não são muito velhos; e os eventualmente suspeitos de simulação, os "falsos pobres" (Cf. LAUTIER, 1999).

A natureza das políticas sociais focalizadas

A focalização como princípio ordenador das políticas sociais é um conceito que se situa numa instância principalmente *instrumental e operativa*, assimilada à seletividade do gasto social. Focalizar é estabelecer mecanismos idôneos para delimitar "quem" tem direito de aceder aos serviços básicos que se outorgam como subsídio público (CANDIA, 1998). Assim, a focalização constitui um componente básico e permanente para a formulação de uma

[7] Os *no man's land*, segundo Lautier (1999) .

política social "racional" (estratégica) no marco de economias abertas e competitivas. Políticas dirigem-se a áreas consideradas "brandas", ou seja, aplicam-se a áreas que não comprometam nenhum aspecto da reforma estrutural. Portanto, estão deslocadas da institucionalidade da proteção social. Outros postulados são agora enfatizados: (i) a diferenciação de acesso; (ii) o subsídio à demanda e a focalização da população.

Do ponto de vista de uma percepção positiva dessas políticas, alguns agentes reconhecem a contribuição de alguns desses programas para aumentar o impacto do projeto sobre a população-alvo; outros, reconhecem uma relação mais favorável do custo-benefício; outros ainda, observam como a identificação do problema e a adequação de soluções diferenciais ajustadas ao perfil das populações são mais eficazes. Outros, reconhecem a importância da vigência desses programas em circunstâncias emergenciais e recessivas e quando acompanhadas por políticas de vocação universal.

O problema é que o novo paradigma vigente da focalização questiona e substitui a idéia de acesso universal e desfaz a função redistributiva no âmbito dos direitos sociais. As ações focalizadas constituem-se em programas e em acompanhamentos de políticas que não se constituem em direitos, sendo constantemente afetadas segundo critérios de contingenciamento financeiro ou demandas políticas. Ou seja, o remédio da crise na implantação da política estratégica focalizada encontra seus limites no próprio "remédio". Num contexto de economias abertas e competitivas postulam-se políticas flexíveis ajustadas às variações do mercado e aos ajustes dos gastos públicos como critério de eficácia. No âmbito da solução encontrada, de flexibilidade e focalização dos programas, os seus limites e inexequibilidade se situam na sua própria causa, ou seja, a instabilidade dos mercados e da economia comprometem a continuidade dos programas. Isso leva a considerar a reprodução de círculos lógicos sem saídas, cuja circularidade restringe efetivamente o êxito dos programas.

Nesse sentido pode-se concluir que o objetivo central é mais instrumental e estratégico que efetivamente redistributivo. Observando-se o conjunto das políticas sociais de caráter focalizado aplicadas mais recentemente no Brasil, constata-se uma redução das metas de muitos desses programas. Por exemplo, segundo dados publicados na *Folha de São Paulo* de 26 de maio de 2002, a bolsa-alimentação projetava um número de beneficiários da ordem de 1.623.000 e, efetivamente, só beneficiou 208.000; a bolsa-escola previa um total de 10.195.000 e atendeu 8.526.002; o recentemente implantado valegaz projetava 9.300.000 beneficiários em 2002 e, até maio, havia beneficiado 4.996.634. Dos programas sociais em curso, aqueles que haviam cumprido as metas previstas para este ano foram o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, que projetou um total de 813.000 beneficiários para o ano 2002 e, em maio, já havia beneficiado 801.714 famílias, num quadro bem mais reduzido de gastos do Programa. Esses dados revelam a flexibilidade e vulnerabilidade das políticas públicas num contexto de incertezas e vulnerabilidade econômica, mesmo na área de infra-estrutura e obras. Efetivamente, em 2001, a escas-

sez de verbas levou o governo a rever prospecções e cenários relativos aos principais programas de obras. Selecionaram-se, entre os programas prioritários do Avança Brasil[8], aqueles que seriam mais prioritários, o que resultou em atender apenas a 64 dos 387 programas iniciais. Agora, em 2002, o governo foi forçado a selecionar o prioritário do prioritário do prioritário, o que reduziu a amplitude do Programa a apenas 24 ações (Dados da FOLHA DE SÃO PAULO, 02.09.2002, p. A5).

Um outro perigo relativo à natureza das políticas focalizadas é confundir-se o segmento objetivo da população e suas carências materiais com o problema estrutural determinante da condição de pobreza. É como se a solução que o problema apresenta respondesse pelas reais causas estruturais, como indica Candia (1998). Ademais, o excessivo apoio das políticas em dois atores – de um lado, o Estado e suas agências, e, de outro, a população-alvo – deixa de lado outros agentes relevantes, desperdiçando capacidades produtivas locais e elementos úteis para os fins do programa.

Fleury (1998) levanta questões relativas à metodologia aplicada nessas políticas focalizadas. Esta metodologia considera para quem se dirigem determinadas políticas estatais. Deste modo, estas políticas redirecionam as opções que privilegiavam os grupos corporativos para aquelas que privilegiam o uso de recursos para promover a pobreza. A análise do Orçamento elaborado para o ano 2003 é sintomático desse direcionamento. Dados relativos ao Projeto de Lei Orçamentária para 2003 revelam cortes na área social. As despesas de saúde crescem menos do que a inflação; os gastos com educação registram queda em relação ao Orçamento de 2002, assim como os programas na área de organização agrária, saneamento e habitação. O primeiro prevê menos 60,67%, enquanto o segundo, que já havia tido desempenho quase nulo, sofreu uma baixa de -59,81% em relação a 2002. As despesas voltadas para a área do trabalho estão levemente abaixo do patamar da inflação, observando-se um crescimento de 9,11%, enquanto o único segmento de despesa com gastos previstos acima do patamar da inflação é constituído pelas ações na área da assistência social, para a qual se prevê um aumento de 14,39%. Ou seja, esse desenho reconhece uma opção por ações compensatórias do governo; pouco investimento na área das políticas de emprego e renda e redução das ações em políticas sociais mais universais, dificultando muito o mandato do futuro presidente (Dados da FOLHA DE SÃO PAULO, 03.09.2002, p. A4).

No plano estrutural das políticas sociais, as alternativas têm sido encaminhadas a partir de políticas transversais de inserção, de transferência de renda e de inserção nas redes sociais de assistência, de serviços públicos e de proteção por proximidade, em termos da família, da vizinhança e de associações comunitárias, como as políticas de renda mínima, as quais atuariam no âmbito da ressocialização e integração social. Na base dessas políticas

[8] *Avança Brasil* – Programa que continha as principais metas para o segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, na área de infra-estrutura e transportes.

geradoras de renda e da integração social encontra-se um diagnóstico da nova questão social que identifica o processo de vulnerabilidade social, entendida pela conjugação entre precarização do trabalho e fragilidade dos suportes relacionais (GORZ, 1988; DONZELOT, 1984; CASTEL, 1995).

A questão é que a implementação local dessa política supõe municípios com capacidade institucional de gerenciamento e geração de renda nem sempre compatível com a realidade institucional preexistente da rede de municípios brasileiros. Lavinas (1998), em *paper* apresentado à Associação Nacional de Pesquisa e Pos-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS) sobre a capacidade dos municípios brasileiros de absorver essa política, demonstra que apenas 5% deles têm condições de implementar plenamente políticas de renda mínima, dada sua pobreza econômica e conseqüente insuficiência da arrecadação e do aparato institucional local. Efetivamente, dados relativos à aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal no âmbito dos municípios brasileiros revela que 3.425 deles se encontram com balanços atrasados. Destes, 1.253 são vinculados ao PMDB; 1.027 ao PFL; 987 ao PSDB e 174 ao PT, dentre outros (FOLHA DE SÃO PAULO, 15.09.2002, p. A10).

Por fim, o principal problema das políticas compensatórias é que, ao se restringirem a combater a pobreza segundo objetivos focalizados, deixam de lado um conjunto de indivíduos efetivamente necessitados, provocando, como revelamos acima, uma segmentação e seletividade que se localiza entre os excluídos da proteção e os excluídos da assistência focalizada.

Matéria veiculada à *Folha de São Paulo*, de 03.09.02, com base em pesquisa realizada pela Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade da Prefeitura de São Paulo, comparando 1991 e 2002, revela que o número de *chefes de família sem renda* quase que triplicou, entre 1991 e 2000, passando de 1,4 milhão para 4,1 milhões. Este segmento representa 9,2% do total de chefes de família no Brasil, são cada vez mais jovens, têm maior escolaridade e concentram-se cada vez mais nas grandes cidades. Em 1991, a proporção dos chefes de família com até 24 anos e sem renda era de 4,8%, enquanto em 2000 os jovens sem renda já representavam 12,6% dos chefes de família. A mesma tendência foi vista em relação à escolaridade. Segundo a pesquisa os chefes de família sem renda e que haviam completado um curso universitário eram 9,8% do total em 2000, uma proporção 263% maior que em 1991, quando essa proporção era de 2,7%.

A pobreza também aumenta mais rápido nos centros urbanos. No início da década a proporção dos chefes de família sem rendimentos era menor nas grandes cidades, hoje não há grandes diferenças: a taxa oscila de 8,6% nas cidades de 50 mil a 100 mil habitantes a 9,4% nas pequenas cidades com até 50 mil habitantes.

Para o Secretário Márcio Pochmann, que elaborou a pesquisa citada pela F.S.P (03.09.02), os dados mostram uma mudança importante no padrão do que ele chama de “reprodução” da pobreza no Brasil. Segundo ele, o au-

mento ou manutenção da pobreza ocorria, até o início da década, por meio das condições do mercado de trabalho brasileiro. Os trabalhadores menos qualificados, diz Pochmann, obtinham pouca renda, e, ainda que em condições precárias, estavam inseridos no mercado de trabalho. Hoje, diz o Secretário, os mais pobres nem sequer conseguem trabalho e vivem à margem do mercado. "Esse é um mundo que nós não conhecemos. Um mundo em que as pessoas não têm renda monetária", diz Pochmann. Pior: "antes, a escolaridade era garantia de uma vaga no mercado de trabalho. Hoje, a pesquisa mostra que mesmo os mais escolarizados têm dificuldades de inserção."

Esses dados revelados pela pesquisa são reveladores de traços da exclusão que operam numa faixa daqueles excluídos das políticas de proteção, pois não têm empregos e nem renda para a cotização privada e estão fora do mercado, mecanismo central das políticas de integração social. Também muitos deles não correspondem às características típicas da pobreza convencional pois são munidos de maior escolaridade. O pior é que a condição de chefes de família tem efeito ampliado sobre os membros da família, repercutindo sobre as condições de sociabilidade de um importante contingente de pessoas. Assim, se consideramos uma média de cinco membros para a família, observamos que apenas nesse segmento a condição de sem-renda do chefe da família precariza um total de 16,4 milhões de pessoas (em tese), com efeitos sobre o acesso precoce de crianças ao mercado de trabalho, além de repercussões no âmbito da anomia e da violência.

Assim, a dissociação entre políticas sociais aplicáveis a todos e as políticas sociais focalizadas dificultam os objetivos cumulativos de combater a pobreza, construir cidadãos e eliminar a exclusão (FLEURY, 1998), restringindo a cidadania a uma dimensão parcial do consumo assegurada pelo estatuto de cidadania social e segmentando a condição de inserção e a relação desigual dos cidadãos (aqueles atendidos e protegidos e os desassistidos) com o Estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACHARD, Diego; FLORES, M. (Orgs.). *Governabilidad:* un reportage de América Latina . México: Fondo de Cultura Económica. 1997.

CANDIA, José Miguel. Exclusion y pobreza. La focalizacion de las politicas sociales. *Nueva Sociedad*. Caracas, n. 156, p 116-126, jul./ago. 1998.

CASTEL, Robert. *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat* Paris: Fayard, 1995.

*C*RISE *financeira emperra Avança Brasil. Folha de São Paulo*, 02 set.2002, p. A5.

DONZELOT, J. *L'Invention du Social*. Paris: Fayard, 1994 (1984).

DUHAU, E.; SCHEINGART, M. Governabilidad y pobreza en el ámbito local: México,

Colombia y Centroamérica. In: RODRÍGUEZ, A; WINCHESTER, L. *Ciudades y governabilidad en America Latina*. Santiago de Chile: Ediciones SUR, 1997. p. 61-97. (Coleccion estudios urbanos).

EWALD, François. *L'État providence*. Paris: Grasset, 1986.

FLEURY, Sonia. Politica social, exclusion y equidad en America Latina en los 90. *Nueva Sociedad*. Caracas, n. 156, p. 72-94, jul./ago. 1998.

GORZ, André. *Métamorphoses du travail. Quête du sens. Critique de la raison économique*. Paris: Galilée, 1988.

FHC amplia ação social a 4 meses da eleição. Folha de São Paulo, 26 maio 2002, p. A12.

IVO, Anete B. L. *Metamorfoses da questão democrática:* governabilidade e pobreza. Buenos Aires: CLACSO/ASDI. 2001, 205 p.

JAMUR, Marilena. *Solidariedade(s). O social em questão*. Rio de Janeiro, v. 3, n. 4, p. 25-60, jul./dez., 1999.

LAUTIER, Bruno. "Les Malheureux sont les Puissants de la Terre...(Répresentations et Régulations étatiques de la pauvreté en Amérique Latine)". *R*evue Tiers Monde, Paris, PUF, v. 36, n. 142, p.383-409, avril/juin, 1995.

_____. Les politiques sociales en Amérique Latine. Propositions de méthode pour analyser un éclatement en cours. *Cahiers des Amériques Latines*. Paris, n. 30, p.19-44, 1999.

LAVINAS, Lena. Políticas sociais descentralizadas: limites dos programas de renda mínima e bolsa escola. Trabalho apresentado In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, 22, 1998, Caxambu-MG. [*Anais*]. Caxambu-MG: ANPOCS, 1998.

MOSER, Caroline (1996). "*Confronting crises: A Summary of Household Responses to Poverty and Vulnerability in Four Poor Urban Communities"* ESD Studies and Monographs Series N.7 (Washington D.C.: *World Bank.)*

MUNICÍPIOS *com balanços atrasados chegam a 3.425*. *Folha de São Paulo,* ,15.09.2002, p. A10.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD *Relatório do Desenvolvimento Humano*. Lisboa: Trinova . 1997

PROJETOS *corta gastos da área social do próximo governo*. *Folha de São Paulo,* 03 set. 2002, p.A4.

ROCHA, Sônia. Texto apresentado no *Colloque "Mondialisation économique et gouvernement des sociétés:* Amérique latine, un laboratoire? *P*aris:GREITD/IRD/Universités de Paris I – III- VIII- XIII, 2000. Disponível em: http://greitd.free.fr.

ROSANVALLON, P. 1995 *La Nouvelle Question Sociale. Répenser l´État Providence* (Paris: Le Seuil).

SALAZAR, G. De la participatión ciudadana: capital social constante y capital variable (Explorando senderos trans-liberais). *Proposiciones,* Santiago do Chile, n. 28, 1998

THÉRET, B. *Régimes économiques et l'ordre politique.* Paris: PUF, 1992.

POLITICAS SOCIALES Y EQUIDAD[1]

ROLANDO FRANCO*

INTRODUCCIÓN

Equidad es un término al que suelen otorgarse significados diversos. Sin duda, está emparentado con la justicia pero no se confunde con ella, porque ésta es un ideal y, por tanto, inalcanzable. Como se sabe, suele discutirse si el objetivo a perseguir es la igualdad de resultados o sólo la igualdad de oportunidades. La primera se concreta luego de efectuado el proceso productivo, entregando la misma remuneración a todo el mundo. La alternativa es menos ambiciosa y busca asegurar alguna igualdad en el punto de partida, aceptando que a lo largo de la vida surgirán diferencias entre las personas, debido tanto al azar como al disímil aprovechamiento que ellas harán de las oportunidades que se les presenten en la vida.

El logro de esta cuota de igualdad va más allá de la igualdad ante la ley, condición esencial de todo Estado de derecho, superando barreras económicas y sociales que crean fuerte desigualdad entre las personas. Eugen Pusic sostenía que la función de las políticas públicas consiste en quebrar las cristalizaciones societales, vale decir, las barreras económicas y sociales que convierten a algunos en privilegiados y a otros en excluidos. Esto sin olvidar que, en cada momento, se generarán nuevas desigualdades, haciendo así inacabable la tarea de la política social.

Equidad implica nada más, pero nada menos, que tratar de avanzar en la justicia que, en cada momento, resulta realizable, posible, teniendo claro que ello estará sin duda muy lejos del ideal.

IMBRICACIÓN DE POLÍTICAS ECONÓMICAS Y SOCIALES PARA EL CRECIMIENTO Y LA EQUIDAD

Conviene evitar hacer responsables en exclusiva a las políticas sociales de la búsqueda de la equidad. La CEPAL ha defendido que no es adecuado plantear que la política económica busca el crecimiento y la política social, la equidad. Por el contrario, cabe afirmar que ambas son responsables conjuntamente de alcanzar ese doble objetivo de crecer y generar equidad.

A partir de lo anterior, también es posible comentar un postulado usual: que *"la mejor política social es una buena política económica".* Este planteo fue muy mencionado en la en la región en la época de los ajustes estructurales y

[1] Conferencia dictada en la Fundación Luiz Eduardo Magalhães, Salvador, Bahia, en septiembre de 2002.

* Director División de Desarrollo Social da CEPAL

reaparece hoy cuando se ha frenado el crecimiento. La idea subyacente es que un país que crece, especialmente si lo hace a tasas elevadas, va resolviendo sobre la marcha los problemas que se suscitan, incluso los sociales. Se cree que el *trickle down* permitirá que, tarde o temprano, todos reciban una parte de los frutos de ese crecimiento.

Esa afirmación tiene una cuota de verdad, pero debe matizarse: *"una buena política económica es condición necesaria pero no suficiente para la equidad".* Se puede crecer a altas tasas, sea sobre la base de una explotación excesiva de recursos naturales, sea aprovechando una mano de obra poco calificada y mal remunerada. Ésas son formas de competitividad espuria, que generan un crecimiento que no podrá sostenerse en el mediano y largo plazo. Debería preferirse otro estilo de desarrollo que se centre en el aprovechamiento del capital humano de la población, lo que permitirá una competitividad auténtica. Y esto exige llevar a cabo políticas sociales, porque es a través de ellas que se eleva la dotación de capital humano de las personas. Así, las políticas sociales constituyen un prerrequisito del crecimiento económico de buena calidad.

La matización anterior, debe acompañarse también de enfatizar la importancia del crecimiento económico. Gracias a él se generan empleos, que permiten que las personas obtengan una remuneración salarial con la cual solventar autónomamente la satisfacción de las necesidades básicas familiares. El crecimiento mejorará los salarios y, consecuentemente, el nivel de bienestar. Además, elevará la recaudación impositiva, con lo cual el Estado dispondrá de mayores recursos para llevar a cabo políticas sociales.

Por otro lado, el crecimiento provoca una sensación de optimismo en la población, aumentando así la viabilidad de medidas redistributivas. En situaciones de recesión, en cambio, los individuos defienden con especial celo sus menoscabados ingresos, lo que dificulta incrementar las transferencias y subsidios para enfrentar el deterioro de los niveles de vida.

La relación estrecha entre crecimiento y equidad, quedó una vez más de manifiesto en la segunda mitad de la década de los noventa. En ese periodo, mientras la población económicamente activa se mantenía constante, se desaceleró el crecimiento económico y, en consecuencia, hubo un fuerte deterioro del mercado de trabajo (Gráfico 1). Ello tornó inviable, asimismo, que las familias pudieran colocar un segundo miembro en el mercado laboral para que salieran así de la pobreza. Ésta había sido la estrategia utilizada durante la primera mitad de la década (Gráfico 2).

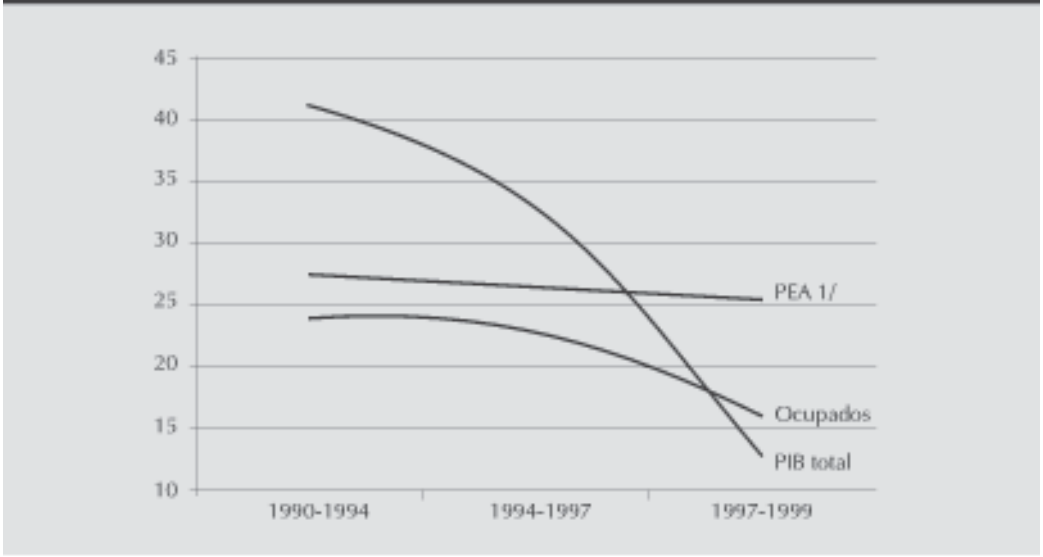
La recesión iniciada en 2001 se ha agudizado en 2002; la desaceleración es generalizada y el retroceso del producto por habitante afecta a numerosos países. Se prevé una tasa negativa de crecimiento en 2002 y las en general perspectivas "son decepcionantes".[1] Esa situación llevó al secretario ejecutivo de la CEPAL a sostener que estamos ante una nueva "media década perdi-

[1] Notas de la CEPAL, nº 24, septiembre de 2002.

da",[2] que se agrega a la "década perdida" de los ochenta. La situación actual incluso podría ser peor, porque en los años 80, hubo éxitos en lo político, al punto que se trató de una "década ganada" para la democracia. Hoy, en cambio, la crisis económica viene acompañada de malestar social. Las encuestas muestran a una opinión pública muy crítica de la democracia y su funcionamiento. Este desencanto complica la recuperación económica y, consecuentemente, avanza en materia de políticas sociales y de superación de la pobreza.

Gráfico 1

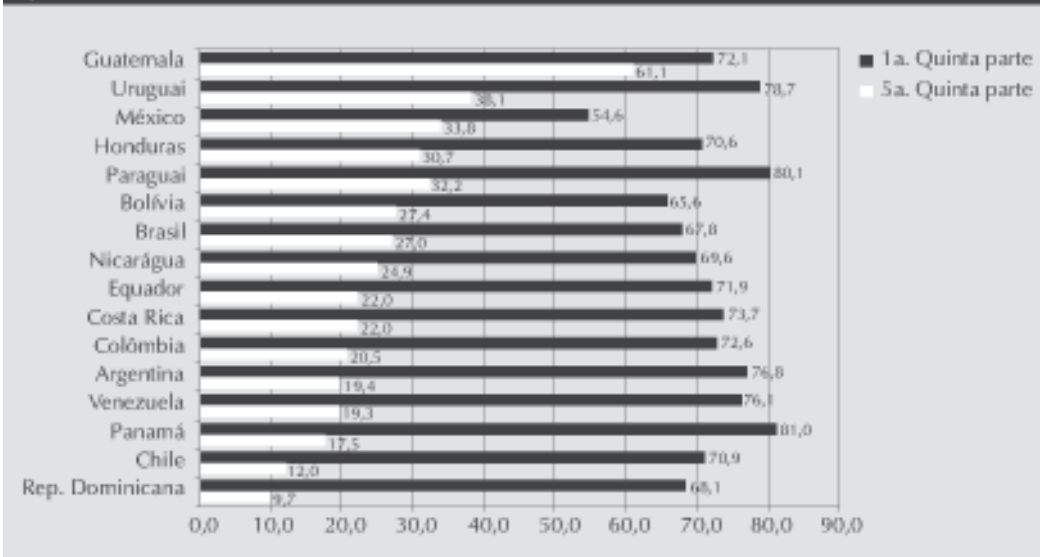
América Latina: evolução do Produto Interno Bruto (PIB) e do emprego nos anos noventa (Taxa média de variação anual)



Fonte: CEPAL, sobre a base de tabulações especiais das pesquisas nos domicílios dos respectivos países
(1) População economicamente ativa de 15 e mais anos de idade

Gráfico 2

América Latina: famílias nucleares com mais de um aportante de renda, 1999 (%)



Fonte: CEPAL, sobre a base de tabulações especiais das pesquisas nos domicílios dos respectivos países

[2] José Antonio Ocampo, "Media década perdida", columna de opinión, agosto de 2002. Ver en www.cepal.org.

Recuérdese que en la Cumbre del Milenio (Naciones Unidas, 2000), los gobiernos se comprometieron a disminuir a la mitad la indigencia o pobreza extrema, en 2015. Diversas estimaciones han establecido que la región debería mantener una tasa de crecimiento de 4,5% anual para alcanzar la meta establecida (Gráfico 3). O sea que, incluso esa meta poco exigente no parece fácil de alcanzar en los próximos 15 años y es absolutamente incumplible si no se recupera la senda del crecimiento económico.

Asimismo, incluso en los años de crecimiento de la década pasada, siguió incrementándose el número absoluto de pobres en la región (Gráfico 4). El hecho que ni siquiera cuando la economía se desempeñó relativamente bien se haya logrado frenar el aumento de los pobres, es un nuevo acicate para preocuparse por volver a crecer. Cabe hacer notar asimismo que el crecimiento entre 1990 y 1997 sí permitió que descendiera la cantidad de indigentes.

Gráfico 3

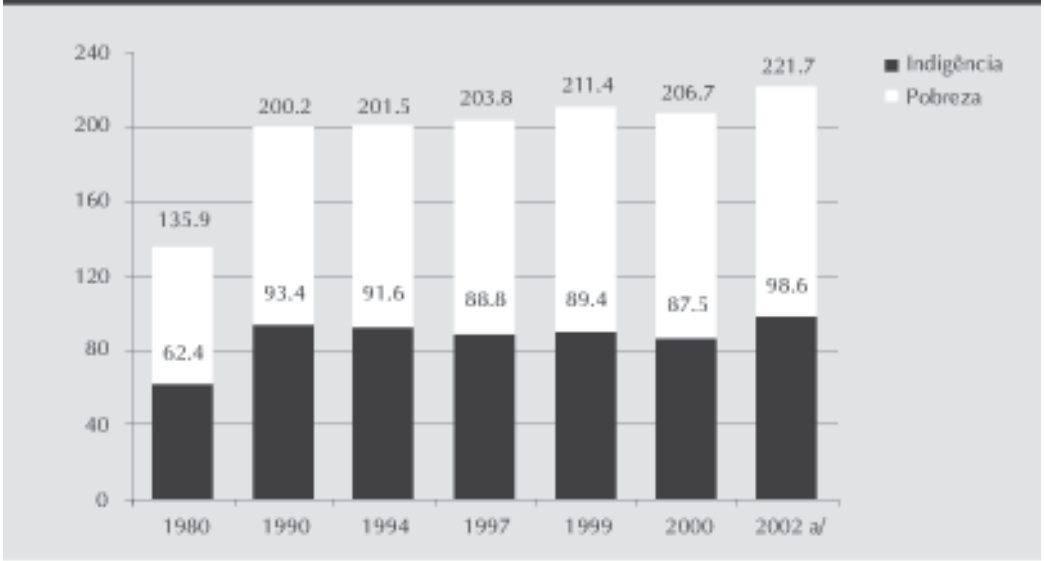
América Latina: Taxa de crescimento econômico necessária para reduzir à metade a proporção da população em pobreza extrema nos próximos quinze anos (meta da Cúpula do Milênio)

	Pobreza Extrema (%)		Crescimento (média anual)	
	Atual	Meta	PIB total	PIB p/c
América Latina	18	9	3.8	2.3
País com menor pobreza 1/	11	5.5	3.5	2.2
País com maior pobreza 1/	25	12.5	4.5	2.7

Fonte: CEPAL
1/ A respeito da média regional em 1999

Gráfico 4

América Latina: Volume de população pobre e indigente 1980-2002 a/ (milhões)

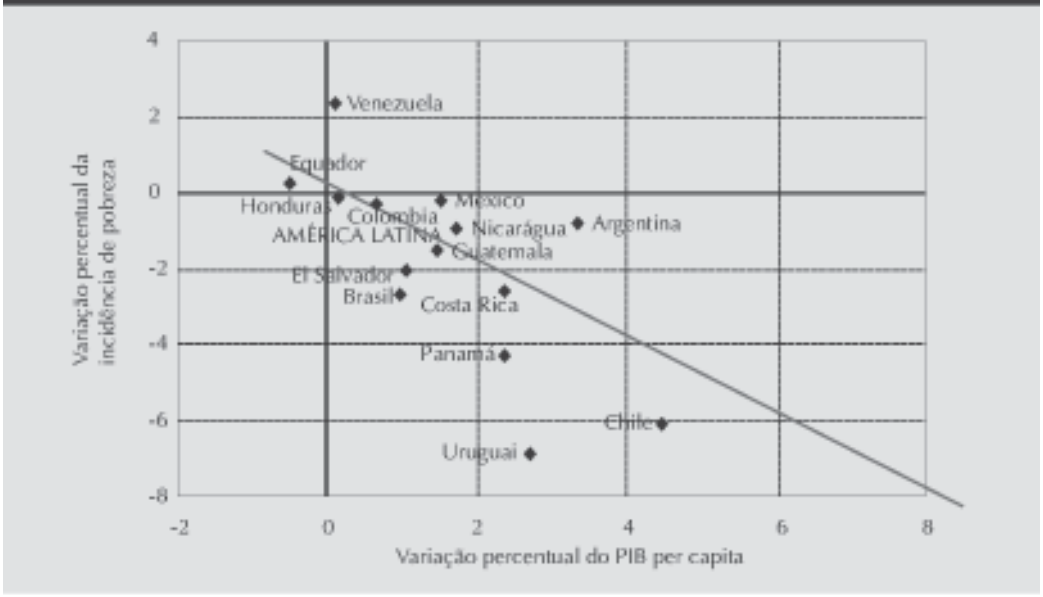


Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
a/ Estimación correspondiente a 19 países de la región. Las cifras de 2001 y 2002 son proyecciones a partir de microsimulaciones sobre las encuestas de hogares de los países.[4]

Es importante tener en cuenta que tasas similares de crecimiento económico producen variaciones muy diferentes en los niveles de pobreza (Gráfico 5). El coeficiente de elasticidad de reducción de la pobreza para cada unidad de crecimiento económico para el conjunto de la región es de -0,70 aunque hay países en que llega a -1,0 o hasta -1,5. Ello demuestra que la reducción de la pobreza no sólo está asociada al aumento de la actividad económica, sino a otras características, como la dinámica sectorial del producto, el desempeño del mercado de trabajo, el efecto de las políticas sociales sobre la conformación del ingreso familiar de los grupos pobres y también en la mayor o menor estabilidad del crecimiento (CEPAL, 2001:58).

Gráfico 5

América Latina: variação média anual do PIB per capita e da incidência de pobreza – 1990-1999 (%)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales y de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Esas diferencias muestran que existen grados de libertad para que los gobiernos puedan diseñar e implementar sus políticas y con ello afectar el desempeño económico y la difusión del bienestar entre la población.

LA ETAPA ACTUAL DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA

Un factor explicativo del fenómeno mencionado es sin duda la fase de la transición demográfica en que se encuentra cada país. Se ha dicho que hoy América Latina disfruta de un *bono demográfico*, porque hay una mayor proporción de personas en edad de trabajar, lo que disminuye el peso de los dependientes, fundamentalmente niños. Pero se aproxima un nuevo problema: aumentará el número de ancianos. Se va a frenar entonces el crecimiento del número de niños pobres, pero aumentará el de ancianos pobres y, enfrentar esa nueva situación, exigirá esfuerzos mayores de las políticas sociales, por cuanto los costos, especialmente en salud, serán mucho más elevados.

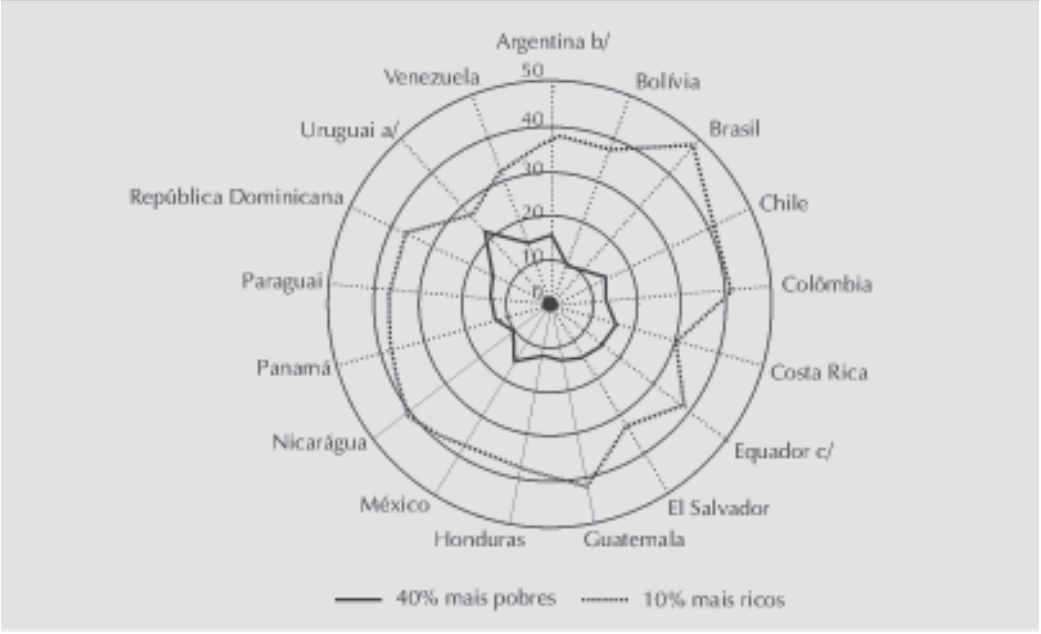
LA DESIGUALDAD EN LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

También se repite que América Latina es la región más desigual del mundo: el 10% superior capta, en la mayoría de los países, más del 35% y, en general, el ingreso de ese estrato es 20 veces superior al del 40% más pobre (Gráfico 6). Sin duda, hay grandes heterogeneidades entre países de la región.

A diferencia de los años ochenta, en que la distribución del ingreso no era un objetivo de la política pública, hoy este tema ha vuelto a ganar espacio porque el debate económico relaciona la distribución tanto con el crecimiento como con la pobreza. Se afirma que una distribución del ingreso más igualitaria promueve el crecimiento económico*:* "cuanto más desigual sea un país, menos efectivo será el crecimiento para reducir la pobreza" (Lustig *et al* 2001). Otros sostienen que no es posible para América Latina superar tasas de crecimiento de 3 ó 4%, justamente, porque la mitad de su población no participa en el esfuerzo de crecimiento, debido a su escasa participación en el ingreso nacional y a su pobreza (Birdsall, 1998).

Gráfico 6

América Latina (17 países): Participação no ingresso total dos 40% lares mais pobres e dos 10% mais ricos 1999 a/ (%)



Fonte: CEPAL, sobre a base de tabulações especiais das pesquisas nos domicílios dos respectivos países
a/ Lugares do conjunto do país ordenados segundo seu ingresso per capita
b/ Grande Buenos Aires
c/ Total Urbano

También se ha argumentado que hoy existiría una pobreza "innecesaria" en América Latina (Berry, 1997) ya que, de haberse mantenido la [ya concentrada] distribución del ingreso de comienzos de los años ochenta, el aumento del número de pobres derivado de la crisis habría sido 50% inferior (Londoño y Szekely, 1997). También se ha recordado que "…si América Latina tuviera la distribución del ingreso que corresponde a su nivel de desarrollo de acuerdo con los patrones internacionales, la incidencia de la pobreza sería la mitad de lo que es realmente" (BID 1998).

Finalmente, se sostiene que la reducción de las desigualdades incrementa la estabilidad de los sistemas políticos democráticos, mientras que la concentración crea riesgos derivados de la reacción de los grupos perdedores.

A partir de esto es común sostener que debe mejorarse la distribución de la renta. Pocos estarán en desacuerdo con ello. Parece evidente que si la renta estuviera mejor distribuida, la pobreza sería menor. Incluso en países continentales, como Brasil, existirían mejores condiciones de desarrollo económico, porque aquella parte de la población que hoy no tiene acceso al mercado, tendría posibilidad de consumir, aumentando la demanda interna.

Pero esa hipotética situación favorable no es fácil de lograr en la práctica. No se puede cambiar la distribución de la renta de un momento para otro. Hay factores de naturaleza patrimonial, demográfica, educacional, ocupacional y de brecha de remuneraciones, que resultan difícilmente modificables en plazos cortos.

Así el *patrimonio* se encuentra en América Latina todavía más concentrado que el ingreso y no es fácil de modificar.

Hay en la región muy fuertes *diferencias demográficas* entre hogares pobres y no pobres. La reproducción de la base poblacional de estos países se da en los hogares con menor renta, que tienen el mayor número de miembros. Los que están por debajo de la línea de pobreza tienen 5 o más, mientras que los demás tienen menos de 3.

Y es bien sabido que los comportamientos reproductivos no pueden alterarse en periodos breves. Las políticas de control de natalidad o paternidad responsable son, sin duda, importantes, pero sus resultados esperados, esto es, una baja de la fecundidad de las mujeres pobres, exigen cambios culturales de lento procesamiento.

El *factor educativo* también resulta decisivo para explicar las diferencias en la renta. La cantidad de años de educación formal que tiene una persona, determina su ubicación en el mercado laboral. Y es a través de la participación en éste que el trabajador obtiene la renta que le permite subvenir sus propias necesidades y las de su familia.

La escuela, entonces, condiciona notablemente la posibilidad de acabar con la desigualdad, porque dota de muy diferente capital educativo a los niños que provienen de diferentes niveles socioeconómicos. Sólo la mitad de los que ingresan a primaria terminan el ciclo, y quienes lo logran tienen un rendimiento promedio muy inferior al de sus pares de los países industrializados. La alta tasa de repetición es alta y existe una fuerte deserción. De los 9 millones de niños que ingresan anualmente a la educación, alrededor de 4 millones fracasan en el primer año. El costo adicional de enseñar a los repitentes llega a 4.200 millones de dólares anuales.

Los estudios de la CEPAL, en el *Panorama social de América Latina,* permiten afirmar que el *umbral educativo* está hoy en 12 años de educación formal, los que permiten tener una posición laboral que proporcione un ingreso que los sitúe por encima de la línea de pobreza.

Pero es también conveniente tener presente en el análisis el fenómeno de la *devaluación educativa*. Cuando crece el número de escolarizados, la competencia entre ellos por los puestos de trabajo resulta mayor. Esto obliga a tener cada vez más años de estudio para distinguirse de los competidores por el mismo empleo. Al haber disponibilidad de personas con mayor instrucción, los empresarios pueden prescindir de los menos educados incluso para trabajos que podrían cumplirse adecuadamente con menor formación.

Se suele insistir en la importancia de la educación para la competitividad y también para mejorar la distribución del ingreso. Sin duda, es una recomendación adecuada, pero los esfuerzos que se hagan hoy en dicha dirección no se traducirán en mejoras distributivas inmediatas. Como la rotación de personas en la fuerza de trabajo se realiza a un ritmo de 2% ó 3% anual, por lo cual 80% de los trabajadores que estarán en funciones hacia fines de la próxima década ya está incorporado hoy al mercado laboral. Estos trabajadores, no obtendrán ventaja alguna de las mejoras en el sistema educacional, ya que este se orienta justamente a quienes aún no se han incorporado al mercado laboral.

Existen, asimismo, fuertes diferencias de la llamada *densidad ocupacional.* Los hogares pertenecientes a estratos altos tienen el doble de personas ocupadas que los hogares pobres. En los primeros trabajan ambos cónyuges; en los otros sólo uno. Esto se une también a la ya mencionada diferencia en la cantidad de miembros de cada tipo de hogar. La relación entre ambas variables – número de ocupados y cantidad de miembros en el hogar – agrava fuertemente la desigualdad de la renta.

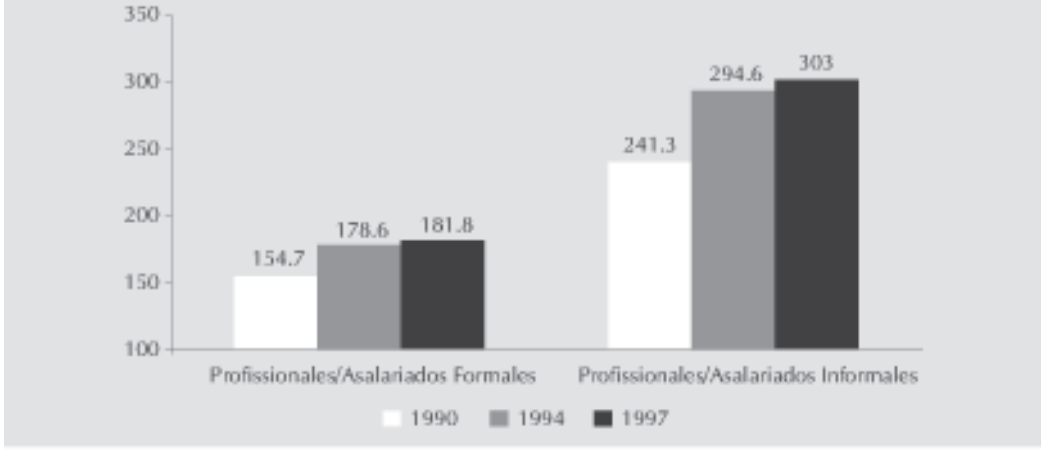
Otro factor importante que alimenta la desigualdad del ingreso es la *brecha de remuneraciones* creciente entre profesionales y asalariados formales e informales. Esas diferencias tienden a ampliarse, con mucha rapidez (Gráfico 7). En tres momentos en la década de los noventa se observa cómo esa diferencia crece notablemente.

Tal vez esto podría conseguirse vía impuestos, por ejemplo. Pero los profesionales tienden a pensar que sus remuneraciones son menores a las que en realidad les corresponderían. Cuando su salario aumenta, creen que sólo se les están reconociendo sus méritos, su capacidad y lo que aportan al funcionamiento de la economía del país. Este estado de ánimo de inspiración meritocrática, dificulta también los intentos de redistribución del ingreso.

La tendencia a la desigualdad no es exclusiva – por lo menos hoy – de América Latina. Se está dando también en el mundo desarrollado, aunque a par-

Gráfico 7

América Latina: Brechas de remuneracion laboral entre trabajadores calificados y no calificados (1990-1997)



Fonte: CEPAL

tir de otros niveles de concentración. En Estados Unidos de América, por ejemplo, varios analistas han hecho notar que las tecnologías de la información incrementan las oportunidades de empleo e ingresos para los "analistas simbólicos", como se designa a aquellos trabajadores altamente calificados dedicados a producir bienes inmateriales intensivos en conocimiento (Reich, 1993). A la inversa, los obreros de la línea de montaje son afectados por la creciente exigencia de calificaciones informáticas, y por el traslado de los procesos rutinarios de producción a otros países con mano de obra más barata e impuestos menos pesados (Thurow, 1992). Asimismo, en la Comunidad Europea se han percibido notables diferencias entre "las retribuciones de los sectores acomodados de la población [que] están aumentando de manera significativa" y las posibilidades de ocuparse, las características del tipo de empleo que consiguen, y las remuneraciones que obtienen las personas del cuarenta por ciento inferior (Dahrendorf, 1996:44). Por ello ha surgido la discusión sobre la desigualdad "tolerable" en esas sociedades y las alternativas viables para desarrollar (o mantener) la protección de los vulnerables (Giddens, 1998).[3]

POLÍTICA SOCIAL. SUS FUNCIONES

Es posible identificar tres tareas fundamentales de las políticas sociales

En primer lugar, son el canal para *invertir en capital humano*, lo que constituye un prerrequisito del crecimiento económico. No puede haber crecimiento económico en el mediano y largo plazo si no se tiene una población más educada, que pueda acceder a los avances tecnológicos y utilizarlos en el

[3] Como contra argumento de lo que acabo de decir, Der Spiegel titulaba en su portada recientemente: "bien formados, exitosos y cesantes", haciendo referencia a la situación de muchos jóvenes ejecutivos en el proceso de fusiones entre grandes conglomerados. En un mundo lleno de incertidumbre y volatilidad, ni siqueira los analistas simbólicos están seguros.

proceso productivo. Las sociedades de analfabetos puede crecer durante periodos relativamente breves cuando sobreexplotan recursos naturales o aprovechan la mano de obra no calificada y cuya remuneración es baja. Hoy se sabe que incluso América Latina tiende a perder esta ventaja comparativa frente a competidores del lejano oriente. La única alternativa entonces es invertir en capital humano. Así, la sociedad se está ayudando a sí misma a crecer sostenida y establemente en el mediano y largo plazo.

En segundo lugar, las políticas sociales llevan a cabo la tarea de la *compensación social.* Es común que se critique el asistencialismo, pero debe recordarse que el Estado debe responder ante los ciudadanos cuando no ha cumplido adecuadamente su tarea de dotarlos del capital humano que necesitan para incorporarse a la sociedad política y a la producción. Para cumplir con esta función "compensatoria" por el incumplimiento de sus responsabilidades docentes, el aparato gubernamental transfiere recursos que contribuyan a la sobrevivencia de quienes fueron afectados por el no cumplimiento de aquellos deberes estatales. Entonces, la compensación social no es simplemente asistencialismo, como suele decirse, sino el cumplimiento de una responsabilidad estatal, que surge cuando ese mismo Estado no ha cumplido con otras responsabilidades constitucionales previas.

Asimismo, las redes de seguridad son otra forma a través de la cual el Estado asegura un bienestar mínimo de las personas afectadas por las crisis o los desastres naturales.

Pero en la región, estas emergencias, no suelen estar previstas, por lo cual, cuando suceden, los equipos no están preparados y escasean los recursos con los cuales hacerle frente. La atención de las emergencias exige que el gasto sea contracíclico, es decir, disponer de recursos en épocas de crisis. En nuestros países el gasto social crece en los periodos de auge económico, y se contrae durante las crisis.

En tercer lugar, las políticas sociales deben *asegurar la cohesión social,* antiguo tema sociológico recolocado por la Cumbre del Desarrollo Social realizada en Copenhague, en 1995. Seguramente, los procesos de desaparición de ciertos Estados de la Europa del Este, y los procesos de secesión, contribuyeron poderosamente a destacar que los países no pueden funcionar si no disponen de cierta argamasa que haga que sus habitantes se sientan parte de los haga sentirse parte de una misma unidad. Cuando eso se destruye, se agudizan las diferencias, étnicas, culturales o religiosas.

REQUISITOS PARA UNA BUENA POLÍTICA SOCIAL

Son cuatro. El primero es que haya voluntad política. Si los gobiernos no se plantean estos problemas, por más que los técnicos tengan buenas ideas, no se avanzará en la resolución de los mismos.

En segundo lugar, la política social exige una institucionalidad y un horizonte de largo plazo. No resultan suficientes los programas aislados. Se requiere

un conjunto estructurado de acciones, pensadas para desarrollarse en periodos extensos, por cuanto sus efectos son acumulativos y sólo apreciables en periodos de tiempo prolongados.

Sin duda, pueden lograrse éxitos a través de la solidaridad que impulsa a ayudar a quienes tienen problemas. Sin embargo, la acción del Estado difiere de la que llevan a cabo los particulares y se basa en otros principios: básicamente, en que la constitución reconoce derechos a los individuos y establece obligaciones para la autoridad, a la que dota de instrumentos, como el monopolio de la coacción y la facultad fiscal, para que pueda cumplir con sus deberes.

El tercer requisito es el financiamiento. Conviene recordar que luego de la reducción del mismo en muchos, no todos, los países durante la crisis de los ochenta, la región destina hoy los mayores recursos de su historia a lo social, tanto si se los mide por su participación en el PIB como por la cantidad de dólares per cápita. El gasto social por habitante (Gráficos 8 y 9) aumentó en 50% durante los años noventa y pasó de 360 dólares a 540 dólares per cápita en promedio regional, y sólo dos países registraron una disminución en términos reales. El aumento fue mayor al del producto por habitante. Por ello, durante la década de los noventa se incrementó la importancia relativa de lo destinado a lo social: de 10,4% a 13,1% del PIB (Gráfico 8). Es evidente que existen significativas variaciones nacionales en la magnitud del gasto, según los países. Mientras Argentina y Uruguay (hasta la crisis iniciada a fines de 2001) tenían un gasto social que superaba los 1.500 dólares por habitante, Honduras, Nicaragua, El Salvador y Guatemala no alcanzaban a los 100 dólares (Gráfico 9).

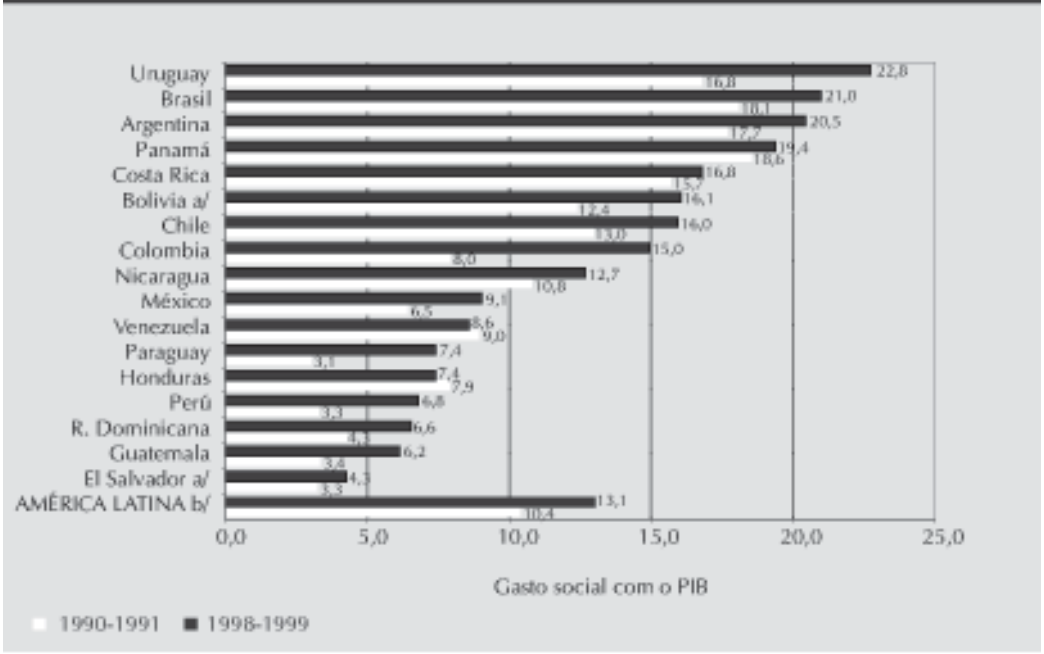
Gráfico 8

América Latina (17 países): Gasto público social por habitante 1990-1991 e 1998-1999 (Em doláres de 1997)

Fonte: CEPAL, Divisão de Desenvolvimento Social, base de dados sobre gasto social
a/ A cifra inicial corresponde à média 1994-1995
b/ Média simples dos países, excluídos Bolívia e El Salvador

Gráfico 9

América Latina (17 países): Gasto público social como porcentagem do PIB 1990-1991 e 1998-1999



Fonte: CEPAL, Divisão de Desenvolvimento Social, base de dados sobre gasto social
a/ A cifra inicial corresponde à média 1994-1995
b/ Média simples dos países, excluídos Bolívia e El Salvador

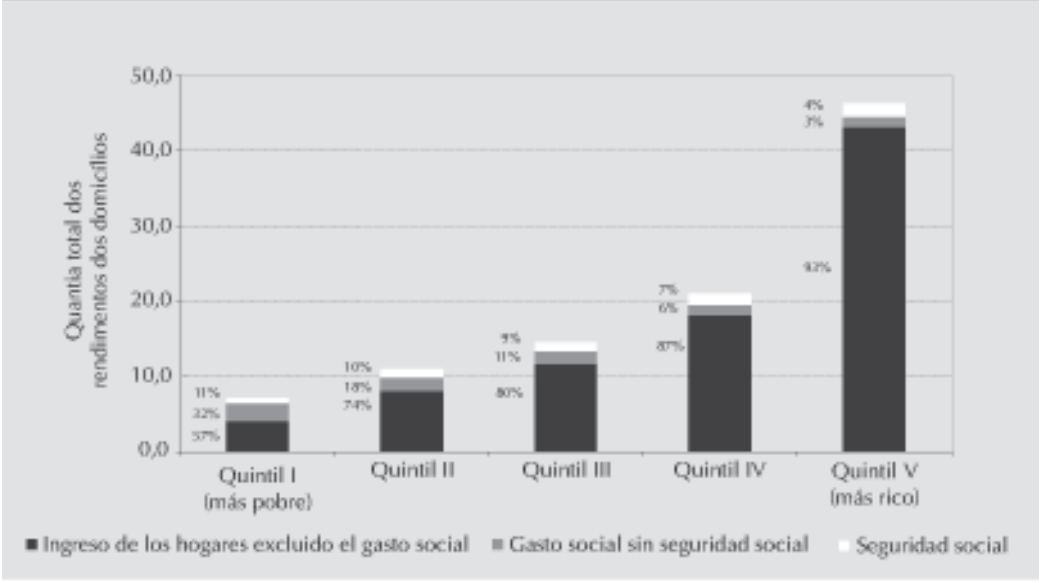
En los noventa entonces las sociedades y los gobiernos destinaron grandes recursos a política social, y hoy parece que ha llegado a su fin esa breve edad de oro del financiamiento creciente de lo social. Habrá cambios también en el ordenamiento de los países. Argentina y Uruguay mantendrán su lugar en el indicador gasto social en relación al PIB, pero bajarán posiciones en el gasto per cápita y Brasil, probablemente, ocupará el primer lugar en ese ranking. Para todos existirán crecientes dificultades para aumentar los recursos que se destinarán a políticas sociales, independientemente de que crezcan las necesidades. Esto exigirá que se haga más con iguales o menores recursos. Y en tal sentido aumenta la importancia de preocuparse por la eficiencia, poco atendida en el pasado reciente, y por el impacto que se ha alcanzado.

Una manera de acercarse a ese problema es analizar ¿quién recibe esos recursos sociales? En cierto sentido puede decirse que *el gasto social es redistributivo.* Cuando *y se excluye la seguridad social* se otorga valor monetario a las prestaciones que las personas reciben de las políticas públicas el 20% de hogares más pobres recibe una fracción que, en promedio, sextuplica su participación en la distribución del ingreso primario (28,2% del gasto social en comparación con 4,8% del total del ingreso) (Gráfico 10). Dichas transferencias representan 43% de lo percibido por los estratos de menores ingresos.

Pero, si se incluyen los recursos que van a la seguridad social, puede afirmarse que el gasto social *no es suficientemente redistributivo,* ya que los grupos menos necesitados siguen recibiendo una proporción enorme del gasto social (Gráfico 11).

Gráfico 10

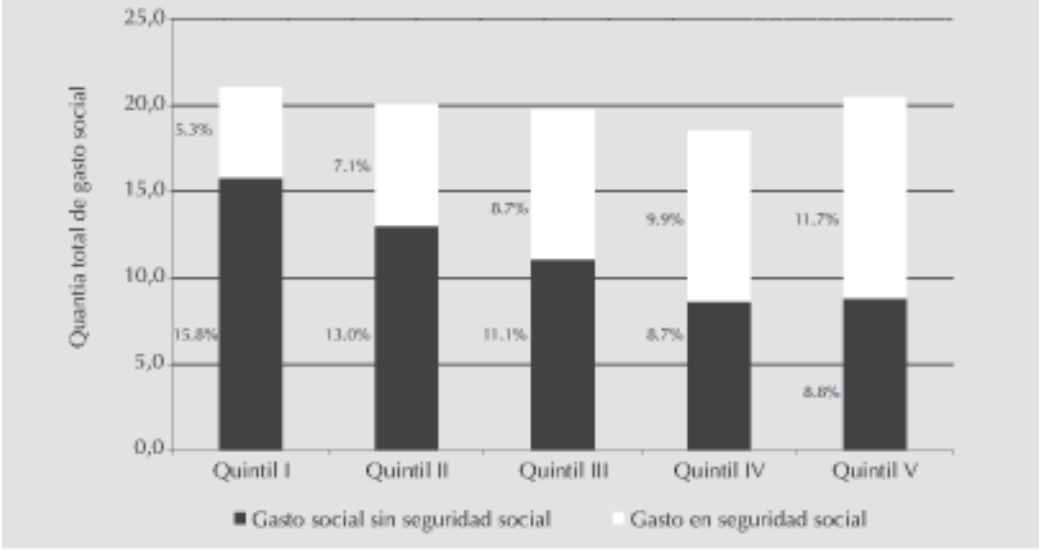
América Latina (8 países): impacto redistributivo do gasto social, excluído o seguro social, e do seguro social na renda dos domicílios a/ (Volume total da renda = 100)



Fonte: CEPAL, Divisão de Desenvolvimento Social, base de dados sobre gasto social
a/ Média simples correspondente a Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Ecuador y Uruguai

Gráfico 11

América Latina (8 países): distribuição do gasto social excluído o seguro social e do seguro nas quintas partes dos lares (Volume total da renda = 100)



Fonte: CEPAL, Divisão de Desenvolvimento Social, base de dados sobre gasto social
a/ Média simples correspondente a Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Ecuador y Uruguai

Usualmente tiende a pensarse que la política social es redistributiva, pero en realidad, ella no afecta tanto como se piensa la redistribución.

PRINCIPIOS E INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA SOCIAL

¿Cómo se puede hacer una buena política social que mejore las capacidades de las personas?

Gráfico 12

Fuente: Elaboración propia

La política social busca producir mejoras en el bienestar, guiándose por principios que tienen que ver con la definición de su población-meta *(universalización),* la consecución del objetivo buscado *(impacto)* y la utilización de los medios asignados a alcanzarlo *(eficiencia).* Para ello recurre a la *gestión social,* que identifica los beneficiarios y maneja los medios que se ponen a disposición para alcanzar los fines de los programas y proyectos (Cohen y Franco, 2003). Se utilizan para ello diversos instrumentos, entre los que hay que destacar la *focalización* y el *análisis costo-impacto* (Gráfico 12).

El primer principio es que la política social debe perseguir la *universalización de la satisfacción* – por lo menos del mínimo que, en cada momento, una sociedad reconoce como el adecuado – *de las necesidades básicas de* ***todos*** los miembros de la sociedad.

El *universalismo* ha sido parte del discurso social tradicional de los gobiernos de la región. Se lo ha interpretado como el esfuerzo por generalizar una oferta de bienes y servicios igual para todos aduciendo, entre otras cosas, que ello contribuiría a elevar la cohesión social. Pero la práctica latinoamericana siempre mostró desigualdades notorias en esa provisión, por lo cual se ha hablado de universalismo *excluyente*, en unos casos, y *estratificado,* en otros. La primera acepción pone énfasis en los que quedan al margen de cualquier protección; la segunda, si bien acepta que muchos necesitados son atendidos, destaca que reciben prestaciones que varían en monto y calidad. Esas diferencias no se explican por necesidades mayores o menores, sino por el diferente status de los beneficiarios. Quienes reciben las

mejores atenciones pertenecen a los sectores más instruidos, más informados, más organizados, o viven en áreas mejor dotadas de servicios, y son personas que disponen de recursos para hacer frente a los costos de transacción (transporte, tiempo) en los que debe incurrirse para recibir los servicios. En cambio, el acceso a esa oferta ha sido siempre difícil para quienes, aun teniendo mayores necesidades, carecen de las características enunciadas.

En este enfoque tradicional se contrapone universalismo y focalización. Éste es un planteo equivocado. El primero es un principio, mientras que el segundo es sólo un instrumento. En Brasil aquel planteo fue muy duramente sostenido, oponiendo las recomendaciones de focalización que venían de los organismos internacionales, con el universalismo reconocido en la Constitución. Sin duda ello deriva de "una gran confusión" entre los instrumentos – como la focalización ... – y los principios que deben guiar las reformas del sector social" (Ocampo, 2000).

Hoy, afortunadamente, aumenta el consenso en cuanto a que "la focalización... no se contrapone a la universalización de los derechos sociales y mucho menos significa desmontar los derechos conquistados", sino que "se trata de una (forma) de *discriminación positiva*" o acción afirmativa de grupos especiales de la población que están demandando atenciones especiales para permitir su efectiva inclusión en el acceso a la riqueza y a los bienes y servicios socialmente producidos, capaces de situarlos en un estadio de dignidad" (Silva e Silva, 2001:14). También se ha insistido en que "El supuesto básico de esa nueva generación de políticas sociales es que la focalización no significa la disminución de los gastos en programas sociales", sino "elevar el patrón de eficacia del gasto social" (Draibe, 1997:24, cit. en Silva e Silva *et al.*, 2001:139).

Puede afirmarse enfin, que la universalización es un principio que toda política social debe perseguir y que, para lograrlo, usa un instrumento que es la focalización, que implica definir con claridad una determinada población-objetivo, la que sólo puede ser atendida tomando en cuenta sus peculiaridades. Es la única manera de lograr que dicha población acceda a la satisfacción de ciertas necesidades básicas, que otros grupos de la sociedad han solucionado por medios diferentes.

Si se trata de la misma manera a poblaciones socialmente desiguales, perviviran las desigualdades. La única manera de igualar a desiguales es tratarlos desigualmente. La discriminación positiva permite la igualación.

El segundo principio es que se hace política social para producir *impacto*, esto es, para modificar un aspecto determinado de la realidad en que viven ciertas personas. El objetivo no es construir infraestructura o financiar personal (maestros, profesionales de la salud). Esto es importante, pero se trata sólo de medios que deben utilizarse para alcanzar el objetivo de la política social, que consiste en modificar la situación de la población a la que se atiende.

La evaluación de impacto determina en qué medida el proyecto ha alcanzado sus objetivos, qué cambios ha producido en la población beneficiaria, y cuáles fueron sus efectos secundarios (previstos y no previstos). Para ello se requiere una "línea basal" de diagnóstico y una "línea de comparación", que proporciona información equivalente a la facilitada por la línea de base. Así es posible verificar la magnitud de los cambios atribuibles al proyecto que se han producido en el tiempo transcurrido entre una y otra medición.

Un tercer principio de la política social es la *eficiencia*. Ella mide la relación que existe entre los productos (bienes o servicios) que se entregan a través de la política social y los costos de los insumos y las actividades que se llevan a cabo para obtenerlos. Cuando está definida la cantidad de productos a entregar, se busca minimizar los costos por unidad de producto. En cambio, cuando es fijo el gasto total en que puede incurrirse, se persigue maximizar el producto. Ambas definiciones un significado equivalente.

Como los recursos siempre son escasos frente a necesidades crecientes, también la eficiencia es muy importante en la política social. En muchas ocasiones se tiende a menospreciarla por considerar que deriva de un enfoque economicista. Si bien esto, obviamente, es un error, debe tenerse presente que los productos, en los programas sociales, no constituyen un fin en sí. Para brindar educación se necesitan recursos de todo tipo, con los cuales construir escuelas y pagarle a los maestros, pero tanto la infraestructura como el personal docente son sólo medios para obtener el verdadero fin, que es proporcionar conocimientos y valores a los educandos.

El corolario de lo anterior es que tales recursos no se pueden malgastar, ya que su uso deficiente en un proyecto impide que se pueda utilizarlos en otro programa.

Hay instrumentos para lograr la eficiencia. Existen modelos para optimizar las funciones de producción.

La combinación de buscar la eficiencia y medir el impacto se logra con evaluaciones costo-impacto (Cohen y Franco, 1992). El análisis de la eficiencia consiste en determinar cuál es el proyecto o alternativa de proyecto que permite minimizar los costos por unidad de producto (CUP). Si el objetivo de la evaluación se restringiera al análisis de la eficiencia bastaría con la selección del CUP mínimo. Pero es necesario maximizar también el impacto. Optimizar la eficiencia y el impacto de un proyecto consiste en alcanzar sus objetivos con la mejor asignación de los recursos disponibles o, dicho de otra manera, maximizar el impacto al menor costo posible. La columna vertebral del análisis costo-impacto consiste en la determinación de las relaciones costo por unidad de impacto, o el costo de alcanzar 1% de impacto en cada objetivo.

Ellas permiten saber si se están alcanzando resultados acordes con los objetivos del programa. La evaluación no se lleva a cabo para ponerle una calificación negativa al gestor que se equivocó, sino que es un instrumento que debe ayudar

a que ese mismo gestor pueda mejorar el desempeño del programa a su cargo. Es un instrumento que debe estar incorporado a la gestión social, para aprender de la propia experiencia y contribuir así a mejorar la gestión.

CONCLUSIONES

Como se ha sostenido, sólo una adecuada compatibilización de políticas económicas y sociales puede permitir que los países latinoamericanos avancen en el logro del crecimiento económico y de la equidad. El crecimiento económico crea puestos de trabajo y aumenta las remuneraciones (y así contribuye) a que mejoren las condiciones de vida de las personas y les otorga autonomía para manejar sus propias vidas, sin depender de transferencias estatales. Las políticas sociales son un prerrequisito del crecimiento económico por cuanto contribuyen a generar el capital humano que la economía necesita para lograr una competitividad auténtica. Asimismo, mediante la compensación social, ayudan a que las personas puedan superar las crisis y estén en condiciones de formarse y aprovechar las oportunidades derivadas del crecimiento. Finalmente, crean condiciones para que se constituya la argamasa social que da sentido de pertenencia a una comunidad, lo que es un requisito ineludible para generar una buena sociedad y, por ende, una economía que funcione.

Los responsables de la política social y los técnicos deben reconocer que no siempre se alcanzan los objetivos de mejorar la satisfacción de las necesidades básicas de todos. Ello no se debe a mala voluntad, sino a debilidades tradicionales de la gestión social, que pueden mejorarse, si se toma conciencia que ella se orienta por el logro de la universalidad, el manejo eficiente de los recursos, y la búsqueda del impacto sobre la población-objetivo.

BIBLIOGRAFÍA

BERRY. A. “The Income Distribution Threat in Latin America”, en *Latin American Rersearch Review*, v. 32, n.2, 1997.

BID. *América Latina frente a la desigualdad.* Washington D.C, 1998.

BIRDSALL, N. “Asset Inequality Matters: An Assessment of the World Bank’s Approach to Poverty Reduction”, en *American Economic Review*, maio 1997.

_____.“Comentario”, In: EMMERIJ, L,.; DEL ARCO, Núñez. (comp.). *El desarrollo económico y social a fines del siglo XX*. Washington D.C.: BID, 1998.

BIRDSALL, N. R.; SABOT, David y R. “La desigualdad como limitación para el crecimiento en América Latina”, *Oikos*, n. 8, set.1995.

CARDOSO, F. H. *El Presidente segundo o Sociólogo. Entrevista de Fernando Henrique Cardoso a Roberto Pompeu de Toledo.* Sao Paulo:, Companhia das Letras, 1998.

CEPAL. *Transformación productiva con equidad* .1992.

_____. *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social.* Santiago de Chile: CEPAL, 1997. (LC/G.1954/Rev.1-P).

_____. *Panorama Social de América Latina 1997,* Santiago de Chile: CEPAL, 1998. (LC/G.2050-P).

_____. "Impacto de la crisis asiática en América Latina"*, Sesiones de la CEPAL*, 1998. (LC/G.2026 (SES 27/23), Oranjestaad, Aruba.

_____. *Panorama Social de América Latina 1998,* Santiago de Chile, 1999b, (LC/G.2050-P),

_____. *Panorama Social de América Latina 1999-2000.* Santiago de Chile,.2000, (LC/G.2068-P),

_____. *La brecha de la equidad. Una segunda evaluación..*In: CONFERENCIA REGIONAL DE SEGUIMIENTO DE LA CUMBRE MUNDIAL SOBRE DESARROLLO SOCIAL, 2., 2000. Santiago. [*Anais*...]. Santiago: CEPAL, 2000. (LC.G.2096, mayo).

_____. *Equidad, desarrollo y ciudadanía.* Documento presentado al XXVIII Periodo de Sesiones de la Comisión, Ciudad de México, 2000. (LC/G.2071(SES.28/3))

CEPAL/CELADE/BID *Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina.*. Santiago de Chile, 1996. (LC/DEM/161).

COHEN, E.; FRANCO, R. *Evaluación de proyectos sociales.* México D.F., Siglo XXI, 1992.

_____. *Gestión social: ¿Cómo lograr eficiencia e impacto?* México: Siglo XXI,/CEPAL, 2002. de próxima aparición.

DAHRENDORF, R.) *La cuadratura del círculo. Bienestar económico, cohesión social y libertad política.* In: CONFERENCIA DE UNRISD, RETHINKING SOCIAL DEVELOPMENT, 1995, México D.F. [*Anais*...], Copenhague, 1996.

FRANCO, R. "Los paradigmas de la política social en América Latina",. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, n.58, p. 9-22. 1996.

GIDDENS, A. "El centro-derecha sigue en la confusión neoliberal". *El País*, Madrid, n. 933, nov. 1998.

GRAHAM, C *Safety Nets, Politics and the Poor.* Washington D.C.: The Brookings Institution., 1994.

LONDOÑO, J. L.; SZEKELY, M. *Persistent poverty and excess inequality: Latin America, 1970-1995*. Washington, D.C, 1997. (IDB Working Paper Series IDB, 357)

LUSTIG, N. et al Reducción de la pobreza y crecimiento económico: la doble causalidad. In: SEMINARIO SOBRE TEORÍA DEL DESARROLLO, 2001, Santiago. [*Anais*...] Santiago: CEPAL, 2001.

NACIONES UNIDAS. La declaración del Milenio, Nueva York, 2000.

OCAMPO, J. A. "Nuestra Agenda", Presentación del Secretario Ejecutivo" en el Foro Conmemorativo del Quincuagésimo Aniversario de la CEPAL, Santiago de Chile, 26 de octubre de 1998. En *La CEPAL en sus 50 años. Notas de un seminario conmemorativo.* Santiago: CEPAL, 2000. (LC/G.2103.P).

REICH, R. *El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI,*. Buenos Aires: Vergara, 1993.

Silva e Silva, Maria Ozanira (Coord.) *Comunidade Solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil*. São Paulo: Cortez Editora, 2001

THUROW, L. *La guerra del siglo XXI,* Buenos Aires: Javier Vergara, 1992.

COMBATE À POBREZA NA AMÉRICA LATINA: UMA ABORDAGEM COMPARATIVA

*ANA LUIZA CODES LIMA**

INTRODUÇÃO

A América Latina tem seu cotidiano marcado pela pobreza e por desigualdades sociais. A pobreza na região tem caráter estrutural, com raízes históricas e culturais ligadas a seu modo de inserção na economia mundial. No cenário atual, caracterizado pela globalização e pela adoção de políticas de ajustamento por parte de governos nacionais, a pobreza tem atingido altos níveis, constituindo-se uma preocupação para diversos atores sociais. Segundo dados da CEPAL (2001), em 1999, uma parcela de 35,3% da população latino-americana vivia com renda abaixo da linha de pobreza; nesse total encontravam-se aqueles que se situavam entre as linhas de pobreza e indigência (21,4%) e aqueles cujos ingressos eram inferiores à linha de indigência (13,9%).

Além dos aspectos éticos e humanitários, os impactos da pobreza nas esferas social, política e econômica têm motivado diversos atores a propor modos de enfrentamento dessa questão. Agentes com motivações e interesses distintos – instituições ligadas à dinâmica capitalista internacional, como o Banco Mundial, e atores que assumem posicionamento crítico a esse processo, como os proponentes da Economia Solidária – têm-se mobilizado para tratar da pobreza na região.

Este artigo pretende comparar o modo como ambos os atores se referem à questão da pobreza. Para tanto, na primeira parte do texto, será abordado como os dois lados entendem os processos socioeconômicos atuais, com base em seus posicionamentos acerca dos temas da globalização e das políticas neoliberais. Em seguida, será brevemente descrito o quadro de pobreza na América Latina e serão colocadas as repercussões da pobreza nas esferas social, política e econômica, conforme as compreendem alguns analistas da contemporaneidade. As propostas do Banco Mundial e da Economia Solidária serão, então, descritas e analisadas, o que fornecerá elementos para que sejam comparadas.

AMÉRICA LATINA: PANORAMA SOCIOECONÔMICO

Globalização, políticas neoliberais e pobreza na América Latina

Quando se quer situar o panorama socioeconômico da América Latina, não se pode deixar de mencionar a questão da globalização. A discussão acerca

* Mestre em Administração pela Faculdade de Administração da Universidade Federal da Bahia e doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFBA. anacodes@uol.com.br

desse tema tem sido exaustiva. Diversos autores têm-se ocupado em analisar e compreender esse fenômeno e suas implicações nos diversos campos das atividades humanas.

No que se refere aos impactos da globalização sobre as condições socioeconômicas das populações dos países da América Latina, Veltmeyer e Petras (2000) afirmam que a discussão em torno dessa questão encontra-se dividida entre dois extremos. Uma revisão da literatura existente mostra a predominância de dois modos distintos de entender a globalização: como um "processo ligado à dinâmica da economia capitalista" ou como "estratégia ideológica".

Aqueles que vêem a globalização como um "processo ligado à dinâmica da economia capitalista", acreditam que ela se inscreve no processo de reestruturação global do modo de produção capitalista[1]. A globalização é apresentada então como um processo inevitável, que requer ajustes por parte dos países. Sob essa perspectiva, o foco de preocupação é o modo segundo o qual um país ou grupo de países deve proceder para se ajustar às mudanças do mundo econômico, de maneira que se insiram no processo de globalização sob condições favoráveis. Essa integração é vista como desejável e possível (VELTMEYER e PETRAS, 2000).

Nesse contexto, o Estado é considerado um ator-chave para assegurar a própria integração do país na economia global, gerindo-a de modo que contribua para a redução de incertezas e para o crescimento sustentável (BHALLA e LAPEYRE, 1999; WANDERLEY, 1997).

O outro modo de conceber a globalização, de acordo com a distinção acima sugerida (VELTMEYER e PETRAS, 2000), é crítico com relação à primeira abordagem, afirmando que esse é um fenômeno de natureza "ideológica". A globalização é entendida como uma estratégia deliberada, como um projeto político levado adiante por uma classe capitalista transnacional, que se baseia numa estrutura institucional própria para atender aos seus interesses. Sob essa ótica, as mudanças e processos globalizantes tendem a ser vistos como ferramentas usadas para prescrição, ao invés de constituírem uma simples descrição de um fenômeno.

Essa vertente argumenta que a crescente integração das economias nacionais em uma economia global acaba por reduzir os controles democráticos dos Estados nacionais e das comunidades sobre seus assuntos econômicos. Hines (2000) coloca que esse é um processo que vem deteriorando as con-

[1] Para os autores ligados a esse tipo de concepção do fenômeno, a globalização pode ser sumarizada nos seguintes aspectos: maior abertura de economias nacionais ao mercado mundial, que se reflete em um rápido crescimento do comércio internacional; reorganização espacial da produção; aumento de investimentos externos diretos e de outros fluxos de capitais privados; intensificação da internacionalização da produção e da demanda, assim como competição global; liberalização das políticas nacionais macroeconômicas (comércio e investimentos); difusão e assimilação de valores e culturas pelos diversos lugares do mundo (BHALLA e LAPEYRE, 1999).

dições sociais, ambientais e de trabalho de várias populações, além de aumentar as desigualdades no mundo. O autor afirma ainda que a globalização em curso na atualidade beneficia as grandes corporações transnacionais e o capital internacional, em detrimento das populações pobres e do crescente número de pessoas que vêm perdendo seus empregos, ou que estão se tornando subempregados ou subpagos (HINES, 2000).

A discussão sobre globalização traz em seu bojo a questão da implementação de políticas públicas neoliberais, vigentes a partir da segunda metade da década de 1980 em diversos países da América Latina. Novamente, de acordo com as linhas de pensamento acima delineadas, os entendimentos a respeito do significado dessas políticas se dividem.

Para aqueles que entendem a globalização como um processo de reestruturação ligado à dinâmica capitalista, a inserção dos países na nova ordem globalizada requer que sejam feitos alguns ajustes estruturais, promovidos pelos governos. As políticas neoliberais são, então, concebidas como procedimentos adequados para a modernização de um país, aumentando sua competitividade e conseqüente inserção na economia globalizada.

Para aqueles que assumem posicionamento crítico com relação às mudanças em curso na atualidade, a implementação de políticas neoliberais está ligada aos interesses das grandes corporações transnacionais. Essas contam com o apoio de agências multilaterais e organismos financeiros internacionais (destaque é dado aos papéis desempenhados pelo FMI e pelo Banco Mundial), além do apoio recebido de elites nacionais, para a implementação de tais políticas pelos governos nacionais.

Veltmeyer e Petras (2000) afirmam que tem sido reconhecida e aceita a idéia que os processos de desenvolvimento guiados por políticas neoliberais têm exacerbado as desigualdades globais existentes entre os países ou têm gerado novas desigualdades. Constata-se que uma parte significativa da população do mundo está vivendo pior hoje do que há quinze anos. Eles argumentam que, a despeito do crescimento das médias de renda agregada em nível global, essa deterioração das condições socioeconômicas é evidenciada pelo crescimento do número daqueles que se encontram na pobreza.

Estas opiniões são corroboradas pelo trabalho de Kon (2000), que se baseia em dados de vários países latino-americanos. Os achados dessa pesquisa apontam para o intenso crescimento do desemprego, dos setores informais da economia e de atividades de baixa remuneração, assim como um acentuado declínio dos salários reais e das rendas salariais em vários países (KON, 2000).

A extensão da pobreza nos países da América Latina hoje é, de fato, considerável. Esta situação faz com que sejam desenvolvidos diversos estudos acerca dos mecanismos econômicos que provocam um aumento ou dimi-

nuição da pobreza, assim como das políticas econômicas de redução da pobreza. A análise dessas políticas não pode ser descontextualizada, desconsiderando antecedentes como as causas estruturais da pobreza naquela região (SALAMA e VALIER, 1997).

Partindo para uma observação das causas estruturais da pobreza na América Latina, Salama e Valier (1997) afirmam que as desigualdades de renda e, com elas, a extensão da pobreza têm origens profundas, que se situam nos traços culturais, na história e nos diversos padrões de inserção dessas economias na economia mundial. Assim, nessa região, a queda das taxas de inflação e uma retomada sustentada da atividade econômica só podem, no melhor dos casos, diminuir a extensão da pobreza, mas não podem eliminá-la. Para eles, "por ser estrutural nesses países, a pobreza só pode ser erradicada, a médio prazo, se forem implementadas reformas estruturais para combatê-la. Por ser profundamente enraizada, a pobreza impõe rupturas, tanto nas formas da solidariedade quanto nos padrões de inserção internacional" (SALAMA e VALIER, 1997:12).

A pobreza e seus impactos na economia, na política e na sociedade

Apesar da dualidade de posicionamentos com relação às concepções de globalização e políticas neoliberais, a necessidade de combater a pobreza é consensual. O assunto está em destaque na pauta de governos, da sociedade civil e de organismos internacionais. Além de constituir-se uma preocupação ética e humanitária, a literatura indica que o estado de pobreza em que se encontram grandes contingentes populacionais levanta outras preocupações, em termos de impactos nas dimensões políticas, econômicas e sociais do mundo contemporâneo.

Segundo Salama e Valier (1997), é premente a necessidade de buscar-se um tipo de política social de combate à pobreza e às desigualdades sociais, nos países em desenvolvimento. Essa questão constitui-se numa necessidade ética, "uma ética da liberdade de todos, da busca do livre desabrochar de cada um, sendo aquilo que está em conformidade com o gênero humano" (SALAMA e VALIER, 1997: 176). Essa necessidade ética, frisam os autores, não é contraditória com a eficiência econômica. Argumenta-se que, atualmente, uma prioridade atribuída à luta contra a pobreza não consistiria em um obstáculo à eficiência econômica, mas no contrário: a redução das desigualdades seria uma condição necessária para garantir um desenvolvimento duradouro da acumulação e do crescimento, a partir de aspectos como integração social, aumento da produtividade e expansão do mercado interno. Assim, defende-se ser possível preconizar políticas que concebam o combate à pobreza não como um meio de consertar os danos causados aos excluídos, mas como um objetivo simultaneamente social e econômico (SALAMA e VALIER, 1997).

A questão da pobreza tem impactos também na esfera política, mais especi-

ficamente no que tange aos temas da democracia e da capacidade de governo. Diversas análises desse aspecto são encontradas na literatura[2].

Nos países latino-americanos, os processos de democratização política estão em curso desde os anos 1980. Para Salama e Valier (1997), a continuação e o aprofundamento desses processos de democratização política requerem a redução da pobreza e das desigualdades sociais. Os autores lembram o pensamento de Rousseau, segundo o qual "a democracia supõe a existência de muita igualdade de fortuna" (ROUSSEAU, apud SALAMA e VALIER, 1997: 179). A existência de um certo grau de deterioração social impede que os direitos políticos sejam exercidos e que as benfeitorias da democracia política sejam gozadas por todos os cidadãos. Sob esse ponto de vista, em situações caracterizadas por fortes desigualdades e pobreza, como é o caso dos países latino-americanos, a democracia pode estar ameaçada.

Com relação à questão da capacidade de governo, alguns autores argumentam que a acentuação da pobreza e das desigualdades, freqüentemente relacionada à implantação das políticas neoliberais nos últimos tempos, tem provocado reações por parte das populações que se consideram prejudicadas pela nova dinâmica da economia globalizada. Por vezes, tais resistências são expressas através de meios pacíficos e legais, tais como oposição eleitoral, ações judiciárias e greves. No entanto, têm sido crescentes as manifestações populares de resistência, extra-legais e violentas, que variam desde bloqueios a estradas e rodovias até ocupação de terras, revoltas e insurreições urbanas[3] (HINES, 2000; HARRIS, 2000; KAY e GWYNNE, 2000).

Essas reações populares levantam preocupações com relação à questão da capacidade de governo. A preocupação aparece na medida que há a possibilidade de que se politizem as questões sociais. Teme-se a emergência de um alto nível de descontentamento social e que esse seja mobilizado politicamente, em oposição e resistência aos governos. Nesse caso, as forças geradas por tais movimentos comprometeriam e desestabilizariam aquelas formas de regimes democráticos, compromissados com as políticas e reformas neoliberais (VELTMEYER e PETRAS, 2000).

Boron (1995) sintetiza a questão política ligada à pobreza, afirmando que a democracia não se encontra ameaçada apenas pela deterioração das fundações materiais da cidadania. Esses "experimentos" de governos democráticos da América Latina podem ser considerados frágeis, por também estarem susceptíveis às expectativas da população governada; expectativas essas razoáveis e legítimas, mas que nem sempre são levadas em consideração.

[2] Para uma discussão mais profunda sobre essa questão, vide: Ivo (2001)); Salama e Valier (1997); Barkin (2000); Hines (2000); Harris (2000); Kay e Gwynne (2000); Boron (1995).

[3] A título de ilustração, pode-se mencionar o movimento mexicano (a rebelião dos Chiapas, movimento realizado por grande parte da população indígena, junto com elementos armados do Ejercito Zapatista de Liberacion Nacional, no começo de 1994) e o Movimento dos Sem-Terra no Brasil.

Sobre os impactos da pobreza na dimensão social, Castel (1997) afirma que a coesão social se encontra ameaçada na atualidade. Tal ameaça advém do fato que existem indivíduos na sociedade que estão vivendo em situações cada vez mais vulneráveis, traduzidas na deterioração de suas condições de vida com relação a uma posição anterior. O modo de vida de certos indivíduos pode chegar a condições tão degradantes que eles acabam por ser excluídos da sociedade. Exemplos dessas situações são encontrados na vulnerabilidade daqueles que vivem de um trabalho precário ou que convivem com o risco de perder o emprego.

A dinâmica econômica atual faz com que a possibilidade de reinserção seja cada vez mais remota. No contexto atual, de globalização, políticas neoliberais e avanços tecnológicos, a palavra de ordem é a busca pela modernização, flexibilização e competitividade. Assim, mesmo quem está empregado obtém cada vez menos garantias e convive com a vulnerabilidade. Isso representa um risco para os indivíduos e desdobra-se num risco para a coletividade.

Com um contingente cada vez maior de pessoas vivendo sob essas circunstâncias, percebe-se uma desunião e fragilização geral da sociedade; a estabilidade e a paz social são postas sob questão. Fitoussi e Rosanvallon (1998) afirmam que se convive hoje com o "fantasma da desaparição da coesão social", manifestado no que se pode chamar de "patologias do vínculo social": novas formas de delinqüência, atos de incivilidade e vandalismo, roubos, violências sexuais, transtornos sociais e familiares, e o uso de drogas (FITOUSSI e ROSANVALLON, 1998: 53).

Assim impõe-se uma grande questão: o que fazer com essa população "sobrante" (CASTEL, 1997), que ameaça a estabilidade social, que interroga a coesão do conjunto da sociedade. Em resumo, coloca-se o desafio de saber qual é a capacidade de uma sociedade, de existir como um todo, como um conjunto ligado por relações de interdependência.

Todas essas considerações apontam a necessidade de que sejam propostos modos de enfrentamento da pobreza. Diversas propostas têm sido colocadas por diferentes atores que, direta ou indiretamente, se vinculam ao tema, e são referidas desde ações para o "alívio da pobreza" até "alternativas de desenvolvimento".

Nesse contexto, chama a atenção o fato de o debate atual ser marcado pela proeminência das propostas que estão centradas na potencialidade das iniciativas locais e comunitárias. Propostas lançadas por distintos atores ressaltam a força das organizações locais, a importância dos laços sociais e da participação popular no combate à pobreza. Tais propostas constituem o foco deste texto e serão abordadas a seguir.

PROPOSTAS DE COMBATE À POBREZA: BANCO MUNDIAL E ECONOMIA SOLIDÁRIA

Nesta parte, serão apresentadas duas propostas de combate à pobreza, afins às duas vertentes apresentadas no início deste texto. Primeiramente, será descrita a estratégia de redução da pobreza do Banco Mundial. Em seguida, será apresentado o discurso da Economia Solidária na América Latina.

Redução da Pobreza, conforme Banco Mundial

O Banco Mundial apresenta uma estratégia para a redução da pobreza em seu Relatório sobre Desenvolvimento Mundial 2000/2001. Conforme consta nesse relatório, o cenário da pobreza mundial coloca-se como elemento de motivação para que ações sejam levadas adiante, no sentido de reverter esta realidade. É apresentado o objetivo de atingir o desenvolvimento internacional, através da criação de sociedades justas, sem pobreza, que sejam competitivas e produtivas. A intenção é que a comunidade internacional trabalhe juntamente com os países em desenvolvimento, para aliviar a pobreza e contribuir com o desenvolvimento econômico e social de longo prazo (WORLD BANK, 2001).

A estratégia proposta pelo Banco Mundial encontra respaldo na Teoria do Capital Social. O "capital social" é definido como os sentimentos de admiração, cuidado, preocupação, simpatia, consideração, respeito, senso de obrigação ou confiança, entre pessoas e/ou grupos. Entende-se que relações sociais baseadas nesses sentimentos geram condutas de reciprocidade e cooperação, tornando possível a conquista de benefícios que não poderiam ser obtidos sem esse ativo (ROBINSON *et al.*, 2001; PORTES e LANDOLT, 1996).

Essa teoria reconhece que outras formas de capital – tais como capital financeiro, humano, físico e natural – são também necessárias para a redução da pobreza. Contudo, defende que as outras formas de capital, sem o capital social que as aglutine e potencialize, também não são suficientes para o combate à pobreza (ROBINSON *et al.*, 2001).

A idéia dessa linha de pensamento é que os pobres vivem ou podem ser inseridos em redes ricas em recursos. A ausência de capital social nessas circunstâncias faz com que os recursos disponíveis não sejam aproveitados; nesse sentido, a falta de capital social é entendida como uma causa da pobreza (ROBINSON *et al.*, 2001).

O Banco Mundial baseia-se no ideário do capital social para elaborar sua estratégia de redução da pobreza. As ações sugeridas enfatizam a necessidade de viabilizar formas de capital social, capacitando as populações pobres para participarem ativamente e a beneficiarem-se dos processos de desenvolvimento.

A teoria do capital social fornece um outro ponto de apoio às ações propostas pelo Banco Mundial, na medida em que essa teoria coloca que soluções

de longo prazo para problemas de falta de recursos e de exclusão social requerem que as populações pobres sejam postas em conexão com as principais fontes de recursos e de serviços[4].

Com base nessas idéias e no entendimento de que a pobreza é resultado de processos econômicos, políticos e sociais, o Banco Mundial sugere levar a cabo ações nessas três dimensões. Na esfera econômica, fala-se em criação de oportunidades. Na esfera política, as ações propostas concentram-se no aumento da autonomia. A esfera social é contemplada pelas ações ligadas à segurança das populações pobres.

As propostas do Banco são predominantemente sugestões de políticas públicas para serem seguidas pelos governos nacionais, em colaboração com as outras esferas de governo, sociedade civil e organismos internacionais. A instituição apresenta uma plataforma de ações estruturadas dirigidas às três esferas citadas. O documento que propõe tal estratégia esclarece que não existe hierarquia de importância entre as medidas sugeridas, todos os elementos sendo inter-relacionados e complementares (WORLD BANK, 2001).

O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001 (WORLD BANK, 2001) ressalta que as ações dos países desenvolvidos e organizações multilaterais são cruciais, pois muitos fatores que afetam a vida dos grupos pobres estão fora de sua influência ou controle. Assim, as ações da comunidade internacional e a cooperação para o desenvolvimento continuam sendo consideradas essenciais. É colocado que instituições financeiras e outras organizações internacionais devem manter seus esforços no sentido de dialogar com organizações da sociedade civil, particularmente com as que representam os segmentos pobres.

O referido relatório reconhece a importância e, ao mesmo tempo, a insuficiência do crescimento econômico para a redução da pobreza. A promoção de mecanismos que criem novas oportunidades de negócios é tida então como fundamental para compensar os que podem sair perdendo com a transição (WORLD BANK, 2001).

As ações propostas pelo Banco focalizam esforços nos níveis micro e macro. Para atuar na dimensão econômica, são feitas sugestões para que os governos atuem no sentido de incentivar investimentos privados e eficazes, principalmente no que concerne às pequenas organizações econômicas. Diversas medidas de apoio aos pequenos empreendimentos são sugeridas, de modo que suas participações nos mercados sejam asseguradas. O relatório cita também a importância das relações com empresas e investidores estrangeiros para dinamizar a economia nacional.

[4] Para combater a pobreza, essa teoria fala na necessidade de esforços que liguem os grupos pobres a recursos e redes adicionais. Essa relação é conhecida como capital social do tipo "*bridging*": uma metáfora do estabelecimento de relações sociais como se fossem "pontes" de ligação com atores mais distantes socialmente (PUTNAM, 1995).

Sugere ainda que ações sejam direcionadas para a criação de um patrimônio para populações carentes, entendido como a acumulação de recursos humanos, físicos, naturais e financeiros. A provisão de infra-estrutura e informação para as áreas rurais e urbanas pobres é vista como uma outra medida a ser tomada pelos governos, para a criação de um ambiente propício para o impulsionamento de atividades locais.

No âmbito político, as propostas visam à promoção da autonomia das camadas populares, fazendo com que as instituições públicas e sociais se tornem mais sensíveis às suas necessidades. Desse modo, sugere-se o lançamento de bases políticas e jurídicas para um desenvolvimento inclusivo e defende-se a idéia de instituições públicas transparentes, com mecanismos de decisão democráticos e participativos. Além disso, é estimulada a criação de administrações públicas que promovam o crescimento e a eqüidade.

Um ponto de destaque é a promoção da descentralização e do desenvolvimento comunitário. A fundamentação da idéia da descentralização é que ela aproxima as instituições das comunidades e populações pobres, aumentando o controle dos serviços por parte das pessoas que têm direito a recebê-los. Para isso, é preciso que se fortaleça a capacidade local e se transfiram recursos financeiros.

Na dimensão social da estratégia do Banco, coloca-se a necessidade de reforçar o capital social das camadas pobres. Além disso, fala-se na redução da vulnerabilidade das pessoas a choques econômicos, catástrofes naturais, doença, incapacidade e violência pessoal. Considera-se que, além de ser parte intrínseca da melhoria do bem-estar, a redução de tal vulnerabilidade incentiva o investimento em capital humano. Para tanto, são sugeridos programas de microsseguro, complementares aos programas de microcrédito; esquemas de trabalho público; programas de transferência de alimentos e fundos sociais para ajudar a financiar projetos identificados com as comunidades.

Economia Solidária

No debate recente na América Latina sobre a pobreza, a Economia Solidária (ES) tem sido ressaltada como uma alternativa de enfrentamento do problema. Tal proposta nasce do fato de que economistas e sociólogos estão apontando a existência de uma "outra economia", composta por pequenas atividades econômicas formais e informais, que surge nas camadas populares. A emergência dessas organizações populares constitui o que vem a se chamar de ES.

Segundo Coraggio (1996), as organizações da ES são atividades realizadas muitas vezes no âmbito doméstico e comunitariamente inseridas. Essas atividades fundamentam-se em organizações sociais do trabalho, caracterizadas por serem iniciativas associativas, nas quais os laços solidários constituem o princípio básico. Em geral, prima-se pela não-mercantilização das relações de trabalho e fala-se em lucro social.

O discurso em torno da ES como um modo de enfrentamento da pobreza apresenta objetivos de caráter humanitário. As propostas dessa linha visam à realização de uma economia centrada na busca de condições de satisfação das necessidades dos seres humanos, na perspectiva do bem viver de todos e para todos, a serviço do homem. É enfatizado que não se trata da chamada economia de sobrevivência, marginal à economia de mercado. Ela é vista como o caminho ascendente para uma nova forma de organização do trabalho na sociedade capitalista, advinda das populações pobres e marginalizadas, a partir da força da solidariedade, que liberta e cria vínculos de organização e de comunidade. É um caminho para a inclusão daqueles que se encontram em estado ou em processo de marginalização. Além disso, coloca-se que os países da América Latina ainda não conseguiram achar o caminho do desenvolvimento. Desse modo, a ES é vista como uma estratégia alternativa de desenvolvimento (CARBONARI, 1999; RAZETO, 1998).

Os autores ligados a essa proposta, de uma maneira geral, demonstram uma visão crítica com relação à globalização. Os proponentes da ES na América Latina (CORAGGIO, 1996; DAL RI e VIEITEZ, 1999; GALVÃO, 1999; LISBOA, 1999; RAZETO, 1998; SINGER, 1997; SINGER, 1998, dentre outros) entendem que os efeitos da globalização e a insuficiência do mercado de trabalho como mecanismo de alocação de mão-de-obra confluíram para a emergência de formas de organização do trabalho baseadas na solidariedade social. Conforme explica Galvão (1999),

> o contexto socioeconômico e político atual é marcado por fortes tensões decorrentes da destruição dos tecidos produtivo e social, e do acelerado processo de desindustrialização, de desemprego e de estagnação econômica. A falta de perspectivas, a insegurança e o sofrimento fazem com que os trabalhadores (re)criem formas de defesa que lhes possibilitem recuperar o emprego, o salário, a dignidade.

A discussão latino-americana sobre ES tem o exemplo francês como fonte de inspiração, em termos de discurso e de propostas de ações. As experiências da ES na França são tidas como bem-sucedidas e ganharam tal expressividade, que o governo francês criou a Secretaria de Estado para a Economia Solidária como parte integrante do Ministério do Emprego e da Solidariedade, no ano 2000. A criação dessa secretaria faz parte dos esforços governamentais para a implantação de uma estratégia nacional no combate ao desemprego e à exclusão social naquele país.

Uma revisão da literatura sobre ES na América Latina, como a que embasa este artigo, mostra que seus conceitos e propostas de ação não constituem um campo articulado, no que se refere ao combate à pobreza. A sistematização teórica e prática se faz, portanto, necessária, para que se possa construir uma proposta mais consistente, capaz de ajudar e orientar as iniciativas da ES e sua disseminação para outros locais.

De uma maneira geral, a literatura mostra que a ES é vista como um modo de geração de renda e de outros bens materiais para a sobrevivência das populações pobres. Além disso, as propostas enfatizam os ganhos nas dimensões

social e política, e seus possíveis desdobramentos em termos da construção de uma sociedade civil mais forte; fala-se na consolidação de laços sociais e na construção de uma atuação política mais participativa.

As iniciativas solidárias mostram que um fator fundamental nessas associações é o peso dos laços culturais, das relações de parentesco, de vizinhança e afetivas. O laço social é construído a partir da dádiva de si mesmo, de seu tempo e de sua energia para as atividades da organização. Assim, tais organizações não encontram motivação na busca da maximização do lucro econômico. O lucro almejado por essas pessoas é um lucro social, ligado à partilha dos frutos do trabalho entre todos os envolvidos.

Desse modo, a dimensão social é representada, dentro do discurso da ES, pelo reforço dos laços sociais. É a partir das interações sociais que se criam os elos entre as pessoas e, conseqüentemente, que se estrutura a coesão do grupo. Apoiadas pela conjunção de suas forças, as pessoas partem para a busca dos bens materiais e não materiais.

Carbonari (1999) chama a atenção para a importância do conceito de ES em termos políticos. Nesse sentido, tal conceito centra-se na organização dos produtores e consumidores, "no aperfeiçoamento da sociedade civil". A idéia é que a ação política dos cidadãos se desdobre na construção de espaços públicos por meio da democracia direta, participativa, por meio dos fóruns de participação popular, orçamento participativo (SINGER, 1997; SINGER, 1998; LISBOA, 1999).

A expressão da cidadania, a aprendizagem da democracia, a prática da iniciativa e da autonomia, devem fazer parte de tais experiências, assentando-se sobre o debate de idéias diversas no interior e na fronteira da associação. Assim, possibilita-se a expressão de diferenças quanto aos projetos a desenvolver, que se mesclam na formulação dos planos a serem desenvolvidos pelo grupo.

A imagem de impotência econômica das camadas pobres da população é revista sob a ótica da ES. As alternativas econômicas consideram a existência "de um saber popular em matéria econômica que não pode ser visto como pura alienação" (CORAGGIO, 1996). As abordagens que estão emergindo apontam para a necessidade de reaproximação da teoria econômica à vida das pessoas e de retomada da ligação da economia com a cultura.

A ES propõe a busca da articulação das estratégias de sobrevivência dos que oscilam entre a exclusão e a vulnerabilidade com a crescente inovação das redes de empreendimentos locais, das organizações sociais contra-hegemônicas e governos municipais. Não se pretende limitar a um discurso ético ou de políticas tipo "frente de trabalho", geradoras de ocupações temporárias. Almeja-se dinamizar o circuito de subsistência; pensar a ES como um espaço econômico portador de alternativas de geração de trabalho e renda, a partir do qual se formulem políticas públicas para o desenvolvimen-

to do país, que não se confundam com políticas sociais compensatórias (LISBOA, 1999; SINGER, 1997; SINGER, 1998).

Segundo a perspectiva da ES, esses agentes constituem um *outro circuito* econômico diferenciado do mercantil e do estatal que, por meio de níveis crescentes de associação, pode viabilizar sua competitividade no mercado, sem caminhar para o desaparecimento nem para a desconexão com o mercado capitalista. O desafio proposto é o de construir uma alternativa a partir do interior das relações com o mercado; uma alternativa "não mais ao capitalismo, mas no capitalismo, de resistência à lógica destrutiva que preside a sociabilidade contemporânea, assentando as possibilidades para construir, a longo prazo, porém, aqui e agora, as condições para uma nova sociedade" (LISBOA, 1999).

A constituição de redes entre essas experiências é vista como solução para os problemas advindos da fragmentação que acompanha a realidade de tais iniciativas. A idéia é que a evolução desse processo culmine na perspectiva futura de desenvolvimento macronacional da ES, que estabeleça elos com os demais setores da economia, constituindo um projeto de integração ativa no mercado mundial (LISBOA, 1999).

Para os defensores da ES, a viabilidade das iniciativas econômicas populares liga-se também ao estabelecimento de múltiplas parcerias e ao surgimento de ações institucionais e políticas públicas voltadas para apoiar tecnológica, financeira e politicamente esta economia. Ações levadas a cabo pelo poder público municipal, sindicatos, movimentos populares podem fornecer apoio e patrocínio para que os empreendimentos possam ser alavancados. Existe, desse modo, o potencial de atração de sócios e a possibilidade de fomento através da criação de instituições de apoio, como o Banco do Povo, que garantiria crédito facilitado. Nesse sentido, o papel do Estado é tido como fundamental para aportar condições que efetivem a auto-organização dos livres produtores e consumidores (SINGER, 1997; SINGER, 1998; GALVÃO, 1999; CARBONARI, 1999).

COMPARAÇÃO ENTRE AS DUAS PROPOSTAS

Com base na breve descrição das propostas da ES e do Banco Mundial, alguns comentários devem ser tecidos. Observa-se que ambas as estratégias de redução da pobreza apresentam similaridades. Pode-se dizer que ambas convergem quanto ao fato de que a pobreza é vista como uma situação complexa, ligada a processos políticos, sociais e econômicos. As estratégias lançadas reconhecem potencialidades nos mesmos pontos de ação. Acredita-se que organizações comunitárias e populares são as unidades elementares propícias na luta contra a pobreza e que o papel dos governos é fundamental, no sentido de desenvolver políticas públicas de apoio a essas experiências. As duas estratégias consistem, basicamente, em propostas de desenvolvimento local, na medida que sugerem modos de impulsionamento de iniciativas comunitárias. Para tanto, apresentam pontos de intervenção nas esferas social, política e econômica.

Uma semelhança a ser especificada é a questão do laço social entre as pessoas, vista como fundamental para o sucesso de ambas as propostas. O laço social é entendido como elemento estruturante das iniciativas comunitárias. O estabelecimento desse laço é condição para que as organizações se tornem mais fortes para atingir seus objetivos. Seja com base na idéia da "dádiva de si mesmo, de seu tempo, de sua energia" ou com base no "capital social", as propostas concordam nesse ponto.

No que tange à dimensão política, observa-se novamente uma aproximação entre as propostas. Tanto o discurso da ES como a estratégia do Banco Mundial ressaltam as questões do desenvolvimento da cidadania, da participação popular, da democracia nas iniciativas comunitárias, como modo de aumentar o envolvimento e o comprometimento dos indivíduos com as atividades da organização. Esses fatores, conforme ambas as perspectivas, contribuem para o aumento da consciência política e da demanda de direitos por parte dos cidadãos perante os poderes públicos e outros segmentos da sociedade.

A esfera econômica, que gera os bens materiais cuja falta vem, mais imediatamente, a determinar o estado de pobreza, é abordada de forma semelhante por ambas as estratégias. As duas enfatizam o potencial econômico dos pequenos negócios, muitas vezes empreendidos no âmbito comunitário, e a importância da sua inserção em redes. A articulação de redes e o estabelecimento de parcerias com outros agentes locais, nacionais e até internacionais é prevista por ambas as propostas. Do mesmo modo, a ênfase na participação do governo, no sentido de desenvolver políticas públicas e legislações que dêem condições de propulsão a essas iniciativas, é mais um ponto de acordo entre elas.

Com relação à promoção de oportunidades econômicas, ambas as correntes vislumbram um possível intercâmbio das iniciativas locais com agentes internacionais. Apesar de serem propostas constituídas com base no local e sobre forças de solidariedade, nenhuma delas fala em "desconexão" do capitalismo, mas o contrário. No caso da ES, esse contato internacional está ligado ao apoio dado por ONGs e/ou à inserção no comércio internacional. No discurso do Banco Mundial, é enfatizada a idéia de que as condições para os investimentos privados devem ser facilitadas não apenas no nível micro, dos pequenos empreendimentos, mas também com relação a empresas e organismos financeiros internacionais. A abertura ao mercado internacional é vista como uma fonte de negócios e, portanto, como vetor de dinamização da economia nacional.

Há, contudo, divergências entre essas propostas, inerentes às diferenças ideológicas dos seus propositores. Em princípio, pode-se dizer que a ES nasce de uma realidade em curso; essa construção conceitual baseia-se numa prática emergente do povo, das próprias camadas empobrecidas. Por isso mesmo não existe ainda uma proposta clara e articulada de como se deve proceder para levar a estratégia adiante. Muitas vezes, a literatura disponível consiste

em descrições de casos que estão acontecendo (suas virtudes e dificuldades) e que devem servir de inspiração para outras comunidades. A estratégia da ES fundamenta-se no reforço das iniciativas existentes e na sua implementação em outros locais. O fortalecimento da proposta adviria então dessa disseminação, até que se chegasse à construção de um caminho alternativo para o desenvolvimento. Com isso, pode-se dizer que a ES propõe uma realidade a ser implantada "de baixo para cima".

O Banco Mundial, por seu turno, prescreve aos governos nacionais políticas públicas voltadas para a implementação da sua estratégia globalizante, em que o combate à pobreza emerge como um dos componentes. Para esse fim, apresenta uma proposta formalizada e estruturada, a ser executada nas localidades onde o grau de pobreza indique a necessidade de intervenção governamental. As experiências realizadas dessa forma, portanto, surgem "de cima para baixo".

A diferença de abordagem de "baixo para cima" ou "de cima para baixo" é, aparentemente, fundamental para a compreensão das duas propostas. Suas efetivas implicações, contudo, ainda não são devidamente conhecidas. Veltmeyer e Petras (2000) vêem a implementação desses programas a partir "de cima" como uma forma de expandir as oportunidades de participação popular sem, no entanto, afetar a institucionalidade do sistema existente. Para Sobrado (2000), as iniciativas nascidas "de baixo" têm seus indivíduos ligados por elos motivacionais e subjetivos mais fortes, enquanto que as motivações para experiências nascidas "de cima" são extrínsecas. Ele entende que tal distinção retrata a divergência entre a essência de um projeto de desenvolvimento e a lógica de um programa social (SOBRADO, 2000).

Este último ponto de vista encontra oposição por parte dos teóricos que defendem a redução da pobreza a partir do capital social (ROBINSON *et al*, 2001; PORTES e LANDOLT, 1996; dentre outros). Tais autores colocam que as experiências induzidas por agentes governamentais podem gerar na comunidade sentimentos legítimos de ligação com os projetos que se tem a desenvolver. Sob essa ótica, tal diferença não constituiria um fator contra os projetos sugeridos pelo Banco Mundial. No entanto, ainda não se dispõe de evidências empíricas que possam dirimir as dúvidas sobre esse aspecto.

A proposta do Banco Mundial apresenta ainda um outro ponto que não encontra correspondência na ES. Na dimensão social, é colocada a questão da "segurança" das populações pobres, em favor da qual são introduzidas ações voltadas para a diminuição da vulnerabilidade dessas pessoas. Apesar do caráter assistencialista e compensatório inerente à natureza dessa preocupação, o relatório do Banco Mundial argumenta que tais ações contribuem para a construção do capital humano, o que agrega esforços no sentido de redução da pobreza.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estado de pobreza e desigualdade em que se encontram os países da América Latina traz preocupações de diversas naturezas: ameaças ao vínculo e a estabilidade social e política, além de questões econômicas e humanitárias. Esses são fatores que tornam consensual a urgência de ações de combate à pobreza.

Em consonância com esse diagnóstico, foi apresentada a divergência de compreensões acerca dos processos socioeconômicos da atualidade. As opiniões se opõem sobre a interpretação do fenômeno da globalização e das políticas neoliberais. Discutiu-se a existência de correntes a favor e contra esses processos, refletidas em linhas de pensamento social que representam, hoje, as clássicas dicotomias "capital e trabalho" ou "direita e esquerda". Os pensamentos dessas linhas, no que concerne à luta contra a pobreza, foram aqui retratados pela proposta do Banco Mundial, instituição ligada ao capital internacional, e pela proposta da ES, linha ligada às camadas populares. Pôde-se perceber que ambas apresentam estratégias de desenvolvimento local pontualmente convergentes, porém essencialmente distintas quanto às suas origens ideológicas.

Uma primeira reflexão acerca da prática dessas experiências conduz ao pensamento de que há uma maior facilidade de obtenção de recursos por parte das experiências apoiadas pelo Banco Mundial, pelo menos durante a vigência desse acompanhamento. Os recursos financeiros, técnicos e gerenciais providos por instituições de apoio podem-se apresentar como um diferencial das iniciativas induzidas "de cima", quando estas são comparadas àquelas de origem popular, que enfrentam carências e dificuldades. Cabe apreciar quais os impactos e conseqüências causados por tal diferença nas experiências práticas.

Um outro aspecto a ser considerado é o potencial de auto-sustentação dessas iniciativas locais, de ambas as linhas, em meio à dinâmica econômica capitalista. Mesmo com relação às experiências apoiadas pelo Banco Mundial, pode-se questionar se tais organizações serão auto-sustentáveis depois de passado o período inicial de acompanhamento. Ainda não se sabe se, sem apoio externo, as competências e habilidades construídas nas comunidades serão suficientes para propiciar sua continuidade.

Delineia-se então um quadro conceitual que desperta dúvidas e curiosidades, requerendo estudos para sua elucidação e melhor compreensão. Algumas questões se colocam: como as práticas das duas correntes estudadas se desenrolam efetivamente? Quais os impactos que cada uma delas produz? Por que, no contexto de combate à pobreza, propostas de desenvolvimento local aparecem como principal alternativa, tanto pela "direita" como pela "esquerda"? Qual o potencial dessas propostas? A diferença da origem "de cima para baixo" ou de "baixo para cima" constitui um elemento que condiciona o êxito ou fracasso dessas iniciativas? Quais as repercussões práticas que advêm dessa diferença?

Evidencia-se a necessidade de realização de estudos empíricos que se dediquem a apreender nuances desses fenômenos. Lançar um olhar cuidadoso sobre o desdobramento prático das ações prescritas nos discursos pode ajudar a esclarecer tais questões. Assim, pode-se obter uma melhor compreensão das ações que vêm sendo empreendidas contra a pobreza, suas potencialidades e limitações. Esse conhecimento pode orientar a elaboração de políticas públicas mais efetivas.

Neste ponto, ressalta-se que a pobreza na América Latina é estrutural e, por isso, a sua redução impõe rupturas nas formas de solidariedade e nos padrões de inserção internacional. Nesses termos, o combate só será eficaz se forem implementadas reformas estruturais, a médio e longo prazos. Por não se dirigirem a essa questão, talvez ambas as estratégias apresentadas neste trabalho demonstrem-se insuficientes enquanto solução para a pobreza. Tais propostas não oferecem uma plataforma de ação capaz de modificar aspectos estruturais relacionados à formação social da América Latina e a seu legado histórico e cultural, que condicionam e acentuam as suas condições de pobreza.

Não se pode negar, contudo, que as experiências têm garantido a subsistência das pessoas envolvidas. Num quadro de pobreza intenso, como o que ocorre na América Latina, iniciativas dessa natureza desempenham um papel social importante, mesmo se não constituírem, como se propõe, uma alternativa sustentável de desenvolvimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARKIN, David. Overcoming the Neoliberal paradigm: sustainable popular development. In: HARRIS, Richard; SEID, Melinda J. (Org.). *Critical perspectives on globalization and neoliberalism in the developling countries.* Leiden: Brill, 2000.

BHALLA, A. S.; LAPEYRE, Fréderic. *Poverty and exclusion in a global world.* London: MacMillan , 1999.

BORON, Atilio. *State, capitalism and democracy in Latin America.* Boulder: Lynne Rienner, 1995.

CARBONARI, P. C. Economia Popular Solidária: possibilidades e limites. In: SEMINÁRIO REGIONAL PASSO FUNDO DE TRABALHO E ECONOMIA POPULAR E SOLIDÁRIA. Passo Fundo: 1999.

CASTEL, Robert. As armadilhas da questão social. In: WANDERLEY-BELFIORE, Mariangela; BOGUS, Lúcia; YAZBEK, Maria Carmelita (Org.). *Desigualdades e questão social*. São Paulo: EDUC, 1997.

CEPAL. *Panorama social da América Latina 2000/2001.* Santiago: Naciones Unidas, 2001.

CORAGGIO, J. *Economia urbana:* la perspectiva popular. México: Fondo de Cultura Econômica, 1996.

DAL RI, Neusa Maria. & VIEITEZ, C. G. A economia solidária e o desafio da democratização das relações de trabalho no Brasil. In: DAL RI, Neusa Maria (Org.). *Economia solidária:* o desafio da democratização das relações de trabalho. São Paulo: Arte & Ciência, 1999.

FITOUSSI, Jean-Paul & ROSANVALLON, Pierre. *La nueva era de las desigualdades.* Buenos Aires: Ediciones Manantial, 1998.

GALVÃO, M. N. Cooperação e solidariedade nas relações de trabalho. In: DAL RI, Neusa Maria (Org.). *Economia solidária:* o desafio da democratização das relações de trabalho. São Paulo: Arte & Ciência, 1999.

HARRIS, Richard. The effects of globalization and neoliberalism in Latin America at the beginning of the millennium. In: HARRIS, Richard & SEID, Melinda J. (Org.). *Critical perspectives on globalization and neoliberalism in the developing countries.* Leiden: Brill, 2000.

HINES, Colin. *Localization:* a global manifesto. London: Earthscan, 2000.

IVO, Anete. *Metamorfoses da questão democrática*: governabilidade e pobreza. Buenos Aires: Conselho Latino Americano de Ciências Sociais-CLACSO, 2001.

KAY, Cristobal & GWYNNE, Robertn. Relevance of structuralist and dependency theories in the neoliberal period: A Latin American perspective. In: HARRIS, Richard & SEID, Melinda J. (Org.). *Critical perspectives on globalization and neoliberalism in the developing countries.* Leiden: Brill, 2000.

KON, Anita. Impactos das políticas de estabilização econômica sobre a estruturação do trabalho na América Latina. In: KON, Anita *et al*. (Org.). *Costos sociales de las reformas neoliberales en America Latina.* Caracas: Miguel Ángel García e Hijo, s.r.l., 2000.

LISBOA, A. M. A emergência das redes de economia popular no Brasil. In: DAL RI, Neusa Maria (Org.). *Economia solidária:* o desafio da democratização das relações de trabalho. São Paulo: Arte & Ciência, 1999. PORTES, Alejandro & LANDOLT, Patricia. Unsolved Mysteries: The Tocqueville Files II - The Downside of Social Capital. In: DENISON, Dave (Org.). *The american prospect.* Boston: Robin Hutson, 1996.

PUTNAM, Robert. Bowling Alone: America's Declining Social Capital. In: PLATTNER, Marc & DIAMOND, Larry (Org.). *Journal of democracy.* Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995.

RAZETO, Luiz. O Papel Central do Trabalho e a Economia de Solidariedade. *Revista Proposta.* Rio de Janeiro: FASE, 1998.

ROBINSON, Lindon J.; SILES, Marcelo E.; SCHMID, A. Allan. Social capital and poverty reduction: toward a mature paradigm. In: *Social capital and poverty reduction in Latin America and the Caribbean*: toward a new paradigm. Santiago: International Invitational Conference, 2001.

SALAMA, Pierre & VALIER, Jacques. *Pobrezas e desigualdades no terceiro mundo.* São Paulo: Nobel, 1997.

SINGER, Paul. Economia Solidária: geração de renda e alternativa ao liberalismo. *Revista Proposta.* Rio de Janeiro: FASE, 1997.

_____. *Globalização e desemprego.* São Paulo: Contexto, 1998.

SOBRADO, Miguel. The OW's potential: concluding observations. In: CARMEN, Raff & SOBRADO, Miguel (Org.). *A Future for the excludedJob creation and income generation by the poor:* Clodomir Santos de Morais and the OrganizationWorkshop. New York: Zed Books, 2000.

VELTMEYER, Henry; PETRAS, James. *The dynamics of social change in Latin America.* London: MacMillan, 2000.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. A questão social no contexto da globalização: o caso latino-americano e caribenho. In: BELFIORE-WANDERLEY, Mariangela & BOGUS, Lucia & YAZBEK, Maria Carmelita (Org.). *Desigualdade e a questão social.* São Paulo: EDUC, 1997.

WORLD BANK. *World Development Report, 2000/2001:* Attacking Poverty. New York: Oxford University Press, 2001.

TRÊS PROPOSTAS CONCEITUAIS E ALGUNS ARGUMENTOS METODOLÓGICOS A CONSIDERAR NA PESQUISA SOBRE A POBREZA[1]

*VANIA SALLES**
*RODOLFO TUIRÁN***

INTRODUÇÃO

Do amplo conjunto de perspectivas teóricas existentes para o estudo da pobreza, selecionamos as mais relevantes e as agrupamos tendo em vista os fins deste breve texto, cujo objetivo central é apresentar uma revisão de conceitos cruciais para a pesquisa, dos quais se possa derivar alguns argumentos metodológicos preliminares. O exame dos materiais selecionados nos permite considerar as seguintes propostas teóricas:

- as que enfatizam o caráter relativo tanto do conceito como da situação de pobreza e contrastam com este caráter – de forma complementar – uma visão que destaca seus atributos absolutos;

- as que enfatizam os aspectos da pobreza que não estão vinculados somente com a privação material, ampliando a noção de necessidades e outorgando a essa noção um status relacional, simbólico e cultural, com destaque para suas dimensões subjetivas.

Com efeito, este segundo conjunto de idéias não se opõe ao primeiro; ao contrário, preserva seus princípios básicos e acrescenta novas idéias mais afins com a experiência dos países em desenvolvimento;

- as que exploram as especificidades da pobreza feminina, enfatizando os determinantes de gênero. Esta proposta conduz a uma revisão dos elementos presentes nos marcos conceituais pertinentes à pobreza em seu

[1] Este texto resume e traduz partes de um trabalho mais amplo publicado com o título *¿Cargan las mujeres con el peso de la pobreza?:* puntos de vista de un debate" (SALLES & TUIRÁN, 2000). Tradução do espanhol por Vania Salles.

*Vania Salles é mestre e doutora em Sociologia pela Universidade de Paris-X, Nanterre, professora e pesquisadora do *El Colegio de México* e, atualmente, diretora da revista *Estudios Sociológicos*, dessa instituição. Entre suas últimas publicações encontramos: *The Human Costs of Women's Poverty*, UNIFEM, Naciones Unidas, México, 1995 (com Rodolfo Tuirán); *Familia, género y pobreza* (com Paz López), México: Porrúa Editores, 2001 e *Cultura contemporánea y relaciones familiares* (com Manuel Valenzuela), México: CONACULTA, 2000. vsalles@colmex.mx.

** Rodolfo Tuirán é mestre em Demografia por *El Colegio de México* e doutor pela Universidad de Austin, Texas. Atualmente é Secretario Geral do Conselho Nacional de Población (CONAPO) e professor na *Facultad Latinoamericana de Ciemcias Sociales* (FLACSO), sede México. Entre suas últimas publicações encontramos: *The Human Costs of Women's Poverty*. Naciones Unidas/México: UNIFEM, 1995 (com Vania Salles); *Demographic Change and Family and Non-Family Related Life Course in Contemporary Mexico*, Texas: Austin University Press, 1999. rtuiran@conapo.gob

conjunto e exige sua articulação com outros elementos provenientes da perspectiva de gênero.

DETALHES DAS PROPOSTAS INDICADAS

Pobreza absoluta e pobreza relativa

Algumas propostas que abarcam parte das adotadas por agências multilaterais, como por exemplo a UNESCO e a CEPAL, realçam que a pobreza pode ser vista em termos tanto relativos como absolutos. No primeiro caso é definida em relação a outras situações e contextos sociais, nos quais é confrontada e diferenciada. A partir desta perspectiva é possível dizer que a pobreza é relativa, assim como seus graus e sua heterogeneidade, os quais estão relacionados com privações maiores ou menores, pois se estabelecem por comparação. Na discussão sobre o tema, as contribuições que partem do conceito de *necessidades* sustentam que o elenco de valores, próprio de uma cultura, contribui para definir e estruturar o que constitui uma necessidade. Enfatiza-se, neste sentido, o caráter relativo dos conteúdos da necessidade: eles variarão em função das pautas que entram em sua composição.

Esta perspectiva deve ser complementada com uma aproximação à pobreza vista em termos absolutos, que imprime outros matizes à relação pobreza/necessidades. Conforme esta postura, existe uma espécie de núcleo de necessidades absolutas que são irredutíveis a determinadas comparações, tanto em termos contextuais/espaciais – um país, uma comunidade – como em termos de níveis, sejam estes de bem-estar ou de estilos de vida, já que se relacionam com a *dignidade e igualdade essenciais do indivíduo considerado como ser humano* (UNESCO: 1991, 822). Isso conduz ao vínculo entre a questão da *necessidade* e a da *justiça,* enquadrando o êxito de sua satisfação no âmbito de um *campo de disputa*. A pobreza absoluta representa uma alusão a situações de carência em que não são levadas em consideração as necessidades que todos, por compartilhar as qualidades de seres humanos, têm direito a satisfazer; por essa razão, tais necessidades não podem ser relativizadas.

Neste sentido, enfatiza-se a idéia da dignidade humana vinculada às necessidades universais e à universalidade dos direitos que as garantem. Essa visão contém temas ontológicos, o que impossibilita reduzi-la a certos contextos e certas medidas, pois, neste caso, a medida é o próprio ser humano.

Apesar de tudo isso, a pobreza absoluta existe em vários contextos e o direito a satisfazer necessidades como as anteriormente mencionadas é uma meta social ainda por atingir. Todas essas idéias, referentes a elementos de natureza absoluta, implicam evidentemente valores e, mais que isto, valores historicamente localizados. As idéias subjacentes à visão do que é a condição humana, e também do que são os direitos humanos (para acentuar apenas dois aspectos), certamente mudaram muito e continuarão mudando ao longo da história e com isto transformam igualmente os conteúdos das necessidades, tanto as absolutas, como as relativas.

A contribuição de Chambers e a *teoria das capacidades de Sen*

Em algumas propostas e pesquisas sobre a pobreza, sobressai a utilidade de integrar dimensões que vão além dos critérios de natureza exclusivamente econômica, ainda que estes critérios sejam extremamente importantes. Assim, a pobreza é vista como uma realidade que implica a existência de indivíduos que não possuem os recursos necessários para garantir e promover uma existência digna e integral. Isso supõe e exige o desenvolvimento de suas capacidades mediante ações e práticas individuais e grupais que conduzam à melhoria e, em certos casos, à superação dos movimentos circulares, reiterativos e desvantajosos que envolvem as pessoas em situação de pobreza. A esse respeito, considera-se que uma pessoa é pobre se suas circunstâncias materiais e os contextos políticos em que vive a impedem de desenvolver certas capacidades essenciais que lhe permitam ser membro de uma comunidade social, econômica e política. Ser pobre, portanto, significa não somente carecer das condições mínimas de vida, mas sobretudo carecer dos recursos indispensáveis para exercer os direitos elementares e constitutivos da cidadania social.

Robert Chambers (1983)[2], por exemplo, usa uma metáfora, "a armadilha da privação", para aproximar-se da pobreza e de um conjunto de problemas mais amplos que formam uma espécie de rede ou de círculo, cujos fatores se retroalimentam. Nesse emaranhado estão presentes cinco conjuntos de fatores que se inter-relacionam como uma teia de aranha, da qual é sumamente difícil escapar nos contextos de pobreza. Os conjuntos incluídos são os que consideram que a pobreza funciona como antecedente dos outros fatores e, ao mesmo tempo, como uma conseqüência de seu *modus operandi.* Os conjuntos de fatores são os seguintes:

> (*a*) a debilidade física; (*b*) o fato de viver isolado; (*c*) a vulnerabilidade; (*d*) a falta de poder (*powerlessness*) e finalmente (*d*) a pobreza vista como insuficiência de renda e de riqueza.

Como já indicamos, a *pobreza* se refere à insuficiência de renda (dinheiro ou bens) e de riqueza em geral. Esta situação pode ser visualizada como um forte determinante dos outros conjuntos mas, ao mesmo tempo, como sua conseqüência. A *debilidade física* está relacionada com a falta de força, desnutrição, saúde deficiente, incapacidade física e um alto grau de dependência do grupo ao que pertence a pessoa ou um conjunto específico de pessoas; tudo isto freqüentemente está associado, de forma direta, com a pobreza. O *isolamento* refere-se à distância física e espacial, à carência de educação, à ignorância e à falta de acesso aos serviços e à informação. A *vulnerabilidade* se relaciona com tensões internas e externas, e com o perigo de tornar-se ainda mais pobre e carente, enquanto que a *falta de poder* significa a incapacidade e a debilidade para enfrentar a exploração e as ordens dos poderosos. Esta

[2] Na revisão das contribuições de Chambers, Sen e Desahi tomamos partes do texto de Jusidman e Salles (1993).

noção está vinculada igualmente com a autonomia restringida, com a dificuldade de atuar conforme as intenções e projetos pessoais.

Amartya Sen (1981 e 1984) foi o pioneiro na discussão da noção de capacidades[3]. Indica que uma pessoa é pobre se não tem recursos para ser capaz de realizar um certo mínimo de atividades. Meghnad Desai, em um texto mais recente, tenta operacionalizar a perspectiva das capacidades/realizações de Sen introduzindo, porém, várias mudanças (o conceito de realizações, por exemplo, é substituído pelo de *necessidades*). A relação entre necessidades e capacidades é construída de modo complexo: se determinam necessidades associadas com várias capacidades. As necessidades são historicamente determinadas, variáveis no tempo e no espaço; por isso, os bens e serviços também o são, já que existe um vínculo inseparável entre as necessidades e os elementos utilizados para satisfazê-las. Sen (1981 e 1984) propõe as seguintes capacidades como básicas e necessárias:

> (a) capacidade de permanecer vivo e de gozar de uma longa vida; (b) a capacidade de promover a reprodução intergeracional no sentido tanto biológico como cultural; (c) a capacidade de gozar de uma vida saudável; (d) a capacidade de interação social, ou seja, a capacidade de estabelecer um conjunto variado de relações, redes e interações; (e) a capacidade de ter conhecimentos, liberdade de expressão e de pensamento.

As três primeiras capacidades se relacionam com a saúde e permitem que a pessoa esteja viva e sã para trabalhar, mas também é uma referência ao direito à reprodução[4]. Este direito exige que exista um certo nível de saúde, de nutrição, de liberdade e autonomia frente às pressões externas que interferem neste direito. As duas últimas capacidades referem-se à vida social e política[5]. A capacidade de interação social é negada pelas práticas discriminatórias. Negar o direito à participação política ou a um acesso livre à informação também significa privação (DESAI: 1994).

Em seu conjunto, as capacidades mencionadas proporcionam o essencial para permitir que uma pessoa seja membro de uma comunidade social, econômica e política; podem ser tomadas como próprias de qualquer sociedade e, além disso, indispensáveis. Para conseguir que toda pessoa, numa comunidade, seja capaz de realizar estas atividades, são requeridos recursos tanto na forma de dinheiro (privado/público), de bens e serviços públicos, de ativos físicos, assim como de capital. Essas capacidades poderiam ser traduzidas em direitos nos vários âmbitos ou em direitos de acesso (*entitlements*) aos recursos necessários para adquiri-las.

---

[3] Este conceito é parte de um quadro mais amplo. A definição de *capacidades*, por exemplo, refere-se à nossa habilidade para alcançar certas condições de vida.

[4] Os dados oficiais sobre pobreza geralmente se baseiam nos requerimentos de subsistência, particularmente em matéria de alimentos. Esta medida atenderia somente uma das capacidades enunciadas: a de permanecer vivo.

[5] É indispensável reconhecer que a recomendação referente à educação tem também implicações econômicas.

A pobreza vista à luz dos determinantes de gênero

Em alguns sentidos, herdeira das propostas feitas para analisar contextos mais abarcadores, a perspectiva feminista na pesquisa sobre a pobreza (enfatizando a lógica de gênero) é comparativamente mais rara e também mais recente; porém é de extrema importância, pois, com seu aparecimento, redefinem-se conteúdos teóricos variados e aspectos metodológicos envolvidos na pesquisa sobre a pobreza[6].

A sistematização anteriormente feita – sobre a pobreza absoluta/relativa, na proposta de Chambers ("armadilha da privação") e a teoria das capacidades – nos fez ver que há fortes vínculos entre as teorizações examinadas. Agora tentaremos estabelecer algumas das possíveis relações com a vertente dos determinantes de gênero sobre a pobreza. A título de exemplo indicamos, a seguir, alguns desses vínculos.

- A especificação das dimensões absoluta e relativa da pobreza é importante para a perspectiva feminista. Com o conceito de pobreza absoluta pode-se argumentar que, como existe um núcleo de necessidades que são irredutíveis a determinadas comparações (pois se referem "à dignidade e igualdade essenciais do indivíduo considerado como ser humano"), tanto os homens como as mulheres têm necessidades comuns que não podem ser relativizadas, pois compartilham as qualidades próprias dos humanos. O que prevalece nessa ótica é a idéia da dignidade vinculada a necessidades universais de todo ser humano. Com o conceito de pobreza relativa é possível examinar e pesquisar a pobreza das mulheres a partir das necessidades que lhes são específicas e que não são próprias dos homens (só para mencionar um exemplo, pensemos na gravidez e suas complicações quando a mulher encontra-se em estado de pobreza, coisa muito usual tanto no Brasil como no México). Neste aspecto, a pobreza feminina é analisada em relação à dos homens num contexto organizado por especificidades e diferentes requerimentos dados pela marca dos atributos sexuais, base da construção cultural do gênero.

- Apesar de, como ponto de partida, ser indispensável reconhecer que a pobreza feminina tem matizes particulares derivados justamente da condição de gênero, é importante considerar que está inscrita num fenômeno mais vasto (a pobreza em geral) que atinge amplos setores da população, tanto masculina como feminina, e a todas as idades. De acordo com esta idéia, argumentamos que, para examinar e compreender a situação de pobreza vivida pelas mulheres, é necessário uma reflexão de caráter geral sobre o tema. Porém, destacamos igualmente que a privação feminina não pode ser compreendida em toda sua extensão com o mesmo matiz da pobreza em geral. Por tudo isso é indispensável ter presente que a

[6] As evidências produzidas na última década sobre aspectos do desenvolvimento econômico com perspectiva de gênero permitem afirmar que, mundialmente, as mulheres estão super-representadas entre os pobres; isto é: existe um processo de feminização da pobreza.

relação entre as dimensões absoluta e relativa da pobreza é de grande utilidade para a perspectiva teórico-analítica feminista.

- Ainda que a postura de Chambers não proponha uma teoria da "restrição" do poder, é óbvio que ela constitui um antecedente teórico para a definição feminista do *empowerment* (empoderamento), que sugere elementos conceituais para estudar, na prática, a posição desvantajosa das mulheres nas estruturas de poder e de decisão. A postura feminista a respeito da ausência das mulheres em certas estruturas de poder e de decisão faz com que seja possível sustentar a hipótese de que um grande número delas se encontre preso (conforme a teoria de Chambers) numa espécie de teia de aranha, numa "armadilha da privação" ou de círculo vicioso. Estas instâncias funcionam como reprodutoras da pobreza em geral e da feminina em particular, exatamente porque é entre as mulheres que existe menor participação nas estrutura de poder e de decisão.

Sem que possa ser excluída do panorama geral da desigualdade social, a pobreza relacionada com a desigualdade de gênero – apesar de ser macrossocialmente instituída e referir-se a um incontável número de relações sociais – tem particularidades, pois resulta obrigatoriamente na subordinação feminina. É importante recordar que as assimetrias de gênero estão presentes na estruturação de distintas instituições sociais, incluindo, por suposto, aquelas que orientam as pautas mais profundas da socialização e da transmissão da cultura. Entre tais instituições encontramos a família com sua típica divisão sexual do trabalho, que ocorre paralelamente à divisão sexual das emoções, ambas inseridas em uma estrutura de autoridade e que alcançam o âmbito dos símbolos, da ideologia e orientam as pautas mais profundas da transmissão cultural de identidades. A partir das diferenças sexuais, simbolizadas como construções culturais (o gênero é a construção cultural das diferenças sexuais), constroem-se identidades, desempenham-se papéis específicos, definem-se os âmbitos da ação dos indivíduos dentro do espectro institucional e societal e, além disso, conformam-se vias muito desiguais de acesso ao poder e aos recursos.

As relações assimétricas – típicas das relações entre os sexos e, em termos culturais, típicas das relações de gênero – se manifestam em aspectos tão diversos como: a disponibilidade de menor educação e de oportunidades de trabalho para as mulheres, circunscritas, na maioria das vezes, a ocupações instáveis e mal pagas; a responsabilidade da dupla e até mesmo tripla jornada de trabalho; a existência de pautas culturais que regem diferencialmente a sexualidade, freqüentemente de modo desvantajoso e estereotipado para as mulheres; a reduzida participação nas decisões tomadas nos espaços sociais, como já se disse, processo que, entre suas conseqüências, provoca a exclusão ou a escassa integração aos sistemas políticos.

As desigualdades de gênero dão lugar a um complexo sistema de interações, provocando uma acumulação de desvantagens que expõem as mulheres e as tornam mais vulneráveis às condições de privação e de pobreza. Assim,

as situações desvantajosas para as mulheres, originadas no espaço doméstico ou no mercado de trabalho, interatuam com as que determinam a classe social, sua conseqüência sendo a permanência da mulher pobre em círculos de precariedade dificilmente rompíveis e inserida em redes que se retroalimentam.

A existência de relações assimétricas interconectadas, ao apresentar-se com a modalidade de interseções, produzem efeitos potenciados. As reflexões sobre a pobreza, orientadas por uma ótica feminista, permitem sistematizar alguns mecanismos de reprodução da pobreza, com antecedentes e conseqüências inclusive na saúde e na nutrição das mulheres.

Finalmente, do ponto de vista deste terceiro núcleo teórico-analítico para o estudo da pobreza, a bibliografia pertinente destaca que a pobreza feminina abarca um amplo conjunto de situações. Cada tipo de pobreza é resultado de processos diferenciados, com causas específicas, os quais influem nas vivências – objetivas e subjetivas – associadas à privação. Há diferentes maneiras de ser pobres e outras tantas de viver a pobreza.

ALGO DE MÉTODO

Inicialmente é preciso destacar que as propostas teórico-analíticas referentes à pobreza absoluta e à relativa devem passar por uma operacionalização para fins empíricos. Um exemplo é a consideração de que "a pobreza extrema é uma condição absoluta, enquanto que a pobreza moderada é uma condição relativa" (LEVY, 1994: 8). Um argumento adicional é que a pobreza absoluta "se refere à incapacidade [...] de satisfazer o que, em geral, se conhece como necessidades básicas" (FLORES & VÉLEZ, 1994: 295). Esse argumento evidentemente é uma alusão a questões de interesse para a já mencionada teoria das capacidades.

Outro tema – que é teórico sem deixar de ser metodológico – gira em torno à crítica ao feminismo culturalista que, ao privilegiar sobretudo o aspecto cultural da questão sexual, abandona em certa medida o corpo, visto em seus determinantes biofísicos. A própria definição da categoria gênero deve estar firmemente referida à dimensão corporal. Portanto, o que se chama construção cultural das diferenças sexuais (definida na categoria gênero) deve tomar o corpo em sua composição biológica, que constitui, por si mesmo, uma dimensão sobre a qual atua a cultura.

Na proposta feminista para o estudo da pobreza, essa dimensão corporal é indispensável, porque a condição de pobreza é impensável na ausência do corpo que tem necessidades fisiológicas (comer, dormir, ter saúde etc.), necessidades também reguladas pela cultura. Além do mais, privilegiar o corpo serve enormemente para transitar do âmbito da pobreza absoluta (referente às necessidades que todos os seres humanos têm indistintamente) ao âmbito da pobreza relativa; ou seja, aquele que possibilita especificar um conjunto de necessidades que são típicas e exclusivas da mulher (durante a

menstruação e a gravidez, por exemplo, há necessidades que são somente femininas).

Em termos metodológicos é preciso também destacar a importância das unidades de análises mais pertinentes para estudar a pobreza. Entre elas aparece a âmbito familiar e doméstico. Em texto anterior sublinhamos a necessidade de decodificar o que se passa no interior da família[7] e no âmbito da residência (espaço doméstico) constituída em termos da natureza das relações sociais entre seus membros e em função da existência de necessidades diferenciadas (as do homem, as da mulher e as dos filhos/as). Isso é indispensável para estabelecer o teor das desvantagens existentes com relação aos recursos e bens produzidos e reproduzidos pelo grupo doméstico.

Tal maneira de visualizar a dimensão doméstica é necessária para especificar os aspectos que agudizam a vivência da pobreza por parte das mulheres, crianças, jovens e adolescentes. A proposta metodológica de decodificar o que ocorre no interior da família (e do grupo doméstico) implica valorizar este contexto e examiná-lo a partir das relações sociais que o fundam. Essa postura ajuda a estudar os aspectos vinculados com a transmissão geracional do status de pobre e, entre outros temas de suma importância, as famílias que têm como chefe uma mulher.

Privilegiar, em termos metodológicos, o contexto doméstico como unidade de análise permite deslocar a questão da pobreza vivida como uma condição do indivíduo para a vivência grupal e familiar do fenômeno (isto representa um primeiro giro metodológico: do indivíduo ao grupo). Porém, como já dissemos, o recurso à decodificação das relações sociais entre gêneros e gerações no seio da família e do grupo doméstico, implica justamente precisar a existência – entre seus membros – de necessidades heterogêneas, determinando ao mesmo tempo sua natureza e os requisitos para que tais necessidades sejam satisfeitas com base numa renda global familiar marcada pela pobreza (isto representa um segundo giro metodológico: do grupo ao indivíduo).

Ainda que os estudos disponíveis para alguns países (como México, por exemplo) não puderam determinar com precisão se as famílias/grupos domésticos de mulheres-chefe são sempre mais carentes que as demais famílias, é certo que a "chefatura" feminina da família implica um grau de vulnerabilidade que só pode ser particularizado mediante o recurso metodológico da decodificação.

Paralelamente a estas questões pode-se indicar outro giro metodológico importante na pesquisa sobre a pobreza feminina, referente à imperiosa necessidade de ir além dos contextos familiares e domésticos chefiados por mulheres, o que implica ter como foco de interesse o conjunto dos grupos domésticos/familiares independentemente se o chefe é um homem ou uma mulher, como o objetivo de detectar fatores agravantes da privação feminina

[7] Esta formulação tem grande importância nos estudos da pobreza desde a ótica de gênero e foi anteriormente usada em pesquisas feitas em contextos distintos ao latino-americano;ver Kabeer (1992).

(SALLES & TUIRÁN: 1995). Essa postura evidentemente amplia o campo da reflexão para pesquisar a pobreza feminina, pois muda a unidade de análise para um universo mais amplo e mais de acordo com a realidade das mulheres no conjunto familiar.

Uma preocupação que merece destaque é a especificação ou o processo de outorgar diferencialmente os recursos familiares no âmbito doméstico. A mencionada especificação diferencial dos recursos familiares (tanto materiais, como simbólicos) é objeto de preocupação em diversos estudos (THOMAS, 1994; BEHRMAN, 1985; DEATON, 1984; CARRILLO, 1994), que enfatizam situações enormemente desfavoráveis à mulher. Para não restringir o estudo da pobreza especificamente feminina às famílias de mulheres-chefe (famílias monoparentais) existem tipologias feitas com base em certos critérios que mostram a pobreza das mulheres a partir da composição dos grupos familiares aos quais pertencem. Com este propósito, as tipologias se centram no vínculo de dependência da mulher com o homem, tendo como um horizonte maior a relação, em geral desfavorável, com o mercado de trabalho. Fernández (1990), por exemplo, propõe a seguinte tipologia exploratória:

- mulher em situação de pobreza por causa da dependência do pai;
- mulher em situação de pobreza por causa da dependência do marido, companheiro ou vínculo afetivo;
- mulher em situação de pobreza pelo rompimento do vínculo de dependência com o homem (no caso dos divórcios, das separações e do abandono).

Para concluir, indicamos que esta última parte do texto deixa clara a necessidade de transcender o âmbito exclusivo das famílias de mulheres-chefe na pesquisa sobre a pobreza feminina, o que supõe levar em conta os espaços intradomésticos de outros tipos (tanto os dirigidos pelos homens como pelas mulheres) e abandonar o pressuposto implícito de que cada um dos membros da família recebe uma dotação similar ou ao menos "justa" dos recursos familiares. Isso conduz à seguinte reflexão: será que o sexo, tanto da pessoa que controla o processo de prover a casa de recursos como da pessoa que os recebe, está associado à existência (ou não) de umas pessoas mais necessitadas que outras dentro de uma mesmo grupo familiar?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEHRMAN, Jere R. & KUMAR, Raaj. What role does equity play in the international distribution of development aid? *New Haver, Economic Growth Center,* Yale University: Connecticut, n. 369, p. 1985. Center Papers.

CARRILLO FLORES, Bárbara. Distribución del gasto intrafamiliar. In: FLORES, Campos & VÉLEZ, Félix (Comp.). *La pobreza en México*. Causas y políticas para combatirla. México:

México: FCE, 1994.

CORTÉS, Fernando & RUBALCAVA, Rosa Ma. El ingreso familiar. Su distribución y desigualdad 1984-1989. In: *Demos*, n. 5, 1992.

CHAMBERS, Robert. *Rural development, putting the last first*. Nueva York: Longman, 1983.

DEATON, Angus & MUELLBAVER, John. *Economic and consumer bahavior.* Cambridge: Cambridge University, 1984.

DESAI, Meghnad. Poverty and capability: toward and empirically implementable measure. *Frontera Norte*, Tijuana-COLEF, v. 6, 1994. Número Especial: Pobreza.

FERNÁNDEZ VIQUEIRA, Blanca. Pobreza femenina: una violencia desde la división sexual del trabajo. In: MAQUIEIRA, Virginia & SÁNCHEZ, Cristina (Comps.). *Violencia y sociedad patriarcal*. Madrid: Fabio Iglesias, 1990.

FLORES, Campos & VÉLEZ, Felix (Comp.). *La pobreza en México*. Causas y políticas para combatirla**.** México: FCE, 1994.

JUSIDMAN, Clara & SALLES, Vania. Intoducción a las memorias del foro. In: Foro sobre mujer, salud, trabajo y pobreza. México, 1993.GÓMEZ, Pedro & BENJAMÍN NIETO (Comps.). *¿Cada vez más?* Ponencias, comentarios y relatorías presentadas en el Foro sobre mujer, salud, trabajo y pobreza, 1993. GIMTRAP .

KABEER, Naila. Women in poverty: a review of concepts and findings. In: SEMINARIO SOBRE MUJERES EN EXTREMA POBREZA: INTEGRATION OF WOME'S CONCERNS IN NATIONAL DEVELOPMENT PLANNING, 1992,Viena.

LEVY, Santiago. La pobreza en México. In: FLORES, Campos & VÉLEZ, Félix (Comp.). *La pobreza en México: causas y políticas para combatirla.* México: FCE, 1994.

PEDRERO, Mercedes. Estado actual de las estadísticas sobre empleo en México. *Cuadernos de trabajo*, México, n. 4, 1994.

SALLES, Vania & TUIRÁN, Rodolfo. The Human Costs of Women's Poverty. Naciones Unidas/ México: UNIFEM, 1995

_____. ¿Cargan las mujeres con el peso de la pobreza?: Puntos de vista de un debate. In: GARCÍA, Brígida (Coord.). *Mujer, género y población en México.* México: SOMEDE/El-Colegio de México, 2000.

SEN, A. *Poor, relatively speaking*. Resources, values and development. Oxford: Basil Blackwell, 1984.

_____. *Poverty and famines.* An essay on entitlement and deprivation. Oxford: Clarendon Press, 1981.

THOMAS, J. Kelly; WA GÎTHÎNJI, Mwani. Environmental degradation and poverty in less industrialized nations**.** *Frontera Norte*, Tijuana-COLEF, v. 6, p.77-90, 1994.

TUIRÁN, Rodolfo. Estrategias de vida en época de crisis. In. CEPAL. *Perfil de las familias latinoamericanas*, Santiago de Chile, CEPAL , 1993.

UNESCO. Del desarrollismo económico a la dimensión cultural del desarrollo. *Comercio Exterior*, México, n. 41, 1991.

REFLEXÕES CRÍTICAS SOBRE A POBREZA E SUA MENSURAÇÃO NO BRASIL DOS ANOS 1990

*EDUARDO LUIZ DE MENDONÇA**

OS DIREITOS E AS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL DOS ANOS 1990

A década de 90 pode ser caracterizada, no Brasil, pela implementação de planos de ajuste estrutural e estabilização macroeconômica[1], balizados pelas propostas constantes do receituário econômico neoliberal[2] difundido pelas instituições multilaterais de financiamento, dentre as quais se destaca o Fundo Monetário Internacional; no plano interno, tais propostas são reproduzidas e disseminadas por instituições do governo e da academia, bem como por técnicos do país que hoje ocupam posições de destaque no governo.

Nessa década, tem início uma nova tipologia de planos de estabilização macroeconômica, ancorados no câmbio e na taxa interna de juros. Em conseqüência disso, vem-se assistindo à estagnação econômica do país, que, alçado ao papel de espaço privilegiado para a valorização financeira do grande capital internacional, abandonou o sentido do desenvolvimento econômico e do projeto de construção nacional.

Na medida em que tais planos determinaram um patamar elevadíssimo de ganhos financeiros, ocorreu um deslocamento de capitais da esfera da produção para a financeira, redundando na estagnação da produção, bem como dos investimentos produtivos.

As mudanças nos rumos da política econômica brasileira a partir da década de 90 passaram a bloquear a efetivação dos direitos sociais definidos na Cons-

* Técnico do IBGE, e-mail edu.mendonca@uol.com.br

[1] Os conceitos de ajuste estrutural e de estabilização macroeconômica adotados neste trabalho, referem-se às mudanças propostas pelo neoliberalismo para as economias capitalistas periféricas, que se efetivariam através de políticas liberalizantes, privatizantes e de mercado, cujo pressuposto seria que o livre jogo das forças de mercado otimizaria a alocação dos fatores de produção, maximizando, em decorrência, o bem-estar da sociedade. Para um maior detalhamento dessas políticas ver SOARES, L. T. R. Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina. Campinas: UNICAMP/IE, 1995, p.7 Tese (Doutorado em Economia) e CANO, W. Políticas econômicas e de ajuste na América Latina. In: OLIVEIRA, M. A. de (Org.). *Economia & Trabalho*: textos básicos. Campinas: UNICAMP/IE, 1998, p. 39-40.

[2] O neoliberalismo será tratado neste trabalho à luz da definição de ANDERSON, P. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, E., GENTILI, P. (Orgs.). *Pós-neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. Numa primeira dimensão conceitual, o neoliberalismo consistiu num **programa político e econômico** com as finalidades de restringir a organização e o poder de barganha dos trabalhadores e de implementar políticas econômicas de caráter ortodoxo. Desse ponto de vista o neoliberalismo demonstrou ser um fracasso, tendo sido capaz tão-somente de restabelecer os lucros, mas não as taxas de investimento nos níveis anteriores à crise do capitalismo a partir dos anos 1970. Daí a segunda dimensão do neoliberalismo proposta por Anderson, esta sim sua verdadeira face bem-sucedida: o neoliberalismo enquanto **ideologia**, sendo preservada toda a vitalidade do projeto neoliberal, atingindo inclusive o socialismo real do leste europeu e da própria ex-União Soviética. É nessa dupla e simultânea acepção, portanto, que trato o neoliberalismo neste trabalho.

tituição de 1988, impondo retrocessos flagrantes quanto ao tema, aí incluídos os direitos trabalhistas. O ideário neoliberal em disputa pela hegemonia no país balizou toda a discussão sobre os direitos sociais, subordinando-os à racionalidade e à lógica econômica e fazendo com que se deixasse de lado quaisquer princípios éticos na fundamentação dos mesmos[3].

No que diz respeito especificamente aos direitos trabalhistas, o diagnóstico neoliberal advogou que uma rigidez do mercado de trabalho estaria impedindo a alocação ótima do fator de produção trabalho. Essa rigidez teria origem na regulação estatal das relações de trabalho, bem como na manutenção de posições privilegiadas no mercado de trabalho por parte de alguns segmentos ocupacionais de determinadas atividades (funcionários públicos, metalúrgicos, petroleiros, químicos, dentre outros) em virtude de sua maior capacidade de reivindicação e de pressão, haja vista encontrarem-se organizados em sindicatos atuantes. Segundo esse diagnóstico, os elevados custos de manutenção e demissão da força de trabalho contribuiriam decisivamente para a inviabilização da competitividade das empresas no mercado globalizado, impedindo, assim, a ampliação das oportunidades de emprego.

Associando flexibilização das relações de trabalho à necessidade de desregulamentação institucional do mercado de trabalho, governo, políticos e empresários recorrentemente propuseram, no decorrer dos anos 1990, alterações nas relações de trabalho[4].

A sedimentação das propostas de flexibilização das relações trabalhistas no Brasil apenas levou ao enfraquecimento do estatuto do trabalho – ao qual estariam vinculados direitos e proteções sociais –, uma vez que não implicou a criação de novas oportunidades de emprego formais, em se

[3] Os "(...) postulados neoliberais na área social são, básica e sinteticamente, os seguintes: o bem-estar social pertence ao âmbito do privado (suas fontes "naturais" são a família, a comunidade, os serviços privados). Dessa forma, o Estado só deve intervir quando se coloca a necessidade de aliviar a pobreza absoluta e de produzir aqueles serviços que o setor privado não pode ou não quer fazê-lo. Se propõe, portanto, um Estado de Benemerência Pública ou Assistencialista, no lugar de um Estado de Bem-Estar Social. Os direitos sociais e a obrigação da sociedade de garanti-los por meio da ação estatal, bem como a universalidade, igualdade e gratuidade dos serviços sociais, são abolidos do ideário neoliberal". SOARES, L. T. *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina.* Tese (Doutorado em Economia) Campinas: UNICAMP/IE, 1995, p. 38-39.

[4] Especialmente a partir de meados da década de 90 diversas propostas relacionadas às relações trabalhistas foram encaminhadas ao Congresso Nacional pelo Executivo e sua base política aliada. A principal delas, o Projeto de Lei nº°1.724/96 - na Câmara – e, nº 93/96 - no Senado -, aprovada no Congresso e sancionada pelo Presidente da República, transformou-se na Lei nº°9.601/98. Ela dispõe sobre o contrato de trabalho temporário e, de modo a tornar mais elástico o art. 443, parágrafo 2, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), apresenta como linhas gerais: a redução dos custos de demissão, sem o recebimento de aviso prévio e da multa de 40% sobre o FGTS; a diminuição da alíquota do FGTS de 8% para 2% sobre a remuneração, durante o prazo de 18 meses; a redução das alíquotas das contribuições sociais sobre a folha de pagamento, por um prazo de 18 meses (INCRA; salário-educação; financiamento do seguro de acidente de trabalho); redução das contribuições ao "Sistema S" (SENAI, SENAC, SENAT, SESC, SESI, SENAR, SEST e SEBRAE); a criação do "banco de horas extras", que faculta aos trabalhadores uma jornada de mais de 44 horas semanais sem o recebimento de horas extras, desde que haja a compensação das horas excedentes ao longo de um período de 120 dias.

tratando de um mercado de trabalho já altamente "flexível", cujos traços históricos constitutivos sempre foram marcados por vários fatores, como: elevadíssima rotatividade da mão-de-obra, em decorrência do baixo custo de demissão e dos vastos excedentes de mão-de-obra disponíveis; expressivo contingente de trabalhadores inseridos precariamente no mercado; flexibilidade dos salários, como o atestaria o diferencial de salários entre os estratos superiores e inferiores da distribuição salarial e, finalmente, oscilações dos níveis salariais segundo os movimentos de expansão e de retração da produção.

Por sua vez, outro grande eixo do discurso – e da prática – neoliberal referente aos direitos sociais no Brasil nos anos 1990, calcou-se na necessidade de focalização do atendimento público às camadas pobres da população, com o Estado devendo, para isso, subtrair recursos anteriormente destinados aos segmentos sociais mais aquinhoados em termos de renda – os denominados não-pobres, para usar a terminologia do Banco Mundial –, de modo a redirecioná-los para os menos favorecidos.

As políticas sociais implementadas no país desde então inspiraram-se nos princípios difundidos pelos organismos multilaterais de financiamento, que consistiram em privilegiar a destinação de recursos para programas compensatórios [5], focalizados em clientelas específicas - os denominados pobres e indigentes -, como instrumento de minorar os efeitos da política de ajuste estrutural em curso. É a partir desse período, que as políticas assistenciais irão assumir um crescente papel nas políticas sociais brasileiras, em substituição às políticas fundadas nos direitos sociais universais.

Mesmo sem deixar de cobrir, insatisfatoriamente que seja, o conjunto das políticas sociais de cunho universal, os governos brasileiros instauraram desde então uma dicotomia em seu interior: de um lado, a preservação de investimentos em habitação, educação e saúde para "todos", ainda que extremamente insuficientes em sua abrangência e intensidade; de outro, a construção de toda a parafernália institucional que consubstancia uma política social especificamente destinada aos "pobres". Por certo, o produto final dessa dualidade é um profundo golpe nos direitos sociais universais mediante a progressiva desresponsabilização do Estado para com eles, sendo a criação do Programa Comunidade Solidária, na primeira gestão do governo Fernando Henrique, o episódio mais emblemático dessa "dessolidarização".

[5] As políticas sociais compensatórias podem ser definidas como "(...) políticas que não consideram os determinantes mais amplos que interferem em sua conformação;(...) políticas que se dirigem, idealmente, à relativização dos efeitos sociais negativos produzidos pela urbanização e reproduzidos pela materialidade urbana, e não as suas causas." RIBEIRO, A C. T.; RIBEIRO, C. T. As abordagens da pobreza urbana: formulações e práticas (dos anos 60 aos anos 80). In: *Políticas sociais, migrações internas e pobreza urbana.* Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1991. Logo, as políticas compensatórias apenas compreenderiam programas sociais cuja finalidade seria remediar os problemas gerados por fatores estruturais, bem como pela ausência de políticas setoriais que interfeririam no social (políticas de emprego e renda, políticas previdenciárias e de seguridade social, políticas de equipamentos e infra-estrutura social).

O RESSURGIMENTO DA TEMÁTICA E A MENSURAÇÃO DA POBREZA NO BRASIL

Tal como apontado, com propriedade, por diversos autores [6], o ressurgimento da temática da pobreza no Brasil como objeto privilegiado de análise e da agenda pública brasileira, ao final dos anos 1980, não pode ser pensado como um fato dissociado das transformações em curso no plano internacional e da forma adotada para a inserção do Brasil no circuito capitalista mundial.

A despeito da abordagem da pobreza no país processar-se a partir de enfoques diferenciados, prevaleceu a noção de construção da pobreza com base no paradigma da "pobreza absoluta". Em sintonia com o projeto neoliberal que se ia afirmando, a pobreza passaria a ser representada, predominantemente, pela insuficiência de renda do indivíduo para o atendimento de mínimos sociais necessários à sobrevivência – via consumo privado –, complementada pela noção de carência de acesso aos bens e serviços de consumo coletivos (educação, saúde, habitação e saneamento e lazer), e esse referencial teria contribuído para moldar, em grande parte, as políticas sociais na década de 90.

A redução da questão social tão-somente à problemática da pobreza, ensejaria a aplicação de políticas públicas focalizadas em "clientelas específicas" ou "populações-alvo", levando à limitação do escopo e da abrangência das políticas sociais de caráter universal e impedindo não só a implantação de novos direitos sociais como, até mesmo, a consolidação daqueles já previstos na Constituição de 1988. A afirmação gradativa do paradigma da "pobreza absoluta" no país teve como importante elemento de legitimação a proliferação dos trabalhos de profissionais inseridos no meio acadêmico e, especialmente, nas instituições públicas, que incorporavam metodologias de mensuração da pobreza produzidas por organismos internacionais – em especial o Banco Mundial (BIRD), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL).

A partir dos anos 1990, os indicadores mais freqüentemente utilizados para a caracterização, mensuração e análise da pobreza no Brasil poderiam ser classificados em dois grandes grupos relacionados ao tratamento da pobreza como destituição absoluta de bens e de serviços direcionados ao atendimento de necessidades básicas.

O primeiro deles – os *indicadores de pobreza absoluta por insuficiência de renda* – englobaria os indicadores de mensuração do fenômeno baseados na

[6] A esse respeito ver, por exemplo, SOARES, L. T. R., *op. cit.*, 1995; CARVALHO, P. R. de. A fome e a miséria na definição dos mínimos sociais: Brasil, anos 90. *Cadernos IPPUR/UFRJ,* Rio de Janeiro, v. 11, n. 1 e 2, jan./dez. 1997; MAGALHÃES, M. A. E. A questão social e análise econômica no Brasil: 1960/80. In: *Planejamento e Políticas Públicas,* Rio de Janeiro: IPEA, n. 9, jun. 1993, e TELLES, Vera da Silva. A 'nova questão social' brasileira. *Praga*: Revista de Estudos Marxistas, São Paulo, n. 6, set. 1998.

utilização de linhas de pobreza construídas. Ainda com relação aos indicadores de pobreza absoluta por insuficiência de renda, destacamos a denominada "linha de indigência"[7], antes apenas uma etapa de cálculo da linha de pobreza no país, que adquiriu visibilidade junto à sociedade, fruto das políticas públicas e da atuação de entidades da sociedade civil com vistas ao combate da pobreza no Brasil.

Por sua vez, os *indicadores de pobreza absoluta por carências básicas de bens e serviços coletivos* englobariam índices de síntese os mais diversos ou, simplesmente, combinariam alguns indicadores sociais com a análise da insuficiência de renda, procurando com isso retratar o nível de acesso da população aos bens e serviços coletivos destinados à satisfação das carências básicas desses bens e serviços.

Enquanto a *linha de pobreza* se estruturaria a partir do *consumo privado* de bens e serviços no âmbito familiar (alimentação; vestuário e calçado; higiene e cuidados pessoais e dos domicílios; transportes; gastos privados em serviços de moradia, saúde e educação), os *indicadores de carências básicas* priorizariam o *consumo de bens e serviços coletivos*, retratados a partir das temáticas e indicadores selecionados (condições de habitação e saneamento básico, acesso à energia elétrica, saúde, previdência social, educação, informação, etc.).

A integração e a análise cruzada de indicadores pertencentes a cada um dos dois grupos anteriormente apresentados tem sido um procedimento muito difundido no Brasil, o que poderia levar, até mesmo, a considerar-se seu resultado como um terceiro grupo de indicadores**.** A linha de pobreza, via de regra, seria o indicador determinante da análise integrada, uma vez que sua aplicação *a priori* definiria os indivíduos considerados como pobres, e só então esta seria complementada com os indicadores de necessidades básicas.

A combinação dos indicadores de renda/consumo privado e de carências básicas/consumo de bens e serviços coletivos seria a indicação de que a pobreza não se esgotaria apenas na variável renda e consumo na esfera privada, uma vez que não daria conta do atendimento de todas as necessidades que garantiriam a reprodução da força de trabalho. Contudo, para além desse reconhecimento, a combinação dessas dimensões serviria principalmente aos objetivos das políticas governamentais a partir dos anos 1990, de focalização das políticas sociais em clientelas específicas.

Do anterior, depreende-se que os indicadores de mensuração da pobreza absoluta mais comumente utilizados no Brasil foram construídos a partir de padrões normativos, com um elevado componente de arbitrariedade. Esses

[7] A *linha de indigência* corresponderia ao valor da renda *per capita* capaz de adquirir uma cesta básica de alimentos que satisfizesse os requerimentos nutricionais mínimos à sobrevivência do indivíduo. O valor da *linha de pobreza*, por sua vez, seria obtido adicionando-se à linha de indigência os valores monetários imprescindíveis ao atendimento das necessidades básicas não-alimentares (transportes, vestuário, saúde, educação, lazer, habitação, etc.).

padrões envolveriam não só a dimensão qualitativa – quando da seleção das variáveis consideradas básicas à sobrevivência –, como também a quantitativa, ao se arbitrarem valores mínimos a serem atendidos relacionados às variáveis selecionadas.

A linha de pobreza seria construída com base na normatização de uma cesta de alimentos considerada adequada ao atendimento dos requerimentos nutricionais mínimos à sobrevivência, com os gastos não-alimentares sendo a partir daí estimados. Já os indicadores de necessidades básicas de bens e serviços coletivos – selecionadas as variáveis componentes e fixados os padrões mínimos para cada variável, a critério de quem os constrói – seriam considerados satisfatórios à medida que os patamares mínimos arbitrados como suficientes à sobrevivência fossem atendidos.

REFLEXÕES CRÍTICAS SOBRE OS INDICADORES DE MENSURAÇÃO DA POBREZA NO BRASIL

Os indicadores de mensuração da pobreza anteriormente abordados apoiam-se na existência de um "núcleo duro" do conceito de pobreza, que passaria a ser o centro das preocupações dos governos dos países periféricos, em conseqüência de expressivas parcelas de suas populações vivenciarem o desalento, a fome e a miséria. Tal "núcleo" estaria relacionado à noção de "mínimos sociais", o que justificaria a definição e implementação de políticas governamentais capazes de atacar os sintomas mais cruéis das precárias condições de vida a que estariam submetidos amplos segmentos da população brasileira.

A partir dessa noção, na *operacionalização* da categoria pobreza *a parte substituiria o todo*, processando-se uma simplificação e redução do conceito, já que ela seria parcialmente apreendida através de algumas características previamente estabelecidas, justificadas por uma razão moral ou, principalmente, de Estado. Em conseqüência, os indicadores de pobreza como destituição absoluta de bens e serviços básicos à sobrevivência determinaram não só a própria definição de pobreza, como também as políticas voltadas para o seu combate.

Para pavimentar o caminho da legitimação social dos indicadores de pobreza, a partir principalmente da década de 90, alguns pressupostos teóricos foram intensamente trabalhados com vistas a consolidar o conceito de pobreza como destituição absoluta. Não me propondo tratar a todos, me atenho àqueles que julguei mais relevantes no que se refere à questão.

O primeiro deles relaciona-se à noção de *"mínimos sociais", construídos a partir da idéia de necessidades básicas à sobrevivência.* De acordo com essa concepção, as necessidades não envolveriam uma relação sujeito-objeto histórica e socialmente informada. Concebidas como "coisas" capazes de satisfazerem as necessidades dos indivíduos, as mercadorias encobririam as relações sociais estabelecidas na produção, sendo percebidas pelos indiví-

duos como relações de troca entre produtos que, por suas qualidades materiais, atenderiam às necessidades dos indivíduos no ato do consumo. Isso obscureceria também o fato de que o consumo é informado por um sistema de valores presente nas sociedades capitalistas, que remete ao plano da intersubjetividade e da subjetividade. Assim, em uma sociedade complexa como a brasileira, restringir as necessidades dos *consumidores em geral* ao plano objetivo das necessidades materiais, pode ser considerado, no mínimo, impróprio, pois estas, em sua maior parte, se conformariam à revelia de fatores objetivos, uma vez introjetadas pelo indivíduo, em um permanente processo de interpretação subjetiva de elementos objetivos e de reelaboração individual dos valores instituídos, contrariando as hipóteses mecanicistas que correlacionam as necessidades a fatores objetivos.

Um segundo e importante elemento para fundamentar a caracterização e mensuração da pobreza nos moldes processados nos anos 1990, consistiu na *dissociação entre as categorias pobreza e desigualdade*, que passaram a ser tratadas como distintas entre si. Em termos práticos, essa dissociação refletiu-se na primazia da noção de pobreza sobre a categoria desigualdade, o que implicou uma quase total ausência da temática da desigualdade como objeto da reflexão teórica da produção acadêmica brasileira da década de 90 [8].

Sob esse enfoque, a *pobreza seria um estado* em que se situaria o indivíduo, com a renda sendo uma variável cuja aquisição dependeria tão-somente das qualidades do próprio indivíduo. Ao se conceber a sociedade organizada a partir de indivíduos racionais e independentes, a problemática da desigualdade desloca-se para o plano dos diferenciais de atributos ou de capacidades individuais e dos obstáculos à "igualdade de oportunidades".

Tanto é assim que, a maioria das políticas de combate à pobreza implementadas recentemente no país, têm por finalidade elevar tais capacidades ou atributos individuais, o que se daria, via de regra, através de aumentos da oferta de serviços educacionais e de capacitação da mão-de-obra ou, por exemplo, de serviços de saúde e saneamento básicos, com vistas a qualificar o "capital humano" e elevar a qualidade e a expectativa de vida.

Opondo-se à visão de pobreza como estado, a *pobreza como relação* vincularia os indivíduos entre si com os processos responsáveis pela determinação e distribuição da renda, que se originariam de relações sociais estabelecidas entre eles. Essas relações influenciariam não só a distribuição de bens e serviços – em que a renda seria o elemento determinante – mas também atuariam no plano das representações sociais, como elemento de diferenciação simbólica inter e intraclasses sociais[9]. Desenvolver-se-iam, assim, processos que levariam à distribuição desigual da riqueza social, com o posicionamento diferenciado dos indivíduos na estrutura social e na produção, e

[8] Ressalto que a questão da desigualdade aqui tratada privilegiou o enfoque das desigualdades econômicas, expressando-se a partir do nível de acesso à riqueza material.

[9] A esse respeito ver BAUDRILLARD, J. *A sociedade de consumo*. Lisboa: Ed. 70, 1991.

os mecanismos de exploração da força de trabalho constituindo-se nos elementos-chave para a elucidação das desigualdades sociais, seja no plano objetivo, como materialização das relações de produção, seja no subjetivo, como representações das posições e relações sociais estabelecidas. A pobreza seria, assim, um fenômeno intrínseco à própria lógica da expansão capitalista.

O terceiro aspecto que julgo fundamental na explicação recente da pobreza no Brasil é a autonomização da pobreza como objeto de análise, implicando um progressivo afastamento da reflexão acerca da problemática do trabalho para a da pobreza.

Para isso, operou-se o deslocamento da abordagem da pobreza da esfera da produção para a da distribuição/consumo, mediante a construção de linhas de pobreza, via de regra combinadas aos indicadores de acesso a bens e serviços coletivos. A farta produção de indicadores de mensuração da pobreza tem contribuído de forma decisiva para a consolidação de tal deslocamento, com as políticas do Estado destinadas à geração de empregos tornando-se um "quase anacronismo".

O pressuposto teórico que embasaria o tratamento da pobreza na esfera da distribuição e do consumo estaria relacionado ao fato de a renda apropriada pelos detentores dos fatores de produção, dentre eles o fator trabalho, ser determinada pelos preços dos fatores no mercado, que estariam associados às produtividades marginais dos mesmos. Essa premissa, no limite, sempre esbarraria na natureza da estrutura de oportunidades como responsável pelas desigualdades ou, o que seria semelhante, pelas desvantagens existentes entre os indivíduos em face da sobrevivência através do mercado, definidas e passíveis de serem remediadas mediante políticas sociais afeitas à *esfera da distribuição*.

Restringindo-se à esfera da distribuição/consumo, as linhas de pobreza mascarariam a heterogeneidade das inserções ocupacionais precárias dos "pobres", mormente na atualidade, quando se precarizam e diversificam as formas de contratação da força de trabalho no país.

Assim, análises sobre a pobreza apoiadas nos resultados dos indicadores são elaboradas sem quaisquer preocupações com a história, a estrutura e os processos sociais responsáveis por sua geração e reprodução na sociedade brasileira. Sob o manto da "cientificidade" dos indicadores, os estudos efetivados apagaram por completo nossa histórica formação estrutural, promovendo, assim, uma redução da realidade, abrindo caminho para que políticas focalizadas e compensatórias de combate à pobreza fossem derivadas – direta e mecanicamente – da "realidade" dos indicadores.

A suposta neutralidade dos indicadores de mensuração da pobreza comumente empregados no Brasil, nos anos 1990, amparou-se em fundamentos teóricos que viabilizaram a objetivação da realidade operando a

equivalência entre a metodologia – os indicadores em si – e o real, via de regra por intermédio de sua simplificação. Ao invés de quantificarem uma categoria previamente definida – a "pobreza" – os indicadores na verdade substituíram o próprio conceito e ocuparam o seu lugar, possibilitando, como decorrência natural de seus próprios resultados, a definição *a priori* de políticas sociais focalizadas de combate à pobreza.

Ao permitirem a classificação e a quantificação dos "pobres", os indicadores viabilizaram a delimitação de clientelas potenciais dessas políticas sociais e a avaliação dos impactos de sua implementação sobre elas, atendendo aos interesses de um projeto político que buscava se tornar hegemônico.

Disseminando a compreensão acrítica e naturalizada de que a pobreza se constituiria em um fenômeno dissociado da estrutura e dos processos sociais criou-se na sociedade a ilusão de que a pobreza poderia ser erradicada mediante a implementação de políticas sociais compensatórias.

Ao reforçar a construção de uma percepção social sobre a pobreza homogênea e consensual, na qual subjazem noções como educação/qualificação dos indivíduos, os indicadores possibilitaram a naturalização das desigualdades e dos mínimos sociais, em detrimento das categorias trabalho e direitos sociais, desonerando a responsabilidade do Estado para com estes últimos e difundindo e fortalecendo as ações sociais no âmbito da filantropia.

Assim, os indicadores de mensuração da pobreza passaram a constituir-se num relevante instrumento político que contribuiu para reduzir a noção da questão social à pobreza, referendando o caráter restrito das políticas sociais deles derivadas, uma vez que já contêm, aprioristicamente e em si mesmos, as diretrizes das políticas estatais a serem implementadas, via de regra destinadas a suprir as *necessidades básicas de consumo* e os *mínimos sociais*.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.).*Pós-neoliberalismo*: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BAUDRILLARD, Jean. *A sociedade de consumo*. Lisboa: Edições 70, 1991.

BESSON, Jean-Louis. As estatísticas verdadeiras ou falsas?. In: BESSON, Jean-Louis (Org.). *A ilusão das estatísticas.* São Paulo: Editora UNESP, 1995.

BOBBIO, Norberto. *Igualdade e liberdade.* Rio de Janeiro: Ediouro, 1996.

CANO, Wilson. Políticas econômicas e de ajuste na América Latina. In: OLIVEIRA, Marco Antonio de (Org.). *Economia & Trabalho*: textos básicos. Campinas: UNICAMP/IE, 1998.

CARVALHO, Paulo Roberto de. A fome e a miséria na definição dos mínimos sociais: Brasil, anos 90. *Cadernos IPPUR/UFRJ*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1/ 2, jan./ dez. 1997.

DESROSIÈRES, Alain. *La politique des grands nombres*: histoire de la raison statistique. Paris: Éditions la Découverte, 1993.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATISTICA (Uruguai). *Evolucion de la pobreza estructural en la decada de 1984-1994*: el indice de necesidades basicas insatisfechas (NBI). Uruguai: INE,1995.

IPEA. *Metodologia utilizada pelo IPEA na preparação das estimativas da indigência e da pobreza em 1990*. Brasília: IPEA, 1993. (mimeo).

LOPES, Juarez R. B. Brandão. Brasil 1989: um estudo socioeconômico da indigência e da pobreza urbanas. *Caderno de Pesquisa*, São Paulo, n. 25, 1993.

MAGALHÃES, Maria Alice E. Questão social e análise econômica no Brasil: 1960/80. *Planejamento e Políticas Públicas*, Rio de Janeiro, n. 9, jun. 1993.

MENDONÇA, Eduardo Luiz de. *Pobreza no Brasil*: medidas e sentidos. 2000. Tese (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - IPPUR, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro 2000.

MENDONÇA, Eduardo Luiz de; OLIVEIRA, Jane Souto de. Pobreza e desigualdade: repensando pressupostos. *Observatório da Cidadania*, Rio de Janeiro, n. 5, 2001.

NUNES, Edson. Carências e modos de vida. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 4, n. 2, abr./ jun. 1990.

PELIANO, Anna Maria T. M. (Coord.). *O mapa da fome*: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar. Rio de Janeiro: IPEA, 1993. (Documento de política, 14).

RIBEIRO, Ana Clara Torres; RIBEIRO, Cláudia Tavares. As abordagens da pobreza urbana: formulações e práticas (dos anos 60 aos anos 80). In: *Políticas sociais, migrações internas e pobreza urbana*. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 1991. (Relatório final).

ROCHA, Sonia. Opções metodológicas para a estimação de linhas de indigência e de pobreza no Brasil. In: SEMINÁRIO DESIGUALDADE E POBREZA NO BRASIL, 1999, Rio de Janeiro. *Anais* ... Rio de Janeiro: IPEA, 1999. CD-ROM.

ROCHA, Sonia. Pobreza no Brasil: fatos básicos e implicações para a política social. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 6, jun. 1996.

SOARES, Laura Tavares R. *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. 1995. Tese (Doutorado em Economia) - UNICAMP/IE, Campinas.

TELLES, Vera da Silva. A 'nova questão social' brasileira. *Praga*: Revista de Estudos Marxistas, São Paulo, n. 6, set. 1998.

TELLES, Vera da Silva. Direitos sociais e direitos dos trabalhadores: por uma ética da cidadania e da justiça. In: BÓGUS, Lúcia; PAULINO, Ana Yara (Orgs.). *Políticas de emprego, políticas de população e direitos sociais*. São Paulo: EDUC, 1997.

POBREZA E DESIGUALDADE NO BRASIL: DO DISCURSO HEGEMÔNICO E MEDIÇÃO ESPÚRIA ÀS RAÍZES DA QUESTÃO

*JOSÉ RIBEIRO SOARES GUIMARÃES**

> A pobreza tem muitas facetas e dimensões. Medi-la significa amiúde reduzi-la e desconhecê-la. Por vezes, finos conhecedores da pobreza no papel são incapazes de compreendê-la na vida cotidiana e, chamados à responsabilidade, seja nas organizações internacionais ou nos governos, preconizam políticas no mínimo inadequadas. A pobreza é ao mesmo tempo um fato e um sentimento. A síntese destes dois aspectos é tão difícil como casar água e fogo.
>
> *Pierre Salama & Blandine Destremau (1999)*

INTRODUÇÃO

As questões associadas à pobreza e desigualdade ocupam um papel central no âmbito das questões internacionais e são, praticamente, pauta de discussão obrigatória nas mais diversas conferências internacionais. No plano nacional, após a "década perdida" de 1980 e os (des) ajustes oriundos da implementação das políticas econômicas de cunho neoliberal durante a década de 1990, o debate ganhou fôlego e, hoje, integra o centro da agenda pública. No entanto, a forma pela qual o debate é apresentado à sociedade continua sendo bastante pragmática e dissimulada. O objetivo deste artigo é o de, modestamente, discutir alguns elementos das abordagens tradicionais sobre pobreza e desigualdade no Brasil, destacando suas principais incongruências, contrapostas aos problemas estruturais que contribuem para a perpetuação das desigualdades sociais no país.

O CONTEXTO ESTRUTURAL

Durante o período de 06 a 10 de maio de 2002 foi realizado em Brasília o vigésimo nono período de sessões da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL), cujo tema central foi *América Latina e o Caribe frente à Globalização*. O período de sessões representa o encontro mais importante de cada biênio para a CEPAL.

Nessa oportunidade, a CEPAL apresentou aos governos membros um informe intitulado *Globalização e Desenvolvimento*, que traça um diagnóstico dos efeitos da globalização na América Latina em suas dimensões econômica, social e política, bem como uma proposta de políticas públicas voltadas para o desen-

* José Ribeiro Soares Guimarães é bolsista da Fundação de Administração e Pesquisa Econômico-Social (FAPES), mestrando em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE) do IBGE e professor da UNYAHNA.

volvimento da região. Assim, nada mais oportuno e atual do que delinear o quadro estrutural no qual se insere a discussão sobre a pobreza e desigualdade, a partir da experiência latino-americana e, em especial, da brasileira.

A título de contextualização, vale destacar que a década de 1990, para os países latino-americanos e caribenhos, foi marcada pelo aprofundamento/implementação dos denominados programas *de estabilização macroeconômica* e de *ajuste estrutural* [1] "recomendados" e liderados pelas instituições criadas na Conferência *de Bretton Woods* – Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial. Tais programas trazem no seu bojo um conjunto de instrumentos de condução de política econômica (o intitulado *Consenso de Washington*) que deveriam ser adotados pelos países que desejassem almejar a superação da crise, a estabilidade e o desenvolvimento econômico.

Ainda que o FMI não disponha de poder formal nem legal para intervir nas políticas internas de um país, a adoção do seu "receituário" é colocada como *conditio sine qua non* para obtenção do aval tanto para a renovação dos termos e condições de rolagem da dívida externa quanto para a concessão de novos empréstimos. Dentre as "recomendações" fundamentais destacam-se: a abertura comercial e financeira do país mediante a abolição de instrumentos de controle cambial e de importação; desvalorização da moeda; maior hospitalidade ao investimento estrangeiro; programas de combate à inflação calcados na diminuição do déficit fiscal, aumento de impostos, controle do crédito bancário, aumento das taxas de juros, diminuição do gasto social, desindexação dos salários, dentre outras; uma ampla redefinição do papel do Estado mediante processo de privatizações, reforma administrativa e da previdência social e a desregulamentação do mercado de trabalho (GUIMARÃES, 2000).

O estudo da CEPAL contextualiza o processo de globalização nos últimos 130 anos, delimitando três fases distintas, conforme Quadro 1. A primeira, compreende o período de 1870 a 1913, e foi marcada por uma grande mobilidade de capitais e da mão-de-obra e, ainda, pela expansão comercial permitida pelo significativo processo de redução dos custos de transporte. A segunda fase vai do pós-guerra (1945) até 1973 e caracteriza-se pela contração da mobilidade de capital e trabalho, esforço para a criação de instituições internacionais de cooperação técnica, financeira e comercial e uma expressiva expansão do comércio de manufaturas entre os países desenvolvidos. O ponto de inflexão dessa fase ocorre com a desintegração do marco regulatório do sistema de *Bretton Woods*. A terceira fase da globalização tem início a partir do último quartel do século passado e é marcada pela generalização do comércio, a crescente presença de empresas transnacionais atuando através de sistemas internacionais de produção integrada, pela elevada mobilidade dos fluxos de capital associada à persistência das restrições ao movimento de mão-de-obra, desenvolvimento de tecnologias de informação e comunicação e homogeneização dos modelos de desenvolvimento.

[1] Salvo algumas pequenas diferenças, em essência tais programas vêm sendo aplicados em mais de 100 países devedores do chamado *mundo em desenvolvimento*.

Uma das características mais marcantes do processo de globalização tem sido o aumento da concentração da renda e da riqueza entre as regiões, sobretudo durante a terceira fase, ou seja, durante os últimos 25 anos. No começo do século XIX, mais precisamente em 1820, o PIB *per capita* da região mais desenvolvida do mundo na época (Europa Ocidental) era três vezes superior ao da região menos desenvolvida (África). No início do século XX (1913) já era nove vezes superior, passando para 11,8 vezes, em 1973, até alcançar 19,1 vezes em 1998.

Quadro 1

Características das fases de globalização			
	1870-1913	**1945-1973**	**Desde 1974**
Mobilidade de capital	Alta	Baixa	Alta
Mobilidade de mão-de-obra	Alta	Baixa	Baixa
Livre comércio	Limitado	Limitado	Alto
Instituições globais	Inexistentes	Criação	
Instituições nacionais	Heterogeneidade	Heterogeneidade	Homogeneização

Fonte: CEPAL - Globalización y Desarrollo.

No caso da América Latina, a brecha em relação aos países mais desenvolvidos também se acentua na fase mais recente da globalização. Entre 1870 e 1973, a relação entre o PIB *per capita* da região mais desenvolvida e o da América Latina se manteve relativamente constante, ao redor de 3,4 vezes. Entretanto, entre 1973 e 1998 a relação aumenta para 4,5 vezes. Vale ressaltar que esse período de ampliação da brecha coincide exatamente com o do início da adoção do *receituário* neoliberal na região, desde a ascensão militar de Pinochet no Chile, em 1973, até a segunda metade da década de 80 e início dos anos 1990, quando a adoção das políticas liberalizante disseminou-se por completo na região.

Consoante essa tendência de ampliação das disparidades de renda entre países e regiões, ocorreu também uma polarização do consumo. De acordo com o Relatório do Desenvolvimento Humano do PNUD, em 1998 o consumo mundial de bens e serviços superou os 24 trilhões de dólares, valor seis vezes mais elevado do que o atingido em 1975. No entanto, só 20% da população mundial participa dos 86% dos gastos com o consumo individual, ou seja, continuam gritantes as desigualdades no que se refere às oportunidades de consumo, conduzindo à exclusão de bilhões de pessoas que não chegam sequer a satisfazer as suas necessidades básicas de consumo.

No tocante ao comportamento macroeconômico, o informe da CEPAL destaca a retomada do crescimento econômico na América Latina e Caribe, onde se verificou um ritmo médio de expansão do Produto Interno Bruto (PIB) da ordem de 2,7% ao ano entre 1990 e 2001, superando o ritmo de 1,0% experimentado durante a intitulada “década perdida” de 1980. A mesma tendência verificou-se no âmbito do crescimento do PIB *per capita*; cerca de 1,4% anual frente à contração de -0,9% ocorrida durante os anos 1980.

Esse crescimento foi bastante inferior ao experimentado pela região entre 1945-1980, período durante o qual o PIB e o PIB *per capita* cresceram a uma média anual de 5,5% e 2,7% respectivamente. Além de o crescimento situar-se num nível inferior ao das décadas que antecederam a intitulada "década perdida" de 80, é também insuficiente em relação ao patamar que a CEPAL considera "desejável e necessário" para superar os graves problemas de pobreza que afligem a região – algo entre 6% e 7% anual.

Tratando-se do Brasil, a contração do ritmo de crescimento do PIB foi ainda mais significativa. Dentre 18 países latino-americanos selecionados, o Brasil foi o que apresentou o maior ritmo de crescimento entre 1945 e 1980, mediante uma taxa média anual de 7,0%. Já entre o período 1991 e 1999, houve uma expressiva desaceleração e o país apresentou uma taxa média de incremento do PIB de apenas 2,5%, um dos seus piores desempenhos – mesmo patamar da Colômbia e à frente apenas do Paraguai, Venezuela e Equador. O PIB *per capita* brasileiro evoluiu a um ritmo médio anual de 1% entre o período 1991-1999, situando-se abaixo da média regional (1,4%).

Durante a década de 90, o comportamento da atividade econômica, dentre outros fatores, esteve atrelado aos fluxos de capitais e financiamentos externos. Nesse contexto, a intensidade do crescimento econômico verificado em alguns países durante os quatro primeiros anos da década perdeu bastante fôlego a partir do efeito "tequila" ocorrido em 1994 no México. A crise financeira internacional – que se manifestou inicialmente na Ásia, em meados de 1997 – contribuiu decisivamente para a desaceleração da expansão econômica latino-americana. Diante desse contexto, a participação da América Latina na produção mundial foi de 8,7% em 1998 – exatamente o mesmo patamar de 1973.

Segundo a CEPAL, a persistência e ampliação das desigualdades internacionais estão associadas a três assimetrias fundamentais: o elevadíssimo nível de concentração do progresso técnico nos países desenvolvidos; a maior vulnerabilidade macroeconômica dos países em desenvolvimento ante os choques externos, associada à limitação de instrumentos para minimizar os efeitos desses choques; o contraste entre a elevada mobilidade de capitais e a restrição dos deslocamentos internacionais de mão-de-obra, especialmente da menos qualificada.

As conseqüências do conjunto de políticas neoliberais implantadas na América Latina são bastante nefastas e vão muito mais além das crises econômicas conjunturais. Conforme destaca Soares (2001, p.2) a profundidade dessas conseqüências na América Latina guarda relação

> [...] com a superposição dessas medidas sobre uma herança estrutural extremamente heterogênea e desigual do ponto de vista social; dependente e periférica do ponto de vista econômico; e instável e autoritária do ponto de vista político-institucional.

No Brasil, cuja histórica dívida social assume proporções alarmantes, a gravidade desse quadro é ainda mais preocupante. A despeito de todo o alarde

acerca da expansão educacional ocorrida no país durante os últimos anos, a população urbana brasileira de 25 a 59 anos de idade ainda apresentava, em média, sete anos de estudo. De acordo com o Panorama Social da América Latina, elaborado pelo CEPAL, dentre 18 países latino-americanos selecionados, apenas a Guatemala (com média de 6,5 anos de estudo) possuía nível de escolaridade inferior ao do Brasil.

Tratando-se do rendimento domiciliar, o Brasil possuía o maior nível de concentração da América Latina, uma vez que o país detinha tanto a menor parcela de renda apropriada pelos 40% mais pobres (10,6%) quanto a maior parcela apropriada pelos 10% mais ricos (45,7%). Para se ter uma idéia desse nível de concentração, vale destacar que em nenhum dos demais países latino-americanos os 10% mais ricos detinham mais de 40,0% do rendimento total.

Em suma, as políticas implementadas na região não lograram êxito no sentido da inversão do histórico quadro de pobreza e iniqüidade que vem marcando a sociedade latino-americana nas últimas décadas, exigindo a discussão de um novo projeto de desenvolvimento e inserção externa, capaz de primar pelo atendimento das demandas sociais, resgate da soberania e construção de uma sociedade em consonância com os princípios da democracia e cidadania.

AS RAÍZES DA DESIGUALDADE E DA POBREZA NO BRASIL

Uma das características mais marcantes da sociedade brasileira é a desigualdade socioeconômica. Conforme destaca Kerstenetzky (2001), a desigualdade social é, no Brasil, um fenômeno tão arraigado que ganha foros de traço cultural. Com efeito, desde o seu passado colonial e escravocrata, passando pelo modelo de inserção do país no processo de expansão do capitalismo industrial, até os dias atuais, a concentração brutal da riqueza e a persistência das desigualdades sociais e regionais são os elementos mais evidentes da trajetória nacional.

Diante desse complexo contexto, a discussão sobre a desigualdade e pobreza no país não pode prescindir da consideração efetiva das causas estruturais que perpetuam as desigualdades sociais e fazem do Brasil um dos países mais assimétricos do mundo. Entretanto, urge deslocar o debate para além das costumeiras análises que limitam a problemática e o foco da discussão à desigualdade de renda (mais especificamente aos diferenciais de rendimento existentes no mercado de trabalho). Essa limitação analítica (não casual) contribui para a dissimulação das raízes estruturais da pobreza e é tão reiterada que passa a nem mais chocar, limitar ou surpreender. Dentro das modestas pretensões deste trabalho, pretende-se, a seguir, pontuar alguns elementos que permitam aprofundar essa discussão.

Em geral, os estudos sobre a distribuição de renda são elaborados com base em informações relativas aos rendimentos oriundos do trabalho – o que inclui os salários, o rendimento dos trabalhadores por conta-própria e o *pro*

labore dos empregadores. Vale ressaltar que tais informações representam apenas uma parcela da renda global da economia (rendimento pessoal), não permitindo análises da distribuição funcional da renda, que relaciona o que é apropriado pelos proprietários em forma de lucros, juros e aluguéis, e pelos trabalhadores em forma de salários.

No entanto, a nova metodologia do Sistema de Contas Nacionais do Brasil viabilizou a construção de uma série que permite analisar a composição do PIB pela ótica da renda durante a década passada, constituindo-se numa importante e diferenciada maneira de visualizar a distribuição da riqueza no país. Os dados da Tabela 1 mostram que a participação da remuneração dos empregados na renda caiu de 41,7%, em 1991, para 37,4% em 1999. Considerando-se apenas a participação dos salários na Renda Nacional, constata-se que a redução foi de 32,0% para 26,5%, respectivamente. O rendimento dos autônomos seguiu a mesma trajetória e também diminuiu sua participação (de 7,0% para 5,1%). Em contrapartida, a participação do Excedente Operacional Bruto (EOB), ou seja, da remuneração do capital sob a forma de lucros, aluguéis e juros, aumentou de 38,5% para 41,4% entre 1991 e 1999. Dado que as participações dos impostos e das contribuições cresceram ao longo do período, é possível inferir que o aumento do peso do EOB na renda ocorreu em detrimento da redução das participações dos salários e do rendimento dos autônomos.

O conjunto dessas informações também permite introduzir um novo elemento na discussão acerca do conteúdo da tão propagada melhoria na distribuição de renda ocorrida nos primeiros anos de implementação do Plano Real. Considerando-se a distribuição funcional da renda nos "anos de ouro" do Real, ou seja, durante o período de 1995 a 1997, observa-se que a participação dos salários se reduz sistematicamente ano após ano; (de 32,0% em 1994, para 29,6% em 1995; 28,8% em 1996 e, finalmente, 27,4% em 1997). Por outro lado, o EOB aumenta sua participação ininterruptamente durante o mesmo período.

Tabela 1

Componentes do produto interno bruto sob a ótica da renda Brasil, 1991-1999

Componentes do PIB	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Remuneração dos empregados	41,7	43,5	45,1	40,1	38,3	38,5	36,9	36,5	37,4
Salários	32,0	34,6	35,9	32,0	29,6	28,8	27,4	26,9	26,5
Contrib. sociais efetivas	5,5	5,5	5,8	4,6	4,7	5,8	5,6	5,5	6,2
Contrib. sociais imputadas	4,2	3,4	3,4	3,5	4,0	3,9	3,9	4,1	4,7
Rendimento de autônomos	7,0	6,3	6,3	5,7	5,9	5,7	5,7	5,5	5,1
Excedente Operacional Bruto	38,5	38,0	35,4	38,4	40,3	41,0	42,9	44,0	41,4
Impostos líquidos de subsídios sobre a produção e importação	12,9	12,2	13,2	15,8	15,6	14,8	14,6	14,0	16,0
Total	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: IBGE - Diretoria de Pesquisas, Departamento de Contas Nacionais.

De posse dessas análises é possível extrair duas conclusões principais. Primeiramente, o fato de que o modelo econômico implementado no Brasil durante a década de 90 vem favorecendo ainda mais os ganhos do capital em detrimento dos rendimentos do trabalho. Em segundo lugar, elucida que a tão disseminada distribuição de renda do Plano Real, mesmo nos primeiros anos de sua implementação, refere-se exclusivamente ao movimento redistributivo ocorrido nos rendimentos do trabalho – sobretudo pela significativa redução do imposto inflacionário (que favoreceu as classes menos abastadas) e pela *âncora* salarial que prejudicou os empregados assalariados – uma vez que do ponto de vista da distribuição funcional da renda a participação da massa salarial contraiu-se *vis à vis* um aumento da remuneração do capital. Diante desse contexto, a distribuição funcional da renda brasileira continua com seu histórico viés anti-salarial.

Infelizmente, a informação sobre a composição do EOB não é disponibilizada de forma desagregada, o que não permite uma análise mais aprofundada das parcelas dos juros, aluguéis e lucros que o compõem. No entanto, uma simples análise da política econômica adotada no país durante a década de 90, destituída da usual tecnocracia governista, conjugada com a utilização de algumas informações indiretas (as quais os apóstatas e defensores brasileiros do neoliberalismo jamais mencionam), leva a crer que o aumento da participação do EOB na Renda Nacional vem favorecendo as grandes empresas e instituições financeiras.

A manutenção da política de juros elevadíssimos, a concentração de recursos no setor financeiro, decorrentes das operações do PROER ocorridas desde 1995, o processo *lesa pátria* de privatizações das empresas estatais – viabilizado pelo financiamento, a taxas de juros baixas, concedido pelas instituições oficiais a grupos privados – conjugados com diversas outras modalidades de benesses, e a desvalorização cambial pós-eleitoral ocorrida em janeiro de 1999, dentre outros fatores que fogem ao escopo deste trabalho, indubitavelmente propiciaram uma canalização significativa de recursos para os grandes conglomerados empresariais e financeiros atuantes no país.

Com base num estudo realizado pelo DIEESE[2], os lucros dos bancos privados selecionados apresentaram uma vertiginosa expansão de 162,0% de 1996 a 2000, perfazendo um montante acumulado de R$ 16,6 bilhões em apenas cinco anos. Esses resultados sugerem patamares médios de rentabilidade expressivamente superiores aos de outros setores da economia. De fato, segundo as informações da Declaração de Informações Econômico-Fiscais da Pessoa Jurídica 1999 (DIPJ 1999), as entidades financeiras correspondiam a apenas 1,0% das empresas declarantes pelo regime do Lucro Real[3], mas

[2] Ver DIEESE – Linha Bancários (2001). Lucros elevados, reajustes baixos: a contribuição dos banqueiros à concentração de renda.

[3] A tributação com base no Lucro Real constitui a regra geral de cálculo e declaração do imposto de renda, estando disponível para todos os contribuintes. Entretanto, por ser obrigatório para empresas com faturamento acima de R$ 24 milhões, é a modalidade que concentra as grandes empresas, além dos bancos e demais instituições financeiras.

respondiam por 16,8% da receita bruta total declarada no ano de 1998. Além disso, as entidades financeiras apresentaram uma receita bruta média dezenove vezes maior que a calculada para o regime das Pessoas Jurídicas em Geral (R$ 4,73 milhões para as PJ em Geral contra R$ 90,75 milhões para as Financeiras[4]).

Outra informação disponibilizada pela DIPJ, que não deixa qualquer dúvida acerca dos maiores níveis de rentabilidade das entidades financeiras em relação aos demais setores produtivos, é a distribuição dos declarantes e receita por setor de atividade econômica, explicitadas na Tabela 2. Enquanto que a receita média do setor industrial foi de R$ 1,46 milhão e as dos setores de comércio, serviços e agropecuária situaram-se em torno de R$ 0,30 milhão, a receita média das empresas de intermediação financeira foi de R$ 28,8 milhões, isto é, foi cerca de 20 vezes superior em relação à indústria, por volta de 100 vezes maior que a dos demais setores e 56 vezes acima da média correspondente ao conjunto das empresas de todos os setores da economia.

Ainda com base no estudo da Secretaria da Receita Federal (SRF), comparando os dados relativos da declaração de 1999 com os referentes ao ano de 1998, observam-se um aumento da participação do setor financeiro, que passou de 13,0% da receita gerada total para 17,0%, e uma queda nas participações dos setores industrial e comercial, que caíram de 41,5% e 29% para 38,7% e 27,5%, respectivamente.

Tabela 2

Número de empresas contribuintes e receita por setor de atividade econômica DIPJ - Brasil, 1998

Setores de Atividade Econômica	Número de Empresas	Receita (R$ Milhões)	Receita Média (R$ Milhões)
Indústria	380.733	555.333,68	1,46
Comércio	1.620.133	394.882,94	0,24
Serviços	779.120	232.950,14	0,30
Intermediação Financeira	8.502	244.870,97	28,80
Agropecuária	19.590	5.944,72	0,30
Total	**2.808.078**	**1.433.982,44**	**0,51**

Fonte: SRF/Sistema SGT 1999.

Uma vez que o impacto socioeconômico do ponto de vista da geração de empregos é ínfimo[5], a bonança do setor financeiro poderia contribuir para o desenvolvimento do país se, ao menos, cumprisse uma de suas funções clás-

[4] Mesmo considerando-se apenas PJ em Geral com faturamento acima de R$ 10 milhões (que seriam as passíveis de comparação com as Financeiras), a média dessas empresas chega a R$ 64,6 milhões, sendo ainda inferior em cerca de um terço ao faturamento médio das Financeiras.

[5] De acordo com as informações do Sistema de Contas Nacionais referentes ao ano de 1998, o setor de Instituições Financeiras, apesar de gerar 6,5% do PIB nacional, respondia por apenas 1,3% da população ocupada no país. Ademais, a produtividade do trabalho (razão entre o PIB e o pessoal ocupado) no setor financeiro era de R$ 69 milhões, enquanto que para o conjunto da economia era de R$ 13,5 milhões.

sicas: o financiamento da produção. No entanto, isso não vem ocorrendo. Após a expansão do crédito ocorrida no início do Plano Real, o sistema financeiro vem reduzindo a disponibilidade de empréstimos. De acordo com a Associação Nacional de Executivos de Finanças e Contabilidade (Anefac), o total das operações de crédito no sistema financeiro nacional não ultrapassa 27,0% do PIB (O GLOBO, 26/05/2002). No Chile, por exemplo, essa proporção alcança 66,0%, e em países emergentes, como Tailândia ou China, alcança cerca de 100,0%. Vale ressaltar ainda a contradição de que o crédito mingua apesar da manutenção das elevadas taxas dos *spreads*[6] bancários para "cobrir os riscos do sistema". No primeiro semestre de 2001, por exemplo, a taxa geral do *spread* atingiu 43%.

Outro elemento que contribui para a concentração da renda é a forma pelo qual as instituições financeiras oficiais vêm atuando ao financiar (com juros subsidiados) os setores produtivos com o intuito de "desenvolver do país". Esse tipo de fomento e o volume de recursos financiados são bastante divulgados pela publicidade governamental, conforme demonstra a entrevista concedida pelo Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, ao Jornal *Gazeta Mercantil* em 19 de junho de 1997. Ao ser perguntado sobre "quais os setores que o BNDES está reestruturando", o presidente respondeu:

> O BNDES está fazendo isso no setor têxtil, nos setores de calçados e de autopeças. A filosofia do BNDES mudou. Qual era a filosofia do BNDES? Na época, estava certa a política que permitiu o salto do período do presidente Ernesto Geisel, uma política de concentração de recursos na mão de poucos empresários, que eram os únicos capazes de criar a indústria de bens de capital, a petroquímica, e de fazer avançar a siderurgia, de dar um salto. Isso foi feito. O BNDES emprestava a juros subsidiados e, com isso, foi possível montar essas indústrias. **Agora o BNDES mudou de filosofia. Está emprestando para os médios e pequenos**. Isso é muito importante. Está emprestando com juros subsidiados (Brasil, 1997: 4, Grifos nossos).

No entanto, saindo do discurso para a prática, durante o mesmo ano de concessão dessa entrevista (1997), cerca de 85,5% do desembolso do Sistema BNDES foi direcionado para as grandes empresas, enquanto que as micro, pequenas e médias empresas participaram com apenas 6,3% do total. Considerando-se o montante total desembolsado pelo BNDES durante o período compreendido entre o ano de 1996 e o primeiro trimestre de 2000, observa-se que, dos R$ 105,7 bilhões envolvidos nas operações de crédito, 80,4% foram absorvidos pelas grandes empresas e apenas 10,2% pelas micro, pequenas e médias empresas, conforme Tabela 3.

Apesar dos conhecidos e corriqueiros casos de sonegação fiscal[7] – que subestimam enormemente a situação real – as informações acerca do perfil

[6] De maneira simples e descomplicando o *economês*, o *spread* bancário nada mais é do que a diferença entre o custo de captação e o de aplicação dos recursos financeiros.

[7] Uma pioneira operação conjunta da Receita Federal, Polícia Federal, Ministério Público e Banco Central acaba de identificar 2.787 sonegadores, que remeteram ilegalmente para o exterior cerca de R$ 1,2 bilhão entre 1996 e 1998. No entanto, ainda falta identificar os responsáveis pela remessa de outros R$ 3,6 bilhões que teriam sido enviados para fora do país por pessoas físicas e jurídicas (*O Globo*, 05/05/2002).

Tabela 3

Desembolso do Sistema BNDES por porte de empresa Brasil, 1995 a 2000		
Porte de Empresa	**Valor (R$ milhões)****	**%**
Micro e Pequena*	6.430,7	6,1
Média	4.319,0	4,1
Grande	84.986,3	80,4
Outros	9.991,0	9,4
Total	**105.727,0**	**100,0**

Fonte: BNDES *apud* Suplicy (2000)
* Inclui empresas catalogadas no BNDES como micro ou pequena e setor agrícola.
** Valores em R$ de abril/2000.

dos declarantes do imposto de renda (pessoa física) se constituem também num outro importante instrumento de visualização e aferição das desigualdades brasileiras.

Segundo as informações da SRF, em 1999, cerca de 4,77 milhões de declarantes auferiam renda mensal de até mil reais. Apesar de representarem 43,2% do total de declarantes esse contingente abarcava apenas 22,7% do patrimônio declarado, conforme Tabela 4. Por outro lado, somente um exíguo percentual de 0,9% dos contribuintes auferia renda mensal superior a dez mil reais e respondia por 15,2% da riqueza patrimonial. Ao agregarem-se as quatro maiores classes de renda mensal é possível constatar que apenas 4,8% dos contribuintes ganhavam acima de cinco mil reais mensais e detinham cerca de 29,5% do patrimônio declarado.

Tabela 4

Distribuição do patrimônio por classes de renda mensal Imposto de Renda Pessoa Física - Brasil, 1999				
Classes de Renda Mensal	**Número de Declarantes**	**Patrimônio (R$ milhões)**	**% Patrimônio**	**% Declarantes**
Até R$ 1.000	4.773.341	224.104.044,90	22,7	43,2
De R$ 1.000 até R$ 1.500	2.651.296	148.361.964,95	15,0	24,0
De R$ 1.500 até R$ 2.000	1.138.021	78.696.625,58	8,0	10,3
De R$ 2.000 até R$ 2.500	691.497	60.778.665,29	6,2	6,3
De R$ 2.500 até R$ 3.000	444.627	50.520.156,62	5,1	4,0
De R$ 3.000 até R$ 4.000	529.908	75.267.210,03	7,6	4,8
De R$ 4.000 até R$ 5.000	294.564	58.528.426,43	5,9	2,7
De R$ 5.000 até R$ 6.000	174.597	43.929.330,73	4,5	1,6
De R$ 6.000 até R$ 8.000	170.489	59.182.320,30	6,0	1,5
De R$ 8.000 até R$ 10.000	78.517	36.967.414,69	3,7	0,7
Acima de R$ 10.000	103.215	149.688.509,79	15,2	0,9
Total	**11.050.07**	**986.024.669,30**	**100,0**	**100,0**

Fonte: Secretaria da Receita Federal - IRPF Perfil do Declarante 1999.

Outra importante perspectiva de análise da brutal concentração de riqueza no país, é a que se relaciona à propriedade da terra. Após quatro séculos e meio do processo de monopolização territorial e formação do latifúndio,

inaugurado com as capitanias hereditárias e preservado, em sua versão pós-colonial, pela Lei de Terras de 1850, o grau de concentração da propriedade agrária no Brasil atinge níveis alarmantes (MERCADANTE, 1999).

Segundo os dados do INCRA, explicitados na Tabela 5, é possível constatar que em 1998, cerca de 2,2 milhões de imóveis rurais foram classificados como minifúndio. Apesar de corresponderem a 61,7% do total de imóveis existentes no país, os minifúndios ocupavam apenas 7,5% da área (cerca de 31 milhões de hectares). Por outro lado, apenas 82 mil imóveis (2,9% do total) entre os que foram classificados com grandes propriedades ocupavam uma área de 238 milhões de hectares – cerca de 57,5% da área total. Confrontando essas informações com aquelas referentes ao ano de 1992, é possível constatar que, durante a década de 90, a concentração fundiária permaneceu inalterada.

Tabela 5

Estrutura agrária brasileira, 1992 e 1998

Classificação	1992				1998			
	Total de imóveis		Área Total		Total de imóveis		Área Total	
	Número	%	(mil ha)	%	Número	%	(mil ha)	%
Minifúndio	1.772.870	60,6	24.036	7,8	2.214.983	61,7	30.967	7,5
Pequena Propriedade	821.003	28,1	49.570	16,0	968.072	27,0	61.158	14,7
Média Propriedade	235.904	8,1	62.340	20,1	286.111	8,0	79.808	19,2
Grande Propriedade	82.316	2,8	171.512	55,3	104.744	2,9	238.337	57,4
Outras	12.111	0,4	2.570	0,8	14.057	0,4	5.299	1,3
Total	**2.924.204**	**100,0**	**310.028**	**100,0**	**3.587.967**	**100,0**	**415.569**	**100,0**

Fonte: INCRA
Notas:
Minifúndio – o imóvel rural com área inferior a um módulo fiscal.
Pequena Propriedade – imóvel rural de área compreendida entre um e quatro módulos fiscais.
Grande Propriedade – imóvel rural de área superior a 15 módulos fiscais.
Módulo Fiscal – unidade de medida expressa em hectares, fixada para cada município considerando-se os seguintes fatores: a) tipo de exploração predominante, b) renda obtida com essa exploração, c) outras explorações existentes, d) conceito de propriedade familiar.

Apesar de as peças publicitárias do governo federal afirmarem que durante os últimos oito anos o número de desapropriações de terras devolutas e de famílias assentadas[8] suplanta o realizado em todo o restante do período republicano, o índice de Gini fundiário atesta que a perversa estrutura fundiária brasileira continua no mesmo nível da década de 60 do século XX, tendo, inclusive, aumentado durante os anos 1990, ao passar de 0,831 para 0,843 entre 1992 e 1998, período no qual está incluído o primeiro mandado do governo atual.

Essa perversa estrutura agrária, que possui raízes históricas, conforme mencionado anteriormente, foi agravada pelo modelo de desenvolvimento do capitalismo na agricultura brasileira a partir da década de 60. Esse processo de pene-

[8] Segundo o INCRA, 400 mil famílias foram assentadas entre o ano de 1995 e o primeiro semestre de 2000. Essas estatísticas vêm sendo veementemente contestadas por diversos movimentos sociais, principalmente pelo Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra (MST).

tração capitalista no campo se deu através da "via prussiana", que se caracteriza pela transição da grande propriedade improdutiva para a grande empresa capitalista e pela exclusão da maioria das pequenas e médias propriedades. Tal processo se caracterizou pela manutenção dos latifúndios, que foram tecnificados e modernizados, transformados em grandes propriedades e explorações capitalistas, as quais passaram a empregar trabalho assalariado e a ter no lucro o maior objetivo de sua produção (FILGUEIRAS, 1992).

Indubitavelmente esse modelo de desenvolvimento do capitalismo na agricultura terminou engendrando também uma brutal concentração da propriedade do capital, com significativas repercussões sobre a apropriação da renda gerada no setor rural. As informações disponibilizadas por um estudo sobre o perfil da agricultura familiar no país – executado no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO – com base nos dados do Censo Agropecuário do IBGE de 1995/96, possibilitam visualizar tal processo de concentração de riqueza.

De acordo com a metodologia[9] adotada pelo INCRA/FAO, 85,2% dos estabelecimentos agropecuários brasileiros foram considerados do tipo familiar, ocupavam cerca de 30,0% da área total e respondiam por 38,0% do Valor Bruto da Produção (VBP). Já os estabelecimentos patronais, apesar de representarem apenas 11,4% do total, ocupavam 67,9% da área e apropriavam-se de 61,0% do VBP, conforme Tabela 6. Tratando-se da geração de oportunidades de trabalho, enquanto que nos estabelecimentos familiares eram necessários 7,8 hectares para ocupar uma pessoa, nos estabelecimentos patronais eram necessários 67,5 hectares.

Tabela 6

Número de estabelecimentos, área e valor bruto da produção segundo as categorias Brasil, 1995/96

Categorias	Estabelecimentos		Área Total		Valor Bruto da Produção	
	Número	%	Hectares	%	1.000 Reais	%
TOTAL	4.859.864	100,0	353.611.242	100,0	47.796.469	100,0
Total Familiar	4.139.369	85,2	107.768.450	30,5	18.117.725	37,9
Patronal	554.501	11,4	240.042.122	67,9	29.139.850	61,0
Instituições Religiosas	7.143	0,1	262.817	0,1	72.327,0	0,2
Entidades Públicas	158.719	3,3	5.529.574	1,6	465.608	1
Não-identificado	132	0	8.280	0	960	0

Fonte: IBGE – Censo Agropecuário 1995/96
Elaboração: FAO/INCRA

Cabe fazer ainda uma breve menção ao perfil do uso econômico da terra no Brasil. Segundo o Censo Agropecuário 1995/96, cerca de 186 milhões de hectares (57,7% da área total) eram destinados à exploração da pecuária. Conforme destaca Pádua (1999), essa desproporcionalidade da pecuária –

[9] O universo familiar foi caracterizado pelos estabelecimentos que atendiam, simultaneamente, às seguintes condições: a direção dos trabalhos do estabelecimento era exercida pelo produtor; o trabalho familiar era superior ao trabalho contratado. Adicionalmente, foi estabelecida uma área máxima regional como limite superior para a área total dos estabelecimentos familiares. (INCRA/FAO, 2000).

atividade em sua maior parte extensiva – tem sido um tradicional instrumento de apropriação fácil de terra no país, especialmente para os latifúndios. Ademais, essa atividade é a que demanda maior quantidade de área para gerar um posto de trabalho – cerca de 38,5 hectares – enquanto que nas lavouras temporárias e permanentes eram necessários 9 e 7 hectares respectivamente. O censo agropecuário também revelou que o país possuía 16,3 milhões de hectares de terras produtivas não-utilizadas.

O conjunto dessas análises reflete que tanto a pobreza quanto o nível de desigualdade prevalecente no país não são provenientes da escassez de recursos e sim de processos históricos concentradores. Diante desse complexo contexto, urge transcender as habituais e superficiais análises da distribuição da renda no Brasil e, de fato, aprofundar a questão da concentração da riqueza. No âmbito dessa questão, Gonçalves (1999) chama a atenção para o fato de que a distribuição de renda não pode ser separada da distribuição de riqueza. O quadro geral dessa violenta concentração da riqueza é sintetizado por esse autor, que levantou contundentes e reveladoras informações e considera a apropriação da riqueza no Brasil a partir de diversas modalidades de ativos:

> Quatrocentas mil famílias, pouco mais de 1,5 milhão de pessoas, controlam cerca de 20% da renda nacional e mais da metade do estoque de riqueza nacional. Considerando um PIB de US$ 800 bilhões e um estoque líquido de riqueza privada de US$ 2 trilhões, as elites brasileiras controlam uma renda anual da ordem de US$ 160 bilhões e uma riqueza de US$ 1,1 trilhão, o que corresponde a uma renda familiar anual média de US$ 400 mil e a uma riqueza familiar média de US$ 2,7 milhões. O restante 99% da população brasileira (39,6 milhões de famílias ou 158 milhões de pessoas) responde por uma renda familiar anual média de US$ 16.000 e uma riqueza familiar média de US$ 24.000**. Assim, a renda média das elites é 25 vezes maior do que a renda média do restante da população e a riqueza média das elites é 110 vezes maior do que a riqueza média do restante da população brasileira. Para comparar, vale mencionar que nos Estados Unidos as proporções correspondentes (elite econômica versus restante da população) são de 9 para a renda e 35 para a riqueza**[10] (GONÇALVES, 1999: 45-46. Grifos nosso).

Com base nesses dados, Gonçalves (1999) conclui que o problema da distribuição da riqueza no Brasil precede o da distribuição da renda.

Por outro lado, a problemática da iníqua distribuição da renda e da riqueza é agravada pelo caráter regressivo do sistema tributário nacional. A estrutura tributária brasileira é predominantemente alicerçada sobre a transação de bens e serviços, ou seja, via impostos indiretos. Mercadante (1999) destaca que em 1998 a carga tributária sobre o consumo alcançou 41,0%, enquanto a incidente sobre o capital foi de apenas 24,0%[11].

[10] Vale lembrar que os Estados Unidos estão longe de serem paradigmáticos em termos de distribuição eqüitativa da riqueza.

[11] Nos países da OCDE, a situação é inversa: em 1990, os bens de consumo representavam 30,0% da arrecadação total e a tributação sobre os lucros e rendimentos chegava a mais de 38,0% (MERCADANTE, 1999).

Indubitavelmente, essa regressividade do sistema tributário exerce um impacto negativo mais forte sobre a população pauperizada. Segundo estudo realizado por Magalhães et al. (2001), com base nos dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF) 1995-96 do IBGE, a carga fiscal que incide sobre os alimentos encontra-se na faixa de 14,1%, considerando-se a média do total dos grandes centros urbanos pesquisados pela POF. Considerando que nas famílias menos abastadas o peso do dispêndio alimentar corresponde a uma parcela extremamente significativa do gasto total, tal nível de tributação exerce um efeito bastante nefasto sobre a "qualidade" de vida das mesmas. Além de afetar as famílias mais vulneráveis, a estrutura tributária acentua a desigualdade na medida em que o peso dos tributos no orçamento daquelas situadas nos estratos de renda mais baixos é superior ao das detentoras de níveis mais elevados de renda[12].

POBREZA E DESIGUALDADE: DISSOCIAÇÃO E DISSIMULAÇÃO DO DEBATE

A questão da pobreza é de natureza bastante complexa e multidimensional. A sua própria definição não é consensual e apresenta distintos significados. Spicker (*apud* FERES e MANCERO, 2001) identifica pelo menos onze possíveis formas de interpretar essa palavra: necessidade, *estándar* de vida, insuficiência de recursos, carência de segurança básica, falta de titularidades, privação múltipla, exclusão, desigualdade, classe, dependência e padecimento inaceitável.

Ainda que a medição da pobreza possa ser baseada em qualquer um desses conceitos (ou até mesmo em diversos outros), a maioria dos estudos econômica sobre pobreza possui um viés bem definido e tem centrado o foco quase que exclusivamente nos conceitos "necessidade", "*estándar* de vida" e "insuficiência de recursos" (FERES e MANCERO, 2001).

Independentemente da variada gama de indicadores, critérios e metodologias que possam ser utilizadas na identificação da pobreza, a maioria delas é oriunda de dois enfoques básicos (absoluto e relativo) que vêm norteando os diversos estudos. Segundo Spicker (*apud* FERES e MANCERO, 2001) a diferença entre absoluto e relativo não estaria na definição de pobreza e sim nas "interpretações da maneira pela qual se formam socialmente as necessidades". No enfoque "absoluto", as necessidades independem da riqueza dos demais e não as satisfazer revela uma condição de pobreza em qualquer contexto. Por outro lado, no enfoque "relativo" sustenta-se que as necessidades surgem a partir da comparação com os demais e que a condição de pobreza depende do nível geral de riqueza – daí a crítica ao uso de linhas de pobreza "absolutas", que não incorporam adequadamente os crescentes requerimentos sociais.

[12] Para as famílias com renda média mensal de até dois salários mínimos, o peso dos tributos indiretos pagos nos produtos da cesta alimentar representam cerca de 7,0% a 8,0% do rendimento familiar *per capita*, nos centros urbanos abrangidos pela POF. Já entre as famílias com renda média superior a trinta salários mínimos, os tributos pagos na cesta alimentar não chegam a representar 0,5% da renda familiar *per capita* (MAGALHÃES et al, 2001).

Diante desse contexto, existem diversas metodologias e indicadores voltados para a identificação dos pobres: nível de rendimento e de consumo, rendimento *per capita*, rendimento ajustado por "escalas de equivalência", proporção de gastos com alimentos, indicadores nutricionais, métodos antropométricos, linhas de pobreza baseadas em consumo calórico ou no custo das necessidades básicas, método das necessidades básicas insatisfeitas, índices de desenvolvimento humano e pobreza humana, dentre outros[13].

Obviamente, foge ao escopo do presente trabalho discutir as vantagens e limitações dessas diversas metodologias, mas, ainda assim, é necessário compreender alguns processos e o padrão predominante de utilização de algumas delas. Salama e Destremau (1999) enfatizam que, longe de serem neutros, os indicadores de pobreza refletem, na escolha dos critérios e dos patamares, a definição dada à pobreza, o julgamento de valor projetado sobre ela e sobre os pobres, o quadro filosófico, ético e ideológico no qual a operação se inscreve e, forçosamente, a organização, a instituição, o interventor ou outros prescritores que executam o projeto.

É exatamente a partir dessa prerrogativa que devem ser apreendidas as diversas abordagens, concepções, estudos e análises do discurso hegemônico prevalecente acerca da questão da pobreza e desigualdade no Brasil:

> Desde o início da década de 80, o discurso econômico dominante tem aumentado sua influência nas instituições de pesquisa em todo o mundo: a análise crítica é fortemente desestimulada; a realidade econômica deve ser vista através de um único conjunto de relações econômicas fictícias, cuja finalidade é dissimular as manifestações do sistema econômico global. Estudiosos das principais correntes econômicas produzem teoria sem fatos ("teoria pura") e fatos sem teoria ("economia aplicada").[...] **Esse dogma neoliberal "oficial" também cria seu próprio "contraparadigma"**, **incorporando um discurso altamente moral e ético, que se concentra no "desenvolvimento sustentável" e na "diminuição da pobreza"**, **ao mesmo tempo em que se distorcem e "disfarça" as questões políticas referentes à pobreza**, à proteção do meio ambiente e aos direitos sociais das mulheres. Essa "contra-ideologia" raramente desafia as prescrições da política neoliberal. Ela se desenvolve paralelamente e em harmonia com o dogma neoliberal oficial, e não em oposição a ele (CHOSSUDOVSKY, 2000: 34-35. Grifos nosso).

Mendonça e Souto de Oliveira (2001) elucidam que, afinada com o projeto neoliberal, a representação da pobreza, ao ser associada predominantemente à pobreza absoluta e à insuficiência de renda do indivíduo para o atendimento de mínimos necessários à sobrevivência, sofre uma dupla redução. Desse modo, descolou-se da produção, pondo em seu lugar o "império do consumidor" e seu respectivo poder de compra. Os autores também enfatizam que, no processo de afirmação e legitimação do novo paradigma, desempenharam um papel fundamental alguns trabalhos (principalmente na esfera do planejamento estatal) voltados para a incorporação de metodologias de

[13] Para maiores detalhes ver Feres e Mancero (2001).

construção de indicadores sobre pobreza, que podem ser classificados em dois grupos:

> O primeiro – *indicadores de pobreza absoluta por insuficiência de renda* – engloba linhas de pobreza elaboradas a partir de metodologias cruzando requerimentos alimentares e outras necessidades básicas [...] ou a partir de fração do valor do salário mínimo [...]. O segundo – *indicadores de pobreza absoluta por* carências *básicas de bens e serviços coletivos* – engloba índices de síntese ou combinações de alguns indicadores sociais aos de renda, procurando retratar o nível de acesso da população a bens e serviços coletivos (saúde, educação, saneamento, entre outros) (MENDONÇA e SOUTO DE OLIVEIRA, 2001: 95).

Nesse contexto do ideário do "império do consumidor" das metodologias adotadas para mensuração da pobreza é que se baseia, por exemplo, a concepção de pobreza do Banco Mundial. Sua premissa é que o mercado, livre de intervenções e funcionando livremente em busca de sua eficiência máxima, assegura o crescimento econômico que, por sua vez, tende a absorver a pobreza. Diante dessa concepção liberal e mercantil, a pobreza é mensurada a partir da capacidade de consumo em função de um patamar mínimo de renda estabelecido que seja capaz de garantir os requisitos mínimos de "sobrevivência". Sendo assim, segundo o Banco Mundial, é considerada *pobre* a parcela da população que "sobrevive" com menos de US$ 2,00 ou US$1,00 por dia. Pelo primeiro critério, 22,0% da população brasileira é considerada pobre, enquanto pelo segundo, cerca de 9,0%, segundo o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001.

Com uma mescla de profundidade e simplicidade que lhe é peculiar, Sen (2001) discute a questão da concepção da pobreza em termos de baixa renda:

> Considerem-se duas pessoas 1 e 2 – 1 tem um nível de renda algo mais baixo do que 2. Mas 2 tem um problema real e necessita usar um equipamento de diálise que custa muito caro, e ela também tem uma vida muito mais empobrecida do que a pessoa 1. Qual das duas é a mais pobre – a pessoa 1, devido a sua renda mais baixa, ou a pessoa 2, por ter seu "conjunto capacitário" mais limitado? A pergunta pode soar como puramente semântica. Poderia até mesmo ser tentador assumir a perspectiva de que não importa de forma alguma quem chamamos de "o mais pobre", contanto que definamos nossos termos com suficiente clareza. Essa porção de "nominalismo" filosófico de fato faz algum sentido, mas também continua sendo verdade que "a pobreza" é um problema importante de avaliação na maioria das sociedades, e como identificamos a pobreza é um assunto com certa gravidade prática nos contextos em que perguntas desse tipo são feitas (SEN, 2001: 169-170).

Ainda no âmbito dessa questão, Sen (2001: 70) também chama a atenção para o fato de que "embora o termo pobreza seja usado de modos bastante diferentes, existem algumas associações claras que restringem a natureza do conceito, e não estamos inteiramente livres para caracterizar a pobreza de qualquer modo que nos agrade". Nessa vertente, Sen (2000) introduz a perspectiva da pobreza como privação de capacidades em vez de meramente como baixo nível de renda, que se constitui no critério tradicional de identificação da pobreza. Tal perspectiva não envolve nenhuma negação de que um baixo nível de renda é uma das causas principais da pobreza, pois a

insuficiência de renda pode ser uma razão primordial da privação de capacidades de uma pessoa. Na visão do autor, os argumentos em favor da abordagem da pobreza como privação de capacidades são os seguintes:

> I - A pobreza pode sensatamente ser identificada em termos de privação de capacidades; a abordagem concentra-se em privações que são *intrinsecamente* importantes (em contraste com a renda baixa, que é importante apenas *instrumentalmente*).
>
> II - Existem *outras* influências sobre a privação das capacidades – e, portanto, sobre a pobreza real – além do baixo nível de renda (a renda não é o único instrumento de geração de capacidades).
>
> III - A relação instrumental entre baixa renda e baixa capacidade é variável entre comunidades e até mesmo entre famílias e indivíduos (o impacto da renda sobre as capacidades é contingente e condicional) (SEN, 2000: 109-110).

O terceiro argumento levantado por Sen é particularmente importante para um país como o Brasil, marcado pela existência de severas desigualdades regionais e pessoais.

Outro problema recorrente nas abordagens é a dissociação velada que é feita entre pobreza e desigualdade. Ao analisar diversos trabalhos[14] que versam sobre a mensuração e problemática da pobreza, Mendonça e Souto de Oliveira (2001) concluíram que, na maioria deles, omitiu-se a questão da desigualdade social. Ademais, analisando os estudos mais recentes[15], os autores destacam que, apesar de a questão da desigualdade ser retomada, o argumento prevalecente é o de que a desigualdade consiste no determinante principal da pobreza. Conforme ressaltado com precisão por Mendonça e Souto de Oliveira (2001: 95) a problemática reside no fato de que "ao operacionalizarem os conceitos, porém, tratam a pobreza como **insuficiência de renda**, reduzem a desigualdade à **desigualdade de renda** e recorrem aos mesmos procedimentos dos demais autores" (Grifos dos autores).

Com efeito, essa questão continua recorrente:

> La desigualdad se entiende de diferentes maneras por gente diferente: es sujeto de debate si la desigualdad debe incluir conceptos éticos, como el deseo de un sistema particular de incentivos o si simplemente significa diferencias en ingresos. ***Aquí vamos a entender el concepto de desigualdad como la dispersión de una distribución, sea del ingreso, como del consumo o de algún otro indicador de bienestar*** *o atributo de una población* (BANCO MUNDIAL, 2000).
> La reducción de la pobreza, el objetivo primordial del Banco Mundial, toma lugar en un proceso más amplio de dinámicas distribucionales. Es obvio que la pobreza y la desigualdad están fuertemente relacionadas: dado un ingreso medio, cuanto más desigual es la distribución del ingreso, mayor será el porcentaje de la población que vive en pobreza. (id)

[14] Tolosa (1993), Albuquerque e Villella (1993) e Pereira (1993), *apud* Mendonça e Souto de Oliveira (2001).

[15] Barros e Mendonça (1996 e 1999), Barros, Henriques e Mendonça (2000a e 2000b), entre outros, apud Mendonça e Souto de Oliveira (2001).

Sen (2000) também pontua essa problemática, chamando a atenção para o fato de que, em boa parte dos trabalhos de economistas, a importância relativa que se atribui à desigualdade se dá em uma esfera muito restrita, a da desigualdade de renda:

> Essa limitação tem o efeito de contribuir para que se negligenciem outros modos de ver a desigualdade e a equidade, modos que influenciam de maneira muito mais abrangente a elaboração das políticas econômicas. **Os debates sobre políticas realmente têm sido distorcidos pela ênfase excessiva dada à pobreza e à desigualdade medidas pela renda, em detrimento das privações relacionadas a outras variáveis como desemprego, doença, baixo nível de instrução e exclusão social**. Lamentavelmente, a identificação de desigualdade econômica com desigualdade de renda é muito comum em economia, e as duas muitas vezes são efetivamente consideradas a mesma coisa (SEN, 2000: 131-132. Grifos nosso).

Esse processo de dissociação entre pobreza e desigualdade permite estabelecer o que Mendonça e Souto de Oliveira (2001) denominam de *autonomização da pobreza como objeto de análise*:

> Restringindo-se à esfera da distribuição/consumo (de bens privados e coletivos), as linhas de pobreza mascaram a heterogeneidade das inserções ocupacionais precárias dos pobres, mormente na atualidade, quando se "flexibilizam" as formas de contratação da força de trabalho no país, bem como a diferenciação de acesso aos direitos da cidadania e da justiça social (MENDONÇA e SOUTO DE OLIVEIRA, 2001:95).

Outro ponto destacado pelos autores é que em diversos trabalhos a desigualdade é medida comparando-se a renda dos pobres e não-pobres e apontando-se, posteriormente, o valor a ser transferido dos segundos para os primeiros. Entretanto, os valores das linhas de pobreza que delimitam essas subpopulações são bastante ínfimos.

Soares (2001) destaca que o valor da "linha divisória" que separa os "pobres" dos não-pobres é o aspecto mais controvertido na mensuração da pobreza absoluta. Cada definição e metodologia produzirão um resultado diverso, mais ou menos "otimista" sobre a melhoria da pobreza:

> Estabelecido o valor dessa "linha divisória", resta saber o que ela efetivamente representa em termos de "potencial de consumo" por parte dos pobres. **Achar, por exemplo, que com um quarto, meio ou até um salário mínimo**, mesmo "em tempos de estabilidade", **o pobre poderá atender suas "necessidades básicas** no âmbito do consumo privado" **é, no mínimo, de uma total "frieza estatística**" (SOARES, 2001: 8. Grifos nosso).

Os recentes estudos realizados sobre a pobreza e a fome no país ilustram bem esse contexto. O *mapa do fim da fome* elaborado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e divulgado em julho de 2001 estimou em 50 milhões o contingente de miseráveis existentes no país (cerca de 29,3% da população brasileira). Segundo a metodologia do estudo, baseado nos dados da PNAD de 1999, esse é o contingente de brasileiros que vivem com uma renda mensal *per capita* inferior a R$ 80,00 – valor mínimo individual estimado para viabilizar o consumo diário da quantidade de calorias ne-

cessárias à sobrevivência humana, conforme recomendado pela OMS. O estudo também destaca que se cada não-indigente transferisse R$ 15 reais mensais de maneira perfeitamente focada, "a fome dos 50 milhões de miseráveis seria totalmente aliviada"[16].

Num outro estudo recente (BARROS, HENRIQUES, MENDONÇA, 2001), técnicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) estimaram que, em 1999, existiam 22 milhões de brasileiros *indigentes* (14,0% da população) vivendo em famílias com renda inferior à linha de indigência e 53 milhões de *pobres* (34,0% da população) em famílias com renda inferior à linha de pobreza. De acordo com a metodologia adotada, "há pobreza apenas na medida em que existem famílias vivendo com renda familiar *per capita* inferior ao nível mínimo necessário para que possam satisfazer suas necessidades básicas". A linha de indigência refere-se à estrutura de custos de uma cesta alimentar, regionalmente definida, que contempla as necessidades de consumo calórico mínimo de um indivíduo. Já a linha de pobreza é calculada como múltiplo da linha de indigência, sendo considerados os gastos com alimentação como uma parte dos gastos totais mínimos, referentes, entre outros, a vestuário, habitação e transportes.

Valendo-se de uma metodologia diferente, um estudo realizado pelo Instituto da Cidadania para o *Projeto Fome Zero*, identificou 44 milhões de pessoas (cerca de 28,0% da população brasileira) pobres. A metodologia tem como ponto de partida a linha de pobreza do Banco Mundial de US$ 1,00 por dia. A seguir procede-se a uma regionalização da linha de pobreza, tendo a área rural do Nordeste como base e acrescentando-se, para as demais regiões, os diferenciais dos custos de vida distintos para as áreas metropolitanas, urbana não-metropolitana e rural. Além da regionalização, foi feita uma correção na renda das famílias que declararam, na PNAD, obter parte da alimentação da produção agrícola.

É interessante destacar que esses estudos, sobretudo, o da FGV e o do IPEA, vêm polarizando e dissimulando ainda mais a discussão sobre a pobreza no país, centrada na questão da determinação do "contingente" de pobres. Exemplo dessa problemática, é que ao fazer referência ao recém-realizado seminário "Combate à fome e à pobreza" o Jornal *Folha de S. Paulo,* na sua edição do dia 28/05/2002, destacou: "Em debate ontem na Folha, pesquisadores divergem quanto ao número de brasileiros que não têm renda suficiente".

Essa vertente revela uma outra grave questão presente no debate sobre a pobreza no país e guarda relação com a excessiva preocupação com a "operacionalização do fenômeno", problemática precisamente elucidada por

[16] Não é demais mencionar a simplificação que estudos dessa natureza sugerem e sua respectiva repercussão na mídia: "**Neri diz que a pobreza poderia ser eliminada se os não-indigentes contribuíssem, individualmente, com R$ 15 por mês para um fundo de combate à pobreza.** Se cada um dos 119 milhões de brasileiros que estão acima da linha de pobreza abrisse uma conta de poupança de R$ 3.000, o juro mensal de 0,5% da aplicação daria os R$ 15 por mês, afirma o economista" (FOLHA DE SÃO PAULO, 20/12/2001, grifos nosso).

Mendonça e Souto de Oliveira (2001: 95) ao destacarem que esse processo "acaba produzindo uma inversão, mediante a qual o indicador – medida operacional do conceito – acaba por deslocar e ocupar o lugar do conceito". Os autores acrescentam que se efetua, dessa forma, "a substituição do todo – a pobreza considerada em suas múltiplas dimensões – pela parte – a pobreza restrita a necessidades básicas".

Essa é uma das faces mais nefastas do debate acerca da questão da pobreza no Brasil. A medição espúria domina o centro da questão e a discussão passa a ser limitada por um inaceitável reducionismo – se o país possui "x" ou "y" milhões de pobres e/ou indigentes e, se, de um ano para o outro, quando da divulgação da PNAD, aumentou ou diminuiu o "estoque de pobres". Essa deplorável e inexprimível expressão vem sendo corriqueiramente utilizada pelos tecnocratas.

Morin (2000) critica de forma veemente esse processo de generalização da medição espúria:

> A segunda ramificação do princípio da redução tende a limitar o conhecimento ao que é mensurável, quantificável, formulável, segundo o axioma de Galileu: os fenômenos só devem ser descritos com a ajuda de quantidades mensuráveis. **Desde então, a redução ao quantificável condena todo conceito que não seja traduzido por uma medida**. **Ora, nem o ser, nem a existência, nem o sujeito podem ser expressos matematicamente por meio de fórmulas**. O que Heidegger chama de **"a essência devoradora do cálculo" pulveriza os seres, as qualidades e as complexidades**, e, ao mesmo tempo, leva à **"quantrofenia**" (SOROKIN) e à **"aritmomania"** (GEORGESCU-ROEGEN). Esse princípio ainda se impõe na tecnociência; mas torna-se questionado, em profundidade, na medida em que a própria tecnociência é questionada em profundidade (MORIN, 2000: 88. Grifos nosso).

Além da fixação obsessiva na quantificação dos pobres, as metodologias de mensuração da pobreza não levam em conta alguns elementos de suma importância que fazem diferença nesse processo. Indubitavelmente, qualquer critério metodológico dessa natureza incorrerá em alguma dose de arbitrariedade. Entretanto, não se pode desprezar a existência de alguns importantes processos em curso.

A utilização da renda familiar *per capita* como critério básico de definição da linha de pobreza ou indigência apresenta seus fundamentos. Conforme destaca Rocha (2002), a família se constitui numa unidade solidária de consumo e rendimento. Logo, o rendimento familiar é determinante no processo de aquisição de bens e serviços e, de um modo geral, das estratégias de sobrevivência da família.

Entretanto, a utilização desse critério não pode prescindir das transformações sociodemográficas em curso na sociedade brasileira e das desigualdades existentes entre os grupos populacionais. A queda da fecundidade e o processo de diversificação dos arranjos familiares vêm proporcionando a redução do tamanho médio das famílias. De acordo com as informações da PNAD, o número médio de pessoas por família no Brasil diminuiu de 4,5,

em 1980, para 3,7 em 1992, e para 3,4 em 1999. A conjugação desses elementos tem influência direta sobre a renda familiar per *capita*, uma vez que afeta mais diretamente o denominador do indicador. Conforme destaca Jannuzzi (2000), c*eteris paribus*, a diminuição do arranjo familiar significa, em termos médios, aumento da renda individual disponível.

Um outro importante aspecto a ser considerado guarda relação com os arranjos familiares. As famílias sob responsabilidade feminina costumam ter menos adultos e mais crianças. Salvo exceções, as mulheres chefes de família são divorciadas, viúvas ou solteiras. Com efeito, segundo as informações da PNAD de 1999, apenas 3,3% das pessoas que se declararam cônjuges estão em famílias cuja chefia é feminina.

Em virtude das iniqüidades de gênero existentes no mercado de trabalho, as famílias encabeçadas por mulheres apresentam um maior grau de vulnerabilidade à pobreza. O mais elevado nível de desemprego, o menor número de horas trabalhadas em virtude das responsabilidades domésticas, os salários mais baixos, as maiores dificuldades para ingressar no mercado de trabalho e o acesso mais restrito aos recursos produtivos diferenciam substancialmente as mulheres responsáveis pelas famílias (GUIMARÃES, 2001). Com efeito, segundo a Síntese de Indicadores Sociais 2000 do IBGE, enquanto que 20,1% do total de famílias brasileiras possuíam renda *per capita* de até meio salário mínimo mensal, entre as famílias com mulheres sem cônjuge tal proporção alcançava 24,8%.

Essa questão se torna ainda mais recorrente em função das tendências sociodemográficas recentes. Entre 1992 e 1999, aumentou de 21,9% para 26,0% a proporção de famílias sob responsabilidade feminina. Ademais, o arranjo familiar *mulher sem cônjuge com filhos,* além de ser o segundo principal tipo de arranjo das famílias brasileiras, tanto em 1992 quanto em 1999, aumentou sua participação percentual de 15,1% para 17,1% durante tal período. Vale ressaltar que nos grandes centros metropolitanos das regiões mais pobres do país a proporção do arranjo *mulher sem cônjuge com filhos* na composição familiar é ainda mais contundente, a exemplo das regiões metropolitanas de Belém (26,3%) e de Salvador (24,4%).

No âmbito das desigualdades entre os grupos populacionais caberia ainda considerar o recorte racial. De fato, enquanto entre as famílias brasileiras chefiadas por uma pessoa de cor ou raça branca a proporção daquelas sobrevivendo com renda *per capita* inferior a meio salário mensal era de 12,7% em 1999, entre os chefes de cor preta (26,2%) e de cor parda (30,4%) tal proporção era mais que duas vezes superior.

Em síntese, o que se procurou enfatizar nessas análises é que a simples adoção de uma linha de pobreza que determina os pobres e indigentes em função exclusivamente apenas de estar enquadrado abaixo de um patamar de renda estabelecido termina homogeneizando diversidades altamente significativas. Nesse sentido, há uma substancial diferença entre figurar abaixo da

linha de pobreza, mas fazer parte de uma família em que um número maior de pessoas aufere renda e/ou existe um maior número de dependentes, possui um chefe do sexo feminino e/ou de cor ou raça preta ou parda. Sem mencionar a existência ainda de um conjunto de adversidades de natureza espacial-territorial – região do país, situação do domicílio, segregação residencial – que também influenciam na questão da pobreza, mas que fogem ao escopo deste trabalho.

Nessa linha de problematização, Scwartzman (1997) destaca que famílias de composição diferente têm gastos distintos e que o custo de vida varia de uma região a outra no mesmo país. O autor também é enfático ao afirmar que o conceito de "necessidade básica" ou "conjunto mínimo de bens" também é problemático e sujeito a grandes variações culturais".

Além dos senões já mencionados, as metodologias também apresentam problemas decorrentes do costumeiro viés "paulistano e carioca de enxergar o Brasil". O *Mapa do fim da fome* da FGV desconsidera – posicionamento recorrente em diversos estudos dessa natureza – as significativas diversidades regionais existentes no país. Ao estabelecer como linha de indigência a população cujo nível de rendimento *per capita* é inferior a R$ 80,00, a metodologia enquadra no mesmo patamar as pessoas que não possuem nenhum tipo de rendimento juntamente com os *não-remunerados*[17]. A problemática maior reside no fato de que, no Nordeste, cerca de 17,0% da população ocupada de 10 anos ou mais de idade é composta por não-remunerados, sendo que nos estados do Piauí e Maranhão esse percentual supera o patamar dos 20,0%. Se, do ponto de vista do conceito de indigência adotado pela pesquisa, há uma expressiva diferença entre não possuir, de fato, nenhum rendimento ou ser um membro da família que, por exemplo, ajuda na produção agrícola ou no trabalho por conta-própria – situação em que há uma maior probabilidade de assegurar, ao menos, as demandas nutricionais requeridas para sobrevivência – a metodologia se torna ainda mais pífia[18], sobretudo no caso da região Nordeste.

Direcionando-se a análise para o âmbito dos "caminhos" apontados para o enfretamento da pobreza, observa-se que é também recorrente no discurso hegemônico uma ênfase nas questões relacionadas ao processo educativo. O conjunto das abordagens e estudos que vêem na questão educacional o elemento preponderante na determinação das desigualdades de renda – e, conseqüentemente, no do combate à pobreza – carece de credibilidade conceitual, ainda que desfrute de grande notoriedade nos segmentos da mídia, no meio tecnocrático governista e em alguns setores conservadores do meio acadêmico. Primeiramente, conforme destaca Mercadante (1999), os estu-

[17] Segundo a PNAD, os *não-remunerados* compreendem as pessoas que trabalhavam sem remuneração, durante pelo menos uma hora na semana, em ajuda a membro da unidade domiciliar (empregado na produção de bens primários — que compreende as atividades da agricultura, silvicultura, pecuária, extração vegetal ou mineral, caça, pesca e piscicultura — conta-própria ou empregador.

[18] Vale destacar que mesmo para o total do Brasil a proporção de trabalhadores não-remunerados na estrutura ocupacional é significativa (9,3%).

dos confundem desigualdade salarial – na qual o grau de escolaridade tem evidente relevância – com desigualdade de renda, que guarda relação com fatores determinantes de maior complexidade e em que os meios de produção e outras formas de riqueza material jogam um papel decisivo – conforme mencionado na segunda parte deste trabalho, a participação dos salários na renda nacional é de apenas 26,5%.

Em outra de suas vertentes de manifestação, a questão educacional emerge lastreada na aplicação de modelos econométricos que engendram um automatismo implícito analítico da relação aumento de escolaridade – redução da pobreza tão sofisticado quanto *hollywoodiano*:

> **Suponha que 10% das pessoas ocupadas sejam analfabetas. Alfabetizadas, a renda e a produtividade delas aumentaria em 20%. Então, aumentaria em 20% a produtividade de 10% da população. Logo, eliminar esse analfabetismo tem impacto no PIB de 2**%. Não é nada muito mágico: aumenta-se o PIB e paramos aí. É ridícula a grande quantidade de analfabetos que temos para um país rico como o Brasil. Nossa preocupação já deveria ser o ensino médio (BARROS, 2001, grifos nossos).
>
> Um trabalhador brasileiro produz por ano US$ 12 mil. Um trabalhador de país rico produz US$ 31 mil por ano. Por quê? Para responder isso, perguntamos: quanto um trabalhador brasileiro produziria em um país rico? US$ 17 mil. **Portanto, a diferença está duas vezes mais na educação do que no capital físico** (Id.).
>
> [...] a garantia de cinco anos de escolaridade para todo brasileiro faria o nível de pobreza diminuir em 6%, enquanto os oito anos de educação fundamental permitiriam queda de 13%. Este último percentual eqüivaleria a crescimento econômico anual de 4,5% por quinze anos, ininterruptamente (BRASIL, 1999: 7).

No âmbito dessa questão, Mercadante (1999: 4) é incisivo ao afirmar que esse tipo de automatismo "revela um desconhecimento primário das condições, dinâmica e tendências atuais da economia real e, particularmente, do mercado de trabalho".

No bojo dessas discussões das estratégias de enfrentamento da pobreza, as questões de cunho estrutural (anteriormente abordadas neste trabalho) relacionadas à concentração de riqueza parecem não existir. Nesse contexto, ao analisar estudos do IPEA sobre a questão da pobreza no Brasil, Ricupero (2002) é categórico ao criticar o enfoque:

> Não sei se por não querer levar água ao moinho do MST, **o IPEA passa como gato em brasa pela reforma agrária e outras iniciativas destinadas a aumentar o acesso aos bens de produção**. Como em seguida gasta páginas e páginas com as técnicas de melhorar a qualidade da educação, apenas um dentre os vários meios estruturais de democratizar esse acesso, **o resultado é que o capítulo sobre políticas estruturais aparece como um tanto tímido e desequilibrado pois quase concentrado exclusivamente na educação** (Grifos nossos).

Associado à ênfase no capital humano, o discurso hegemônico patrocinado pelas instituições financeiras internacionais – pactuado pela tecnocracia econômica governista – confere ao crescimento econômico o ele-

mento-chave, com status de *conditio sine qua non*, na estratégia de combate à pobreza. Obviamente, a lógica do crescimento econômico é apregoada (e imposta) sob o espectro das condicionalidades do Consenso de Washington:

> Não é possível reduzir a pobreza de forma sustentada sem um rápido crescimento econômico: requer-se estabilidade macroeconômica, reformas estruturais e estabilidade social para que os países passem a uma trajetória sustentável de maior crescimento (FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL, 1999).
>
> A pobreza é multidimensional; devem adotar-se medidas específicas que permitam aos pobres colherem os frutos do crescimento, potencializarem seu capital humano e seus níveis de vida e reduzirem suas vulnerabilidades ante os riscos (Id.).
>
> Uma estratégia de luta contra a pobreza deve aglutinar medidas institucionais, estruturais e setoriais em um marco macroeconômico coerente (Ib.).

Partindo-se dessas premissas, os Estados (*emergentes*, é claro) devem primar pela abertura comercial indiscriminada, estabilidade macroeconômica e demais indigestos ingredientes do receituário neoliberal, além de investir na melhoria do capital humano dos pobres para que os mesmos se integrem na economia como trabalhadores e sejam potenciais beneficiários do crescimento econômico.

Obviamente, o crescimento econômico nunca é neutro com relação à distribuição de renda. Entretanto, mesmo que o crescimento apresente taxas significativas, ele jamais será regular, uma vez que está submetido a ciclos que, na América Latina, têm a particularidade de serem especialmente significativos. Os períodos de recessão, independentemente de suas durações, acentuam, em geral, desigualdades que não são corrigidas rapidamente pelo crescimento em razão dos efeitos clássicos de histerese, o que constitui um freio ao abrandamento da pobreza (SALAMA e DESTREMAU, 1999).

Daí a imperiosa necessidade de contrapor o falacioso discurso neoliberal de que o crescimento econômico é o principal elemento redutor da pobreza. Primeiramente, é preciso deixar claro que, diante do processo de reestruturação produtiva e da abrupta forma de inserção das economias nacionais latino-americanas no contexto econômico internacional, a elasticidade produto-emprego é cada vez menor. Sendo assim, num contexto marcado pela vulnerabilidade macroeconômica e seus conseqüentes ciclos de crescimento e recessão, essas políticas econômicas do tipo *stop and go* fazem com que o nível de emprego caia durante o período recessivo, sendo que na retomada da trajetória de crescimento (ainda que aumente) não se recupera o nível de emprego existente no ciclo anterior. Ademais, frente ao contexto de instabilidade instaurado, o mercado lança mão da clássica estratégia de ganhar competitividade via redução dos custos e os novos empregos gerados são predominantemente precários.

Em segundo lugar, a própria lição brasileira do "milagre econômico" ocorrido entre o final da década de 60 e os primeiros anos da década de 70 ensi-

nou a cabal diferença entre crescimento e desenvolvimento econômico. Apesar das históricas taxas de crescimento do PIB (em 1973 alcançou 14%), a renda concentrou-se ainda mais, em decorrência da contração do valor real do salário mínimo.

Ainda no âmbito dos "caminhos" apontados pelo discurso hegemônico para o enfretamento da pobreza, ganha cada vez mais fôlego a dissimuladora assertiva de que as ações e os programas de combate à pobreza "não devem fornecer o peixe, mas habilitar o pobre a pescar". Em que pese possuir uma concepção intrínseca importante, essa assertiva vem sendo vulgarmente utilizada como justificativa para condenar e criar obstáculos a qualquer ação de políticas compensatórias e redistributivas que, em muitos casos emergenciais, se fazem indispensáveis e não necessariamente se traduzem em "acomodação" dos pobres, desde que façam parte de um conjunto de ações e responsabilidades conjugadas que possam representar a emancipação do público contemplado**.**

Aliás, observa-se que esse tipo de afirmação tende a ganhar conteúdo ideológico igual ao da clássica citação do economista e diretor do IPEA, Ricardo Paes de Barros, de que, no Brasil, "se todos os recursos para a área social fossem lançados de um helicóptero, os pobres teriam mais chances de recebê-los do que pelas vias atuais".

A NECESSIDADE DE REDIRECIONAMENTO DO DEBATE

O reducionismo da desigualdade à desigualdade de renda, o processo de *autonomização* da pobreza, assim como o automatismo do papel do capital humano e o crescimento econômico como determinantes para a redução da pobreza terminam por omitir e dissimular as questões estruturais geradoras das desigualdades e pobreza no país, que, quase sempre, são relegadas nas abordagens hegemônicas neoliberais.

Diante desse quadro, trata-se de redirecionar o debate acerca da pobreza e desigualdade no Brasil. Nesse contexto, um importante ponto a ser destacado é que a própria elite brasileira vem (ainda que lentamente) internalizando o sentimento e a necessidade de remediar a pobreza brasileira. Transpondo o limiar do discurso eleitoral, da pseudo-responsabilidade social e da filantropia voltada para fins fiscais e/ou para menções honrosas nas colunas sociais, a elite nacional, de fato, passou a dedicar maior importância à temática da miséria brasileira. Com raríssimas exceções, não se trata de um repentino choque de indignação, conscientização social ou solidariedade cidadã e muito menos um sentimento de vergonha por compactuar para a construção do país mais desigual do mundo. Dando seguimento à sua trajetória na história desse país, a preocupação da elite guarda relação direta com os seus próprios interesses imediatos. No entanto, assume uma conotação diferente. Essa elite vem percebendo que a pobreza assumiu uma dimensão de tal modo alarmante que passou a inviabilizar seu próprio *welfare state*.

Essa questão é categoricamente resumida por Ricupero (2002):

> A razão é simples: historicamente, **em todos os países ocidentais onde se reduziu substancialmente o número de pobres, isso foi o produto de decisões das elites locais**. Principiando pela primeira Lei dos Pobres na Inglaterra de 1640 e examinando a seguir o que se fez naquele país e no continente europeu após o cataclismo social do início da Revolução Industrial, ele mostra que o padrão é sempre o mesmo. Chega o momento em que as disparidades se tornam tão extremas, a abjeção humana é de tal ordem, que as classes dirigentes descobrem a unidade de destino que as prende aos setores populares.
>
> **Não tanto por altruísmo mas por medo**: das sublevações violentas e da instabilidade política como as que alimentaram na França a era das barricadas retratada por Victor Hugo em *Os miseráveis*, culminando com os 20 mil fuzilamentos da Comuna de Paris. Temor das epidemias e das pestes, que no passado brotavam dos sórdidos quarteirões miseráveis, mas não poupavam ricos ou aristocratas. Terror de ser assassinado por criminosos embrutecidos pela miséria como nas apavorantes crônicas anônimas sobre bandidos e piratas que inspiraram óperas e romances de aventura de 1800.
>
> É nesse ponto que os dirigentes resolvem mobilizar as engrenagens do governo e, mediante leis, políticas públicas, mudanças no sistema de impostos, forçam algum grau de redistribuição e eliminam as formas mais chocantes de pobreza e desigualdade (Grifos nossos).

Diante desse contexto, a liberdade para esse exíguo contingente desfrutar de suas fortunas é cada vez mais restringida pela sociedade brasileira marginalizada – grupos sociais que poderiam facilmente figurar nos relatórios do Banco Mundial como integrantes da sofrida e esquecida África Subsaariana. A elite nacional começa a enxergar que a solução para conviver com as nefastas conseqüências da violência social não reside na *bunkerização* da vida privada e empresarial, nem em dispor de carros blindados (ou trocá-los por carros "populares" para disfarçar a riqueza), gastar verdadeiras fortunas[19] com segurança pessoal e patrimonial ou clamar para que seus representantes no Congresso Nacional apresentem projetos para a implantação da pena de morte no país. Trata-se, portanto, parafraseando Celia Kerstenetzky, de investir no enfrentamento da "violência da desigualdade".

Nessa direção, primeiramente, trata-se de conceber a questão da desigualdade conforme assumido por Mendonça e Souto de Oliveira (2001: 96) "as manifestações de inscrições diferenciadas dos atores sociais em um ou mais dos seguintes circuitos: produção, consumo, acesso/fruição aos bens públicos e direitos da cidadania".

No âmbito da cidadania faz-se mister conceber que:

> O enigma da pobreza está inteiramente implicado no modo como os direitos são negados nas tramas das relações sociais. Não é por acaso, portanto, que – tal como figurada no horizonte da sociedade brasileira – a pobreza apareça despojada de

[19] Segundo estudo realizado pela FGV, os gastos com segurança privada no país chegam a R$ 24 bilhões anuais – valor superior ao de inúmeras políticas sociais somadas.

> dimensão ética e o debate sobre ela seja dissociado da questão da igualdade e da justiça. Pois essa é uma figuração que corresponde a uma sociedade em que os direitos não fazem parte das regras que organizam a vida social (TELLES, 2001: 21).

Ao abordarem essa questão, Salama e Destremau (2001: 138) destacam que a visão da pobreza como uma violação dos direitos do homem é ainda bastante incipiente e embrionária. Apesar da tendência a se impor nos países capitalistas desenvolvidos, "continua ausente na maioria dos discursos oficiais mantidos nos países pobres, com exceção notória de certas instituições religiosas e dos numerosos comitês e organizações de defesa dos direitos dos mais pobres". Nesse contexto, caberia também aprimorar os laços de solidariedade no âmbito da sociedade brasileira.

Outra importante questão a ser resgatada é a centralidade da inserção no mundo do trabalho, uma vez que o processo de reestruturação produtiva e as políticas de ajuste vêm provocando o aumento das taxas de desemprego e a precarização das relações de trabalho, dando origem a uma "nova pobreza" (MENDONÇA e SOUTO DE OLIVEIRA, 2001; SOARES, 2001).

Conforme destacam Pochmann e Moretto (2002) o aumento do desemprego somado ao movimento do desassalariamento *pari passu* o crescimento das ocupações autônomas e por conta própria compõe um quadro de rebaixamento social:

> Na falta de alternativas ocupacionais, diante da baixa geração de postos de trabalho que garantam o acesso à proteção social (aposentadoria, FGTS, etc.) e na ausência de políticas de proteção universais amplas, a população se encontra forçada a buscar a sobrevivência em atividades não regulamentadas ou mesmo ilegais, levando à destruição dos laços de solidariedade [...]. (POCHMANN E MORETO, 2002: 41).

Sen (2000: 117) destaca que se a perda de renda fosse a principal conseqüência do desemprego ela poderia ser, em grande parte, minimizada por intermédio de um auxílio-renda. No entanto, o desemprego tem outros graves efeitos sobre a vida dos indivíduos. Há evidências abundantes de que o desemprego tem efeitos abrangentes além de provocar a perda da renda,

> como dano psicológico, perda de motivação para o trabalho, perda de habilidade e autoconfiança, aumento de doenças e morbidez, perturbação das relações familiares e da vida social, intensificação da exclusão social e acentuação de tensões raciais e das assimetrias entre os sexos.

Por fim, sem nenhuma pretensão de abarcar toda a complexidade da questão e muito menos de esgotar a discussão, é possível pontuar alguns outros elementos que não deveriam ser desconsiderados numa pauta de redirecionamento do debate sobre a pobreza e desigualdade social no Brasil:

- reorganização do sistema nacional de estatística voltado para a geração de informações que possibilitem a investigação multidimensional da desigualdade social em detrimento da banalização dos atuais "indicadores" de pobreza;

- necessidade, considerando-se que uma das dimensões da pobreza é a subjetividade, de realizar investigações qualitativas, socioantropológicas, de maior profundidade, que permitam captar elementos de análises não-revelados pelas estatísticas – a percepção que os indivíduos têm de sua própria situação de pobreza[20], por exemplo – mas que influenciam decisivamente na perpetuação das desigualdades e da pobreza;

- justiça redistributiva que transcenda a ótica do acesso aos serviços essenciais;

- o atual modelo de desenvolvimento econômico e os seus diversos reflexos sobre a questão da pobreza e das desigualdades – o descompasso entre o crescimento e o desenvolvimento socioeconômico;

- mecanismos de financiamento do desenvolvimento e critérios de acesso aos recursos;

- consideração das diversidades e assimetrias regionais, assim como das distintas naturezas e especificidades das formas de configuração da pobreza urbana e rural;

- diferentes expressões das desigualdades de raça e de gênero.

- a questão da violência como um processo de acirramento da tensão e da exclusão social;

- vulnerabilidade demográfica – implicações do processo de transição demográfica; domicílios com elevados índices de dependência; localização territorial periférica;

- mudanças ocorridas na composição familiar – novos arranjos familiares e estratégias de sobrevivência e a questão da reprodução intergeracional da pobreza e mobilidade social;

- inserção social dos jovens;

- necessidade de integração e sinergia entre os diversos programas e ações sociais deflagrados pela União, estados e municípios e no próprio âmbito do governo estadual;

- metodologias participativas de avaliação de impacto das iniciativas de combate à pobreza;

- papel da economia solidária e importância da participação comunitária no processo de elaboração, gestão e avaliação das políticas públicas.

[20] A respeito desse tema, ver JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicador de pobreza auto-declarada: discussão e resultados para a Região Metropolitana de São Paulo em 1998. *Pesquisa & Debate*, São Paulo, v. 12, n. 2 (20), p.41-65, 2001.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO MUNDIAL. *Vozes dos pobres*: Brasil – relatório nacional. Disponível em: http://www.bancomundial.org.br. Acesso em: 31 abr. 2001.

BARROS, Ricardo Paes. Entrevista. *Folha de S. Paulo*, 27/03/2001.

BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA. *A estabilidade inaceitável*: desigualdade e pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

BRASIL. Congresso Nacional. *Relatório Final da Comissão Mista Especial destinada a estudar as causas estruturais e conjunturais das desigualdades sociais e apresentar soluções legislativas para erradicar a pobreza e marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais*. Brasília, 1999. Disponível em: www.ipese.com.br: Acesso em 26 out. 2001.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria da Receita Federal. *Imposto de Renda Pessoa Física 1999*: perfil do declarante: Brasília: SRF, 2000. Disponível em: www.receita.fazenda.gov.br. Acesso em: 19 maio 2002.

BRASIL. Presidência da República. *Desenvolvimento sustentável, mudança social e emprego*. Brasília: 1997. Disponível em: www.ipese.com.br: Acesso em: 17 dez. 2001.

CEPAL. *Globalización y desarrolo*. Documento elaborado para el vigesimonoveno período de sesiones de la Comisíon. Santiago de Chile: Secretaría de la CEPAL, 2002. Disponível em: www.eclac.cl. Acesso em: 25 maio 2002.

CHOSSUDOVSKY, Michel. *A globalização da pobreza*: impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial. São Paulo: Moderna, 1999.

DIEESE. *Linha Bancários. Lucros elevados, reajustes baixos*: a contribuição dos banqueiros à concentração da renda. Disponível em: http://www.cnbcut.com.br/dieese/lucros_elevados.htm. Acesso em: 20 maio 2002.

FERES, Juan Carlos; MANCERO, Xavier. *Enfoques para la medicíon de la pobreza*: breve revisión de literatura. Santiago de Chile: CEPAL, 2001. (Serie estudios estadísticos y prospectivos, 4).

FILGUEIRAS, Luiz Antonio de Matos. Agricultura, reforma agrária e crise na década de 90. *Bahia Análise & Dados*: agricultura – cenários; mercado externo; política e programa. Salvador: SEI, v. 2, n.1, p.18-28, jun. 1992.

FMI. *Aspectos operativos de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza.* Disponível em: http://www.imf.org/external/np/pdr/prsp/esl/poverty1.htm#. Acesso em: 02 mai. 2001.

GONÇALVES, Reinaldo. Distribuição de riqueza e renda: alternativa para a crise brasileira. In: LESBAUPIN, Ivo. (Org.). *O desmonte da nação* - balanço do governo FHC. Petrópolis: Vozes, 1999.

GUIMARÃES, José Ribeiro Soares. Participação feminina no mercado de trabalho: expansão e iniqüidade. *Bahia Análise & Dados*: população, meio ambiente e desenvolvimento. Salvador: SEI v. 7, n. 4, p.154-176, mar. 2001.

_____. Equidade, desenvolvimento e cidadania: na América Latina???. *Conjuntura & Planejamento*. Salvador: SEI, n. 73, p. 26-30, jun. 2000.

IBGE. *Síntese de indicadores sociais 2000*. Rio de Janeiro, 2001.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Renda e pobreza na Grande São Paulo nos anos 90. *Pesquisa & Debate*, SP, v. 12, n. 2 (18), p.14-43, 2000.

MAGALHÃES, Luis Carlos Garcia de; et al. *Tributação, distribuição de renda e pobreza*: uma análise dos impactos da carga tributária sobre alimentação nas grandes regiões urbanas brasileiras. Brasília: IPEA, 2001 (Texto para discussão, 804).

MENDONÇA, Luiz Eduardo de; SOUTO DE OLIVEIRA, Jane. Pobreza e desigualdade: repensando pressupostos. *Observatório da Cidadania*. Rio de Janeiro, n. 5, 2001.

MERCADANTE, Aloizio. *Uma economia de justiça e solidariedade*: propostas alternativas para o combate à pobreza e à desigualdade social. Brasília, 1999. Documento da Bancada do Partido dos Trabalhadores na Câmara Federal. Disponível em: http://www.ipese.com.br. Acesso em: 26 out. 2001.

MORIN, Edgar. *A cabeça bem-feita*: repensar a reforma, reformar o pensamento. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

O GLOBO, 26/05/2002, p. 33.

PÁDUA, José Augusto. Produção, consumo e sustentabilidade: o Brasil e o contexto planetário. In: *A construção da sustentabilidade* – uma perspectiva democrática sobre o debate. Rio de Janeiro: Projeto Brasil Sustentável e Democrático; FASE, 1999. (Série cadernos de debate Brasil Sustentável e Democrático, 5).

PNUD. *Relatório do desenvolvimento humano 1997*. Disponível na internet: http:// www.undp.org.br. Acesso em: 20 mar. 1999.

POCHMANN, Marcio; MORETTO, Amilton. A estratégia paulistana de inclusão. In:

POCHMANN, Marcio. (Org.). *Desenvolvimento, trabalho e solidariedade*: novos caminhos para a inclusão social. São Paulo: Perseu Abramo/Cortez, 2002.

RICUPERO, Rubens. Pobreza e desigualdade no Brasil. Síntese de artigos de Rubens Ricupero – 2002. Disponível em: http://www.maritain.org.br/ricupero_ sintese_fsp.htm

ROCHA, Sônia. *A investigação do rendimento na PNAD*: comentários e sugestão à pesquisa nos anos 2000. Rio de Janeiro: IPEA, 2002. (Texto para discussão, 899).

KERSTENETZKY, Celia Lessa. Brasil – a violência da desigualdade. *Observatório da Cidadania.* Rio de Janeiro, n. 5, 2001.

SALAMA, Pierre; DESTREMAU, Blandine. *O tamanho da pobreza*. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

SEN, Amartya. *Desigualdade reexaminada*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

_____. *Desenvolvimento como liberdade*: São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SCWARTZMAN, Simon. Estatísticas da pobreza. *Revi*sta Brasileira de Estatística, v. 58, n. 209, p. 7-18. jan./jun. 1997.

SOARES, Laura Tavares. *Desenvolvimento e justiça social na América Latina*: modernização ou retrocesso?. Texto preliminar para o Seminário Internacional "Alternativas de desenvolvimento e a questão regional". Rio de janeiro: DIEESE/CESIT, 2001.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. A persistência da desigualdade, o endividamento crescente e o caminho da equidade. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 14 n. 40, 2000.

TELLES, Vera da Silva. *Pobreza e cidadania*. São Paulo: USP/ Ed. 34, 2001.

FAMÍLIA E POBREZA

*INAIÁ MARIA MOREIRA DE CARVALHO**

Este trabalho se propõe a discutir a pobreza e a vulnerabilidade social no Brasil contemporâneo a partir das condições das famílias.

Constituída por relações de parentesco cultural e historicamente determinadas, a família se inclui entre as instituições básicas da sociedade. Ao longo do desenvolvimento das ciências sociais, uma ampla bibliografia tem analisado suas diversas configurações e destacado a sua centralidade em termos da reprodução demográfica e social, da sobrevivência, proteção e socialização dos seus componentes, da transmissão do capital cultural, do capital econômico e da propriedade do grupo, assim como das relações de gênero e de solidariedade entre gerações. Representando a forma tradicional de viver e uma instância mediadora entre o indivíduo e a sociedade, a família opera como espaço de produção e transmissão de pautas e práticas culturais e como organização responsável pela reprodução cotidiana dos seus integrantes, produzindo, reunindo e distribuindo recursos para a satisfação de suas necessidades básicas.

Ainda que determinados fenômenos venham suscitando alguns questionamentos sobre a centralidade e o futuro da família nas sociedades contemporâneas[1], suas responsabilidades e suas funções sociais não parecem ter perdido a relevância, notadamente em países que não chegaram a desenvolver um Estado de Bem-Estar e um sistema de políticas sociais mais consistente, como é o caso do Brasil.

Analisando as condições de reprodução social de trabalhadores brasileiros, diversos estudos têm destacado esta questão[2]. Constatando como os baixos salários, a carência de serviços públicos e outros fatores se mostram adversos àquela reprodução, esses estudos evidenciam como a mesma vem se viabilizando em decorrência de uma lógica de solidariedade e de um conjunto de práticas no âmbito das famílias, que atuam como unidades de formação de renda e de consumo, procurando maximizar os recursos à sua disposição.

A partir de pesquisas realizadas já na década de 70 do Século XX, foram cunhadas e vêm sendo utilizadas as expressões “estratégias familiares”

* Pesquisadora do Centro de Recursos Humanos e professora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Bahia. Bolsista do CNPq; crh@ufba.br.

[1] Entre os mencionados fenômenos estariam a expansão do individualismo no mundo ocidental, a redução do tamanho das famílias, a fragilização dos laços matrimoniais, o crescimento das separações e a multiplicação de arranjos que fogem aos padrões tradicionais. Ver, a esse respeito, Machado (2001) e Décoret (1998).

[2] Ver, por exemplo, Bilac (1978 e 1993), Lopes e Gottschalk (1990), Ribeiro (1999), Carvalho (1994), Ribeiro e Ribeiro (1994), Draibe (1994), Montalli (2000).

ou "estratégias de sobrevivência", que procuram dar conta de um conjunto de práticas de trabalho, não- trabalho, consumo e reivindicações, através das quais rendas são obtidas e reunidas em um orçamento comum e despendidas segundo critérios estabelecidos no âmbito da unidade familiar, com o objetivo de atender da melhor forma possível às necessidades dos seus diversos membros. Essas estratégias tem como elemento central o recurso ao trabalho complementar do cônjuge e dos filhos para compensar os baixos rendimentos do principal provedor, ocasionando uma ampliação do número de membros ativos da família, uma redução da proporção daquelas em que uma só pessoa trabalha e um conseqüente aumento da participação de mulheres e de jovens na população economicamente ativa (PEA)[3]. Como assinala Montalli (2000), isso se dá dentro da lógica da divisão sexual do trabalho e das relações de gênero e de hierarquia vigentes tanto na família quanto no mercado de trabalho, que se expressam em valores e em papéis atribuídos ao homem, à mulher e aos filhos na família e na produção, definindo tanto a disponibilidade dos diferentes membros da família para o ingresso naquele mercado quanto as possibilidades da sua absorção.

Assim, notadamente nas classes populares, as condições da família terminam dependendo da fase do ciclo familiar, do número e características dos seus componentes (em termos de sexo, idade, instrução e nível de qualificação, entre outros) e da posição dos mesmos no grupo doméstico (chefe, cônjuge e filhos, principalmente, dada a prevalência da família nuclear no Brasil), à qual estão associados papéis definidos socialmente. Famílias com filhos mais novos ou chefiadas por mulheres têm alta probabilidade de serem pobres ou muito pobres. À medida que os filhos crescem e começam a entrar no mercado de trabalho essa probabilidade diminui, para crescer novamente, em algum momento, na família de chefes idosos, seja quando ainda há filhos maduros em casa, seja quando o casal ou o viúvo ou a viúva está só (RIBEIRO, 1999; LOPES e GOTTSCHALK, 1990).

Nos anos mais recentes, contudo, transformações na dinâmica demográfica, nos valores e comportamentos sociais e no mercado de trabalho parecem estar afetando os mencionados arranjos e condições. Procurando discutir esse fenômeno e suas repercussões sobre as condições de vida de amplos segmentos da população brasileira, serão analisadas, a seguir, as mudanças que marcaram os anos 1990, com base em dados coletados pelo IBGE (2001) e pelo DIEESE (2001), relativos ao Brasil e às suas grandes regiões e áreas metropolitanas.

[3] Entre diversos outros, estudos como os de Ribeiro (1991), ou de Garcia (2002), assinalam como geralmente o principal provedor é o chefe da família, seja ele homem ou mulher. O segundo membro da família a participar mais intensamente do mercado de trabalho é o cônjuge, seguido pelos filhos adultos ou adolescentes. A chefia feminina tende a ampliar as dificuldades de subsistência; principalmente quando os filhos são menores, na medida em que, além de receberem salários médios mais baixos, as mulheres têm que conjugar o trabalho remunerado com as atividades domésticas e o cuidado das crianças. Neste último aspecto, a colaboração da família extensa tende a ser crucial.

Nesta análise, vale ressaltar como o conceito de família é polissêmico, com várias acepções. No sentido mais restrito, ele se refere ao núcleo familiar elementar. No mais amplo, ao grupo de indivíduos vinculados entre si por laços consangüíneos, consensuais ou jurídicos, que constituem complexas redes de parentesco atualizadas de maneira episódica através de intercâmbios, cooperação e solidariedade, com limites que variam de cultura, de uma região e classe social a outra (SALLES, 1999 e 2002, TUIRAN, 2002). Nas sociedades contemporâneas o modelo arquétipo é a família conjugal tradicional, constituída pelo casal e seus filhos não-emancipados, residindo em um domicílio independente. Contudo, há uma brecha clara e crescente entre esse modelo e uma realidade muito mais plural, em que uma proporção crescente de famílias não se enquadra nesse padrão. No Brasil e em outros países da América Latina, diversos estudos têm destacado as suas transformações[4].

Com o avanço da urbanização, da industrialização e da modernização dessas sociedades, ainda que persistam a pequena agricultura camponesa, indústrias caseiras e empresas domésticas urbanas, atividades econômicas ancoradas em relações familiares perderam a relevância, já não se podendo caracterizar a família, em geral, como uma unidade de produção. O declínio do poder patriarcal e de princípios e controles religiosos e mais tradicionais traduziu-se em mudanças nas relações de gênero, na ampliação da autonomia dos diversos componentes da família e em um exercício bem mais aberto e livre da sexualidade, dissociada das responsabilidades da reprodução. A presença de mulheres no mercado de trabalho passou a ser crescente, assim como a difusão e utilização de práticas anticoncepcionais e a fragilização dos laços matrimoniais, com o aumento das separações, dos divórcios e de novos acordos sexuais.

Esses fenômenos vêm sendo associados a uma significativa redução da fecundidade e do tamanho médio das famílias e a uma sua maior diferenciação, com a persistência de arranjos mais tradicionais ao lado de outros genuinamente emergentes. No âmbito da família estão se constituindo novas relações, com o relaxamento dos controles sociais sobre o comportamento dos cônjuges, o deslocamento da importância do grupo familiar para a importância dos seus membros, a idéia de que o "amor" constitui uma condição para a permanência da conjugalidade e a substituição de uma "educação retificadora", corretora e moral das crianças, por uma "pedagogia da negociação" (MACHADO, 2001).

À primeira vista, esta nova realidade pode dar a impressão de que as famílias estão desestruturadas, ameaçadas ou, até mesmo, em vias de extinção. Uma leitura mais cuidadosa e acurada, porém, deixa patente a sua plasticidade e

[4] Ver, por exemplo, Bilac (1993), Ribeiro e Ribeiro (1994), Ribeiro, Sabóia e Bregnan (1994), Ribeiro (1999), Montalli (2000), Tuiran (2002), Salles (2002), Goldani (2002), Garcia e Rojas (2001), e Machado (2001).

a sua enorme capacidade de mudança e de adaptação às transformações econômicas, sociais e culturais mais amplas, bem como a sua persistente relevância, notadamente como espaço de sociabilidade e socialização primárias, de solidariedade e de proteção social[5].

Por isso mesmo, trabalhos como os de Carvalho (1994) e Draibe (1994), entre vários outros, reportando-se à pauperização de um enorme contigente da população brasileira (especialmente no Nordeste, no meio rural e nas áreas metropolitanas), recomendaram que a reforma das políticas e programas sociais colocasse a família como eixo e prioridade das ações governamentais nesse campo. Ao lado de macropolíticas orientadas para o combate à pobreza e à exclusão social, propuseram a implementação de programas de geração ou complementação de emprego e renda e de uma rede de serviços comunitários, incluindo programas de renda mínima para as famílias carentes, com a condicionalidade da permanência de seus filhos na escola. Este reconhecimento da centralidade da família tornou-se praticamente consensual, apesar da absoluta insuficiência das políticas e programas orientados para a sua proteção.

O perfil das famílias brasileiras no final dos anos 90 expressa as mencionadas transformações, acentuando tendências detectadas já em décadas anteriores. Com um decréscimo continuado e persistente, a taxa de fecundidade total passou de 2,7, em 1992, para 2,3 em 1999. O tamanho médio das famílias, que alcançava 4,5, em 1980, e 3,7, em 1992, reduziu-se em 1999 a 3,4 membros. Já em 1998 o número médio de filhos por família era de 2,0 no Norte; 1,9 no Nordeste; 1,5 no Sudeste; 1,4 no Sul; 1,5 no Sudoeste e 1,6 no Brasil como um todo, conforme dados do IBGE/PNAD elaborados pelo DIEESE (DIEESE, 2001, Tabela 2, p. 18). Além disso, dados preliminares do Censo de 2000 evidenciaram um crescimento das separações, de novas uniões e de casamentos não-oficiais, com as uniões consensuais elevando-se dos 18,3%, registrados em 1991, para 28,3% do total de uniões. O exercício mais amplo e mais livre da sexualidade contribuiu para uma maior incidência da gravidez e da maternidade entre as adolescentes. No que tange aos arranjos familiares, ainda que o casal com filhos permaneça como o padrão de organização dominante, registra-se uma ligeira queda da sua freqüência, paralela a um aumento relativo das famílias unipessoais[6] e das famílias monoparentais, conforme os dados da Tabela 1.

A freqüência de famílias monoparentais está associada a um dos fenômenos mais destacados pelo Censo de 2000, ou seja, o aumento das responsabilidades das mulheres, que passaram a responder pela chefia de um a cada quatro domicílios no Brasil, o que significa um incremento de 37,6% em

[5] Ilustrando essa afirmação, na pesquisa "A Voz do Adolescente", realizada pelo UNICEF com 5.280 jovens de todas as regiões brasileiras, 95% dos entrevistados apontou a família como a instituição mais importante da sociedade.

[6] O crescimento das famílias unipessoais está associado a mudanças na pirâmide etária e ao envelhecimento da população, pois a maior parte dessas unidades é composta por pessoas idosas. Vale ressaltar que o tamanho médio da família apresenta algumas diferenças entre as diversas regiões, sendo maior no Norte (3,9) e Nordeste (3,7) e menor no Sul e Sudeste (3,3), principalmente em decorrência de variações no número médio de filhos.

Tabela 1

**Família e sua distribuição percentual, por tipo
Brasil e Grandes Regiões, 1992-1999**

Brasil e Grandes Regiões	Famílias – Tipo (%)											
	Unipessoal		2 ou mais pessoas		Casal sem filhos		Casal com filhos		Mulheres sem cônjuge com filhos		Outros tipos	
	92	99	92	99	92	99	92	99	92	99	92	99
Brasil	7,3	8,6	0,3	0,3	12,9	13,6	59,4	55,0	15,1	17,1	5,2	5,5
Norte	5,5	6,3	0,3	0,4	10,2	10,1	60,0	57,1	18,6	20,4	5,4	5,8
Nordeste	6,9	7,7	0,3	0,3	11,9	12,2	58,7	55,4	16,5	18,5	5,7	6,0
Sudeste	7,7	9,1	0,3	0,4	13,1	14,0	58,7	53,8	15,0	17,3	5,2	5,5
Sul	6,9	9,3	0,3	0,3	15,0	15,5	61,6	57,5	12,0	12,9	4,2	4,6
Centro-Oeste	7,5	8,6	0,5	0,3	11,9	13,9	60,2	54,8	15,1	17,2	4,8	5,2

Fonte: IBGE. Síntese de Indicadores Sociais 2000.

relação a 1991. Sem entrar na discussão desse fenômeno, cabe assinalar que as condições de inserção ocupacional das mulheres e a vulnerabilidade social dessas famílias têm implicações importantes para os propósitos deste trabalho, como será visto posteriormente.

Por outro lado, não se pode desconhecer que as condições e alternativas das famílias também são definidas por condições exteriores às mesmas, isto é, por fatores macroestruturais como a dinâmica da economia e das oportunidades ocupacionais. Neste sentido, vale ressaltar como as "estratégias de sobrevivência" identificadas pelos estudos sobre família antes mencionados estavam associadas a taxas de crescimento e diversificação da produção e das oportunidades de trabalho, que ampliaram expressivamente as possibilidades de integração e de mobilidade social pelo menos até o início da década de 80, apesar do grande incremento da população e da urbanização. Entre outros fatores, porque as taxas de crescimento do PIB eram sistematicamente superiores às do crescimento da PEA, em uma época em que a expansão da produção implicava uma maior demanda de trabalho, como assinala estudo de Dedeca (2001), do qual foram retirados os dados apresentados a seguir (Quadro 1).

Quadro 1

Taxas anuais de crescimento do PIB e da PEA

	Crescimento do PIB	Crescimento da PEA
1951-60	7,7	1,1
1961-70	6,2	4,5
1971-80	8,6	3,9
1981-90	1,6	3,1
1991-2000	2,5	3,2

Fonte: DEDECA, 2001.

Esses dados evidenciam como a tendência a uma maior integração através do mercado de trabalho se exauriu na década de 80, a denominada "década perdida", com o esgotamento e a crise do Estado desenvolvimentista e do

padrão de crescimento por ele impulsionado. Com o agravamento da crise econômica e da crise fiscal do Estado e uma grande aceleração do processo inflacionário, na década de 90 o padrão de desenvolvimento e os caminhos do Brasil foram reorientados, com a implementação de um conjunto de políticas convergentes, recomendadas pelas agências multilaterais, que configuram o chamado "ajuste fiscal".

Foge aos objetivos deste trabalho uma análise do ajuste e da reestruturação produtiva a ele associada. Contudo, cabe ressaltar como esses processos contribuíram decisivamente para agravar o quadro social do Brasil da década de 90 até o presente, período que vem sendo marcado por: a) baixos níveis de crescimento econômico; b) uma deterioração das condições de trabalho e renda da população; c) uma acentuação das desigualdades sociais e espaciais e d) uma reorientação profunda e regressiva das políticas sociais.

Com a desaceleração da produção, baixos níveis de investimentos, um grande aumento da dívida externa e interna, da dependência do mercado financeiro e capitais voláteis e da sua vulnerabilidade aos ataques especulativos e às crises internacionais, o Brasil cresceu muito pouco na década de 90, que começa a ser avaliada como uma segunda década perdida. Em 2001 o crescimento foi inferior a 2% e as expectativas para 2002 estão abaixo disso. O período em apreço também foi marcado por uma expressiva destruição dos postos de trabalho, notadamente no setor industrial, que, nos anos 70, respondia por cerca de 20% da ocupação nacional e que, 20 anos depois, viu a sua participação cair para menos de 13%, patamar bastante inferior ao que caracteriza as sociedades mais desenvolvidas

Além disso, com a constituição de uma economia de base urbano-industrial no Brasil, há muitas décadas que tanto a população como a ocupação na agropecuária vêm se reduzindo. Na medida em que o setor industrial também restringiu o emprego de mão-de-obra, o terciário passou a absorver maior número de trabalhadores. A expansão dos serviços, contudo, não compensou a destruição de empregos que vem se processando nos demais setores. Consequentemente, ampliou-se o tradicional excedente de mão-de-obra no país, o que intensificou a seletividade patronal e as dificuldades e desigualdades no acesso aos postos de trabalho existentes. Isso vem se traduzindo em um intenso crescimento do desemprego, na precarização das relações de trabalho, na queda do rendimento médio dos que permanecem ocupados, na acentuação das desigualdades e na persistência de uma pobreza maciça e secular.

De acordo com levantamentos do IBGE, na década de 90 o desemprego aberto manteve uma taxa média entre 7% e 8%, particularmente acentuada em algumas cidades e regiões. Com uma metodologia diferente e mais refinada, a Pesquisa de Emprego e Desemprego, realizada periodicamente pelo Departamento Inter-Sindical de Estatística e Estudos Socio-Econômicos – DIEESE nas principais regiões metropolitanas, onde se con-

centra uma grande parcela das atividades econômicas e da população no Brasil, encontrou números ainda mais elevados[7], apresentados na Tabela 2, a seguir.

Tabela 2

Taxas de desemprego total
Regiões Metropolitanas, 1989-1999 (em %)

Regiões Metropolitanas	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Belo Horizonte								12,7	13,4	15,9	17,9
Distrito Federal				15,5	15,1	14,5	15,7	16,8	18,1	19,4	21,6
Porto Alegre					12,2	11,3	10,7	13,1	13,4	15,9	19,0
Recife										21,6	22,1
Salvador									21,6	24,9	27,7
São Paulo	8,7	10,3	11,7	15,2	14,6	14,2	13,2	15,1	16,0	18,2	19,3

Fonte: Convênio DIEESE/SEADE, MTE/FAT e convênios regionais. PED - Pesquisa de Emprego e Desemprego.
Elaboração: DIEESE.

O crescimento do desemprego vem sendo agravado pela duração média do tempo de procura de trabalho pelos desempregados e pela proporção daqueles há mais de um ano nessa condição. De acordo com as pesquisas do DIEESE, em 1999 a duração média do tempo de procura de trabalho chegava a 11 meses em Belo Horizonte, 15 meses no Distrito Federal, 11 em Porto Alegre, 12 em Salvador, e 10 em São Paulo. O percentual de desempregados em busca de trabalho há mais de um ano se elevava a 21% em Belo Horizonte; 31,6% no Distrito Federal; 21,6% em Porto Alegre; 26,5% em Salvador e 21,8% em São Paulo.

Paralelamente ao desemprego, vêm ocorrendo uma transformação e uma deterioração expressiva das condições e da qualidade da ocupação, com o decréscimo do emprego formal, associado a garantias trabalhistas e a uma certa proteção social. Em contrapartida, ampliaram-se o emprego precarizado e o número de trabalhadores que, como alternativa ao desemprego e à ausência de renda, passaram a engrossar as fileiras do chamado mercado informal. A Tabela 3 evidencia alguns desses fenômenos, como o decréscimo da freqüência relativa dos empregados, o crescimento da participação dos trabalhadores domésticos e, principalmente, daqueles que exercem atividades por conta própria, bem como a extensão e o crescimento das desigualdades regionais. A flexibilização e precarização das

[7] O conceito oficial de desemprego (medido pelos Censos Demográficos e pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, realizada periodicamente pelo IBGE) considera como desempregado apenas aquele que, além de ter buscado emprego ativamente no período de referência, se encontra apto para o exercício de uma vaga, sem ter executado qualquer atividade laboral. Aquele que não procurou emprego nesse período, por exemplo, é classificado como inativo e, quem trabalhou por algumas horas, como ocupado. Isso leva a uma expressiva subestimação do fenômeno, na medida que esse conceito não considera quem se encontra à procura de trabalho, mas realizou alguma atividade esporádica, premido pela necessidade de subsistência (na ausência de um seguro desemprego), assim como os que poderiam ser classificados como desempregados por desalento; ou seja, pessoas que desistiram de uma procura ativa de emprego, desanimadas por não conseguirem encontrá-lo, mas que desejam trabalhar. Já a metodologia do DIEESE procura captar esses problemas, medindo tanto o desemprego aberto como aquele oculto pelo trabalho precário ou pelo desalento, para chegar à taxa de desemprego total. Vale ressaltar, também, que a pesquisa do DIEESE é realizada nas regiões metropolitanas mais importantes do país, com exceção do Rio de Janeiro e de Fortaleza.

relações de trabalho transparecem, igualmente, na freqüência de empregados com carteira assinada, que, segundo a Síntese dos Indicadores Sociais do IBGE, caiu, entre 1992-1999, de 51,6% para 45,3% no Norte; de 45,1% para 43,2% no Nordeste; de 72,2% para 68,3% no Sudeste e de 72,9% para 71,2% do Sul. Ainda que no Centro-Oeste esses números tenham evoluído de 50,4% para 52,9%, eles passaram de 64% para 61,3% no Brasil como um todo.

Tabela 3

Distribuição percentual da população ocupada, por posição na ocupação Brasil e Grandes Regiões,1992-1999

Brasil e Grandes Regiões	População ocupada											
	Posição na ocupação (%)											
	Empregados		Militar ou Estatutário		Trabalhador doméstico		Conta própria		Empregadores		Não-remunerados	
	92	99	92	99	92	99	92	99	92	99	92	99
Brasil	46,3	44,8	6,1	6,6	6,7	7,4	21,7	23,2	3,7	4,1	10,5	9,3
Norte	43,0	39,1	10,5	12,2	7,0	8,1	24,3	26,6	3,8	3,9	7,7	7,2
Nordeste	36,0	33,8	5,0	5,6	5,3	5,6	28,1	29,1	2,4	2,7	16,8	16,9
Sudeste	54,5	52,7	6,8	6,7	7,5	8,6	18,0	20,1	4,3	4,7	5,0	4,2
Sul	44,0	44,2	4,3	5,6	6,0	6,6	20,7	21,6	3,9	4,7	15,1	11,5
Centro-Oeste	45,1	45,9	8,4	9,4	8,3	9,3	19,6	19,7	4,6	4,9	7,9	5,8

Fonte: IBGE. Síntese de Indicadores Sociais 2000.

Os baixos rendimentos do trabalho e a persistência de enormes desigualdades constituem um outro componente desse quadro. Com o crescimento do desemprego, a precarização dos vínculos e uma redução dos rendimentos em todos os setores de atividade e para a maioria dos níveis socio-ocupacionais, houve uma queda substantiva da participação dos empregados na renda disponível. Análises de Dedeca (2001) ressaltam como essa participação caiu de 37,5%, em 1991, para 32,8% em 1999. Se excluídas as contribuições sociais efetivas, esses números passam de 32% para 26,5%, respectivamente. Em contrapartida, aumentou a participação das empresas, dos impostos e das contribuições e, entre 1993 e 1999, o pagamento de juros e amortizações pelo país cresceu de US$10 bilhões para US$50 bilhões/ano.

É verdade que o percentual de ocupados com rendimento médio mensal familiar per capita de até meio salário mínimo caiu de 28,1%, em 1992, para 18,9% em 1999, e o daqueles com rendimentos de mais de meio a um salário mínimo subiu de 24,9% para 26,5% respectivamente (IBGE, 2001). O controle do processo inflacionário e uma recuperação do salário mínimo no período pós-Real, embora tênue, parecem ter tido impactos favoráveis sobre a renda e as condições de vida desses trabalhadores. Ainda assim, em 1999, o percentual de ocupados com renda média mensal familiar per capita até um salário mínimo era de 40,7% no conjunto do país. Nas regiões menos desenvolvidas, como o Norte e o Nordeste, esses percentuais chegavam a 48,6% e a 66,3%, respectivamente. Por outro lado, persiste a concentração dos trabalhadores na base da pirâmide do merca-

do de trabalho, com 80,5% dos assalariados recebendo até cinco salários mínimos (DIEESE, 2001).

Não se pode desconhecer, também, como o salário mínimo no Brasil é inferior ao de vários países com o mesmo nível de desenvolvimento e como vem se deteriorando. Em 1999, o valor real do salário mínimo representava cerca de 2/3 daquele registrado em 1989 e, no presente, não chega a 70 dólares. Além disso, persiste uma histórica e extremada concentração de renda, ilustrada pela Tabela 4, com os 50% que ganhavam menos se apropriando apenas de 13,9% do total da renda proveniente do trabalho, enquanto os 50% que ganhavam mais ficavam com 86,1% e os 5% mais ricos, com 33,4%.

Tabela 4

População Residente – Bahia, Nordeste e Brasil – e Incremento Absoluto 1980-2000

Âmbitos Espaciais	População			Incremento Absoluto
	1980	1991	2000	1991/2000
Brasil	119.002.706	146.825.475	169.799.170	22.973.695
Nordeste	34.815.439	42.497.540	47.741.711	5.244.171
Bahia	9.454.346	11.867.991	13.070.250	1.202.259

Fonte: IBGE. Censos Demográficos de 1980,1991 e 2000

OS IMPACTOS SOBRE AS FAMÍLIAS

Em sociedades que não dispõem de um sistema de políticas sociais mais efetivo e abrangente, como o Brasil, as condições de subsistência das famílias são determinadas pelo seu nível de rendimentos. Este está associado, fundamentalmente, tanto à renda obtida pelo seu chefe como à existência, número e características de outros componentes inseridos no mercado de trabalho, auferindo rendimentos adicionais. Por isso mesmo, as mudanças e fenômenos assinalados vêm tendo claros e fortes impactos sobre a organização e as condições de vida das famílias brasileiras, afetando negativamente a sua capacidade de atender às necessidades básicas dos seus membros e propiciar-lhes uma efetiva proteção social.

Com a redução e precarização dos postos de trabalho, a elevação do patamar do desemprego e uma queda no rendimento médio dos trabalhadores, a pequena melhoria de rendimentos ocorrida na base da população ocupada, ao longo dos anos 1990, não chegou a propiciar uma melhor distribuição de renda ou a reduzir de forma significativa a proporção de trabalhadores em condições de pobreza ou de indigência. Como se observa na Tabela 5, a população ocupada com um rendimento mensal per capita de até meio ou até um salário mínimo decresceu no Brasil e em todas as suas regiões. Ainda assim, em 1999, esses trabalhadores representavam 40,7% dos ocupados no conjunto do país, che-

gando a 48,6% na região Norte e a 63,3% no Nordeste, que constitui a segunda região mais populosa, concentrando 28,9% dos brasileiros.

Tabela 5

População ocupada, por classe de rendimento médio mensal familiar *per capita* Brasil e Grandes Regiões, 1992-1999

Brasil e Grandes Regiões	População ocupada											
	Classes de rendimento médio mensal familiar *per capita* Em salário mínimo (%)											
	Até 1/2½		Mais de 1/2 a 1		Mais de 1 a 2		Mais de 2 a 3		Mais de 3 a 5		Mais de 5	
	92	99	92	99	92	99	92	99	92	99	92	99
Brasil	28,1	18,9	24,9	21,8	23,1	25,6	8,4	11,2	6,2	9,4	5,3	9,9
Norte	33,0	20,2	27,6	28,4	21,9	25,9	7,0	9,3	5,1	8,0	3,8	6,8
Nordeste	50,4	39,8	21,5	26,5	12,1	17,0	3,3	5,0	2,3	3,6	1,9	3,8
Sudeste	16,8	8,4	24,8	17,7	28,5	29,2	6,2	14,5	8,6	12,8	7,0	13,9
Sul	19,9	11,4	27,8	21,1	27,1	29,6	10,3	13,7	7,0	11,1	5,4	11,2
Centro-Oeste	25,3	13,5	30,4	24,9	24,1	28,6	5,3	11,9	5,4	8,6	5,3	10,4

Fonte: IBGE. Síntese de Indicadores Sociais 2000.

Nessas circunstâncias, a reprodução cotidiana de uma parcela significativa das famílias brasileiras continua a ser afetada pela insuficiência de renda. Apesar do decréscimo da freqüência relativa das famílias de mais baixa renda, em 1999 um quinto das famílias brasileiras ainda subsistia com uma renda per capita de até meio salário mínimo e 43,5% com até um salário mínimo. Refletindo, mais uma vez, as enormes desigualdades regionais do país, esses percentuais eram expressivamente inferiores nas regiões mais desenvolvidas do Brasil, como o Sudeste e o Sul. No Norte, porém, as famílias com uma renda per capita familiar de até metade do salário mínimo chegavam a 25,2% e, no Nordeste, a 38,9%; a freqüência daquelas com renda até um salário mínimo era de 52,3% e 65,9%, respectivamente (Tabela 6).

Tabela 6

Famílias com renda *per capita* até um salário mínimo Brasil e Grandes Regiões, 1992-1999

Brasil e Grandes Regiões	Famílias residentes em domicílios particulares			
	Classes de renda familiar *per capita*, em salários mínimos			
	Até 1/2½		Mais de 1/2 a 1	
	92	99	92	99
Brasil	25,9	20,1	24,3	23,4
Norte	32,5	25,2	26,2	27,1
Nordeste	45,1	38,9	22,4	27,0
Sudeste	16,5	11,1	24,0	20,5
Sul	18,7	13,9	26,2	23,1
Centro-Oeste	25,4	17,3	28,2	26,6

Fonte: IBGE. Síntese de Indicadores Sociais 2000.

Com as transformações dos últimos anos, o crescimento da ocupação das mulheres, cônjuges e filhos registrado até os anos 80, com uma diversidade e complementaridade de formas de trabalho e fontes de renda que constituíam o eixo central das "estratégias de sobrevivência" das famílias das classes trabalhadoras, vem sendo crescentemente inviabilizado. Como assinala

Goldani (2002), a utilização dos "recursos da pobreza" vem se transmutando em uma perversa "pobreza de recursos", com a família reduzindo o seu tamanho mas com "dependentes dependendo cada vez mais" dos poucos adultos que trabalham, em condições muitas vezes bastante desfavoráveis.

Analisando a condição de atividade dos diversos membros das famílias do 1º e do 4º quartil de renda (ou seja, dos 25% de famílias mais pobres e dos 25% de mais ricas), pesquisa realizada pelo DIEESE nas principais regiões metropolitanas brasileiras calculou a sua taxa de dependência econômica, dividindo a soma de menores de dez anos, inativos e desempregados pelo total de ocupados em cada família. Em 1999, nas famílias de mais baixa renda, (cujo número de membros e de crianças tende a superar a média geral do país), essa taxa atingia 5,1 em Belo Horizonte; 4,23 no Distrito Federal; 4,41 em Porto Alegre; 4,93 em Recife; 5,06 em Salvador e 4,18 em São Paulo.

Por outro lado, como assinala o estudo do DIEESE (2001), essas taxas estão igualmente associadas às dificuldades de inserção da maioria dos trabalhadores em um mercado cada vez mais restrito e exigente em termos de instrução, qualificação (envolvendo, inclusive, o capital cultural), condições de saúde e tempo de dedicação ao trabalho, mesmo nas áreas mais dinâmicas do país, como as regiões metropolitanas. Afetando o conjunto das atividades econômicas e setores que absorviam tradicionalmente e em grande escala a mão-de-obra masculina e de menor qualificação (como a indústria e a construção civil), a reestruturação produtiva e a crise ampliaram o desemprego e a vulnerabilidade ocupacional entre os chefes de família, homens na maioria dos casos. Além disso, vem reduzindo a possibilidade de que outros membros da família possam colaborar com o chefe ou, eventualmente, substituí-lo na manutenção do grupo doméstico.

De acordo com informações sobre as características pessoais dos chefes de família em cinco regiões metropolitanas brasileiras, encontravam-se desempregados 8,3% dos chefes de família em Belo Horizonte; 10,2% no Distrito Federal; 9,7% em Porto Alegre; 10,6% em Recife; 14,8% em Salvador e 10,3% em São Paulo, em 1999. Nas famílias mais pobres, situadas no primeiro quartil de renda, as taxas de desemprego do chefe ficavam acima de 20%, chegando a 36,2% em Salvador. Apesar disso o chefe continuava como o grande provedor, uma vez que a sua contribuição para o rendimento total dessas famílias ficava próxima ou ultrapassava os 80%, conforme os dados da Tabela 7. Considerando o conjunto dos seus membros, a taxa de desemprego total registrada nessas unidades familiares chegava a extraordinários 48,5% em Belo Horizonte; 52% no Distrito Federal; 48,6% em Porto Alegre; 49,2% em Recife; 58,8% em Salvador e 48,2% em São Paulo[8]. Nas famílias do último quartil (ou seja, nas 25% de maior renda) esses números se reduziam para 9,3% em Belo Horizonte; 10,5% em Salvador e 9,7% em São Paulo.

[8] Vale lembrar que o conceito de desemprego utilizado pelo DIEESE considera tanto o desemprego aberto como aquele oculto pelo trabalho precário ou pelo desalento.

Tabela 7

Condição de atividade e participação na renda familiar dos chefes de família 1º Quartil de renda Regiões Metropolitanas, 1999

Condição de atividade dos chefes de família do 1º Quartil		Belo Horizonte	Distrito Federal	Porto Alegre	Recife	Salvador	São Paulo
Condição de atividade	Ocupados	33,2	43,1	33,9	33,4	31,7	37,0
	Desempregados	21,8	29,5	24,4	25,9	36,2	26,3
	Inativos	45,0	27,4	41,7	40,7	32,1	36,7
Renda do chefe sobre rendimento familiar total		80,7	81,5	79,5	79,9	78,8	77,6

Fonte: Convênio DIEESE/SEADE, MTE/FAT e convênios regionais. PED - Pesquisa de Emprego e Desemprego.
Elaboração: DIEESE.
Obs.: inflatores utilizados: IPCA/BH/Ipead; ICV-DF/Codeplan; IPC-IEPE/RS; IPC-Descon/Fundaj/PE; IPC-SEI/BA; ICV-DIEESE/SP.

Estudos como os de Salles (2002), Oliveira e Ariza (2002), Goldani (2002) e Montalli (2000) têm ressaltado como os problemas em apreço têm afetado, inclusive, os padrões de organização do grupo familiar. Isso porque, notadamente, nas classes populares, o homem ainda é considerado e valorizado como chefe e provedor da família, ao passo que as mulheres tendem a perceber o casamento como um apoio moral e econômico e, muitas vezes, como uma oportunidade de deixar de trabalhar, dedicando-se aos afazeres domésticos e à criação dos filhos. Na medida em que o desemprego e os baixos níveis de remuneração inviabilizam essa divisão sexual de responsabilidades, o projeto feminino de melhorar de vida através do casamento tende a se frustrar, enquanto o homem, impossibilitado de cumprir o seu papel, sente-se fracassado, enveredando muitas vezes pelo alcoolismo ou abandonando a família. Assim, a ruptura das possibilidades objetivas de manter o padrão de família culturalmente estabelecido e dominante parece estar contribuindo para o aumento das separações e das famílias monoparentais, chefiadas principalmente por mulheres. Como já foi visto, a frequência dessas famílias foi uma das mudanças destacadas pelos dados do último Censo, mostrando que, em número crescente, "las mujeres en este final de siglo, se enfrentan a um doble reto, de 'cuidar' e 'prover' a sus familias" (GOLDANI, 2002, p. 286).

Com responsabilidades ampliadas, elas têm aumentado a sua participação entre a população ocupada, que passou de 38,8%, em 1989, para 40,3% em 1999. Contudo, enfrentando discriminações e dificuldades no mercado de trabalho, as mulheres não apenas auferem remunerações médias inferiores às dos homens[9] como tendem a se concentrar em ocupações precárias, instáveis, mal remuneradas e com uma baixa proteção social. Nas classes populares, o emprego doméstico e os serviços executados de forma autônoma diretamente para o público constituem os grandes absorvedores da mão-de-obra feminina. Isto indica tanto a permanência de papéis tradicionais para as mulheres no

[9] Caracterizando a discriminação da mulher no mercado de trabalho, o estudo do DIEESE (2001) assinala como a sua remuneração média é inferior à dos homens até mesmo entre os profissionais de nível superior. Em 1999, os rendimentos/hora dos ocupados no trabalho principal entre esses profissionais era de 12,33 entre os homens em Belo Horizonte, contra 8,56 entre as mulheres; no Distrito Federal, de 16,64 contra 12,52; em Porto Alegre, de 9,09 contra 6,90; em Recife, de 10,14 contra 6,60; em Salvador, de 10,12 contra 7,10 e em São Paulo de 14,33 contra 10,03. Considerando todos os ocupados, as mulheres recebem, em média, 65% do que recebem os homens.

mercado de trabalho como a precariedade da sua inserção, pois esses setores são marcados por menores níveis de formalização do vínculo, jornadas de trabalho irregulares e prolongadas e baixas remunerações.

Discriminando a renda familiar pelos diversos tipos de relação de trabalho, informações do IBGE mostram que, em 1999, entre os empregados domésticos os trabalhadores com uma renda média familiar per capita de até meio salário mínimo representavam 39,1% na região Norte; 53,8% no Nordeste; 17,6% no Sudeste; 19,3 no Sul; 26,0% no Centro-Oeste e 26,7% no conjunto do Brasil. Além disso, calculando a proporção de trabalhadores em postos vulneráveis segundo o sexo[10], com base nas pesquisas realizadas em 1999 em grandes metrópoles brasileiras, o DIEESE chegou aos seguintes resultados (Quadro 2):

Quadro 2

Proporção de Trabalhadores em Postos Vulneráveis

	Homens	Mulheres
Belo Horizonte	31,5	43,3
Distrito Federal	24,4	38,3
Porto Alegre	30,7	39,8
Recife	38,7	52,8
Salvador	35,8	50,0
São Paulo	31,1	42,7

Fonte: DIEESE, 2001.

Nessas circunstâncias, as famílias sob responsabilidade feminina geralmente são marcadas pela precariedade de renda e condições de subsistência. Informações do IBGE (Tabela 8) deixam patente como 24,8% das mesmas tinham uma renda familiar per capita até meio salário mínimo e 48,2% até um, em 1999. No Sul e no Sudeste esses percentuais eram mais reduzidos. Contudo, no Norte eles atingiam 33,4 e 56,4% e no Nordeste 40,1% e 64,6%, respectivamente. Como se vê, a pequena melhoria de renda observada entre 1992 e 1999, com a redução do segmento mais pobre dessas famílias, não chegou a mudar significativamente a sua situação.

Tabela 8

Mulheres com filhos residentes em domicílios particulares com renda *per capita* de até um salário mínimo Brasil e Grandes Regiões, 1992-1999

Brasil e Grandes Regiões	Mulheres com filhos residentes em domicílios particularess			
	Classes de renda familiar *per capita*, em salários mínimos			
	Até 1/2½		Mais de 1/2 a 1	
	92	99	92	99
Brasil	29,3	24,8	27,7	23,4
Norte	38,7	33,4	24,9	23,0
Nordeste	46,3	40,1	25,2	24,5
Sudeste	20,2	16,1	28,1	22,5
Sul	20,3	17,9	30,8	22,9
Centro-Oeste	28,0	23,2	30,8	25,7

Fonte: IBGE. Síntese de Indicadores Sociais 2000.

[10] A metodologia utilizada pelo DIEESE agregou, como trabalhadores em postos vulneráveis, os assalariados sem carteira assinada, os autônomos que trabalham para o público, os trabalhadores familiares sem remuneração e os empregados domésticos.

De acordo com apurações preliminares do Censo de 2000, nos domicílios por elas chefiados, 90% das mulheres não viviam com cônjuge masculino, sendo as principais quando não as únicas provedoras das suas famílias. Como já foi antes ressaltado, a contribuição de outros membros vem sendo dificultada pela elevação do desemprego e da vulnerabilidade ocupacional entre os diversos segmentos da população e, especialmente, entre os jovens.

Recorrendo mais uma vez ao estudo do DIEESE, observa-se que as taxas de desemprego total vêm aumentando entre os chefes, cônjuges, filhos e outros componentes da família em todas as regiões metropolitanas brasileiras pesquisadas, conforme os dados da Tabela 9.

Tabela 9

Taxas de desemprego total, segundo posição na família Regiões Metropolitanas, 1989-1999

Posição na Família	Belo Horizonte			Distrito Federal			Porto Alegre		
	96	98	99	92	98	99	93	98	99
Chefe	6,9	8,3	10,3	8,1	10,6	12,1	7,1	9,9	12,2
Cônjuge	11,1	15,1	17,4	16,9	21,0	24,2	11,0	15,4	17,5
Filhos	20,3	24,9	27,3	27,8	33,8	36,2	22,0	26,7	30,9
Outros	13,3	17,0	18,8	15,4	18,7	20,8	15,3	21,3	25,3
Posição na Família	**Recife**			**Salvador**			**São Paulo**		
	98		99	97	98	99	89	98	99
Chefe	12,8		14,2	13,2	15,9	18,1	4,1	11,0	12,0
Cônjuge	20,1		20,4	20,4	24,3	26,9	8,9	18,1	19,2
Filhos	33,2		32,4	34,2	36,9	40,8	15,0	28,8	29,6
Outros	24,8		25,6	21,0	24,6	27,2	10,0	21,0	23,1

Fonte: Convênio DIEESE/SEADE, MTE/FAT e convênios regionais. PED - Pesquisa de Emprego e Desemprego.

Além de naqueles segmentos que tradicionalmente já enfrentavam maiores dificuldades para encontrar uma ocupação (como os dotados de menor escolaridade), o desemprego também tem se acentuado entre a força de trabalho na idade mais produtiva (16 a 39 anos), na sua parcela mais madura e experiente (40 anos e mais) e, até mesmo, entre os mais instruídos, ou seja, entre os que possuem o segundo grau completo ou curso superior. Entre os jovens, porém, esse problema vem assumindo proporções extraordinárias. Muitas vezes sem uma qualificação profissional adequada e com uma experiência limitada por sua própria idade, nas regiões metropolitanas brasileiras, por exemplo, as taxas de desemprego dos jovens entre os 16 e 17 anos são superiores a 40%, chegando a 54,1% em Salvador. Entre os 18 e 24 anos, elas vão de 27,5% em São Paulo a 35,4% em Salvador (Tabela 10).

Particularmente acentuados entre as mulheres, os problemas de inserção dos jovens também se manifestam através da ocupação de postos vulneráveis e das suas baixas remunerações[11].

[11] Apesar disso, em decorrência da precariedade de rendimentos da grande maioria das famílias brasileiras, sua participação no orçamento doméstico não chega a ser desprezível, variando de 6,7 a 10,8%. Nas famílias do primeiro quartil de renda esse percentual chega a dobrar.

Tabela 10

Taxa de desemprego dos jovens de 16 a 24 anos Regiões Metropolitanas, 1999

Regiões Metropolitanas	Taxa de desemprego	
	16 e 17 anos	18 a 24 anos
Belo Horizonte	42,1	28,3
Distrito Federal	52,3	34,0
Porto Alegre	47,2	28,1
Recife	40,5	35,4
Salvador	54,1	41,4
São Paulo	47,2	27,5

Fonte: Convênio DIEESE/SEADE, MTE/FAT e convênios regionais. PED - Pesquisa de Emprego e Desemprego.
Elaboração: DIEESE.

Esses problemas vêm afetando não apenas as condições materiais da subsistência da família como a sua própria convivência e organização, com o aumento dos conflitos, da violência doméstica, da fuga de crianças e adolescentes para as ruas e do envolvimento destes últimos em atos infracionais. A pobreza, o desemprego e, principalmente, a falta de perspectivas vêm levando muitos jovens brasileiros para a criminalidade, contribuindo para o crescimento da violência, (notadamente nos bairros pobres onde os mesmos se concentram), da qual eles têm se tornado vítimas preferenciais[12].

Fragilizada pelos processos e mudanças que marcam a atual realidade, paradoxalmente, porém, a família vê crescer suas responsabilidades como mecanismo de proteção social. Reportando-se à referida realidade, Fitoussi e Rosanvallon (1996) assinalam como a desestabilização da condição salarial, a multiplicação das situações de precariedade e um maciço crescimento do desemprego vêm levando a uma "sociedade de trabalhadores sem trabalho". Nessa sociedade, o crescimento das situações de vulnerabilidade e a crise das instituições que fazem funcionar o vínculo social e a solidariedade vêm obrigando cada um a dar conta de si mesmo, organizando e procurando dar um sentido à sua vida de forma mais individual e solitária. Nesse sentido, cresce a importância da família e dos entornos sociais, notadamente para todos os que carecem de bens materiais, culturais e simbólicos, necessários não apenas à subsistência como à criação de uma identidade e à alimentação de uma interioridade, assim como para aquelas pessoas mais frágeis (a quem não se dá um lugar na sociedade e que não conseguem encontrá-lo por si mesmas), transmitindo-lhes, entre outros aspectos, um patrimônio de "defesas internas".

[12] Estudo da UNESCO constatou que a taxa nacional de vítimas de assassinatos na faixa dos 15 a 24 anos passou, em duas décadas, de 30 (1980) para 52,1 (2000) por grupo de 100 mil. Além disso, tem crescido o envolvimento dos jovens com pequenos delitos, gangues, seqüestros e o tráfico de drogas, despertando a atenção de pesquisadores e *policy makers*, da mídia e da opinião pública, com a demanda de políticas governamentais direcionadas para o referido segmento. É ilustrativo que, a pedido do governo do estado de São Paulo, a Fundação SEADE tenha acabado de criar um inédito "índice de vulnerabilidade juvenil", que, a partir de uma série de indicadores, avalia, nas diversas áreas da capital paulista, o quanto os adolescentes estariam sensíveis à possibilidade de serem "contaminados" por algum processo de transgressão (FOLHA DE SÃO PAULO, 14 de julho de 2002, p. C1).

Suscitadas a partir da observação sobre países capitalistas avançados e onde se constitui e ainda persiste um Estado de Bem-Estar Social, essas considerações se aplicam especialmente à situação dos países latino-americanos e do Brasil, onde os (históricos) problemas e transformações na esfera do trabalho são bem mais acentuados e se somam a uma enorme carência de políticas sociais.

Atingida por mudanças e processos sobre os quais não tem qualquer controle, porém, a família vem perdendo gradativamente a sua capacidade de funcionar como amortecedor da crise e como mecanismo de proteção dos seus componentes, o que leva não apenas à deterioração das condições de vida da maioria da população como afeta e ameaça a própria unidade familiar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BILAC, Elizabete Dória. *Famílias de trabalhadores*: estratégias de sobrevivência. São: Paulo, Símbolo, 1978. 157 p.

_____. A família e a fragmentação do social. *Natureza, história e cultura*: repensando o social. Porto Alegre: UFRGS; SBS, 1993. p. 93-98. (Número especial de Cadernos de Sociologia, publicação do Programa de Pós-Graduação em Sociologia/FFCH/UFRGS)

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de; ALMEIDA, Paulo Henrique de; AZEVEDO, José Sérgio Gabrielli de. Dinâmica metropolitana e estrutura social em Salvador. Tempo Social. *Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 183-197, fev. 2002.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. Brasil: reestruturação produtiva e condições sociais. *Caderno CRH*, n. 35. Salvador, p. 123-149, 2001.

CARVALHO, Maria do Carmo Barreto de. A priorização da família na agenda da política social. In: KALOUSTIAN, Silvio Nanoug (Org.). *Família brasileira, a base de tudo*. São Paulo: Cortez; Brasília, DF; UNICEF, 1994. p. 93-108.

DÉCORET, Bruno. *Familles*. Paris: Economia , 1998. 112 p.

DEDECA, Cláudio Salvatori. *Anos 90:* a estabilidade com desigualdade. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 25., 2001, Caxambu. [*Anais*...] Caxambu: ANPOCS, 2001.

DIEESE. *A situação do trabalho no Brasil*. São Paulo: DIEESE, 2001. 352 p.

DRAIBE, Sônia Míriam. Por um reforço de proteção à família: contribuição à reforma dos programas de assistência social no Brasil. In: KALOUSTIAN, Silvio Nanoug (Org.). *Família brasileira, a base de tudo*. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNICEF, 1994. 109-130 p.

FITOUSSI, Jean Paul; ROSANVALLON, Pierre. *Le nouvel âge des inegalités*. Paris: Seuil, 1996.

GARCIA, Brígida. Mujeres, pobreza y cambio demografico en los paises en desarrollo. In: LOPEZ, Maria de la Paz; SALLES, Vânia (Comps.). *Familia, genero y pobreza*. México: Miguel Angelo Porrua, Libero-editor, 2002, p. 107-134. (Xerox).

_____.; ROJAS, Olga. Recent transformations in latin-american families: a sócio-demographie perspective. Paper presented at the XXIV General Conference of IUSSP. Salvador, 2001.

GOLDANI, Ana Maria. Las familias brasileñas y sus desafios como factor de protecion ao final do siglo XX. In: GOMES, Cristina (comp.). *Procesos sociales, poblacion y familia:* alternativas teoricas e empiricas en las investigaciones sobre la vida domestica. México: Miguel Angelo Porrua Libero-editor, 2002, p. 279-298.

GOMES, Cristina. *Procesos sociales, poblacion y familia*: Alternativas teoricas e empiricas en las investigaciones sobre la vida domestica. México: Miguel Angelo Porrua Libero-editor, 2002. (Xerox).

IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais 2000*. Rio de Janeiro: IBGE, 2001.

IVO, Anete Brito Leal. Metamorfoses da questão democrática: governabilidade e pobreza. Buenos Aires: CLACSO – Asdi, 2001. 205 p.(Coleção bolsas de pesquisa).

LOPES, Juarez Brandão; GOTTSCHALK, Andrea. Recessão, pobreza e família: a década pior que perdida. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 4, n. 1, p. 100-109, 1990.

_____. *Novos parâmetros para a reorganização da política social brasileira*. Brasília: IPEA, 1994. 80 p. (Texto para discussão, 358).

MACHADO, Lia Zanotta. *Famílias e individualismo*: tendências contemporâneas no Brasil. Brasília: Departamento de Antropologia da Universidade de Brasília, 2001, 15 p. (Série antropologia, 291).

MONTALI, Lília. Família e trabalho na reestruturação produtiva: ausência de políticas de emprego e deterioração das condições de vida. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 15, n. 42, p. 55-75, fev. 2000.

OLIVEIRA, Orlandina; ARIZA, Marina. Transiciones familiares y trayectorias laborales femininas en el Mexico urbano. In: GOMES, Cristina (Comp.). *Procesos sociales, poblacion y familia*: Alternativas teoricas e empiricas en las investigaciones sobre la vida domestica. México: Miguel Angelo Porrua Libero-editor, 2002, p. 129-146.

RIBEIRO, Ivete; RIBEIRO, Ana Clara Torres. *Família e desafios na sociedade brasileira*: valores como ângulo de análises. São Paulo: Loyola, 1994. 470 p.

RIBEIRO, Rosa. Notas sobre famílias e desigualdade social na Região Metropolitana do Rio de Janeiro – 1991. São Paulo: EDUC, 1999, p. 191-232. (Cadernos Metrópole/Grupo de Pesquisa PRONEX, 1).

RIBEIRO, Rosa Maria; SABÓIA, Ana Lúcia; BRANCO, Helena Castello, et.al. Estrutura familiar, trabalho e renda. In: KALOUSTIAN, Silvio Nanoug (Org.) Família brasileira, a base de tudo., S. Paulo: Cortez, Brasília, DF; UNICEF, 1994. p. 135-158.

SALLES, Vânia. "Familias en transformacion y codigos por transformar". In: GOMES, Cristina (Comp.). *Procesos sociales, poblacion y familia:* Alternativas teoricas e empiricas en las investigaciones sobre la vida domestica. México: Miguel Angelo Porrua Libero-editor, 2002, p. 103-125.

SALLES, Vânia. Quando falamos de família, de que família estamos falando? *Caderno CRH.* Salvador, n. 17, p. 106-140. jul./dez. 1999.

SEGALEN, Martine. *Sociologie de la famille*. (Cinquieme édition). Paris: Armand Colin, 2000. 293 p.

SOUZA, Guaraci A. Alves de. *Sucessão das gerações na Bahia*: reencontro de uma totalidade esquecida.368 f., 1996. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas.

TUIRÁN, Rodolfo. Estructura familiar y trayectorias de vida en Mexico. In: GOMES, Cristina (Comp.). *Procesos sociales, poblacion y familia*: alternativas teoricas e empiricas en las investigaciones sobre la vida domestica. México: Miguel Angelo Porrua Libero-editor, 2002, p.25-65.

LAS CIUDADES Y LA CUESTIÓN SOCIAL[1]

*ALICIA ZICCARDI**

> "La difusión de la tecnología de la información en la economía no induce directamente el desempleo y puede crear más puestos de trabajo a largo plazo. La transformación de la gestión y el trabajo mejora la estructura ocupacional en mayor medida que aumenta el número de puestos de trabajo de baja calificación. El incremento del comercio y la inversión globales no parece ser, por sí mismo, un factor causal importante en la eliminación de puestos de trabajo y la degradación de las condiciones laborales en el Norte, mientras que contribuye a crear millones de puestos de trabajo en los países de reciente industrialización. Y, no obstante, el proceso de transición histórica hacia una sociedad informacional y una economía global se caracteriza por el deterioro extendido de las condiciones de vida y trabajo para la clase trabajadora"
>
> Manuel Castells (1997)

LA CUESTIÓN SOCIAL AL FIN DEL MILENIO: UNA INTRODUCCIÓN

La cuestión social surge como tal a fines del siglo XIX cuando el capitalismo comenzaba a ceder ante las luchas protagonizadas por las primeras organizaciones sindicales para mejorar su salario y las pésimas condiciones que prevalecían en el espacio de la producción (la fábrica) y de la habitación. El liberalismo había colocado en los individuos la capacidad de resolver su propia supervivencia propugnando la abstención del estado y reservando la atención de la pobreza a las instituciones de beneficencia o caridad. Pero la constitución de los estados nacionales, la diferenciación de la sociedad en clases, la creación de una institucionalidad gubernamental burocrática y el germen del estado benefactor que asume la responsabilidad de proveer bienes y servicios básicos al conjunto de la población, serán los principales rasgos de la relación estado-sociedad, que finalmente se consolida después de la segunda guerra mundial. Es entonces cuando se desarrolla el estado de bienestar, y la cuestión social, incluida en la agenda gubernamental, sustenta la necesidad de diseñar e implementar políticas sociales.

Las políticas sociales son la garantía de que se busca la equidad social y la promoción de los derechos básicos de la ciudadanía. Por ello es algo muy diferente la política de reducción de la pobreza, que busca sacar de la

[1] Este trabajo forma parte de los trabajos elaborados para la realización del documento de lanzamiento de la Red n 5 URBAL de la Unión Europea, cuya sede es la Municipalidad de Montevideo. Texto originalmente publicado em ZICCARDI, Alícia (compiladora). Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los limites de las políticas sociales en América Latina. CLACSO: Buenos Aires, marzo, 2001 e gentilmente cedido pela autora para essa publicação.

* Licenciada y Maestra en Sociología. Dra. en Economía. Investigadora Titular del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Coordinadora del área Sociología Urbana y Regional del IISUNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Coordinadora del Grupo de Trabajo sobre "Pobreza y Políticas Sociales" de CLACSO.

condición de miseria a quienes aún no han alcanzado el piso básico de la supervivencia (Abranches, H., *et. al*. 1994, p. 14). Estas últimas, y algunas de las políticas sociales como educación, salud e inclusive las urbanas, fueron en sus orígenes competencia del gobierno nacional, aunque los recientes procesos de descentralización tienden a traspasar su operación a los gobiernos locales (estatal o municipal).

Precisamente, las reflexiones contenidas en este trabajo observan la cuestión social desde la perspectiva del ámbito local. Aún reconociendo que en las ciudades actúan diferentes ámbitos de gobierno (nacional, regional, provincial o estatal) el principal objetivo de este trabajo es abordar aquellas cuestiones sociales que están presentes en el diseño y en las actuaciones gubernamentales de las instituciones de gobierno local, las cuales forman parte de las llamadas "políticas sociales urbanas".

Por otra parte, en la ciudad la cuestión social atiende diferentes clientelas o grupos sociales (asalariados, pobres, mujeres, niños, jóvenes, ancianos) e incide en muy variados procesos de la vida social, tales como: el acceso diferencial a la educación y salud; las condiciones de precariedad e informalidad en el empleo, las formas de pertenencia a sistemas de seguridad social, la vulnerabilidad social y territorial, la violencia e inseguridad, la construcción y expansión de la ciudadanía, la sustentabilidad ambiental. Todas éstas son cuestiones que dan origen a formas de intervención o participación de instituciones gubernamentales las cuales suelen cumplir una función redistributiva al garantizar el acceso a bienes y servicios básicos independientemente de la capacidad de apropiación que tengan los individuos en el mercado[2].

Dice la convocatoria al debate de la Red sobre las Políticas Sociales Urbanas (1998, p. 15) que "para la definición de las políticas sociales urbanas, es imprescindible identificar las nuevas desigualdades y pautas de diferenciación socioeconómica en la ciudad", es decir, ¿qué es lo que caracteriza a la/s cuestión/es social/es de la ciudad del fin de milenio?

En primer lugar, debe señalarse que al fin del milenio el mundo avanza inexorablemente hacia la urbanización. Pero se trata de una urbanización muy diferente a la experimentada a principios y mediados de este siglo, porque en estas dos últimas décadas las ciudades han sido confrontadas a intensos procesos que han modificado no sólo su fisonomía sino su propia naturaleza, porque lo que se ha modificado es su sociedad. Por ello puede decirse que estamos en el umbral de una nueva etapa, caracterizada porque las relaciones entre sociedad y territorio son cualitativamente diferentes a las que surgieron con el desarrollo de la ciudad manufacturera (Ziccardi, A, 1998b). Los procesos que han contribuido a esto, y que enmarcan la transformación de las cuestiones sociales y políticas urbanas, son:

[2] Estos bienes y servicios colectivos dieron origen a la teoría de los bienes y/o medios de consumo colectivo desarrollada por diferentes corrientes marxistas de la sociología urbana francesa (Castells, Lojkine, Topalov) en los años '70.

Los procesos de globalización de la economía que han disminuido la importancia de la localización espacial para la realización de las actividades productivas en el territorio, ya que los flujos y redes de capital tienden a flexibilizar y a la vez desterritorializar el proceso productivo. La principal consecuencia para las grandes ciudades es el protagonizar un irreversible proceso de des-industrialización y terciarización de su economía. Esto se ha traducido en un número cada vez menor de empleos estables y bien remunerados y en la proliferación de actividades informales, de las cuales el comercio ambulante en los centros y en las calles de las grandes ciudades del mundo se halla a la vista de cualquier observador (Castells, Manuel 1997, Borja, J. y Castells, M. 1997; Coraggio, J.L.,1998a ; Ziccardi, A. 1995a). Esta transformación económica ha modificado en su fisonomía y en su sustancia la cuestión social.

La reforma del estado de bienestar, aunque sea como modelo nunca plenamente desarrollado en los países latinoamericanos, que afecta principalmente los procesos de gestión gubernamental de bienes y servicios urbanos. Las ciudades deben reestructurar las políticas sociales, entre éstas las políticas urbanas, puesto que disminuyen los recursos y acciones de los gobiernos nacionales sobre el territorio, lo cual obliga a los locales a generar más ingresos propios a través de expandir e incrementar los gravámenes fiscales y establecer nuevas formas de relación entre lo público y lo privado para el suministro de servicios urbanos. La cuestión social parece expandirse, mientras que la acción estatal se retrae y se transfieren cada vez más responsabilidades a la sociedad.

La revolución informacional que ha creado nuevas tecnologías que acortan las distancias, desdibujan el rol que tradicionalmente asumieron las ciudades, y transmiten una cultura globalizada a través de un sistema de comunicación internacionalmente operado. Esto contribuye a homogeneizar los gustos, las preferencias y el mismo paisaje urbano, pero paradójicamente, ha reforzado la identidad de las sociedades locales (García Canclini, N. 1995, Castells, M. 1996; Safa, P. 1998; García Canclini, N. Coord. 1998). La cuestión social se internacionaliza en el imaginario colectivo, ya que las necesidades y conflictos tienden a compartirse no obstante las diferencias nacionales y regionales. Su atención se remite a las agencias gubernamentales, aunque cada vez más se amplía el espacio de actuación de las organizaciones de la sociedad civil.

A estas tres transformaciones de nivel internacional, se agregan en América Latina:

La profundización de los procesos de democratización del sistema político, cuyos efectos conllevan, entre otras cosas, la transformación de la forma de gobierno de las ciudades y la expansión de la ciudadanía política y social. La alternancia y el pluralismo político hacen su aparición en las ciudades, las cuales poseen un caudal electoral por el que compiten los diferentes

partidos políticos[3], pero a la vez renuevan y acrecientan las expectativas de los sectores populares respecto a la atención de sus postergadas demandas.

El gran desafío es ahora construir la democracia social en la cotidianeidad, a través de nuevas relaciones entre gobierno y ciudadanía. Para ello, sin duda es un requisito fundamental crear nuevas formas de participación ciudadana que garanticen la inclusión de los intereses de la sociedad en los procesos decisorios de las instituciones gubernamentales. Esto es, restituir el carácter público a la acción gubernamental creando nuevas formas de gestión para atender la cuestión social, que en las ciudades corresponden a las instituciones encargadas de formular e implementar las políticas sociales. Es allí donde se instalan las principales bases para la construcción de una gobernabilidad democrática que sustente un nuevo estilo de gobierno y de gestión en las ciudades latinoamericanas (Ziccardi, 1998 b).

Ahora bien, la complejidad de la cuestión social en las ciudades, tanto latinoamericanas como europeas, obliga a seleccionar aquellos temas más relevantes para dar inicio a un debate, los cuales se presentarán en cuatro apartados. El primero es el que analiza los rasgos más sobresalientes de la dinámica poblacional urbana, la cual permite aproximarnos al conocimiento del universo en el que se define la cuestión social.

LA DINÁMICA POBLACIONAL URBANA

Según la ONU (1997) a mediados de 1996 la población mundial era de 5.770 millones de habitantes y el 80% vivía en las regiones menos desarrolladas, en las cuales se advierte en las últimas décadas un fuerte crecimiento urbano (Gilbert, 1993).

El crecimiento demográfico actual es el más bajo desde la Segunda Guerra Mundial. Así, mientras la tasa de crecimiento demográfico en Europa entre 1950 y 1955 fue de 1,0 y la de América Latina y el Caribe de 2,7, en el último quinquenio (1990-1995) ambas se redujeron a 0,2 y 1,7 respectivamente[4].

Pero cabe destacar que Europa es la única gran zona cuya tasa de crecimiento anual fue inferior al 1% en la segunda mitad de este siglo (1950-1995), descenso que se aprecia más en Luxemburgo, Bélgica y Dinamarca. En Europa occidental se registran las tasas más elevadas como consecuencia de las crecientes migraciones (sobre todo en Alemania), mientras que decrecen en Europa oriental como consecuencia de la emigración, los bruscos descensos de la fecundidad y una creciente o estacionaria mortalidad,

[3] En las capitales, en las que durante décadas sus ciudadanos no eligieron a sus gobernantes – como son los casos de Buenos Aires y Ciudad de México –, a pocos años de la culminación del siglo XX sus habitantes han recuperado el más fundamental de sus de derechos: elegir a través del voto a su jefe de gobierno. En ambos casos triunfaron partidos de oposición.

[4] El total mundial pasó de l,8 entre 1950-1955 a 1,5 entre 1990-1995. Esta tasa se elevó en África de 2,2 a 2,7. Se redujo en cambio en Asia de 1,9 a 1,5, en América del Norte de 1,7 a 1,0, y en Oceanía de 2,2 a 1,4 en los mismos períodos.

producto de las guerras que se han dado en esta área. En Europa meridional se registra un fuerte descenso de la tasa de fecundidad, y en Europa septentrional ésta es similar a la media (ONU, 1997: p 22-23).

La tasa de fecundidad más baja de Europa es la de Italia (1,2), y la más alta de Albania (2,9). La mortalidad tiende a decrecer en la mayoría de los países pero tiene sus niveles más bajos en Europa.

Respecto a esto último, Pierre Rosanvallon (1995, p 41), haciendo referencia a la situación francesa (la cual tal vez puede extenderse a varios países de la Unión Europea), analiza los efectos que tuvo la llamada revolución demográfica sobre la seguridad social. En particular, el alargamiento de la duración de la vida y la reducción de la natalidad afectan a uno de sus mecanismos básicos del seguro social – la transferencia entre generaciones –, lo cual provoca desequilibrios en la disponibilidad de recursos para los inactivos y para las prestaciones. Por ello, ésta es una de las principales temáticas que forman parte de la "nueva cuestión social".

Una segunda cuestión poblacional es la vinculada a la migración internacional, que en 1990 acogió a 24 millones de migrantes internacionales que llegan a las ciudades y necesitan desarrollar alguna actividad remunerada para garantizar su supervivencia, generando presiones sobre el mercado de trabajo, mayor informalidad, y precariedad en el empleo (ONU, 1997 a: p. 30). Dos son los principales tipos de este significativo crecimiento poblacional este-oeste:

a) *Una migración económica* en busca de empleo procedente de países del entorno inmediato de la comunidad (Turquía en primer lugar y luego Túnez, Marruecos, Argelia), a los que se agregan los de la propia comunidad (Grecia, España, Italia, Portugal e Irlanda) que migran hacia regiones más industrializadas (Alemania, Francia, Holanda, Bélgica, y Reino Unido). Estos últimos han sido particularmente importantes en los setenta y ochenta y actualmente son más moderados (Alburquerque, 1993: p. 64).

b) *Una migración política,* que es producto de los cambios en el orden geopolítico mundial como consecuencia de los conflictos que suscitaron la desintegración de algunos Estados, en particular la antigua Yugoslavia, cuya disolución ha desencadenado un conflicto armado en Croacia, Bosnia y Herzegovina. Esto generó víctimas de guerra que buscaron protección, y que ACNUR estimó en 1994 en 3,8 millones. Ante esta nueva problemática social países como Alemania y Grecia crearon categorías de migrantes para recibir a quienes eran originarios de los mismos. Austria, Hungría, Suecia, Suiza y Turquía también ofrecieron asilo.

Todos estos movimientos de población generan efectos urbanos, que obligan a reconocer la presencia de un nuevo tipo de ciudadano, una fuerza de trabajo disponible que a la vez demanda bienes y servicios en la ciudad.

La dinámica poblacional en América Latina es muy diferente. A principio de los noventa se estimaba que la población urbana en América Latina era del orden del 70% del total. Sin embargo, el ritmo del crecimiento urbano tiende a bajar en la última década: mientras que entre 1965 y 1980 la tasa de crecimiento urbano fue de 3,9, entre 1980 y 1990 fue del 3 % (Gilbert, Alan, 1993: p. 42-43). Esto es consecuencia de la caída de las tasas de fertilidad y la disminución del crecimiento natural. En el área existen tasas de fecundidad medias relativamente uniformes, y es América Central la zona que registra el mayor descenso, ya que en los '90 pasó de 4,5 a 3,4.

La esperanza de vida en América Latina es de 68,5, marcadamente menor que la de Europa, que es de 72,7 (exceptuando a Europa Oriental) (ONU, 1997 a), lo cual debe atribuirse principalmente a la pobreza, la desnutrición y el hambre, que son la principal causa de las enfermedades gastrointestinales, propias de la falta de servicios sanitarios, drenaje, agua potable, etc. A ello se agrega que el porcentaje de población con SIDA es de más del 9% del total de los 3 millones de casos que registra a OMS a escala mundial.

Mientras las ciudades latinoamericanas del sur – Montevideo o Buenos Aires (Capital) – presentan una dinámica poblacional bastante más cercana a la europea, otras como Ciudad de México o São Paulo muestran aun una elevada tasa de crecimiento y un predominio de población joven e infantil. Ello, sumado al incremento de la esperanza de vida, se traduce en un fuerte peso de la población inactiva sobre la activa.

En cuanto a la migración internacional, continúa el flujo de migrantes de México a EUA, los cuales migraron fundamentalmente buscando oportunidades de empleo, la mayoría sin poseer la documentación que se requiere[5]. En muchos casos sus familias permanecen en México, y esta migración permite que se transfiera un elevado monto de dinero de manera periódica hacia los lugares de origen de los migrantes. Sin embargo, esta migración no es suficiente para descomprimir la presión que ejerce la mano de obra joven que se incorpora anualmente al mercado de empleo. Por ello, las ciudades son para estos trabajadores la principal fuente de empleo, aunque ofrezcan precariedad e informalidad y registren también elevadas tasas de desempleo.

En Centroamérica, la migración no sólo es económica, sino también consecuencia de los conflictos armados de las últimas décadas. La misma se dirige principalmente a Estados Unidos y México, y la mayoría de los migrantes lo hacen en situaciones de absoluta precariedad e ilegalidad. En 1990 se registraban en EUA 20 millones, de los cuales 3 millones eran indocumentados. En América del Sur, en cambio, la migración es intra-regional, y no se advierten cambios durante las últimas décadas (ONU, 1997 a).

[5] Se estima que en EUA viven 7.1 millones de migrantes nacidos en México, y 2.6 millones que son hijos de madre y/o padre mexicanos (Cfr. Instituto Federal Electoral, 1998).

Esta situación poblacional impone nuevas características a la cuestión social y genera diferentes problemas en las ciudades latinoamericanas, tales como: i) un fuerte peso de la población inactiva sobre la activa; ii) una creciente demanda de empleos y de bienes y servicios colectivos (salud, educación, deportes, cultura) que debe ser atendida por las instituciones gubernamentales a pesar de las recientes tendencias a la privatización, iii) una carga mayor sobre la seguridad social en materia de jubilaciones en un contexto de descapitalización de los fondos tras varias décadas de procesos inflacionarios graves y iv) un proceso de urbanización, feminización e infantilización de la pobreza, los cuales son consecuencia no sólo de la dinámica demográfica, sino principalmente de las modalidades que posee el empleo urbano y que se expondrán seguidamente.

EL EMPLEO URBANO Y LA NUEVA CUESTIÓN SOCIAL

El empleo y la informalidad

Desde la perspectiva de la cuestión social puede decirse que en las ciudades europeas el principal problema que afecta a la fuerza de trabajo urbana es el desempleo. El paro es la principal causa de la pobreza. Ya a comienzos de los ochenta el desempleo sobrepasaba el 10% en Francia, Bélgica y Reino Unido y unos pocos años después se llegó a registrar un 25% en numerosas ciudades, e incluso se superó este porcentaje en ciudades vecinas a las grandes aglomeraciones urbanas. Las ciudades españolas fueron las que más altos niveles de desempleo alcanzaron en el sur de Europa, seguidas por las portuguesas y las griegas. En los ‘90 esta situación persiste, aunque mejoró. Esto ha producido un conjunto social de *nuevos pobres*, que son aquellos desempleados de larga duración, como consecuencia de los cambios estructurales de la economía y de las migraciones de regiones periféricas de Europa, África, Asia, y Europa Oriental (Cfr. Ayuntamiento de Barcelona-Eurociudades, 1991, p. 30-31).

Esta situación pone en cuestión el mecanismo del seguro de desempleo, diseñado originalmente para una situación de excepción, con la idea de asegurar a los trabajadores temporalmente desempleados un mínimo de ingresos que garantice su supervivencia y la de su familia.

Además, en la última década, los procesos de globalización de la economía refuerzan la segmentación del mercado de trabajo urbano entre quienes se integran a las actividades del sector moderno de la economía y quienes deben aceptar una creciente precariedad e informalidad (por ejemplo, el comercio informal en la vía pública), formas de inserción que deben aceptar principalmente los migrantes.

En América Latina se registran en las ciudades elevadas tasas de desempleo, subempleo, y un elevado grado de informalidad, que es el principal rasgo del mercado de trabajo urbano en la región. Este último fenómeno es cuantitativamente importante en ciudades como Lima, Ciudad de México,

Sao Paulo y Buenos Aires, en las que sus economías han experimentado un proceso de perdida de empleos asalariados al disminuir la actividad industrial. Un análisis reciente de la CEPAL corrobora esto al decir que:

> "El crecimiento registrado por América Latina y el Caribe en el período de la posguerra implicó una creación dinámica de empleos y una radical transformación de la fuerza de trabajo que aumentaba a razón de un 2,5% anual. La rápida urbanización redujo la población activa empleada en el sector agrícola de un 55% del total en 1950, a un 32% en 1980. El empleo generado por el sector formal urbano se expandió a un 4% anual, pero este incremento resultó insuficiente para absorber a los nuevos integrantes de la fuerza de trabajo urbana, cuyo nivel de sub-utilización (desocupación o empleo en actividades informales) se mantuvo en torno al 30% (Tokman, 1991) " (Cit. CEPAL, 1996: p 33).

La misma fuente indica que existe una débil relación entre el crecimiento económico y generación de empleo, y que en 1994 sólo unos pocos países (Chile y Colombia) muestran mejoría respecto de 1980, tanto en el desempleo urbano como en los salarios reales. En Brasil, México y Costa Rica el desempleo se redujo y los salarios de las actividades formales recuperaron el nivel anterior. Sólo Bolivia presentó declinación del desempleo urbano y del salario a la vez. En otros países (Argentina, Ecuador, Nicaragua, Perú y Venezuela) se advierten mayores niveles de desempleo y salarios más bajos, o en el mejor de los casos similares a 1980. Sólo Panamá presenta un aumento de salarios en el sector moderno en un contexto de mayor desempleo (Cf. CEPAL, 1996, p. 39).

Pero si bien las tasas de desempleo continúan siendo preocupantes, lo que ha crecido aun más en las ciudades es la informalidad y precariedad en el empleo, lo cual representa en promedio entre el 30 y el 50% de las actividades económicas urbanas en América Latina[6]. En el presente decenio la mayor parte del empleo generado corresponde al sector informal (de 100 empleos creados, 84 correspondieron a ese sector)[7]. Sin duda existen diferencias nacionales extremadamente importantes entre países, pero este es un dato revelador para quienes toman decisiones en materia de política social.

Se afirma que la principal causa es la poca productividad e inversión en capital y la poca calificación de su mano de obra. De hecho, el sector informal de la economía puede definirse "como todo aquel trabajo por cuenta propia (o microempresario) o asalariado o aprendiz o familiar no remunerado en una unidad de producción, servicio o comercio con poca inversión de capital, que no emplea más de diez personas generalmente poco calificadas, totalmente o parcialmente fuera de las reglas administrativas vigentes, que utiliza el trabajo familiar no siempre remunerado y que tiene horarios de trabajos flexibles" (Vandershuren, 1996, p. 231). En las ciudades abarca una amplia variedad de actividades, construcción informal, microempresas, parte de los servicios de reparación, alimentación y domésticos, dueñas de casa, vendedoras ocasionales de productos, etc.

[6] Entre 40 y 60% en Asia y más de 60% en África.

[7] Estos son datos de OIT, Cit. CEPAL, 1997, p. 15.

Todas estas son situaciones que dejan al trabajador al margen del cumplimiento de los derechos sociales pactados por las organizaciones sindicales y/o establecidos en las leyes laborales. La contrapartida suele ser el transformarlos en un número mayor de demandantes de servicios sociales públicos, y como a la vez la tendencia es reducir el gasto social gubernamental, esto conlleva a un deterioro de la calidad de los mismos (ej. salud).

Frente a estas descripciones de las actividades informales que se desarrollan en la economía urbana, José Luis Coraggio (1998) se ubica en una perspectiva diferente al introducir la noción de *economía popular*, analizando cuáles son las potencialidades que ésta posee, en el interior de la economía en su conjunto, para generar bienestar a quienes están insertos en la misma. Este autor afirma que para (que)

> el conjunto de las actividades económicas populares supere los efectos económicos de la exclusión que caracteriza la transición dentro del régimen capitalista al modo de desarrollo informal, es necesario combinar: a) el desarrollo de actividades colectivas de reproducción (de alto componente de voluntad), b) el desarrollo de la interdependencia mercantil (de alto componente de automaticidad), es decir de intercambios mediados por el mercado entre unidades domésticas y c) el desarrollo de su capacidad sistemática para competir con unas y utilizar otras mercancías de las empresas capitalistas (p.7).

En este párrafo Coraggio sintetiza la complejidad que encierra el desarrollo de la economía popular como una forma de producción y consumo, que puede ser una alternativa viable a poner en práctica aun en el contexto de una economía globalizada.

Lo cierto es que la situación que prevalece en el mercado de trabajo urbano es consecuencia de los procesos de desindustrialización y terciarización de la economía de las grandes ciudades, los cuales trajeron aparejada una disminución del número de empleos estables y bien remunerados que garantizaban al trabajador y a su familia el acceso a la seguridad social, a la salud, e inclusive, en algunos países, a la recreación (ej. clubes, hoteles para turismo, etc.).

En contrapartida, se expanden: 1) los servicios de la sociedad informacional que demandan alta calificación y ofrecen elevados salarios (servicios financieros y/o de la informática, comercio de grandes tiendas); 2) el terciario informal, una de cuyas principales expresiones urbanas es el comercio ambulante. Un dato interesante es que aún en aquellas ciudades medias que conservan, atraen y/o tienen nuevas actividades industriales (ej. ciudades como Querétaro, Monterrey, Puebla, León en México o las ciudades del interior de Argentina), la informalidad del comercio en la vía pública se expande, y sus centros presentan a escala características similares a los de las grandes ciudades. Sin duda, el comercio ambulante (el cual a pesar de su nombre por lo general está establecido) constituye una forma precaria de empleo: su principal limitación no está en el nivel de ingresos (que incluso podría ser más alto que el que se obtiene de una actividad industrial y/o

estable), sino en el hecho de que su presencia en espacios públicos de las ciudades coloca a estos trabajadores, por lo menos en un principio, en la ilegalidad. Su aceptación y/o reconocimiento, en el mejor de los casos, atraviesa por un proceso que suele generar un enfrentamiento con la autoridad y/o la ciudadanía.

Para las autoridades es la expresión de una actividad que escapa a las cargas fiscales, a la vez que se presenta como una competencia desleal para el comercio establecido (en precios y accesibilidad al cliente). Sin embargo, es aquí donde en nuestras ciudades el derecho al trabajo se confronta al derecho a la ciudad, ya que pone en cuestión el uso del espacio público para el conjunto de la ciudadanía y el ejercicio de la autoridad local: obstruye la circulación y la visibilidad de los negocios establecidos, generando basura y creando condiciones para que se desarrolle mayor inseguridad en la calle.

Por ello es común que los gobernantes locales surgidos de elecciones democráticas deban enfrentar en el cotidiano la disyuntiva de permitir que se ejerza el derecho al trabajo en lugares públicos destinados originalmente al esparcimiento, la recreación y la cultura, o ejercer su autoridad para que en los mismos no se realicen actividades para los que no fueron concebidos. Esta es una difícil disyuntiva, cuya resolución puede debilitar al gobierno local frente a su sociedad.

Otro dato importante sobre el empleo en las ciudades latinoamericanas es el achicamiento del aparato gubernamental, por lo que ha disminuido el empleo en la burocracia, sin que las actividades privadas ofrezcan suficientes alternativas. Esto no sólo tiene efectos sobre el mercado de empleo en sí mismo, sino sobre la calidad de los servicios públicos que presta el gobierno de la ciudad. La privatización de los servicios públicos es muy desigual y no admite generalizaciones, pero aun estando pendiente su evaluación, es posible corroborar estos efectos que genera sobre el trabajo en la burocracia, el cual fue en décadas anteriores un importante segmento del mercado de trabajo para las capas medias de la población. Además, junto con el desempleo, el trabajador y su familia pierden el acceso a la seguridad social.

Lo que queda claro es que nuestras ciudades han perdido parte de esa capacidad de asegurar por la vía del empleo formal, estable y asalariado, condiciones de vida razonablemente adecuadas para un segmento importante de la fuerza de trabajo.

En este contexto, otro rasgo del mercado de trabajo urbano es la creciente incorporación del trabajo de la mujer. Moser (1987) estimó que un tercio de los hogares del mundo están encabezados por mujeres. En las áreas urbanas, particularmente en América Latina y África, este porcentaje supera el 50% de mujeres que deben conseguir alguna actividad remunerada para hacer frente a la supervivencia. Pero en algunos países la creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo es también producto de su mayor nivel de escolaridad. Lo que debe resaltarse es que, independientemente de su califi-

cación, la mano de obra femenina debe aceptar condiciones salariales y de estabilidad desfavorables. La informalidad y la precariedad en el trabajo prevalecen para las mujeres de las clases populares, para quienes el servicio doméstico y el trabajo manual industrial de baja calificación (maquila, vestido, etc.) son las principales actividades. El nuevo modelo económico se caracteriza por la flexibilidad con la que incorpora la fuerza de trabajo, tiempo parcial, subcontratación y desalarización. Se estima que en Bolivia las mujeres representaban, en 1995, "la mitad de los trabajadores del sector informal y sólo una cuarta parte del sector formal" (Borja y Castells, 1997, p. 82). Esto, como bien señalan estos autores, se ha dado a la vez que se mantiene "la función múltiple de la mujer como productora y educadora de niños, gestora del hogar y agente de organización de la vida cotidiana, más importante que nunca en las condiciones del nuevo modelo de urbanización" (Idem, p. 83).

Otro fenómeno notorio en nuestras ciudades es el trabajo infantil. Los niños trabajan en las calles de nuestras ciudades ofreciendo todo tipo de servicios (limpiaparabrisas, vendedores de chicles, cerillo, etc.) y ello permite incrementar el ingreso familiar, a la vez que supone el abandono de las actividades escolares y/o de la capacitación a temprana edad. Su presencia es un síntoma inequívoco de pobreza urbana y exclusión social.

Borja y Castells (1997) ponen especial énfasis en la infantilización de la pobreza urbana diciendo que se trata de una flagrante negación de la noción de progreso en una economía global segregante. Basados en un estudio de UNICEF, estiman que en Brasil entre un 2 y un 16%, y en México un 10% de los niños, son "niños de la calle". La realidad es alarmante, y se afirma que en las áreas del mundo en desarrollo los niños urbanos tienen una probabilidad ahora más alta que en 1980 de nacer en la pobreza, de ser prematuros, de morir en su primer año de edad, de nacer de madres que no han recibido asistencia prenatal, y también de trabajar en un ambiente explotador, de drogarse, de practicar la prostitución, de estar expuestos a la violencia callejera (Cfr. Blanc, 1994). Debe decirse que junto con los procesos de transformación de la economía que han implicado la pérdida de empleos como consecuencia de la apertura comercial y la reducción del aparato del Estado, se advierte un incremento de la competitividad internacional que supone el uso poco intensivo de la mano de obra, nuevos empleos concentrados en actividades poco productivas, y demanda de personal con calificaciones específicas (alta educación y calificación). Esto ocasiona marcadas diferencias salariales, así como la polarización, segmentación y marginación para un elevado número de trabajadores. Este deterioro de la situación en el mercado de trabajo se adjudica a la actual etapa de transición, que provoca una fuerte crisis en el mercado de trabajo (CEPAL, 1996: p. 38).

Además, el mercado laboral urbano está presionado por los jóvenes que anualmente se agregan a la oferta de fuerza de mano de obra y para los cuales no hay suficientes opciones, dadas las restricciones de la demanda y las limitaciones que tiene su calificación para el mundo del trabajo.

Finalmente cabe señalar que ante esta situación no es mucho lo que pueden hacer las autoridades locales de las ciudades, las cuales por lo general no tienen competencias en materia de políticas económicas, entre éstas las de empleo, que son de nivel nacional. Por ello se generan en las ciudades tensiones de difícil resolución, situación bastante diferente a la que prevalece en las ciudades europeas, en las cuales los gobiernos locales han asumido un importante protagonismo económico emprendiendo agresivas políticas de promoción del desarrollo.

La pobreza urbana

En Europa se habla de una nueva pobreza caracterizada por ser producto de la combinación de factores diferentes a los del pasado reciente, en particular el desempleo prolongado, pero también porque lo que se incrementó notablemente en el viejo continente es la desigualdad social, cuestión ésta que se retomará más adelante. A principios de los noventa se estimaba que 44 millones de personas vivían debajo de la línea de pobreza (Ayuntamiento de Barcelona-Eurociudades, 1991: p. 33), cifra bastante próxima a la que presenta un solo país en América Latina, México, y que supera ampliamente Brasil.

En América Latina la situación es diferente, puesto que la pobreza, según Grynspan (1997), es una situación de privación e impotencia. Privación, porque los individuos no disponen de ingresos ni de activos suficientes para satisfacer sus necesidades materiales más elementales, y ello es producto de la ausencia de educación, destrezas, actitudes, herramientas, oportunidades o activos suficientes para generar ingresos y acumular. Impotencia, porque no poseen ni la organización, ni el acceso al poder político para cambiar la situación por sí solos (p. 94).

Según Londoño (1996, p. 4), "En 1995, el 35% de la población de América Latina y el Caribe se encontraba debajo de la línea de pobreza, y el 18,8% por debajo de la de extrema pobreza. Había 165,6 millones de pobres de los cuales 86,3 eran extremadamente pobres y vivían con un ingreso diario de apenas 1 dólar por persona. La mayor incidencia de la pobreza se concentraba en América Central donde aproximadamente el 60% de la población es pobre" (1996: p.4), mientras que Brasil alcanza el 35% (CEPAL, 1996). En México se estima actualmente que alrededor de la mitad de la población vive en condiciones de pobreza, siendo que una cuarta parte (26 millones) está en situación de pobreza extrema (Maldonado, 1998).

También se estima que de cada 10 hogares urbanos 7 son pobres, debido principalmente a los bajos ingresos laborales, 2 a consecuencia del desempleo de alguno de sus miembros y 1 casi exclusivamente por estar integrado por un elevado número de menores (CEPAL, 1997: p. I-33).

Ahora bien, si durante mucho tiempo se consideró que la pobreza era una situación generada por la incapacidad o la precaria forma de los individuos de insertarse en el sistema productivo, actualmente existen evidencias de

que en el mercado de trabajo asalariado existe un elevado número de familias trabajadoras que viven en situación de pobreza. A ello se agregan la precariedad y las dificultades que presentan estos trabajadores en otras dimensiones de la vida social (organizativas, culturales, de justicia, etc.), que refuerzan la condición de pobre y expresan los obstáculos y el carácter integral que deben enfrentar las políticas sociales que pretendan combatirla.

Los asalariados que registran altos niveles de pobreza están fuera del mercado vinculado a las actividades más modernas y se insertan en microempresas de baja productividad[8]. Estos viven en condiciones de precariedad similares a las de los trabajadores de los servicios domésticos o por cuenta propia, de baja calificación[9].

También existe un número considerable de pobres entre los empleados públicos y asalariados de empresas privadas medianas y grandes. CEPAL estima que en más de la mitad de los países de América Latina, entre el 30 y el 50% de los asalariados del sector privado viven en hogares pobres[10].

Los bajos ingresos de los empleados públicos sin duda constituyen un obstáculo al proceso de reforma y modernización del Estado. En Bolivia, Honduras y Venezuela, entre 30 y 40% de los funcionarios públicos se encontraban bajo el umbral de pobreza; en Colombia y Paraguay, cerca de 15%, y en Costa Rica y Panamá el 5%. En Uruguay, en cambio, sólo 2% de ellos pertenecían a hogares pobres. Es decir, una alta proporción del total de los ocupados pobres está constituida por asalariados del sector formal, lo que no les asegura situarse por encima del umbral de la pobreza[11].

Otra cuestión vinculada al empleo que tiene importantes efectos urbanos es la disminución del salario real de los trabajadores, la cual se dio particularmente en la década de los '80. En algunos países ha mejorado en esta década, aunque se trate de una situación muy heterogénea.

Se estima que los niveles salariales en 13 de los 17 países latinoamericanos considerados en 1997 eran inferiores a los de 1980, porque aunque hubo una recuperación salarial en algunos países, este proceso se interrumpió en 1996. Al mismo tiempo, los trabajadores informales suelen trabajar un mayor número de horas y perciben una remuneración media que alcanza a la mitad de la que perciben los obreros y empleados en establecimientos modernos (CEPAL, 1997: p.I-15).

[8] Entre el 25 y el 40% de los ocupados pobres trabajan como asalariados en microempresas junto con el servicio doméstico (CEPAL, 1997, pp I -37).

[9] En Bolivia y Honduras el porcentaje alcanza al 40% (CEPAL, 1997, pp I-37).

[10] Aunque fluctúa mucho entre países, registrándose menos del 10% en Argentina y Uruguay, y entre el 30 y 40% en Bolivia, Brasil, Colombia, México, Paraguay y Venezuela (CEPAL, 1997, pp I-35).

[11] En 7 de los 12 países examinados, entre 30% y 50% de los asalariados del sector privado que trabajan fuera de las microempresas pertenecían a hogares con ingresos inferiores al umbral de pobreza (CEPAL, 1997, pp I- 37-38).

En consecuencia, el deterioro salarial tiene diferentes consecuencias: i) disminuye la capacidad de adquisición de bienes básicos de las familias, entre éstos los que demandan la educación, la salud, la cultura, ii) incrementa la demanda de bienes al sector público, al mismo tiempo que el gobierno tiende a disminuir el gasto social como parte de una política generalizada de reforma del estado, lo que a su vez provoca menor calidad por la reducción de personal calificado y el incremento de la demanda.

Estas situaciones obligan a la familia a buscar diferentes estrategias de supervivencia y a incorporar un mayor número de miembros al mercado de trabajo. Ello incide sobre los jóvenes cuya permanencia y dedicación en el sistema educativo disminuye, las mujeres que aceptan trabajos de muy baja productividad en condiciones de precariedad, y los niños que son expuestos a trabajar en las calles de la ciudad. El resultado es que numerosas familias están excluidas de acceder a bienes y servicios básicos. A ello se agrega que muy probablemente están excluidas de acceder a los mecanismos que organizan la vida social (ej. la justicia), es decir, que enfrentan situaciones de exclusión social.

La exclusión social

La noción de exclusión social aparece en Europa cuando se acepta que existe un desempleo de larga duración, que un número considerable de personas no tienen vivienda, que existen nuevas formas de pobreza, que el estado benefactor se reestructura ante la crisis fiscal, y que los sistemas de la seguridad social ceden paso a la solidaridad para atender la cuestión social.

Para Rosanvallon (1995) la cuestión social se desplazó: "se pasó de un análisis global del sistema (en términos de explotación, repartición, etc.) a un enfoque centrado en el segmento más vulnerable de la población". "La lucha contra la exclusión polarizó toda la atención, movilizó las energías, ordenó la compasión" (1995: p. 83). El riesgo, para este autor, es hacer de la selectividad un principio filosófico que puede llevar a reducir el estado de providencia a un sistema de asistencia a los más pobres (versión de derecha de la ideología de la selectividad) o a restablecer la mitología de que los ricos pueden pagarlo todo (que sería la versión de la izquierda) (1995: p. 95).

Sin duda esta descripción podría utilizarse para describir la realidad latinoamericana, donde en lugar de selectividad se habla de focalización, criterio que ha permitido fundamentar una restringida responsabilidad gubernamental en la cuestión social.

En Europa se percibe una tendencia a disociar lo económico de lo social, y se considera que las sociedades son lo suficientemente ricas como para hacerse cargo de la exclusión. Pero ante las propuestas de asalariar la discapacidad y el ingreso de subsistencia, Rosanvallon propone "*la inserción por el trabajo*", la cual debe seguir siendo la piedra angular de toda lucha contra la exclusión. Es decir, para este autor el principal desafío que enfrenta la cuestión social continúa siendo el garantizar el derecho al trabajo.

En América Latina la situación es bastante diferente. La exclusión social no es un fenómeno de las últimas décadas: ha sido siempre la situación que han debido aceptar grandes mayorías, aunque pudo haberse amplificado a partir de la aplicación de políticas neoliberales. En el medio urbano, la marginalidad social sustentó en los '60 varios desarrollos teóricos sobre las causas y las dificultades de la sociedad latinoamericana para crear mecanismos efectivos de integración social. El derecho al trabajo, aunque reconocido en las leyes máximas de las repúblicas, nunca estuvo garantizado para el conjunto de la ciudadanía, y esto ha sido similar para otros bienes básicos.

La masividad y las variadas formas que asume la exclusión social son fenómenos muy conocidos por los sectores populares urbanos. Pero lo que interesa señalar es que, a diferencia de la noción de pobreza, la exclusión social alude en América Latina a un "fenómeno producido por la interacción de una pluralidad de procesos (o factores) elementales que afectan a los individuos y a los grupos humanos, impidiéndoles acceder a un nivel de calidad de vida decente, y/o participar plenamente, según sus propias capacidades, en los procesos de desarrollo" (Quinti, 1997, p. 74). Por ello, hablar de exclusión "adquiere sentido en el contexto de la globalización que segmenta y polariza el todo social, al incorporar a algunos sectores de la población en la economía, la cultura, la tecnología internacionalizada y excluir a grandes mayorías para acceder o ejercer una o todas estas dimensiones" (Idem).

Los campos que permiten operacionalizar el concepto de exclusión social son, entre otros: las dificultades de acceso al trabajo, al crédito, a los servicios sociales, a la instrucción; el analfabetismo; la pobreza; el aislamiento territorial; la discriminación por género; la discriminación política; la carencia de viviendas; la discriminación étnico-lingüística. Todos ellos son considerados "factores de riesgo social".

Pero lo fundamental es que la pobreza extrema o el analfabetismo pueden por sí mismos ser tan graves que comporten ellos solos formas de exclusión: exclusión social directa (Quinti,1997: p. 74).

Ante esto, cualquier política sectorial será sumamente débil si no se integra a una acción social gubernamental que enfrente no sólo la pobreza sino también la exclusión social. Y esto señala el amplio campo de actuación de las políticas sociales urbanas, puesto que desde las mismas pueden disminuirse algunos de los efectos más desfavorables de la pobreza y de la exclusión social.

Las dimensiones de la desigualdad

A la pobreza y exclusión se agregan las marcadas desigualdades sociales que caracterizan a la sociedad de los noventa, cuyos efectos son particularmente graves en las ciudades. Estas se advierten en la marcada segregación urbana e inequidad que prevalecen en el acceso a bienes y servicios sociales.

La situación social generada por la aplicación del modelo neoliberal ha llevado a que Fitoussi y Rosavallon (1995), refiriéndose al mundo desarrollado, hablen de una "nueva era de las desigualdades", ya que por un lado persisten las llamadas desigualdades tradicionales o estructurales producto de la jerarquía de ingresos entre categorías sociales (obreros, ejecutivos, empleados, etc.), las cuales se ampliaron y se modificaron en relación con la percepción que tiene la sociedad de las mismas. Por el otro, aparecen nuevas desigualdades "que proceden de la recalificación de diferencias dentro de categorías a las que antes se juzgaban homogéneas", es decir, son desigualdades "intracategoriales" (p.73-74). La dimensión plural de la desigualdad, observada por estos autores en Francia, los lleva a confeccionar un "repertorio de desigualdades" que se fundan en: i) la desaparición del modelo clásico de trabajo asalariado, bajo el efecto de la desocupación masiva que no afecta a todos los individuos al mismo tiempo y no depende sólo de las capacidades individuales, sino de la forma como se relacionan estos con la coyuntura; ii) las mujeres que se han integrado a la economía pero aceptando numerosas diferencias con los hombres en materia salarial, de precarización del trabajo, y entre las que se advierten mayores índices de desempleo; iii) las desigualdades geográficas entre regiones de un país o áreas en una ciudad que expresan territorialmente las desigualdades sociales; iv) las prestaciones sociales que están condicionadas a los recursos del beneficiario potencial; v) las facilidades u obstáculos para acceder al sistema financiero; vi) la situación diferencial que se advierte en la vida cotidiana frente a la salud, la vivienda, a los equipamientos públicos, al transporte.

Todos estos procesos, que suelen ser acumulativos, estructuran representaciones contrastantes de la sociedad y de su territorio. Justamente, disminuir las desigualdades mencionadas en último término debe ser uno de los objetivos explícitos de las políticas sociales urbanas.

Puede decirse que la desigualdad social ha sido un componente constitutivo de la sociedad y la ciudad latinoamericana, pero la misma se ha incrementado tanto, que se estima que en la actualidad es mayor a la imperante en los años '60 o principios de los '70 (CEPAL, 1996: p. 34). Pero ¿cuáles son los principales tipos de desigualdad que existen?

En primer lugar debe mencionarse que en nuestros países persisten grandes desigualdades en el acceso a bienes y servicios entre el medio rural y urbano, ya que es en las ciudades donde, a pesar de todo, los trabajadores pueden acceder a éstos con mayor facilidad[12]. Frente a ello, la Red sobre Políticas Sociales Urbanas propone acertadamente una política social integradora.

Por otra parte, tanto en las zonas urbanas como en las rurales, las desigualdades del ingreso fuertemente arraigadas obedecen a marcadas diferencias

[12] La ONU (1997b) afirma que en América Latina y el Caribe la incidencia de pobreza rural (58%) es 1,8 veces la de la pobreza urbana (33%) (p 51). Por ejemplo, en Brasil la tasa de alfabetización de adultos en el DF era, en 1991, del 91%, en tanto que en Alagoas era sólo del 55%.

en el nivel de educación y a la segmentación de los mercados de trabajo y de crédito, así como a profundas desigualdades en el acceso a la tierra (CEPAL, 1996: p. 34).

Pero la principal desigualdad sigue siendo de tipo estructural y corresponde a las diferencias de ingreso entre los trabajadores, las cuales tienden a incrementarse notablemente entre categorías laborales. Se estima que "la distancia entre los ingresos de profesionales y técnicos y los de los sectores de baja productividad aumentó entre un 40 y un 60%, entre 1990 y 1994. La manutención o aumento de la dispersión de los ingresos laborales, como reflejo de las marcadas diferencias de productividad entre empresas y sectores, es un factor importante para comprender la rigidez en el ingreso que ha acompañado al crecimiento económico reciente..." (CEPAL, 1997: p. I.15-16).

La mayor desigualdad se observa en Honduras y Perú y la menor en Uruguay y Barbados, y se llega a caracterizar a la región por el "exceso de desigualdad" que presenta, ya que 15 de 17 países poseen niveles mayores de desigualdad a lo esperado, de acuerdo con su nivel de desarrollo.

Las grandes ciudades de Brasil, México, Perú, Colombia y Argentina expresan espacialmente y con mayor crudeza la marcada desigualdad que existe en la sociedad. Un estudio realizado en São Paulo en 1993 ponía en evidencia la existencia de desigualdades extremas entre los cuatro grupos en los que se repartió la población estudiada. Así, la tasa de desempleo de los más pobres era casi cinco veces más alta que la de los más acomodados, y en el grupo de los más pobres un 39% de las familias estaba por debajo del nivel de pobreza, dependiendo en un 30% de los ingresos del trabajo de los niños. La tasa de analfabetismo era 7 veces más alta en el grupo de mejores ingresos. Más de la mitad de los 'cabeza de familia' no había terminado la enseñanza primaria, y un 87% de los miembros de la familia mayores de 7 años no habían cursado o terminado la enseñanza secundaria. En cuanto a la vivienda, más de un 37% de las familias de São Paulo vivía en condiciones por debajo de los estándares habitacionales, mientras que el 13% lo hacía en condiciones "muy satisfactorias". En conjunto, un 11,3 por ciento de las familias del área metropolitana se encontraba en condición de miseria extrema, con ingresos de tan sólo un 26% de la media familiar. Numerosos niños vivían frecuentemente en chabolas (ilegalmente en un 15%), con mayor proporción de negros o mulatos (un 42% de las familias en estado de miseria), y mayor incidencia de inmigración reciente a São Paulo. Según ese estudio, el alto dinamismo económico de São Paulo en los últimos años ha dado como resultado una desigualdad social creciente para sus habitantes (Borja y Castells, 1997: p. 73)[13].

De igual forma, las desigualdades se expresan en el origen étnico. Los indígenas en Lima, La Paz o Ciudad de México deben superar diferentes obstá-

[13] Datos obtenidos de "Survey of Living Coditions in the Metropolitan Area of Sao Paulo", Ginebra: International Labour Office, International Institute of Labour Studies, 1994, cit. En Borja y Castells, 1997, p. 73.

culos para hacer efectivos los principios de igualdad y de igualdad de oportunidades en el acceso a bienes y servicios básicos consagrados en las leyes.

Juan Luis Londoño afirma que "el factor aislado más importante que contribuye a la persistencia de la desigualdad y al aumento de la pobreza ha sido la falta de educación adecuada para las nuevas generaciones. Por cierto, se han combinado varios factores – el crecimiento económico y la transformación estructural de la economía, la convergencia del ingreso per cápita regional y las decrecientes tasas de rentabilidad de la educación – para disminuir la desigualdad de la región. Sin embargo, la lenta expansión de la formación del capital humano ha neutralizado dichos factores y la región muestra un nivel estadísticamente estacionario de gran desigualdad. El trabajador latinoamericano medio tiene dos años menos de instrucción que lo que podría esperarse según el nivel de desarrollo económico de la región" (1996: p. 1).

Frente a esto, Coraggio sugiere ponderar este factor al afirmar que: "Se suele mencionar a la educación como una política social principal, en tanto haría más equitativa la distribución del capital humano (conocimientos, capacidades, destrezas, etc.) con el que las personas competirán por los puestos de trabajo disponibles. Así por el lado de la oferta de trabajo, la principal vía de acción resultante consiste en intervenciones en el terreno de la capacitación (reciclaje) y educación (habilidades básicas para la flexibilización), en lo posible asociada a demandantes concretos, o en programas de apoyo para facilitar las adecuaciones en las tasas de participación femenina (centros infantiles). En todo caso, ésta es claramente una política sectorial y, por lo tanto, ineficaz e ineficiente, pues la educación por sí sola no contribuye a mejorar la condición competitiva de los trabajadores en su conjunto frente al capital" (1998 c: p. 5).

Un claro ejemplo de cómo se superponen las dimensiones de la desigualdad en relación de género y de acceso a la educación lo ofrece la ciudad de México. En el territorio del Distrito Federal, en 1990, el 73% de los analfabetas eran mujeres y por cada 100 hombres sin primaria completa había 120 mujeres (Ziccardi, 1998). Frente a esto, el nuevo gobierno de la ciudad ha puesto en marcha políticas sociales donde se introduce una perspectiva de género explícita, de manera de actuar sobre esta dimensión de la desigualdad social para modificarla (Idem).

Pero lo importante es enfatizar la complejidad que encierra cualquier política social que intente atacar la desigualdad, puesto que debe partir de principios de integralidad, de una nueva e innovadora institucionalidad, y de relaciones entre lo público y lo privado cualitativamente diferentes.

LOS PROBLEMAS DE LA CIUDAD ACTUAL

La urbanización de la pobreza en América Latina

En las sociedades latinoamericanas la pobreza es hoy la principal cuestión social, tanto en el medio rural como en las ciudades. A diferencia de épocas

anteriores en las que la pobreza se localizaba predominantemente en el campo, en las últimas décadas ha crecido notablemente en el medio urbano. Esto está vinculado al mayor crecimiento de la población urbana en relación con la rural, y a la incapacidad del sistema productivo para ampliar las opciones de empleo estable y bien remunerado, lo cual genera tanto desempleo como las diferentes modalidades de empleo precario e informal que ya se han expuesto.

En las ciudades latinoamericanas, algunas décadas atrás la pobreza se localizaba espacialmente en enclaves urbanos: formas precarias y deterioradas de habitación colectiva denominadas de manera diferente en los países de la región (conventillos, cortijos, inquilinatos, bodeville) y asentamientos populares auto-construidos (favelas, villas miserias, colonias populares, campamentos), las cuales compartían, no obstante sus diferencias, rasgos comunes. Estas formas de habitación popular eran expresiones espaciales de la llamada marginalidad, categoría creada en la época para diferenciar a estos sectores sociales del tradicional ejército industrial de reserva, puesto que esta masa marginal independientemente de sus atributos y capacidades, era un excedente de la fuerza de trabajo que no lograba insertarse en el sistema productivo. Dado que su presencia en el medio urbano encerraba cierto grado de conflictividad social, espacial y política, esta población pasó a ser disputada por fuerzas políticas que enarbolaban proyectos de defensa y reivindicación de los intereses populares, en el sentido más amplio del término.

Los llamados movimientos sociales urbanos que tenían en su base este tipo de reivindicaciones pasaron a ser interlocutores de las políticas urbanas y objeto de interés del análisis social. Pero la represión política y los gobierno militares y/o autoritarios que se implantaron en América Latina en los años ‘70 tendieron a su desintegración. A pesar de ello, los mismos fueron un embrión político importante cuando se reestructuraron los sistemas políticos y se dio una apertura democrática, ya que fueron proveedores de líderes políticos y de experiencias de organización social.

La cuestión social fue caracterizada entonces como “una cuestión de policía”, y lo fue por varias décadas. Recién a mediados de los ochenta el retorno gradual a la democracia en los países latinoamericanos, particularmente del cono sur, llevó a que las políticas sociales volvieran a ocupar un lugar en la agenda gubernamental, pero muy diferente al de décadas anteriores. Despojadas la mayoría de ellas (salvo la educación) de sus pretensiones universalizantes, las mismas se orientaron a compensar, por la vía de la focalización, los altos costos que implicaron los ajustes de las economías. Ello supuso la reestructuración (privatización) de la seguridad social y la descentralización de los recursos y las competencias relacionadas con la cuestión social desde el gobierno central hacia los locales.

La pregunta es cómo y con qué criterios se seleccionan los más pobres entre los pobres ante un aumento generalizado de la pobreza. Así, si se compara

con los niveles de 1980, sólo cuatro países tienen un nivel menor de pobreza (Brasil, Chile, Panamá y Uruguay), en tanto otros cuatro registran mayores niveles que hace 16 años (Argentina, México, Venezuela, y Honduras). Por ello, el número de pobres de la región sumando pobres e indigentes alcanzaba en 1994, según CEPAL, un total de 209,3 millones, de los cuales 135 millones de pobres[14] viven en zonas urbanas (CEPAL, 1997: p. I-31).

En América Latina, entre 1980 y 1990, el número de pobres que viven en áreas urbanas, es más del doble. En el último quinquenio se incrementó en alrededor de un 10% más, y un ritmo similar tuvo el crecimiento del número de indigentes. También es importante considerar al formular políticas sociales urbanas que la población indigente, que creció en 6.4 millones entre 1990 y 1994, se concentró casi exclusivamente en el medio urbano (CEPAL, 1997: p. I-30-31). Por ello, esta urbanización de la pobreza es una de las características más importantes de este fenómeno en América Latina en los últimos decenios.

Vale la pena concluir este apartado considerando que

> el 1,8% del crecimiento económico de la región y el rápido traslado de la fuerza de trabajo a las ciudades ha producido una disminución de la incidencia de la pobreza en América Latina, pero no ha reducido el número absoluto de pobres. Hoy en día, el número absoluto de pobres hoy es del doble de lo que era 40 años atrás (Londoño, 1996: p. 8).

Por ello es claro que el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para reducir la pobreza. Deben revisarse el modelo y las políticas económicas adoptadas para que las políticas sociales urbanas representen el papel que les corresponde, que, como ya se dijo, es el de asegurar la equidad y la promoción de los derechos básicos de la ciudadanía.

La segmentación social y la segregación urbana

Una de las particularidades que poseen las ciudades de los '90 son las contrastantes condiciones de vida que ofrecen a sus habitantes. Las ciudades se caracterizan hoy por ser divididas, fragmentadas, segmentadas, situación que suele atribuirse en el caso de las ciudades de los países desarrollados a la adopción de los modelos económicos neoliberales en materia de política económica, y a la reestructuración de las políticas sociales que desencadenó la crisis del estado de bienestar (Fainstein, S. *et. al*. 1992: Jacobs, 1992).

Sin embargo, éstos han sido los rasgos de las ciudades latinoamericanas des-

[14] CEPAL, luego de ofrecer estas cifras absolutas, afirma que hubo un significativo avance en la reducción de la pobreza entre 1990 y 1994, ya que se redujo en 12 países de la región. Cabe resaltar que estas cifras de CEPAL no se corresponden con las estimaciones ofrecidas por Londoño, J. (1996) que presentamos en el capítulo 2 de este trabajo. Tampoco existe coincidencia con el BID, cuyas estimaciones sostienen que 1 de cada 3 personas vive con ingresos inferiores a dos dólares, por lo cual, según esta medición, el número de pobres en América Latina es considerablemente menor, alcanzando a 150 millones de habitantes.

de su propia conformación, que ciertamente se han profundizado por la dinámica de una economía urbana que posee un segmento integrado a la economía internacional, otro que se opera en el mercado interno, y un tercero comprendido por una amplia variedad de actividades que forman parte del sector informal.

Por ello se han desarrollado espacios urbanos de riqueza y opulencia, verdaderos enclaves de riqueza, y han proliferado los mega-centros comerciales que ofrecen productos suntuarios, así como Mc Donald's y restaurantes que son cadenas internacionales, los cuales contribuyen a homogeneizar el paisaje urbano de estas zonas, imprimiéndoles los rasgos que poseen todas las grandes ciudades del mundo actualmente. Pero confrontando con esa modernidad, las ciudades en este fin de siglo muestran un agravamiento de la segregación urbana. Hace treinta años atrás, las grandes ciudades se expandían a través de asentamientos populares auto-construidos que albergaban la masiva migración rural. Estos fueron producto de la construcción precaria de viviendas y de un lento y desgastante proceso de lucha y organización para obtener los servicios básicos. Los regímenes militares impusieron políticas urbanas de "erradicación" de la pobreza, y los más ambiciosos programas para eliminar la pobreza en el medio urbano de la época se pusieron en marcha en ciudades como Buenos Aires y Río de Janeiro (Ziccardi, 1977, 1983). Las dictaduras de la década siguiente finalmente expulsaron a un considerable número de habitantes de estos barrios populares hacia la periferia lejana. Hoy, Buenos Aires es una ciudad en la cual, por lo menos en el perímetro de su Capital Federal, es difícil para un observador externo percibir dónde se localiza la pobreza. En los morros de Río de Janeiro, en cambio, la pobreza de la favela carioca es inocultable.

En países donde el pacto político se basó en la inclusión de los sectores populares, estos asentamientos populares fueron tolerados y/o promovidos, como es el caso de México. Pero el fracaso de la mayoría de estas experiencias autoritarias contribuyó también a proponer políticas de mejoramiento y dotación de servicios básicos basadas en que los pobladores aportarán mano de obra gratuita, lo cual contó en algunos casos con el apoyo de los organismos internacionales (ej.: las ciudades de Colombia o Perú).

Sin embargo, estos barrios no están integrados ni social ni territorialmente de manera plena a la estructura urbana de la ciudad central. Además crecieron en el número de habitantes y por tanto en sus índices de hacinamiento, aunque sus luchas lograron la introducción de los servicios más elementales (agua, drenaje, transporte público). Su presencia contrasta cada vez más con la ciudad de la globalización, la de los corredores del capital financiero y comercial que son extremadamente parecidos en cualquier gran ciudad del mundo.

Así, parece ser claro que los sectores populares son los que más apoyo requieren y a la vez los que necesitan dedicar más tiempo a actividades económicas que garanticen su supervivencia y la de su familia. Y, sin embargo,

es a ellos a los que se les exige que contribuyan con su trabajo y que participen social y políticamente. Mientras que las capas medias y altas de la población ejercen sus derechos ciudadanos y el gobierno se encarga de introducir y mantener en sus colonias la infraestructura (calles, instalaciones de agua potable y drenaje) y los equipamientos (escuelas, centros de salud), las clases populares, para tener acceso a los mismos, deben aportar trabajo comunitario aun cuando sus viviendas estén regularizadas y paguen impuestos (ej. predial) y derechos por servicios (agua). Más allá del valor social que pueda darse al trabajo comunitario, éste es uno de los procesos en los que se advierte más claramente la inequitativa distribución de bienes y servicios urbanos que prevalece en nuestras ciudades.

Además de este tipo masivo de asentamiento popular, las ciudades latinoamericanas conservan en sus zonas centrales viviendas en renta, las que representan una alternativa de habitación popular cada menos importante ya que presentan severos niveles de deterioro. Las mismas son otra forma de segregación urbana, y sus habitantes han protagonizado importantes luchas, como fue el caso del movimiento de damnificados por los sismos de 1985 en la ciudad de México[15].

La inequidad en el acceso a los servicios y equipamientos urbanos

Ahora bien, las ciudades latinoamericanas, de acuerdo a su escala y al grado de desarrollo del país, se han caracterizado por ofrecer excelentes condiciones de vida para los sectores de más altos ingresos, niveles aceptables de confort para las capas medias, y situaciones de precariedad, deterioro y miseria para grandes contingentes que forman parte de los sectores populares. Hoy, precisamente, esta diferenciación se ha acrecentado y el espacio expresa la polarización social que existe en estos países y en sus ciudades, lo cual contribuye a generar un clima propicio para el desarrollo de la inseguridad y la delincuencia hasta niveles nunca antes alcanzados.

Lo limitado de las remuneraciones de las familias trabajadoras impide que ellos mismos puedan disponer de recursos para invertir en sus viviendas y en sus equipamientos. Es decir, el masivo proceso de autoconstrucción del hábitat popular que protagonizaron las clases populares en décadas anteriores encuentra severas restricciones económicas para desarrollarse, a la vez que existe un mayor control de parte de las autoridades para impedir que se creen nuevos asentamientos, lo que hace que se incremente el hacinamiento en los existentes.

Lo limitado del presupuesto de los gobiernos locales, en gran medida destinado a gastos de administración de la ciudad consolidada, impide la formulación de políticas tendientes a construir obras públicas básicas, a lo que se agrega en algunos casos la imposibilidad de hacerlo por lo inapropiado del terreno en

[15] Los decretos de congelación de rentas que promulgaron en los años '40 en varias ciudades latinoamericanas desalentaron la producción de viviendas en alquiler.

donde se han localizado originalmente estos barrios populares.

Se puede afirmar que uno de los rasgos más distintivos de las ciudades latinoamericanas, a diferencia de las europeas, es el grave déficit de servicios y equipamientos básicos que presentan los barrios populares, los cuales son en algunos casos verdaderas ciudades de pobres en el interior de la gran ciudad. Esto es una clara expresión espacial de una ciudadanía restringida.

Sin duda, en las ciudades capitales, las cuales muchas veces son ciudades primadas (Buenos Aires, Montevideo, Santiago), los ciudadanos pueden acceder a niveles adecuados de servicios colectivos básicos en materia de educación, salud, recreación. Sin embargo, en relación con los servicios habitacionales (agua, drenaje, luz, calles, etc.) es donde se advierten graves carencias. También es común que los barrios populares se localicen en la periferia y que el transporte colectivo sea deficitario, costoso, e implique la pérdida de muchas horas de traslado.

Así, una política social urbana que pretenda modificar esta situación debe partir de evaluar con precisión: 1) la magnitud y las características de los bienes urbanos colectivos básicos que posee cada ciudad, 2) la capacidad económica y los recursos humanos con los que cuenta la población para mejorar su propio hábitat, 3) la capacidad organizativa de la ciudadanía, y 4) las modalidades que asumen las relaciones intergubernamentales entre el nivel central y el nivel local encargadas de atender la cuestión social y urbana.

La inseguridad y violencia urbana

La violencia e inseguridad que prevalecen en todas las ciudades del mundo son un efecto de estos contrastes sociales y territoriales y de las marcadas desigualdades existentes. Sin embargo, lo particular de América Latina es que esto no puede relacionarse exclusivamente con la incapacidad de controlar el delito por parte de los cuerpos policiales, lo cual existe, sino también con las políticas sociales urbanas que deben articularse entre sí para transformar la grave situación social que lo promueve. En un contexto caracterizado por elevados índices de pobreza, desigualdad social y falta de justicia (Neira, 1996), están dadas las condiciones para que la delincuencia prolifere. Y es evidente que se ha incrementado en la última década a niveles francamente alarmantes, como es el caso de la ciudad de México o São Paulo, Río de Janeiro o Cali y Bogotá, donde se registran altísimos índices de delitos de venta y consumo de drogas.

Se estima que en América Latina, entre 1980 y 1991, la tasa de homicidios subió de 12.8 a 21.4 por 100 mil habitantes. Ese aumento se dio prácticamente en todos los países y sub-regiones, y las ciudades son el principal escenario. Por ejemplo, Cali, que es uno de los centros mundiales del tráfico ilegal de cocaína, registró un brusco aumento de la tasa de homicidios, que pasaron de 23 por 100 mil habitantes en 1983, a más de 100 por 100 mil habitantes

a comienzos de 1990. Aunque muchos de los homicidios podrían atribuirse directamente al tráfico de drogas, gran parte parecía ser resultado de la propagación de una cultura de violencia. En 1992 se impulsó un Programa para el Fomento de la Seguridad y de la Paz, "partiendo del principio de que la prevención debía prevalecer sobre la represión, y tras un análisis exhaustivo de las pautas de la criminalidad, el programa se puso en acción para combatir la delincuencia en diferentes frentes. En 1995, después de siete años consecutivos de aumento (hasta llegar a un máximo de 120 homicidios por 100 mil habitantes), la tasa de homicidios de Cali finalmente comenzó a disminuir" (Banco Mundial, 1997, Cit. Castells y Borja, 1997: p 17 y 20).

Pero estos ejemplos puntuales están lejos de generalizarse, y mientras tanto la ciudadanía se ve cotidianamente amenazada, debiendo replegarse cada vez más en su individualidad, y perdiendo la convivencia urbana en el barrio y en la ciudad el valor que encerraba en los procesos de la socialización e integración social. Por su parte, los gobiernos nacional y local, en lugar de destinar mayores recursos a las políticas sociales, deben destinarlos a la seguridad pública, que se transforma en la primera y principal demanda de la ciudadanía.

La vulnerabilidad social y espacial

Ha quedado demostrado que la magnitud de la pobreza en algunos países latinoamericanos es tal, que el crecimiento económico y la inversión sostenidos durante varias décadas no alcanzarían para revertir la situación de privación y vulnerabilidad en que se encuentran ciertos grupos sociales. Por ello, los gobiernos difícilmente podrán disminuir su presencia en relación con la atención de la cuestión social y/o traspasar cada vez más las responsabilidades a la sociedad.

El discurso gubernamental debe ajustarse a las restricciones que presenta el gasto social. Por ello, ante la magnitud de las demandas apela a una noción de vulnerabilidad que le permite ajustar aun más los criterios de focalización que orientan las políticas sociales de atención a la pobreza. Es algo así como la focalización de la focalización, elegir los más pobres entre los pobres para atenderlos prioritariamente.

Rosalía Cortés (1996) propone un concepto bastante amplio de vulnerabilidad social que dice:

> Diferentes grupos y sectores de la sociedad están sometidos a carencias y procesos dinámicos de inhabilitación que los colocan en situaciones que atentan contra la capacidad de resolver los problemas que plantea la subsistencia y el logro social de una calidad de vida satisfactoria. En lo fundamental, éstas dependen de la existencia y de la posibilidad de acceder a fuentes y derechos básicos de bienestar, trabajo remunerado y estable, conocimientos y habilidades, tiempo libre, seguridad y provisión de servicios sociales, patrimonio económico, ciudadanía política, integración e identidad ética y cultural (Cit Coraggio, 1998: p. 7).

La vulnerabilidad social refiere entonces a aquellos grupos que en la sociedad

están más expuestos a privaciones: las mujeres, los niños, los ancianos, los indígenas, que se identifican como grupos vulnerables a los que hay que atender prioritariamente. Tal es el caso de personas que en razón de su edad, el ciclo económico u otras circunstancias, quedan marginadas de la economía salarial en algún momento de su vida, y para quienes se diseñan programas de apoyo económico y de asistencia social.

Además, se considera que existen activos materiales que reducen la vulnerabilidad y la inseguridad (como la vivienda), activos sociales (relaciones con otras personas de confianza), activos políticos (alianzas), ambientales (recursos naturales) y de infraestructura (carreteras, transporte). Estas posiciones son asumidas por varios gobiernos, entre ellos el de la ciudad de México, el cual actualmente está desarrollando políticas sociales que identifican a grupos de alta vulnerabilidad que se incluyen en un esquema asistencialista y compensatorio: los llamados niños de la calle, las víctimas de la violencia intra-familiar, la población con adicciones, las víctimas del VIH-SIDA, los sexoservidores (as), los indigentes, y los familiares de población recluida.

Pero debe resaltarse la vulnerabilidad que ha quedado al descubierto dramáticamente en varias ciudades latinoamericanas ante los desastres naturales. En Centroamérica, México y Argentina, los huracanes, inundaciones y sismos afectaron principalmente a la población más pobre. En los últimos años se vivieron tragedias. Es difícil adjudicar, como se pretende hacerlo, que es la ausencia de una cultura ante los desastres naturales lo que ocasiona esta situación. Las muertes y la devastación de zonas enteras son producto de la pobreza en la que viven sus habitantes, así como de la falta de inversión pública en la creación de infraestructuras adecuadas.

La ciudad multicultural

Investigaciones recientes del campo de la antropología urbana han aportado mayores conocimientos sobre el uso del espacio urbano por sociedades cada vez más complejas, en las que se advierte una fuerte presencia de los diversos componentes de origen étnico y cultural. Etnicidad y raza deben ser incluidas cuando se analizan las desigualdades sociales existentes, ya que son atributos que conllevan a la exclusión.

En las ciudades europeas, la fuerza de trabajo de origen no europeo (dos tercios de los extranjeros en Francia y tres cuartas partes en Alemania y Holanda) sufre discriminación y xenofobia. En sus barrios, que poseen las características de los típicos ghettos, sus habitantes sobreviven gracias a la protección colectiva, la ayuda mutua y la afirmación de su identidad de origen.

Borja y Castells ofrecen una documentada descripción de esta situación al decir:

> parece haberse establecido la tendencia a la segregación de las minorías étnicas en todas las ciudades y, en particular, en las ciudades del mundo más desarrollado. Así, conforme las sociedades europeas reciben nuevos grupos de inmigrantes y ven crecer

> sus minorías étnicas a partir de los grupos establecidos en las tres últimas décadas, se acentúa el patrón de segregación étnica urbana. Según el Consejo de Europa (1993) en el Reino Unido, aunque Londres sólo representa 4,7 por ciento de la población, concentra el 42 % de la población de las minorías étnicas. Dichas minorías, concentradas particularmente en algunos distritos, se caracterizan por un menor nivel de educación, mayor tasa de paro y una tasa de actividad económica de tan sólo 58 %, comparada con el 80 % de los blancos (Jones, 1993). En el distrito londinense de Wandsworth, con unos 260.000 habitantes, se hablan unas 150 lenguas diferentes: a esa diversidad étnico-cultural se une el dudoso privilegio de ser uno de los distritos ingleses con más alto índice de carencias sociales. En Goteborg (Suecia), el 16 por ciento de la población es de origen extranjero y tiene concentrada su residencia en el nordeste de la ciudad y en las islas de Hisingen. Zúrich, que ha visto aumentar su población de extranjeros (sobre todo turcos y yugoslavos) del 18 % en 1980 al 25 % en 1990, concentra un 44 % de esta población en las zonas industriales de la periferia urbana. En Holanda, los extranjeros son tan sólo un 5 % de la población total, pero en Amsterdam, Rotterdam, La Haya y Utrecht dicha proporción oscila entre el 15 % y el 20 %, y en los barrios antiguos de dichas ciudades sube hasta el 50 %. En Bélgica la proporción de extranjeros es del 9 por ciento, pero en la ciudad de Anderlecht alcanza el 26 % y en el barrio de La Rosee, el más deteriorado, los extranjeros representan 76 % de sus 2.300 habitantes (1997: pp.25-126).

Por ello estos autores advierten sobre el peligro de que las ciudades europeas estén siguiendo, en buena medida, el camino de segregación urbana de las minorías étnicas característico de las metrópolis norteamericanas, aunque la forma espacial de la segregación urbana es diversa en Europa. Como sostienen Borja y Castells (1997), la ciudad segregada es la ciudad de la ruptura de la solidaridad social y, eventualmente, del imperio de la violencia urbana.

En las ciudades latinoamericanas la situación es bastante diferente, ya que no se trata de población extranjera, la que es discriminada y segregada, sino que son ciudadanos nacidos en éstas.

Alba Zaluar (1994), refiriéndose a Brasil, afirma que los mulatos ocupan los niveles más bajos de la escala social, pero la segregación social y urbana es menor que en las ciudades europeas o estadounidenses aunque habiten favelas. La razón es que ese país recibió oleadas migratorias que supusieron diferentes razas y religiones pero, al contrario de lo que ocurre en otros multirraciales y étnicos, nunca hubo guerras religiosas de larga duración y sólo se puede citar el movimiento milenarista del siglo pasado.

Lo que puede decirse de las ciudades brasileñas es que, aunque exista discriminación racial, ésta no es fácilmente perceptible. Lo que se puede visualizar rápidamente, al igual que en otras ciudades latinoamericanas, es que los atributos étnicos y raciales tienden a coincidir con la pobreza y la segregación urbana en las periferias precarias y deterioradas.

LA CUESTIÓN SOCIAL Y LOS ACTORES URBANOS

La construcción de ciudadanía **(Ziccardi, 1998: Cap. I).**

Ciudad y ciudadanía son vocablos que no suelen asociarse a pesar de su raíz común. Pero sin duda, la ciudad es el espacio donde se afincaron y se expandieron a lo largo de la historia los derechos ciudadanos. En el Congreso Europeo de Bienestar Social (1991) se afirmó que "La ciudadanía europea se construye lógicamente en las ciudades, puntos de encuentro, de innovación, de difusión y de integración. Europa vive y se expresa por medio de sus ciudades" (Manifiesto, 1989: p. 15). Y en esa misma reunión Jordi Borja concluía:

> ...apostar por la ciudad significa también jugar por la integración de sus ciudadanos en ella, por un marco de derechos sociales y políticos y de valores de solidaridad y de apertura, que permitan a la urbe cumplir con su vocación ideal de progreso y tolerancia para todos. Por todo ello es hoy de gran actualidad la política social urbana a escala europea (1991: p. 21).

Sin duda la integración supone extender los derechos ciudadanos a los migrantes, así como impulsar políticas sociales urbanas que enfrenten las tendencias a la dualización y a la exclusión social, lo cual entra en contradicción con el achicamiento en funciones y recursos del estado de bienestar.

Las tres dimensiones de la ciudadanía que identificó históricamente T.H. Marshall en los años '50 están materializados en las condiciones de vida que ofrecen las ciudades europeas a la mayoría de sus habitantes. La *ciudadanía civil* asociada a derechos propios de la libertad individual (igualdad ante la ley, libertad de palabra, de pensamiento, de religión, de propiedad física); la *ciudadanía política* que se sustenta en los principios de la democracia liberal del derecho a la participación de ser elector y ser elegido, al sufragio universal; y la *ciudadanía social* que refiere a los derechos a la salud, a la educación, la vivienda, a la seguridad social, sobre los que se constituyó y expandió el estado de bienestar en los países del mundo occidental, sobre la base de adoptar en la posguerra los principios de universalidad.

En América Latina la situación es sustancialmente diferente puesto que la construcción de la ciudadanía, en una o varias de estas dimensiones, es un proceso en marcha de acuerdo con su historia particular. Hubo países donde se alcanzaron estos objetivos en mayor grado, como fue la Argentina de los años '40, pero siempre se logró mejor nivel de vida en las ciudades que en el medio rural, en la ciudad "primada" y/o en unas pocas ciudades.

La crisis del modelo del estado de bienestar, nunca plenamente desarrollado, puso en cuestión la misma concepción de ciudadanía que subyacía en su constitución, la determinación de las prestaciones sociales cubiertas por los seguros, y la presencia de los sindicatos en su administración y gestión. Y frente a ello aún no existen nuevos modelos de bienestar a partir de los cuales abordar la cuestión social.

En Europa, dados los cambios demográficos a los que ya se hizo referencia, se considera que hoy

> el reto de las políticas sociales en las grandes ciudades es dar el salto de los derechos individuales a los derechos colectivos, en un proceso de modernización social, de lucha contra la exclusión, que integre a los habitantes, las asociaciones, los trabajos y profesionales de los diferentes servicios municipales y del Estado, y que se despliegue su actividad en un frente amplio: el hábitat, la formación, la inserción social, el desarrollo cultural, la comunicación y la recuperación económica (Fernández, 1991: p. 57).

Esta reconstitución de la ciudadanía sólo es posible en el ámbito de las ciudades.

Como se ha expresado, la ciudadanía no puede sustraerse a la dimensión espacial que encierra la política. "La familiaridad es el ámbito de la democracia y la ausencia de ésta puede atribuirse entre otras cosas a la extensión de la comunidad y la centralización política que va desmembrando el poder ciudadano" (Silva Herzog, 1996). Precisamente en esto radicaba la profecía de Alexis de Tocqueville (1978) de que el gobierno local era la mejor escuela de la democracia, porque supone que a través de la participación en los asuntos locales, el ciudadano comprende prácticamente sus derechos y responsabilidades, se familiariza con las reglas del juego democrático, y cultiva en sí el respeto por las instituciones.

Por ello, es en el ámbito local donde el ejercicio de la ciudadanía tiene mayores posibilidades de ser efectivo. Es en el barrio, la colonia, los municipios que forman parte de la ciudad, donde los individuos acceden, en condiciones diferenciales, a bienes y servicios que conforman la dimensión social de la ciudadanía, que definen la calidad de vida que ofrece la ciudad.

En América Latina en general, la limitada institucionalización de la participación ciudadana[16], o su subordinación a las formas de representación corporativas, han generado un excesivo burocratismo y un alto grado de discrecionalidad en los procesos de toma de decisiones, los cuales son indicadores de la baja calidad de la democracia. La creación de una forma de gobierno que ha sido caracterizada como estatal corporativa se correspondió con una "ciudadanía segmentada" (Sonia Draibe, 1993) que diferenció a: 1) aquellos que podían acceder a los bienes urbanos por la vía del mercado (vivienda) y pagar contribuciones por los servicios públicos suministrados por el gobierno local (recolección de basura, suministro de agua potable, etc.) por contar con un ingreso adecuado; 2) los que poseían la condición de trabajadores asalariados y fueron incorporados a la acción de instituciones gubernamentales (ej.: los organismos de vivienda para los asalariados); 3) una gran mayoría que debió resolver de manera precaria y paupérrima el vivir en la periferia, soportando todo tipo de carencias en relación con el acceso a los bienes urbanos más elementales.

Los ciudadanos y las organizaciones sociales que demandan aún la atención de sus necesidades urbanas básicas dedican grandes esfuerzos y tiempo para

[16] En Bolivia se creó hace pocos años una interesante legislación para la participación popular.

identificar a los interlocutores gubernamentales con capacidad e interés en resolver sus demandas. La complejidad y la ineficiencia burocráticas, así como la falta de información respecto a los criterios de asignación de recursos y/o definición de prioridades en las instituciones del aparato gubernamental para tratar asuntos de interés público, son indicadores de la debilidad de las democracias latinoamericanas y de los obstáculos que existen para que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos sociales (algunos de los cuales están consagrados en las respectivas constituciones). A esta situación debe atribuirse, en parte, el que durante décadas la forma de relación de los movimientos urbanos autónomos y las instituciones del estado fuese de enfrentamiento y lucha, y que sólo recientemente la apertura democrática favorezca la aparición de una cultura de la negociación entre las partes, que permita buscar soluciones a los graves problemas que presentan estas metrópolis.

Pero existen expectativas y experiencias innovadoras que demuestran la aportación de diferentes formas de participación ciudadana que se han incorporado en los procesos de democratización de los aparatos o instituciones del estado, lo cual permite hacer del espacio de lo estatal un espacio público. Estas formas de participación, sustancialmente diferentes a la participación corporativa que existió durante muchas décadas, sientan nuevas bases para consolidar una gobernabilidad democrática.

Sin duda, los gobiernos de las ciudades deben crear las condiciones para que existan espacios de participación ciudadana e instrumentos que permitan efectivizarla. Suelen existir formas institucionalizadas de participación ciudadana reconocidas por las legislaciones locales. Sin embargo, su eficacia es muy limitada si prevalecen en los hechos formas de gobierno burocráticas y autoritarias que excluyen o subordinan la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Así, es posible identificar en las ciudades distintos instrumentos – audiencias públicas, referéndum, plebiscito, iniciativa popular –, algunos de los cuales jamás han sido activados aun cuando existan en los respectivos cuerpos legislativos (Ziccardi, 1996).

Durante varias décadas la responsabilidad sobre las políticas urbanas se restringió al ámbito de lo estatal, y diferentes actores trataban de incidir por vías formales e informales para que sus intereses fueran tomados en cuenta. Los procesos de democratización política y de reforma del estado, los cambios en las fronteras entre lo público y lo privado, y sobre todo las crecientes demandas de la ciudadanía, obligan a construir un nuevo escenario para el diseño y la aplicación de las políticas sociales y urbanas. Actualmente no basta asignar recursos apelando a criterios de racionalidad técnica para mejorar la calidad de vida de nuestras ciudades, sino que es necesario generar posibilidades reales de participación ciudadana en la esfera de lo público.

Nuestras ciudades se caracterizan por la marcada desigualdad que existe para que la población acceda a bienes y servicios básicos. La segmentación social y la segregación urbana, que en los países desarrollados suelen

atribuirse a la aplicación de modelos económicos neoliberales, han sido en nuestras ciudades rasgos constitutivos de las mismas.

Se afirma, con razón, que ha habido un paulatino mejoramiento en los niveles de dotación de infraestructura básica, en el acceso y la calidad de las viviendas, en la provisión de equipamiento urbano. Pero es mucho lo que resta por hacer para que habitemos espacios en los que prevalezcan condiciones materiales y ambientales dignas para el conjunto de la ciudadanía.

La participación ciudadana, a diferencia de otras formas de participación, refiere específicamente a que los habitantes de las ciudades intervengan en las actividades públicas representando intereses particulares (no individuales). Pero para que esta participación sea efectiva, deben generarse compromisos y condiciones institucionales, y existir el convencimiento de que la deliberación pública, la interacción social, la aceptación y el respeto por el pluralismo ideológico, son valores y prácticas positivos y esenciales para vivir en democracia, que pueden y deben ejercerse en primer término en el cotidiano y en el espacio local, donde se da la mayor proximidad entre autoridades y ciudadanos.

La ciudad es, en gran medida, un patrimonio colectivo. Su construcción y conservación requiere del saber de los técnicos, de inversión pública y privada, de gobiernos locales legítimamente constituidos, de funcionarios públicos que actúen con honestidad, de la acción de organizaciones sociales y de ONGs que han demostrado su capacidad para transformar y mejorar las condiciones de vida de los sectores populares. Las formas de participación ciudadana debe contemplar necesariamente esta complejidad social para garantizar su eficacia.

Hoy se advierte una recuperación de la identidad de 'ciudadano', y en algunas ciudades una mayor presencia de estructuras institucionales de participación: comités de vecinos de manzanas, colonias, barrios, donde se procesan las demandas de la ciudadanía por bienes y servicios urbanos y que son sus intermediarios ante el gobierno local. Pero es interesante señalar que en algunas ciudades se han dado experiencias de participación directa de la ciudadanía tales como las sesiones abiertas de cabildo o las audiencias públicas, como por ejemplo las reuniones donde se discute el "*orçamento participativo*" en las ciudades brasileñas en las que gobierna el PT.

Sin embargo, durante años, el crear vías institucionales para la participación social no ha garantizado que los ciudadanos sean protagonistas del diseño y la formulación de las políticas locales. Por el contrario, se trató únicamente de un intento de legitimar ciertas políticas formuladas por la burocracia, tanto del gobierno local como de otras instancias de gobierno.

Para ello debemos transitar por el camino de construir ciudadanía: de hacer, de los habitantes de las ciudades, ciudadanos. Ciudadanos con derechos individuales y políticos, pero también con derechos urbanos, derechos a

acceder a bienes y servicios básicos, cuyo ejercicio está reconocido por lo general por las leyes supremas de los países.

Los nuevos intermediarios

La organización social ha sido un componente fundamental en la producción del espacio urbano latinoamericano, particularmente en aquellas ciudades en las que vive un elevado número de familias de las clases populares en forma precaria, como es el caso de São Paulo, Río de Janeiro, Ciudad de México, Guayaquil, Lima, Bogotá. A través de diferentes procesos y modalidades sobre los cuales existe una abundante bibliografía, se puede corroborar cómo las clases populares y sus organizaciones sociales fueron en gran medida los productores del espacio urbano. Así, las organizaciones y movimientos urbanos de favelados, colonos, villeros, pobladores, han demostrado su capacidad para enfrentar la adversidad en el medio urbano a través de: l) organizar el trabajo colectivo para la autoconstrucción y la introducción de servicios básicos; 2) actuar como intermediarios y gestores ante las autoridades competentes; 3) ser un espacio para la formación y desarrollo de líderes populares.

En su interior suelen existir agrupaciones de madres de familia con demandas de alimentos, escuelas, guarderías, de colonos sin casa, de pobladores que requieren regularizar sus tierras, etc. Sus interlocutores son por lo general las instituciones gubernamentales, tanto de nivel central como local, según el tipo de demanda. Sus luchas han sido ampliamente documentadas y su capacidad de apelar a diferentes recursos les ha permitido sobrevivir en la adversidad.

Por otra parte, para los asalariados, fueron los sindicatos los que se encargaron durante varias décadas de negociar un salario indirecto que les permitía mejorar sustancialmente su nivel de vida (sistemas de atención a la salud, guarderías, clubes, etc.).

También los partidos políticos de origen popular incorporaron la cuestión social aunque fuese de manera desterritorializada, con escasas referencias al mundo de lo rural y lo urbano. Pero esta acumulación de experiencias permitió que, al triunfar la oposición en las elecciones para gobernar importantes ciudades, se desarrollaran interesantes experiencias de planeación y acciones urbanas adoptando innovadores instrumentos de participación social. A pesar de ello, algunas evaluaciones preliminares señalan las dificultades de transformar la retórica partidaria de la ciudad para todos en políticas e instrumentos eficaces para lograr la integración social y urbana del conjunto de la ciudadanía (Jacobi, 1995, Ziccardi, 1998).

Otro espacio político importante para la gestión de los bienes y servicios urbanos en nuestras ciudades es el de la representación política: los Consejos y/o Cámaras locales, en los cuales se da una actuación de los representantes políticos de tipo normativa, reglamentaria o legal, a la vez que sus

miembros suelen cumplir funciones de gestoría actuando como intermediarios entre la población, el gobierno local y central. Aquí también se advierte la dificultad de concebir a la ciudad de manera integral y superar las políticas clientelares que forman parte de la cultura política en la región. La tendencia es a sectorializar la cuestión social y las políticas que deben atenderla, y a politizar las demandas.

Pero actualmente los cambios económicos y políticos originan una situación diferente, que se caracteriza por la pérdida de representatividad de las organizaciones sindicales y la crisis del estado de bienestar. Esto obliga a reconocer la existencia de nuevos intermediarios sociales entre las instituciones gubernamentales y la ciudadanía, y a revalorizar el papel de la sociedad civil en la implementación de las políticas sociales, entre éstas las urbanas. Las profundas transformaciones que se advierten en la relación sociedad y Estado, las nuevas y diferentes formas de producir bienes y servicios, los cambios en la morfología social, son procesos que se concentran en las mega-ciudades, donde se experimentan rápidos e intensos procesos de desindustrialización y terciarización de la economía. Ello, como se dijo, conlleva a la pérdida de un considerable número de empleos asalariados y estables, la proliferación de actividades informales, y el consiguiente debilitamiento de la representación sindical.

En consecuencia, los gobiernos de las ciudades latinoamericanas son y tienen nuevos interlocutores. Por ejemplo, la presencia de los vendedores ambulantes se da en casi todos los centros de las ciudades y constituye uno de los principales problemas (no estrictamente urbano, sino económico y social) que deben enfrentar los gobiernos locales.

Aun cuando es muy limitada la posibilidad de que los gobiernos de las ciudades participen en la elaboración de políticas económicas, el gobierno local deberá formular una política, ya que los sectores populares reclaman su derecho al trabajo, y el comercio establecido, que paga impuestos, reclama el ejercicio de la autoridad. La cuestión entonces es: ¿cómo conciliar intereses tan contradictorios sin debilitar al gobierno local? Para ello las autoridades locales, sin tener facultades legales ni recursos suficientes, diseñan programas puntuales (por ejemplo, re-localización de ambulantes, construcción de nuevos mercados) que no resuelven el problema de fondo (el desempleo o subempleo urbano) pero que contribuyen a disminuir el conflicto social. También hay casos en los que diseñan alguna estrategia de fomento económico de corto plazo por medio de la cual se intenta hacer públicas las condiciones de competitividad que ofrecen el territorio y la sociedad local (por ejemplo, abundante y calificada mano de obra, disponibilidad de infraestructuras, proximidad con grandes centros de comercialización y consumo de productos, puertos para la exportación).

Otro dato de la realidad son los cambios demográficos que deben ser considerados por la autoridad local en sus políticas urbanas. Los jóvenes reclaman fundamentalmente empleos con una remuneración adecuada, pero también

demandan espacios deportivos y de recreación; por ello, deben tener garantizados espacios en las estructuras de representación social que existen en la ciudad.

La población flotante, aquella que ingresa diariamente por razones de trabajo y que vive en la periferia o inclusive en la provincia y se traslada por vía área (ej. ejecutivos, empresarios, políticos), genera demandas urbanas. A ello se agrega diariamente la población procedente del exterior, ya sea por motivos de trabajo o de turismo. Todos estos flujos de población que no vive en la ciudad pero que la usa suponen una elevada demanda de bienes y servicios, lo cual debe contemplarse al diseñar las políticas sociales urbanas.

También nuevas generaciones de profesionales reclaman lugares en el mundo del trabajo y espacios de participación social y política local, y deben ser incorporados a la creación de consejos o comités que inciden en diferente grado en el diseño de las políticas públicas dentro de la ciudad.

Las reivindicaciones ciudadanas en torno a problemas ambientales es otra cuestión que permite observar la presencia de nuevos actores sociales que participan autónomamente, e indican la importancia que encierra la cuestión ambiental y la defensa que hace la ciudadanía de la misma, independientemente de su posición económica y social. En este campo, como en otros, han surgido de la ciudadanía organizaciones no gubernamentales en las que profesionales y técnicos cumplen funciones de apoyo a la comunidad. En los últimos años, en el contexto de la reforma del estado, su actuación ha sido legitimada por las instituciones de la política social en general y de las políticas urbanas en particular[17].

Sin duda existe una amplia gama de nuevos intermediarios sociales que poseen legitimidad ante las instituciones gubernamentales, las organizaciones comunitarias de base (OCB), las organizaciones naturales (vecinales, políticas, sociales), y las ONGs.

Estas últimas son las que han adquirido mayor visibilidad social, y según Francisco Vío Grossi (1989) son “un tipo particular de organizaciones que no dependen económica, ni institucionalmente del estado, que se dedican a tareas de promoción social, educación e investigación/experimentación, sin fines de lucro, y cuyo objetivo final el mejoramiento de la calidad de vida de los oprimidos” (Cit. Carrión, 1998).

Ahora bien, las ONGs en la realidad de las ciudades latinoamericanas son mucho más que eso. Y sólo se pueden comprender los logros actuales si se tienen presentes los obstáculos y dificultades que debieron vencerse para que estos actores colectivos fueran considerados interlocutores por parte de los organismos gubernamentales con capacidad técnica, operativa y

[17] Sobre el papel de las ONGs y los gobiernos locales en las actuales políticas urbanas en América Latina, véase: Reilly (comp.), 1994. También Audefroy y Ortiz (coord.), 1998.

moral. Castells, varias décadas después de haber demostrado la importancia que encerraban las organizaciones sociales urbanas, reafirma que las comunidades pobres que han participado en una supervivencia colectiva (como es el caso de las cocinas comunales en Santiago de Chile o Lima o las comunidades de base en Sao Paulo), ante la ausencia de políticas públicas responsables, han construido "su propio estado de bienestar". En estas experiencias se reconoce el aporte de las ONGs, algunas de ellas con apoyo internacional como en Bogotá, donde lograron insertarse en las comunidades locales, muchas veces apelando a una identidad religiosa y cumpliendo un papel estratégico para la supervivencia de las clases populares (1997, p. 86).

Entre los papeles que desempeñaron las ONGs en las políticas sociales urbanas, se pueden mencionar: su contribución para desarrollar el potencial de la gente; su capacidad para mejorar su vivienda y sus barrios para satisfacer sus necesidades sociales, económicas y culturales básicas; sus esfuerzos para contribuir al desarrollo democrático que respete los derechos humanos, entre los cuales se destaca el derecho a un lugar donde vivir con paz y dignidad. También debe mencionarse su capacidad para influir en la orientación de políticas y estrategias relativas a los asentamientos humanos, a partir de considerar los aprendizajes que se desprenden de las acciones realizadas por la gente, las ONG y las OCB (1998: p. 11 y 12).

Pero debe señalarse que el espacio ocupado ahora por las organizaciones no gubernamentales es mucho más importante que el de hace unos veinte años atrás en los tiempos de Hábitat I, celebrado en 1976 (Audefroy, 1998: p. 82). Hoy se advierte la intención de incorporar su actuación en programas y así potenciar recursos sociales diversos. El Banco Mundial ha promovido una Red sobre Reducción de la Pobreza y mantiene una política de incluir a las ONG en las actividades financiadas por el banco, las cuales según un informe participaron en 47% de sus operaciones y gestión económica (Banco Mundial, 1997). Por su parte, la OCDE, CAD ha creado la llamada *"Shaping the 21st century"* (Configuración del Siglo XXI). Pero para que esto otorgue mayor eficacia y eficiencia a las políticas sociales, es necesario construir una nueva institucionalidad que facilite las nuevas formas de actuación entre lo gubernamental, lo privado y lo social. En algunos países desarrollados, los procesos de descentralización y desmantelamiento del estado de bienestar favorecen que el gobierno comparta la responsabilidad social con los llamados organismos intermedios, a fin de potenciar los recursos del gasto público, cada vez más recortados en la materia. Pero en general, en América Latina sólo se observa que esta asociación entre lo gubernamental y lo no gubernamental, está aún bastante lejos de lograrse de manera plena para cumplir con objetivos de eficacia social.

Por lo general, es el poco y/o puntual reconocimiento que suele dar la burocracia, por más progresista que sea, al papel que pueden desempeñar los usuarios, destinatarios, involucrados y también a las ONGs, etc. para hacer de la acción gubernamental precisamente lo que debiera ser una

acción pública y no sólo estatal. Esto a pesar de que se advierte que son: i) facilitadoras y consultoras técnicas, entre el gobierno y las OCB, ii) instancias con capacidad de influenciar en políticas y programas, iii) asumen múltiples papeles, de ser emprendedoras y/o empresariales y brindan apoyo a las agencias gubernamentales para la institucionalización de sistemas de planificación y provisión de servicios de naturaleza más participativa (Metha Meera, 1998).

Según Joel Audefroy (1998), existen ya experiencias participativas institucionalizadas exitosas llevadas a cabo por ONG y organizaciones sociales. Respecto de estas últimas ejemplifica con los casos de Dominicana, Chile y Bolivia, donde el medio utilizado fue el involucrar a funcionarios del gobierno en procesos participativos, algunos de los cuales provenían de ONGs; São Paulo o Lima, donde las propuestas surgieron de ONGs y de organizaciones sociales en el ámbito de la planificación local o regional; o Ciudad de México, donde las ONGs utilizaron el poder de los medios de comunicación de masas para influir en las políticas (por ejemplo, en el caso del Superbarrio, personaje creado por el movimiento urbano popular del centro de la Ciudad de México).

Por otra parte, su papel fue importante en aquellos países en los que existían partidos políticos débiles, e inclusive contribuyeron a su constitución cuando en los ochenta se restauraron los regímenes democráticos. Este es el caso de las vinculadas a comunidades eclesiales de base, que alimentaron el PT en las ciudades brasileñas, o las organizaciones que formaban parte del movimiento urbano popular y que aportaron sus líderes y sus miembros al PRD, en la Ciudad de México.

Lo cierto es que, a fin del siglo XX, en las ciudades latinoamericanas la organización social se considera un recurso, un capital social importante, en particular para que los grupos más vulnerables de la población hagan frente a sus dificultades.

BIBLIOGRAFÍA

ABRANCHES, Henrique Sérgio; SANTOS, Wanderley Guilherme dos; COIMBRA, Marcos Antônio. *Polìtica social e combate à pobreza*. 3. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994. p. 126.

AGUILAR, Adrián; GRRAIZBORD, Boris. Las ciudades medias y la política urbano-regional. Experiencias recientes en México. *Investigaciones geográficas*: Boletín del Instituto de Geografía, México, UNAM, nº especial, 1992.

ALBURQUERQUE, Francisco. Pautas de localización y desarrollo territorial en la comunidad Europea. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, Instituto de Estudios Urbanos/Pontificia Universidad Católica de Chile , v.19, n.57, p. 59-79, Jul.1993.

AUDEFROY, Joel. Lecciones y propuestas en Ortiz y Audrefoy (coord.), ob. cit. México, p. 78-104. 1988

Ayuntamiento de Barcelona-Eurociudades, Las ciudades y las Políticas sociales en Europa, Congreso Europeo de Bienestar Social, Barcelona, 1991.

BARBEITO, Alberto; LO VUOLO, Rubén M. La modernización excluyente: transformación económica y el estado de bienestar en Argentina. Buenos Aires: Unicef, Ciepp y Losada p. 221. 1992

BERRI, Jeffrey; PORTNEY, K.; THOMSON, Ken. *The rebirth of urban democracy*. Whashington, D.C: The Brookings Institution, 1993.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de la información. In: *United Nations for Human Settlements* (UNCHS). Madrid: Taurus, 1997 p. 418.

_____. Las ciudades y las políticas sociales en Europa. In: CONGRESO EUROPEO DE BIENESTAR SOCIAL, 4, 1991. Barcelona. [*Anais*...], Barcelona–Eurociudad, p. 15-21. 1991.

_____. *Barcelona*: un modelo de transformación urbana. PGU-LAC, Programa de Gestión Urbana;. Quito: Ajuntament de Barcelona, 1995. p.287. (Serie de gestión urbana, 4).

CARRIÓN, M. Diego. Repensando la cuestión del hábitat popular en las ciudades del Tercer Mundo: es la hora de corresponsabilidades., en Ortiz y Audefroy (coord.), ob. cit. México, pp. 18-36. 1998

CASTELLS, Manuel. *La era de la información*: economía, sociedad y cultura. Madrid: Alianza, 1997. 3 v.

CEPAL. *Quince años de desempeño económico*: América Latina y el Caribe, 1980-1995. Santiago de Chile: 1996.

_____. *La brecha de la equidad*. Santiago, 1997.

CLEMENTE, Adriana. Participación en políticas sociales y presupuesto municipal. *Revista Pobreza Urbana Desarrollo*: presupuesto municipal participativo. v. 8, n. 17, abr. 1998.

COMAS, Antoni. Política social y vertebración Europea. In: *Ayuntamiento de Barcelona-Eurociudades*, ob.cit., p. 33-34. 1991

CONCHA, E. Alberto; COBO, Fernando Carrión y Germán (Eds.). Ciudad y violencias en América Latina. In: *Serie de Gestión Urbana*, v. 2, PGU-LAC, Programa de Gestión Urbana; Alcaldía (Quito: Ecuador) p. 324. 1994

CONRAGGIO, José Luis. La política urbana metropolitana frente a la globalización, In: _____. *Curso de Postgrado en Planificación Urbana*. Mar del Plata, 1998a

_____. Economía popular urbana: una nueva perspectiva para el desarrollo local. In: *Gestión y planificación urbana*. Curso de Postgrado, junio-octubre, Mar de Plata, pp.127. 1998 b

CORAGGIO, Jóse Luis. El trabajo desde la perspectiva de la economía popular. Versión revisada de ponencia presentada en el Seminario Impactos territoriales de la reestructuración laboral. Argentina, San Carlos de Bariloche, mayo (Mimeo), pp.17. 1998 c

CORDERA, Rolando. Mercado y equidad: de la crisis del Estado a la política social. In: *Las políticas sociales de México en los noventa*. México, 1996. p. 45-59.

_____. ZICCARDI, Alicia (Coord.). *Las políticas sociales en México al fin del milenio, descentralización diseño y gestión*. México: IIS-Facultad de Economía, UNAM, 1999. En prensa.

CUNILL, Nuria. *La participación ciudadana*. [Caracas-Venezuela]: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1991.

DAHRENDORF, Ralf. Effectiveness and legitimacy: on the gogernability of democracies. *The Political Quarteley*, Londres, v. 51, n. 4, oct./dic. 1980.

DAVIS, Diane. The urban Leviatán. Filadelfia: Temple University Press, 1994.

DESCENTRALIZAR en América Latina?, Programa de Gestión Urbana, Banco Mundial, GTZ, UNCHS, PNUD. Quito, 1995

DOS SANTOS, Mario. Gobernabilidad en la transición a la democracia en Argentina. *Revista Mexicana de Sociología*, México, n. 1, 1991.

DRAIBE, Sonia. Qualidade de vida e reformas de programs sociais: o Brasil no cenario latinoamericano. São Paulo, *Lua Nova*, n. 31, 1993.

FAINSTEN, Susan; GORDON, Ian; HARLOE, Michel. *Divided cities, New York and London in the contemporary world*. Blackwell: Oxford, Cambridg], 1992.

FITOUSSI, Jean-Paul; ROSANVALLON, Pierre. La nueva era de las desigualdades. Buenos Aires: Editorial Manantial, 1997. 238 p.

FRANCO, Rolando. "Paradigmas de la política social en América latina" en Menjívar et al op. cit., Costa Rica, pp.35-59. 1997

GARCÍA CANCLINI, Néstor. Consumidores y ciudadanos. México: Grijalbo, 1995 a.

_____. (Coord.). Cultura y comunicación en la Ciudad de México. México: UNAM- Grijalbo, 1998 b. 2 tomos

GARCÍA, Reyes Miguel; LATAPÍ, María M. Agudelo de. *Ajuste estructural y pobreza*: la transición económica en la sociedad mundial contemporánea. México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM); Campus Ciudad de México y Fondo de Cultura Económica, 1997. 375 p.

GILBERT, Alan. Ciudades del tercer mundo: la evolución del sistema nacional de asentamientos, en EURE. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*. Chile, Pontificia Universidad Católica, v.19, n.57, p. 41-59. Jul. 1993.

INFORME ANUAL . Washington, D.C: Banco Mundial, 1997.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL (México). *Las modalidades del voto de los mexicanos residentes en el extranjero*, Informe Final de la Comisión,. 1998

JACOBI, Pedro. Alcances y límites de los gobiernos locales progresistas en Brasil. Las alcadías petistas. *Revista Mexicana de Sociología*, México, IIS-UNAM, v. 57, n. 2, Abr./Jun. 1995.

JACOBS, Brian. Fractured Cities. Capitalism, community and empowerment in Britain and America. Londres y Nueva York: Routledge, 1992. 302 p.

LANDÁBURO, Eneko. Integración económica y social y desarrollo urbano, In: *Ayuntamiento de Barcelona-Eurociudades,* op. cit. pp. 29-32. 1991

LONDOÑO, Juan Luis. Pobreza, desigualdad y formación del capital humano en América Latina, 1950-2025, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe, (puntos de vista), México, pp. 39. 1996

LUSTIG, Nora (Comp.). El desafío a la austeridad: pobreza y desigualdad en América Latina. *El trimestre económico*, México, Fondo de Cultura Económica, n. 86 p. 491, 1997 a

_____.; DEUTSCH, Ruthanne. *El Banco Interamericano de Desarrollo y la reducción de la pobreza*. Washington: BID, 1998. p. 36. Mimeo.

MALDONADO, Luis. Desarrollo regional y combate a la pobreza. *Examen*, n. 110, p. 41-50. dic. 1998

MARSHALL, T.H. Citizenship and social class, and other essays. (University Cambridge),1950. p. 154

MARTÍNEZ, Assad Carlos; ZICCARDI, Alicia. Propuestas de descentralización del Estado mexicano. In: BAZDRESCH, Carlos; et al. *México, auge, crisis y ajuste*. México: Fondo de Cultura Económica, 1992.

MEHTA, Merra. Panorama general de los estudios de caso en cinco regiones, en Habitat International Coalition, (HIC), *Construyendo la ciudad con la gente, Nuevas tendencias en la colaboración entre las iniciativas comunitarias y los gobiernos locales*, Cap. 1, 1 edición, México, pp. 37-77. 1998

MÉNJIVAR, Dirk; LIETEKE (Coord.). *Pobreza, exclusión y política social*. Costa Rica: FLACSO, 1997.

MINUJIN, Alberto (Coord.). *Cuesta Abajo. Los nuevos pobres*: efectos de la crisis en la sociedad argentina. Buenos Aires: Unicef – Losada,1993 a. p. 287

_____.(Ed.). *Desigualdad y exclusión*: desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo. Buenos Aires: Unicef – Losada, 1993 b. p. 227.

NAÇÕES UNIDAS. *Informe sobre la situación social en el mundo, 1997*. Nueva York: ONU/ Departamento de Información Económica y Social y de Análisis de Políticas , 1997 a

NAÇÕES UNIDAS. *Informe sobre desarrollo humano, 1997*. Publicado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Madrid: Mundi-Prensa, 1997 b. p.262.

NEIRA ALVA, Eduardo (Coord.). *El desarrollo sustentable y las metrópolis latinoamericanas*, Segundo Foro del Ajusco. México, D.F.: El Colegio de México, PNUMA, 1996. p. 156

OCDE. Estudios económicos, 1996-1997. México, 1997.

O' DONNELL, Guillermo. Estado, democratización y ciudadanía. *Nueva Sociedad*, Caracas, n. 128, nov./dic. 1993.

ORTIZ, Enrique; AUDEFROY, Joel (Coord.). *Construyendo la ciudad con la gente*: nuevas tendencias en la colaboración entre las iniciativas comunitarias y los gobiernos locales. México: Habitad International Coalition México, 1998. p.267.

PACINI, Marcello; et al. La capitale reticolare. Torino: Edizione della Fondazione Giovanni, Agnilli, 1993.

PROVENCIO, Enrique. Pobreza, Política económica y política social. In: *México: la búsqueda de alternativas, de Cultura Popular* CEPNA. México: Facultad de Economía, UNAM, 1990.

QUINTI, Gabriele. Exclusión social: sobre medición y sobre evaluación, en Menjívar, ob cit. pp. 71-93.

REILLY, Charles (Comp.). Nuevas políticas urbanas. Las ONG y los gobiernos municipales en la democratización latinoamericana. Virginia: Fundación Interamericana, 1994.

ROSANVALLON, Pierre. *La nueva cuestión social*. Buenos Aires: Argentina, 1995, p.215.

SAFA, Patricia. Identidades locales y multiculturalidad: Coyoacán en García Canclini, Néstor (coord.), ob. cit. México, 1998. p. 278-319.

SILVA-HERZOG MÁRQUEZ, Jesús. Esferas de la democracia. *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*. n. 9, Instituto Federal Electoral, 1996

TOQUEVILLE, Alexis de. *La democracia en América*. México: Fondo de Cultura Económica,1978.

TOMASSINI, Luciano. *Estado, gobernabilidad y desarrollo*. Washington: BID, 1993. (Serie monografía, 9).

VADERSHUREN, Franz Rol . "Rol de las municipalidades en el apoyo al sector informal de la economía", en *Os Desafios de cidade informal*, Seminario Internacional, Belo Horizonte, 1995 p. 231-239.

VINTRO, Eulalia. "La unificación europea, la política social y las ciudades", en: Ayuntamiento de Barcelona-Eurociudades, 1991 op. cit., pp.25-27.

WARD, Peter. *México*: una megaciudad, producción y reproducción de un ambiente urbano. CONACULTA. México: Alianza Editorial, 1991.

WELTI, Carlos (Coord.). Dinámica demográfica y cambio social. In: CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE SOCIOLOGÍA, 20., 1996, México. [*Anais*...] México: PROLAP, 1996. p. 383.

ZALUAR, Alba. La droga, el crimen, el diablo, Sao Paulo. In:*, Ciudad y violencias en América Latina*. Quito: Programa de Gestión Urbana, 1994. p. 235-254.

ZICCARDI, Alicia. Villas miseria y favelas: sobre las relaciones entre las instituciones del Estado y la organización social en las democracias de los años sesenta. *Revista Mexicana de Sociología*, México, UNAM, v. 45, n. 1, ene./mar. 1983

_____.(Coord.). (2 da.) *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*. México: UNAM; Miguel Ángel Porrúa, 1996.

_____. Gobiernos locales: entre globalización y ciudadanía (reflexiones sobre las transformaciones recientes en el DF", en J.L . Calva y A. Aguilar (coord.), *Desarrollo regional y urbano, Tendencias y alternativas*, CIIH; Instituto de Geografía – UNAM, Tomo I. 1995

_____. La gobernabilidad de la metrópolis latinoamericanas. In: NEIRA, Eduardo (Coord.). *La sustentabilidad de las metropólis latinoamericanas*. Foro Ajusco II, PNUMA, COLMEX, México, 1995 c

_____. El papel de los gobiernos municipales en las políticas sociales., *Revista Eslabones*, México, n. 13, ene./jun. 1997 d

_____. *Gobernabilidad y participación ciudadana en la Ciudad Capital*. México: Miguel Angel Porrúa, 1998.

_____. La ciudad capital: hacia una gobernabilidad democrática. In: MUÑOZ, Humberto (Coord.). *La sociedad mexicana frente al tercer milenio*. México: UNAM, 1998b. En prensa.

DIMENSÕES DA TRAGÉDIA URBANA[1]

*ERMÍNIA MARICATO**

A evolução dos indicadores sociais que acompanham o processo de urbanização no Brasil apresenta um quadro contraditório. Desde os anos 1940 podemos festejar a queda ininterrupta da mortalidade infantil (de 149 mortes para cada mil nascidos vivos, em 1940, para 34,6 em 1999), o aumento, também ininterrupto, da expectativa de vida (de 42,7 anos, em 1940, para 68,4 em 1999) e a queda do número de filhos por mulher em idade fértil (4,4 filhos, em 1940, para 2,2 em 2000). O nível de escolaridade, como todos sabemos, também evolui positivamente ao longo do período. Esses dados, fornecidos pelo IBGE, propiciam uma leitura bastante positiva da evolução da sociedade brasileira no século passado. Tanto o aumento da expectativa de vida quanto a diminuição da mortalidade infantil, bem como a diminuição da taxa de natalidade, constituem variações significativas e, sem dúvida, benéficas no que diz respeito à qualidade de vida.

O processo de urbanização/industrialização se consolida e se aprofunda a partir de 1930, quando os interesses urbano-industriais conquistam a hegemonia na orientação da política econômica, sem, entretanto, romper com relações arcaicas de mando baseadas na propriedade fundiária. É importante destacar essa característica do processo social brasileiro: industrialização sem reforma agrária, diferentemente do que ocorrera na Europa e nos Estados Unidos. Nesses, a industrialização foi acompanhada de rupturas na antiga ordem social. Entre nós, predominou um certo arranjo, uma acomodação por cima, como ocorrera em outros momentos importantes na história do país – Independência (1822), Constituição de 1824, Lei de Terras de 1850, "Libertação" dos escravos em 1988, República em 1889 – característica para a qual chamam a atenção diversos estudiosos como Francisco de Oliveira, Alfredo Bosi, José de Souza Martins, Roberto Schwarz, entre muitos outros.

Entre 1940 e 1980 o Brasil cresceu, economicamente, a taxas muito altas (crescimento do PIB equivalente a 7% ao ano) e, embora a riqueza gerada por esse crescimento tenha sido muito mal distribuída, ainda assim proporcionou melhora de vida a grande parte da população, além de resultar em uma respeitável base produtiva.

Nesse período, as grandes metrópoles, especialmente São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, eram vistas como a alternativa de melhora das pés-

[1] Esse trabalho foi publicado originalmente no site http://www.comciencia.br/ e extraído em 10/03/2002 e gentilmente cedido pela autora para essa publicação.

* Professora-titular e coordenadora do Curso de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP e do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP. É autora do livro *Brasil cidades: alternativas para a crise urbana* (São Paulo: Vozes, 2001).

simas condições da vida rural. Um gigantesco movimento migratório foi o principal responsável por ampliar a população urbana em 125 milhões de pessoas em apenas 60 anos. Em 1940, cerca de 18,8% da população brasileira era urbana. Em 2000 essa proporção é de 82%, aproximadamente, o que permite classificar o Brasil com um dos países mais urbanizados do planeta, sendo que perto de 30% dessa população vive em apenas nove metrópoles.

Apesar da sua característica de concentração das riquezas, o processo de industrialização/urbanização foi determinante para a melhora dos indicadores sociais mencionados acima porque implica também a expansão da rede de água tratada, ampliação do uso de antibióticos, aumento da escolaridade materna, aumento do atendimento à gestante, maior acesso à informação, expansão do emprego industrial e acesso, mesmo que restrito, aos direitos sociais no trabalho urbano (dentre outras causas).

BRASIL, PAÍS URBANIZADO. URBANIZADO, DE FATO?

Se observarmos os indicadores urbanísticos nesse mesmo período, entretanto, veremos que o ovo da serpente estava sendo gerado. O otimismo que pode emergir dos dados não tem como se sustentar quando observamos que a evolução do uso e da ocupação do solo assume uma forma discriminatória (segregação da pobreza e cidadania restrita a alguns) e ambientalmente predatória. A questão fundiária, cujo enfrentamento foi adiado *sine die*, no campo, ressurge sob novo formato no universo urbano.

Em 1940 as cidades pareciam ser a promessa da superação do Brasil arcaico rumo à modernização e emancipação política e econômica. A qualidade de vida em São Paulo, por exemplo, foi observada por vários visitantes, dentre os quais o antropólogo Claude Lévi Strauss em seu livro *Saudades de São Paulo*. O Eldorado era mais do que uma promessa para aqueles que vinham em busca de uma vida melhor. Era realidade, como bem reflete Valter Rogério em seu filme *Marvada carne*. A vida na periferia urbana dos anos 1960 ou 1970 não era tão boa quanto na cidade oficial, mas era possível reunir os amigos e vizinhos para um churrasco e uma cerveja (na vida da roça a carne era um alimento raro). As casas, produto do esforço autônomo dos moradores e de seus amigos nos fins de semana, construídas nos loteamentos ilegais da periferia, embora apresentando deficiências eram honestas e dignas. Melhoravam com os pequenos investimentos provenientes das férias e do 13º salário, ao longo de muitos anos.

O desenrolar dos acontecimentos se encarregou de contrariar a utopia da emancipação social e da modernização para todos. No final do século a imagem das grandes cidades está marcada por favelas, poluição do ar e das águas, enchentes, desmoronamentos, crianças abandonadas, violência, epidemias.

A pobreza urbana é maior do que a média da pobreza brasileira e está concentrada nas Regiões Metropolitanas. Dos pobres brasileiros, 33% estão nas “ricas”

metrópoles do sudeste. Concentram-se também nas regiões metropolitanas 80% da população moradora das favelas, conforme estudos de Suzana Pasternak. Em nove metrópoles brasileiras moram cerca de 55 milhões de pessoas. É mais do que a população de vários países latino-americanos ou europeus, juntos. O Rio de Janeiro tem população equivalente a um Chile, e São Paulo tem população superior a um Chile e meio. No entanto, o país não tem política institucional para as regiões metropolitanas, como se os índices de violência, poluição e miséria que elas apresentam pudessem ser resolvidos com políticas compensatórias pontuais. A ausência de políticas para as metrópoles é uma ofensa à inteligência brasileira. Se os municípios que as compõem se entenderem para compatibilizar as iniciativas relativas à coleta e ao destino do lixo urbano e da macrodrenagem, por exemplo, melhor para todos, senão, azar.

Aproximadamente 50% da população das metrópoles de Rio de Janeiro e São Paulo mora nas favelas ou nos loteamentos ilegais da periferia. Mas os problemas urbanos estão longe de se restringir às áreas metropolitanas. O censo do IBGE de 1991 verificou uma tendência, confirmada em 2000, de que as cidades médias (entre 100.000 e 500.000 habitantes) crescem a taxas mais altas do que as regiões metropolitanas (4,8% contra 1,3%). Os problemas das metrópoles começam a surgir nas cidades de porte médio que ainda apresentam melhor qualidade de vida: Florianópolis, Aracaju, Ribeirão Preto, São José do Rio Preto, dentre tantas outras. Favelas, crianças abandonadas, moradores de rua, congestionamentos de veículos, mortes no trânsito, poluição da água e, em especial a chamada violência urbana, são alguns dos indicadores que constituem amostra da tendência que é geral.

Há um desaceleramento no crescimento das metrópoles, mas ele se verifica especialmente no município central. Há casos, como o do Rio de Janeiro, onde o município central chegou a perder população nos últimos anos. Mas essa não é a realidade dos municípios periféricos das regiões metropolitanas. As periferias crescem mais do que os núcleos e, em algumas metrópoles, esse crescimento é explosivo, como acontece em Belém (157,9%), Curitiba (28,2%), Belo Horizonte (20,9%), Salvador (18,1%) e São Paulo (16,3%), de acordo com pesquisa do IPEA para o período 1991/1996. Ou seja, as tendências futuras não são alvissareiras.

O crescimento urbano resultante desse intenso crescimento demográfico se fez, em grande parte, fora da lei (sem levar em conta a legislação urbanística de uso e ocupação do solo e código de obras), sem financiamento público (ou ignorado pelas políticas públicas) e sem recursos técnicos (conhecimento técnico de engenharia e arquitetura). Sem alternativas, a população se instalou como pôde, com seus parcos recursos e conhecimento.

UM PROBLEMA QUE NINGUÉM QUER CONHECER E ENFRENTAR: O DA MORADIA SOCIAL

A busca de dados fidedignos sobre as condições de moradia e a situação fundiária de nossas cidades é frustrante pela falta de rigor nos levantamen-

tos. O desconhecimento nacional sobre esse universo é gerado, em parte, pela confusão que cerca as titularidades de terras e seus limites. Essa confusão abrange tanto os cartórios de registro de imóveis como os cadastros imobiliários urbanos. O número de brasileiros que moram em favelas é bastante subdimensionado pelo IBGE, como não poderia deixar de ser.

Diversos levantamentos (teses acadêmicas, prefeituras e IBGE) mostram que 33% da população de Salvador mora em áreas invadidas, o mesmo ocorrendo com 34% da população em Fortaleza; 40%, em Recife; mais de 50%, em Maceió, e mais de 20% em Belo Horizonte, Porto Alegre, Rio de Janeiro e São Paulo. A decantada Curitiba exibe um crescimento fantástico de áreas invadidas, formando um cerco completo em torno do município central.

O gigantesco crescimento de invasões de terra, em anos recentes, dá-se devido à falta de alternativas habitacionais, seja por parte do mercado privado (que não chega a atender 30% da população do país, segundo dados da Cibrasec!) seja pelo diminuto alcance das políticas públicas. Sem subsídios, não há como incorporar a maior parte da população ao mercado, muito menos quando ele continua privilegiando os ganhos especulativos. Bancários, professores secundários, policiais, enfermeiros, todo um contingente de trabalhadores regularmente empregados é excluído do mercado, sem falar-se dos informais, que são em número crescente.

A autoconstrução de casas em loteamentos ilegais ou em terras ocupadas irregularmente, prática vista com bons olhos por alguns que enfatizavam a capacidade e a solidariedade presente nas iniciativas populares de construção da cidade, conduziu, ao final de muitos anos, a um grande desastre. Algumas das maiores aglomerações do mundo, como são os casos do Rio de Janeiro e São Paulo têm regiões inteiras construídas a partir dos esforços fragmentados e espontâneos de um sem-número de agentes isolados. O resultado é caótico, como se pode constatar na zona oeste do município do Rio de Janeiro: terras sem lei, seja para a ocupação urbana seja para a resolução de conflitos entre os moradores. Mas a irregularidade urbanística não pode ser atribuída apenas à população sem alternativas.

Na malha urbana do Capão Redondo, distrito de São Paulo onde habitam aproximadamente 800.000 pessoas, percebe-se a falta de coordenação entre os agentes que participaram de sua construção, entre os quais se inclui o Estado com a promoção de conjuntos habitacionais. Loteamentos ilegais, conjuntos habitacionais de promoção pública, "condomínios fechados" de promoção privada e favelas (que ocupam as franjas sobrantes dessas iniciativas) formam uma colcha de retalhos sem qualquer unidade ou articulação. A ausência de qualquer racionalidade na circulação viária, interrompida a cada 500 metros, revela que se trata de um depósito de pessoas. A ausência da gestão pública e a inexistência de qualquer contrato social remetem o lugar para a "terra de ninguém" onde "a lei é do mais forte". É

compreensível que o distrito apresente alguns dos maiores índices de violência de São Paulo.

Em Goiânia, Brasília e Maceió, a ilegalidade na ocupação do solo, com a promoção de imensos loteamentos populares foi iniciativa única e exclusiva do Estado. Isolados da "cidade oficial" ou da "cidade legal", esses depósitos de pessoas, marcados pelo abandono, são produto de iniciativas populistas, bem-sucedidas do ponto de vista eleitoral, mas que resultam numa tragédia em termos sociais, urbanos e ambientais.

COMO ESSE CRESCIMENTO URBANO CONDUZ AO DESASTRE AMBIENTAL

Dentre as principais conseqüências da falta de alternativas de moradias legais (ou seja, reguladas pela legislação urbanística e inseridas na cidade oficial) está a agressão ambiental. A ocupação de áreas ambientalmente frágeis – beira dos córregos, encostas deslizantes, várzeas inundáveis, áreas de proteção dos mananciais – é a alternativa que sobra para os excluídos do mercado e dos insignificantes programas públicos. Em algumas cidades, como em São Paulo e Curitiba, as regiões onde a ocupação mais cresce são as Áreas de Proteção dos Mananciais, ou seja, áreas produtoras de água potável, onde a ocupação é proibida na lei, mas não o é na prática da ocupação do território.

Nas grandes e médias cidades, os rios, riachos, lagos, mangues e praias tornaram-se canais ou destino dos esgotos domésticos. O esgotamento sanitário atinge 54% dos domicílios em todo o Brasil, mas apenas 10% do esgoto coletado é tratado. O restante permanece na rede hídrica. Quanto ao lixo, 29% do montante coletado é tratado. Isso fica evidente na paisagem de qualquer estrada que deixa as metrópoles ou grandes cidades, as quais são acompanhadas durante quilômetros pelo lixo não-recolhido.

PARA FINALIZAR

A reversão desse quadro exige, antes de mais nada, um conhecimento mais rigoroso sobre ele. O primeiro passo para começar a mudar esse rumo é tirar as instituições e a sociedade do "analfabetismo urbanístico" e criar a consciência da dimensão dos problemas que estão sendo produzidos por esse crescimento urbano sem regulação pública e socialmente desigual. O conhecimento sobre as cidades no Brasil e sobre a cidade em que cada um vive poderia começar na rede escolar.

Instrumentos legais e planos urbanísticos que orientem as cidades em direção ao "crescimento harmônico e equilibrado" (palavras freqüentes nas introduções dos Planos Diretores) não faltam. Temos, inclusive, motivos de otimismo, já que em julho de 2001, após 12 anos de promulgada a Constituição Federal de 1988, o Congresso Nacional aprovou o Estatuto da Cidade: um inédito conjunto de medidas que visam à implementação da função

social da propriedade. Entretanto, a história do urbanismo brasileiro mostra que, com a ausência dos olhos da sociedade, não há como impulsionar a aplicação de planos e leis que poderiam definir uma nova era do desenvolvimento urbano no Brasil.

Sem querer abusar do trocadilho trata-se de ocupar a lacuna e **criar a consciência com ciência, com conhecimento.**

POBREZA RURAL E AGRÍCOLA NO BRASIL[1]

*MAURO EDUARDO DEL GROSSI**

O RURAL E O URBANO

Ao iniciar uma discussão sobre a pobreza rural e os métodos para sua aferição, é pertinente uma breve discussão anterior sobre o que é "rural" e o que é "urbano" no Brasil. Os critérios de definição do que são áreas rurais irá influir diretamente na determinação da quantidade de pobres rurais.

No Brasil, as áreas urbanas são definidas por lei municipal: cabe ao executivo e legislativo municipal de cada município brasileiro a definição do seu perímetro urbano. As áreas fora desse perímetro urbano, por exclusão, são as áreas rurais. Em geral, na decisão de expandir o perímetro urbano do município, o executivo municipal enfrenta o dilema entre a posterior arrecadação do imposto municipal e os deveres do governo municipal, como implantação de água tratada, esgoto, coleta de lixo, iluminação pública, pavimentação, postos de saúde, entre tantos outros serviços.

Até recentemente, inerente ao conceito de rural existia a imagem de agrícola, que ainda persiste em muitos meios acadêmicos. O rural era o espaço exclusivo das atividades agrícolas. O projeto Rurbano[2] tem revelado que o meio rural brasileiro é muito mais dinâmico do que se acreditava, com a proliferação de milhares de novas atividades não-agrícolas, além de que assume novas funções como moradia ou preservação da natureza.

Em função das transformações por que passa o meio rural brasileiro, o atual critério de definição de perímetro 'urbano/rural' vem sendo crescentemente contestado por vários autores. Veiga (2001), por exemplo, a partir de critérios de densidade demográfica, argumenta que boa parte dos municípios brasileiros poderia ser considerada inteiramente rural. Enquanto não há uma revisão dessa legislação, o nosso órgão oficial de estatística continua seguindo o critério legal vigente. O IBGE segue a definição legal de cada município para enumeração da população urbana e rural do país.

Cabe ressaltar um detalhe importante nas fontes de dados do IBGE. Poucos usuários das nossas estatísticas demográficas se dão conta de uma diferença funda-

[1] O autor agradece aos comentários e sugestões do Prof.Dr. José Graziano da Silva, do IE/UNICAMP.

* Pesquisador do Instituto Agronômico do Paraná (IAPAR) e prof. da Faculdade do Norte Pioneiro (FANORPI).

[2] É um projeto temático denominado "Caracterização do Novo Rural Brasileiro" que conta com o financiamento parcial da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), e do PRONEX/CNPq/FINEP, que pretende analisar as principais transformações ocorridas no meio rural em onze unidades da federação (PI, RN, AL, BA, MG, RJ, SP, PR, SC, RS e DF). Consulte a homepage do projeto Rurbano: www.eco.unicamp.br (entrar em projetos de pesquisa).

mental entre os dados censitários e os das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs): a distribuição dos setores censitários entre urbano e rural muda de um censo para outro, mas permanece constante nas PNADs durante um determinado período intercensitário. Ou seja, os dados das PNADs fornecem informações sobre a população urbana e rural tal como definida no último censo, mesmo que uma área rural tenha sido incorporada ao perímetro urbano nesse intermédio. Assim, uma área considerada rural no Censo Demográfico de 1991, e mantida como rural em todas as PNADs dos anos 1990, pode ser contada como área urbana em 2000 por conta dessa atualização cartográfica.

Outro detalhe importante sobre a PNAD, utilizada como fonte de dados desse trabalho, é a cobertura da amostra. As PNADs cobrem todo o país, exceto a área rural dos estados da antiga região Norte. As áreas rurais do estado de Tocantins, que se desdobrou de Goiás, são amostradas, já as áreas rurais dos estados de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Amapá e Pará não são amostradas nas PNADs, e todos os dados apresentados nesse trabalho não incluem essa parcela da população brasileira.

A DEFINIÇÃO DA LINHA DE POBREZA

Para se fazer qualquer análise sobre pobreza, antes é necessário se definir "quem é pobre?". A grande maioria dos estudos ligados ao problema da indigência e/ou pobreza define um determinado valor monetário e calcula o número de famílias cuja renda é inferior a essa linha[3].

Os critérios de definição da linha de indigência/pobreza, de sua regionalização e da correção monetária é que causam as diferenças nos valores dos diversos estudos realizados. Entre os principais, destacam-se aqueles que definem o valor a partir de uma determinada renda, única para o país, geralmente como proporção do salário mínimo, ou que partem da estrutura de consumo das famílias. Mesmo quando são semelhantes e fundados na mesma fonte de dados, os diversos métodos baseados na insuficiência de renda apresentam resultados discrepantes devido a diferenças nos critérios adotados[4].

O método aqui utilizado é o da renda *per capita* de um dólar por dia. O Banco Mundial calcula a proporção de pobres ou extremamente pobres no mundo por esse parâmetro, como forma de unificar a capacidade de compra em nível mundial através de uma mesma moeda. Os dados de 1998 indicam que, dos 6 bilhões de habitantes do mundo, 2,8 bilhões (quase a metade) vivem com menos de 2 dólares por dia, e 1,2 bilhão (um quinto), com menos de 1 dólar por dia (BANCO MUNDIAL, 2000)[5].

[3] A linha de indigência refere-se à renda mínima necessária para adquirir o valor de uma cesta de alimentos com quantidades energéticas mínimas ou recomendadas. A linha de pobreza é superior à linha de indigência, pois inclui, além do valor da cesta de alimentos, todas as outras despesas não-alimentares, como vestuário, moradia, transportes, etc.

[4] Uma síntese dos métodos e números existentes para estimar a "população que passa fome" no Brasil pode ser encontrada em Takagi, Graziano da Silva e Del Grossi (2001).

[5] Essa metodologia está apresentada de forma completa em Takagi, Graziano da Silva e Del Grossi (2001).

Optou-se por utilizar neste trabalho o valor da renda familiar *per capita* de US$1,00 por dia como linha da pobreza. Esse valor foi empregado originalmente pelo Banco Mundial no *Relatório do Desenvolvimento Mundial de 1990: Pobreza* e teve como base os preços internacionais de 1985. Em 1993 o Banco Mundial atualizou o valor para US$ 1,08 como a linha de pobreza, que é o equivalente ao US$ 1,00 de 1985.

Os principais problemas dessa metodologia, apontados pelo próprio Banco Mundial[6], são a utilização de uma única linha de pobreza sem considerar as diferenças de custos de vida entre áreas urbanas e rurais e entre as regiões dos países, e a não-quantificação do autoconsumo alimentar, além das doações alimentares e de outros bens em espécies recebidas pelas famílias pobres.

Procurando contornar esses problemas, adotamos neste trabalho uma regionalização da linha de pobreza de US$ 1,08 *per capita*, convertido pelo câmbio do dólar diário médio de setembro de 1999, com base nos índices de preços regionais de custo de vida de Ferreira, Lanjouw e Néri (2000), que utilizaram os dados da Pesquisa sobre Padrões de Vida de 1996 (PPV). A área rural do Nordeste foi tomada como base (R$ 62,29)[7], por ser a região de menor custo na referida pesquisa, acrescentando-se, para as demais regiões, os diferenciais dos custos de vida distintos para as áreas metropolitana, urbana não-metropolitana e rural. Para fins de comparação com os resultados anteriores (DEL GROSSI, GRAZIANO e TAKAGI, 2001), e evitando a interferência das variações cambiais, adotou-se a mesma linha anterior de setembro de 1999 (R$ 62,29), corrigida para setembro de 2001 pelo INPC[8] do IBGE (R$ 71,53). Os resultados obtidos com a regionalização da Linha de Pobreza e atualizados para 2001 estão apresentados na Tabela 1.

A PNAD também conta com duas outras informações valiosas para a estimativa da pobreza. Nos domicílios amostrados são pesquisados o valor da prestação da casa própria, ou do aluguel pago no domicílio, e também o trabalho das pessoas em atividades de autoconsumo. Assim, procedeu-se a uma correção das rendas das famílias, subtraindo as despesas com prestação/aluguel da casa e imputando uma estimativa da renda com a produção para o autoconsumo (DEL GROSSI, GRAZIANO e TAKAGI, 2001).

Sempre é bom recordar que informações sobre rendimentos em pesquisas declaratórias têm uma tendência de subdeclaração, como ocorre em todas as pesquisas baseadas na declaração do entrevistado. Árias (1999), por exemplo, trabalhou com uma renda imputada, baseada em estimativas de omissão de declaração de renda e de rendimentos de capital, a partir das Contas Nacionais calculadas pelo IBGE e pela CEPAL. Entretanto, a subdeclaração de renda é sistematicamente mais grave entre as faixas de maior rendimento na população e, portanto, tem um efeito menor para as estimativas de pobreza.

[6] Conforme metodologia presente no *Word Development Indicators* (2000, p. 65).

[7] Cálculo: cotação média de setembro/99 = R$ 1,8926/1US$ x 1,08 = R$ 2,05; R$ 2,05 x 365/12 meses = R$ 62,29 (renda familiar *per capita* mensal) do NE rural.

[8] Índice Nacional de Preços ao Consumidor.

Tabela 1

Linha de pobreza baseada na renda média familiar *per capita* Brasil, 2001 – Base: Nordeste Rural

Regiões	Índice de Preços Relativos Baseados na PPV	LP em R$ mensais[a]
Norte		
Metropolitano		
Belém	1,1567032	82,74
Urbano	1,1650224	83,34
Rural[b]	1,1650224	75,69
Nordeste		
Metropolitano		
Fortaleza	1,078150	77,12
Recife	1,073373	76,78
Salvador	1,325084	94,79
Urbano	1,165022	83,34
Rural	1,000000	71,53
Sudeste		
Metropolitano		
Belo Horizonte	1,119662	80,09
Rio de Janeiro	1,174526	84,02
São Paulo	1,202299	86,00
Urbano	1,068432	76,43
Rural	1,058117	75,69
Sul		
Metropolitano		
Curitiba	1,1827624	84,61
Porto Alegre	1,1827624	84,61
Urbano	1,0684318	76,43
Rural	1,0581167	75,69
Centro-Oeste		
Brasília	1,1827624	84,61
Urbano	1,0684318	76,43
Rural	1,0581167	75,69

Fonte: Ferreira, Lanjouw e Néri (2000) e Tabulações Especiais da PNAD.
[a] Conversão de US$ 1,08 com base no câmbio médio de setembro de 1999 (R$ 1,8926/US$), corrigido para setembro de 2001 pelo INPC do IBGE.
[b] Referem-se às áreas rurais do estado de Tocantins.

Para a tipologia das famílias adotaram-se os conceitos do Projeto Rurbano (CAMPANHOLA e GRAZIANO DA SILVA, 2000), que utiliza a família extensa: todas as pessoas que vivem sob o mesmo teto, mesmo que tenham constituído outra família (marido, mulher e filhos) e os agregados, excluindo-se apenas as empregadas domésticas e seus parentes que residem no local de trabalho, e os pensionistas (pagam pensão ao chefe do domicílio).

As famílias extensas foram classificadas em: famílias de Empregadores; de conta-própria (sem contratação de trabalhadores); de assalariados; e de não-ocupados, conforme classificação da posição na ocupação, respeitada a seguinte ordem hierárquica: se pelo menos um membro da família é classificado como empregador, a família também é classificada como empregadora. Caso não haja nenhum empregador, mas tenha pelo menos um trabalhando por conta-própria, a família é considerada como de conta-própria; caso também não haja nenhum empregador nem conta-própria, a família é classifica-

da como de assalariados; e se não houver nenhuma das opções anteriores, a família então é classificada como de não-ocupados.

A partir dessa classificação, as famílias ainda foram subdivididas em agrícolas, pluriativas e não-agrícolas de acordo com o tipo de atividade realizada por seus membros. Caso todos os membros da família estejam ocupados em atividades agrícolas, a família é classificada como agrícola; caso haja membros agrícolas e não-agrícolas, é considerada pluriativa, e se todos os membros estiverem ocupados em atividades não-agrícolas, a família é classificada como não-agrícola.

Foram excluídas dos pobres as famílias de empregadores, por considerar-se que o fato de alguém na família poder ter empregados permanentes (não-domésticos) é um indicativo de um nível incompatível de renda com o grupo de pobres. O fato de a renda registrada dessas famílias pela PNAD ser baixa para esses empregadores, provavelmente se deve mais a erros de subdeclaração.

A POPULAÇÃO POBRE

A Tabela 2 apresenta os resultados da estimativa da pobreza segundo a metodologia apresentada acima. Existiam no Brasil, em 2001, quase 10 milhões de famílias pobres, envolvendo pouco mais de 46 milhões de pessoas.

A comparação com estudos anteriores (DEL GROSSI, GRAZIANO e TAKAGI, 2001), com a mesma linha de pobreza, revela um crescimento da pobreza no Brasil entre 1995[9] e 2001. Em 1995 foram enumeradas 8.342 mil famílias como pobres; em 1999 eram 9.139 mil famílias, e em 2001 eram 9.998 mil famílias.

Tabela 2

Classificação das famílias e pessoas segundo a pobreza e situação censitária dos domicílios Brasil, 2001

Situação censitária dos domicílios	POBRES				NÃO-POBRES		Sem-Declaração[a]	
	Famílias		Pessoas[b]		Famílias	Pessoas[b]	Famílias	Pessoas[b]
	(1.000)	(%)	(1.000)	(%)	(1.000)	(1.000)	(1.000)	(1.000)
Metropolitanos	2.429,4	15,8	10.418,3	24,2	12.408,5	41.152,8	532,6	1.920,1
Não-metropolitanos								
Urbano	5.148,1	20,8	23.573,7	26,3	19.386,4	65.121,8	226,9	884,9
Rural	2.420,6	37,3	12.134,0	47,3	3.913,4	12.832,7	157,5	668,4
TOTAL	9.998,0	21,4	46.126,0	27,3	35.708,3	119.107,3	917,0	3.473,4

Fonte: Projeto Rurbano.
a. Sem declaração de renda familiar ou de aluguel/prestação da casa própria.
b. Exclusive as pessoas na condição no domicílio de pensionistas, empregados domésticos e seus parentes.

Um detalhe importante sobre a pobreza no Brasil: boa parte da nossa população pobre é urbana, ou seja, o mito de que a pobreza no Brasil está concentrada apenas nas áreas rurais do interior do país é falso. É verdade que a maior

[9] Comparações com anos anteriores ficam dificultadas pela influência dos planos econômicos sobre os deflatores utilizados. Por esse motivo as comparações de rendimento e pobreza são feitas de 1995 em diante.

proporção de pobres está nas áreas rurais, correspondendo a 37,3% das famílias ou 47,3% das pessoas, mas não é a maior população de pobres se comparada com as residentes em regiões metropolitanas ou em centros urbanos.

Neste texto não apresentaremos séries sobre evolução de pobreza nas áreas rurais, exatamente porque as áreas rurais de 2001 não são as mesmas das PNADs de 1999 e das anteriores, como explicado inicialmente. Como houve uma redução das áreas rurais na PNAD de 2001 pela atualização cartográfica que ocorre com o Censo, simplesmente há uma redução na população rural e, conseqüentemente, na população pobre rural no país, por conta desse efeito estatístico, e por essa razão nos limitaremos a analisar a pobreza em 2001.

A Tabela 3 apresenta a população pobre classificada segundo a tipologia do projeto Rurbano. Como já foi explicado na metodologia, as famílias de empregadores foram excluídas da população pobre. Dos 10 milhões de famílias pobres, 3,3 milhões são de famílias de conta-própria, 4,8 milhões são assalariados, e o restante é composto por famílias não-ocupadas.

Tabela 3

Famílias pobres segundo o tipo de família e situação censitária Brasil, 2001

Tipo de Família	POBRES		
	METROPOLITANOS (1.000)	NÃO-METROPOLITANOS (1.000)	TOTAL (1.000)
Empregadores	–	–	–
Agrícolas	–	–	–
Pluriativas	–	–	–
Não-agrícolas	–	–	–
Conta-própria	541	2.733	3.274
Agrícolas	12	940	952
Pluriativas	13	547	561
Não-agrícolas	516	1.245	1.761
Assalariados	1.230	3.588	4.818
Agrícolas	24	1.035	1.059
Pluriativas	7	232	239
Não-agrícolas	1.199	2.321	3.520
Não-ocupados	651	1.225	1.876
TOTAL	2.422	7.546	9.968[a]

Fonte: Projeto Rurbano.
[a] Exclusive as famílias residentes em domicílios particulares improvisados ou coletivos. Por essa razão o total difere da Tabela 1.

Além da abertura urbano e rural, as PNADs fornecem uma desagregação mais detalhada sobre a situação dos domicílios. No âmbito do projeto Rurbano essas possibilidades foram agrupadas em quatro situações distintas: urbano, periferia (áreas em transição entre o urbano e rural), povoados (podendo ser ou não considerados legalmente urbanos) e agropecuária (onde se processam as atividades agrícolas propriamente ditas). A Tabela 4 apresenta os mesmos resultados da Tabela 3, porém com a localização mais detalhada dos domicílios.

Cabe destacar a novidade da questão agrária brasileira que é a importância da pluriatividade entre as famílias rurais. Quase 30% das famílias pobres

envolvidas com atividades agrícolas são pluriativas. Outra novidade das últimas décadas é o forte crescimento de população residente em áreas rurais e sem vínculo ocupacional com a agricultura. Existiam em 2001, nos povoados e áreas agropecuárias de todo o Brasil, 116 mil famílias de conta-própria e 195 mil famílias de assalariados envolvidas exclusivamente em atividades não-agrícolas.

Por fim, além das famílias pluriativas e não-agrícolas, outro conjunto importante de famílias pobres sem vínculos, nem com a agricultura nem com atividades não-agrícolas, têm ganhado uma participação importante nas áreas rurais: as famílias não-ocupadas que já constituíam 214 mil famílias em 2001, residindo em povoados ou áreas agropecuárias do país.

Tabela 4

Famílias pobres segundo o tipo de família, situação censitária e do domicílio Brasil, 2001

TIPO DE FAMÍLIA	POBRES					FAMÍLIAS POBRES RURAIS E AGRÍCOLAS (1.000)
	METROPOLITANO (1.000)	NÃO-METROPOLITANO				
		Urbanos (1.000)	Periferias (1.000)	Povoados (1.000)	Agropecuários (1.000)	
Empregadores	–	–	–	–	–	–
Agrícolas	–	–	–	–	–	–
Pluriativas	–	–	–	–	–	–
Não-agrícolas	–	–	–	–	–	–
Conta-própria	541	1.463	17	121	1.131	1.604
Agrícolas	12	152	4	46	739	940
Pluriativas	13	192	5	38	313	547
Não-agrícolas	516	1.120	9	38	79	116
Assalariados	1.230	2.590	38	122	837	1.462
Agrícolas	24	363	5	63	605	1.035
Pluriativas	7	133	2	17	79	232
Não-agrícolas	1.199	2.094	32	43	152	195
Não-ocupados	651	1.002	10	33	181	214
TOTAL	2.422	5.056	65	276	2.149	3.280

Fonte: Projeto Rurbano.
Obs: exclusive as famílias residentes em domicílios particulares improvisados ou coletivos.

A última coluna da Tabela 4 ainda apresenta o recorte a ser utilizado neste trabalho, para uma análise mais detalhada. Tomando todas as famílias rurais e pobres, residentes em áreas agropecuárias ou povoados do interior do país, mais as famílias ligadas à agricultura, agrícolas ou pluriativas de regiões não-metropolitanas, temos um total de 3,28 milhões de famílias pobres rurais ou ligadas à agricultura. Esse seria o público potencial envolvido diretamente em programas de desenvolvimento agrário ou combate à pobreza rural, e para efeito de simplificação será designado simplesmente como “famílias pobres rurais”.

Neste estudo, portanto, não estamos tratando da questão da pobreza em todo o país, mas fazemos um recorte da população diretamente envolvida em programas de desenvolvimento rural, que tenham como prioridade minimizar a pobreza rural.

Estabelecido o público pobre rural e/ou agrícola, passa-se agora a detalhar um pouco melhor as causas que podem ter levado essas famílias à pobreza. Nossa hipótese é que boa parte dessas famílias pobres reúne um conjunto de características, podendo-se designá-las como "sem-sem", ou seja, parte delas é "sem-terra", mas também "sem-emprego", ou "sem-ocupação bem-remunerada", ou "sem-terra suficiente", etc. Apresentamos algumas dessas características adiante.

CARÊNCIAS DAS FAMÍLIAS POBRES RURAIS OU AGRÍCOLAS

As famílias pobres e sem terra

De certa forma, há um relativo consenso na literatura especializada quanto à noção de que o público potencial para a reforma agrária é constituído pelas seguintes categorias:

a) trabalhadores rurais sem-terra, inclusive os desempregados;

b) parceiros, posseiros e arrendatários;

c) agricultores proprietários com áreas que não alcancem a dimensão mínima da propriedade familiar.

Uma parte do primeiro grupo dos sem-terra pode ser observada na Tabela 3, entre as famílias de assalariados. Os desempregados serão apresentados posteriormente. Em 2001, existiam no Brasil entre as famílias pobres:

1) 1,035 milhão de famílias de assalariados agrícolas pobres que trabalhavam exclusivamente nas atividades agrícolas;

2) 232 mil famílias de assalariados pluriativas pobres, ou seja, que combinavam atividades agrícolas e não-agrícolas.

Dessa forma, somente as famílias de trabalhadores assalariados (item 'a') constituem 1,267 milhão de famílias e representam uma parcela prioritária do público potencial de trabalhadores sem-terra no país.

As PNADs também fornecem informações sobre a área dos empreendimentos, que trazem elementos importantes para análise da estrutura agrária, especialmente dos grupos 'b' e 'c' indicados acima. Os cuidados necessários e os procedimentos para essa análise estão detalhados em Del Grossi *et al.* (2001). Nesse trabalho, foram considerados estabelecimentos com insuficiência de área, aqueles em que a área de seu empreendimento fosse menor que a área média dos assentamentos em seu estado. A lógica desse critério é que além de serem famílias rurais pobres, a área dos seus empreendimentos é menor que a média praticada nos assentamentos de Reforma Agrária, tendo-se, portanto, fortes indícios de que esses produtores possuem grandes limitações no tamanho da área de seus empreendimentos agrícolas.

A Tabela 5 apresenta os resultados da insuficiência de áreas, para as famílias pobres de conta-própria agrícolas e pluriativas, já que são esses tipos de famílias que têm acesso direto à terra na qualidade de produtores. Os resultados revelam que 74,5% das famílias pobres possuem também insuficiência de área nos seus empreendimentos agrícolas, isto é, além de pobres elas não têm terras suficientes.

Tabela 5

Famílias de conta-própria agrícolas e pluriativas, pobres, segundo a forma de acesso à terra e insuficiência de área Brasil, 2001

FORMAS DE ACESSO À TERRA	TOTAL (1.000)	COM INSUFICIÊNCIA DE ÁREA	
		(1.000)	(%)
Com acesso à terra			
Proprietários	721	533	73,9
Com acesso precário a terra	767	575	75,0
Arrendatários	136	131	96,9
Parceiros	153	134	87,4
Posseiros	93	78	83,5
Cessionários	247	211	85,4
Outra condição	34	21	61,7
Sem-declaração	104	–	–
TOTAL	1.488	1.108	74,5

Fonte: Projeto Rurbano.

As maiores proporções de empreendimentos com áreas insuficientes estão entre os arrendatários, parceiros, posseiros, ocupantes e cessionários[10]. Essa fração de produtores rurais conjuga tríplices carências: pobres, não têm posse da terra e ainda dispõem de porções de terras insuficientes quando comparadas às dos assentamentos de Reforma Agrária.

Quanto às famílias Sem Terra e de desempregados, estas serão analisadas adiante.

As famílias pobres e procurando emprego

Uma das faces mais cruéis do programa de estabilização monetária dos últimos anos da década de 90 foi o incremento acentuado do desemprego em todas regiões do Brasil. No âmbito do Projeto Rurbano já foi demonstrado que o desemprego cresceu também nas áreas rurais, mas com uma novidade: enquanto nas décadas de 70 e 80 a população desempregada do campo migrava para as cidades, nos anos 1990 parte dessa população desempregada continuou residindo nos campos (GRAZIANO DA SILVA, DEL GROSSI e CAMPANHOLA, 2002).

[10] Arrendatário: pessoa que paga uma quantia fixa pelo uso da propriedade de terceiro; Parceiro: pessoa que paga uma proporção da produção obtida para o proprietário; Posseiro: pessoa que explorava terra de terceiro sem o consentimento para seu uso e nada pagando; Cessionário: pessoa que explorava terra de terceiro com o consentimento do proprietário e nada pagando pelo uso.

As PNADs são minuciosas nas informações sobre procura de emprego, tanto de pessoas ocupadas que procuram novo emprego como de pessoas desempregadas. Optou-se, neste trabalho, por considerar todas as pessoas que estivessem procurando emprego, já que estamos tratando de famílias pobres.

Entres as 3,28 milhões de famílias pobres rurais, pouco mais de 500 mil famílias tinham alguém procurando emprego na semana de referência da pesquisa[11], ou seja, 16,2% das famílias pobres.

Tabela 6

Famílias rurais pobres com procura de emprego, segundo os tipos de famílias
Brasil, 2001

TIPOS DE FAMÍLIA	TOTAL (1.000)	Com procura de emprego	
		(1.000)	(%)
Conta-própria	1.604	198	12,4
Agrícolas	940	84	8,9
Pluriativas	547	90	16,4
Não-agrícolas	116	25	21,5
Assalariados	1.462	281	19,2
Agrícolas	1.035	184	17,7
Pluriativas	232	60	25,6
Não-agrícolas	195	38	19,3
Não-ocupados	214	51	24,1
TOTAL	3.280	531	16,2

Fonte: Projeto Rurbano.

A menor proporção de famílias com alguém procurando emprego está entre as famílias de conta-própria agrícolas, mas ainda assim são números elevados: em 84 mil unidades da nossa agricultura familiar pobre havia alguém procurando emprego.

Entretanto, o grupo em pior situação na Tabela 6 é a família de não-ocupados: 24,1% delas têm algum membro procurando emprego. Essas 51 mil famílias estão em pior situação porque, além de pobres, não estão ocupadas e ainda têm pelo menos um membro desempregado. Ou seja, a não-ocupação delas não foi uma "opção", mas sim falta de oportunidade de trabalho. Essas famílias de desocupados com procura de emprego também representam a fração que faltava na seção anterior, do público sem-terra prioritário para ações de Reforma Agrária.

As famílias pobres e subocupadas

Outra característica marcante em nossa estrutura agrária é a presença da subocupação, em que as pessoas, na falta de uma ocupação melhor, arranjam "bicos": pequenas atividades informais e com baixa remuneração. A fim

[11] Última semana do mês de setembro de 2001, adotada como período de referência na PNAD de 2001.

de delinear a grandeza desse fenômeno entre as famílias pobres, adotamos o mesmo critério proposto por Kageyama (1997): pessoas com jornada de trabalho semanal menor que a habitual (40 horas) e recebendo menos de 1 salário mínimo mensal.

Tabela 7

Famílias rurais pobres com subocupação, segundo os tipos de famílias Brasil, 2001

TIPOS DE FAMÍLIA	TOTAL (1.000)	Com Subocupação	
		(1.000)	(%)
Conta-própria	1.604	767	47,8
Agrícolas	940	351	37,3
Pluriativas	547	356	65,0
Não-agrícolas	116	60	51,6
Assalariados	1.462	537	36,7
Agrícolas	1.035	319	30,8
Pluriativas	232	145	62,4
Não-agrícolas	195	73	37,6
Não-ocupados	214	–	–
TOTAL	3.280	1.304	39,8

Fonte: Projeto Rurbano

O problema da subocupação é mais abrangente que o da procura de emprego, atingindo 1,3 milhão de famílias rurais pobres, quase 40% delas (Tabela 7), principalmente entre as famílias de conta-própria (47,8%), mas também presente entre as famílias de assalariados.

Cabe observar que as maiores proporções de famílias subocupadas estão entre as famílias pluriativas. Isso é um indicativo de que parte da pluriatividade nessas famílias pobres está ocorrendo em ocupações precárias, ou seja, em pequenas jornadas de trabalho mal remuneradas.

As famílias pobres e mal remuneradas

A outra face da mesma moeda da subocupação é a presença de pessoas com jornadas de trabalho maiores que 40 horas na semana, porém com remuneração menor que a do salário mínimo. É uma combinação de excesso de trabalho em jornadas longas, com baixo rendimento.

No Brasil, essas famílias com pessoas mal remuneradas já representam 1,1 milhão de famílias, ou seja, 1/3 das famílias pobres rurais contam com membros mal remunerados (Tabela 8). Para essa proporção dos pobres, os baixos rendimentos de seus membros estão entre as principais causas da pobreza.

Mais uma vez, as famílias pluriativas são aquelas com maiores proporções de pessoas mal remuneradas, indicando novamente a precariedade de parte das ocupações pluriativas dessas famílias pobres.

Tabela 8

Famílias rurais pobres com baixa remuneração, segundo os tipos de famílias Brasil, 2001

TIPOS DE FAMÍLIA	TOTAL (1.000)	Com baixa remuneração	
		(1.000)	(%)
Conta-própria	1.604	674	42,0
Agrícolas	940	369	39,3
Pluriativas	547	276	50,4
Não-agrícolas	116	29	24,8
Assalariados	1.462	427	29,2
Agrícolas	1.035	278	26,9
Pluriativas	232	117	50,3
Não-agrícolas	195	31	16,2
Não-ocupados	214	–	–
TOTAL	3.280	1.101	33,6

Fonte: Projeto Rurbano.

As famílias pobres e sem assalariados registrados

Outra carência comum em nossas áreas rurais é a existência de assalariados sem registro em carteira, o que certamente se reflete em seus rendimentos. Nesse sentido, quase 3/4 de nossas famílias de assalariados pobres rurais contam com algum membro assalariado sem registro em carteira, revelando uma das fragilidades dessas famílias. O destaque é para as pluriativas, em que a quase totalidade conta com membros sem registro em carteira.

Esse grande contingente de assalariados sem registro em carteira entre a população pobre revela a precariedade das relações de trabalho no campo e sua associação com a pobreza dessas famílias.

Tabela 9

Famílias pobres rurais com empregados sem registro em carteira, segundo os tipos de famílias Brasil, 2001

TIPOS DE FAMÍLIA	TOTAL (1.000)	Sem registro em carteira	
		(1.000)	(%)
Conta-própria	1.604	299	18,7
Agrícolas	940	0	0,0
Pluriativas	547	284	51,9
Não-agrícolas	116	15	13,2
Assalariados	1.462	1.131	77,4
Agrícolas	1.035	787	76,0
Pluriativas	232	218	94,0
Não-agrícolas	195	127	65,0
Não-ocupados	214	–	–
TOTAL	3.280	1.431	43,6

Fonte: Projeto Rurbano.

Também as famílias de conta-própria, apesar de terem seu negócio próprio, contam com algum membro trabalhando em outra atividade como assalaria-

do e sem registro em carteira, principalmente entre as famílias pluriativas. Mais uma vez, a elevada participação de pessoas sem registro em carteira entre as famílias pluriativas, assalariadas ou de conta-própria, evidencia a precariedade da pluriatividade existente entre as famílias pobres.

As famílias pobres e sem aposentadorias

Os efeitos de aposentadorias são muitas vezes fundamentais para retirar uma família da pobreza. Diversos estudos mostraram o resultado da universalização do direito previdenciário para as famílias rurais brasileiras, para as quais, muitas vezes, as aposentadorias e pensões se constituem na única forma de rendimento monetário mensal. Delgado e Cardoso (2001), por exemplo, mostraram em estudo detalhado a importância das transferências previdenciárias para as famílias rurais brasileiras. As pesquisas no âmbito do projeto Rurbano[12] também vêm apontando para o crescimento da importância relativa das aposentadorias e pensões na composição da renda, elevando e estabilizando o rendimento familiar mensal.

Ocorre que, mesmo com a universalização do direito previdenciário, muitas famílias possuem idosos com idade para se aposentarem, mas por algum problema de comprovação de documentos não conseguem o benefício. O não-recebimento dessa transferência governamental pode ser uma das fontes de pobreza de várias famílias com idosos.

A Tabela 10 apresenta a contagem das famílias rurais pobres com membros em idade para requererem a aposentadoria, mas sem o benefício governamental. Felizmente, em todo o Brasil, eles não chegam a atingir 3% das famílias pobres e, embora o número relativo seja pequeno, o número absoluto impressiona: as famílias com idosos, mas sem o benefício da aposentadoria, já são quase 90 mil em todo o país.

Tabela 10

Famílias pobres rurais com idade para aposentar, mas sem recebimento de aposentadoria e/ou pensão
Brasil, 2001

TIPOS DE FAMÍLIA	TOTAL (1.000)	Sem aposentadoria	
		(1.000)	(%)
Conta-própria	1.604	41	2,5
Agrícolas	940	22	2,4
Pluriativas	547	16	2,9
Não-agrícolas	116	3	2,6
Assalariados	1.462	36	2,4
Agrícolas	1.035	24	2,3
Pluriativas	232	8	3,4
Não-agrícolas	195	4	2,2
Não-ocupados	214	12	5,5
TOTAL	3.280	88	2,7

Fonte: Projeto Rurbano.

[12] Por exemplo Graziano da Silva *et al.* (2002).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Infelizmente nossa fonte de dados, a PNAD, não permite cruzamentos maiores entre esses diversos níveis de carências das famílias pobres, já que se trata de uma pesquisa amostral. As aberturas mais detalhadas, combinando, por exemplo, pobreza com procura de emprego e ausência de registro em carteira, fornecem dados com freqüências muito baixas, impossibilitando assim uma análise mais rigorosa dos resultados.

Um dos mitos desmentidos nesse estudo é que a maior parte da pobreza no Brasil é rural. A pobreza rural é importante, complexa, mas é menor em números absolutos que a pobreza urbana, e de igual magnitude em relação à metropolitana.

Embora a pobreza rural e agrícola compreenda quase 1/3 das famílias pobres, ela não deixa de ser complexa. Entre as famílias pobres, quase 721 mil têm acesso à terra, mas 74% delas possuem áreas insuficientes. Outras 767 mil famílias tem acesso à terra, mas de forma precária e, boa parte delas, também em áreas insuficientes.

O número de famílias pobres rurais e agrícolas com algum membro procurando emprego também impressiona: 531 mil famílias, sendo 51 mil delas de famílias onde não havia ninguém ocupado, ou seja, encontrar emprego era uma ‘necessidade urgente’ para essas famílias.

Outra característica importante dos nossos pobres rurais e agrícolas é, por um lado, a presença da subocupação (abrangendo 1,3 milhão de famílias), e por outro lado a má remuneração (abrangendo 1,1 milhão de famílias). Ainda tratando da precariedade do trabalho, a presença de assalariados sem registro em carteira abrange 1,4 milhão de famílias. Entre as famílias pobres rurais e agrícolas com ocupações precárias se destacaram as famílias pluriativas.

As famílias pobres e agrícolas com idosos com idade para a aposentadoria, mas que não recebem o benefício, abrangem uma proporção relativamente pequena, porém não menos preocupante: 88 mil famílias.

Para uma análise regional ou estadual dos resultados anteriores, a Tabela 11, em anexo, apresenta os dados por Unidade da Federação. É certo que 2/3 de nossa pobreza rural é nordestina, mas ela também está presente em outras regiões do país e não pode ser desprezada.

Os resultados apresentados anteriormente mostram a complexidade da pobreza rural no país. Falta de emprego; emprego que, se existe, é de má qualidade e com baixas remunerações; falta de terra; terra em quantidade insuficiente e ausência de aposentadorias para os idosos, estão entre as raízes da pobreza rural e agrícola no Brasil. As políticas de combate ou minimização da pobreza rural devem, portanto, considerar essa multiplicidade de fontes da pobreza entre as famílias rurais.

Tabela 11

Famílias pobres rurais
Brasil, 2001 **(1.000 famílias)**

ESTADO	TOTAL	Subgrupos das famílias rurais pobres						
		Sem-Terra	Com Áreas Insuficientes	Com Procura de Emprego	Sub-ocupadas	Mal Remuneradas	Sem Registro em Carteira	Sem Aposentadoria
Norte	**123,4**	**58,4**	**24,6**	**19,6**	**37,4**	**45,7**	**74,6**	**6,9**
RO	9,6	5,1	2,2	3,3	2,5	3,9	6,5	0,8
AC	3,0	1,3	1,2	0,4	1,9	1,2	2,2	0,3
AM	14,5	2,9	6,1	3,2	3,8	3,8	5,5	0,6
RR	2,1	0,5	0,2	0,5	0,3	0,9	0,9	0,0
PA	45,6	27,4	7,7	7,3	13,1	18,1	36,3	2,7
AP	1,2	0,7	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
TO	47,4	20,5	7,2	4,6	15,8	17,9	23,2	2,5
Nordeste	**2.091,9**	**683,0**	**834,9**	**306,9**	**997,1**	**735,7**	**868,6**	**51,6**
MA	282,5	28,2	187,3	37,3	143,9	134,8	68,5	8,4
PI	165,8	35,0	100,9	17,8	80,5	76,9	57,0	1,0
CE	290,2	81,0	135,2	32,3	177,4	110,8	126,2	1,5
RN	105,3	37,7	16,2	12,7	44,6	33,3	57,8	1,5
PB	142,0	52,6	41,0	18,4	59,0	39,2	63,6	2,8
PE	274,0	104,8	82,0	43,1	110,5	87,7	105,9	4,2
AL	164,1	67,6	66,1	23,8	75,2	55,2	62,3	9,0
SE	58,9	26,6	14,8	22,2	31,3	20,5	33,3	3,0
BA	609,0	249,6	191,3	99,3	274,6	177,3	293,9	20,2
Sudeste	**589,3**	**343,6**	**81,1**	**123,6**	**155,3**	**158,7**	**301,1**	**18,0**
MG	352,5	203,1	48,7	60,5	100,1	108,6	179,3	9,6
ES	73,6	53,8	13,1	12,2	18,5	24,4	46,1	0,5
RJ	33,3	11,6	3,3	9,6	5,4	5,4	13,3	2,1
SP	129,9	75,1	16,0	41,3	31,2	20,2	62,4	5,9
Sul	**316,8**	**106,6**	**128,6**	**49,7**	**78,6**	**115,4**	**111,7**	**6,4**
PR	151,9	61,8	61,8	27,1	41,8	55,9	61,8	3,5
SC	49,0	12,5	14,2	5,1	10,8	16,5	16,5	1,1
RS	115,8	32,2	52,6	17,5	26,0	43,0	33,3	1,7
Centro-Oeste	**158,6**	**75,7**	**39,1**	**30,6**	**35,6**	**45,5**	**75,0**	**5,5**
MS	24,3	13,1	6,7	5,1	2,9	7,0	8,9	1,3
MT	54,7	19,6	23,7	6,9	9,3	17,9	17,2	1,4
GO	79,7	43,0	8,7	18,6	23,5	20,6	48,8	2,9
DF	–	–	–	–	–	–	–	–
BRASIL	**3.279,9**	**1.267,3**	**1.108,3**	**530,5**	**1.304,0**	**1.101,0**	**1.431,0**	**88,5**

Fonte: Projeto Rurbano, 2002.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁRIAS, A.R. *Estimativas de indigência e pobreza no Brasil no período 1990-1996*: resumo metodológico e resultados. 1999 (mimeo).

CAMPANHOLA, C.; GRAZIANO DA SILVA, J. *O novo rural brasileiro*. EMBRAPA; UNICAMP, Jaguariúna – SP, 2000. 4 v.

DELGADO, G.; CARDOSO JR., I. C. Universalização de direitos sociais no Brasil: a previdência rural nos anos 90. In: GASQUES, J. G.; CONCEIÇÃO, J. *Transformações da agricultura e políticas públicas*. IPEA: Brasília, 2001.

DEL GROSSI, M. E; GASQUES, J.G.; GRAZIANO DA SILVA, J.; CONCEIÇÃO, J. Estimativas das famílias potenciais beneficiárias de programas de assentamentos rurais no Brasil. In: GASQUES, J. G.; CONCEIÇÃO, J. *Transformações da agricultura e políticas públicas*. IPEA: Brasília, 2001.

DEL GROSSI, M. E.; GRAZIANO DA SILVA, J., TAKAGI, M. *Evolução da pobreza no Brasil, 1995/99*. Campinas: Unicamp/ IE, 2001. (Texto para discussão, 104).

GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M.E.; CAMPANHOLA, C. O que há de realmente novo no rural brasileiro. *Cadernos de Ciência e Tecnologia.* Brasília – DF, v.19, n.1, p.37-67. 2002.

KAGEYAMA, A. A. O subemprego agrícola nos anos 90. *Nova Economia*. São Paulo – SP, v.7, n.1, p.83-98. 1997.

PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRAS DE DOMICÍLIOS – PNAD. Rio de Janeiro: IBGE, 2001.

TAKAGI, M.; GRAZIANO DA SILVA, J.; DEL GROSSI, M. E. *Pobreza e fome:* em busca de uma metodologia para quantificação do problema no Brasil. Campinas: Unicamp/ IE, 2001. (Texto para discussão, 101).

VEIGA, J. E. *O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário – NEAD, 2001. (Série textos para discussão, 1).

WORLD DEVELOPMENT INDICATORS. Washington: World Bank, 2000.

A PROBLEMÁTICA DO SEMI-ÁRIDO NORDESTINO À LUZ DE CELSO FURTADO: PERMANÊNCIA DA POBREZA ESTRUTURAL[1]

*FRANCISCO CARLOS BAQUEIRO VIDAL**

INTRODUÇÃO

Lá se vão mais de 43 anos desde que veio à tona o documento oficial (no âmbito do governo federal) intitulado *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste* (também conhecido, até os dias atuais, como *Relatório do GTDN* [2]), de autoria de Celso Furtado. Destinado a ser o suporte teórico para a intervenção planejada na região – consubstanciada na criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene)[3] –, ao menos em seus anos iniciais, o estudo preconizava a superação do elevado grau de desigualdade inter-regional no país, sobretudo pela via de uma maciça industrialização na região Nordeste, articulada à própria reorganização da agricultura na sua faixa úmida (para que a produção de alimentos desse suporte à expansão do parque industrial nos principais centros urbanos), ambas as ações a serem deflagradas pelo Estado nacional-desenvolvimentista.

Não se pense, contudo, que somente o tema da industrialização motivou a elaboração daquele estudo. Especial atenção foi também dedicada à problemática do semi-árido[4]. Esta, por sinal, havia conformado, de forma dominante e durante largo tempo, a percepção da própria questão nordestina no país, vale dizer, pela ótica preferencial dos terríveis efeitos engendrados pelas secas. A essa abordagem tradicional – Nordeste como área-problema, em decorrência

---

[1] Este artigo baseia-se na dissertação de mestrado do autor, mais especificamente em seus capítulos três e cinco, intitulada *Nordeste do Brasil* — atualidade de uma velha questão: vicissitudes da teoria do subdesenvolvimento regional no contexto do capitalismo contemporâneo.

* Francisco Carlos Baqueiro Vidal é mestre em Administração (no campo de instituições e políticas públicas) pela UFBA e gestor governamental de políticas sociais do Estado da Bahia, atuando na SEI. fbvidal@sei.ba.gov.br

[2] O Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) foi criado em 1956, logo no início do mandato de Juscelino Kubitschek, nos moldes dos vários grupos (de trabalho e executivos) criados nesse governo. Em 1958, Celso Furtado, então ocupando um posto de direção no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), foi designado para assumir, cumulativamente, a chefia desse grupo. De fato o GTDN chegou a produzir alguns estudos setoriais, mas o certo é que a elaboração de *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste* coube a Celso Furtado, como ele mesmo afirmaria, publicamente, anos mais tarde. Do exame do conteúdo desse documento desfaz-se qualquer dúvida acerca da sua origem: nele se fazem presentes algumas das principais teses estruturalistas então largamente utilizadas pela Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), tão caras à formação do autor. O fato de Furtado não ter assumido sua autoria, durante algum tempo, deixando que a atribuíssem ao GTDN, converteu-se em uma útil providência, pois permitiu que o documento continuasse a circular livremente, quando da cassação de seus direitos políticos.

[3] Sobre a natureza da intervenção estatal na região anteriormente à criação da Sudene, em 1959, que não pode ser considerada como verdadeiramente planejada, veja-se, por exemplo, Oliveira (1993, p. 50-56, 93-96) e Vidal (2001, p. 74-104).

[4] O semi-árido brasileiro possui uma área de 895.931,3 km², representando 10,5% do território naci-

das calamidades climáticas – o autor contrapôs uma outra, representante legítima do estruturalismo cepalino, nos marcos do florescimento das teorias do subdesenvolvimento. Cabe rever, portanto, inicialmente, a análise empreendida por Furtado (1967, p. 62-78) para a questão do semi-árido nordestino[5].

A QUESTÃO DO SEMI-ÁRIDO NA VISÃO DE CELSO FURTADO

Simplificadamente, a economia dessa região é definida pelo autor como um complexo de pecuária bovina extensiva e agricultura, ambas de baixo rendimento, combinando elementos monetários (representados, basicamente, pela pecuária e pela cultura de xerófilas, voltadas para o mercado[6]) com outros não-monetários (as tradicionais lavouras de subsistência). Dadas suas condições naturais, seria razoável esperar que esse espaço apresentasse uma baixa densidade demográfica, estabelecendo-se assim um equilíbrio entre a população residente e os recursos naturais disponíveis. No entanto, o avanço da agricultura de subsistência no semi-árido provocou um certo adensamento demográfico, o qual está na raiz do problema da grande vulnerabilidade desse tipo de economia às secas. Trata-se aqui, enfim, de deslocar a discussão dos fatores climáticos – sem negá-los, evidentemente – para a estrutura econômico-social, o que equivale a afirmar que esta última tem o poder de ampliar sobremaneira os efeitos da estiagem.

A unidade produtiva típica do semi-árido (fazenda) baseia-se normalmente na pecuária extensiva, mas pode diversificar suas atividades com o cultivo de xerófilas (o caso histórico clássico é o do algodão). Nesse tipo de economia, a renda monetária auferida pelas classes mais numerosas (trabalhadores, mas também os pequenos arrendatários e proprietários, de modo geral) tende a ser pequena e, portanto, não-acumulável; quando muito, essas classes participam, em esquema de meação ou parceria, da renda monetária advinda da comercialização das xerófilas. Daí o interesse da classe proprietária em reter o maior contingente possível de pessoas nas fazendas, dado o baixíssimo custo de manutenção dessa força de trabalho. A capacidade de retenção de pessoal é determinada, em última instância, pelo espaço reservado nas fazendas à agricultura de subsistência. Esta última transforma-se, assim, paradoxalmente – dada sua debilidade congênita –, no núcleo central da economia do semi-árido.

onal. Em sua porção exclusivamente nordestina (há também uma porção mineira), corresponde a 841.260,9 km², representando 53,9% do território da região. Como toda área semi-árida, caracteriza-se por um balanço hídrico negativo, fruto de precipitações médias anuais iguais ou inferiores a 800 mm, insolação média de 2.800 h/ano, temperaturas médias anuais de 23º a 27º C, evaporação de 2.000 mm/ano e umidade relativa do ar média em torno de 50%. Já o chamado polígono das secas, com uma área de 1.084.348,2 km² (englobando portanto o semi-árido), apresenta uma menor uniformidade quanto a esses aspectos, se bem represente um espaço costumeiramente sujeito à incidência das estiagens.

[5] Em Furtado (1959) encontra-se também a mesma análise, em essência, só que de forma mais sintética.

[6] Por certo, abstrai-se aqui a pequena produção (agropastoril, agroindustrial, extrativa, artesanal etc.), já que suas ligações com os mercados são tênues, quer dizer, possuem, em geral, baixo grau de monetização.

Com a seca, os pastos bons tornam-se escassos, o que leva o fazendeiro a transformar a área destinada ao cultivo de xerófilas em pastagem para o gado – o qual, afinal, representa seu principal ativo –, fazendo diminuir ou mesmo suprimir a já precária faixa da renda monetária dos trabalhadores. Mas a estiagem provoca, sobretudo, o colapso da produção das lavouras de subsistência (por vezes, as culturas são completamente destruídas). Conquanto essa crise de produção tenha impactos limitados mesmo para o conjunto da economia do Nordeste, em termos sub-regionais e locais tais impactos são profundos. Demais, não se distribuem eqüitativamente entre as diferentes classes sociais; concentram-se justamente naquelas mais numerosas, dependentes das lavouras de autoconsumo para formar uma espécie de "renda não-monetária", desprovidas, enfim, de qualquer meio de defesa eficaz. Para Furtado (1967, p. 69),

> O tipo da atual economia da região semi-árida é particularmente vulnerável a esse fenômeno das secas. Uma modificação na distribuição das chuvas ou uma redução no volume destas que impossibilite a agricultura de subsistência bastam para desorganizar toda a atividade econômica. A seca provoca, sobretudo, uma crise da agricultura de subsistência. Daí, suas características de calamidade social.

Uma análise mais acurada das ações estatais de combate aos efeitos das secas, de curto, médio e longo prazos, é de fundamental importância para a compreensão da manutenção de tal estrutura econômico-social. Esta, deixada ao seu desenvolvimento espontâneo, engendraria uma espécie de solução natural, consubstanciada na emigração humana em massa das zonas afetadas pelas estiagens. Desse modo, em um quadro de perspectivas econômicas desfavoráveis no curto prazo (devido à incidência de mais uma seca), os grandes proprietários de terras teriam que levar em conta o custo potencial de uma nova mobilização da força de trabalho, tão logo fossem restabelecidas as condições climáticas propícias para as principais atividades econômicas das fazendas. Caso a classe proprietária não desejasse incorrer nesse custo, total ou parcialmente – por achá-lo elevado demais –, a única solução seria a manutenção, em suas fazendas, do maior número possível de trabalhadores, mediante o fornecimento de uma renda monetária mínima, suficiente para a aquisição de gêneros alimentícios básicos.

Mas essa modalidade de cálculo capitalista nem sequer habita o imaginário dos grandes proprietários de terras, pois é justamente nos momentos em que se instalam as calamidades climáticas que entra em cena o Estado, cujas ações de curto prazo podem ser assim resumidas, historicamente: "A política tradicional do governo tem consistido em reter essa população o mais possível próxima a seus locais de trabalho, abrindo um certo número de frentes de obras públicas" (FURTADO, 1967, p. 68). Ora, isso por si só representa uma dupla redução dos custos de capital variável para a classe proprietária: por um lado, na seca, essa classe pode seguir dispensando grandes levas de trabalhadores; por outro, desfeita a estiagem, voltará a recrutá-los facilmente, sem maiores despesas. Já as ações estatais de médio e longo prazos dizem respeito à criação de uma determinada infra-estrutura, com prevalência da estratégia de ampliação da capacidade de armazenamento

de água (a chamada solução hidráulica), por meio da construção de açudes, aguadas etc., e capitaneada pelo Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS). Mas o certo é que todos esses tipos de ações contribuem para a manutenção de um inchaço demográfico relativo, o que determina o maior impacto das secas. Enfim, para Furtado (1967, p. 70),

> Não há como escapar à conclusão de que toda e qualquer medida que concorra para aumentar a carga demográfica, sem aumentar a estabilidade da oferta de alimentos, está contribuindo em última instância para tornar a economia mais vulnerável à seca.

Como não se trata de uma crise típica de realização e sim de uma crise na produção da agricultura de subsistência, não raro o Estado se vê na contingência de ter que, além de criar a procura – pela geração de postos de trabalho assalariado nas "frentes" –, cuidar também da oferta (de gêneros alimentícios). O fato é que, impossibilitados de terem as suas necessidades alimentares mínimas atendidas por produção própria, os trabalhadores rurais e pequenos produtores ficam na dependência de renda monetária e alimentos. Por outro lado, a análise furtadiana também denunciava o fato de que, não obstante a importância da ampliação da capacidade de acumulação da água, essa não era acompanhada de uma política de aproveitamento racional de terras e águas para fins agrícolas; pelo contrário, servia predominantemente aos propósitos da atividade criatória, conferindo, portanto, considerável resistência adicional ao rebanho. Daí a importância de uma política de irrigação pública associada à desapropriação de terras, preconizada pelo autor, artifício por este empregado para tratar "pelos flancos" a questão fundiária nessa região[7].

Diagnosticada a seca, então, como uma crise concentrada no setor dos cultivos de subsistência, a solução para esse problema não passa, fundamentalmente, pela promoção de uma maior estabilidade na oferta de alimentos provenientes desses mesmos cultivos, mas sim pelo incremento, seguido de estabilização, da renda monetária real das classes desprivilegiadas. Assim, o espaço destinado à produção de autoconsumo deve ser bastante reduzido, dado seu baixo poder de monetização. Torna-se então indispensável

> [...] fundar a economia do semi-árido em bases principalmente monetárias. Desde que se retenha uma área para produção de alimentos, também esta deverá ser organizada em bases monetárias. É de toda conveniência tornar o abastecimento independente, no âmbito da fazenda, do regime irregular de chuvas (FURTADO, 1967, p. 75).

A redução da faixa da agricultura de autoconsumo, seguida do alargamento da faixa da produção vinculada aos mercados, deve garantir aos trabalhado-

[7] De fato, o autor não se posicionava, à época, como um ardoroso defensor da reforma agrária, naquele contexto político de calorosos debates sobre o tema. Seus posicionamentos variavam em função de aspectos técnicos. Assim, para o Nordeste, a divisão de terras só deveria ocorrer em conformidade com o propósito de aumento substancial da oferta de alimentos para a própria região, e restringir-se-ia, essencialmente, às terras liberadas pelo setor canavieiro (em decorrência de ganhos de produtividade), na zona úmida, e àquelas beneficiadas pela açudagem pública, na zona semi-árida. No agreste, área de transição entre o litoral e o sertão, e onde já imperava grande divisão fundiária, a reestruturação implicaria, ao contrário, uma reaglutinação de terras. Confira-se Furtado (1959, p. 57-65).

res rurais uma renda monetária mais estável. E aqui a análise furtadiana certamente envereda pelo otimismo cepalino inicial: o aumento da faixa monetária dessa economia, representando elevação da sua própria produtividade média, assegura, por si só, à classe trabalhadora, um meio de defesa eficaz para o enfrentamento dos efeitos das secas, já que "[...] se se aumenta a faixa monetária, consegue-se automaticamente que os efeitos da crise de produção provocada pelas secas não se concentrem nos grupos de população economicamente mais fracos" (FURTADO, 1967, p. 72). Seria, talvez, uma forma de conduzir a análise de modo a passar ao largo de questões distributivas polêmicas. Difícil imaginar, entretanto, um incremento considerável da renda monetária das classes desprivilegiadas sem a devida institucionalização de mecanismos redistributivos.

A análise encaminha-se assim, naturalmente, para a necessidade de reorganização da economia do semi-árido, vale dizer, da sua reestruturação produtiva. Com efeito, o autor considera o sistema econômico dessa região extremamente vulnerável às secas, em virtude da sua própria inadequação ao meio ambiente[8]. A tarefa consiste, então, em aumentar substancialmente a produtividade média desse sistema, o que significa integrá-lo ao máximo aos mercados. Provavelmente, em nenhum outro ponto do diagnóstico o autor conseguiu tamanho grau de realismo. Assim, na ausência de qualquer chance provável de maciços investimentos tecnológicos e, tampouco, de uma industrialização absorvedora de grande número de desempregados e subempregados, partiu-se para aquelas atividades econômicas que já haviam demonstrado, ao longo dos anos, uma maior adaptação às condições ecológicas da região, quais sejam, a pecuária e a cultura de xerófilas, com o que se conclui que as secas, com suas incertezas e conseqüências, deveriam se constituir no princípio ordenador desse tipo de economia:

> A organização dessa unidade agropecuária típica, de nível de produtividade razoavelmente elevado e adaptado às condições ecológicas da região, deveria constituir o objetivo central de toda política de desenvolvimento econômico para a região semiárida. Por mais importante que venha a ser a contribuição da grande açudagem e da irrigação para aumentar a resistência econômica da região, é perfeitamente claro que os benefícios dessas obras estarão circunscritos a uma fração das terras semiáridas do Nordeste (FURTADO, 1967, p. 72-73).

Reestruturar a unidade produtiva típica (quanto às suas formas e dimensões), buscando aumentar consideravelmente sua produtividade e rentabilidade, implica a utilização intensiva e racional dos recursos naturais disponíveis, e não da mão-de-obra abundante e barata. Em outros termos, significa modificar as formas de uso do capital. Chega-se assim ao aspecto mais delicado dessa problemática, qual seja, a elevada densidade demográfica relativa ou o grande excedente estrutural de mão-de-obra, o que ganha relevo sobremaneira quando da incidência das estiagens. A racionalização dessa economia

[8] "O sistema econômico que existe na região semi-árida do Nordeste constitui um dos casos mais flagrantes de divórcio entre o homem e o meio, entre o sistema de vida da população e as características mesológicas e ecológicas da região" (FURTADO, 1959, p. 30).

obriga, pois, ao deslocamento desse excedente demográfico relativo. Em relação a esse ponto, ainda que tenha evitado abordar aspectos típicos da dominação política nessa região, o autor não se mostra ingênuo:

> Qualquer tentativa de deslocar população sem, antes, modificar o tipo atual de organização da produção, enfrentará séria resistência dos fazendeiros locais, pois redunda em redução da sua renda real nos anos de chuvas normais. Como nestes anos – que são a maioria – o sistema está capacitado para manter a sua carga humana em condições não muito distintas das que prevalecem nos vales úmidos do litoral, é natural que os fazendeiros se rebelem contra qualquer propósito de retiradas substanciais de população. Com efeito: o 'excedente' de população só se manifesta em toda sua crueza nos anos secos. Mas, como a política seguida pelo governo federal tem, na prática, eximido o sistema econômico da responsabilidade de manter grande parte de sua mão-de-obra nesses anos irregulares, a questão do excedente estrutural de população não é compreendida nos exatos termos. A solução dessa questão está inseparavelmente ligada à reorganização da unidade produtiva (FURTADO, 1967, p. 74-75).

Mas qual deveria ser o destino desse excedente estrutural de mão-de-obra? O plano de ação apontava para o deslocamento da fronteira agrícola nordestina, em especial em direção às terras úmidas do Maranhão, não-sujeitas, portanto, ao fenômeno das secas. Desse modo, os contingentes humanos instalados nessas terras dedicar-se-iam à produção de alimentos para o mercado, principalmente o nordestino (a própria economia do semi-árido, na hipótese de sua reorganização, ficaria na dependência da oferta externa de alimentos). Trata-se assim de uma proposta de colonização em bases capitalistas. Contudo, a análise furtadiana não descura das sérias dificuldades a serem enfrentadas por tal proposta:

> A abertura de uma frente agrícola em direção ao Maranhão [...] constitui problema complexo que requer cuidadosa preparação. As migrações atuais são movimentos provocados pelo agravamento das condições de vida na região semi-árida, particularmente nos anos de seca. Esses imigrantes acampam em condições precárias e se submetem a todo tipo de vicissitudes, tendo quase sempre em mente a idéia de um regresso próximo. É necessário frisar que, nas regiões para onde eles se deslocam, prevalecem condições de vida extremamente precárias. São regiões semi-isoladas, com grau mínimo de integração numa economia de mercado, com técnicas de trabalho e formas de organização da produção extremamente rudimentares – de maneira geral inferiores às que prevalecem na região semi-árida. Deslocar populações nordestinas para essas regiões, sem antes modificar o sistema econômico que aí existe, é condenar essas populações a condições de vida de extremo primitivismo[9]. Se bem não estejam sujeitas ao flagelo das secas, as regiões da periferia úmida maranhense, em razão de seu isolamento, constituem um sistema econômico ainda mais dependente de atividades de subsistência que o da região semi-árida. [...] No interior maranhense, a faixa monetária é ainda de menor expressão (FURTADO, 1967, p. 77-78).

Portanto, pressupunha-se a própria reorganização da economia do *hinterland* maranhense como meio de viabilizar o deslocamento populacional do semi-

[9] São improcedentes, pois, as acusações feitas a Furtado, de descuido teórico quanto às dificuldades para a viabilização da colonização maranhense ou mesmo de desumanidade para com as populações a serem deslocadas. Tais argumentos parecem estar arraigados à mística do "apego do sertanejo à terra", fartamente usada pelos cronistas das secas, mas igualmente pela oligarquia agrária – bastião do conservantismo na região – e pelos seus representantes no parlamento e na administração pública.

árido, sem o que apenas se transferiria espacialmente o problema da miséria rural. Seria indispensável a vinculação da produção de alimentos nessa terras úmidas ao circuito da comercialização, tanto pela organização dos canais de escoamento como pela garantia dos próprios mercados, ações que, como as demais, o Estado deveria levar a cabo[10].

A INTERVENÇÃO ESTATAL CONCRETA NO SEMI-ÁRIDO, ESPECIALMENTE NO PÓS-1964

Antes de mais nada, convém lembrar que essa estratégia de intervenção planejada para o Nordeste, de fins dos anos 1950, estava assentada no chamado pacto populista nacional, o qual dava sustentação ao Estado desenvolvimentista, mas que tinha escassas bases na região. E, a rigor, tal pacto jamais ameaçou de fato os espaços originais de atuação das classes dominantes rurais. A mudança ocorrida dizia respeito muito mais a uma troca na posição central de comando entre as frações das classes dominantes: no lugar das velhas oligarquias agrárias, a nascente burguesia industrial. É de se supor, assim, que as resistências a uma proposta intervencionista-reformista, ainda que de base capitalista, fossem maiores naqueles espaços onde ainda predominavam as mais anacrônicas estruturas de dominação; o que, de forma sintética, dizia respeito claramente ao Nordeste e, mais ainda, à sua faixa semi-árida. Eram frágeis, pois, as bases do otimismo furtadiano quanto à consecução das reformas. Esse otimismo parecia residir no poder de persuasão da proposta de reorganização da unidade produtiva agropecuária, com ganhos de produtividade, envolta, portanto, em uma "racionalidade capitalista".

Mas a dominação econômica busca sempre completar-se com a dominação política. Ao propor o deslocamento de uma parcela considerável da população do semi-árido, Furtado estava justamente tocando em dois importantes pilares dessa dominação global: a abundância de mão-de-obra garantia aos grandes proprietários de terras a superexploração da força de trabalho (em termos de mais-valia absoluta), enquanto constituía as próprias bases eleitorais para a dominação política (resquícios – ou nem tanto assim – do fenômeno coronelista). O reformismo furtadiano, assim como outros, imaginava contar com o capitalismo como aliado na batalha pela superação de estruturas arcaicas. Mas sem embargo de considerar-se que tais estruturas, no caso brasileiro em geral e no nordestino em particular, foram mesmo fundadas pelo capitalismo mundial, cabe salientar que esse modo de produção, como relação social, jamais aceitou de bom grado as reformas – ainda que delas tenha tirado proveito em determinadas circunstâncias. É que as reformas, se bem não alterem radicalmente a estrutura de classes, podem criar possibilidades para uma maior confrontação entre as mesmas. Vê-se assim que a "racionalidade capitalista" refere-se a muito mais que um simples cálculo econômico. Desse modo, não há que estranhar que os acontecimentos políticos de 1964 tenham presenciado a manifestação de uma sólida aliança entre as classes burguesas industriais e as velhas classes rurais

[10] Nesse sentido, a instituição da Sudene simbolizava a chegada, ao Nordeste, do Estado desenvolvimentista, espécie de "reformador capitalista".

latifundiárias. Na verdade, o ideário intervencionista-reformista para o semi-árido esbarrou, desde sempre, no cunho conservador das coalizões que sustentaram os sucessivos governos nacionais (fenômeno acentuado a partir do regime militar), e que sepultaram toda e qualquer proposta de alteração substancial nas estruturas sociais e produtivas, especialmente no que tange à questão fundiária. Neste particular, observe-se que os incrementos de produção agrícola passaram a ser buscados, via de regra, pela incorporação de novas terras (especialmente do Centro-Oeste e do Norte), dispensando-se a reforma agrária, para tais fins, nos espaços de ocupação mais antiga. Por outro lado, Andrade (1994, p. 121) lembra também que, antes mesmo da instauração do regime militar, o projeto de lei que disciplinava a irrigação pública (implicando desapropriação de terras, lembre-se), enviado pela Sudene – então Conselho de Desenvolvimento do Nordeste (Codeno) – ao Congresso Nacional, foi derrotado e "engavetado" pelos parlamentares ligados às oligarquias agrárias da região.

Quanto ao projetado pelo plano de ação para a fronteira agrícola nordestina, cabe afirmar que a colonização do Maranhão, iniciada em bases relativamente precárias pela Sudene, foi progressivamente abandonada, ao menos em termos do seu propósito original, qual seja, o da fixação dos excedentes populacionais oriundos do semi-árido, orientados, por sua vez, para a produção de alimentos visando ao abastecimento do próprio mercado regional. Por seu turno, os incentivos fiscais e financeiros, originalmente pensados para apoiar exclusivamente as inversões industriais na região, foram sendo progressivamente estendidos aos projetos agrícolas e pecuários, o que, representando uma significativa redução dos custos de capital também para as atividades agropecuárias, terminou por sepultar qualquer chance de reestruturação daquilo que Furtado chamou de unidade produtiva típica do semi-árido. Em poucas palavras: tal reestruturação, se bem nunca tenha sido encarada de forma positiva pela classe dos grandes proprietários, já não se fazia mais necessária. Além disso, o incremento da produção agrícola em algumas áreas dessa região, sob os favores da irrigação, passou a atender a outros desígnios que não os do aludido plano (produção para exportação e não para mercado interno). Tratava-se, afinal, da conhecida modernização conservadora[11], aplicada também aos espaços agrários do semi-árido.

A propósito, o IV Plano Diretor da Sudene (o último elaborado pela agência de planejamento regional), em 1968, já havia identificado uma rigidez da estrutura agrária nordestina, que impedia a melhoria do bem-estar econômico e social de larga parcela da população da região. Mas, nos anos 1970, a

[11] "A modernização conservadora corresponde à introdução do progresso técnico sem qualquer relação para com os aspectos sociais do desenvolvimento. Trata-se, neste sentido, de processo de penetração do capital no campo desvinculado das questões subjacentes às exigências impostas pelas mudanças das condições de subemprego, sub-remuneração e marginalização, a que é submetida a população que vive da agricultura (no Nordeste semi-árido ou fora dele). A modernização conservadora apresenta a particularidade de constituir um processo violento de introdução do progresso técnico no campo, porque engendra relações de produção (novas ou 'recriadas', como a parceria), sempre desfavoráveis aos pequenos produtores rurais, proprietários ou não da terra" (CARVALHO, 1988, p. 336-337).

intervenção estatal na faixa semi-árida ganhou vulto, por meio de diversos mecanismos. Sucederam-se então diversos programas e projetos[12] (alguns considerados "de impacto"), os quais, não podendo ignorar completamente o diagnóstico furtadiano, procuravam associar idéias deste a outras motivações[13]. Os primeiros foram o Programa de Integração Nacional (PIN) e o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (Proterra), criados, respectivamente, em 1970 e 1971, e, logo depois, incorporados ao I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), projetado para o período 1972-1974. O PIN, por meio da ambiciosa construção da rodovia Transamazônica, pretendia instalar, nas suas áreas marginais, projetos de colonização, para onde seriam deslocados sobretudo excedentes populacionais nordestinos[14], mas também visava promover a irrigação, que, no caso do Nordeste, dizia respeito aos vales úmidos e ao semi-árido. Já o Proterra, em seus objetivos formais, pretendia ampliar a desapropriação de terras, associando-a ainda ao financiamento de crédito a juros subsidiados e à assistência técnica.

Quanto aos resultados dos referidos instrumentos, cabe frisar, inicialmente, que a construção da Transamazônica, seguramente o eixo principal do PIN, foi mais motivada por razões geopolíticas relacionadas à ocupação e ao controle da região amazônica que por outras ligadas aos problemas dos excedentes demográficos e das transformações das estruturas produtivas. Desse modo, a alteração do sistema econômico receptor de tais excedentes, condição necessária para o sucesso da empreitada, prendeu-se mais ao plano que à execução deste. A conseqüência direta disto foi algo para o que Furtado já havia alertado: milhares de nordestinos foram condenados a condições de vida ainda mais precárias que aquelas já conhecidas no semi-árido. Já o Proterra foi sendo paulatinamente "atropelado" quanto às suas formais aspirações sociais e redistributivas, constituindo-se, então, em mais um instrumento financeiro para a viabilização da modernização conservadora no espaço semi-árido. Os créditos desse programa acabaram sendo absorvidos, na maioria dos casos, pelos empreendimentos capitalistas de maior porte, quase sempre poupadores de mão-de-obra (CARVALHO, 1987, p. 187-194; SOUZA, 1997, p. 504-505). Por seu turno, e já em 1974, o PIN sofreria uma substancial mudança de orientação oficial, passando a privilegiar as grandes empresas e a colonização privada. Afinal, o próprio I PND, que delimitava o raio de ação desses dois programas, já enveredava claramente por essa linha.

[12] Para uma análise exaustiva das contradições entre os objetivos formais de tais programas e projetos e sua execução de fato, ditada pelos interesses dominantes, veja-se Carvalho (1987). Uma análise crítica do desempenho de tais instrumentos também é feita por Carvalho (1988). Para uma abordagem mais sintética, porém bastante concatenada sobre os mesmos, veja-se Souza (1997).

[13] Carvalho (1987, p. 109-141) identifica, após a instauração do regime militar, um período de sobrevida do projeto original da Sudene, precisamente até o ano de 1969, quando militares vinculados à ala nacionalista das forças armadas são pressionados a deixar as direções do Ministério do Interior e da própria Sudene (os generais Afonso de Albuquerque Lima e Euler Bentes Monteiro, respectivamente).

[14] A meta original referia-se a uma transferência de 100.000 famílias nordestinas, ou seja, cerca de 500.000 pessoas (CARVALHO, 1987, p. 167).

Posteriormente, já na órbita do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), previsto para o período 1975-1979, foram criados o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste (Polonordeste) e o Programa Especial de Apoio ao Desenvolvimento da Região Semi-Árida do Nordeste (denominado Projeto Sertanejo), em 1974 e 1976, respectivamente. Ambos os programas, mas sobretudo o Polonordeste (em virtude de estar mais vinculado aos chamados projetos de desenvolvimento rural integrado e de irrigação), tinham como concepção básica a idéia de pólos de desenvolvimento, numa perspectiva, em tese, integrada (identificação de culturas e sistemas de produção; reorganização agrária; investimentos em infra-estrutura; pesquisa e assistência técnica; crédito e apoio à comercialização), e centrada, de preferência, nos perímetros de irrigação do DNOCS (SOUZA, 1997, p. 505).

Na avaliação de Carvalho (1987, p. 209-213), ao Polonordeste e ao Projeto Sertanejo couberam os melhores resultados relativamente aos programas anteriores, o que não quer dizer, desde já, um grande feito. O Polonordeste, inicialmente mais uma estratégia de intervenção do Banco Mundial (financiador do programa) para áreas deprimidas de países periféricos, objetivava promover o desenvolvimento e a modernização de áreas economicamente prioritárias; posteriormente, contudo, com o agravamento da crise econômica e social, foi sendo dirigido à melhoria do padrão de vida da população rural. Desse modo, passou a ser denominado, em 1985, Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural (Papp). Embora tenha sido o mais bem-sucedido dos programas, teve alcance social e espacial muito reduzido[15]. Mas Souza (1997, p. 507), baseando-se em avaliações do próprio Banco Mundial, constata que o desempenho agrícola foi decepcionante, pois os aumentos na produção eram alcançados mediante o incremento da área plantada e não do rendimento.

O Projeto Sertanejo, por sua vez, ao menos em tese retomou a idéia do fortalecimento das unidades produtivas para uma maior resistência aos efeitos da seca, tendo como público-alvo de trabalhadores sem-terra e assalariados a proprietários de mais de 500 hectares de terras. Ocorre que os estratos despossuídos foram, na prática, relegados, e já em 1977 o programa anual de trabalho não dispunha de recursos para aqueles, fato que se repetiu no ano seguinte. Esses recursos foram sendo canalizados para o segmento dos médios proprietários, fortalecendo-os quanto ao armazenamento de água, vale dizer, quanto à pecuária que sempre praticaram. De todo modo, e sobretudo em virtude da crise que se abateu sobre o Estado desenvolvimentista, a época das grandes intervenções no semiárido brasileiro chegava ao fim. Encerrava-se assim um importante capítulo da história de sua problemática.

[15] Carvalho (1987, p. 209) destaca que, para o Banco Mundial, tinham sido atendidas pelo programa 100.000 famílias até 1980. Outras análises mais otimistas davam conta de 300.000 famílias atendidas até 1981, de uma clientela de 3.000.000 de famílias pobres do meio rural nordestino. Portanto, na melhor das hipóteses, o público atingido correspondeu a apenas 10% do total. Quanto à área atingida pelo programa, algo em torno de 2,5 milhões de hectares, representou tão-somente 3,0% da sua área-alvo.

Se os anos 1980 assistiram a uma esgarçadura dos programas e projetos que se destinavam, particularmente e em tese, a reorganizar as estruturas produtivas com preocupações de relativa eqüidade social, viram também ganhar espaço outros programas e projetos, destinados a criar mais facilidades ainda à expansão capitalista no setor agropecuário. Mas foi nos anos 1990, de acordo com a verdadeira guinada das políticas públicas, particularmente daquelas ditas sociais, e sobretudo a partir do primeiro governo Cardoso, que os novos programas criados nesse campo de atuação passaram a apresentar resultados qualitativamente diferenciados (infelizmente, para pior), visto que já configuravam uma espécie de novo assistencialismo governamental, com roupagem vistosa de promoção da cidadania e ênfase obsessiva no plano local[16]. Em que pese a "pirotecnia" e as festividades que em geral caracterizam o lançamento e a condução de tais programas, suas debilidades são patentes, conforme atesta Souza (1997, p. 510):

> Os projetos do Programa de Desenvolvimento Rural passaram a ter uma conotação cada vez mais social e descentralizada, após a reformulação radical realizada em 1993, seguindo-se as experiências do Programa Solidariedade do México, o que significou o abandono do alcance de objetivos de produção agrícola (pesquisa agrícola, crédito, extensão) e o compromisso com projetos de desenvolvimento comunitário. Esse novo direcionamento representou uma tentativa de superar os problemas de execução e de falta de comprometimento dos governos estaduais. Todavia, em que pese a importância dos ganhos na execução, pode-se argumentar que se trata de uma estratégia equivocada de crescimento sustentável, pois não se altera a base econômica.

Mas seguramente não foram essas as diretrizes governamentais para os setores produtivos considerados competitivos ou potencialmente como tais. O Programa de Apoio e Desenvolvimento da Fruticultura Irrigada do Nordeste, por exemplo, lançado em 1996, reafirma o semi-árido como a área principal para atividades privadas de irrigação e a própria fruticultura irrigada como a atividade de maior potencial econômico, em face da sua

[16] Uma análise rigorosa do substrato teórico das atuais políticas públicas ditas sociais exige um espaço que este artigo não comporta. Saliente-se, todavia, que abordagens em voga como a do desenvolvimento local sustentável e a da emergência de um terceiro setor (nem público nem privado, antes uma síntese dos dois), voltadas ao trato das questões de inclusão social, configuram estratégias nitidamente dirigidas aos espaços periféricos do capitalismo mundial, via de regra difundidas por agentes como o Banco Mundial. São, pois, de natureza compensatória, numa acepção pejorativa (isto é, no sentido de que não compensam de fato). Ao abstraírem completamente a questão das desigualdades internacionais – o que motivou, na periferia capitalista, as clássicas teorias do desenvolvimento e do subdesenvolvimento – e, mais ainda, ao exorcizarem o Estado nacional e o papel do planejamento global, tais abordagens terminam por afastar qualquer chance de uma intervenção mais abrangente e coordenada em graves questões; intervenção essa que só se pode apoiar na centralização de recursos, própria ao poder central. Os programas oriundos de tais políticas, ao provocarem, de modo geral, modificações apenas marginais nas estruturas produtivas, não conseguem superar no longo prazo as dificuldades de articulação das comunidades rurais produtoras aos mercados. Não é por acaso que algumas das abordagens de desenvolvimento local sustentável explicitam inclusive a necessidade da promoção da auto-ajuda para tais comunidades, talvez como uma forma de melhor "organizá-las" para adequar-se – da melhor forma possível, é o que se pensa – à sua condição estrutural de pobreza.

inserção no comércio internacional. Além disso, exclui o caráter público da irrigação[17], passando o Estado de agente executor para indutor.

A propósito, em relação à idéia de irrigação (privada), cumpre salientar que se está diante da atual panacéia para a questão do semi-árido, e que se manifesta tanto na retórica oficial como na da classe empresarial. Trata-se mesmo de uma euforia e, no limite, alguns imaginam que todo o semi-árido poderá ser irrigado. No entanto, a sobriedade teórica exige que se tome com reservas dados delirantes acerca do potencial de terras sujeitas à irrigação. Souza (1997, p. 511), por exemplo, cita estimativas oficiais do Ministério da Agricultura e Abastecimento para o ano de 1996, que dão conta de um milhão de hectares do semi-árido como passíveis de irrigação. Outros teóricos estimam que somente entre 2% e 3% do total dessa área seja verdadeiramente apta à irrigação, pois, além dos muitos aspectos relacionados à adequação – quantidade e qualidade da água, topografia e tipos de solos, conservação dos mesmos e das bacias etc. –, devem-se considerar os custos envolvidos, os quais só podem ser absorvidos, dentro da ótica capitalista, por projetos amplamente vinculados aos mercados. Carvalho (1988, p. 398-401), por sua vez, citando estudos de diversos órgãos públicos, afirma que a área irrigável é da ordem de 1,5 milhão de hectares entre todas as classes de solos, número que poderia saltar para 2,2 milhões de hectares, caso fossem feitas transposições de vazões do Rio São Francisco para diversos vales da região (o que, decididamente, não constitui obra de simples realização). Em todas essas análises, o resultado é mais ou menos o mesmo: alcance espacial limitado da irrigação, conforme já tinham alertado Furtado e outros antes dele. Todavia, Gomes (2001, p. 223-224), escudando-se em dados da Codevasf, chega a assombrosos 15 milhões de hectares, no que parece constituir um verdadeiro "milagre da multiplicação" das áreas irrigáveis[18].

Na verdade, ressalte-se que essa tola euforia com a idéia da irrigação – associada, atualmente ainda, à proposta de transposição das águas do São Francisco[19]

[17] Diversas ações governamentais já delineavam claramente essa linha de ação adotada. Tome-se como exemplo o seguinte trecho do depoimento do presidente da Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (Codevasf), Airson Lócio (*apud* GOMES, 2001, p. 191), em 1995, no Senado Federal: "Acabamos com tudo isso. [...] Os colonos têm de comprar a terra [...] Com isso, eles se envolvem no negócio, porque estão pagando [...] É a concepção de que a irrigação não é só para produzir ou para manter o homem no campo, mas para criar o pólo de desenvolvimento que gere emprego e renda. Aquele que não estiver produzindo, na área pública, tem de ser posto para fora, porque ali foi colocado dinheiro do povo, que precisa ter retorno". Ora, mais que um simples jogo de palavras, há aqui uma contradição óbvia: afinal, qual tipo de produção irrigada será estimulada e qual não o será? As palavras do presidente da Codevasf deixam claro que serão os grandes empreendimentos capitalistas os preferidos. Com efeito, a Lei nº°10.204, de 22/02/2001, que trata da reorganização do DNOCS, determina a transferência em definitivo, para entes privados, dos perímetros públicos de irrigação da responsabilidade desse órgão.

[18] Nesse sentido, Molle (1994, p. 150) já alertava que muitos estudos visando determinar o potencial de terras irrigáveis da região tinham chegado a resultados que variavam entre 800 mil e 8 milhões de hectares; as conclusões mais otimistas, porém, baseavam-se em classificações estrangeiras, um tanto alheias à realidade nordestina.

[19] Carvalho (1988, p. 294-295) revela que as idéias de transposição das águas do São Francisco, especialmente para alimentar o Vale do Jaguaribe, no Ceará, datam de meados do século XIX, e que tais idéias têm refluído ao longo do tempo. Mas o diagnóstico que as alimenta é o mesmo de sempre: o déficit hídrico da região. Assim, o autor identifica um retorno, embora não-declarado, à "solução hidráulica", por parte das propostas de transposição ditas modernas.

– nem mesmo constitui novidade: vez por outra fez-se presente na retórica de empresários, dirigentes públicos e políticos[20]. A panacéia da irrigação constitui, pois, terrível farsa, tal como a "solução hidráulica" de outrora, só que com uma linguagem mais moderna. Para desmascará-la, toma-se de empréstimo a análise de Souza (1997) quanto às metas e às condições de execução do aludido Programa de Apoio e Desenvolvimento da Fruticultura Irrigada do Nordeste, que, como já visto, em relação à quantidade de terras potencialmente irrigáveis do semi-árido, era extraordinariamente mais modesto que os 15 milhões de hectares aventados por Gomes (2001). Para aquele autor,

> Apesar de correto [no sentido de coerente] na sua concepção, que se apresenta dentro da filosofia [...] do Banco Mundial, é óbvio o irrealismo da proposta em termos de metas. Pois [...], no período 1970-1985, quando havia recursos abundantes e crédito barato, o crescimento médio anual da área irrigada foi inferior a 20 mil hectares. Há muitos desafios antes e depois da 'porteira' a serem enfrentados, destacando-se problemas de mercado, comercialização, gestão, infra-estrutura física (estradas, portos etc.), barreiras não-tarifárias e financiamento (disponibilidade e taxa de juros), que nos distanciam dos nossos concorrentes na área da fruticultura (México e África do Sul, por exemplo) (SOUZA, 1997, p. 511).

Com tudo isso se quer afirmar que a irrigação é inócua ou mesmo indesejável? Decididamente não. A irrigação, apesar de apresentar efeitos espaciais relativamente limitados, pode ter impactos de maior monta, do ponto de vista dos encadeamentos produtivos e dos ganhos sociais mais amplos, conforme a direção que se lhe imprima. Tomando-se de empréstimo a análise de Carvalho (1988), um entusiasta da irrigação (pública) e da introdução do progresso técnico em geral na agricultura do trópico semi-árido, vê-se que os impactos desse processo de modernização só serão abrangentes e positivos, em termos sociais, se o mesmo for acompanhado de reformas estruturais. A irrigação, se bem expulse mão-de-obra por representar aumento da composição orgânica do capital, requer também força de trabalho, justamente por propiciar um maior número de colheitas, em geral (embora não evite de todo a sazonalidade de várias culturas). Ademais, a irrigação engendra maiores articulações, tanto com a agroindústria como com setores do terciário. Ocorre que tais articulações seriam de grau muito maior se a lógica que as presidisse fosse de consolidação de um mercado interno, com destaque para a produção de alimentos, inclusive como componente de uma política nacional de segurança alimentar. Dispostos como enclaves, isto é, muito mais articulados aos mercados externos, os pólos que se instalaram na faixa semi-árida têm os seus efeitos positivos internos diminuídos. Ademais, enquanto houver um imenso reservatório de mão-de-obra disponível – e nisso o semi-árido sempre se destacou –, será difícil propiciar incrementos de renda consideráveis para as classes trabalhadoras, baldando-se assim as expectativas de ganhos sociais.

[20] Tome-se como exemplo a seguinte declaração do Deputado Xavier de Oliveira (*apud* MOLLE, 1994, p. 150), em 1936: "Com a conclusão do sistema de açudagem da Paraíba, que será completado com a barragem de Coremas e o Mãe-d'Água, que poderão recolher um bilhão e trezentos milhões de m³ d'água, por assim dizer, vêm resolver [*sic*], de vez, o problema da irrigação em quase todo aquele estado. A barragem do Jaguaribe, no Boqueirão de Orós, é, porém, a obra ciclópica da Inspetoria [posteriormente DNOCS] e cujo ataque não deve ser retardado por mais tempo. É nele que virá se transformar a economia do Nordeste e resolver [*sic*], de vez, o problema da irrigação do Ceará".

CONCLUSÕES: SOBRE A ATUALIDADE DA PROBLEMÁTICA DO SEMI-ÁRIDO

Uma verificação da atualidade da problemática do semi-árido – em especial da permanência do seu caráter estrutural, determinante de elevados níveis de pobreza nesse espaço –, conforme apresentada por Furtado (1967), requer uma dupla perspectiva: de uma parte, há que perquirir sobre a consistência teórica do próprio diagnóstico do autor, o que remete à análise de críticas[21]; de outra, se se conclui que o referido diagnóstico foi essencialmente correto, há que questionar se a realidade por aquele descortinada ainda se verifica concretamente.

Das críticas feitas à abordagem furtadiana e que tocavam em aspectos particulares do semi-árido, uma bem concebida é, seguramente, a de Castro (1975), elaborada no início dos anos 1970, na qual esse autor confronta um aspecto crucial daquela abordagem. Castro defende a tese de que a economia nordestina, anteriormente ao lançamento da política de desenvolvimento econômico para a região e suas conseqüentes inversões industriais, encontrava-se já em expansão, comandada justamente pelo setor agrícola, apontado por Furtado como relativamente estagnado. E, suprema ironia, o avanço do setor agrícola era puxado pela produção de gêneros alimentícios na faixa semi-árida. O maior dinamismo do setor agrícola nordestino como um todo dava-se, segundo esse autor, por diversas razões: recuperação de uma parte dos mercados externos, com o fim da política de sobrevalorização cambial, em 1953; aumento das terras cultivadas no *hinterland*, possibilitado, de todo modo, pelas obras de represamento de águas, e, sobretudo, pela maior integração rodoviária nacional, a qual, ao envolver naturalmente o Nordeste, apresentou grandes repercussões em sua hinterlândia. Afinal, para Castro (1975, p. 180),

> Na ampla região semi-árida nordestina tomou impulso, na década dos 50 e se acelerou decisivamente na entrada dos 60, fenômeno de grande importância: a 'abertura' para o mercado da produção de alimentos. O GTDN [estudo de Furtado] ainda trata a produção de alimentos da zona semi-árida como expediente defensivo, essencialmente orientado para a cobertura de necessidades locais. Já se encontrava, porém, em pleno curso, o movimento de abertura para o mercado de zonas que até recentemente quase não conseguiam colocar em mercado seu excedente de alimentos. Para que isto se efetivasse, era indispensável a entrada em cena de um elemento capaz de superar a dispersão típica da economia sertaneja. Era preciso romper o isolamento das feiras locais, ampliar o raio de circulação dos excedentes gerados pelos pequenos produtores. O caminhão teria aqui papel decisivo, seria o agente aglutinador do comércio pulverizado pelo amplo hinterland nordestino. Com sua imensa mobilidade iria drenar para as cidades e metrópoles regionais os saldos microrregionais de alimentos. Com isto, não apenas oferecia garantias de escoamento com que a agricultura até então não contava, como quebrava o relativo monopólio comercial exercido pelos grandes proprietários-comerciantes.

[21] Só se trata aqui das críticas pertinentes exclusivamente ao entendimento de Furtado sobre a problemática do semi-árido. A grande maioria das críticas ao documento como um todo teve como foco a estratégia de industrialização regional, particularmente quanto ao seu pretenso caráter semi-autônomo.

O avanço do transporte rodoviário, dirigindo-se inclusive ao interior nordestino, teria então possibilitado tanto à agricultura de autoconsumo (ou a uma parcela considerável dessa) como à agricultura debilmente mercantil (aquela que se verifica no âmbito restrito das feiras locais) transformar-se em agricultura mercantil, isto é, vinculada a diversos mercados, ensejando ainda novas relações do setor agrícola com outros setores da economia nordestina. Os dados apresentados pelo autor, no tocante às quantidades produzidas pelas dez principais culturas agrícolas da região, para o período 1952-1963, mostram uma irrefutável evolução da produção. Contudo, se verificados com maior atenção, os mesmos dados revelam que, nos anos de secas mais graves, como os de 1952 e 1958, a quebra da safra dos alimentos foi elevada, sendo pior ainda no caso dos alimentos básicos (feijão, mandioca e milho)[22]. Volta-se, assim, ao ponto da vulnerabilidade extrema da agricultura da hinterlândia nordestina, aspecto dos mais centrais na abordagem de Furtado, vulnerabilidade que, por sinal, era admitida de certa forma pelo próprio Castro, quando, ao concluir pela maior adequação do transporte rodoviário ao escoamento da produção de alimentos da zona semi-árida, afirmava que tal produção se caracterizava por quantidades incertas e, com freqüência, relativamente pequenas (CASTRO, 1975, p. 192). Portanto, afora as terras passíveis de uma adequada e permanente irrigação – fração potencialmente pequena da área total dessa região –, a incerteza quanto à colheita de alimentos tendia a persistir.

Mas o autor também admitia que o impulso inicial dado pelo transporte rodoviário à agricultura nordestina se havia esgotado. Seu crescimento via-se agora constrangido pela eliminação de uma margem de folga, a qual havia sido criada pela remoção de obstáculos a uma maior comercialização. Noutras palavras, "[...] o revigoramento determinado por um maior índice de monetização das trocas tende a diluir-se com o crescimento das relações mercantis" (CASTRO, 1975, p. 196). Ademais, convém lembrar que as estradas rodoviárias que possibilitavam o escoamento dos produtos agrícolas do semi-árido em direção a outros mercados (regionais ou extra-regionais) que não as feiras locais eram as mesmas que traziam, cada vez mais, da região Sudeste, devido ao barateamento dos fretes, não apenas bens manufaturados como também gêneros alimentícios, estes últimos provenientes de uma agricultura mais fundada em bases capitalistas. Diante dessa precoce competição intercapitalista a que foi submetida a agricultura do semi-árido, não seria tolice supor, pois, uma reversão da maior parte dessa na direção da comercialização nas feiras locais ou mesmo do autoconsumo.

Mais recentemente, é Mallorquin (1998) quem apresenta uma bem articulada crítica ao caráter supostamente atual da análise de Furtado para o semi-árido, conforme ainda reiterado por este último. Com razão, aquele autor aponta como uma das debilidades principais do referido diagnóstico a focalização no complexo latifúndio-minifúndio e na agricultura de subsistência, com o que se encobrem (ou se deixa de enxergar) as relações sociais

[22] Para maiores análises dos dados, veja-se Castro (1975, p. 170).

plenas no meio rural, com todos os seus conflitos. Uma outra deficiência do modelo analítico empregado refere-se ao papel elaborado para os pequenos produtores rurais na questão da oferta interna de alimentos. Novamente ponto para o autor, que enxerga, no âmbito do modo de produção capitalista, dificuldades enormes para levar tal proposta adiante, uma vez que o adensamento das relações capitalistas de produção no campo, a despeito de potencialmente garantir a tão sonhada maior oferta de alimentos, significa expulsão de contingentes da força de trabalho e, no limite, o deslocamento dos pequenos produtores do mercado, em virtude de questões ligadas a escalas de produção[23] (MALLORQUIN, 1998, p. 213, 220-221).

Mas a abordagem de Mallorquin é tributária de uma visão histórica que identifica no campo brasileiro a existência de relações feudais ou semi-feudais. Com isso, enfatiza muito mais a posse da terra pelo latifundiário, que aprisiona as classes desprivilegiadas à teia de relações sociais tecidas predominantemente por aquele; mas se esquece de que a análise de Furtado, considerando desde sempre a formação econômica brasileira inserida nos movimentos do capitalismo, trata de realçar para o semi-árido a extrema debilidade da renda monetária das classes desprivilegiadas, o que as impede de enfrentar adequadamente os rigores das estiagens.

Por outro lado, Mallorquin envereda também pela tese de mudanças substanciais no meio rural nordestino, com o exemplo dos modernos complexos agroindustriais, o que revelaria a "desfeudalização" e o aprofundamento das relações mercantis e salariais nesse espaço. Cabe lembrar, a propósito, que uma das características típicas das formações capitalistas subdesenvolvidas é a de mesclar relações modernas de produção com outras consideradas arcaicas (mais ou menos capitalistas ou nem mesmo rigorosamente capitalistas). Noutras palavras: a penetração de modernas relações capitalistas, em espaços marcados por estruturas e relações anacrônicas, não as destrói necessariamente; com efeito, recria-as sobre novas bases. Assim, pouco importa que uma parcela das classes desprivilegiadas não dependa mais exclusivamente da agricultura de autoconsumo e que agora disponha de um salário como principal fonte de renda. O enorme exército de reserva de mão-de-obra existente tratará de frustrar-lhe as expectativas de elevações salariais contínuas, com o que se retorna ao ponto de partida, qual seja, a estreiteza da faixa monetária daquelas classes. Tivesse Mallorquin observado os efeitos sociais da incidência de uma seca e talvez não tivesse seguido por esse caminho analítico.

Desse modo, pode-se ainda considerar atual a problemática do semi-árido? Sim, se se leva em conta que as transformações ocorridas nessa região foram muito relativas, vale dizer, que o caráter estrutural de tal problemática não se alterou. Tomando-se por base o setor agropecuário, típico da economia

[23] A alternativa, factível para alguns e quimérica para outros, seria a de realização de reformas, muito bem articuladas entre si, e de uma eficiente intervenção estatal que impedisse a realização plena dos movimentos de concentração e centralização dos capitais.

dessa região, vê-se que o crescimento do seu valor agregado, nas décadas dos 60 e 70, foi fundamentalmente extensivo (incorporação de terras), e que nas décadas seguintes revelou também seu lado intensivo, o que leva a crer que avançou a modernização conservadora, com deletérios efeitos sociais, como o atestaria a persistência dos elevados diferenciais de produtividade entre os setores agropecuários do Nordeste e das regiões economicamente mais avançadas do país[24].

Outrossim, pode-se questionar: não obstante a atualidade da questão em si, ela é mesmo importante? Ou, em outras palavras, a quantos diz respeito? É precisamente neste ponto que a relevância da problemática do semi-árido se revela. Afinal, trata-se de um contingente humano nada desprezível: em 1991, a população do semi-árido era de 17.966.071 habitantes, correspondendo a 12,3% da população brasileira[25]; em 2000, sua população era de 19.338.192 habitantes[26], representando 11,4% do total nacional. Enfim, mantidas em geral as condições no *hinterland* nordestino, torna-se perfeitamente possível imaginar o que ocorre a esses contingentes demográficos quando sobrevêm os azares climáticos. Demais, lembre-se que não apenas as populações rurais desse espaço sofrem os efeitos das estiagens[27].

Aliás, as secas continuam a revelar a essência da anacrônica e resistente estrutura econômico-social do semi-árido. Portanto, não foi por acaso que, nas duas últimas secas globais, iniciadas nos anos de 1993 e 1998[28], tenham sido alistados nas costumeiras "frentes" cerca de 2,1 milhões e 1,2 milhão de flagelados, respectivamente[29]. Ora, há que ter em mente que o número de alistados representa apenas uma pequena parcela dos atingidos pelo fenômeno, refletindo, portanto, apenas parcialmente[30] esse drama social ex-

[24] Em 1985, o Nordeste possuía quase a metade da população brasileira empregada na agropecuária, mas esse setor regional respondia por menos de 20% do valor agregado do setor primário nacional. Em 1990, o Brasil possuía 23% da sua população no setor primário, o qual respondia por 9,3% do PIB nacional; mas o Nordeste, com seu setor primário abrigando 38% da população regional, apresentava uma participação desse setor, no PIB da região, de apenas 13,3% (EGLER, 1996, p. 204). Saliente-se que esses dados dizem respeito ao conjunto da região nordestina, e não apenas à sua faixa semi-árida. Para esta última, é de se supor que a produtividade alcançada seja ainda mais baixa.

[25] O polígono das secas possuía, em 1991, 26.611.504 habitantes; em 2000, contava com 29.300.623 habitantes.

[26] Sendo 10.934.746 habitantes de áreas urbanas e 8.403.446 habitantes de áreas rurais. O semi-árido exclusivamente nordestino, com quase 1.000 municípios, contava com 18.728.535 habitantes.

[27] Ressalte-se que, para o IBGE, a delimitação dos espaços urbanos e rurais não depende de critérios outros que não as definições oriundas de atos dos poderes executivos municipais, vigentes nas datas de realização dos censos demográficos. Donde se pode concluir que o grau de "urbanização" do *hinterland* nordestino não está necessariamente relacionado a um aprofundamento das relações de produção capitalistas, que está na raiz do processo histórico de urbanização.

[28] Já na brutal seca de 1979-1983, bem maior que as duas últimas referidas, estima-se que, ao final do período da estiagem, quase 60% da força de trabalho do semi-árido havia passado pelo alistamento nas frentes (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1984, p. 47).

[29] Em relação aos dados de alistados na seca de 1993, veja-se Araújo (1994, 1995). Já em relação à seca de 1998, os dados foram fornecidos, à época, pela Coordenadoria de Defesa Civil da Sudene.

[30] Há limitações legais quanto à quantidade de alistados por família (em regra, um alistado por família de quatro pessoas). Por seu turno, os mecanismos de distribuição de "cestas básicas" e de alistamento nas "frentes" são em geral mutuamente excludentes. Ademais, há migração de boa parte da população rural mais afetada: antes, predominantemente em direção ao Sudeste; agora, de preferência na direção dos grandes e médios centros urbanos do Nordeste, do próprio estado ou mesmo da microrregião.

posto pelo fenômeno climático. Nesses momentos, como conseqüência natural de uma estrutura que insiste em se perpetuar, os gastos estatais de cunho assistencialista tradicional voltam a se avolumar[31], diante da inexistência de qualquer ação estatal mais transformadora, conforme constata Araújo (1994, p. 146):

> Como a organização socioeconômica e política não se alterou, as secas continuam gerando crise econômica e produzindo calamidade social, concretizada nos milhões de alistados nos programas emergenciais que se repetem até hoje [...] Nesses momentos, como mostrava o GTDN [estudo de Furtado], o governo continua a realizar vultosos gastos para assegurar o mínimo de consumo aos sertanejos, empregando-os temporariamente para realizar obras e serviços à espera de um próximo ano de chuvas regulares.

Tanto nesse espaço como em outros do país, caracterizados pela permanência de velhos padrões, mutações podem ocorrer – infelizmente, ainda, para pior. É o caso da crise que se abate sobre a cultura do algodão (pela praga do "bicudo" e pelas alterações na demanda e no padrão tecnológico e empresarial), e que debilitou ainda mais a economia do semi-árido, principalmente em seu elo mais fraco, o trabalhador rural, já que

> [...] contribui para tornar ainda mais difícil e frágil a sobrevivência do imenso contingente populacional que habita os espaços dominados pelo complexo pecuária/agricultura de sequeiro. No 'arranjo' organizacional local, o algodão era a principal (embora reduzida) fonte de renda monetária dos pequenos produtores e trabalhadores rurais desses espaços nordestinos. Na ausência do produto, esses pequenos produtores são obrigados a levar ao mercado o pequeno excedente da agricultura alimentar tradicional de sequeiro (milho, feijão e mandioca), uma vez que a pecuária sempre foi atividade privativa dos grandes proprietários locais. (ARAÚJO, 1995, p. 136)

O fato é que esses agricultores não conseguem acumular nos anos normais e, descapitalizados ao final de cada ciclo produtivo, ficam sem meios eficazes para enfrentar os anos secos. Destarte, a questão fundiária agrava-se por um duplo motivo: se por um lado os pequenos proprietários são forçados a vender suas terras a baixos preços nas estiagens, por outro, a modernização da base técnica agrícola aprofunda as relações capitalistas de produção e tende a expulsar os pequenos proprietários. De todo modo, cresce a área dos latifúndios[32]. Até mesmo Graziano da Silva (1999), convencido da "desruralização" do espaço rural e, também, de que a reforma agrária não

[31] No período de junho de 1998 a junho de 1999, o governo federal já havia integralizado um dispêndio de R$ 744.500.000,00, em valores correntes da época. Historicamente, é mesmo a União a principal responsável pelos maiores dispêndios com o socorro às populações atingidas pelas estiagens, em virtude de disposições constitucionais. No entanto, não são de todo desprezíveis os gastos dos governos estaduais e municipais (normalmente uma contrapartida, embora mínima, dos gastos federais). Enfim, importa salientar que o gasto assistencialista do setor público como um todo amplia-se bastante nesses períodos.

[32] Considerando-se toda a região Nordeste, vê-se que o incremento da área destinada a atividades agropecuárias foi acompanhado do aumento da concentração fundiária. Em 1970, as propriedades com menos de 100 hectares (94% das unidades produtivas) correspondiam a 30% da área total destinada àquelas atividades; em 1985, essa participação caiu para 28%. Mas as propriedades com mais de 1.000 hectares (0,4% das unidades produtivas) ampliaram seu espaço, passando de 27%, em 1970, para 32% em 1985 (ARAÚJO, 1995, p. 137).

mais se destina a resolver problemas de oferta de alimentos – resolvidos pelos modernos complexos agroindustriais – e sim à fixação de excedentes demográficos, admite que o Nordeste constitui um caso especial, particularmente na faixa denominada pelo autor de "miolão" (precisamente o semi-árido). A reforma agrária devendo ser tratada de forma regionalizada, isto é, seletiva, para a região nordestina, o autor preconiza ainda uma ampla e maciça intervenção estatal (GRAZIANO DA SILVA, 1999, p. 132-133).

Por outro lado, o "mapa da fome" (como ficou conhecido o relatório de uma pesquisa executada pelo próprio governo federal) mostrou dados alarmantes, notadamente em relação ao Nordeste brasileiro. Abstraindo-se as comparações entre as capitais e regiões metropolitanas do país – via de regra desfavoráveis à região nordestina –, uma relação dos 50 principais municípios do interior do país, em termos de valores absolutos de famílias indigentes, revelava o peso considerável do semi-árido brasileiro: 15 desses municípios pertenciam a essa região[33], os quais, contando com 22,8% do total de famílias (de todas as classes) da aludida relação, eram responsáveis, no entanto, por 33,9% do total daquelas especificamente indigentes.

Portanto, causa espécie que Gomes (2001), ao tratar em geral do semi-árido, relatando a estagnação da sua economia tradicional; a emergência de uma "economia sem produção", alimentada pelas rendas dos aposentados e transferências de fundos públicos para os municípios – sinal evidente de apatia e não de vitalidade desse tipo de economia, e o crescimento assustador da "economia ilegal", baseada na cultura da maconha, refira-se à existência de "velhas secas em novos sertões". Diante de todo o exposto, mais correto seria falar de "novas e repetidas secas nos velhos sertões de sempre". O otimismo sem freios do autor baseia-se na modernização da base técnica agrícola, que penetrou tanto em áreas do semi-árido (fruticultura irrigada) como também dos cerrados nordestinos (produção de grãos). De quebra, dá-se ao luxo de lançar a pecha de "derrotistas" aos que se apresentam como críticos ou céticos dos impactos sociais positivos de tais transformações, mas sua abordagem não traz nada de novo nesse campo, pois, assim como muitos teóricos, desde os clássicos, está convencido de que o capitalismo é um imenso "parque de diversões", sem limite de vagas e com ingressos a preços acessíveis para todos.

Foi precisamente a derrota da proposta intervencionista-reformista furtadiana para o semi-árido – independentemente do otimismo equivocado quanto ao seu grau de factibilidade – que lhe garantiu uma considerável atualidade. Elencar aqui os indicadores sociais dessa região constituir-se-ia em verdadeiro "desfiar de lágrimas". Sendo assim, o que revelam afinal os momentos

[33] Considere-se ainda que a grande maioria dos municípios do semi-árido é de pequeno porte, o que faz com que essa região fique subrepresentada em listagens desse tipo. De todo modo, ressalte-se que, dessa relação de 50 municípios, 30 deles pertenciam à região Nordeste. Estes últimos, respondendo por 42,1% do total das famílias (não apenas indigentes, portanto) da referida relação, contavam, no entanto, com 62,8% do total daquelas exclusivamente indigentes. Para maiores detalhes, veja-se Peliano (1993a, 1993b).

de calamidade pública – com seus expressivos números de alistados nas "frentes", em programas de distribuição de "cestas básicas", em projetos de "bolsas" etc. – senão a persistência tanto da debilidade da renda monetária das classes desprivilegiadas dessa região como do excedente estrutural da força de trabalho? Acaso as transformações produtivas ocorridas, sob os auspícios da irrigação e do progresso técnico em geral, foram suficientes para incrementar substancialmente e estabilizar essa mesma renda monetária? A idéia do deslocamento dos excedentes demográficos, verdadeira engenharia social e ainda menos factível hoje do que outrora, é por acaso menos necessária? E o que significam as aposentadorias e transferências de fundos públicos para essa região, a par da estagnação de sua economia, senão a institucionalização do mecanismo das "frentes" (quer dizer, a criação de uma renda permanente, viabilizadora da demanda efetiva)? A se acreditar que tais contingentes humanos afetados por estruturas iníquas não são formados por farsantes, há que refletir sobre os mecanismos que ainda os aprisionam a tal círculo de miséria. Enfim, a atualidade dessa questão implica a própria continuidade da necessidade de uma ampla intervenção estatal para resolvê-la. Porém, ao contrário do que sonhava Furtado, as atuais políticas públicas nunca estiveram tão longe disso. Donde se pode concluir que esperar a "resolução" de tal problema mediante o esvaziamento demográfico gradual, patrocinado, por sua vez, por uma política de omissão estatal deliberada, não é apenas um ato de covardia ou perversidade para com essas populações afetadas, mas também uma clara irresponsabilidade no âmbito da administração pública. Derrotado em suas aspirações reformadoras, restou ao clássico diagnóstico, conforme aquele que o concebeu, uma missão talvez ainda mais nobre, paradoxalmente, justamente a de poder "[...] continuar a exercer sua função de desvelador da realidade nordestina, enterrando as falácias que secularmente serviram para justificar a utilização de dinheiro público na perpetuação de estruturas anacrônicas e anti-sociais" (FURTADO, 1989, p. 56).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, Manuel Correia de. Análise do semi-árido nordestino e visão da seca. In: ARAÚJO, Tania Bacelar de; et. al. (Orgs.). *O GTDN – da proposta à realidade*: ensaios sobre a questão regional. Recife: UFPE, 1994. p. 114-124.

ARAÚJO, Tania Bacelar de. O setor público e o Nordeste. In: _____. *et. al*. (Orgs.). *O GTDN – da proposta à realidade*: ensaios sobre a questão regional. Recife: UFPE, 1994. p. 138-151.

_____. Nordeste, Nordestes: que Nordeste? In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.). *Desigualdades regionais e desenvolvimento*. São Paulo: Fundap; Unesp, 1995. p. 125-156.

_____. Herança de diferenciação e futuro de fragmentação. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 11, n. 29, p. 7-36, jan. 1997a.

_____. A promoção do desenvolvimento das forças produtivas no Nordeste: da visão do GTDN aos desafios do presente. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 28, n. 4, p. 451-467, out. 1997b.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. *O Nordeste e o regime autoritário*: discurso e prática do planejamento regional. São Paulo: Hucitec; [Recife]: Sudene, 1987.

CARVALHO, José Otamar de. *A economia política do Nordeste*: secas, irrigação e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Campus; Brasília: ABID, 1988.

CASTRO, Antônio Barros de. O desenvolvimento recente do Nordeste. In: _____. *Sete ensaios sobre a economia brasileira*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 1975. v. 2.

EGLER, Cláudio A. G. Crise e dinâmica das estruturas produtivas regionais no Brasil. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo César da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (Orgs.). *Brasil:* questões atuais da reorganização do território. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996. p. 185-220.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Um reexame da questão nordestina*. Belo Horizonte: FJP, 1984.

FURTADO, Celso. *A operação Nordeste*. Rio de Janeiro: ISEB, 1959.

_____. *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*. 2. ed. Recife: Sudene, 1967.

_____. *A fantasia desfeita*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

GOMES, Gustavo Maia. *Velhas secas em novos sertões*: continuidade e mudanças na economia do semi-árido e dos cerrados nordestinos. Brasília: IPEA, 2001.

GRAZIANO DA SILVA, José. *O novo rural brasileiro*. 2. ed. rev. Campinas: IE/Unicamp, 1999.

MALLORQUIN, Carlos. El pensamiento de Celso Furtado y la problemática del Nordeste brasileño. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 29, n. 2, p. 205-228, abr. 1998.

MENEZES, Sérgio Augusto Villas-Bôas de. Semi-árido: resgatando o GTDN. *Conjuntura & Planejamento*, Salvador, n. 55, p. 17-22, dez. 1998.

MOLLE, François. *Marcos históricos e reflexões sobre a açudagem e seu aproveitamento*. Recife: Sudene, 1994. (Série hidrologia, 30)

OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma re(li)gião*: Sudene, Nordeste, planejamento e conflitos de classes. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993. (Série estudos sobre o Nordeste, 1).

PELIANO, Anna Maria T. M. (Coord.). *O mapa da fome II*: informações sobre a indigência por municípios da federação. Brasília: IPEA, 1993a. (Documento de política, 15)

_____. *O mapa da fome III*: indicadores sobre a indigência no Brasil (classificação absoluta e relativa por municípios). Brasília: IPEA, 1993b. (Documento de política, 17)

SOUZA, Hermino Ramos de. Agricultura e política agrícola no Nordeste: do GTDN à liberalização comercial. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 28, n. 4, p. 499-517, out. 1997.

VIDAL, Francisco Carlos Baqueiro. *Nordeste do Brasil – atualidade de uma velha questão*: vicissitudes da teoria do subdesenvolvimento regional no contexto do capitalismo contemporâneo. 2001. 327 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

RENDA, POBREZA E POLÍTICAS SOCIAIS COMPENSATÓRIAS NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO[1]

*PAULO DE MARTINO JANNUZZI**
*MARIA PAULA FERREIRA***

INTRODUÇÃO

Há mais de quinze anos a Fundação SEADE vem realizando estudos sistemáticos sobre as condições de vida, distribuição de renda e nível de pobreza na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), refletindo a preocupação crescente, desde a crise na década de 80, dos órgãos ligados ao planejamento público, em tratar dessas questões de forma mais freqüente e aprofundada, bem como dos seus efeitos sobre o empobrecimento de diversos segmentos sociais. Assim, valendo-se da experiência acumulada com a implantação da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) em 1984 e mobilizada pela preocupação de investigar a aguda precarização das condições sociais das famílias na região, decorrente da perda do dinamismo econômico do país, da reestruturação espacial e organizacional da indústria paulista e das dificuldades do setor público de ampliar e mesmo preservar o montante de gastos em políticas sociais, a Fundação SEADE desenvolveu e levou a campo a Pesquisa de Condições de Vida (PCV) na RMSP em 1990. Em 1994 e 1998 a pesquisa voltou a ser realizada, contemplando não apenas a RMSP, mas parcela crescente dos centros urbanos do interior do estado. Desde sua concepção, a PCV teve o objetivo de permitir uma avaliação abrangente das condições de vida da população paulista, levantando quesitos não apenas relacionados às fontes de rendimento, mas também – e principalmente – às características da inserção ocupacional dos indivíduos, da situação educacional da população, do acesso a serviços de saúde, das condições habitacionais e de infra-estrutura urbana. Em 1998, entre outros aspectos, a pesquisa aprofundou o levantamento de informações relacionadas ao acesso a programas sociais e à captação de rendimentos individuais e familiares e de quesitos acerca de autodeclaração de situação de pobreza.

Essas pesquisas procuraram acompanhar o debate internacional sobre abordagens analíticas para estudo e mensuração da pobreza. Assim, nos questionários e publicações dos anos 1990, a pobreza foi entendida como: expressão da insuficiência de renda disponível para consumo de uma ces-

[1] Este artigo é uma versão ampliada de trabalho apresentada no VII Encontro de Economia Política, realizado em Curitiba, maio de 2002, incorporando resultados e análises desenvolvidas no âmbito do projeto "Acompanhamento conjuntural da renda e pobreza na Região Metropolitana de São Paulo", desenvolvido na Fundação Seade.

* Professor do Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisa Social da ENCE/IBGE.

** Analista de Projetos Sr. da Gerência de Métodos Quantitativos da F.SEADE.

ta de produtos e serviços básicos; não-satisfação de necessidades básicas monetárias e não-monetárias dos indivíduos; fenômeno de privação relativa e não-absoluta de renda ou de outras dimensões socioeconômicas; e, por fim, como fenômeno percebido pelos próprios indivíduos (Vide Quadro 1).

Prosseguindo-se nesse esforço de ampliação da produção de informações estatísticas sobre pobreza e condições de vida da população, e com base nos estudos e experiências do projeto "Acompanhamento conjuntural da renda e pobreza na Região Metropolitana de São Paulo", decidiu-se introduzir um suplemento especial sobre rendimentos e acesso a programas sociais nos levantamentos domiciliares mensais da PED a partir de novembro de 1999. Com esse suplemento, e sua reaplicação em períodos subsequentes, esperava-se garantir a produção regular de indicadores e análises sobre a renda familiar e pobreza da população da RMSP, assim como avaliar o impacto de políticas públicas específicas de combate à pobreza e indigência. Diferentemente dos esforços anteriores, mais voltados para diagnosticar e quantificar a magnitude da questão em termos mais gerais, a preocupação passou a ser a de produzir informações mais instrumentais para avaliação de políticas públicas específicas de combate à pobreza.

Assim, o suplemento implementado na PED contemplou a coleta de informações sobre rendimentos familiares (provenientes de aluguel, doações, retiradas de poupança, etc.), assim como sobre rendimentos individuais complementares não-coletados na PED (como PIS/PASEP), benefícios indiretos do trabalho e acesso a programas sociais específicos de combate à pobreza (doação de cestas básicas, merenda escolar, bolsa-escola, renda mínima, frente de trabalho, etc.). Também se incluiu um quesito sobre gasto com aluguel ou prestação do imóvel, com o objetivo de ter meios, em etapa posterior, de implementar uma eventual imputação de renda adicional a aqueles que dispunham de casa própria. A inclusão de quesitos sobre o acesso a programas sociais de combate à pobreza e de benefícios indiretos do trabalho e rendas não-monetárias justificava-se pela importância dos mesmos para análises mais precisas do comportamento da renda e pobreza e da efetividade das políticas. Algumas das políticas públicas adotadas podem implicar transferências não-monetárias (distribuição de cestas, merenda escolar, vale transporte para desempregados, por exemplo) que não figurariam nas estatísticas convencionais de renda familiar.

Este trabalho traz os primeiros resultados desse suplemento, discutindo-os à luz das transformações estruturais do mercado de trabalho metropolitano e das mudanças de enfoque das políticas sociais que têm caracterizado a produção analítica sobre as dimensões de renda e pobreza na instituição. Faz-se, primeiramente, uma análise da evolução da renda familiar e do comportamento de seus principais determinantes (renda do trabalho, aposentadorias e taxa de desemprego). Em seguida, apresentam-se as cifras da indigência e pobreza no período, e então, os resultados sobre o acesso a políticas sociais compensatórias.

Quadro 1

Abordagens analíticas para estudo e mensuração da Pobreza na F. SEADE

Abordagem analítica	Enfoque conceitual	Estudos realizados
Pobreza como insuficiência de renda (linha de pobreza)	Nesta perspectiva metodológica, uma família – unidade de análise preferencial nesta abordagem – é considerada pobre se sua renda disponível ou seu dispêndio total é menor que um dado valor monetário normativamente estabelecido – a linha de pobreza – cujo valor representaria o custo de todos os produtos e serviços considerados básicos para satisfazer as necessidades de sobrevivência e consumo de todos os membros da família.	Seade (1992 a) Brandão & Jannuzzi (1995) Jannuzzi (2000)
Pobreza como necessidades básicas insatisfeitas – NBI (carências múltiplas)	Nesta abordagem, pobreza é uma situação de múltiplas carências, ao identificar-se as famílias sujeitas à privação absoluta de patamares mínimos – também normativos – de bens e serviços (públicos e privados) necessários à sobrevivência, como acesso a água potável, esgotamento sanitário, tipo de habitação, alimentação em quantidade e diversidade adequada, grau de assistência escolar etc.	Seade (1992b) Seade (1994) Seade (1999)
Pobreza como situação de desigualdade relativa	O conceito de pobreza relativa refere-se à desigualdade do acesso dos indivíduos e famílias a bens e serviços ou da disponibilidade de renda. Não se trata de quantificar os indivíduos que não dispõem de determinado nível de renda para consumo de uma cesta de produtos – como na abordagem da linha de pobreza – ou que não têm acesso a um padrão mínimo de habitação e serviços públicos – como na perspectiva da NBI – mas de avaliar a forma como se distribuem os recursos públicos e privados – na forma de renda, bens ou serviços – pela sociedade, e como esses são apropriados pelos estratos de rendimento mais baixo.	Braglia (1996)/ Dini *et al.* (1999)
Pobreza autodeclarada	A pobreza é dimensionada a partir da resposta dos entrevistados a quesitos relacionados à capacidade de cobrir gastos para manutenção do domicílio e aos custos correntes da vida cotidiana ou ao nível de satisfação de necessidades básicas, como condições de escolaridade, saúde, habitação e outras dimensões, além de aspirações socioculturais.	Jannuzzi (2001)

RENDA FAMILIAR: NÍVEL E DISTRIBUIÇÃO AO FINAL DA DÉCADA

Ao final da década de 90, a renda familiar continuou a sua trajetória descendente, iniciada a partir de 1996, melhor momento da década como já analisado em trabalhos anteriores (DINI *et al.* 1999; JANNUZZI, 2000). Em 1998, a renda familiar total era estimada em 1.693 reais, tendo passado para pouco mais de 1.500 reais em setembro de 2000. Essa queda de cerca de 11% da renda familiar foi conseqüência principalmente da diminuição do valor real dos rendimentos do trabalho, já que estes respondem por quase 80% do total auferido pelas famílias residentes na metrópole paulista. Além da queda de 10% da renda do trabalho, também contribuiu para a diminuição da renda familiar o decréscimo de 5% no valor real das aposentadorias e pensões da Previdência, assim como a diminuição do nível médio do conjunto das rendas provenientes de outras fontes (poupança, aluguéis, doação de terceiros, transferências governamentais etc.)[2]. A queda da taxa de desemprego – de 19% para 17% da população economicamente ativa no período, interrompendo

[2] É o que se pode inferir do fato de a participação das mesmas na renda total não ter se ampliado no período.

a trajetória ascendente do indicador desde 1994 – foi um dos poucos fatores a atuar contra a diminuição do nível médio da renda familiar.

Tabela 1

Evolução da Renda Familiar Total e seus componentes principais Região Metropolitana de São Paulo, 1998-2000

Indicador	1998	2000 1º sem.	2000 2º sem.
Renda Familiar Total (R$)	1.693	1.502	1.525
Renda média do Trabalho Principal (R$)	947	868	859
Renda média das aposentadorias/pensões (R$)	576	536	546
Taxa de desemprego (%)	19,0	18,5	16,7
Proporção de Aposentados sobre PIA (%)	12,5	11,3	11,8
Participação do trabalho na renda familiar (%)	79,1	79,4	79,7
Participação da aposent/pensão na renda fam (%)	11,7	12,2	12,3
Participação de outras fontes na renda familiar (%)	9,2	8,5	8,0

Fonte: Fundação SEADE. Pesquisa de Condições de Vida e Suplemento Especial da PED.
Nota: em Reais de setembro de 2000, atualizado pelo ICV-Dieese.

A renda familiar per capita apresentou uma queda menor no período (5%), como conseqüência da diminuição do tamanho médio das famílias da RMSP, seja pela queda da fecundidade, seja pelo crescimento relativo de arranjos familiares unipessoais, casais sem filhos e famílias monoparentais. A análise do indicador segundo percentis de renda revela que somente as famílias de maior poder aquisitivo conseguiram escapar à queda de rendimentos apontada, preservando o valor real da renda frente à inflação observada no período (16,1% acumulada nos dois anos). Entre os 10% de famílias mais pobres a diminuição da renda per capita foi da ordem de 5%, ocasionando um impacto sobre os níveis de indigência e pobreza na região (como mostrado na seção seguinte). A julgar pelo comportamento da renda média dos 25% de famílias mais ricas e dos 25% das mais pobres, as famílias situadas nos percentis intermediários é que vieram a sofrer maior queda dos níveis de rendimento, certamente superiores à redução média observada (5%).

Tabela 2

Evolução da Renda Familiar per capita e de sua distribuição por classes Região Metropolitana de São Paulo, 1998-2000

Indicador	1998	2000 1º sem.	2000 2º sem.
Renda Familiar per capita (R$)	585	544	551
Tamanho médio das famílias	3,40	3,32	3,31
Renda média dos 10% fam. mais ricas (R$)	2.459	2.416	2.469
Renda média dos 25% fam. mais ricas (R$)	1.547	1.463	1.486
Renda média dos 25% fam. mais pobres (R$)	90	82	82
Renda média dos 10% fam. mais pobres (R$)	37	34	35

Fonte: Fundação SEADE. Pesquisa de Condições de Vida e Suplemento Especial da PED.
Nota: em Reais de setembro de 1998, atualizado pelo ICV-Dieese.

Com esse comportamento diferenciado da renda entre estratos mais ricos e mais pobres era de se esperar um agravamento do perfil distributivo na RMSP. De fato, manteve-se a tendência – de longa data, vale lembrar – em direção à concentração de renda nos estratos mais ricos. Os 10% das famílias mais ricas passaram a responder por 38% da massa de renda familiar na

RMSP em 2000, quando, em 1998, apropriavam-se de cerca de 36%. Para os 10% das famílias mais pobres coube o ínfimo 1% da massa de renda total no período. O quadro é ainda mais desalentador quando se tomam segmentos numericamente mais expressivos: considerando-se os 50% das famílias mais pobres da região, a parcela de renda apropriada manteve-se em torno de 18% ao longo de toda a década.

Tabela 3

Apropriação da Massa de Renda Familiar Região Metropolitana de São Paulo, 1998-2000

Percentil de famílias	1998	2000 1º sem.	2000 2º sem.
10% de famílias mais ricas	36,0	37,0	38,4
25% de famílias mais ricas	60,8	60,6	61,3
50% de famílias mais pobres	18,0	18,1	18,1
25% de famílias mais pobres	5,2	5,4	5,4
10% de famílias mais pobres	1,0	1,0	1,0

Fonte: Fundação SEADE. Pesquisa de Condições de Vida e Suplemento Especial da PED.
Nota: Ordenamento de famílias por renda familiar per capitae.

EVOLUÇÃO DA INDIGÊNCIA E POBREZA NO PERÍODO

Indigência e pobreza têm sido identificados nos debates e literatura atual sobre políticas públicas como conceitos vinculados à insuficiência de renda para aquisição de uma cesta de alimentos (indigência) ou de produtos e serviços (pobreza). Trata-se de alguns dos casos em que os indicadores ou formas de operacionalização dos conceitos acabam se tornando mais "hegemônicos" que os mesmos, isto é, em que as medidas acabam substituindo e redefinindo os próprios conceitos que as originaram. "Pobreza" já teve uma acepção mais abrangente na pesquisa social brasileira e essa distorção se explica, em boa medida, pelo fato de diversas políticas públicas estarem tomando o critério de insuficiência de renda como norteador de sua focalização e de elegibilidade de público-alvo (MENDONÇA & OLIVEIRA, 2001).

Tais considerações são importantes para justificar a abordagem simplificada da questão no presente texto. Aqui, os termos "indigente" e "pobre" referem-se à situação de famílias com renda per capita insuficiente para a compra da cesta de alimentos e/ou produtos, na forma definida pelo Quadro 2[3]. Assim, o panorama aqui mostrado deve ser entendido com uma das diversas abordagens metodológicas com que a pobreza deve ser estudada e caracterizada.

Assim, a partir dos parâmetros definidos para mensuração da indigência e pobreza na RMSP (SEADE, 1992a; JANNUZZI, 2000; JANNUZZI, 2001a), a parcela de famílias com renda per capita inferior ao custo de uma cesta mensal de alimentos aumentou de 7,7% para 8,7% entre 1998 e 2000. Tomando o conjunto das famílias com renda insuficiente para aquisição da cesta de produtos e serviços (indigentes e vulneráveis), o nível de pobreza passou de 33%

[3] Famílias pobres compõem-se de indigentes, mais vulneráveis e menos vulneráveis.

Quadro 2

Estratos de vulnerabilidade à indigência	
Famílias indigentes	Famílias com renda per capita insuficiente para cobrir os gastos com a cesta básica de alimentos CEPAL, adaptada para RMSP através da POF/Dieese 1996, correspondendo a R$ 62,26 em set/1998 e R$ 68,96 em set/2000.
Famílias vulneráveis à indigência	Famílias com renda per capita superior à linha de indigência, mas inferior ao dobro da mesma (supondo Rel.Orshanski = 2).
Famílias menos vulneráveis à indigência	Famílias com renda per capita situadas no intervalo entre o dobro e o triplo da linha de indigência (supondo Rel. Orshanski = 3).
Famílias não-vulneráveis	Famílias com renda per capita superior ao triplo da linha de indigência.

para 36%. Essas variações são bem menos expressivas que as já apontadas em estudos anteriores (ROCHA, 1996; HOFFMANN, 1998; JANNUZZI, 2000), o que certamente se explica pela queda não tão acentuada da renda familiar (da ordem de 5% entre as famílias 10% mais pobres, como já apontado) e pelo aumento dos preços da cesta básica abaixo do nível da inflação geral na região. Enquanto que o ICV-Geral do DIEESE apresentou uma variação de 16,1% entre setembro de 1998 e setembro de 2000, o índice relativo às variações de preços de alimentos (ICV-Alimentação) chegou a 13,7% no período.

Tabela 4

Evolução das famílias segundo estratos de vulnerabilidade à indigência
Região Metropolitana de São Paulo, 1998-2000 **(em %)**

Estrato de vulnerabilidade	1998	2000 2º sem.
Indigentes	7,7	8,7
Vulneráveis à indigência	11,5	13,5
Menos vulneráveis à indigência	13,9	14,0
Não-vulneráveis	66,9	63,8
Total	100,0	100,0

Fonte: Fundação SEADE. Pesquisa de Condições de Vida e Suplemento Especial da PED.

ACESSO A PROGRAMAS SOCIAIS ESPECÍFICOS EM 2000

Como explicitado na introdução do presente texto, um dos objetivos da introdução do encarte suplementar na Pesquisa de Emprego e Desemprego foi o de permitir avaliar acesso, grau de focalização e monitoramento dos impactos das políticas públicas de combate à pobreza. Sendo esse o primeiro levantamento nesse sentido, só é possível avaliar os dois primeiros aspectos (acesso e grau de focalização) para alguns dos programas sociais então identificados, a saber: programas de distribuição de cesta básica e leite, merenda escolar, creches públicas, distribuição de material escolar gratuito, vale-transporte para desempregados e idosos, programa de atendimento médico na famílias e distribuição gratuita de remédios[4].

[4] Vale observar que à época da pesquisa não se tinha nenhuma indicação do funcionamento efetivo de programas de renda mínima ou bolsa-escola nos municípios na RMSP.

Pelo que se pôde levantar em 2000, na RMSP, pela natureza focalizada da maioria dos programas investigados, em geral o público atendido é bastante restrito. Uma exceção importante é o caso da merenda escolar, que atende um quarto das famílias da RMSP ou, melhor, a pelo menos uma das crianças de um quarto das famílias da região. Embora seja necessário aprofundar a análise sobre as características dos públicos-alvo desses programas, parece haver indicações de que esses estão sendo, de fato, direcionados para as famílias mais pobres. O programa de merenda escolar é sintomático nesse sentido: 42% das famílias mais pobres (indigentes e vulneráveis) tem um ou mais crianças atendidas pelo programa. Os programas de distribuição de remédios, cesta básica ou leite atingem um público menor, mas ainda significativo, dentro desse segmento (acima de 15%). Vale destacar ainda a parcela de apenas 8% de famílias com crianças atendidas em creches públicas e de apenas 2% tendo recebido material escolar gratuitamente.

Tabela 5

Proporção de famílias com acesso a políticas sociais específicas por estratos de vulnerabilidade à indigência
Região Metropolitana de São Paulo, 2000 **(em %)**

Programas	Indigentes e vulneráveis	Não-vulneráveis	Total
Distribuição de cesta básica ou leite	15,7	4,7	8,6
Merenda escolar	42,0	17,0	25,9
Creche gratuita	8,4	2,7	4,8
Material escolar gratuito	2,3	(a)	1,5
Vale transporte para desempregado/idoso	8,6	11,0	10,2
Médico da família/agente de saúde (Qualis)	5,3	2,5	3,5
Remédio gratuito	16,8	7,6	10,9

Fonte: Fundação SEADE. Pesquisa de Condições de Vida e Suplemento Especial da PED.
Nota: (a) A amostra não comporta a desagregação para essa categoria.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A necessidade de avaliar mais periodicamente os efeitos das políticas públicas, especialmente as mais focalizadas e específicas, tem obrigado os órgãos de pesquisa e planejamento a desenvolver novos instrumentos de levantamento de dados. A solução de encarte de suplementos em pesquisas amostrais periódicas – como o caso aqui apresentado – parece ser uma solução viável e operacionalmente menos complexa e custosa que a realização de levantamentos específicos. Além disso, permite que se possa "acumular" informação no tempo, tornando viável a análise de processos e fenômenos sociais de baixa incidência estatística como o caso aqui tratado. Talvez esse tipo de implementação seja uma das alternativas disponíveis no Brasil para avaliação de impactos de políticas públicas, em face da inexistência e do custo de painéis de acompanhamento longitudinal das famílias, como usado nos países desenvolvidos.

Tão importante como levantar e disponibilizar dados dessa natureza é empregá-los em sua potencialidade analítica e instrumental para avaliação e formulação de políticas sociais. O presente texto é uma primeira contribuição nesse sentido.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRAGLIA, M. A. G. A proteção social pelo trabalho: entre o óbvio e o exótico. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 10, n. 1, p. 46-52, 1996.

BRANDÃO, S. M.; JANNUZZI, P. M. Distribuição de renda e pobreza na Região Metropolitana de São Paulo. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 9, n. 3, p. 101-108, 1995.

DINI, N. P. et al. Renda familiar e distribuição de renda na RMSP nos anos 90: evolução conjuntural e seus determinantes. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS DO TRABALHO, 6., 1999, Belo Horizonte. *Anais*... Belo Horizonte: ABET, 1999. p. 203:239.

HOFFMANN, R. Desigualdade e pobreza no Brasil no período 1979/97 e a influência da inflação e do salário mínimo. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 11, p. 199-221, dez. 1998.

JANNUZZI, P. M. Evolução da renda e pobreza na Grande São Paulo nos anos 90: Evidências empíricas e outros subsídios para formulação de políticas de combate à indigência. *Pesquisa & Debate*, São Paulo, v. 12, n.2, p. 14-43, 2000.

_____. Indicador de pobreza auto-declarada: discussão e resultados para a Região Metropolitana em 1998. *Pesquisa & Debate*, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 41-65, 2001.

MENDONÇA, E. L.; OLIVEIRA, J. S. Pobreza e desigualdade: repensando alguns pressupostos. In: *Relatório anual do Observatório da Cidadania*. Rio de Janeiro: IBASE, 2001.

ROCHA, S. Renda e pobreza: os impactos do Plano Real. *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*, Campinas, v. 13, n. 2, jul./dez. 1996.

SEADE. *Pesquisa de condições de vida:* renda. São Paulo, 1992a.

_____. *Pesquisa de condições de vida*: abordagem multisetorial. São Paulo, 1992b.

_____. *Pesquisa de condições de vida na RMSP:* primeiros resultados. São Paulo, 1994.

_____. Pesquisa de condições de vida no Estado de São Paulo: primeiros resultados. São Paulo, 1999.

POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO E COMBATE À POBREZA[1]

*JORGE WERTHEIN**
*CÉLIO DA CUNHA***

O alcance e o limite de uma política de educação vinculam-se a seu grau de compatibilização e coerência com políticas mais amplas de desenvolvimento social e econômico de um país, que, por sua vez, inscrevem-se num contexto de globalização e de mundialização das atividades humanas. A educação, por si só, não opera milagres. Ela pode desempenhar, quando muito, papel relevante, na medida em que um determinado paradigma de desenvolvimento permite e abre espaços para conquistas sociais que viabilizem a universalização da cidadania. Caso contrário, seus efeitos podem ser parciais e, em muitos casos, alguns avanços podem sofrer recuos.

Na América Latina, tem sido freqüente, nos últimos anos, a adoção de políticas de educação inovadoras, mas com o passar dos anos a sua fragilidade estrutural se evidencia devido ao fato de estarem desconectadas da conjuntura macroestrutural. São iniciativas, de modo geral, feitas por governantes bem-intencionados, mas que carecem de meios precisos para gerar efeitos de longo prazo. Alguns clarões iniciais de êxito servem, muitas vezes, para impedir a lucidez sobre as reais perspectivas existentes. Por vezes, esses clarões se transformam em ilhas de referência que só servem para confirmar a regra. Não se pode perder de vista que as mudanças são sistêmicas. Uma política de educação precisa ser concebida num quadro mais amplo de referências.

Se, por um lado, precisamos reconhecer o grande esforço feito por inúmeros países com o objetivo de promover avanços em matéria de política educacional, por outro, como mostra o relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a partir de 1998 a pobreza no mundo voltou a aumentar e a riqueza atingiu níveis sem precedentes de concentração. As duzentas pessoas mais ricas do mundo dobraram suas fortunas nos últimos quatro anos. Hoje, elas são maiores do que o total com renda de 41,4% da população mundial, isto é, 2,4 bilhões de pessoas. Mais ainda, os doadores internacionais estavam reduzindo os níveis de contribuições aos países pobres e os encargos da dívida cresceram entre os países menos desenvolvidos.

O quadro da América Latina não é diferente. No último decênio, vários países adotaram políticas educacionais promissoras associadas à exclusão. No entanto, quase metade da população permanece abaixo da linha de pobreza e o número de pessoas pobres, desde os anos 1980, tem aumentado. Além disso, a América Latina, conforme nos diz Bernardo Kliksberg (2001), é a região mais

[1] Texto apresentado na Reunião Parlamentar no Rio de Janeiro, 2002.

* Representante da UNESCO no Brasil, jorge.werthein@unesco.org

** Assessor Especial da UNESCO, célio.cunha@unesco.org

desigual do mundo, pois 5% da população de maior renda tem 25% do PIB e 30% da população de menor renda só possui 7,6% do PIB.

O grotesco da situação chegou a tal ponto que, em alguns círculos conservadores, admite-se mesmo a inevitabilidade da pobreza. Se, apesar de todos os esforços, a pobreza continua a vitimar milhões de pessoas, torna-se necessário e urgente proceder à revisão do paradigma de desenvolvimento em curso, de forma a encontrar alternativas que possam viabilizar uma nova ética para presidir o desenvolvimento e regular as relações internacionais. A construção de uma nova ética, como quer a Cuéllar (1998), ou de uma democracia mundial, para usar a expressão de Rouanet (2002) passa, necessariamente, pela superação de algumas falácias implícitas no atual modelo de desenvolvimento econômico e social. Entre essas falácias, segundo Kliksberg (2001), é oportuno destacar as seguintes:

1. **Negação ou minimização da pobreza.** Na América Latina, a pobreza do ano 2000 foi maior que em 1980. Houve um crescimento, entre 1997 e 2000, de 204 para 220 milhões de pessoas pobres. No Brasil, estima-se que 43,5% da população ganha menos de dois dólares por dia e 40 milhões de brasileiros vivem em pobreza absoluta; na região Nordeste, essa cifra atinge 48,8%. Segundo Kliksberg (2001), a falácia funciona por intermédio de diversos canais: um, é a relativização da situação quando se afirma que a pobreza existe em todo lugar; outro, é o discurso de que os pobres sempre existiram. A falácia de desconhecer ou relativizar a pobreza não é inócua para Kliksberg. Tem severas conseqüências na formulação de políticas públicas. Se existem pobres em todos os lados e se eles sempre existiram, por que dar prioridade à pobreza?

2. **Falácia da paciência.** É muito comum os formuladores de políticas sociais pedirem paciência na solução dos problemas enfrentados pela população pobre, alegando, com freqüência, tratar-se de etapas que devem se suceder umas às outras; assim, haverá uma etapa de aperto, em seguida, a reativação do desenvolvimento, para depois enfrentar-se a pobreza. Essa política acaba por conduzir a um panorama sombrio, como, por exemplo, a existência, no ano 2000, de 36% de crianças com menos de dois anos, na América Latina, em situação de risco alimentar.

3. **Falácia do crescimento econômico.** Se as metas do crescimento forem atingidas, todas as demais serão facilitadas. Todavia, a realidade não funciona como quer a ortodoxia econômica. As promessas feitas na América Latina, no começo dos anos 1980, não se cumpriram.

4. **A desigualdade é um dado da natureza e não impede o desenvolvimento**. Para os defensores dessa falácia, a desigualdade é, simplesmente, uma etapa inevitável da marcha para o desenvolvimento. Alguns chegam mesmo a admitir a acumulação de recursos em poucas mãos para ampliar a capacidade de investimento.

5. **Desvalorização da política social**. Muitos chegam a admitir que a única política social é a econômica. Consideram a política social como uma categoria inferior, o que significa colocar os direitos humanos à margem das políticas públicas.

6. **Maniqueísmo do Estado**. No contexto do pensamento econômico convencional, há uma tendência para fragilizar o papel do Estado. Procura-se associar a idéia de Estado com corrupção, incompetência e excesso de burocracia. Essa visão ajudou a engendrar uma oposição entre Estado e sociedade civil. Em decorrência dessa visão, houve a redução das funções do Estado e o conseqüente debilitamento de políticas sociais importantes.

7. **Descrença sobre a possibilidade de contribuição da sociedade civil.** O pensamento econômico em vigor procura minimizar e mesmo desvalorizar o papel da sociedade civil, atribuindo-lhe uma função secundária. A ênfase está sempre no mercado, na força dos incentivos econômicos e na gerência de negócios. Procura-se ignorar que alguns dos modelos de organização e gestão social mais efetivos do nosso tempo foram engendrados no âmbito da sociedade civil, muitos dos quais apoiados em trabalhos voluntários.

8. **Resistência à participação comunitária.** Malgrado os inúmeros exemplos positivos de gestão comunitária, persiste ainda a visão imposta verticalmente, na qual uns poucos formulam e decidem, relegando a comunidade desfavorecida como sujeito passivo do processo.

9. **A ilusão ética.** A análise econômica convencional centra sua força nas questões de custo-benefício, sem nenhuma consideração pelas implicações éticas do desenvolvimento. A racionalidade técnica tem a primazia em detrimento de uma discussão mais ampla e profunda sobre os fins. Entre as perguntas-chave que devem ser feitas nessa perspectiva, destacam-se: Quais são as conseqüências éticas das políticas em curso? É eticamente lícito o sacrifício de gerações? Por que os mais frágeis, como as crianças e os velhos, são mais afetados? Por que as famílias estão sendo destruídas? As prioridades não deveriam ser reexaminadas? Não há políticas que precisariam ser descartadas por seu efeito letal em termos sociais?

10. **Não há outra alternativa**. Uma argumentação preferida no discurso econômico ortodoxo é a alegação de que as medidas adotadas são as únicas possíveis. Portanto, os problemas sociais que se criam são inevitáveis. Não se admitem vias alternativas em que pesem as discussões que vêm sendo feitas nessa direção, com a participação de chefes de Estado dos países mais desenvolvidos.

O enfrentamento dessas falácias, por intermédio de uma nova matriz conceitual do desenvolvimento, poderá, a médio e longo prazos, romper com o círculo vicioso da inevitabilidade do atraso e ensejar uma visão mais ampla

do desenvolvimento, no contexto em que se tornará factível uma efetiva política de combate à exclusão social.

Devido à interdependência das políticas de desenvolvimento, a definição e operacionalização de uma nova matriz conceitual implicam revisões no plano externo e interno. No plano externo, analistas como J. Stiglitz e Anthony Giddens vêm chamando a atenção para a necessidade de novos caminhos. Giddens (2001), por exemplo, ressalta a natureza interdependente do mundo contemporâneo. Por isso, a globalização precisa ser administrada para que todos possam dela se beneficiar. Em outras palavras, a globalização precisa ser administrada na perspectiva de uma nova ética, de um novo direito mundial. Giddens (2001) vai mais longe ainda:

> Se quisermos que a África, algum dia, viva seu milagre econômico próprio, será preciso que os países africanos, longe de serem excluídos dos processos de globalização, sejam mais e mais incluídos neles.

O exemplo da África se aplica a outros continentes. O importante é a sensibilização dos países mais ricos, sobretudo os Estados Unidos, devido à sua liderança mundial, com relação ao maior desafio da história, qual seja, o de encontrar alternativas de desenvolvimento que proporcionem a todos um patamar mínimo de atendimento às necessidades básicas da pessoa humana. É oportuno lembrar que estamos falando de necessidades básicas e não de mínimas para deixar claro os contornos do conceito.

No plano interno, torna-se necessário, sobretudo em países como o Brasil, a adoção, como propõem Barros, Henriques e Mendonça (2000), de políticas redistributivas que priorizem a redução da desigualdade. A desigualdade na distribuição da renda tem sido, historicamente, um dos grandes entraves ao combate à exclusão. Essa estratégia, insistem os autores citados, deve combinar políticas redistributivas estruturais – a partir da redistribuição de ativos, em particular: aceleração da educação, reforma agrária e acesso a crédito –, que têm impacto de médio e longo prazos, com políticas redistributivas compensatórias – como programas de renda mínima – que corrigem, temporariamente, as desigualdades *a posteriori* com impacto de curto prazo.

Os programas de renda mínima são um bom exemplo, sobretudo quando associados à educação e a outros componentes do desenvolvimento humano. Como observamos em outro texto (WERTHEIN, 2001), a renda mínima associada à educação possui uma dimensão política de grande alcance, pois a educação, vista como o maior bem comum da humanidade, como costuma dizer Koichiro Matsuura, Diretor-Geral da UNESCO, fortalece a luta pela cidadania, na medida em que prepara crianças e adolescentes para um processo de construção social mais justo e eqüitativo, que todos nós esperamos venha a se tornar realidade nos primeiros decênios deste século.

No marco dessa perspectiva, será possível conceber uma política de educação como parte de um projeto mais amplo de desenvolvimento humano. Importa ressaltar, no entanto, que uma política de educação, como toda

política social, não pode mais ser definida *a priori*. É preciso ouvir as pessoas, como bem diz Kliksberg (2001), pois uma política de desenvolvimento, seja ela de educação, saúde ou saneamento, só tem o objetivo de melhorar a vida. Por isso, as pessoas precisam ser ouvidas. A idéia de pacto educativo (TEDESCO, 1997) aplica-se na medida em que sem conciliação e sem um consenso entre os atores nucleares do processo não será possível consignar avanços que se sustentem. A história da inovação educacional tem sido mais de inovações episódicas, que não se inserem estruturalmente nos sistemas educativos. A ausência de consensos tem servido, ainda, para impedir a continuidade de políticas e inovações.

É importante assinalar um outro eixo de considerações numa discussão entre políticas de educação e exclusão social. Trata-se da dimensão humana da política de educação. A reestruturação produtiva, decorrente do processo de globalização, vem pressionando os sistemas educativos para a formação de pessoas competitivas. O verdadeiro sentido da educação, que é o de formar pessoas para a cidadania plena e facilitar o desenvolvimento de uma cultura de paz, tem sido negligenciado. Veja-se o caso, para citar um exemplo, do insucesso escolar que continua a interferir negativamente no futuro de milhões de crianças e jovens em todo o mundo, além de comprometer, ainda mais e desnecessariamente, o orçamento da educação. O custo da repetência daria para incluir alguns milhões de crianças nas escolas.

Não se pode impor a todas as crianças e jovens, como bem adverte o Relatório Mundial para a Educação do Século XXI, da UNESCO, o mesmo modelo cultural e intelectual, sem ter em conta a diversidade dos talentos individuais. Uma educação intercultural se tornou necessária. O princípio da emulação, propício, em certos casos, ao desenvolvimento intelectual, pode, por vezes, ser pervertido e se converter em prática de exclusão social. Ademais, não se pode perder de vista que o insucesso escolar, em muitos casos, está na origem de algumas formas de violência e de desvios individuais.

Não se poderia encerrar esta breve exposição sem um comentário sobre o esforço da UNESCO para reorientar suas políticas de ação em direção à erradicação da pobreza. Trata-se de uma posição importante, na medida em que a UNESCO, ao longo de sua existência de mais de meio século, acumulou um acervo de conhecimentos construído no embate direto com diferentes tipos de problemas sociais em todo o mundo. Assim, a UNESCO, percebendo a necessidade de mudanças, está sinalizando o advento de um novo paradigma de desenvolvimento, mediante a reorientação de seus planos de ação, de modo a situá-los no esforço de combate à pobreza.

Nesse sentido, no campo da Educação, os esforços da UNESCO convergirão para melhorar o acesso de populações de baixa renda à educação básica, criação de programas direcionados à comunidade, promoção de amplas iniciativas de acesso à universidade para os menos favorecidos, como também para a criação de uma Agenda para a Educação no Século XXI, baseada no Fórum Mundial de Educação, realizado em Dacar.

No campo da Ciência, a UNESCO busca desenvolver vários programas científicos intergovernamentais relacionados aos diversos temas do desenvolvimento sustentável, diretamente ligados a água, energia, reciclagem e uso apropriado de tecnologias. Quanto ao microfinanciamento, o desafio reside em promover a sua expansão, com o acesso dos menos privilegiados, especialmente das mulheres, a serviços sociais e facilidades de benefícios. A dimensão cultural do desenvolvimento é explorada pela UNESCO como condição primordial para o acesso de famílias e de grupos populacionais, em situação de pobreza, à educação.

Apesar desses esforços, importa assinalar que o combate à pobreza converteu-se no grande desafio deste milênio. Precisamos estar sempre atentos para as medidas paliativas que perpetuam a miséria. Sob esse aspecto, a proposta de Pierre Sané, Subdiretor-Geral da UNESCO para a área de Ciências Sociais, deve ser objeto de reflexão e de debate por sua relevância e pela profundidade que encerra. Diz ele que, no instante de estabelecer as metas do desenvolvimento para o novo milênio, as Nações Unidas fixaram como a mais importante meta a redução à metade, nos próximos 15 anos, do número de pessoas que vivem na extrema pobreza. Todavia, esta meta, ainda que sumamente louvável por si, não encerra a questão da pobreza. Com efeito, esse objetivo não será alcançado com facilidade e, mesmo que o seja, o problema da miséria continuará intacto: poderemos seguir tolerando a perpetuação da pobreza? – Pergunta e adverte Sané (2002).

É preciso, continua Sané (2002), colocar a questão em termos muito diferentes. Enquanto se continuar abordando a pobreza como um déficit quantitativo natural – incluindo o qualitativo – que é preciso reparar, não se logrará mobilizar a vontade política necessária para reduzi-la. A extrema pobreza só acabará no dia em que se reconhecer que ela constitui uma violação aos Direitos Humanos e que, por conseguinte, for declarada sua abolição. Importa saber agora o porquê e o como.

Argumenta, então, que, se se define a pobreza em termos relativos, ela se mostrará inesgotável e incurável, porque seremos obrigados a aceitá-la indefinidamente e a gastar recursos e mais recursos para reduzi-la sem cessar. Daí a necessidade de proclamar sua abolição, o que significaria introduzir o reconhecimento do direito dos pobres. No entanto, ela não desapareceria de forma milagrosa ou por arte de ensalmo, mas se criariam as condições para que a causa abolicionista se erigisse em prioridade das prioridades, por ser do interesse comum, de todos.

A aplicação do princípio da Justiça e o rigor do Direito, postos a serviço dessa causa, são forças extremamente potentes. Foi assim que se conseguiu abolir a escravidão e combater o colonialismo e o *apartheid*. Importa salientar e advertir que a pobreza está desumanizando a metade dos habitantes de nosso planeta, em meio a uma indiferença generalizada, enquanto a escravidão e o *apartheid* foram rechaçados e combatidos (SANÉ, 2002).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROS, R.P. & HENRIQUES, R. & MENDONÇA, R. Desigualdade e pobreza no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Socia*is, v. 15, n. 42, p. 123-142, fev.2000.

CUÉLLAR, J.P. *Nossa diversidade criadora*. Campinas: Papirus/UNESCO, 1998.

GIDDENS, A. O fim da globalização. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 28 out.2001, p. 34.

KLIKSBERG, B. *Falácias e mitos do desenvolvimento s*ocial. São Paulo: Editora Cortez; Brasília: UNESCO, 2001. 175p.

ROUANET, S.F. A revolução francesa das letras. *Folha de S.Paulo*, 14 jul. 2002 (Caderno Mais, p.15).

SANÉ, P. Abolir la pobreza no es uma utopia, sino todo lo contrario. Paris: UNESCO, 2002 (mimeo).

TEDESCO, J. C. *O novo pacto educativo*. São Paulo: Ática, 1997.

WERTHEIN, J. & CUNHA, C. *Políticas de educação*: idéias e ações. Brasília: UNESCO, 2001. 37p.

SUPERAR A POBREZA OU REVERTER O EMPOBRECIMENTO? UMA REVISÃO DAS RAÍZES DA POBREZA NA BAHIA

*FERNANDO PEDRÃO**

PENÚRIA E EXCLUSÃO

Não há como negar que a pobreza crítica constitui o principal aspecto negativo do contexto social da economia contemporânea, com suas contradições aparentemente insolúveis. A pobreza crítica e crônica assinala a perpetuação da pobreza crítica das mesmas pessoas ou de um conjunto móvel de pobres, cuja composição deverá, em todo caso, ser explicada. A pobreza crítica pode ser descrita em termos de quem não tem onde morar e passa fome. Além disso, há uma diferença brutal entre aqueles que estão simplesmente subalimentados e os que estão à beira da inanição e reduzidos a condições quase animais. O número dos criticamente pobres indica situações incidentais junto com um problema social decisivo. As estimativas variam entre 15% e 30% da população brasileira que se encontra em condições de pobreza crítica, e a impossibilidade de dispor de números confiáveis é um segundo indicador da gravidade do problema.

Na Bahia essas cifras não podem estar por baixo dos 30% e podem chegar a 40% da população total do estado. Paralelamente, há um desgaste do poder aquisitivo do salário, que se espelhou em que no ano 2000 um trabalhador em Salvador precisaria trabalhar 377 horas para ganhar o suficiente para adquirir a cesta básica de alimentos. No mesmo ano, somente uns 30% dos trabalhadores empregados ganhavam mais de três salários mínimos e, aparentemente, somente uns 40% das famílias tinham duas e mais pessoas empregadas, o que, na prática, significa que não mais de 40% das famílias tinham um poder aquisitivo maior que para comprar a cesta básica de alimentos e comprar vestuário e serviços habitacionais compatíveis com esse padrão de consumo. Não surpreende, portanto, que uns dois terços da população de Salvador viva em moradias inadequadas, compreendendo a favelização e o confinamento, com densidade de três e mais pessoas por cômodo. Grande parte dos que nascem em condições de pobreza crítica não tem possibilidade alguma de conseguir emprego formal. A capacidade de conseguir emprego diminui rapidamente com a idade e os comprometimentos da saúde. Encontram-se pessoas que se alimentam do lixo, circulando em bairros de classe média superior. Não há, praticamente, um limite inferior para a penúria.

Na experiência brasileira, a perpetuação da penúria é parte do abandono de parte do corpo social, implícito na ordem escravista e na pós-escravista,

* Diretor do Instituto de Pesquisas Sociais.

transferida para o perfil de extrema desigualdade de renda no projeto nacional de modernização empreendido pela República. A exclusão foi parte essencial da montagem da economia exportadora tradicional, tornando-se disfuncional da economia exportadora modernizada, que, entretanto, depende de uma ordem econômica contraditória com a inclusão. No contexto do novo mercantilismo embutido na globalização, o empobrecimento é inseparável do controle do mercado mundial através do protecionismo dos países ricos e de seu controle da tecnologia.

Do lado dos países pobres, ou dos mais fracos em geral, a concentração de pobreza tornou-se inseparável das dificuldades para desenvolver a economia rural e as cadeias produtivas tradicionais de produção de bens de consumo. No contexto do perfil tecnológico do crescimento do produto social, essa produção social de pobres está, inequivocamente, ligada à tendência incoercível de que a renovação tecnológica siga sempre a mesma pauta, convergente com os interesses do grande capital (VAIDYANATHAN, 1974). Essas limitações da renovação tecnológica, que, praticamente, operam numa única direção, desenvolvem novos condicionamentos, que reforçam as desigualdades e dificultam a absorção de pessoas pelo sistema produtivo.

Tais mecanismos têm um significado especial para a sociedade brasileira, em que os capitais formados no sistema produtivo tradicional conseguiram usar seu patrimônio e seu poder político para participar da modernização sem perder sua base rural tradicional. A herança da segmentação social do escravismo somou-se aos movimentos de concentração da propriedade rural, com o aparecimento de novas propriedades, mais extensas e mais capitalizadas, dando lugar a mudanças decisivas no mercado de trabalho rural. Houve uma redução rápida e drástica dos empregos estáveis no campo, levando a uma maior exclusão dos mais pobres. O reconhecimento da totalidade do corpo social como integrante da sociedade é uma tarefa essencial da legitimação da própria sociedade (PEDRÃO, 2001).

Diante da dramaticidade do problema, há uma indisfarçável pressão para reduzir a discussão do problema aos seus aspectos factuais imediatos; portanto, para perder de vista seu fundamento na participação do trabalho no sistema de produção. Entretanto, nem a pobreza surge com a produção capitalista industrial, nem pode ser colocada em separado dos processos de engajamento de capital e de trabalho da produção capitalista. Há uma pobreza constituída daqueles que ficaram à margem da economia de mercado organizada, há outra pobreza dos que são excluídos dessa economia de mercado.

Há uma produção social de pobreza, ligada aos processos de exclusão social inerentes à produção capitalista, e há restrições aos movimentos dos trabalhadores, que tornam irreal o pressuposto clássico de mobilidade de fatores no contexto do sistema de produção. Assim como há uma tendência à concentração dos capitais, há uma tendência à concentração do emprego e, portanto, por oposição, há uma tendência à concentração da pobreza. Tal

concentração tem aspectos territoriais, mas é principalmente social, colocando-se entre os grupos sociais, segundo eles participam da formação de capital ou são excluídos dela.

Hoje há necessidades e urgências de políticas que reunam esforços da esfera privada e pública, da sociedade em geral, para fazer frente aos aspectos mais destrutivos da pobreza. Mas, junto com o reconhecimento da gravidade da questão da pobreza, há um problema essencial de sinceridade e de clareza por parte da análise social. Como disse Myrdal (1968), há um problema de diplomacia de linguagem que encobre o sentido de finalidade da análise e sua pertinência. Não há um problema isolado de pobreza crônica em uma sociedade igualitariamente pobre, senão uma economia internacionalizada, que alimenta a formação e a perpetuação de bolsões de pobreza. Porém, como também mostrou Salama (1998), não se trata de bolsões incidentais de pobreza, senão um estilo de economia que concentra pobreza na América Latina e, hoje, encontrado tanto nas regiões onde se concentra riqueza como naquelas que são rejeitadas pela concentração de riqueza.

Para atender a essas urgências, entretanto, sem desvirtuar o sentido das ações sociais, é preciso identificar categorias de análise, que sirvam para políticas relevantes e oportunas, e desenvolver linhas de análise aplicada, que permitam captar o essencial da questão da pobreza em nosso meio.

A PERSPECTIVA DA ANÁLISE

Há quase 20 anos, tentei sintetizar o essencial do processo social da pobreza na Bahia (PEDRÃO, 1985), especialmente focalizando o fundamento econômico da questão social, situando a pobreza atual em sua origem na formação do capital agromercantil escravista. Os impulsos restritos de industrialização, ocorridos nesta parte do país desde fins do século XIX, indiretamente teriam contribuído para agravar esse quadro, ao concentrar população em poucos centros urbanos e frustrar expectativas de emprego. Está claro que não se trata de um problema conjuntural nem restrito a problemas específicos de desemprego, senão da manifestação extrema de um trajeto histórico da formação de um sistema de produção baseado em exploração incontrolada do trabalho. Em outro trabalho (PEDRÃO, 2001), insistimos em que a economia formada no sistema colonial usou, sistematicamente, contingentes de trabalhadores periféricos do escravismo, que continuaram nessa situação de pobreza e exclusão depois da abolição da escravatura.

Tal como se mostrou em análises da situação do trabalho na região do Recôncavo da Baía de Todos os Santos (COSTA PINTO, 1958), a prostração da economia da região baiana determinava que a Bahia fosse uma região de emigração e que seus trabalhadores tivessem poucas oportunidades de se qualificar. Dia a dia, torna-se claro que a origem escravista da sociedade está mais próxima da atualidade que se pretende, disseminada num conjunto de comportamentos do exercício do poder econômico, político e religioso, que condicionaram os comportamentos de quase todos, desde o dos grupos do-

minantes ao dos próprios negros[1]. Também está claro que o enraizamento da pobreza deve-se aos processos sociais da economia pós-escravista, inserida no complexo de políticas de estabilização socialmente negativas.

A questão social da pobreza é parte inseparável da formação social, não podendo, portanto, ser colocada em separado da formação de classes e da formação etno-cultural. Desigualdades de renda correspondem a diferenças étnicas e a preconceitos herdados da península ibérica. Por isso, além de outras razões, que exporemos adiante, a questão social da pobreza na Bahia está entre as mais complexas do Brasil e das que se reproduzem de modo complexo e imprevisível.

Entende-se aqui que a questão social da pobreza nesta região – para referirmo-nos mais ao fato histórico da formação social que ao fato político e administrativo do estado federado – decorre de diferentes processos convergentes, de variada duração e abrangência, que determinam um complexo quadro de pobreza, que persiste e se agrava. Há uma pobreza ancestral, dos escravos, dos índios e dos demais dominados; e uma pobreza causada pelo modo como se produziu e como se produz riqueza e como se selecionam as pessoas que participam da produção e do consumo. Desde então, acumularam-se pesquisas e experiências, que permitiram visualizar a profundidade dos processos responsáveis da pobreza crítica e crônica.

Pode ser inadequado afirmar que a pobreza se acentua na Bahia, porque antes a maioria da população vivia mal e não tinha acesso algum a incrementos de renda e à mobilidade no sentido mais amplo desse termo, enquanto hoje são mais numerosos os contingentes de pessoas que têm mobilidade entre situações de trabalho, apesar do agravamento da exclusão. Entretanto, não há como ignorar que o empobrecimento tornou-se o principal efeito negativo dos desastres dos países industrializados periféricos, tais como a Argentina, o Uruguai, a Venezuela, e que afeta as transformações da sociedade brasileira, sacrificando muito mais pessoas que antes. A falta de opções e de esperança da pobreza crítica converteu-se em fonte de conflito social crescente, aparentemente irreversível.

Em toda esta análise, parte-se, inevitavelmente, de uma observação estritamente factual: há mais pobres e há mais pessoas excluídas, porém há mais pessoas com mais mobilidade e mais renda. No entanto, sabemos que não se pode tratar esse problema de modo tão simples. A questão social da pobreza não consiste apenas na variação do número das pessoas pobres e muito pobres, senão em que essa pobreza é concomitante a um crescimento concentrado da renda, com frustração de consumo e com uma ruptura de fato entre os integrantes do corpo social. O fosso se instala entre os que

[1] Não há como evitar uma discussão do racismo no Brasil, especialmente na Bahia, como referência de uma análise da pobreza, porque, indiscutivelmente, os mais pobres, negros, índios, ciganos e outros, são objeto de formas explícitas e de formas sutis de racismo. Também não há como negar que o racismo condiciona os comportamentos dos grupos de baixa renda, tornando-se um agravante dos problemas de sobrevivência dos mais pobres que, geralmente, são negros.

podem aspirar a incrementos de renda e os que estão excluídos de qualquer perspectiva de uma renda familiar tolerável. Prostituição e contravenção, com seus resultados em destruição do tecido social e em violência, são respostas inevitáveis desse modelo.

A discussão dos fundamentos da pobreza na Bahia começa pela relação entre a desorganização da produção mercantil escravista e a fragilidade da industrialização, que aqui se fez por impulsos descontínuos, com escassa e incerta interação com o desenvolvimento da agricultura (PEDRÃO, 2000). Tanto a indústria como a agropecuária produziram para exportar, mas interagiram pouco na criação de um mercado regional estável. A despesa pública tem tido um papel essencial na sustentação desse mercado regional. Há, portanto, uma pobreza crônica, conseqüente do fato de o sistema de produção empregar pouco trabalho efetivamente livre[2] e basear-se na vantagem de operar com salários extremamente baixos da maioria dos trabalhadores. Além disso, há novos tipos de pobreza, decorrentes do desassalariamento e das novas formas de produção que substituem trabalhadores por meios de comunicação, e já não só por meios de produção.

Especificamente, a década de 1990 caracterizou-se pelo desdobramento local de dois movimentos de escala mundial – o aumento de densidade de capital por homem ocupado e o avanço das tecnologias das comunicações – que resultaram em queda do emprego direto nas diversas linhas de atividade. Isso afetou especialmente o emprego em setores que foram grandes empregadores, tais como o setor bancário e a construção civil. No Brasil, esses movimentos se somaram aos da difusão da industrialização da produção agrícola e da liberalização das políticas agrícolas, resultando na inviabilização de amplos segmentos de pequenos produtores, em conseqüente reconcentração da propriedade da terra e na formação de grande número de trabalhadores sem terra. Tal mecanismo difundiu seus efeitos no ambiente rural e alcançou o ambiente urbano através da organização dos trabalhadores sem terra.

Nesta década dos 2000, há uma tendência geral de queda do efeito emprego das aplicações de capital, que se estende à prestação de serviços, especialmente nos serviços de empresas a empresa. Os casos mais notórios são os serviços bancários, mas é uma tendência que se estende a diversas outras linhas de atividade. Na Bahia em especial, o desemprego nos serviços atinge mais os bancários que o emprego doméstico, que é um serviço prestado às famílias. Essa tendência revela a passagem de uma situação de acumulação primitiva para uma outra de acumulação capitalista propriamente dita (GAUDEMAR, 1979), em que se vê que as condições concretas de mobili-

[2] Torna-se necessário distinguir entre trabalho não-escravo e trabalho efetivamente livre, porque na sociedade escravocrata se usou muito trabalho dominado, realizado por pessoas que não eram escravas, e porque a sociedade econômica pós-escravista continuou funcionando majoritariamente com trabalho dependente e mal pago. Entenderemos como trabalho livre aquele em que se tem a capacidade de optar entre atividades, e em que, por isso, se pode evadir a pressão dominadora local. O controle das fontes de ocupação continua a determinar o trabalho dominado.

dade decorrem do modo como o capital consegue apropriar-se de valor no ambiente marcado pela predominância de acumulação primitiva.

Obviamente, essa queda do efeito emprego requer uma explicação um pouco mais relevante que a simples constatação tautológica de que isso ocorre porque o capital prefere operar mais com capital que com trabalho. Não há novidade alguma nessa colocação, que se baseia na doutrina da mais valia relativa de Marx. Hoje, dadas as condições restritivas em que se realiza a formação periférica de capital, torna-se necessário fazer algumas qualificações do modo como essa doutrina se aplica.

Na realidade, esse efeito só se manifesta quando há continuidade tecnológica, isto é, quando o capital pode optar tecnicamente por capital incorporado ao sistema de produção em vez de usar trabalho. Observa-se que nos momentos em que a composição dos investimentos envolve ruptura de padrões tecnológicos, tal como na passagem de aviões a hélice para aviões a turbina ou na de motores a gás para motores elétricos, a continuidade do processo é dada pela qualificação dos recursos humanos, que só se obtém mediante processos contínuos de educação. A falta de continuidade dos processos educativos pode ser entendida como um componente central do movimento de desvalorização, que se instala entre estruturas de tecnologia. A presunção de queda contínua do efeito emprego, na verdade, ocorre no interior de uma dada composição do uso de trabalho. Poderá aparecer como tendência secular, enquanto o sistema de produção se desloca sobre um certo conjunto de técnicas principais. Por exemplo, verifica-se uma queda do emprego na produção fabril enquanto se observa a quantidade de trabalho que se realiza na etapa da indústria de transformação. Mas se essa produção fabril se faz com menos trabalho direto é porque opera com mais equipamento, que representa outras etapas da produção. A questão consiste, justamente, em que são as economias mais capitalizadas, por isso, mais capazes de produzir tecnologia, que absorvem mais etapas do processo produtivo e que, portanto, no conjunto, ficam com os empregos criados no sistema como um todo.

A hipótese mais plausível, em todo caso, é que a explicação dos movimentos do emprego depende de uma explicação mais ampla da reorganização da produção, que se coloca, justamente, nessa redistribuição do capital entre etapas e aspectos da produção, que, em princípio, estão sujeitas a mudança. Dadas as modificações na composição do mercado de trabalho, torna-se necessário distinguir entre os efeitos dessa redistribuição do capital no âmbito da ocupação concreta das pessoas em geral, ou, se se quer, entre os diversos tipos de trabalhadores.

Essa leitura do problema tem algumas conseqüências práticas para a interpretação do problema do emprego e para as políticas sociais dirigidas aos mais pobres que não podem ser desconsideradas. A hipótese de uma mudança nas condições do efeito emprego dos investimentos leva a procurar o que se pode considerar como saídas autônomas da renda do trabalho –

sejam salários ou rendas de autônomos – o que, no essencial, significa a passagem da postura passiva dos trabalhadores, de esperarem ser chamados pelos capitalistas para ocupar algum emprego, para uma postura ativa, de criar suas próprias oportunidades de ocupação.

Essa postura, indiscutivelmente, envolve um conteúdo polêmico, porque tacitamente sugere uma expansão intencional da economia informal que, pelo menos na aparência, se chocaria com os preceitos da modernização legitimada do capital concentrado. Mas aí também enfrentam-se problemas mal explicados, que se tem preferido manter obscuros. Se a sociedade econômica gera números crescentes de não-empregados ou de pessoas que não serão empregadas pelo sistema produtivo, se isso acontece num ambiente em que aumenta o número das pessoas em idade de trabalhar, inevitavelmente aumentará o número daqueles que terão que sobreviver fora do assalariamento.

Não há como desconhecer que a esfera informal se expande e, o que é pior, expande-se em seus componentes destrutivos da sociedade, que são os da contravenção. Certamente, já houve um grande progresso nos estudos da informalidade, que passaram da simples constatação da existência de atividades que não se resolvem no mercado formalizado de trabalho para a identificação da complexidade da esfera da informalidade. Na análise da pobreza já se precisa hoje de maior sustentação da análise da informalidade, especialmente, considerando sua dinâmica nas escalas nacional e regional, bem como suas diferentes modalidades.

Em síntese, assim como há lugares e períodos em que o capital se concentra e períodos em que se dispersa, há lugares e momentos em que o emprego se concentra e em que se dissipa. O capital se concentra em conjuntos concretos de empreendimentos, com uma determinada composição técnica e com relações específicas de interdependência. Tais conjuntos duram mais ou menos, segundo as vantagens estruturais predominam sobre as dos empreendimentos isolados e segundo o conjunto consegue absorver vantajosamente as inovações tecnológicas.

A sintonia ou falta de sintonia desses dois movimentos depende da constância ou das variações no efeito emprego das concentrações de capital, o que significa considerar o efeito emprego dos conjuntos de investimento e não de cada investimento em particular, variando, de fato, segundo esses se encontrem inseridos em conjuntos que seguem diferentes trajetórias de renovação técnica. Não há porque supor que o efeito emprego da formação de capital seja simétrico ao passado, nem que seja sempre decrescente, podendo sofrer alterações positivas nos momentos de maior renovação tecnológica.

Observe-se que, na perspectiva do capital, o significado do emprego é de prover trabalho em forma garantida num determinado esquema de produção e não em um modo independente de esquemas de produção estabelecidos. O que aparece como “oferta” de trabalho é, na realidade, a disponibilidade de

força de trabalho por parte de trabalho qualificado em função de uma composição de capital. As alterações da composição do capital exigem alterações na composição do trabalho, que devem ser resolvidas de algum modo pelo sistema produtivo, seja mediante um subsídio ao capital, através da educação pública, ou mediante uma transferência de custos sociais aos trabalhadores, quando eles financiam sua própria qualificação. De qualquer modo, a composição do trabalho necessariamente muda para responder aos requisitos do capital. Por isso, os efeitos de criação de emprego variam ao longo do tempo, mesmo quando se trata de uma mesma composição de capital.

Daí, a necessidade de considerar as alterações concomitantes dos aspectos sociais e dos aspectos técnicos do sistema de produção. É falso supor que o efeito emprego dos investimentos decorre unicamente da composição técnica dos capitais. Não há como imaginar que haja condições invariantes de emprego, quando o capital é móvel e a qualificação é transitória e, quando, portanto, o capital opera no sentido de aumentar sua rentabilidade sobre uma mesma composição técnica.

A possibilidade de que os trabalhadores sejam engajados em atividades remuneradas depende de um ajuste de seu perfil de qualificação e de demanda para os serviços, que só em parte é revelada pelo perfil atual da demanda, pela simples razão de que o perfil atual da demanda é registrado pelas mercadorias que são ofertadas no mercado e não pelas que podem ser ofertadas. São dois aspectos contraditórios e complementares, que caem na esfera do que, sinteticamente, se denomina de mobilidade.

MOBILIDADE SOCIAL, DO TRABALHO E DOS TRABALHADORES

Objetivamente, a mobilidade refere-se à capacidade dos trabalhadores de executar as tarefas necessárias à composição do capital, segundo essas tarefas se modificam ao longo do tempo (GAUDEMAR, 1979). A mobilidade pode ser percebida na perspectiva do capital e na do trabalho: na primeira, significa que todos os trabalhadores estão disponíveis para serem contratados por qualquer capitalista, que, igualmente, pode despedi-los; na segunda, significa capacidade de deslocar-se entre ocupações para alcançar melhores condições de vida. Na perspectiva do trabalho, a mobilidade é, necessariamente, diferenciada, porque é um resultado que se alcança, tanto como um aumento de renda. Nessa situação colocam-se as diferenças que se estabelecem entre as oportunidades de ocupação que estão disponíveis para os mais pobres.

Parte-se aqui de reconhecer que a mobilidade costuma aumentar junto com a renda e que a maioria dos pobres tem mobilidade escassa ou nula, mas que a superação da pobreza depende de ganhos em mobilidade que significam acesso à renda e às perspectivas de renda. Diversas pesquisas realizadas em bairros de baixa renda em Salvador coincidiram em mostrar que é mais difícil passar de um salário mínimo para dois, que de dois para três; do mesmo modo, foi

evidenciado que, geralmente, é mais difícil que dois membros de uma família de baixa renda alcancem empregos regulares, enquanto que a repartição dos postos de trabalho é afetada por mecanismos de solidariedade, familiares, de lugar de origem – para os que vêm do interior – e de religião[3].

A pobreza é um universo dinâmico, em que se sucedem contingentes de pobres e em que se trata com a produção social de pobreza e não só de um determinado grupo de pessoas pobres. Há uma relação entre o perfil geral de distribuição da renda e a perpetuação de um segmento de pobreza crítica e crônica. O problema social da pobreza se agrava ou atenua segundo aumenta o número dos que empobrecem e dos que não têm acesso a meios para sair de sua situação de pobreza. A pobreza é o resultado de um conjunto de processos sociais e não é uma situação geral semelhante para todos, já que muitos continuam pobres e alguns saem da situação de pobreza.

Há uma dinâmica social da pobreza. A reprodução do sistema de produção faz-se com maior ou menor efeito final de exclusão? Qual o efeito final de exclusão? Qual o efeito social final de preferir desenvolver um setor de fruticultura ou de produção de óleo vegetal, ou de preferir um tipo de turismo a outro? A mobilidade é uma questão que interessa a todos os integrantes do corpo social, mas que se apresenta de diferentes modos para os que dispõem de capital ou de acesso ao capital e para os que dependem do trabalho para obter renda. Há mobilidade positiva ou negativa, segundo se alcançam posições melhores ou menos incertas ou se passa a posições desvantajosas e mais inseguras.

Ao considerar o significado da mobilidade no relativo à dinâmica social da pobreza, é preciso distinguir duas perspectivas fundamentais contrastantes de tratamento da mobilidade: a do capital, para a qual a mobilidade é o meio de ter-se acesso irrestrito aos recursos humanos; e a dos trabalhadores, para a qual a mobilidade é um meio de mudar de condições de vida. Na perspectiva do capital, mobilidade significa redução de custos médios dos empreendimentos. Na perspectiva dos trabalhadores, mobilidade significa uma abertura progressiva de opções de qualidade de vida, em que se combinam renda atual e futura e superação de discriminação de pessoas.

A gestão do capital espera contar com a mobilidade dos trabalhadores, que lhe permita operar com a totalidade das qualificações desses – que pressupõe estarem a seu dispor – quando lhe for conveniente. Para os trabalhadores, mobilidade significa a possibilidade de migrar entre posições de renda e de perspectivas de renda, procurando aproveitar sua força de trabalho em

[3] Referência a pesquisas realizadas ao longo da década de 1990, em que este autor participou como consultor do PANGEA em trabalhos nos bairros de Sussuarana, Castelo Branco e no Subúrbio Ferroviário; e da AISPO nos bairros de Pau da Lima, e em que coordenou o Grupo de Estudos e Pesquisas Urbanos e Regionais (GEPUR) da Faculdade de Ciências Econômicas da UFBA (bairro da Liberdade).

sua vida útil profissional. Observe-se que a noção de vida útil dos trabalhadores não tem interesse algum para os contratantes de trabalho, que se referem, exclusivamente, ao período contratado de trabalho.

A mobilidade dos que possuem controle de capital depende de suas condições de participação no mercado, isto é, conforme tenham oportunidades vantajosas em mercados abertos, oligopolizados ou monopolizados. A mobilidade é diferente segundo se trata dos que controlam grande ou pequeno capital e das condições de tecnologia e de organização da produção. Não se trata de variações de condições de mobilidade dentro de um mesmo contexto de participação no mercado, senão de diferentes variações de mobilidade, próprias de diferentes condições de participação no mercado, do grande, do médio e do pequeno capital, segundo eles podem aspirar a operar mudando de escala de capital (STEINDL, 1986).

A concentração do capital alarga o fosso entre os efeitos finais da gestão do grande e do pequeno capital, tanto relativamente à renovação tecnológica e a estratégias financeiras como às práticas de contratação de pessoal e à democratização da gestão, com seus efeitos nas políticas de emprego, desde os mais qualificados aos menos qualificados. A fragilidade da maioria esmagadora das pequenas empresas significa, na prática, que os empregos que elas oferecem se tornam igualmente inseguros, além de serem, em sua maioria, mal pagos.

As perspectivas reais do pequeno capital não podem ser fantasiadas. Para o pequeno capital – pequenas empresas e pequenos capitalistas – as condições de concorrência em mercado são diferentes e mais difíceis que para o grande capital. A elevada mortalidade das pequenas empresas e o desemprego de numerosos gerentes demonstram a necessidade de considerar o desemprego do lado do capital como uma parte significativa da mobilidade negativa no capitalismo de hoje. A diminuição do número de empregos regulares como proporção da população em idade de trabalhar, com a correspondente pressão para que maior número de pessoas se envolva em empreendimentos de pequeno capital, resulta em maior número de pessoas expostas a esses efeitos de mobilidade negativa.

Mas o maior problema social de mobilidade é o daqueles que dependem do trabalho para obter renda. Participar do mercado de trabalho é um objetivo que interessa, igualmente, aos migrantes e aos que chegam à idade de trabalhar na condição de excluídos. A população pobre chega à idade de trabalhar sem perspectiva de conseguir ocupações com períodos médios de permanência superior às médias alcançadas no trabalho temporário não- qualificado. A verdadeira distinção não está entre os que se encontram na esfera formal e na informal, senão entre os que podem sustentar rendas estáveis suficientes para se manter – em qualquer dessas esferas ou nas duas – e os que não conseguem alcançar esse objetivo. A destruição de postos de trabalho estáveis resulta em ampliar a área social de instabilidade de grupos de baixa renda que, por isso, passam a ter mais dificuldade para garantir sua manutenção.

A PERSPECTIVA DA POLÍTICA

A perspectiva da política é a da ação social dirigida e, portanto, identifica-se com os valores, preconceitos e objetivos daqueles grupos sociais que concebem e realizam a política. Não há como entender o sentido de finalidade das políticas sociais sem situá-las historicamente, isto é, no espaço-tempo dos protagonistas dos acontecimentos. As políticas sociais refletem sempre os interesses e as perspectivas dos que se encarregam dessas políticas. Trata-se de resolver um problema imediato ou de atingir a produção social de pobreza? Os programas e projetos internacionais de cooperação técnica, destinados a mitigar situações de pobreza, tanto como a mitigar impactos ambientais, certamente referem-se aos aspectos terminais do problema. Obviamente, não pode ser a interpretação das sociedades, em que a pobreza crítica e crônica condiciona a reprodução social.

Longe de um simples quadro de desigualdade, que pode ser vista mediante comparações atuais, a leitura histórica da questão da pobreza é que o problema social da pobreza crítica tem se agravado e que se torna necessário avançar com políticas socialmente mais relevantes, as quais têm que passar por cima dos padrões institucionais das décadas anteriores. Não tem muito sentido trabalhar com políticas sociais separadas das políticas econômicas: o conhecido refrão neoliberal de políticas de educação e saúde separadas das políticas agrícolas, industriais, de transportes, de energia etc. Trata-se, finalmente, da condição social dos trabalhadores de baixa renda, que não têm estado, de fato, integrados na esfera do mercado de trabalho formal, e para os quais as possibilidades de obter ocupação estável são reduzidas e diminuem progressivamente.

Não há como discutir o problema concreto e atual da pobreza mediante conceitos genéricos, tais como o de empregabilidade, que, a rigor, aludem a empregos hipotéticos. Por isso, é preciso referir-se aos empregos que estão realmente disponíveis. Há uma ambigüidade no tratamento da informalidade, que reconhece a dívida social produzida pela desigualdade, mas trata a superação da pobreza como uma estratégia de viabilizar um contexto social adequado para a continuidade da formação de capital. É preciso revalorizar a informalidade que se identifica com as estratégias de sobrevivência, tanto como se deve combater a informalidade da contravenção, já que esta última age no sentido contrário ao da própria sobrevivência.

A principal diferença entre as políticas sociais que tratam da pobreza encontra-se entre as que foram definidas no contexto de modernização e industrialização e aquelas outras que, simplificadamente, podem ser denominadas de pós-modernas. As primeiras correspondem, *grosso modo*, ao ambiente da industrialização, enquanto as outras se identificam com o desenvolvimento dos meios de comunicação. As primeiras decorrem de uma visão linear da relação entre os responsáveis pelas políticas e seus recipientes, sejam eles o Estado, as empresas ou outras entidades de direito privado (HARVEY, 1996).

A discussão pós-moderna das políticas contempla as interações das ações dos diversos participantes, que não são simétricas nem obedecem a uma mesma lógica. Mas o discurso pós-moderno é das sociedades centrais e não contempla a pluralidade dos que constituem o universo da pobreza. Apesar da importância das comparações globais, que mostram tendências ao empobrecimento[4], elas só serão úteis para fundamentar políticas igualmente globais, que ficam por conta das margens de tolerância das políticas internacionais, mas que não dizem nada sobre o envolvimento de cada sociedade com seu próprio processo de diferenciação econômica. Assim, parte dos fatos da realidade social, antes que de uma leitura institucionalista. Os diversos participantes das sociedades agem segundo seus interesses, sua compreensão e sua capacidade de agir, resultando em ambientes sociais em que há sempre um discurso e uma realidade da ação de cada instituição e grupo.

REVERTER O EMPOBRECIMENTO

Não se trata de combater a pobreza, senão de superá-la, que é um objetivo que não pode ser alcançado sem se reverter o processo de empobrecimento. Isso significa o envolvimento de responsabilidade social concreta e não se resume a uma questão ética genérica. Não se trata de reunir um grande número de medidas isoladas ou de ações descontínuas, senão de trabalhar para um estilo de formação de capital compatível com a reversão das tendências vigentes de empobrecimento. A gravidade do problema impede-nos de desqualificar essas ações paliativas, mas não há como aceitar que elas constituam uma opção de política qualificada para reverter as tendências vigentes. As ações isoladas desempenham a função social necessária de reeducar a sociedade, mas não terão a capacidade de reverter tendências, podendo, pelo contrário, funcionar como um desvio de atenção do problema central para alterar as tendências históricas de perpetuação da penúria.

A dura realidade da concentração de renda só poderá ser efetivamente compensada mediante propostas que atinjam a distribuição da renda e a composição da formação de capital. A questão se coloca, realmente, no plano da relação entre os deslocamentos na composição do capital, a distribuição da renda e a mobilidade do trabalho. O movimento de desqualificação de trabalhadores soma-se à dificuldade de requalificação, cujo resultado final é a redução de expectativa de vida útil profissional dos trabalhadores. Paralelamente, a modernização rural e a industrialização da construção civil fecham as portas para os trabalhadores não-qualificados. O epicentro do problema é a lógica do grande capital e do controle da renovação tecnológica, com seu pressuposto de unidade da renovação técnica. A possibilidade de explorar margens de flexibilidade do controle da renovação tecnológica e da mobilidade dos trabalhadores parece ser o caminho construtivo nesse setor.

[4] Cabe uma referência especial ao trabalho de Lal e Myint (1998) que situa o panorama mundial da pobreza em relação com aspectos estratégicos do desempenho das economias nacionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BHADURI, Amit. Towards a theory of pré-capitalistic exchange. In: MITRA, Ashok, (Org.). *Economic theory and planning, essays in honour of A.K. das Gupta*. Calcutta: Oxford University Press, 1974.

COSTA PINTO, L. A. *Recôncavo*: laboratório de uma experiência. Rio de Janeiro: CLACSO, 1958.

GALBRAITH, John Kenneth, *A natureza da pobreza das massas*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1979.

GAUDEMAR, Jean Paul de. *Movilidad del trabajo y acumulación de capital*. México: Ediciones Era, 1979.

HARVEY, David. *A condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1996.

LAL, Deepak; MYINT, H. *The Political Economy of poverty, equity, and growth*. Oxford: Clarendon Press, 1998.

MYRDAL, Gunnar. *Asian dramma, an inquiry into the poverty of nations*. New York: Random House, 1968.

PEDRÃO, Fernando. *As raízes da pobreza na Bahia*. Salvador: Centro de Estudos Baianos/ UFBA, 1985.

_____. *Uma introdução à pobreza das nações*. Petrópolis: Vozes, 1991.

_____. *Urbanização, informalidade e saúde*. Salvador: Universidade Salvador, 2000.

_____. O extrativismo e a periferia da produção: referências à experiência da Bahia desde o fim da escravidão. In: SZMRECSÁNYI, T.; SILVA, S. (Orgs.) *História econômica & história das empresas*. São Paulo: Hucitec/ Abphe, 2001.

_____. Cultura, classe e mudança. In: REUNIÃO DA SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO DA CIÊNCIA, 25., 2001, Salvador. *Anais*... Salvador, 2001.

SALAMA, Pierre. *Pobreza e exploração do trabalho na América Latina*. São Paulo: Boitempo, 1998.

STEINDL, Joseph. *Pequeno e grande capital*. São Paulo: Hucitec, 1986.

VAIDYANATHAN, A. On the new economics of poverty. In: MITRA, Ashok (Org.). *Economic theory and planning*. Calcutta: Oxford Press, 1974.

CONCENTRAÇÃO DE RENDA E POBREZA NA BAHIA: 1981-1999

*RAFAEL GUERREIRO OSORIO**
*MARCELO MEDEIROS***

INTRODUÇÃO

Neste artigo busca-se descrever, por intermédio de indicadores amplamente utilizados na literatura sobre desigualdade econômica, a situação do estado da Bahia no tocante à concentração da renda, à incidência e à intensidade da pobreza, no período compreendido entre 1981 e 1999. São duas as preocupações que servem de fio condutor da descrição: a primeira consiste em situar a Bahia, em termos dos seus indicadores, com relação às demais Unidades da Federação, no primeiro e no último ano do período supracitado; a segunda é apresentar o comportamento da concentração de renda e do nível de pobreza ao longo do referido período.

Existe uma quantidade relativamente ampla de estudos sobre a evolução da desigualdade e da pobreza no Brasil ao longo do tempo. Exemplos incluem Barros, Henriques & Mendonça (2001), Neri & Amadeo (1998), Barros & Mendonça (1995a e 1995b), Neri, Considera & Pinto (1996), Ramos & Bonelli (1992), Hoffman & Kageyama (1984), Fonseca (1981), Sabóia (1977), Costa (1974), mas existem muitos outros. A conclusão geral desses estudos, no que diz respeito à desigualdade, é que, ao longo da década de 1960, houve uma forte concentração da renda pessoal no Brasil e, a partir de meados da década de 1970, os níveis de desigualdade mantiveram-se relativamente estáveis. Quanto à pobreza, é possível observar uma leve tendência de declínio ao longo do tempo, embora indicadores apontem para um pequeno aumento dos níveis de pobreza no final dos anos 1990. No Brasil, as reduções da pobreza estão, em geral, relacionadas ao crescimento agregado da economia, e não a melhorias na distribuição da renda.

De especial interesse são os estudos que relacionam a pobreza no país à desigualdade. Já no início da década de 1980, Furtado (1981, p. 61) apontava para essa relação afirmando que

> [...] o Brasil não é a rigor um país *pobre*, vale dizer, impossibilitado de solucionar esse tipo de problema pelos seus próprios meios (...) para *eliminar* o problema da miséria no Brasil, bastaria reduzir a participação da renda nacional dos 10 por cento mais ricos da população a um nível similar ao que se observa em certos países que têm uma renda *per capita* comparável à nossa.

* Sociólogo, consultor da Diretoria de Estudos Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (DISOC/IPEA), rafaelg@ipea.gov.br.

** Economista, técnico da Diretoria de Estudos Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (DISOC/IPEA), medeiros@ipea.gov.br.

Essa forte relação entre a pobreza e a desigualdade manteve-se praticamente inalterada no tempo. Quase 20 anos depois de Furtado, os resultados de Barros, Henriques & Mendonça (2001:141) endossam as mesmas conclusões: "(...) o Brasil não é um país pobre (...), mas um país extremamente injusto e desigual, com muitos pobres". A distribuição espacial da pobreza possui relação com as diferenças observadas entre as distintas regiões do país. As desigualdades regionais no Brasil são notórias e mostram-se bastante estáveis no tempo, como indicam Barros, Mendonça & Duarte (1996). Em termos agregados, as regiões Sudeste e Sul são claramente mais ricas, enquanto a região Nordeste é a mais pobre. No que diz respeito à distribuição local da renda, a concentração é maior no Nordeste do que no restante do país. Uma extensa literatura tem sido dedicada à análise da origem e da evolução dessas diferenças, geralmente as atribuindo a um modelo nacional de desenvolvimento que deu pouca ou nenhuma atenção à supressão dos diferenciais entre regiões, a ponto de o Brasil ser considerado um dos países do mundo com maiores desigualdades regionais (SAVEDOFF, 1989; AZZONI, 1997).

Essa grande diferenciação regional denota a importância da realização de estudos sobre o comportamento da desigualdade e da pobreza nas diferentes áreas do país. No caso específico do Nordeste, Barreto, Jorge Neto & Tebaldi (2001) mostram, utilizando informações dos Censos Demográficos e PNADs, que existiu uma tendência geral à concentração da renda entre 1970 e 1991, mas que existem divergências no comportamento observado dos diferentes estados da região. Resultados como esse sugerem a relevância do acompanhamento de indicadores estaduais que, por meio de diagnósticos particularizados, contribuam não só para a realização de políticas locais que favoreçam a redução da pobreza e da desigualdade social como, também, para a organização de políticas nacionais que visem à redução das desigualdades regionais. É por esse motivo que este artigo busca traçar um panorama da evolução da pobreza e da desigualdade na Bahia, comparando os resultados com os obtidos para o restante do Brasil.

METODOLOGIA

Todos os indicadores construídos têm por base as rendas domiciliares *per capita*, calculadas a partir das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNADs) de 1981 a 1999[1]. Como o cálculo da renda domiciliar exige que todas as rendas de todos os residentes sejam conhecidas, não foram considerados os domicílios cujas rendas individuais eram ignoradas. Pessoas cuja situação, no domicílio, em relação à pessoa de referência, era de pensionista, empregado doméstico, ou parente de empregado doméstico não tiveram suas rendas individuais computadas na renda domiciliar, tampouco foram consideradas para o cálculo do número de membros do domicílio.

A média da renda domiciliar *per capita* – calculada a partir da renda domiciliar e do número de membros do domicílio, tal como descritos acima – é

[1] Exceto 1991 e 1994, anos em que a pesquisa não foi realizada.

utilizada como indicador do nível da renda. Todos os valores apresentados foram inflacionados e os de anos anteriores a 1994 convertidos das unidades monetárias originais, para Reais de janeiro de 2002. Para tanto, utilizou-se o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) restrito, do IBGE, com os ajustes sugeridos por Corseuil & Fogel (2002) para o uso com dados provenientes das PNADs. Esses ajustes visam lidar com a mudança de moeda ocorrida em 1994, e a centrar os índices no primeiro dia do mês, data em torno da qual a maior parte dos trabalhadores recebe seus rendimentos e empregadores realizam suas retiradas.

Como indicador da concentração de renda, será utilizado o Índice de Gini. Esse indicador tradicional pode assumir valores que vão de zero ¾ em uma situação hipotética de distribuição de renda perfeitamente igualitária, na qual todas as pessoas possuem o mesmo rendimento domiciliar *per capita* ¾ a um, que é o caso quando apenas um indivíduo recebe sozinho toda a renda disponível, configurando uma situação de desigualdade máxima. Embora a definição do Gini não dependa da Curva de Lorenz[2], uma forma intuitiva de apreender seu sentido é considerá-lo como a comparação (razão) entre a área delimitada pela Curva de Lorenz e a área total esperada na hipótese de desigualdade máxima. Hoffmann (1998:85) sugere a seguinte equação para o cálculo do Gini a partir de pesquisas que exigem a utilização de fatores de expansão da amostra (pesos), como a PNAD:

$$GINI = \frac{2\sum z_i w_i x_i}{\sum w_i \sum w_i x_i} - 1 \quad [1]$$

Onde:

x_i = renda domiciliar *per capita* do i-ésimo indivíduo

w_i = fator de expansão do i-ésimo indivíduo

z_i = população acumulada até o i-ésimo indivíduo menos a metade do seu fator de expansão[3]

Antes da escolha de indicadores da incidência e da intensidade da pobreza é necessário definir a fronteira entre pobres e não-pobres. Existe uma discussão relativamente ampla sobre o que venha a ser pobreza e como medi-la. Spicker (1998), por exemplo, analisa diferentes noções modernas de pobreza nas ciências sociais e as agrupa em onze categorias distintas, fato indicativo da diversidade de opiniões sobre o tema. Mesmo nos casos em que algum consenso é obtido em relação ao que venha a ser pobreza, persiste alguma

[2] Gráfico de dispersão que compara a distribuição de freqüência relativa acumulada da renda com a da população, ordenada do indivíduo mais pobre ao mais rico, com a renda representada no eixo das ordenadas e a população no das abcissas.

[3] Algebricamente: $\sum w_i - \frac{w_i}{2}$

polêmica quanto à forma de medi-la corretamente, como mostram, por exemplo, os estudos de Saunders (1998), Ravaillon (1996), Feres & Mancero (1999), Streeten (1998), Sen (1983) e Townsend (1974). O termo *pobreza* é, na verdade, uma metáfora para indicar a miséria e o sofrimento humano, sendo, portanto, natural haver dificuldades tanto para sua definição quanto para sua mensuração.

Muitos estudos que se utilizam de levantamentos abrangentes, como é o caso dos Censos Demográficos e das PNADs, definem pobreza como insuficiência de renda e a medem a partir de uma linha de pobreza. Embora uma definição como essa seja vulnerável até mesmo à crítica de que se trata de uma medida insuficiente da situação econômica dos indivíduos, pois não considera informação sobre patrimônio (SEN, 1997), a identificação dos pobres a partir de linhas de insuficiência de renda é uma estratégia pragmática, pois, em certos casos, a utilização de outras dimensões do bem-estar humano na mensuração da pobreza é impossível. Uma das vantagens de medir a pobreza a partir da insuficiência de renda é a comparabilidade dos resultados com a quantidade relativamente grande de estudos que lançam mão do mesmo recurso.

Estimar uma linha de pobreza, mesmo no caso da mensuração da pobreza como insuficiência de renda, requer escolhas dentro da grande variedade de métodos para identificar os pobres. O Brasil não possui uma linha de pobreza oficial, tampouco uma que seja objeto de consenso razoável entre os pesquisadores e, por essa razão, o conjunto dos estudos sobre pobreza realizados no país tem como característica a utilização de várias definições e métodos distintos para abordar o fenômeno.

Uma prática razoavelmente disseminada é arbitrar a linha de pobreza como sendo um múltiplo do salário-mínimo. É uma abordagem que, como todas as outras, possui vantagens e desvantagens. As principais desvantagens ficam por conta da unidimensionalidade implícita, pois há outros fatores, que não a renda, que concorrem para a determinação de uma situação de pobreza. Some-se a isso o fato de que a definição do valor do salário-mínimo não se pauta exclusivamente pelo custo do atendimento de necessidades básicas, e a imposição da atualização, sempre imperfeita, de valores por índices de preços. No Brasil, as grandes disparidades inter e intra-regionais acarretam ainda o problema de o salário-mínimo ter um poder de compra razoavelmente distinto em cada lugar.

Por outro lado, linhas baseadas em múltiplos do salário-mínimo são de mais fácil apreensão intuitiva pelo público não-especialista – sua maior vantagem –, relacionam-se a critérios legais de prestação de benefícios da Assistência Social e foram amplamente utilizadas em estudos brasileiros das décadas de 1970 e 1980. Neste trabalho, optou-se por uma linha de pobreza de meio salário-mínimo de renda domiciliar *per capita* no mês de janeiro de 2002, que equivale a R$ 90,00. Tal valor foi deflacionado para os anos anteriores utilizando o INPC ajustado de Corseuil & Fogel (2002),

e convertido para as unidades monetárias adequadas, nos anos anteriores a 1994. Embora um tanto arbitrário, esse valor coincide com o de muitas outras linhas calculadas para o Brasil por diversos métodos ou está próximo ao dessas linhas. É importante notar que as conclusões obtidas com esse valor são coerentes com linhas tanto mais altas quanto mais baixas, o que relega, nesse caso, a discussão do valor exato de uma linha de pobreza para a Bahia ao segundo plano.

Definida a linha de pobreza, foram calculados os indicadores P0, P1 e P2 da classe de indicadores de pobreza formalizada por Foster, Greer & Thorbecke (1984), conhecidos como indicadores FGT. O último desses indicadores[4], o P2, atende aos dois axiomas que Sen (1976) recomenda como propriedades desejáveis em indicadores de pobreza. A primeira seria a monotonicidade, ou seja, a redução da renda (ou de outros atributos considerados na elaboração da linha de pobreza escolhida) de um indivíduo abaixo da linha de pobreza que deve implicar aumento do indicador. A segunda propriedade desejável seria a sensibilidade a transferências regressivas: se parte ou toda a renda de um pobre é transferida para uma pessoa menos pobre, o indicador deve aumentar.

Para produzir os indicadores de pobreza da classe FGT a partir de pesquisas amostrais, nas quais os indivíduos estão associados a fatores de expansão (pesos), pode-se utilizar a seguinte equação:

$$P_\alpha = \frac{1}{N}\sum w_i \left(\frac{Z - Y}{Z}\right)^\alpha \; se \; Z - Y_i > 0 \quad [2]$$

Onde:

P_α = indicador de pobreza da classe FGT

N = população total (amostra expandida)

w_i = fator de expansão do i-ésimo indivíduo

Y_i = renda domiciliar *per capita* do i-ésimo indivíduo

Z = linha de pobreza

Na equação [2] acima, o valor assumido por *á* determina o indicador que será produzido: se zero, o P0; se um, o P1; e se dois, o P2. Cada um indica algo diferente. O P0 indica a proporção de pobres na população e, visando facilitar a interpretação, seu resultado será apresentado ao longo do trabalho

[4] O P2 foi proposto por Foster, Greer & Thorbecke (1984), enquanto o P0 e o P1 já eram utilizados sob outras formas e denominações. Entretanto, estes esses pesquisadores demonstraram que todos esses indicadores pertenciam a uma mesma classe e formalizaram tal assertiva.

na forma de percentuais. Embora sensível ao número de pobres, o P0 não distingue indivíduos em função de seu grau de pobreza, sendo, portanto, uma medida apenas da incidência da pobreza na população. O P1 expressa o hiato médio de renda padronizado pela linha de pobreza adotada. Assim, constitui uma medida da intensidade da pobreza. Entretanto, o P1 tem o problema de não apresentar sensibilidade às transferências regressivas, caso elas ocorram entre pessoas que se encontram abaixo da linha de pobreza. O P2, que se baseia na média dos hiatos de renda elevados ao quadrado, combina informações sobre a incidência, a intensidade e a heterogeneidade da pobreza entre os pobres.

RESULTADOS

A Bahia em relação às demais Unidades da Federação

Na Tabela 1 estão listados a renda *per capita*, em valores correntes de janeiro de 2002, o Índice de Gini, e os indicadores FGT para cada unidade da federação em 1981 e em 1999. O número entre colchetes ao lado de cada indicador representa a posição da unidade da federação em relação às demais. Quanto menor a posição, pior a situação da unidade em termos do indicador. Assim, por exemplo, tem-se que, em termos da renda *per capita*, o Piauí era o estado mais pobre, o primeiro, em 1981, e o segundo em 1999, tendo trocado de posição com o Maranhão. Considerando o Gini, o Ceará era o estado com maior concentração de renda, em 1981, posto ocupado pela Paraíba em 1999. Seguindo o mesmo raciocínio, o P0 indica que o estado com maior proporção de pobres, 79% da população, era o Piauí em 1981; e com 65%, o Maranhão, em 1999. Já as medidas de intensidade da pobreza, o P1 e o P2, colocam o Piauí em primeiro lugar, tanto em 1981 quanto em 1999.

Algumas tendências compartilhadas por todas as unidades da federação no período 1981-1999 podem ser percebidas na Tabela 1. A primeira, desprezando-se as imperfeições do processo de atualização das rendas e da captação das mesmas, é a elevação da renda *per capita*, ocorrida em todas as unidades da federação, exceto em Roraima e no Amazonas, que passaram por um processo claro de intensificação da pobreza no período. Entretanto, o aumento da renda *per capita* não beneficiou de forma igualitária os diferentes segmentos da população, pois a concentração da renda aumentou concomitantemente em quase todas as unidades da federação. Somente no Espírito Santo, em Minas Gerais e no Rio de Janeiro são detectadas reduções no Índice de Gini e, em Goiás[5], o valor do índice permaneceu o mesmo.

[5] Em 1999, as informações do estado de Tocantins, que fazia parte de Goiás até 1988, foram agregadas a este último, com a finalidade de manter o número de vinte e seis unidades da federação da década de 1980.

Tabela 1

Indicadores de desigualdade e pobreza por Unidades da Federação Brasil, 1981 e 1999

Unidade da Federação[1]	1981					1999				
	Renda per capita[2]	Índice de Gini	P0[3]	P1[3]	P2[3]	Renda per capita[2]	Índice de Gini	P0[3]	P1[3]	P2[3]
Rondônia	246,50 [19º]	0,467 [24º]	20 [22º]	0,071 [21º]	0,041 [21º]	316,84 [21º]	0,558 [17º]	21 [20º]	0,094 [20º]	0,060 [19º]
Acre	200,49 [12º]	0,516 [20º]	36 [14º]	0,149 [14º]	0,085 [12º]	313,19 [19º]	0,624 [02º]	36 [13º]	0,167 [12º]	0,103 [12º]
Amazonas	269,27 [21º]	0,495 [23º]	21 [21º]	0,061 [24º]	0,026 [24º]	192,84 [08º]	0,546 [21º]	43 [10º]	0,183 [11º]	0,111 [11º]
Roraima	347,87 [23º]	0,435 [26º]	6 [26º]	0,013 [26º]	0,004 [26º]	307,09 [18º]	0,511 [26º]	18 [24º]	0,085 [21º]	0,056 [20º]
Pará	204,65 [14º]	0,525 [18º]	36 [15º]	0,131 [16º]	0,067 [17º]	207,02 [10º]	0,557 [18º]	40 [11º]	0,160 [13º]	0,087 [13º]
Amapá	150,04 [08º]	0,440 [25º]	40 [12º]	0,152 [13º]	0,077 [14º]	214,70 [11º]	0,544 [22º]	39 [12º]	0,192 [10º]	0,125 [10º]
Maranhão	90,65 [02º]	0,538 [15º]	73 [02º]	0,388 [02º]	0,249 [02º]	131,11 [01º]	0,574 [13º]	65 [01º]	0,302 [02º]	0,179 [02º]
Piauí	77,57 [01º]	0,564 [08º]	79 [01º]	0,460 [01º]	0,317 [01º]	134,65 [02º]	0,598 [07º]	62 [02º]	0,319 [01º]	0,206 [01º]
Ceará	114,53 [04º]	0,591 [01º]	69 [03º]	0,362 [03º]	0,228 [03º]	157,88 [04º]	0,612 [05º]	57 [04º]	0,279 [03º]	0,176 [03º]
Rio Grande do Norte	132,43 [06º]	0,561 [10º]	60 [06º]	0,290 [05º]	0,175 [05º]	190,49 [07º]	0,595 [08º]	48 [09º]	0,220 [09º]	0,132 [09º]
Paraíba	110,69 [03º]	0,568 [04º]	68 [04º]	0,355 [04º]	0,224 [04º]	225,81 [12º]	0,654 [01º]	50 [07º]	0,242 [07º]	0,148 [06º]
Pernambuco	157,90 [10º]	0,557 [11º]	53 [09º]	0,225 [09º]	0,127 [09º]	181,41 [06º]	0,604 [06º]	51 [06º]	0,238 [08º]	0,146 [08º]
Alagoas	141,27 [07º]	0,544 [12º]	57 [07º]	0,240 [07º]	0,133 [07º]	154,00 [03º]	0,584 [09º]	58 [03º]	0,273 [04º]	0,161 [04º]
Sergipe	129,88 [05º]	0,534 [16º]	61 [05º]	0,270 [06º]	0,152 [06º]	195,41 [09º]	0,623 [04º]	50 [08º]	0,242 [06º]	0,153 [05º]
Bahia	*157,47 [09º]*	*0,565 [07º]*	*54 [08º]*	*0,232 [08º]*	*0,129 [08º]*	*162,26 [05º]*	*0,583 [10º]*	*54 [05º]*	*0,248 [05º]*	*0,148 [07º]*
Espírito Santo	209,52 [15º]	0,566 [06º]	41 [11º]	0,174 [11º]	0,097 [11º]	262,59 [14º]	0,562 [14º]	31 [15º]	0,127 [15º]	0,073 [16º]
Minas Gerais	232,56 [18º]	0,584 [03º]	40 [13º]	0,156 [12º]	0,082 [13º]	283,89 [17º]	0,575 [12º]	30 [16º]	0,125 [16º]	0,076 [15º]
Rio de Janeiro	389,64 [25º]	0,566 [05º]	17 [24º]	0,063 [23º]	0,035 [23º]	409,04 [24º]	0,554 [19º]	15 [25º]	0,055 [25º]	0,030 [26º]
São Paulo	389,29 [24º]	0,507 [21º]	12 [25º]	0,045 [25º]	0,026 [25º]	433,37 [25º]	0,538 [24º]	13 [26º]	0,049 [26º]	0,030 [25º]
Paraná	229,70 [17º]	0,539 [14º]	33 [17º]	0,128 [17º]	0,068 [15º]	316,56 [20º]	0,577 [11º]	26 [19º]	0,108 [18º]	0,065 [17º]
Santa Catarina	248,45 [20º]	0,503 [22º]	25 [19º]	0,084 [20º]	0,043 [20º]	333,31 [22º]	0,520 [25º]	18 [23º]	0,072 [23º]	0,041 [23º]
Rio Grande do Sul	294,23 [22º]	0,543 [13º]	24 [20º]	0,094 [19º]	0,052 [19º]	370,82 [23º]	0,562 [15º]	20 [21º]	0,080 [22º]	0,046 [22º]
Mato Grosso do Sul	228,33 [16º]	0,531 [17º]	33 [18º]	0,117 [18º]	0,057 [18º]	274,39 [16º]	0,553 [20º]	28 [17º]	0,111 [17º]	0,064 [18º]
Mato Grosso	200,54 [13º]	0,519 [19º]	35 [16º]	0,132 [15º]	0,067 [16º]	269,23 [15º]	0,542 [23º]	27 [18º]	0,099 [19º]	0,054 [21º]
Goiás	196,69 [11º]	0,562 [09º]	43 [10º]	0,188 [10º]	0,107 [10º]	246,86 [13º]	0,562 [16º]	33 [14º]	0,133 [14º]	0,078 [14º]
Distrito Federal	440,32 [26º]	0,586 [02º]	19 [23º]	0,069 [22º]	0,037 [22º]	581,87 [26º]	0,624 [03º]	18 [22º]	0,069 [24º]	0,036 [24º]

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 1981 e 1999. Elaboração DISOC/IPEA.
1. Em 1999, o estado de Tocantins foi agrupado ao de Goiás.
2. Em Reais de janeiro de 2002. Valores inflacionados pelo INPC ajustado para o uso com as PNADs sugerido por Corseuil & Fogel (2002).
3. Indicadores calculados para uma linha de pobreza de 1/2 salário-mínimo de renda domiciliar *per capita* em janeiro de 2002, R$ 90,00, deflacionada para 1999 (R$ 76,46) e para 1981 (Cr$ 3.300,17) pelo mesmo índice utilizado para a renda *per capita*.

A proporção de pobres (P0) aumentou em quase todos os estados da região Norte, tendo diminuído apenas no Amapá e se mantido estável no Acre. Na região Nordeste, a proporção de pobres apresentou tendência contrária, reduzindo-se em todos os estados, ficando as exceções por conta de Alagoas, onde houve crescimento de apenas um ponto percentual, e da Bahia, onde o P0 de 1999 era idêntico ao de 1981. Nas demais regiões, o P0 também decresceu, exceto em São Paulo, onde, todavia, o pequeno acréscimo de um ponto percentual não impediu que o estado fosse classificado como o de menor proporção de pobres na população em 1999.

Os indicadores de intensidade da pobreza, o P1 e o P2, por sua vez, apresentam o mesmo comportamento em quase todas as unidades da federação. Porém, em Sergipe, o P2 subiu ligeiramente, enquanto o P1 decresceu um pouco, o que parece sugerir que, a despeito da diminuição do número de pobres, a intensidade da pobreza aumentou para aqueles sobre os quais incide. A mesma observação parece valer para o Mato Grosso do Sul. No Distrito Federal, o P1 se mantém enquanto o P2 sofre uma ligeira redução. Na Região Norte, percebe-se que a intensidade da pobreza aumentou em todos os estados, mesmo no Amapá, onde houve uma quase desprezível queda da proporção de pobres. No Nordeste, a intensidade da pobreza diminuiu em todos os estados em que houve redução expressiva da proporção de pobres, e aumentou onde isto não ocorreu: Alagoas, Bahia e Pernambuco. A única exceção à regra fica por conta do já citado Sergipe.

Observando a Tabela 1, é possível perceber que, a despeito da mudança de posições, os indicadores da Bahia apresentam uma razoável estabilidade no período. A renda *per capita*, por exemplo, teria aumentado apenas R$ 4,78, uma das menores variações observadas no Brasil. Assim, a Bahia que possuía a segunda maior renda *per capita* do Nordeste (nona menor do Brasil), superada apenas por Pernambuco, e suplantando a renda de todos os demais estados nordestinos e do Amapá, passou a ter a quinta menor renda *per capita* do país e do Nordeste em 1999. Nesse ano, apenas as rendas *per capita* do Maranhão, do Piauí, de Alagoas e do Ceará eram menores que a da Bahia. Entretanto, deve-se ressalvar que nesses estados a renda *per capita* cresceu muito mais do que na Bahia, em termos absolutos ou relativos. Na elevação da renda *per capita*, a Bahia apresenta, portanto, o desempenho mais pífio observado entre os estados nordestinos no período. É interessante notar também que Bahia, Alagoas e Pernambuco eram os três estados nordestinos com maior renda *per capita* em 1981, posições ocupadas pela Paraíba, Sergipe e Rio Grande do Norte em 1999. A Paraíba, em particular, apresentou um desempenho ímpar dentre os estados nordestinos, com uma grande redução da incidência da pobreza conjugada a um aumento expressivo da renda *per capita*.

Embora a concentração da renda, medida pelo Índice de Gini, tenha aumentado na Bahia, tendência verificada em quase todos os estados, comparativamente tal aumento foi pequeno, implicando o deslocamento para uma outra posição um pouco mais favorável. Assim, a Bahia, que era a sétima Unidade da

Federação com maior concentração de renda, em 1981, passou a ser a décima em 1999. No Nordeste, em 1981, apenas o Ceará e a Paraíba possuíam concentração de renda superior a da Bahia. Em 1999, todos os outros estados nordestinos, menos o Maranhão, possuíam concentração de renda maior.

Entre 1981 e 1999, quase todos os estados do Nordeste apresentaram reduções expressivas da incidência da pobreza em suas populações. Na Paraíba, o P0 chegou a cair 18 pontos percentuais; no Piauí, 17. Apenas em Alagoas o P0 subiu. Em Pernambuco, a redução foi de apenas dois pontos percentuais. Em média, a queda foi de nove pontos percentuais. Todavia, o P0 da Bahia manteve-se o mesmo. Comparativamente, tal estabilidade fez com que o estado passasse da posição de oitavo estado com maior incidência da pobreza, em 1981, para a quinta posição em 1999.

Os indicadores de intensidade da pobreza na Bahia também não variaram muito. Em 1981, a Bahia era o oitavo estado do país, pelo P1 ou pelo P2, em que a pobreza era mais intensa, embora, dentre os estados nordestinos, apenas Pernambuco apresentasse indicadores um pouco melhores. Entretanto, graças ao sucesso de outros estados nordestinos na redução da pobreza, comparativamente a Bahia perdeu posições e, em 1999, passou a ser o estado brasileiro com o quinto maior hiato médio de pobreza (P1), e o sétimo maior hiato médio quadrático (P2).

Em termos de pobreza e concentração de renda, portanto, a sociedade baiana não tem razões para se orgulhar das duas últimas décadas do século XX. Uma análise integrada dos indicadores apresentados na Tabela 1 permite concluir que, em 1981, apenas um estado nordestino possuía uma situação comparativamente melhor que a da Bahia – Pernambuco. Porém, ao longo do período, outros estados tiveram maior sucesso no combate à pobreza, ainda que acompanhado por uma intensificação da concentração de renda. Essa diferença de desempenho fez com que a Bahia terminasse a década de 1990 como um dos estados mais pobres do país. A isto soma-se o agravante de que enquanto os outros estados, com situação ainda pior que a baiana, têm apresentado franca evolução de seus indicadores (exceto o Gini), na Bahia a situação parece estática. Mantendo-se tal tendência, a Bahia pode-se transformar, a médio prazo, no estado mais pobre do Brasil.

Evolução da concentração de renda e da pobreza na Bahia

Na seção anterior, viu-se que os indicadores da Bahia em 1999 eram muito próximos aos observados em 1981. Essa estabilidade em um contexto de melhoria dos indicadores de unidades da federação que, em 1981, apresentavam uma situação pior, fez com que a Bahia se tornasse um estado relativamente mais pobre. Nesta seção, será averiguado o comportamento dos indicadores ao longo do período, de 1981 a 1999.

Começando pela renda *per capita*, é possível perceber, a partir do Gráfico 1, que houve uma tendência de queda nos primeiros anos da década de 1980,

quando o país atravessou um período de recessão. Em 1985 se inicia uma ligeira recuperação e, em 1986, ano do Plano Cruzado, a renda *per capita* assume o maior valor do período, 40% maior que a observada em 1999. A partir de 1987 a renda *per capita* apresenta tendência declinante, até que, em 1992, atinge o seu menor valor no período observado. De 1993 em diante a tendência se reverte, crescendo até 1997, com uma possível tendência de declínio se configurando em 1998 e em 1999. Todavia, com exceção de 1986, as variações ocorridas nos outros anos não são de grande monta e, assumindo-se as imperfeições no processo de captação da renda e de atualização dos valores, pode-se considerar que o nível de renda da Bahia permaneceu estável entre 1981 e 1999.

Gráfico 1

Renda *per capita* em R$ de janeiro de 2002
Bahia, 1981 a 1999

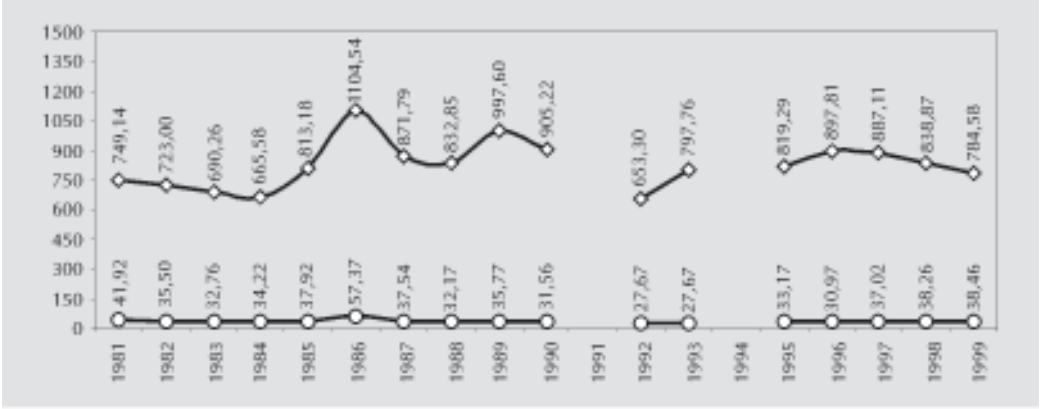
Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 1981 a 1999. Elaboração DISOC/IPEA.
Notas:
1) Em 1991 e em 1994 a PNAD não foi realizada;
2) Valores inflacionados pelo INPC ajustado para o uso com as PNADs sugerido por Corseuil & Fogel (2002).

Embora a renda *per capita* tenha se mantido estável, com um crescimento de apenas 3% de 1981 a 1999, a elevação da concentração da renda, verificada na seção anterior, sugere que provavelmente o comportamento do nível da renda tenha sido diferente para grupos socioeconômicos distintos. No Gráfico 2 estão representados os comportamentos da renda *per capita* dos 40% mais pobres da população baiana, e dos 10% mais ricos. Ao longo do tempo, as duas séries evoluem da forma descrita para a renda *per capita* em geral. Embora a série dos 10% mais ricos pareça mais instável ao longo do tempo, tal percepção é, em grande parte, produzida pela representação gráfica, cuja escala apresenta um grau de detalhe adequado para o nível de rendimento dos mais ricos. A partir do Gráfico 2, é possível perceber que enquanto a renda *per capita* dos 10% mais ricos era, em 1999, 5% maior que em 1981, a dos 40% mais pobres se tornou 8% menor.

Essas tendências podem ser melhor observadas no Gráfico 3, onde estão representadas as variações percentuais da renda *per capita* tendo o ano de 1981 como base. Nota-se que a renda *per capita* dos 10% mais ricos manteve-se sempre mais elevada que a de 1981, exceto de 1982 a 1984 e em 1992. Por outro lado, a dos mais pobres esteve sempre em níveis mais baixos, menos no atípico ano de 1986.

Gráfico 2

Renda *per capita* dos 40% mais pobres e dos 10% mais ricos em R$ de janeiro de 2002 Bahia, 1981 a 1999



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 1981 a 1999. Elaboração DISOC/IPEA.
Notas:
1) Em 1991 e em 1994 a PNAD não foi realizada.
2) Valores inflacionados pelo INPC ajustado para o uso com as PNADs sugerido por Corseuil & Fogel (2002).

Gráfico 3

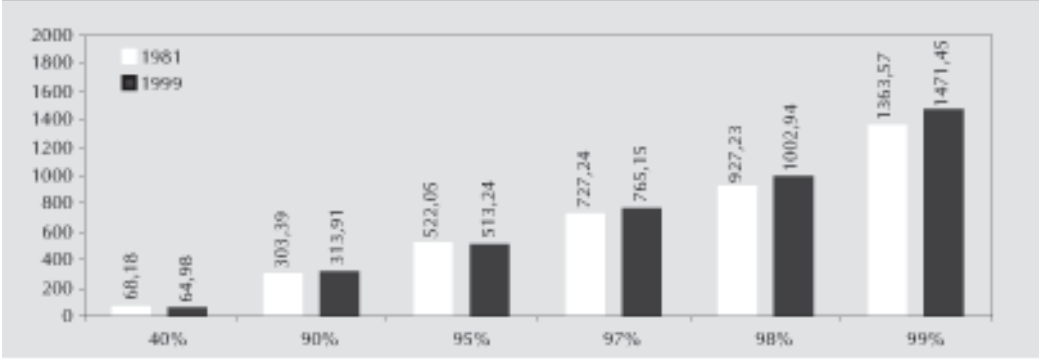
Variação percentual da renda *per capita* dos 40% mais pobres e dos 10% mais ricos em relação a 1981 Bahia, 1982 a 1999

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 1981 a 1999. Elaboração DISOC/IPEA.
Notas:
1) Em 1991 e em 1994 a PNAD não foi realizada.
2) Valores inflacionados para Reais de janeiro de 2002 pelo INPC ajustado para o uso com as PNADs sugerido por Corseuil & Fogel (2002).

Em 1999, pertenciam aos 40% mais pobres todas as pessoas que possuíam uma renda domiciliar *per capita* inferior a R$ 64,98. Pessoas com renda domiciliar superior a R$ 313,91 *per capita*, por sua vez, pertenciam aos 10% mais ricos da população. O Gráfico 4 exibe esses valores de corte para a população classificada em uma escala de pobreza relativa, em 1981 e em 1999. Apresenta também os valores de corte que definem os 5% mais ricos (ou os 95% mais pobres), os 3%, os 2% e o 1% mais ricos da população.

Gráfico 4

Valores de corte para grupos da população classificados segundo uma escala de pobreza relativa, em R$ de janeiro de 2002
Bahia, 1981 a 1999



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 1981 a 1999. Elaboração DISOC/IPEA.
Notas: Valores inflacionados pelo INPC ajustado para o uso com as PNADs sugerido por Corseuil & Fogel (2002).

Gráfico 5

P0, incidência da pobreza (%)
Bahia, 1981 a 1999

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 1981 a 1999. Elaboração DISOC/IPEA.
Notas:
1) Em 1991 e em 1994 a PNAD não foi realizada.
2) Linha de pobreza de R$ 90,00, salário-mínimo de janeiro de 2002, deflacionada para os anos anteriores pelo INPC ajustado para o uso com as PNADs sugerido por Corseuil & Fogel (2002).

Como os 40% mais pobres da população estão abaixo da linha de pobreza escolhida, o comportamento da sua renda *per capita* antecipa e sugere o comportamento do indicador de incidência da pobreza, o P0. Efetivamente, como pode ser comprovado a partir do Gráfico 5, o P0 apresenta um comportamento negativamente correlacionado com o da renda *per capita*. Assim, em 1986, quando a renda *per capita* atingiu seu maior valor, o P0 assumiu o seu menor valor, com 38% da população abaixo da linha da pobreza. Da mesma forma que, ao longo do período, a renda dos 40% mais pobres esteve sempre em patamares abaixo do observado em 1981 (exceto em 1986), o P0 manteve-se sempre acima de 54%. Em 1999, ano em que a variação do nível de renda em relação a 1981 foi baixa, o P0 também indicou 54% da população abaixo da linha de pobreza.

O P1, que mede a intensidade da pobreza, comportou-se de forma semelhante ao P0, crescendo nos anos de diminuição da renda *per capita*. Em 1981, o P1 era 0,232, ou seja, as pessoas abaixo da linha de pobreza estavam distantes

dessa, em média, 23,2% do valor da linha, R$ 20,99 em valores de janeiro de 2002. Essa distância média da linha de pobreza atingiu seu maior valor em 1993 (R$ 31,40) e o menor (R$ 13,07) no ano do Plano Cruzado, 1986. Em 1999, o P1 de 0,248 indica que os pobres estavam a uma distância média de R$ 22,32 da linha de pobreza. A partir do Gráfico 6 é possível observar que a intensidade da pobreza na Bahia, ao longo do período, esteve quase sempre acima do nível observado em 1999, menos em 1981, 1986 e em 1998.

Gráfico 6

P1, intensidade da pobreza (%)
Bahia, 1981 a 1999

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 1981 a 1999. Elaboração DISOC/IPEA.
Notas:
1) Em 1991 e em 1994 a PNAD não foi realizada.
2) Linha de pobreza de R$ 90,00, salário-mínimo de janeiro de 2002, deflacionada para os anos anteriores pelo INPC ajustado para o uso com as PNADs sugerido por Corseuil & Fogel (2002).

O último dos indicadores de pobreza da classe FGT, o P2, sintetiza informações sobre a incidência e a intensidade da pobreza, e também sobre a distribuição da renda entre os pobres. A evolução do P2 da Bahia, para a linha de pobreza adotada, apresenta o mesmo comportamento do P1 ou seja, ao longo do período, só em 1986 foi para um patamar abaixo dos observados em 1981 e em 1999, como representado no Gráfico 7. É interessante notar ainda que o P2 apresenta uma evolução temporal bem mais suave que os demais indicadores apresentados até este momento.

Portanto, no que toca à incidência e à intensidade da pobreza, a Bahia não avançou nada ao longo das duas décadas observadas. Pelo contrário, apresentou uma piora da situação da pobreza durante os anos 1980 e na primeira metade da década de 1990. A diminuição dos indicadores de pobreza, observada a partir de 1995, não foi nem ao menos suficiente para levá-la de volta aos níveis de 1981, ainda que tenha se aproximado desses em 1999.

A concentração da renda mensurada pelo Índice de Gini apresenta uma razoável estabilidade temporal ao longo do período, como pode ser percebido no Gráfico 8. Todavia, há que se considerar que o Gini é um indicador extremamente sensível, e variações de centésimos são expressivas. De 1988 a 1993, em particular, esse indicador assumiu valores muito elevados. Como elemento de comparação, tem-se que, no *World Development Report*, do Banco Mundial (2000), não há país algum no mundo ostentando Ginis de

Gráfico 7

P2, incidência e intensidade da pobreza
Bahia, 1981 a 1999

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 1981 a 1999. Elaboração DISOC/IPEA.
Notas:
1) Em 1991 e em 1994 a PNAD não foi realizada.
2) Linha de pobreza de R$ 90,00, salário-mínimo de janeiro de 2002, deflacionada para os anos anteriores pelo INPC ajustado para o uso com as PNADs sugerido por Corseuil & Fogel (2002).

Gráfico 8

Índice de GINI
Bahia, 1981 a 199

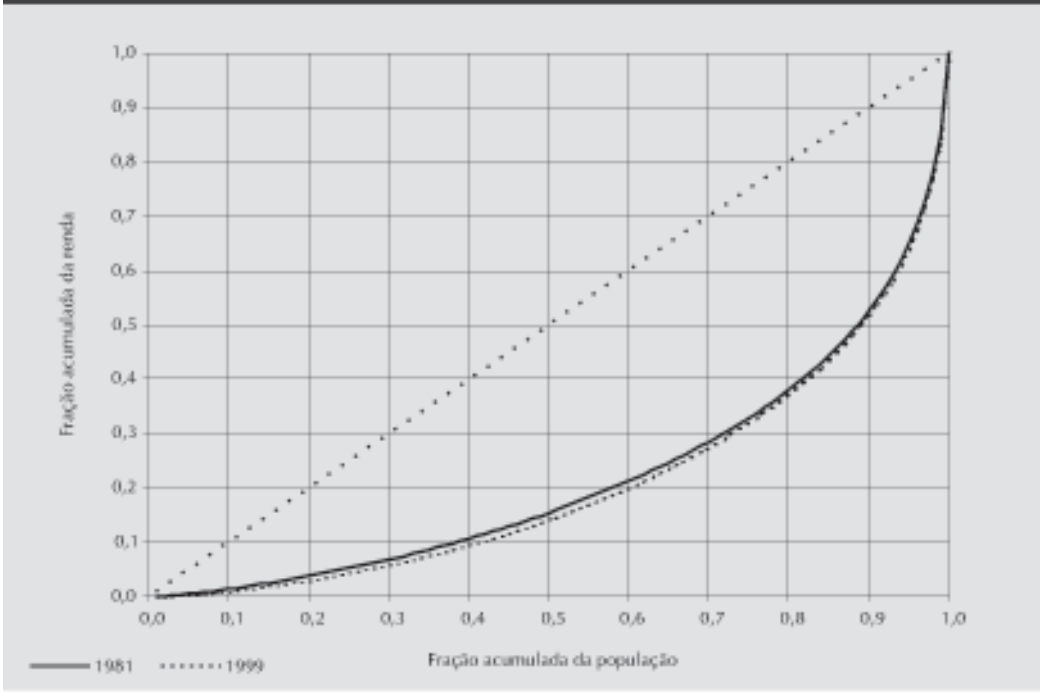
Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 1981 a 1999. Elaboração DISOC/IPEA.
Notas:
1) Em 1991 e em 1994 a PNAD não foi realizada.

valor tão alto quanto os observados na Bahia de 1988 a 1990 e em 1993. Somente Serra Leoa, a República Centro-Africana e o próprio Brasil chegam perto da Bahia, lembrando-se que, mesmo assim, em 1999 havia nove estados brasileiros com um Gini ainda maior (Tabela 1).

A concentração da renda apresenta, em última instância, o mesmo comportamento verificado para os indicadores de pobreza, ou seja, piorou bastante ao longo do período, apresentando uma recuperação progressiva a partir da segunda metade da década de 1990, mas sem retornar ao nível de 1981. Comparando-se as Curvas de Lorenz das distribuições de renda domiciliar per capita de 1981 e de 1999 (Gráfico 9), percebe-se que a primeira domina completamente a última, o que comprova, de forma cabal, o aumento da concentração de renda no período, ainda que esta aparente estar em declínio a partir de 1996.

Gráfico 9

Curvas de Lorenz
Bahia, 1981 e 1999



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 1981 e 1999. Elaboração DISOC/IPEA.

CONCLUSÕES

Os resultados do estudo mostram que, se comparadas à situação de 1981, a desigualdade e a pobreza na Bahia pioraram nas duas últimas décadas. Embora a renda per capita tenha aumentado ligeiramente, a piora na distribuição de renda fez com que o nível de pobreza permanecesse estável.

O crescimento da renda, acompanhado do aumento da desigualdade, observado na Bahia, faz parte de uma tendência nacional. Porém, na maior parte dos estados do Nordeste o crescimento com aumento da desigualdade se deu de tal modo que, mesmo assim, foi benéfico para as pessoas mais pobres. Ao longo das duas décadas analisadas, tanto a proporção de pobres quanto a intensidade da pobreza se reduziram na maior parte dos estados do Nordeste. A Bahia, no entanto, foge do padrão nordestino à medida que mantém, no final da década de 1990, a mesma proporção de pobres de 20 anos antes, porém apresentando uma pobreza mais intensa.

No período analisado a Bahia apresentou um desempenho inferior ao dos demais estados nordestinos. O crescimento de sua renda *per capita* foi um dos menores observados, razão pela qual a Bahia, que possuía a segunda maior renda *per capita* do Nordeste, a nona pior do Brasil, caiu para a colocação de quinta pior renda *per capita* do país. Exceto por um crescimento significativo à época do Plano Cruzado, o nível de renda da Bahia permaneceu praticamente estável entre 1981 e 1999. Vale notar que o pequeno crescimento observado no estado beneficiou apenas os mais ricos. A renda média dos mais pobres caiu ao longo dos anos.

No que diz respeito à desigualdade, o aumento na Bahia foi menor que o de outros estados. Esse é, em parte, um resultado esperado do comportamento de uma sociedade com baixas taxas de crescimento econômico. Em termos relativos, a Bahia melhorou de posição em relação aos outros estados, mas ainda assim se manteve entre as dez piores distribuições de renda do país. Não há atualmente país algum no mundo com uma distribuição de renda tão ruim quanto a baiana.

No que toca à redução da pobreza, a Bahia apresentou resultados pífios. Quase todos os estados do Nordeste apresentaram diminuições expressivas da pobreza em suas populações, mas a Bahia foi incapaz de melhorar a situação de seus pobres, de modo que, relativamente, piorou na classificação dos estados mais pobres. Hoje o estado encontra-se entre os cinco com maior proporção de pobres no Brasil. Mantendo-se a tendência atual, a Bahia pode se transformar, em um futuro próximo, no estado mais pobre do Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZZONI, C. R. Distribuição pessoal da renda nos Estados e desigualdade de renda entre Estados no Brasil – 1960, 1970, 1980, 1991. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de janeiro, v. 27, n. 2, p.251-78, ago. 1997.

BANCO MUNDIAL. *World development report 2000/2001: attacking poverty.* New York, World Bank:: Oxford University Press, 2000.

BARRETO, F. A. & JORGE NETO, P. M. & TEBALDI, E. *Desigualdade de renda e crescimento econômico no Nordeste brasileiro*. Fortaleza: CAEN/UFC, 2001. (Série Estudos Econômicos, 37).

BARROS, R. P.; MENDONÇA, R.; DUARTE, R.P.N. Bem-estar, pobreza e desigualdade de vida: uma avaliação da evolução histórica e das disparidades regionais. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ECONOMETRIA, 18º, 1996. *Anais...* Águas de Lindóia: SBE, 1996.

BARROS, R. P. & HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. *A estabilidade inaceitável: Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. (Texto para Discussão, 800)

BARROS, R. P.& MENDONÇA, R. A Evolução do bem-estar e da desigualdade no Brasil desde 1960. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de janeiro, v. 2, n. 49, p.329-52, 1995b.

_____. A evolução do bem-estar, pobreza e desigualdade no Brasil ao longo das três últimas décadas – 1960-1990. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 25, p.115-65, 1995.

CORSEUIL, C.H.& FOGEL, M.N. *Uma sugestão de deflatores para rendas obtidas a partir de algumas pesquisas domiciliares do IBGE*. Rio de Janeiro: IPEA, 2002. (Textos para discussão, 897).

COSTA, R. A. *Notas sobre o papel da educação na diferenciação das rendas entre 1960 e 1970*. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 2. Belo Horizonte: ANPEC, 1974. (mimeo).

FERES, J. C. & MANCERO, X. *Enfoques para la medición de la pobreza – breve revisión de la literatura*. MECOVI (Programa para el mejoramiento de las encuestas y la medición de las condiciones de vida en América Latina y el Caribe)- 4o. Taller Regional. Buenos Aires: CEPAL, 1999.

FONSECA, M. G. Radiografia da distribuição pessoal da renda no Brasil: uma desagregação dos índices de Gini. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v.1, n.11, p.7-19, mar. 1981.

FOSTER, J.; GREER, J.; THORBECKE, E. A class of decomposable poverty measures. *Econometrica*, New Haven, v. 52. n. 3, p.761-66, maio 1984.

FURTADO, C. *O Brasil pós-"milagre"*. 3.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

HOFFMAN, R. *Distribuição de renda; medidas de desigualdade e pobreza*. São Paulo: Edusp, 1998.

HOFFMAN, R. & KAGEYAMA, A. A. Distribuição de renda no Brasil entre famílias e entre pessoas, em 1970 e 1980. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 12., 1984, São Paulo. *Anais*... São Paulo: ANPEC, 1984. v. 2

NERI, M. C.; AMADEO, E. J. *Macroeconomic Policy and Poverty in Brazil*. Rio de Janeiro: Departamento de Economia – PUC, 1998. (Texto para discussão, 383).

NERI, M. & CONSIDERA C. & PINTO, A. Crescimento, Desigualdade e Pobreza: o impacto da estabilização. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 26., 1996, Campinas. *Anais* ... Campinas: ANPEC, 1996. v. 1

RAMOS, L.; BONELLI, R. *Income distribution in Brazil:* longer term trends and changes in Inequality since the Mid-1970s. Rio de Janeiro: Departamento de Economia – PUC, 1992. (Texto para discussão, 288).

RAVAILLON, Martin. *Comparaison de la Pauvreté:* concepts et methodes. Washington: World Bank, 1996. (Document de travail, 22).

SABÓIA, J. L. M. *Um novo índice de concentração – aplicação ao estudo da evolução recente da distribuição de renda no Brasil*. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 5, 1977, Rio de Janeiro. *Anais*... Rio de Janeiro: ANPEC, 1977. v. 2.

SAUNDERS, Peter. Toward a Better Poverty Measure. *Focus*, Sidney. v. 19, n. 2, p.1-44 Spring 1998

SAVEDOFF, William. *The Stability of Regional Wage Differentials in Brazil*. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 17, 1989. Fortaleza. *Anais*... Fortaleza: ANPEC, dez. 1989. v. 3.

SEN, Amartya Kumar. Poverty: an ordinal approach to measurement. In: SEN, Amartya K. *Choice, Welfare and Measuremen*. Cambridge MA: Harvard University Press, 1982. Originalmente publicado em Econometrica, v.44, p.219-31, March 1976

_____. Poor, Relatively Speaking. In: _____. *Resources, values and development*. Cambridge MA: Harvard University Press, 1997. Publicado originalmente em Oxford Economic Papers, 35, p. 153-69, July 1983.

_____. From income inequality to economic inequality. *Southern Economic Journal*, Gainsville, v. 64, n. 2, p.384-401, oct. 1997

SPICKER, Paul. Definitions of poverty: eleven clusters of meaning. In: GORDON, David; SPICKER, Paul (Eds.). *The International Glossary on Poverty*. London: Zed Books, 1998.

STREETEN, Paul. Beyond the six veils: conceptualizing and measuring poverty. *Journal of International Affairs*, New York, v. 52, n.1. p. 1-12, fall 1998

TOWNSEND, Peter. Poverty as a relative deprivation: resources and style of living". In: WEDDERBURN, Dorothy. *Poverty, Inequality & Class Structure*. Cambridge: Cambridge University Press, 1974. Versão modificada da conferência na American Academy of Arts and Sciences em Boston, 1969.

BAHIA – DAS POLÍTICAS SOCIAIS SETORIALIZADAS AO COMBATE À POBREZA E ÀS DESIGUALDADES SOCIAIS

*CREOMAR BAPTISTA**

INTRODUÇÃO

Não é praxe discutir as políticas sociais nos Estados, devido à própria natureza do assunto, que sempre envolve conteúdos ideológicos e juízos de valor de todo tipo. Consequentemente, aos formuladores das políticas públicas restam poucos subsídios para sua atividade prática – com base nos caminhos percorridos no passado – faltando-lhes uma visão de conjunto do trabalho de elaboração e implementação das ações sociais.

Este texto pretende contribuir para suprir esta necessidade, buscando elucidar aspectos-chave da trajetória das políticas sociais na Bahia ao longo do tempo. Toma-se como ponto de partida aquele período em que a Bahia viu nascer sua base econômica (1950 a 1960), passando-se pelos anos 70. Estas foram décadas em que o imperativo do crescimento econômico e o impulso à industrialização facultavam, à política social, o estatuto de coadjuvante, e os quesitos mínimos de um *Welfare State* não encontravam lugar.

Posteriormente, analisam-se os contornos gerais das políticas sociais nos anos 1980, quando a crise econômica em escala nacional, aliada aos dilemas de uma jovem democracia, impedia que a intervenção social fosse mais decisiva tanto do ponto de vista prático quanto no interior do processo do planejamento governamental. Semelhante coisa ocorreria apenas na década de 90, caracterizada pela progressiva superação de entraves fiscais – com impactos diretos sobre a capacidade de investimento público – e da miopia de um sistema de planejamento que não incorporava a problemática social.

Demonstra-se como a Bahia experimentou uma trajetória de implementação das políticas sociais, que, tacitamente, sugere a passagem de um modelo em que as preocupações com a matéria social eram reduzidas, restringindo-se a ações pontuais (até meados dos anos 70), a um enfoque setorializado e disperso do papel do Estado no fomento à melhoria das condições de vida dos cidadãos (nos anos 80 e primórdios dos 90).

Logo a seguir (quando se parte para as linhas gerais de atuação governamental na gestão 1999-2002), recapitulam-se as etapas de constituição da atual Secretaria de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais (SECOMP),

* MSC em Economia. Diretor de Políticas Públicas. Superintendência de Planejamento Estratégico (SPE) da Seplantec.

avaliando-se, mediante uma "matriz institucional", seus principais componentes (nos planos da organização, gestão, modelo de financiamento, entre outros) à luz da experiência internacional no tratamento da questão da pobreza.

Após esse estágio (a criação da SECOMP), como se buscará demonstrar, a política social – sob o signo do combate à pobreza (segunda metade dos anos 1990) – torna-se um dos eixos centrais de preocupação do governo baiano, entrando em cena um novo e importante vetor estratégico que passa a permear as proposições do setor público: a tônica nos direitos humanos e na cidadania. Esse é o ingrediente fundamental dos novos rumos das políticas públicas sociais, ainda latentes, discutidos ao final do trabalho.

ETAPAS DA POLÍTICA SOCIAL NA BAHIA

Antecedentes

Por quase dez anos (1950 a 1960), a tônica no social esteve ausente do planejamento governamental e das políticas públicas efetivas, ainda que possa ter encontrado algum eco na retórica dos governantes. Isso é compreensível, em certa medida, pois o país vivia um intenso clima de euforia "desenvolvimentista" (a "Era Kubistchek", compreendendo os anos de 1956 a 1960)[1] caracterizado pelo aprofundamento das relações entre o Estado e a Economia e a busca de metas de expansão de um setor industrial que não mais se aceitava ter a sua dinâmica induzida pelo estrangulamento do setor externo[2] .

Na Bahia, precisamente em 1957, a Refinaria Landulfo Alves-RLAN (no Recôncavo Baiano) começava a desempenhar papel mais relevante na economia estadual, inclusive trazendo prematuramente para seu entorno a indústria química[3]. Posteriormente, na segunda metade dos anos 1960, foi implantado o Centro Industrial de Aratu, em um processo de consolidação da complementaridade entre a indústria baiana e a nacional[4] (e de configuração dos seus principais traços estruturais), que culmina com a criação do COPEC (Complexo Petroquímico de Camaçari) nos anos 1970.

Neste período, saltava aos olhos o desprezo do aparelho governamental em todos os níveis com relação à agenda social[5]. Na esfera federal, tornou-se recorrente a excessiva valorização da política econômica, em prejuízo das

[1] IANNI, Octavio. Estado e capitalismo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.

[2] Idem.

[3] MENEZES, Vladson. Evolução e alternativas de inserção industrial: uma proposta para a Bahia. In: CORECON-BA. Reflexões de economistas baianos. Salvador: CORECON-Ba., 2001. p.111-141.

[4] Idem.

[5] Como diz Vieira (1995), sobre Kubistchek, apenas "(...) na meta 30 de seu programa, ele deu um pouco de relevância ao que chamou de 'social', quando aludiu à formação de pessoal técnico. Não se pode afirmar, no entanto, que Juscelino poupou entusiasmo e palavras com política social. Afinal, ela também integrava seu universo ideológico, presidido a noção de grandeza nacional, pelo desejo de preservar a ordem vigente e pelo desenvolvimentismo".

considerações de ordem social e a obsessão por grandes obras (inclusive em áreas como educação, saúde e habitação), de duvidosa repercussão sobre os níveis de bem estar da população[6].

Um claro testemunho desta orientação pode ser antevisto nas páginas do Plano de Desenvolvimento da Bahia, 1960-1963 (PLANDEB), em que se lê uma "declaração de princípios" redigida nos seguintes termos:

> [...] A finalidade do Plano de Governo para o Estado é a de alcançar melhor utilização dos recursos naturais e humanos da Bahia, criando oportunidades de melhores empregos para a população em condições de trabalhar e elevando progressivamente a renda real per capita a 3% anualmente, no mínimo[7].

A despeito do objetivo de "melhor utilizar" os recursos humanos, qualquer coisa que lembre uma "política social" se delineava fracamente na parte setorial do plano, onde saúde e assistência, educação e cultura, políticas de formação de mão de obra e habitação se confundem com ações eminentemente econômicas, em infra-estrutura de transportes e energia, indústria, comércio e finanças. Tal é a subordinação dos aspectos sociais aos econômicos que, em relação à educação, diz-se que

> [...] a diretriz dominante é utilizar a educação como um instrumento de desenvolvimento econômico e social. Parte-se do conceito de que se a educação não pode, por si só, determinar ou condicionar o desenvolvimento, não há como negar que ela é – se bem orientada nesse sentido – forte incremento ao processo desenvolvimentista, como inversão de capital social destinada a valorizar o homem através da preparação conveniente e oportuna da mão-de-obra para as novas tarefas na indústria, no campo e nos serviços[8].

O intervalo imediatamente anterior ao movimento de 1964 não trouxe modificações visíveis quanto à área social. Com efeito, a redução do ritmo de crescimento da economia brasileira, conjugada à alta inflação, pouco contribuiu, concretamente, para uma melhora das condições de vida. Adicionalmente, o planejamento governamental federal, esboçado no Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, 1963-1965, carecia de consistência na definição dos instrumentos e objetivos, limitando-se, no que toca ao social, à retórica sobre "pré-investimentos para o aperfeiçoamento do capital humano"[9].

Sem diferir no essencial durante praticamente a maior parte dos anos 50-60, a política social baiana, acompanhando a tendência nacional, não deixou de configurar-se como uma série de decisões estritamente setoriais em educação, saúde pública, habitação popular, previdência e assistência social. Na seqüência (anos 1970), a opção política das administrações estaduais passou a guindar-se abertamente para a modernização econômica, espelhada

[6] VIEIRA, Evaldo. Estado e miséria social no Brasil. 4ª.ed. São Paulo: Cortez, 1995.

[7] BAHIA. PLANDEB – Plano de desenvolvimento da Bahia 1960-1963. Salvador, 1963.

[8] Idem.

[9] Além da célebre proposta de Reforma Agrária.

nas grandes realizações do período (como a RLAN, o CIA e o COPEC), ainda que experimentos localizados em segurança alimentar (como a criação, em 1979, da rede pública de supermercados Cesta do Povo, que até o dia de hoje persiste, com profunda capilaridade) tivessem lugar.

Mesmo sem a pretensão de periodizar-se com rigor as políticas públicas sociais na década de 1980, é indiscutível o fato de que, à época, houve perceptível melhora de alguns indicadores sociais, o que espelha maior compromisso com o setor (muito embora prossiga sua setorialização e o caráter não-coordenado). Essa melhora decorreu em grande medida das maciças inversões públicas no início da década que operaram como ponto de partida para subseqüentes avanços em setores como o educacional[10].

Adicionalmente, foi decisiva a aprovação da Constituição de 1988[11], assentada em processos de descentralização política, administrativa e fiscal, que através do fortalecimento da capacidade de financiamento e de gestão das municipalidades, principalmente em educação (Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996) e saúde (a implantação do SUS), contribuiu para a acelerada melhora dos indicadores destas áreas na década seguinte.

A exemplo do país – envolto em dilemas de natureza política e na indecisão sobre os rumos da economia –, na Bahia de então ainda não havia tomado corpo o compromisso de se moldar uma política social para o Estado, costurada em figurino concertado e racional. Tentativas de construir-se algo nesse sentido dar-se-ão apenas nos anos 1990, em virtude do advento de um novo enfoque político – a luta contra a pobreza e a desigualdade social – e, *pari passu*, com a institucionalização de compromissos programáticos atinentes a tal finalidade.

Anos 1990 – Crescimento, Municipalização e Intervenção Social

Nos anos 1990, o Estado da Bahia caminhou em direção a um cenário de crescimento, ancorado na diversificação da estrutura produtiva (voltando-se para a produção tendencial de bens finais) e interiorização da atividade econômica (caso dos novos pólos industriais e agroindustriais da Bahia). Todo este processo dependeu, naturalmente, de uma lenta reestruturação financeira e modernização do setor público que remonta aos primórdios da década[12].

Com efeito, deram-se avanços sucessivos no campo econômico[13], alargando-se a base produtiva (consolidada com o Projeto Amazon, da Ford), desenvolvendo-se a produção de bens leves de consumo (o que pôde romper a

[10] Esse "balanço" obedece à perspectiva de COSTA (1991).

[11] SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. Descentralização das políticas sociais de educação e saúde em municípios baianos: uma análise do processo na década de 90. Salvador: SEI, 2001. 91 p. (Série Estudos e Pesquisas, 55).

[12] MASCARENHAS, Albérico M. A atividade de fomento na Bahia: uma retrospectiva dos últimos 50 anos. In: CORECON-Ba. Reflexões de economistas baianos: Salvador: CORECON-Ba., 2001. p.62-77.

[13] MENEZES, Vladson. Evolução e alternativas de inserção industrial: uma proposta para a Bahia. In: CORECON-BA. Reflexões de economistas baianos. Salvador: CORECON-Ba., 2001. p.111-141.

lógica da produção de bens intermediários) e verticalizando-se, adensando-se cadeias produtivas, em um movimento articulado à relativa desconcentração da atividade econômica.

Do ponto de vista da renda, embora os resultados para o índice de Gini[14] denotem estabilidade na desigualdade de rendimentos no Estado durante o período correspondente aos anos 1990, é certo que o rendimento médio mensal dos responsáveis pelos domicílios aumentou 44,7% somente entre 1991 e 2000[15], ao passo que a participação dos 50% mais pobres no total de rendimentos alterou-se de 14,5% (1999) para 16,8% (1999), conforme a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

Os demais indicadores sociais também mostraram melhora durante a última década. Os resultados do Censo 2000 comprovam que o Estado apresentou bom desempenho no *ranking* de alfabetização, com crescimento de 20,98% no número de indivíduos com dez anos ou mais de estudo entre 1991 e 2000. Ao mesmo tempo, a escolaridade média dos responsáveis pelos domicílios aumentou 32,26%, enquanto a taxa de escolarização das crianças de 7 a 14 anos em famílias que auferem menos que meio salário mínimo, passou de 72,3% em 1992 para 93,5% em 1999.

Um importante indicador, o percentual de adolescentes de 15 a 17 anos que só estudam (que sugere o efeito das políticas de erradicação do trabalho infantil no estado)[16] saltou de 36,5% em 1992 para 52,3% em 1999, de acordo com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

Quanto à saúde e saneamento, os resultados agregados para a Bahia também são animadores. Houve, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), queda nas taxas de mortalidade infantil de 57,6 para 45,40 para 1000 nascidos vivos e incrementos no número de domicílios com acesso à rede de abastecimento de água (33,1%) e à rede geral de esgoto ou fossa séptica (71,7%). Sem qualquer dose de ufanismo, a realidade comporta em sua plenitude o juízo de Ribeiro (2001), para quem o testemunho dos dados representa clara possibilidade de aproximação entre o desenvolvimento econômico e social nos próximos dez anos.

Porém, o que estava por trás destes movimentos? Certamente, além de refletirem um panorama internacional propício ao deslanche de políticas antipobreza (delineada aos poucos em uma estratégia cujos elementos centrais são o desenvolvimento econômico, o fomento à base de capital huma-

[14] BAPTISTA, Creomar. Bahia – pobreza e renda nos anos 90. Salvador: Seplantec, 2001. (Série Políticas Públicas, 3).

[15] IBGE. CENSO 2000. Rio de Janeiro: 2001

[16] BAPTISTA, Creomar. Bahia – pobreza e renda nos anos 90. Salvador: Seplantec, 2001. (Série Políticas Públicas, 3).

no e segurança social para grupos vulneráveis, os *social safety nets*)[17], o desempenho da maioria dos índices existentes na esfera social não foi gratuito, derivando de condicionantes aos níveis estadual e federal, tais como:

a) o acesso do Estado a recursos de agências multilaterais de fomento, decorrente da reestruturação financeira e administrativa na primeira metade dos anos 1990 (a partir de 1991);

b) inovações na estrutura de financiamento e do quadro institucional do sistema de saúde (SUS), como o Projeto Agentes Comunitários de Saúde;

c) vinculação constitucional de recursos orçamentários para áreas como educação e saúde (de certa forma, uma medida de efeito ambíguo sobre as finanças estaduais, dado seu impacto sobre o déficit público[18]);

d) avanços da Reforma do Estado, com a reformulação do sistema previdenciário (PLANSERV) e a reforma patrimonial iniciada na gestão 1995-98 (privatização, terceirização e fortalecimento da função reguladora do Estado, com ganhos de eficiência), repercutindo em variáveis como os níveis da despesa previdenciária e de encargos financeiros, o que amplia recursos para investimento;

e) a Emenda Constitucional nº 14, promulgada em 1998, que deu prioridade ao ensino fundamental e criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), instrumento de natureza contábil, formado por 15% dos principais impostos e transferências constitucionalmente devidos aos estados, complementados pela União;

f) o rebatimento positivo de programas de erradicação do trabalho infantil (como o PETI), materializado na melhoria das taxas de escolaridade de indivíduos na faixa etária dos 15 aos 17 anos.

Como reflexo da recuperação da capacidade de investimento do Estado, da modernização administrativa e da adição de recursos para o financiamento das políticas, foi possível à Bahia modelar diversos programas e ações[19] em áreas como desenvolvimento local e rural, educação, saneamento, combate à pobreza e modernização da gestão social, em particular[20]:

a) programas de impacto sobre as condições de vida no interior do Estado, estruturados ainda no período 1995-1998 (caso emblemático do Produzir I e II, do Sertão Forte e do pró-Gavião), investimentos em saneamento

[17] WORLD BANK. Poverty reduction and the World Bank – progress and challenges in the 1990´s. Washington D.C., 1996.

[18] SOUTO, Paulo. Recursos Vinculados: a Institucionalização do Déficit. Gazeta Mercantil, p. A-3, 18/02/2000.

[19] Aqui não há como discutir critérios de efetividade para esses programas.

[20] GOVERNO DA BAHIA. Relatório de atividades 1998. Salvador, 1998. v. 2.

(Bahia Azul) e na área educacional (Escola de Qualidade, Aja Bahia, Programa de Aperfeiçoamento de Professores), trabalho e ação social;

b) criação de uma instância transversal de modernização e desenvolvimento da administração pública, a Fundação Luís Eduardo Magalhães (FLEM) pela Lei nº 7.349, de 12 de julho de 1998; com a missão de racionalizar as políticas sociais;

c) estruturação do programa de regularização do fluxo escolar, o Educar para Vencer; na gestão 1999-2002 e criação de programas de cunho não tradicional como o Faz Cidadão (até o final de 2001 sob responsabilidade da Seplantec), direcionado para a formação de capital social e humano nos 100 municípios mais pobres da Bahia, além de programas de habitação e moradia (CONDER).

O fortalecimento financeiro do Estado mostrou-se fundamental para a alavancagem de uma leva de intervenções sociais que resultaram naquela performance dos indicadores sociais delineada anteriormente. Ao contrário das fases previamente descritas da política social baiana, o concurso de fatores como uma filosofia internacional *pro-poor* (favorável aos pobres), a reestruturação financeira e administrativa do Estado baiano e o inexorável processo de municipalização em saúde e em educação (ao lado de novos programas federais e das vinculações orçamentárias) resultaram no desempenho satisfatório dos indicadores sociais e em maior ênfase nas próprias políticas sociais, até a criação da Secretaria de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais (SECOMP) em 2001.

POLÍTICA SOCIAL NA BAHIA DE HOJE – COMBATE À POBREZA E ÀS DESIGUALDADES SOCIAIS

Histórico – Um Órgão de Combate à Pobreza

Em 2001, o mais significativo evento no campo social foi a criação da Secretaria Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais (SECOMP), cujo histórico se recapitulará aqui. Em face do significativo contingente de pobres em território baiano[21], através de iniciativa da Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia do Estado da Bahia (SEPLANTEC), Secretaria da Fazenda (SEFAZ) e Prefeitura de Salvador (PMSSA), foi realizada em meados de outubro de 2001 uma visita à Costa Rica, país que ostenta uma experiência internacionalmente reconhecida na área de programas sociais e focalização destes mesmos programas. Foram verificadas *in loco* várias dessas ações, ***além de estudados sistemas de focalização, racionalização de ações e financiamento de políticas sociais*** como o Sistema de Informação por População Objetivo (SIPO), Sistema de Atendimento à População Beneficiária (SAB) e o fundo que ampara as atividades da área social daquele país (FODESAF).

[21] A estimativa varia a depender do órgão que a calcula. A Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro (Centro de Pesquisas Sociais) afirma que eles são 54,8% da população.

Posteriormente (dezembro/2001), uma missão da Costa Rica participou de uma série de discussões técnicas na Bahia e seminários internos na Secretaria do Planejamento (SEPLANTEC), em que foram apresentados tanto os programas sociais e sistemas de focalização dos pobres inovadores lá desenvolvidos, como também avaliadas as linhas gerais do órgão executivo da área social, o Instituto Misto de Ajuda Social (IMAS), cujo funcionamento é financiado por recursos do FODESAF.

Em dezembro de 2001, foi aprovado pela Assembléia Legislativa da Bahia, o Projeto de Lei que cria a Secretaria para o Combate à Pobreza e Desigualdades Sociais (Lei Estadual 7.988 de 21 de dezembro de 2001), estruturada de forma a possuir uma compleição ágil e otimizada, compreendendo um órgão colegiado (a Câmara Técnica de Gestão de Programas) e órgãos de administração direta como a Diretoria do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza, a Superintendência de Apoio à Inclusão Social e a Superintendência de Articulação e Programas Sociais.

Subsídios para a Criação da SECOMP

Em que grau a SECOMP representa uma inovação em matéria de gestão social e estrutura organizacional? Antes é preciso compará-la com uma amostra de órgãos da área social (com características institucionais que os torne voltados para grupos mais pobres e vulneráveis da sociedade) de outros países e do Brasil. No caso externo, em sua maior parte tratam-se de nações com significativo montante absoluto de pobres e miseráveis, devido a fatores históricos de longo prazo ou conflitos armados, que, como afirmam Dréze e Sen (1989) são determinantes básicos da fome crônica (*famine*) e subnutrição.

Para efeito metodológico, é construída neste artigo uma *matriz de similaridade institucional e pontuação* para avaliação do grau de importância (ou freqüência) de cada um dos traços institucionais marcantes nos modelos analisados (presença de planejamento formal, presença de Conselho deliberativo/Assembléia, existência de sistemas de controle, estrutura regionalizada/descentralizada, ocorrência de uma presidência executiva, execução direta ou indireta de programas e, por fim, o recurso a um fundo específico de financiamento).

Não sendo recomendável emitir juízos de valor preliminares sobre cada um destes itens institucionais, admitiram-se pesos iguais para todos eles. A ausência do atributo é assinalada na matriz exibida no Quadro 1 com valor (pontuação) igual a zero e sua presença a unidade. Na última linha mede-se o grau de abrangência da estrutura organizacional de política social nos países selecionados, enquanto a última coluna nos fornece uma seqüência das características mais freqüentes em um órgão de combate à pobreza. Os gráficos de radar 1 e 2 permitem a visualização (em termos padronizados) da referida importância das características institucionais e dos países.

Quadro 1

Matriz de Similaridade Institucional e Pontuação[22]

Características Institucionais	Países/Brasil(*)							
	Costa Rica	México	Peru	Colômbia	Guatemala	Moçambique	Brasil	Pontos (Linha)
Planejamento (Plano)	1	0	0	0	0	1	1	3
Presença de Conselho/ Assembléia	1	1	0	1	0	0	1	4
Sistemas de Auditoria/ Ouvidoria	1	1	1	1	0	0	1	5
Estrutura Regionalizada/ Descentralizada	1	1	1	1	1	0	0	5
Articulação Interinstitucional	0	0	0	1	1	1	1	4
Presidência Executiva	1	1	1	1	1	0	1	6
Execução Direta de Programas	1	0	0	0	1	0	0	2
Financiamento (Fundo Específico)	1	1	1	0	0	0	0	3
Pontos (Coluna)	7	5	4	5	4	2	5	

Fonte: htttp://www.redsocial.cr; http://www.red.gov.co; http://www.mozambique.mz; http://www.comunidadesolidaria.org.br; http://www.consea.mg.gov.br

* No Brasil, consideram-se conjuntamente as experiências da Comunidade Solidária e Consea.

Figura 1

Ranking do Combate à Pobreza - Países

Fonte: http://www.redsocial.cr; http://www.red.gov.co; http://www.mozambique.mz; http://www.comunidadesolidaria.org.br; http://www.consea.mg.gov.br

[22] Com relação à matriz cabem as seguintes observações:

a) a Costa Rica executa diretamente programas, como a administração das lojas *free-tax*;

b) no Peru a inserção do órgão em um planejamento maior do governo não se evidencia de forma suficientemente clara;

c) as atividades de assessoramento técnico nas áreas financeira, administrativa e computacional ou outras não foram incluídas por estarem presentes em quase todos os países e por seu caráter de apoio.

d) na Colômbia, a articulação interinstitucional se dá, sobretudo, com a sociedade civil e suas universidades. No organograma exibido também é óbvio que o órgão faz apenas seu planejamento interno.

e) não foi incluído no Brasil o chamado Fundo de Combate à Pobreza Nacional, pois este não opera diretamente com um órgão mas financia um conjunto de ações sociais cujo pano de fundo é a erradicação da pobreza.

Figura 2

Características Institucionais

Fonte: http://www.redsocial.cr; http://www.red.gov.co; http://www.mozambique.mz; http://www.comunidadesolidaria.org.br; http://www.consea.mg.gov.br

Os resultados obtidos mostram que as características institucionais presentes com maior freqüência nas instituições analisadas, em escala descendente são:

- existência de uma Presidência Executiva (6)
- estrutura Regionalizada/Descentralizada (5)
- sistemas de Auditoria/Ouvidoria (5)
- presença de um Conselho ou Assembléia (4)
- articulação Interinstitucional (4)
- existência de um Fundo Específico de Financiamento (3)
- elaboração de plano/planejamento (3)
- execução Direta de Programas (2)

Sob outra ótica, os países com o maior leque disponível de alternativas institucionais nos seus órgãos (ou quase órgãos) na área social e da pobreza são:

- Costa Rica (7)
- México, Colômbia, Brasil (5)
- Guatemala e Peru (4)
- Moçambique (2)

Além de atestar a adequação da modelagem de sua estrutura administrativa a padrões vigentes no exterior e no Brasil, a experiência nacional e internacional, em síntese, coaduna-se às seguintes características da nova Secretaria:

a) um modelo de financiamento centrado no "Fundo Estadual de Combate à Pobreza" (FUNCEP), de natureza contábil, cujos recursos devem ser aplicados exclusivamente em despesas finalísticas. Gerido por um "Conselho de Políticas de Inclusão Social", o FUNCEP é composto fundamentalmente pelo produto da arrecadação equivalente a 2% do ICMS sobre produtos específicos (bens suntuários, bebidas, perfumes etc.), contribuições voluntárias de empresas contribuintes do ICMS, auxílios, subvenções e legados de pessoas físicas ou jurídicas, dotações da Lei Orçamentária Anual (LOA) e receitas decorrentes da aplicação de seus próprios recursos;

b) a transversalidade: a Secretaria não executa programas, apoiando, acompanhando e fomentando iniciativas na esfera social;

c) a focalização da pobreza: o órgão assumiu a tarefa de construir um sistema de identificação e acompanhamento dos domicílios pobres;

d) a articulação: o órgão se articula a iniciativas que partem da sociedade civil, potencializando-as e formando capital social;

e) a formulação de um plano de combate à pobreza e às desigualdades sociais, discutido junto à sociedade, com metas quantitativas e qualitativas a serem inseridas no PPA do Estado.

Novos Programas

Os últimos dois anos foram pontuados por outras realizações, de intenso apelo social, direta ou indiretamente vinculadas ao combate à pobreza. Enumeram-se aqui políticas compensatórias (distribuição de refeições na rede popular de restaurantes, continuidade das atividades da rede Cesta do Povo), projetos no campo da Justiça, cidadania e direitos humanos (como o programa Menos Presos, Mais Cidadãos, da SJDH e a abolição do porte de armas de fogo no território baiano), iniciativas novas em assistência social (entendidas *lato sensu* e formalizadas na Rede de Solidariedade e Cidadania da SETRAS-BA) e programas de desenvolvimento local e rural (entre os quais o projeto-piloto do Minha Roça).

Vale ressaltar que algumas das mais importantes políticas compensatórias introduzidas na atual administração foram concretizadas através de parcerias entre o governo do Estado e a Associação das Voluntárias Sociais (um exemplo é o sucesso do restaurante Prato do Povo e o Nossa Sopa), ao passo que outras medidas de cunho social (principalmente na esfera dos Direitos Humanos) e desenvolvimento local envolveram cooperação ativa com o Terceiro Setor.

A construção de parcerias na execução das políticas sociais (relativamente simples na Bahia, que já contava com enorme *background* neste sentido, graças às experiências pioneiras de instituições como a OSID, OAF, Projeto Axé, CEDECA, CVB e inúmeras outras)[23] em tese deve ser consagrada como princípio diretor da atuação da SECOMP, buscando solidificar o conceito de *transversalidade na pauta de atuação dos gestores públicos sociais*.

Com segurança, a política social firma-se paulatinamente como peça indispensável da engrenagem que movimenta as políticas públicas baianas. Seu papel e lugar foram fixados durante o período 1999-2002, quando se manifestou a intenção de fazer com que o sistema de planejamento estadual incorporasse um novo elemento sinalizador da efetividade das políticas: *o Plano Estadual de Combate à Pobreza (PECEP)*[24], que deverá nortear as diretivas setoriais associadas direta ou indiretamente à minimização das carências dos pobres.

Com a estruturação da SECOMP, o estado deu mais um passo no sentido de converter o ataque às condições de pobreza em eixo central de sua atuação, condensando suas medidas em políticas de natureza compensatória, estrutural e apoio a grupos vulneráveis específicos da sociedade. Essas políticas foram arranjadas esquematicamente nos programas apresentados no Quadro seguinte (com dados de fevereiro de 2002, sujeitos a alterações).

Quadro 2

Programas Orçados de Combate à Pobreza

Programas	R$	% Total
Recursos Administrativos	4.118.000,00	3,29
TOTAL (a)	4.118.000,00	3,29
Recursos para o Combate à Pobreza		
Fomento e Acesso aos Meios de Produção e Renda	47.800.000,00	38,23
Melhoria Nutricional das Populações Pobres	10.072.000,00	8,06
Melhoria das Condições de Habitabilidade para as Populações Assistidas	24.513.000,00	19,61
Fortalecimento do Núcleo Familiar de Combate à Pobreza	2.500.000,00	2,00
Apoio Institucional a Programas de Combate à Pobreza	28.530.000,00	22,82
Elaboração e Gerenciamento do PECEP	832.000,00	0,67
Desenvolvimento da Base de Informação sobre Pobreza e Desigualdades Sociais	3.468.000,00	2,77
Apoio ao Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável (Faz Cidadão)	2.810.000,00	2,25
Apoio Técnico ao Projeto Alvorada	375.000,00	0,30
TOTAL (b)	120.900.000,00	96,71
TOTAL (a + b)*	125.018.000,00	100,00

Fonte: Decreto Financeiro nº 11, 22 de fevereiro de 2002.
(*) Total da Fonte Interna, equivalente aos recursos estimados do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (FUNCEP).

[23] Esse é um lado da questão que mereceria, em si, atenção mais detida no futuro.

[24] Sua elaboração está em curso, no âmbito da SECOMP, compreendendo rodadas técnicas, restritas ao pessoal do Estado e seminários, em uma segunda etapa, articulados com a sociedade civil.

Sintetizando-se, da não-inclusão da agenda social nas políticas públicas (um processo que percorre as décadas de 1950, 60 e 70, tônica do "desenvolvimentismo" brasileiro[25]) atingiu-se uma fase de fragmentação e dispersão de objetivos da política que se estende até meados dos anos 1980. Esta segunda fase se caracterizou pelo clamor por maiores investimentos setoriais em educação, saúde e infra-estrutura de saneamento, porém sem uma visão global estruturada. Trata-se de um período caracterizado por alta indefinição no campo do planejamento estadual, abalado inclusive por mudanças no terreno político na segunda metade dos anos 1980, que afetaram os métodos e o objeto das políticas públicas.

Figura 3

Já nos anos 1990, provavelmente em função da nova orientação de instituições como o Banco Mundial, o combate à pobreza em sua multidimensionalidade (redistribuição de ativos físicos e financeiros, programas de desenvolvimento local sustentável DLIS) alça-se a fulcro da ação pública. As experiências dos anos 1990 em combate à pobreza redundaram na constituição, em 2001, da nova Secretaria de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais (SECOMP), que se ocuparia de racionalizar a implementação dos programas estaduais de combate à pobreza, sendo um órgão "transversal", não executor, do poder público.

Novos Vetores da Política Social

Recentemente as manchetes dos jornais declaravam em alto e bom som que a *política de segurança da Bahia será modelo para o país* [26]. Esta foi uma afirmação do jurista Miguel Reale Júnior, Ministro da Justiça, em visita recente a Salvador. A vinda da autoridade do Governo Federal, aliás, coincidia com a criação do Programa de reinserção social dos egressos do sistema prisional, o Liberdade e Cidadania (Decreto nº 8.268 de 11 de junho de 2002).

O Liberdade e Cidadania, de acordo com os termos do artigo 1º deste Decreto, tem

> [...] o objetivo de promover, facilitar e incentivar o acesso dos egressos do sistema prisional no seio social e no mercado de trabalho, por meio da concessão de subsídios pecuniários e de ações sócio-educativas voltadas para a capacitação, resgate da

[25] IANNI, Otávio. Estado e Planejamento Econômico no Brasil. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

[26] *Correio da Bahia*, 12 de junho de 2002.

auto-estima e valorização da cidadania, contribuindo para a redução dos índices de violência e reincidência criminal,

sendo executado pela Secretaria da Justiça e Direitos Humanos.

A natureza desse novo programa, por si só, dá o tom dos novos programas sociais da Bahia: *o imperativo dos direitos humanos e a conquista da cidadania*. Essa asserção fica clara se considerarmos a maneira como os programas e projetos sociais têm evoluído concretamente nos últimos dois anos (Quadro 3).

Quadro 3

Projetos e Programas Sociais 2001/2002

PROGRAMA/PROJETO	AGENTE	MODALIDADE
Ação Social das Empresas	SEPLANTEC	Responsabilidade Social (política em discussão)
Agenda Social para a Juventude	SEPLANTEC/FLEM/ UNESCO/SECOMP/ Sociedade Civil	Jovem (âmbito político, em discussão)
Agente Jovem (1)	GE/GF	Jovem
Bahia Solidária	SECOMP	Redes de Solidariedade (a ser lançado)
Comunidade Ativa (2)	GF/SECOMP	Desenvolvimento Local
Cotas para Indivíduos Negros nas Universidades Estaduais	GE	Políticas antidiscriminatórias
CREDIBAHIA (3)	DESENBAHIA	Microcrédito
Desenvolvimento Sustentável de Comunidades (4)	SECOMP	Desenvolvimento Local
Faz Universitário	SEFAZ	Responsabilidade Social
Menos Presos, Mais Cidadãos	SJDH	Direitos Humanos
Minha Roça (5)	SECOMP/CDA	Desenvolvimento Rural/Regularização Fundiária
Moradia e Cidadania	CONDER/SECOMP	Moradia Provisória e Capacitação para construção da casa própria
Plano Emergencial para Moradores de Rua	SECOMP	Marginalizados
Plano Estadual de Enfrentamento da Violência Sexual contra a Criança e o Adolescente	SETRAS/CEDECA	Segurança/jovem
Plano Estadual de Fortalecimento da População Afro-Descendente	SJDH	Direitos Humanos (em elaboração)
Prosperar	SETRAS	Trabalho Infantil
Rede de Solidariedade e Cidadania	SETRAS	Rede de seguridade social (com portal internet)
Suspensão Porte de Armas	Decreto Estadual	Segurança

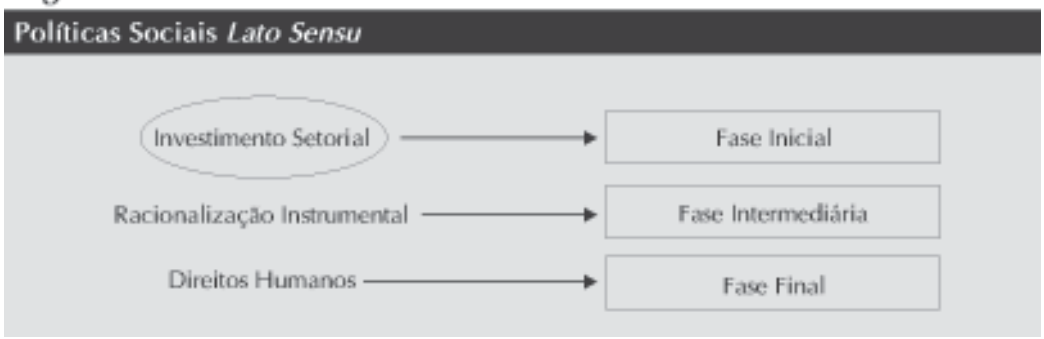
Fonte: Pesquisa em jornais, 2001/2002.
Notas:
(1) Público-alvo formado por jovens egressos do Bolsa-Escola.
(2) Programa do Governo Federal sucessor do Comunidade Solidária, que opera junto ao governo Estadual
(3) O CREDIBAHIA não vem a ser um programa de microcrédito nos moldes clássicos (empréstimos a indivíduos pobres, com critérios de seleção generosos) mas destina recursos prioritariamente a pequenos e médios empreendimentos. Não deixa de lado sua natureza social, obviamente.
(4) Comunidades de marisqueiras, pescadores, microssetores produtivos em geral.
(5) Programa criado em parceria entre a SECOMP e CDA-SEAGRI que amplia o escopo do programa de regularização fundiária "Cédula da Terra".

Graças, em parte, à inovação representada pela Secretaria de Combate à Pobreza, surgiram este ano programas como o Minha Roça e projetos para a melhoria das condições de vida dos moradores de rua e o desenvolvimento de comunidades produtoras. Ao mesmo tempo, cresceram em número iniciativas de fortalecimento dos direitos humanos (como o programa Menos Presos, Mais Cidadãos), atenção à juventude, erradicação do trabalho infantil (em parceria com o Governo Federal, através do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil), redução da violência urbana (mais precisamente, aquela que atinge o indivíduo jovem) e combate à discriminação racial (sistemática de cotas).

O *primado da cidadania*, como conceito maior, associado à promoção da dignidade humana, é a chave para a *política social em sentido amplo*. Na Figura 4, percebe-se que a intervenção pública, em um primeiro momento, limitava-se a investimentos setoriais, em educação, saúde ou outras áreas. Não havia parâmetros estratégicos a nortear a ação governamental.

Em um segundo momento, buscou-se aportar racionalidade instrumental à política social, em tese, mediante a criação de uma instância específica de combate à pobreza (a SECOMP). Como se argumentou anteriormente, o processo de integração intra-setorial das políticas sociais (no âmbito das áreas afins do governo) avançou, mas o mesmo não se pode dizer da coordenação/integração intersetorial, em especial com os sistemas de planejamento e fazendário do Estado.

Figura 4



A assim chamada fase de "racionalização instrumental", segue a etapa da promoção dos direitos humanos, espelhada em alguns dos programas do Quadro 3. Até o momento, seus aspectos chave são a *segurança, promoção da cidadania e atenção seletiva a grupos em situação de risco social* (como os jovens, adolescentes e crianças) e sujeitos a discriminação (como os negros). Não é possível assegurar que sofram futuramente modificações qualitativas, mas as bases de uma nova política social encontravam-se fundadas agora, de qualquer modo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAHIA. Governo do Estado. *Bahia de todos os tempos – plano plurianual 2000-2003*. Salvador, 2000.

_____. *Bahia – reconstrução e integração dinâmica*. Salvador, 1991.

_____. *Relatório de atividades 1998*. Salvador, 1998. v. 2.

_____. *PLANDEB – Plano de desenvolvimento da Bahia 1960-1963*. Salvador, 1963.

BAHIA. Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia. *Plano Estadual de Combate à Pobreza – versão preliminar*. Salvador: SEPLANTEC/CPS/SPE, 2002. (mimeo.).

BAPTISTA, Creomar. *Bahia – pobreza e renda nos anos 90*. Salvador: SEPLANTEC, 2001. (Série Políticas Públicas, 3).

BARROS, Maria Elisabeth; PIOLA, Sérgio Francisco; VIANNA, Solon Magalhães. *Política de saúde no Brasil:* diagnóstico e perspectivas. Rio de Janeiro: IPEA, 1996. 123 p. (Texto para discussão, 401).

BRASIL. Presidência da República. *Plano trienal de desenvolvimento econômico e social*. 1963-1965. Brasília, 1962.

IBGE. *CENSO 2000*. Rio de Janeiro: 2001.

CENTRO DE PROJETOS E ESTUDOS (CENPES). *Texto para Discussão*. Salvador, 1987 (mimeo).

COSTA, Lucival (Org.). *Políticas Públicas Baianas – Análises e Perspectivas*. Salvador: Universitária Americana, 1991.

DRÉZE, Jean; SEN, Amartya. *Hunger and public action*. New York: Oxford University Press; Clarendon Press, 1989.

FUNDAÇÃO CPE.(BA). *A Bahia na década de 90 – temas estratégicos*. Salvador: CPE, 1989.

GOVERNO DA BAHIA. *Relatório de atividades 1998*. Salvador, 1998. v. 2

IANNI, Octavio. *Estado e capitalismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.

_____. *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

KLIKSBERG, Bernardo. *Repensando o Estado para o desenvolvimento social – superando dogmas e convencionalismos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Cortez, 1998.

MASCARENHAS, Albérico M. A atividade de fomento na Bahia: uma retrospectiva dos últimos 50 anos. In: CORECON-Ba. *Reflexões de economistas baianos*. Salvador: CORECON-Ba., 2001. p.62-77

MENEZES, Vladson. Evolução e alternativas de inserção industrial: uma proposta para a Bahia. In: CORECON-BA. *Reflexões de economistas baianos*. Salvador: CORECON-Ba., 2001. p.111-141.

RIBEIRO, Sônia Pereira. *Bahia – indicadores sociais em transição*. Salvador: Seplantec/ SPE, 2001. (Série Políticas Públicas).

SOUTO, Paulo. *Recursos Vinculados: a Institucionalização do Déficit*. Gazeta Mercantil, p. A-3, 18/02/2000.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Descentralização das políticas sociais de educação e saúde em municípios baianos:* uma análise do processo na década de 90. Salvador: SEI, 2001. 91 p. (Série Estudos e Pesquisas, 55).

_____. *Bahia 2000*. Salvador: SEI, 1999.

VIEIRA, Evaldo. *Estado e miséria social no Brasil*. 4ª.ed. São Paulo: Cortez, 1995.

WORLD BANK. *Poverty reduction and the World Bank – progress and challenges in the 1990´s.* Washington D.C., 1996.

DESENVOLVIMENTO LOCAL SUSTENTÁVEL E COMBATE À POBREZA

*ELISA PELLEGRINI**
*JESÚS ENRIQUE TINOCO GÓMEZ***
*SOANE MATOS****
*CARINA MASCARENHAS*****
*LARA MATOS******
*PEDRO ROCHA*******

O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Sustentável – Rio+10 – de Joanesburgo teve um final tumultuado e, segundo os noticiários da imprensa mundial, não atingiu seu objetivo de garantir a preservação do meio ambiente. O representante da delegação brasileira, numa entrevista, esclarece: a reunião foi para tratar do desenvolvimento sustentável, não exclusivamente do meio ambiente. Pode-se ver que o desenvolvimento sustentável está na pauta do dia em nível mundial, que é um tema controverso e que a desinformação integra essas contradições.

Esses desencontros conceituais e práticos remontam à origem mesma do conceito de desenvolvimento e sua evolução histórica. O conceito contemporâneo de desenvolvimento foi gerado no final da II Guerra Mundial. Concluídas as ações bélicas e assinados os tratados, a humanidade devia encarar a reconstrução em escala mundial, mas as propostas para essa finalidade, em termos conceituais, nem sempre foram coincidentes e, ao mesmo tempo, as condições para efetivar as idéias em jogo também foram diferentes para os diversos atores da crise mundial.

De um lado, os líderes dos países vencedores explicitaram suas estratégias nas Conferências de Yalta e Postdam, associando o conceito de desenvolvimento ao crescimento econômico; de outro lado, pensadores e políticos dos países em torno dos Balcãs, Iugoslávia, Polônia, Romênia, integrantes da resistência francesa e italiana, e outros, sem acesso aos fóruns oficiais, propuseram um conceito diferente de desenvolvimento, vinculado à felicidade humana, na linha do que Bertrand Russel já enunciava em 1932:

> Pensamos demais na produção e não o bastante no consumo. Um dos resultados é que acabamos dando muito pouca importância à fruição e à simples felicidade e não julgamos a produção pela felicidade que ela proporciona (*apud* SACHS, 1986).

* Elisa Pellegrini é geográfa; Superintendente de Articulação e Programas Especiais - SPE/SECOMP.
** Jesús Enrique Tinoco é engenheiro; Consultor - IICA.
*** Soane Matos é pedagoga; Coordenadora de Apoio à Mobilização Comunitária - SPE/SECOMP.
**** Carina Mscarenhas é administradora; Gestora Regional do Programa FAZ CIDADÃO - SPE/SECOMP.
***** Lara Matos é advogoda; Gestora Governamental - SPE/SECOMP.
****** Pedro Rocha é administrador; Gestor Governamental - SPE/SECOMP.

O conceito de sustentabilidade ligado à preservação do meio ambiente é uma idéia recente, visto que, nos países desenvolvidos, o ambientalismo só tomou corpo a partir da década de 1960. Um grupo de especialistas vinculado à Organização das Nações Unidas, que ficou conhecido como o Clube de Roma, na década de 1960, a partir do estudo *Limites do Crescimento* é quem lança a primeira idéia orgânica de incluir a variável ecológica no conceito de desenvolvimento. Em 1972, na Carta de Roma, é lançado o termo ecodesenvolvimento para designar o resumo conceitual que integra os critérios da equidade social, da prudência ecológica e da viabilidade econômica (SACHS, 2000).

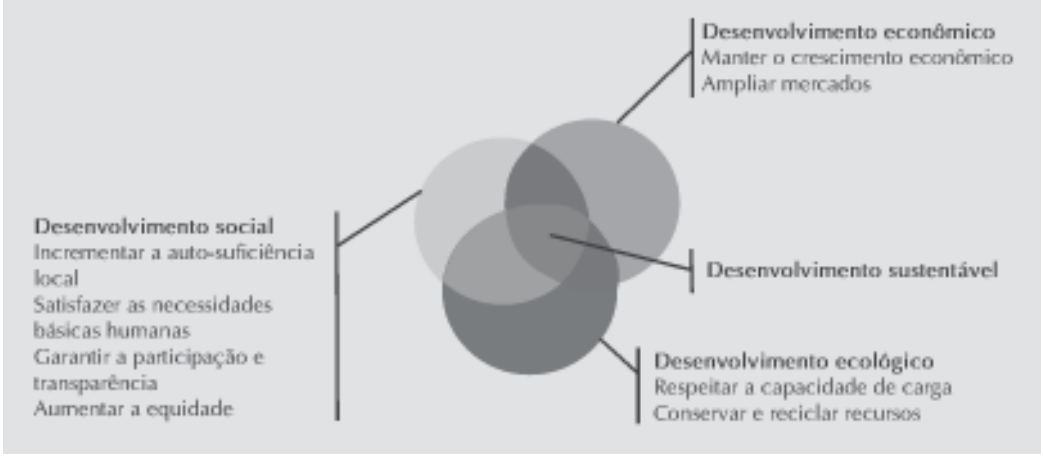
O conceito vem se desenvolvendo em escala mundial – globalizado - ininterruptamente, sendo que teve sua confirmação como estratégia na Conferência de Rio do Janeiro, a ECO-Rio, 1992. Nesse evento, a definição apresentada pela Comissão Brundtland – Grupo designado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA, em 1986, foi: "Desenvolvimento Sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem suas próprias necessidades", formulação que se constitui no eixo referencial para sua permanente construção.

Nessa lógica nova, produto de uma construção histórica ainda em andamento, a melhoria da qualidade da vida das pessoas não é conseqüência direta do crescimento econômico, e sim um requisito para esse crescimento.

As contradições teóricas e práticas, portanto, são previsíveis, a exemplo da expansão do mercado e dos ganhos privados, que entram em conflito com a preservação dos recursos naturais, ou, ainda, no caso dos tratados de livre comércio, conflitando com a auto-suficiência na satisfação das necessidades básicas das comunidades. De maneira resumida, o desenvolvimento sustentável procura estabelecer o equilíbrio dinâmico entre essas três lógicas, como se mostra no Gráfico 1.

Gráfico 1

O Desenvolvimento Sustentável



O fato de o desenvolvimento sustentável continuar sendo um conceito em construção e envolver a totalidade da sua compreensão teórica, técnica e política, faz com que continuem na pauta do debate questões como: o que é prioridade, a eficácia no uso dos recursos naturais ou o combate à pobreza, (LUCENA, 2000), se é possível desenvolvimento sem crescimento, e assim por diante.

A proposta de desenvolvimento sustentável chega à esfera do local e ganha organicidade na ECO-Rio, 1992, através da Agenda 21. Nessa proposta, o primeiro tema em debate foi a respeito do conceito de LOCAL, que poderia ser uma microrregião, uma bacia ou uma comunidade. Em todos os casos, supõe-se a existência de um conjunto de elementos interligados, formando um todo específico, dentre os quais têm destaque os elementos *território* e *população,* sendo que a rede de inter-relações ecológica, econômica, cultural e social gera uma identidade entre ambos.

O ordenamento territorial é um aspecto fundamental para a abordagem do desenvolvimento sustentável. Mas é no local que é possível diferenciar renda real de renda média; é no local que se explicitam áreas deprimidas, áreas avançadas, potencialidades internas não-aproveitadas, problemas concretos que se podem traduzir em tragédias humanas específicas. Ou seja, não se pode prescindir –¾quando se trata do desenvolvimento sustentável e, particularmente, da sua dimensão local –¾de raciocinar dentro da realidade territorial.

A experiência recente aponta para associar a escolha do LOCAL com região agroclimática, tendo em vista que o desenvolvimento da agricultura é um dos eixos básicos do desenvolvimento sustentável. Ao procurar resultados positivos tanto para o social quanto para o econômico e o ecológico, coloca-se na pauta o modelo atual agrícola de exploração baseado na especialização simplificadora do ecossistema, mediante a monocultura, em contraposição a uma agricultura baseada na adaptação do ecossistema natural às necessidades da população. Essa abordagem resgata integralmente o valor da agricultura para a sustentabilidade do desenvolvimento, não apenas como processo produtivo, mas como fator de geração de mercado interno para serviços e produtos industriais, bem como gerador de inclusão social.

O círculo se completa com a integração das estratégias locais em níveis crescentes: regional, nacional e, por esse caminho, internacional e global. Essa integração não pode ser um somatório mecânico das estratégias locais, mas uma integração sistêmica que leve em consideração toda a rede de inter-relações que existe nesse processo.

DESENVOLVIMENTO E CRESCIMENTO NO BRASIL

O Brasil, naturalmente, está imerso nesse debate mundial. De fato, a idéia de desenvolvimento associada a crescimento econômico tem sido o eixo dominante das políticas gerais do país. Os resultados mostram que o Brasil

cresceu, mas pode se considerar desenvolvido? Não necessariamente, como opina Roberto Messias em recente entrevista à revista *Isto é* (25/set.02), quando indagado sobre a viabilidade de unir progresso com preservação: "... o crescimento pode ser perverso, injusto, desequilibrado".

O Brasil é um país que, comparado com outros no âmbito mundial, teve desempenhos extraordinários de crescimento econômico, que o colocam entre os países de renda média alta, segundo análises feitas pelo Banco Mundial. Esse organismo internacional analisa o PIB per capita de 210 países, agrupando-os como mostra a Tabela 1, a seguir:

Tabela 1

Banco Mundial: PIB *per capita*, por grupos de países – 1998

(Em dólares de 1998)

Grupos de países	Intervalo do PIB per capita	PIB real per capita médio	Número de países
Países de renda baixa	0 - 760	520	62
Países de renda média baixa	761 - 3.030	1.710	58
Países de renda média alta	3.031 - 9.360	4.860	37
Países de renda alta	> 9.360	25.210	53
Total	–	–	210

Fonte: Banco Mundial, 2001

O PIB real médio per capita do Brasil no ano 1998 foi de US$ 4570, isto é, está entre os países de renda média alta. Segundo a mesma fonte, apenas 71 países possuem renda per capita maior que a do Brasil.

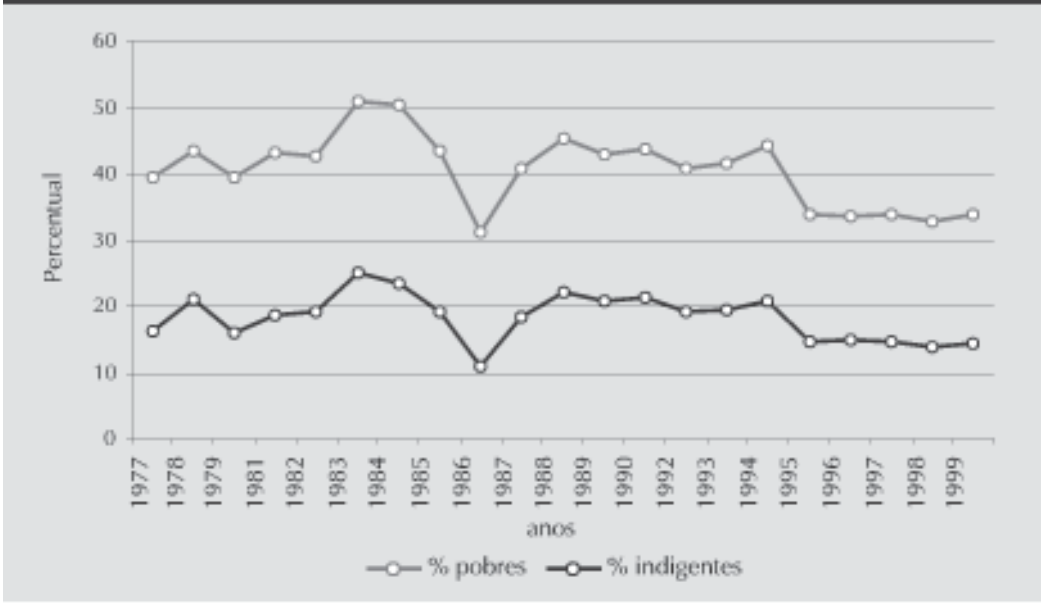
Isto é resultado, entre outros, do crescimento continuado da economia do país, medido pelo índice do Produto Interno Bruto (PIB), que de 1970 a 2000, segundo o IBGE, se multiplicou quatro vezes, em que pesem os períodos de estagnação econômica e de crises políticas.

Entretanto, nesse mesmo período em que o país se apresentou, no contexto internacional, como de renda média alta, também o fez como um país com muitos pobres.

Para explicar essa afirmação é necessário estabelecer o que se entende por pobre ou, melhor, por linha de pobreza. Um consenso partilhado por vários organismos internacionais, a exemplo do Banco Mundial, ONU, CEPAL, estabelece uma primeira referência na linha de indigência definida pelo montante que uma pessoa precisa para se alimentar e, a seguir, a linha de pobreza que se refere ao montante que uma pessoa precisa para se alimentar e ainda satisfazer outras necessidades básicas. Aplicando esse acordo conceptual a estatísticas confiáveis, mostra-se, no Gráfico 2, a evolução do Brasil entre 1977 e 1999.

Gráfico 2

Brasil: Proporção de pobres e indigentes
1977-1999



Fonte: IPEA, com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) do IBGE, 1977-1999.
Obs: Os dados referentes a 1980 e 1991 não constam no documento do IPEA.

Comparar a evolução da proporção de pobres e de indigentes com os fatos econômicos e políticos do país no mesmo período, é extremamente ilustrativo. Por exemplo, a queda mais acentuada dessas proporções ocorre sob efeito do Plano Cruzado, para logo subir até receber os efeitos do Plano Real. Pode-se inferir que as medidas macroeconômicas, principalmente o controle da inflação, têm efeitos salutares na diminuição da pobreza, até um limite após o qual sua eficácia é mediatizada por outros fatores.

Com efeito, o Plano Cruzado teve impacto significativo no controle da inflação, mas não teve sustentabilidade. O Plano Real, que também baixou a inflação, conseguiu manter esse controle por mais tempo. Em ambas as situações, a proporção de pobres e indigentes diminuiu, não conseguindo, entretanto, baixar essa proporção a menos de 30%, no primeiro caso, e de 11%, no segundo caso. Que desenvolvimento é este?

Se o crescimento econômico e o controle dos fatores macroeconômicos como a inflação, a balança de pagamentos ou o superávit primário já esgotaram seu potencial para diminuir a pobreza, é válida a apreciação de Joseph Stiglitz (2002), economista laureado com o Prêmio Nobel de Economia: "Na América Latina, o crescimento não foi acompanhado pela diminuição da miséria. Ao contrário, a miséria até mesmo aumentou…".

Esses fatos colocam em xeque, dramaticamente, o conceito de crescimento como sinônimo de desenvolvimento.

De outro lado, pensar o desenvolvimento como a procura da felicidade da humanidade atual, resguardando a da humanidade futura, também é uma tese reconhecida, em nível mundial, comprovada pela outorga do Prêmio

Nobel de Economia de 1998 ao indiano Amartya Sen, que aborda, precisamente, a relação entre valor ético e pensamento econômico.

Outra manifestação relevante é a formulação, com base no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), e sua aceitação pela comunidade internacional. Esse índice é a síntese de três dimensões: longevidade, educação e renda.

A primeira é medida pela expectativa de vida da população; a segunda é uma combinação da taxa de matrícula bruta nos três níveis de ensino com a taxa de alfabetização de adultos; e a terceira é obtida a partir do Produto Interno Bruto-PIB per capita, medido em dólar Paridade de Poder de Compra em US$ (PPC), calculado pelo Banco Mundial.

Nessa lógica, o Brasil está entre os países com desenvolvimento humano médio (com índice entre 0,500 e 0,799), como pode-se observar na Tabela 2, a seguir.

Tabela 2

Brasil: Indicadores de Desenvolvimento Humano 2001 e 2002

INDICADOR	RDH 2001 (ano-base 1999)	RDH 2002 (ano-base 2000)
Posição no *ranking*	69	67
IDH - Total	0,750	0,757
IDH - Educação	0,830	0,830
IDH - Longevidade	0,710	0,710
IDH - Renda	0,710	0,720
Expectativa de vida	67,5	67,7
Adultos alfabetizados	84,9%	85,2%
Taxa de matricula	80% (referente a 1999)	80% (referente a 1999)
PIB per capita (US$ PPP)	7.037	7.625

Fonte: PNUD. Relatório de Desenvolvimento Humano 2001 e 2002

Segundo a mesma fonte, o que melhorou o IDH brasileiro entre 1999 e 2000 foi o crescimento da renda per capita, que se coloca como a 60ª maior do mundo e que coexiste com baixas taxas de alfabetização e expectativa de vida mais curta que países com renda equivalente. Ou seja, os fatos mostram que o crescimento econômico não é condição para o desenvolvimento humano e, mais grave ainda, impede o pleno aproveitamento do potencial humano, desperdiçado de forma irrecuperável, tendo em vista que não é possível estocar ou fazer poupança de vidas humanas.

Efetivamente, na longevidade a situação é menos abonadora: o Brasil ocupa a posição 103ª, menor que a de países com a metade da sua renda per capita, para o que influem a taxa de mortalidade infantil e as mortes violentas, principalmente por homicídio (PNUD, 2001). Na dimensão Educação o país ocupa a 83ª colocação em função, essencialmente, do seu alto estoque de analfabetos.

Mesmo assim, afirma o PNUD, o Brasil vem conseguindo uma melhoria de seu IDH superior à média latino-americana, desde 1980.

O CASO DA BAHIA: A ESTRATÉGIA FAZ CIDADÃO

A inserção do Estado da Bahia nesse panorama nacional pode ser delineada com a proporção de pobres que possui, como se mostra no Gráfico 3.

Levando essa proporção a dados absolutos, verifica-se que 58% de pobres representa aproximadamente 7 milhões e 200 mil habitantes. Essa é uma aproximação concreta ao desafio que a Bahia enfrenta para alcançar seu desenvolvimento sustentável.

Nesse contexto, em 1999, o Governo do Estado da Bahia criou o Programa Faz Cidadão, vinculado à Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia (Seplantec), mediante Decreto n. 7.697 de 08 de novembro de 1999, cuja finalidade é: "Promover, prioritariamente, a melhoria das condições de vida e a criação de oportunidades de ocupação e renda à população dos 100 municípios com menor índice de desenvolvimento do Estado". Estabelece, ainda, por esse decreto, que:

> Constituem estratégias do Faz Cidadão a parceria com a sociedade civil, a articulação intra e intergovernamental e a convergência de ações, com vistas ao surgimento de comunidades mais sustentáveis, capazes de suprir suas necessidades imediatas, bem como descobrir ou despertar suas vocações, desenvolver suas potencialidades específicas e fomentar o intercâmbio externo, aproveitando sua vocação.

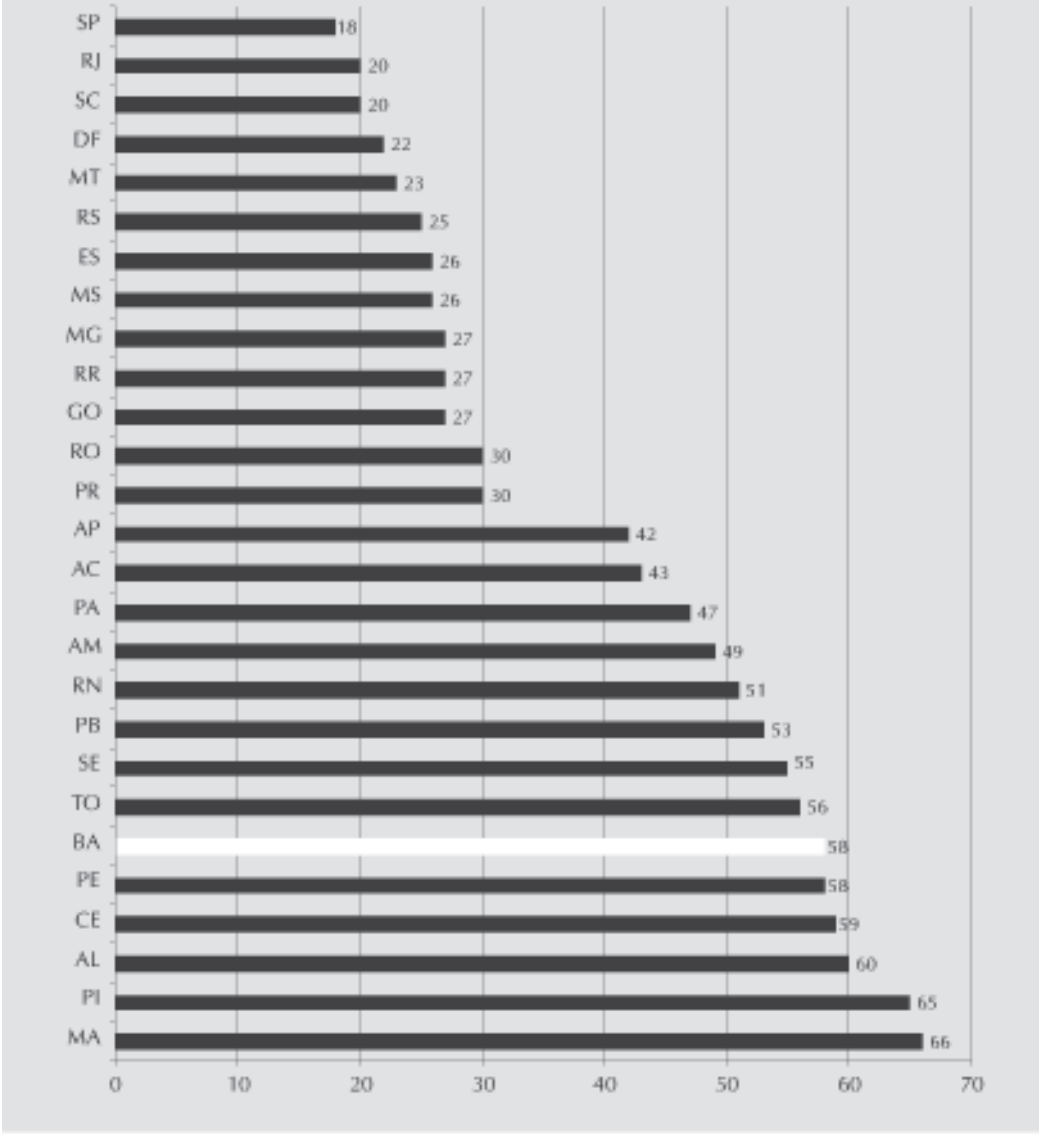
O Programa Faz Cidadão, na realidade, é uma estratégia, tendo em vista que não representa uma rubrica orçamentária e privilegia ações de articulação e coordenação; é o veículo com o qual a Bahia entra no debate prático acima delineado. Essa característica central do Faz Cidadão é mantida quando, em 21 de dezembro de 2001, ao ser criada a Secretaria de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais (SECOMP), pela Lei n. 7.988, ficam sob sua competência e coordenação esse Programa e o Projeto Alvorada, de origem federal.

A primeira questão que a experiência do Faz Cidadão coloca em debate é a escolha da unidade de trabalho: o município. Essa é uma escolha prática, baseada numa estrutura político-administrativa na qual se materializa a identidade entre população e território e, ainda, onde a população pode ser compreendida, simultaneamente, na sua diversidade e na sua especificidade, diferindo assim, de uma simples categoria estatística. O brasileiro médio, uma abstração estatística, útil e pertinente para análises macroeconômicas, é porém insuficiente para identificar e combater as causas das desigualdades que sustentam as situações de pobreza e subdesenvolvimento, o que respalda a opção.

A escolha mostra-se pertinente, pois, sendo os municípios selecionados marcadamente rurais, a agricultura familiar se apresenta com todos os seus problemas e potencialidades reais. A exemplo de situações em que o ingres-

Gráfico 3

Brasil: Proporção de pobres por UF
1999



Fonte: IPEA, com base na PNAD, IBGE, 1999.

so obtido por aposentadoria de algum membro da família, é componente significativo da renda familiar, quando não o mais importante; ou em que o acesso à terra e à água condicionam as possibilidades da família de melhorar suas condições de vida de maneira autônoma. Em resumo, é no município onde se evidencia com clareza, para todos os envolvidos, população e autoridades, seu papel de protagonista direto do processo de desenvolvimento sustentável.

Assim, essa estratégia leva o município a converter-se no cenário maior do processo de gestão do seu desenvolvimento, através da instituição Fórum Municipal de Desenvolvimento Sustentável, que passa a ser o palco onde se movem os atores desse processo: sociedade civil e sociedade política através de seus representantes.

O Fórum é, ou deve ser, um espaço institucional no qual a sociedade civil e a política do município negociam, cooperam, coordenam e articulam, primeiramente no âmbito interno e depois, com base nos seus acordos, com órgãos e instituições externos ao município. O processo deflagrado nesse sentido tem colocado todos os atores que ocupam esse cenário frente ao desafio de uma aprendizagem desafiadora, nem sempre simples ou fácil.

O funcionamento dos Fóruns trouxe à tona a necessidade do município de ter estratégias com continuidade, o que só é possível se existir comprometimento solidário dos gestores públicos e da sociedade civil. O comprometimento desta última é mais eficaz quando grupos ou segmentos específicos assumem compromissos efetivos, ou seja, quando a gestão das ações para o desenvolvimento é descentralizada dentro do município, nas comunidades ou por grupos de atividades econômicas ou de caráter cultural.

Ficou demonstrada a necessidade do aprimoramento da articulação dos agentes externos, particularmente os órgãos públicos estaduais e federais, para atender e/ou apoiar esses processos locais. Enquanto o debate prático continua em andamento, as ações executadas pelos órgãos públicos, principalmente os estaduais, têm contribuído para melhorar a prestação de serviços de educação, de saúde, e saneamento básico, coerente com a proposta de melhorar as condições de vida como condição para encarar o crescimento.

A sustentabilidade social implica na satisfação das necessidades materiais da população do município, mas é preciso satisfazer as suas aspirações não-materiais. Para essa finalidade, um foco está no atendimento aos Direitos dos cidadãos, outro no estímulo a geração de renda e, um terceiro, na criação de condições que facilitem reduzir as desigualdades econômicas.

Nesse sentido, identificou-se no universo dos municípios de abrangência do Programa aqueles que poderiam sustentar ações imediatas de promoção nas suas atividades econômicas, que concorressem para melhoria da renda e contassem com a efetiva participação dos atores locais. O importante é que essas ações incorporem os atores locais ao processo, até as esferas de comunidade e localidade, bem como permitam mobilizar a ação de parceiros como EBDA e SEBRAE, que formam parte da rede de integração do Faz Cidadão.

Nessa ação, o objetivo central é a melhoria da qualidade de vida das famílias específicas, enquanto grupo comunitário definido, e não apenas a atividade econômica. Por exemplo: o apoio não é à caprinocultura e sim às famílias de uma comunidade concreta, para as quais a caprinocultura é uma atividade econômica predominante, associada a outras de menor significação relativa.

Essa abordagem tem permitido identificar grande parte das necessidades específicas de capacitação dos grupos humanos envolvidos em cada projeto, evidenciando que qualquer estratégia econômica em termos de grupo hu-

mano não apenas requer equipamentos ou crédito, mas que deve incluir necessariamente o ataque de um conjunto de fatores como tecnologia, organização e relacionamento com o mercado, de maneira simultânea, sob risco de que se torne inócuo o apoio fornecido.

Esse caminho apontou o reconhecimento da cultura local e sua importância para o desenvolvimento. No caso dos municípios da área de competência do Faz Cidadão, é possível identificar esses elementos culturais vinculados às suas estratégias de desenvolvimento, a exemplo dos municípios com vocação para a caprinocultura, dentre os quais os ribeirinhos, que têm estilos tecnológicos e culturais diferenciados daqueles sem acesso ao rio, mesmo quando são vizinhos; ou os municípios inseridos na cultura do cacau, cuja forma de abordar a vida é diferente daquela dos sertanejos, entre os quais predomina a bovinocultura.

A cultura, baseada na história de cada município ou região, nas suas tradições, na sua arte, constitui elemento vital não apenas para alicerçar alternativas econômicas mas, essencialmente, para a afirmação da identidade local, mesmo recebendo a influência dos processos globalizados. Assim, o artesanato pode contribuir para a formação da renda familiar, chegando, em alguns casos como Maragogipinho, a ter gravitação importante nessa renda; porém, seu principal valor é a manutenção da cultura local, espécie de carteira de identidade. As necessidades básicas são, portanto, mais do que necessidades materiais elementares, possuem componentes imateriais tão importantes quanto aqueles.

CONCLUSÃO

A experiência desses três anos do Faz Cidadão tem possibilitado identificar a necessidade de ampliar o espaço municipal numa perspectiva regional, tendo em vista que muitas das propostas econômicas, técnicas, naturais ou culturais não têm escala de viabilidade no âmbito municipal. A exemplo dos municípios com vocação para a cana-de-açúcar, que precisam de escala comercial para seus produtos; dos municípios ribeirinhos do rio São Francisco, que só poderão encarar o resgate da sua bacia se articulados regionalmente; dos municípios inseridos na região cacaueira, cujas condicionantes ecológicas, técnicas e econômicas requerem uma abordagem regional, e assim por diante.

A perspectiva é, portanto, promover a integração em nível regional a partir da consolidação das unidades municipais. Ou seja, a questão territorial volta à tona, mas num nível de qualificação e viabilidade fundamentado na experiência, que aponta alguns critérios para essa regionalização: a agricultura continua sendo um componente fundamental para o desenvolvimento sustentável, tendo em vista que a maioria dos municípios do Estado da Bahia é essencialmente rural ¾ embora existam outros fatores importantes. Portanto, é com relação à agricultura que se apresenta o desafio de obter resultados positivos. Nessa linha de pensamento, segundo a experiência do Faz

Cidadão, a viabilidade econômica, social e ecológica só existe em situações concretas de tecnologia, preços, oferta agroecológica, políticas públicas municipais, estaduais e federais.

Para a agricultura, mas não apenas para ela, é indispensável manter ligadas a base tecnológica e a base social. Não é possível pensar em um projeto sem dono; assim, a busca de soluções para o aproveitamento do ecossistema, com resultados econômicos positivos requer comprometimento do grupo humano diretamente afetado, para colocar na base seu próprio conhecimento, debatê-lo com seus possíveis assessores e assumir conscientemente o processo; de outra maneira, o projeto tem sua duração dependente da assessoria externa.

Pode-se falar, portanto, de sistemas sociotecnológicos, específicos para cada realidade local, em que a agricultura familiar não apenas garante a produtividade econômica, necessária para a melhoria da qualidade de vida dos seus integrantes, como também a conservação dos sistemas ecológico e cultural de base, o que é importante para aquela melhoria. Nesse tipo de abordagem, a agricultura pode ter um papel maior que o da simples produção e servir de veículo distributivo de renda e de geração de mercado interno para a indústria e os serviços.

Identifica-se a existência de sub-regiões, caracterizadas pelos seus problemas emergentes, sendo que o referencial básico dessas unidades é a região agroclimática, interagindo com fatores econômicos, políticos e culturais. Essa identificação abre espaço para uma abordagem regional, com base nas regiões agroclimáticas, a partir dos resultados obtidos em nível municipal, conquanto as estratégias para essa unidade regional integrem a visão dos níveis regional e nacional, e, por esse caminho, também, dos níveis internacional e global.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

GUIMARÃES, Roberto. Desenvolvimento sustentável: da retórica à formulação de políticas públicas. In: BECKER, Bertha; MIRANDA, Marina (Org.). *Geografia política do desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.

INTERNATIONAL COUNCIL FOR LOCAL ENVIRONMENTAL INICIATIVES. *Manual de planificación para la Agenda 21 local*. Toronto-Canadá: ICLEI, 1996.

LUCENA, Ivone Gorete. Desenvolvimento pode ser sustentável? *URTIGA,* Local, n. 148, jan./fev. 2002. Disponível em: <http://www.aipa.orgb.br>. Acesso em: 14 set. 2002.

MARTINS, Roberto. A questão federativa, pobreza e desigualdades dos Estados e Municípios brasileiros. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GESTÃO MUNICIPAL PARA O DESENVOLVIMENTO. 2001. Fortaleza. *Anais*... Fortaleza: BNB, 2001.

MESSIAS, Roberto. Unir para conservar. *Isto é*, São Paulo, n. 1721, p. 9-13, 25 set. 2002. Entrevista.

NEIRA, Eduardo. *Metrópoles (in)sustentáveis*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1997.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. *Agenda de desenvolvimento humano e sustentável para o Brasil do Século XXI*. Brasília: Athalaia , 2001.

_____. *Relatório de desenvolvimento humano 2001 e 2002*. Disponível em: <http:// www.undp.org.br>. Acesso em: 13 set. 2002.

SACHS, Ignacy. *Espaços, tempos e estratégias para o desenvolvimento*. São Paulo: Vértice, 1986.

_____. *Ecodesenvolvimento:* crescer sem destruir. São Paulo: Vértice, 1986.

_____. E revolução duplamente verde. Aula Magna de Abertura do XXXIV CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA, DA SOBER. Aracaju, 2000.

STIGLITZ, Joseph. Globalização. Rebelde com causa. *Isto é*, 18 set. 2002. Economia & Negócios.