

POLÍTICAS SOCIAIS PARA O DESENVOLVIMENTO

Superar a pobreza e promover a inclusão



Brasília, dezembro de 2010

Presidente da República Federativa do Brasil
Luiz Inácio Lula da Silva

Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Márcia Helena Carvalho Lopes

Secretário-Executivo
Rômulo Paes de Sousa

Chefe de Gabinete da Ministra
Valdomiro Luis de Sousa

Secretária de Avaliação e Gestão da Informação
Luziele Tapajós

Secretária Nacional de Assistência Social
Maria Luiza Amaral Rizzotti

Secretária Nacional de Renda de Cidadania
Lúcia Modesto

Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
Crispim Moreira

Secretário de Articulação para Inclusão Produtiva
Ronaldo Garcia Coutinho

POLÍTICAS SOCIAIS PARA O DESENVOLVIMENTO

Superar a pobreza e promover a inclusão

Organizadoras:

Maria Francisca Pinheiro Coelho

Luziele Maria de Souza Tapajós

Monica Rodrigues



Organização
das Nações Unidas
para a Educação,
a Ciência e a Cultura

Representação
no Brasil



Ministério do Desenvolvimento
Social e Combate à Fome



© Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) 2010

Todos os direitos reservados.

Publicado pelo Setor de Ciências Humanas e Sociais da Representação da UNESCO no Brasil e pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS

Coordenador Editorial: Marcelo Rocha

Tradução dos artigos em inglês: Patrícia Ozório de Almeida e Jorgiana A. N. de Azevedo

Tradução dos artigos em espanhol: Antônio Ribeiro de Azevedo Santos

Tradução do artigo em francês: Jorgiana A. N. de Azevedo

Revisão: Laísa Tossin e Pedro Henrique Souza

Diagramação: Eduardo Meneses

Capa: Edson Fogaça

Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão. Organizadoras: Maria Francisca Pinheiro Coelho, Luziele Maria de Souza Tapajós e Monica Rodrigues. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2010. 360p.

ISBN: 978-85-60700-37-0

1. Política social 2. Política governamental 3. Assistência social 3. Serviços sociais 4. Desenvolvimento social e econômico 6. Redução da pobreza 7. Integração social. 8. Brasil I. Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome II. UNESCO

Os autores são responsáveis pela escolha e apresentação dos fatos contidos neste livro, bem como pelas opiniões nele expressas, que não são necessariamente as da UNESCO, nem comprometem a Organização. As indicações de nomes e a apresentação do material ao longo deste livro não implicam a manifestação de qualquer opinião por parte da UNESCO a respeito da condição jurídica de qualquer país, território, cidade, região ou de suas autoridades, tampouco da delimitação de suas fronteiras ou limites.

**Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
Representação no Brasil**

SAUS, Quadra 5, Bloco H, Lote 6 -
Ed. CNPq/IBICT/UNESCO, 9º andar
70070-912 - Brasília - DF - Brasil
Tel.: (55 61) 2106-3500
Fax: (55 61) 2106-3697
E-mail: grupoeditorial@unesco.org.br
Site: www.unesco.org/brasil

**Ministério do Desenvolvimento Social
e Combate à Fome**

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
Esplanada dos Ministérios, Bloco A, Sala 409
70054-906 | Brasília – DF | Brasil
Tel.: (55 61) 3433-1501
Fax: (55 61) 3433-1598
E-mail: sagi.dfd@mds.gov.br
Site: www.mds.gov.br

SUMÁRIO

Apresentação	9
Prefácio	13
Prefácio	15
Introdução	17

DESENVOLVIMENTO E SUPERAÇÃO DA POBREZA: DESAFIOS DA CRISE INTERNACIONAL

Desenvolvimento, crescimento e superação da pobreza: desafios impostos pela crise internacional <i>Rebeca Grynszan</i>	27
---	----

POBREZA, DESIGUALDADE E VULNERABILIDADE SOCIAL DIANTE DA CRISE

Respondendo à crise da transformação global: porque uma renda básica é necessária <i>Guy Standing</i>	51
--	----

Atlas do bolso dos brasileiros <i>Marcelo Cortes Neri</i> <i>Luísa Carvalhaes</i> <i>Samanta Monte</i>	73
---	----

DESENVOLVIMENTO SOCIAL NO CONTEXTO DA CRISE: DESAFIOS PARA O ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Quais políticas públicas para qual crise? Transformação social e intervenção do Estado <i>Joan Subirats</i>	103
--	-----

Pobreza, desemprego e desigualdade: anotações importantes sobre o cenário recente no Brasil metropolitano
Márcio Pochmann 127

POBREZA E DESIGUALDADE EM ÁREAS METROPOLITANAS: DIMENSÕES E PERSPECTIVAS PARA A INCLUSÃO SOCIAL

Pobreza e desigualdade: avanços e desafios
Francisco Menezes 155

Capital Social como uma alavanca para acelerar o crescimento econômico durante o colapso econômico
Harjit Singh Annand..... 171

PROTEÇÃO E PROMOÇÃO SOCIAL NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO: TENDÊNCIAS E NOVAS PERSPECTIVAS

Sobre a evolução recente da pobreza e da desigualdade
Ricardo Paes de Barros
Mirela de Carvalho
Samuel Franco
Andrezza Rosalém 195

Aprendendo com os contrastes: proteção social na Ásia e na América Latina em tempos de crise econômica
Santosh Mehrotra 215

EXPERIÊNCIAS DA PROTEÇÃO E PROMOÇÃO SOCIAL NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

Sobrevivendo à crise: como a Indonésia protege os pobres
Pungky Sumadi 231

As políticas de desenvolvimento social no Brasil
Arlete Sampaio 257

PERSPECTIVAS NO MUNDO PÓS-CRISE PARA A PROTEÇÃO E A PROMOÇÃO SOCIAL

A assistência social no mundo pós- crise
Armando Barrientos 279

Com esta crise, os pobres se tornaram menos vulneráveis?
Pierre Salama..... 295

O LUGAR DO ESTADO E DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO DESENVOLVIMENTO

Sobre o dever de mudar a realidade: o papel do Estado na promoção de políticas sociais em um modelo de desenvolvimento integral
Patrus Ananias..... 315

Reflexões sobre o lugar do Estado e das políticas sociais para o desenvolvimento
Lais Abramo..... 333

Sobre os autores..... 353

APRESENTAÇÃO

A construção de um novo paradigma de política social tem sido a missão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) desde a sua fundação, em 2004. Criado para integrar políticas e programas de combate às desigualdades sociais no Brasil com base na Estratégia Fome Zero – considerada prioridade do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva –, o MDS tem atuado de forma integrada em prol da edificação de uma sociedade mais justa e solidária.

Foi com a intenção de debater a experiência brasileira e conhecer as políticas sociais aplicadas em contextos internacionais que o MDS promoveu o *Simpósio Internacional Políticas Sociais para o Desenvolvimento – Superar a Pobreza e Promover a Inclusão*. Queríamos dialogar com representantes de outros países, com os quais mantemos cooperação internacional, e que compartilham problemas semelhantes aos nossos. Queríamos aprender com outras realidades, visando aprimorar saberes e práticas.

Durante os três dias do evento – de 05 a 07 de agosto de 2009 –, a política social foi discutida sob diferentes ângulos e perspectivas. As experiências abordadas foram diversas e enriquecedoras.

Em relação aos programas de transferência de renda, há diferentes enfoques e compreensões. Uma das clivagens apresentada nos debates é a questão das condicionalidades conexas a esses programas. No Brasil, o Programa Bolsa Família, o carro-chefe dos programas sociais, tem condicionalidades, consideradas como compromissos básicos de direitos sociais, nas áreas de saúde, educação e assistência social. Atualmente é o maior programa de transferência de renda do mundo e tem implementado uma prática interministerial muito salutar no acompanhamento das condicionalidades.

Mesmo considerando as diversas abordagens e especificidades, é possível perceber e extrair princípios e estratégias comuns como: articular as políticas de crescimento econômico com desenvolvimento social; desenvolver políticas específicas para os setores de educação e saúde; ampliar a educação básica como condição para o acesso aos outros níveis de ensino; enfrentar,

com incentivos próprios, as desigualdades regionais; criar uma política de trabalho para incluir os setores antes beneficiados pelos programas de transferência de renda; possibilitar a inserção de beneficiários do sistema de proteção social ao mercado de trabalho formal ou informal; erradicar o trabalho infantil e estabelecer compromissos (condicionalidades) para a transferência.

Com uma população de 190,7 milhões de habitantes, 63 milhões de pessoas no Brasil têm acesso às políticas sociais do Governo Federal só no que se refere às políticas do MDS, ou seja, quase um terço da população. De acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) 2009, 20,4% deixaram a pobreza desde 2003. A pesquisa revela também que a renda per capita aumentou em 2,4%, de 2008 para 2009, o que ajudou no combate à desigualdade social e na redução da distância entre ricos e pobres. Dentre os fatores que contribuíram para a queda da desigualdade, estão os reajustes do salário-mínimo, a cobertura do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada e o aquecimento da economia com a ampliação do mercado de trabalho.

No Brasil de hoje, as políticas sociais estão mudando a vida dos pobres e dos historicamente excluídos. Deve-se considerar também que as políticas de transferência de renda são instituições recentes na história do país. Como mostram os analistas, um dos equívocos mais recorrentes, em relação à compreensão dos benefícios de transferência de renda no contexto da política de Assistência Social, é a tendência de apresentá-las como um problema para o mercado formal de trabalho. Os resultados dessas políticas no Brasil, em conjunto com outras medidas na área social, contrariam essas críticas. Nenhum dos resultados permite estabelecer uma relação entre política social e enfraquecimento do mercado de trabalho. Pelo contrário, a proteção de famílias mais pobres e historicamente excluídas tem ajudado a democratizar o acesso às novas oportunidades que estão sendo criadas com a proporção de 77% das famílias trabalhando, por exemplo.

O Programa Bolsa Família e outros programas de transferência de renda têm a função de complementar, e não de substituir, a renda. Cumprem um papel importante na ampliação do orçamento familiar dos mais pobres. Dados do Perfil das Famílias Beneficiadas pelo Programa Bolsa Família demonstram que o benefício representa um impacto médio de 48% na renda das 12,7 milhões de famílias atendidas. Esse incremento chega a 62% na região Nordeste, que abriga metade da população beneficiária. Os

valores elevam a média da renda familiar mensal per capita de R\$ 48,69 para R\$ 72,42. O dinheiro recebido geralmente é utilizado para compra de alimento, material escolar e roupas para crianças. As pesquisas têm indicado ainda que o dinheiro é investido principalmente nas crianças.

O Brasil cresceu, mudou sua inserção no cenário internacional, acelerou a inclusão das pessoas em estratos superiores de renda e está ampliando direitos. As políticas sociais garantem direitos e guardam relação estreita com o processo de desenvolvimento e crescimento verificado no país.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome aprendeu muito com o *Simpósio Internacional Políticas Sociais para o Desenvolvimento – Superar a Pobreza e Promover a Inclusão* e lança o presente livro com a inestimável contribuição de conferencistas participantes do evento. Estamos cientes dos desafios e de que muitas questões ainda permanecerão em debate, mas temos a convicção da qualidade deste registro que ora disponibilizamos ao público em geral.

Márcia Lopes
Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

PREFÁCIO

É com satisfação que a UNESCO lança, em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), mais esta publicação, visando ampliar e aprofundar o debate sobre as importantes questões que tratam da promoção da inclusão social e superação da pobreza.

De forma geral, todas essas reflexões, e outras tantas produzidas por especialistas no país e no exterior, chegam a conclusões semelhantes, ainda que por diferentes caminhos de análise: o Brasil mudou. E mudou para melhor, a despeito de todos os desafios que ainda temos que enfrentar nos próximos anos.

O fio que conduz a essas conclusões é o mesmo: a opção feita pelo atual governo em favor do desenvolvimento social, sem perder de vista o necessário crescimento econômico, que, pensados de forma integrada, estão permitindo reduzir a desigualdade social no Brasil. Em 2009, o Ipea divulgou que, apesar da crise econômica mundial, a desigualdade no país havia recuado, reduzindo a diferença entre os mais ricos e os mais pobres.

Tudo isso se deve a um conjunto de fatores. Entre eles, merecem destaque a consolidação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) e o Programa Bolsa Família, o principal instrumento de política redistributiva deste governo. São mais de doze milhões de famílias atendidas, beneficiando cerca de 25% da população brasileira, numa estratégia que produz resultados não somente em termos de melhoria do poder aquisitivo e de consumo das famílias-alvo do Programa, mas, sobretudo, vem produzindo resultados significativos na qualidade do aprendizado e nas condições de saúde de milhares de crianças, adolescentes e jovens brasileiros.

Essa é parte da revolução que está acontecendo na última década no padrão de proteção social no Brasil. Um sistema que se destina prioritariamente aos mais vulneráveis, não na perspectiva da benesse ou do assistencialismo, típicos de longos períodos da política social brasileira. O que se constata é um redirecionamento irreversível da política social para a prática dos direitos materializados na Constituição Federal e regulamentados por

diferentes leis, como é o caso da Lei Orgânica da Assistência Social, a Loas, uma das maiores conquistas da sociedade brasileira.

Esta publicação, em parceria com a UNESCO e fruto de qualificadas reflexões realizadas no Simpósio Internacional sobre Desenvolvimento Social, no ano de 2009, em Brasília, numa parceria do MDS com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), é mais uma demonstração do empenho das Nações Unidas em colaborar com o desenvolvimento sustentável dos países, em que os mais pobres e vulneráveis possam reunir condições de emancipação econômica a partir da garantia dos direitos assegurados pelo Estado – com políticas públicas orientadas para a cidadania e o respeito aos direitos humanos. Assim como tantos outros importantes eventos desenvolvidos em cooperação técnica com outras agências do Sistema ONU, esta publicação será mais um importante instrumento de constatação dessa transformação social, em que se confirmam, mais uma vez, a priorização dos direitos coletivos e a opção clara pela promoção da igualdade na sociedade brasileira.

A UNESCO sente-se privilegiada em acompanhar e participar desta mudança histórica, trabalhando desde 2003 em cooperação técnica com o MDS, e também em contribuir para disseminar a experiência brasileira para outros países, de forma a mostrar que quando se associa vontade política, qualificação técnica e responsabilidade social, é possível transformar positivamente a vida de um povo e de uma nação.

Vincent Defourny
Representante da UNESCO no Brasil

PREFÁCIO

A inclusão social e a erradicação da pobreza e da fome foram vistas, durante muito tempo, como ideias utópicas e distantes da realidade brasileira. Mas ao comemorar os dez anos da assinatura da Declaração do Milênio da ONU, o Brasil dá provas de que é possível, sim, quebrar estes paradigmas seculares que marcaram de forma negativa a história do país.

Esta Declaração engaja o Brasil e outras 190 nações a realizarem esforços para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs): oito metas voltadas para a diminuição da pobreza e da fome, da mortalidade materna e infantil, das doenças como aids, malária e tuberculose, das condições inadequadas de habitação, da desigualdade de gêneros e da degradação ambiental.

O país não só abraçou esta causa, devendo atingir todos os ODMs até 2015, como também se colocou no seletor grupo de nações que decidiram ir além das metas acordadas em várias áreas. A erradicação da pobreza extrema e da fome foi uma delas. O Relatório Nacional de Acompanhamento dos ODMs, lançado em março de 2010, ilustra bem estas conquistas: de 1990 até 2008, a porcentagem da população sobrevivendo abaixo da linha de pobreza pelo critério internacional caiu de 25,6% para 4,8% no país.

O processo de inclusão social pelo qual tem passado o Brasil nesta última década mostra que governo, comunidade internacional, sociedade civil e cidadãos estão imbuídos da visão e do comprometimento com o conceito de desenvolvimento humano, no qual a análise do desenvolvimento não é mais centrada exclusivamente em dados econômicos, mas nos seres humanos. Desenvolver significa remover o que impede as pessoas de realizarem seus potenciais, devido à educação incompleta, à saúde combatida, à falta de acesso a recursos materiais, à vulnerabilidade da integridade física e psíquica, à ausência de gozo das liberdades democráticas, ou o desrespeito aos direitos humanos.

Desde a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em 2004, o Programa das Nações Unidas para o Desen-

volvimento (PNUD) e as demais agências do Sistema das Nações Unidas presentes no país participam, de forma coordenada, dos principais programas sociais executados pelo Ministério. Compartilhamos e disseminamos internacionalmente os esforços e as aspirações locais que contribuem para a evolução das políticas públicas de combate à pobreza e inclusão social, promovendo o desenvolvimento humano e o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

O PNUD orgulha-se de figurar entre os parceiros responsáveis pelo Simpósio Internacional de Desenvolvimento Social, iniciativa que resultou na presente publicação sobre *Políticas Sociais para o Desenvolvimento: Superar a Pobreza e Promover a Inclusão*. É um exemplo concreto que nos motiva na certeza de que podemos alcançar novas conquistas para o Brasil e para o mundo. Que a troca de experiências e conhecimentos apresentados nesta publicação possa inspirar outros parceiros ao redor do mundo dentro do espírito de cooperação e de incorporação da dimensão humana ao planejamento do desenvolvimento.

Jorge Chediek
Representante Residente do PNUD Brasil
Coordenador Residente do Sistema ONU no Brasil

INTRODUÇÃO

O livro *Políticas Sociais para o Desenvolvimento – Superar a Pobreza e Promover a Inclusão* é um desdobramento do Simpósio Internacional, promovido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em agosto de 2009. O evento discutiu a política de desenvolvimento social aplicada em diferentes países, com ênfase no exame do papel do Estado no combate às desigualdades sociais. Entre os desafios estão o de favorecer o diálogo entre as esferas econômica e social e fortalecer as políticas públicas.

Serão abordadas as distintas dimensões da pobreza e da desigualdade social e as possibilidades de construção de redes de proteção e promoção social, particularmente em países emergentes, marcados por altos graus de desigualdades sociais e regionais, de pobreza e pela existência de sistemas de seguridade social segmentados. Para subsidiar a superação desses problemas, a reflexão aqui proporcionada sugere a necessidade de articulação entre políticas econômicas e sociais que promovam a inclusão e o desenvolvimento sustentável.

A publicação está organizada em oito grandes eixos, de acordo com os temas e preocupações do Simpósio Internacional. O eixo *Desenvolvimento e Superação da Pobreza: Desafios da Crise Internacional* enfoca a questão da pobreza e os desafios diante da crise que repercute nos modelos de desenvolvimento social. Situa o bem-estar humano como objetivo e centro da política pública no marco de um projeto compartilhado de sociedade. Busca apresentar caminhos para uma política de inclusão, centrada no cidadão, que possibilite uma forte associação entre o setor público e privado e focada na equidade como melhor medida para gerar crescimento de uma nação. A política, a ciência e a tecnologia devem estar a serviço dos objetivos sociais observados na democracia. A coesão social, a governabilidade e a equidade são elementos centrais de um Estado democrático.

O eixo *Pobreza, Desigualdade e Vulnerabilidade Social diante da Crise* examina como as análises da pobreza e da desigualdade social costumam

recair, respectivamente, sobre a insuficiência de renda e sua má distribuição. Apesar de o fator renda ser útil para análises comparadas, tomada isoladamente a renda não se constitui em um indicador adequado para estabelecer um diagnóstico, avaliar os determinantes e orientar a elaboração de alternativas de superação da desigualdade.

A análise centrada exclusivamente na renda tende a desconsiderar dimensões fundamentais para a compreensão dos mecanismos de reprodução da pobreza e da desigualdade e para definir os estados desejáveis de bem-estar a serem buscados. Particularmente em relação à pobreza, diversas abordagens visam a superar essa limitação a partir de uma análise multidimensional: necessidades básicas insatisfeitas, privação de capacidades básicas, violação de direitos humanos, entre outras.

Não é possível focar os temas da pobreza e da desigualdade social sem considerar a cultura política de cada país. Torna-se necessário considerar questões substantivas sobre justiça social: o que/quanto distribuir, a quem, segundo quais critérios, com qual justificativa. Tais questionamentos assumem relevo especial em países onde persistem significativos contingentes populacionais em situação de miséria, apesar do grau de desenvolvimento econômico atingido garantir recursos para erradicá-la e colocar o tema da pobreza relativa na agenda política.

No contexto da atual crise econômica internacional, uma abordagem mais ampla da pobreza é fundamental para orientar a formulação de políticas públicas, evitando assim que os efeitos da crise econômica se desdobrem dramaticamente no futuro. Se o nível de renda pode ser recuperado de forma relativamente rápida após a superação da crise, a ampliação de vulnerabilidades e a redução de capacidades – associadas ao declínio de indicadores nutricionais, educacionais e de saúde – podem ter consequências ao longo do ciclo de vida dos indivíduos, além de impactos intergeracionais negativos para uma inclusão social digna e significativa.

O eixo *Desenvolvimento Social no Contexto da Crise: Desafios para o Estado e as Políticas Públicas* trata dos mecanismos mais eficazes de proteção e promoção social. Existe um debate recorrente na prática das políticas públicas e na literatura acadêmica sobre qual o melhor caminho para se obter esses resultados. Num extremo estão aqueles que advogam que o crescimento econômico é o melhor instrumento para a redução da pobreza, ao defenderem que a renda dos mais pobres cresce à medida que a riqueza agregada dos países aumenta. No extremo oposto estão os que defendem

que o melhor meio de combate à pobreza é a implementação de políticas especificamente dirigidas para atender às necessidades dos mais pobres.

Uma solução de compromisso para essa discussão inverte a lógica da argumentação, ao propor que as políticas sociais são capazes de fornecer meios de proteção aos mais pobres ao mesmo tempo em que estimulam o crescimento econômico. Portanto, em vez de colocar crescimento econômico e proteção social em campos antagônicos, essa abordagem pretende associar os dois elementos ao argumentar que as políticas sociais estimulam a demanda interna, com efeitos multiplicadores. Como efeito adicional, um conjunto abrangente de políticas sociais seria capaz de produzir resultados positivos sobre a coesão social, diminuindo o nível de conflitos entre diferentes camadas da sociedade, o que elevaria a probabilidade do direcionamento de recursos para a ampliação do bem-estar social.

Tal proposição, no entanto, pressupõe a existência da capacidade de intervenção estatal adequada para o desenho e a implementação de políticas sociais eficazes, o que põe em debate os requisitos para a atuação eficaz do Estado. A busca do maior impacto das políticas sociais traz ainda questões importantes a respeito da definição do conjunto de serviços e benefícios que deve ser oferecido, bem como do público que deve ser atendido, para maximização dos resultados positivos sobre a vida dos cidadãos. Finalmente, a coordenação de políticas e ações entre diversos setores estatais e sociedade civil levanta importantes questões a respeito de regimes de bem-estar social, que superam o conceito de Estado de Bem-Estar Social.

O eixo *Pobreza e Desigualdade em Áreas Metropolitanas: Dimensões e Perspectivas para a Inclusão social* destaca o componente urbano da pobreza e da desigualdade, bem como suas implicações para a agenda do Estado e para a política social nos próximos anos. É crescente no mundo atual a urbanização da pobreza e da desigualdade social nas cidades e territórios. A desigualdade social urbana não só está aumentando como está se tornando mais arraigada.

A superação da pobreza continua a ser desafio premente para a maioria dos nossos países a partir da segunda década do Século XXI. As desigualdades são profundas e persistentes na educação, na saúde, no estado de nutrição, na renda e no acesso a serviços e direitos básicos (água, infraestrutura sanitária, habitação e transportes). Políticas de educação e de inclusão socioprodutiva – sobretudo as políticas definidas em caráter de alta prioridade para melhorar o acesso, a cobertura e a qualidade do ensino público –, com

destaque para a área de capacitação e qualificação profissional, são chaves para a redução da pobreza, promoção da igualdade e edificação de sociedades includentes. Todavia, encontram limites quando não incorporam e integram em sua abrangência o diálogo com o enfrentamento do problema da exclusão e das desigualdades socioterritoriais na articulação e sinergia entre políticas sociais e econômicas.

Por outro lado, a urbanização da pobreza e da desigualdade social conforma, nos assentamentos precários e nas periferias metropolitanas, a violação em grande escala de direitos individuais e coletivos, bem como reproduz de forma ampliada a violência ao recolocar dilemas à governança urbana no que diz respeito à inclusão social, especialmente nos grandes centros urbanos e metropolitanos que experimentam agora, junto com o passivo socioambiental, o quadro da crise internacional.

O eixo *Proteção e Promoção Social nos Países em Desenvolvimento: Tendências e Novas Perspectivas* discute o comprometimento com a proteção e a promoção social como condição necessária, mas não suficiente, para a garantia da eficácia das políticas de combate à pobreza. No conjunto de países em desenvolvimento, surgem diversas alternativas de políticas públicas como propostas para o desenvolvimento social. Diferentes modelos contemplam estratégias como a transferência de renda (associada ou não a condicionalidades), a promoção da cidadania baseada na segurança alimentar e nutricional, a assistência social como fundamento da garantia de direitos sociais, mecanismos de integração entre serviços e benefícios de proteção social, as políticas de fortalecimento da agricultura familiar, entre outros enfoques.

Qualquer uma dessas estratégias enfrenta, no entanto, questões referentes à sua sustentabilidade e permanência no longo prazo. A institucionalidade das políticas é defendida como um dos possíveis mecanismos para sua continuidade, por meio da criação de dispositivos legais e agências governamentais estruturadas com esse fim. No entanto, apenas a institucionalização não oferece garantias intrínsecas da permanência nem da eficácia de longo prazo das políticas sociais.

A competição global em relação à atividade econômica torna a partilha dos recursos públicos uma disputa ainda mais acirrada. No contexto da crise econômica, as políticas de proteção e promoção social devem ser priorizadas para evitar que pessoas e famílias retornem à condição de pobreza, o que reduziria, ou até mesmo eliminaria, os ganhos observados em diversas

partes do mundo nos últimos anos. Portanto, a questão de como detectar os potenciais problemas sociais decorrentes de situações de crise e como agir tempestivamente em resposta a esses adquire importância central.

O conjunto de respostas globais diante da crise enfrenta ainda o desafio de atuar de forma a não simplesmente reproduzir situações anteriores à crise ou mesmo de acentuar desigualdades que caracterizam uma considerável parcela dos países em desenvolvimento. Além disso, são colocadas questões sobre como as políticas sociais podem ampliar capacidades e gerar oportunidades em um contexto de crise, produzindo novas perspectivas para a política social.

O eixo *Experiências da Proteção e Promoção Social em Países em Desenvolvimento* apresenta experiências de estruturação das redes de proteção e promoção social na Indonésia e no Brasil, suas principais estratégias e desafios. Os países capitalistas centrais estruturaram seus estados de bem-estar social ao longo do Século XX. Embora diferissem entre si – como diversas tipologias procuraram classificar –, em sua essência convergiram para a garantia de direitos sociais, como saúde, educação, renda, moradia, que deveriam ser efetivados por políticas públicas. Mesmo durante a predominância das ideias neoliberais durante as décadas de 1980 e 1990, os Estados de Bem-Estar permaneceram atuantes, com ajustes e reestruturações mais ou menos significativos em cada caso concreto.

Em ritmos diferentes, os países em desenvolvimento vêm progressivamente ampliando suas redes e elevando os padrões de proteção e promoção social, buscando superar a pobreza, a desigualdade e promover a inclusão social. Esses países tornam-se protagonistas tardios do sistema internacional.

Apesar das condições sociais, políticas, econômicas e culturais variarem de país para país, algumas linhas convergentes podem ser identificadas. Em grande parte, são países que apresentam deficiências sociais significativas e que perceberam a promoção do desenvolvimento social como parte integrante do desenvolvimento nacional amplo. Haveria, portanto, certa tendência a uma identidade entre as ações que apontam no sentido da instituição de Estados de Bem-Estar nas nações em desenvolvimento.

Programas de transferências condicionadas de renda, articulados a políticas assistenciais, educacionais e de saúde, que visam simultaneamente o alívio imediato da pobreza e o investimento em capital humano, ganham proeminência. Benefícios financeiros voltados à proteção de pessoas idosas

e com deficiência também apresentam lugar de destaque nos sistemas de proteção e promoção social emergentes.

Alguns desafios comuns são postos, como a expansão e integração dos serviços ofertados; o acompanhamento das famílias em situação de vulnerabilidade social; o respeito às especificidades de grupos populacionais; a articulação entre a proteção social contributiva e a não contributiva; as políticas de geração de trabalho e renda; a articulação entre políticas sociais e econômicas.

Por esses motivos, pode-se questionar se esses países apresentam modelos de Estados de Bem-Estar distintos dos modelos tradicionais dos países desenvolvidos. Em caso positivo, seria esta uma contribuição das nações referidas geopoliticamente como Sul à questão do desenvolvimento na arena global? Em caso negativo, quais semelhanças poderiam ser apontadas entre os exemplos históricos e os emergentes atuais?

O eixo Perspectivas no Mundo Pós-Crise para a Proteção e Promoção Social examina as diversas visões da política de desenvolvimento social em uma conjuntura pós- crise, explorando as possibilidades da configuração de novos arranjos políticos, econômicos e institucionais que viabilizem a construção de patamares generalizados de bem-estar-social e de sociedades mais solidárias, mais justas e menos desiguais

Nas sociedades de mercado, a conformação de sistemas de proteção e de promoção social está relacionada a três ordens de fatores: (1) como os países historicamente enfrentaram e enfrentam o processo da acumulação/distribuição da riqueza material e da renda para a população ter acesso a bens, em geral, monetariamente precificados; (2) como grupos específicos foram ou são bem ou mal sucedidos para transformar suas demandas por garantias sociais em objeto da atenção do Estado traduzida em políticas públicas; (3) quais foram ou são os parâmetros societariamente aceitos na construção e no financiamento de políticas públicas orientadas para o enfrentamento da pobreza e da fragilização das redes de proteção contra o infortúnio e/ou o desamparo. Como constata a literatura, não há somente uma única trajetória possível uma vez que os padrões de desenvolvimento, assim como os de proteção, são moldados por respostas historicamente dadas aos desafios econômicos, institucionais e políticos.

Os sistemas de proteção e promoção social manifestam visões diferentes sobre a pobreza e suas causas, assim como sobre o papel do Estado e da sociedade na produção e distribuição de bens públicos e, ao mesmo

tempo, expressam o jogo de forças sociais e políticas. Parte dos retrocessos na proteção social nos países capitalistas desenvolvidos, nas últimas duas décadas, está associada às mudanças no mundo do trabalho em que transformações tecnológicas e organizacionais resultaram na redução relativa dos postos de trabalho. Àqueles segmentos pobres ou excluídos para os quais se orientavam a proteção social não contributiva agrega-se um novo contingente, o dos que perderam seu acesso aos empregos formais. Paralelamente, ampliam-se as dificuldades de financiamento da expansão das coberturas ante os temores do possível aprofundamento da crise fiscal.

As mudanças na estrutura demográfica, o reconhecimento de direitos de proteção às novas gerações, às mulheres e às populações específicas, a mobilização internacional dos movimentos de defesa de direitos possibilitam a emergência de novos titulares de “novos” direitos. A proteção e a promoção social cada vez mais ultrapassam o requisito da garantia de rendimentos mínimos ou do pagamento de seguros-desemprego e requerem políticas sociais que articulem benefícios e serviços. Tal cenário, já prenunciado na década 1990, agrava-se com a crise atual a partir do surgimento de um novo conjunto de desafios às políticas sociais para associar os **benefícios** – destinados ao alívio imediato da pobreza ou do desemprego – a **serviços** – de recomposição das redes de proteção e de garantia de direitos, por um lado, e da geração de oportunidades e ampliação de capacidades, por outro.

Finalmente, o eixo *O Lugar do Estado e das Políticas Sociais no Desenvolvimento* analisa o papel do Estado para assegurar a aplicação de uma política de inclusão social. No cenário internacional, o Brasil foi um dos países menos afetados pela crise econômica mundial, tendo conseguido amenizar com eficácia os efeitos em seu território. Uma das causas dessa resistência que merece atenção é a introdução de uma concepção mais ampla e vigorosa de políticas sociais, articulada dentro de um projeto nacional pautado pelo conceito de desenvolvimento integral e integrado.

Dentre os vários aspectos ressaltados sobre o papel do Estado e das políticas públicas para o desenvolvimento social, foram destacados a necessidade de um diálogo amplo e aberto com os gestores da política e as entidades da sociedade civil; o foco em uma política de proteção e promoção social visando à inclusão social; e a interlocução do Estado com o mercado com o objetivo de conceder incentivos a determinados setores possibilitando acesso a bens para grupos sociais de baixa renda.

O livro interessa a um público composto por gestores e técnicos das três esferas de governo, de organismos internacionais, representantes da sociedade civil, pesquisadores, e profissionais que operam a política social. O MDS pretende contribuir para o debate de diferentes abordagens, modelos e práticas de políticas de desenvolvimento social possibilitando uma visão comparativa entre experiências de diversos países. Desse modo, amplia o debate, a reflexão e os estudos no Brasil acerca de seu próprio modelo de desenvolvimento social.

Participam do livro conferencistas do Simpósio Internacional, especialistas de reconhecimento internacional e nacional na área de desenvolvimento social e de políticas públicas, bem como executores dessa política no Brasil.

O Simpósio Internacional foi fruto de um esforço coletivo e contou com o envolvimento de todas as secretarias do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Um grupo de trabalho sob a coordenação da Secretaria-Executiva foi responsável pelo seu planejamento e organização.

Dando seguimento ao objetivo do Simpósio, o registro e a disseminação do debate podem contribuir para a reflexão sobre um retrato das políticas de desenvolvimento social em vários contextos internacionais e como estes dialogam com a busca de superação de desafios no desenho e implementação de programas sociais. O papel do Brasil como uma economia emergente é de um protagonista importante em práticas de enfrentamento da superação da pobreza. O país tem colocado novos paradigmas civilizatórios de desenvolvimento humano, social e econômico.

Luziele Tapajós
Secretária de Avaliação e Gestão da Informação do MDS

DESENVOLVIMENTO
E SUPERAÇÃO DA
POBREZA: DESAFIOS DA
CRISE INTERNACIONAL

DESENVOLVIMENTO, CRESCIMENTO E SUPERAÇÃO DA POBREZA: DESAFIOS IMPOSTOS PELA CRISE INTERNACIONAL

Rebeca Grynspan

I INTRODUÇÃO

Apesar de, na média, os países da América Latina e do Caribe se encontrarem numa posição macroeconômica mais sólida em relação à crise atual do que no passado a necessidade de uma resposta urgente às demandas sociais se mantém¹. A estabilidade macroeconômica alcançada não protege a região da ameaça de uma reversão dos êxitos nos indicadores sociais e a conjuntura poderia ter um impacto social considerável se a ação pública não for rápida e eficaz. Aqueles países que protegeram as áreas reguladoras, *redistributivas* e promotoras do Estado democrático estão mais preparados para enfrentar a crise e as suas sequelas. O Brasil é um exemplo neste sentido. Contudo, apesar das atinadas respostas implementadas pelos governos da região, a situação de vários países individualmente é precária e as suas perspectivas delicadas.

Este artigo busca apresentar propostas para uma política de desenvolvimento inclusivo, centrada no desenvolvimento humano, com um papel decidido do Estado e uma associação forte entre os setores público e privado, focado na equidade como a melhor medida para gerar crescimento e enfrentar a crise.

¹ As projeções econômicas deste artigo correspondem às citadas na conferência do Simpósio Internacional, agosto de 2009.

Situar o desenvolvimento humano como objetivo e centro da política pública no marco de um projeto compartilhado da sociedade, não só aponta o caminho correto em termos de desenvolvimento social como também para o desenvolvimento econômico, ainda que nem sempre pareça óbvio, especialmente a partir de uma perspectiva econômica de curto prazo. Por exemplo, o caso da Costa Rica mostra que o desenvolvimento humano é possível num país com grandes restrições de recursos, sendo o investimento nas pessoas o melhor caminho para se alcançar tanto o desenvolvimento econômico como o social.

Quando a Costa Rica proclamou a educação gratuita e obrigatória em 1870, era um país cafeeicultor, constituindo-se como a economia mais pobre da América Central. Outros investimentos que não a educação poderiam ter parecido mais prioritários naquele momento e dificilmente esta seria a área mais rentável para o desenvolvimento da atividade cafeeicultora. Posteriormente, em 1948, foi abolido o exército e foram investidos os seus recursos públicos em educação e saúde. Na década de 1970, o país protegeu ambientalmente 25% do seu território, décadas antes do desenvolvimento sustentável entrar em voga. Estas três decisões de políticas públicas, tomadas com base na realidade e em momentos individuais do país, fizeram da Costa Rica um país de alto desenvolvimento humano, capaz de competir no mercado internacional e na indústria turística graças à qualidade dos seus recursos humanos, da sua estabilidade democrática e da sua consciência ambiental.

O exemplo do Brasil, atualmente, constitui outra amostra de que é possível conseguir simultaneamente o desenvolvimento econômico e o social, e que a pobreza e a desigualdade não são um destino inevitável para a região, mesmo diante da crise. Entre maio e junho de 2009, o desemprego neste país foi reduzido de 8,8% para 8,1%, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2009). Adicionalmente, a incidência da pobreza financeira, segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), reduziu-se 1,7%, entre outubro de 2008 e março de 2009, nas maiores cidades do país (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife e Salvador) (Ipea, 2009).

Tanto o Brasil como o Chile apresentam os resultados mais robustos na diminuição da desigualdade e da pobreza de acordo com um estudo promovido pelo Escritório Regional do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para a América Latina sobre a evolução da

desigualdade na região (LOPEZ-CALVA; LUSTIG, 2009). Esta pesquisa mostra que os países onde a redução na desigualdade é maior e menos vulnerável ao ciclo econômico são precisamente aqueles nos quais existiram intervenções deliberadas e bem projetadas da ação pública em matéria de política social, trabalhista e educacional e de acesso aos mercados. Assim, no Brasil e no Chile, bem como no México, em menor medida, a redução da desigualdade está associada à consistente ação *redistributiva* do Estado. Estes resultados e as suas implicações são importantes, especialmente devido à conjuntura que atravessa a região.

No marco da crise atual, o presente artigo levanta a necessidade da busca por uma proposta de desenvolvimento inclusivo. Esta proposta considera que, apesar dos êxitos macroeconômicos, a população da região, em grande medida, continua vulnerável diante de choques sistêmicos. Portanto, exploram os instrumentos do Estado com o intuito de criar condições de maior equidade no desenvolvimento humano como o melhor caminho para um crescimento sustentável.

2 POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO INCLUSIVO

As melhores medidas contra as crises são aquelas que não somente respondem para restituir a solvência do setor financeiro, mas que também agem para restabelecer a capacidade de crescimento do setor produtivo e do emprego, protegem o investimento social e fortalecem as suas redes de proteção. Assim, os países que protegeram as áreas reguladoras, *redistributivas* e promotoras do Estado democrático são os que estão mais bem preparados para enfrentar a crise e as suas sequelas. O Brasil, por exemplo, apresenta um modelo que supera as falsas dicotomias da década de 1980 que buscavam um Estado em contraposição ao mercado, o público contraposto ao privado, e o interesse individual como negação da solidariedade social. Incluir para crescer é, ao contrário, a orientação da política brasileira.

Dentro desta visão alternativa é possível buscar propostas para uma política de desenvolvimento inclusivo. Os princípios dos quais partem a proposta são:

1. Embora as economias atualmente estejam mais bem preparadas para enfrentar a crise atual, a população, necessariamente, não está, tornando indispensável a ação decidida do Estado para não perder o sucesso já alcançado.

2. O crescimento sustentável, com equidade e inclusão social, requer o fortalecimento do Estado e dos instrumentos de que este dispõe, além de uma adequada associação entre os setores público e privado.
3. A criação de condições de maior equidade no desenvolvimento humano é consubstancial ao fortalecimento democrático e a coesão social que, por sua vez, é necessária para um crescimento dinâmico.

2.1 ECONOMIAS MELHOR PREPARADAS DIANTE DA CRISE DO QUE A POPULAÇÃO

À continuação, se faz um relato da situação econômica global e regional, para posteriormente delinear as suas implicações para a população da região.

É indiscutível que, em anos recentes, a América Latina e o Caribe vivenciaram um período de crescimento inédito desde a crise da dívida da década de 1980. Tal crescimento foi acompanhado por condições macroeconômicas e políticas positivas: déficit fiscal baixo, diminuição significativa do endividamento externo e um avanço importante no apoio à democracia. Como amostra desta última, destacam-se as mensurações feitas pela Latino-barômetro, em que o percentual de pessoas que declaram preferir a democracia a qualquer outra forma de governo alcançou, em 2008, o nível mais alto dos últimos anos (LATINOBAROMETRO, 2009).

Todavia, a crise atual teve impacto dramático no desenvolvimento alcançado. A crise financeira nos Estados Unidos evoluiu rapidamente transformando-se numa crise econômica generalizada de grande profundidade. O mapa da recessão global (ver mapa 1) mostra um mundo em contração econômica, com exceções muito escassas. Esta conjuntura ameaça converter-se também numa crise social sem precedentes se a ação pública não for rápida e eficaz.

Mapa I: Estado da recessão mundial



Fonte: Moody's Economy.com, 2009

Apesar de certos indicadores terem, recentemente, apresentado mudanças positivas, o contexto econômico mundial atual é pouco favorável. A economia mundial se contrairá em torno de 3% e prevê-se que o comércio mundial se reduza em torno de 10% durante 2009 (WORLD BANK, 2009). A crise financeira reduziu a disponibilidade de financiamento comercial ainda que a intervenção dos governos tenha contribuído para aliviar esta dificuldade, todavia se observa uma escassez importante de recursos. O protecionismo crescente em algumas economias contribuiu para exacerbar a situação. Nos próximos anos, o comércio mundial se recuperará muito lentamente; as perspectivas para 2010 apontam para um crescimento de apenas 2% (CONSENSUS ECONOMICS; BM, 2009).

Para o início de 2010, espera-se uma recuperação econômica mundial. Contudo, o crescimento econômico mundial durante anos será mais lento do que a média da última década devido à menor expansão do crédito, às taxas de juros reais mais elevadas e ao menor crescimento do investimento (MACHINEA, 2009).

2.1.1 QUAL O SIGNIFICADO DA CRISE PARA A AMÉRICA LATINA?

Depois de seis anos de crescimento, a renda na América Latina e no Caribe diminuirá em 2009 em quase todos os países, com poucas exceções.

Os prognósticos para a região, como um todo, vão de uma redução de -3,3%, em 2009 (BARCLAYS CAPITAL) a -1,9% (CEPAL); JP Morgan estima -1,3%, enquanto Consensus Economics prevê -2,4%. Esta é uma redução significativa se comparada às taxas de crescimento de 5,8%, em 2006 e 2007, e 4,2%, em 2008 (ver quadro 1).

Quadro 1: Projeções de crescimento na América Latina, 2009

Mudança percentual anual

Projeções de crescimento do PIB na América Latina				
	Consenso Econômico	J. P. Morgan	Barclays Capital	CEPAL
Argentina	-1,8	-3,0	-2,6	1,5
Brasil	-0,9	-1,0	-1,4	-0,8
Chile	-0,9	-1,5	-0,9	-1,0
Colômbia	-0,7	-0,5	-1,0	0,6
México	-5,9	-5,5	-7,7	-7,0
Peru	2,2	2,4	0,4	2,0
Venezuela	-1,4	-2,5	-2,9	0,3
América	-2,4	-1,3	-3,3	-1,9

Fonte: CONSENSUS ECONOMICS, jun. 2009; MORGAN, J. P., jun. 2009; BARCLAYS CAPITAL, jun. 2009; CEPAL, jul. 2009a.

A economia que mais se ressentirá com a crise será a mexicana, com uma contração do Produto Interno Bruto (PIB) próxima a -8%, embora numa medida menor, a economia do Brasil também tenha sido golpeada pelo choque econômico internacional (ver gráfico 1). A CEPAL estima uma contração próxima de -1% do PIB no Brasil para 2009 e uma recuperação em 2010, com uma taxa positiva de 2,7%.

Contudo, embora o desemprego no Brasil tenha alcançado um máximo de 8,8% em maio de 2009, este se reduziu a 8,1% em junho de 2009, evidenciando a capacidade de resposta deste país para minorar o efeito da crise (IBGE, 2009). O governo brasileiro implementou um pacote de estímulo superior a 3% do PIB, com componentes de cobertura social, visando evitar os efeitos de longo prazo da crise sobre os indicadores sociais. Os resultados destas políticas já são visíveis, como indica a diminuição na incidência da pobreza financeira mencionada.

O pacote amplo de resposta à crise, implementado pelo governo brasileiro, foi um dos mais ambiciosos da região. Incluiu medidas financeiras, como as modificações nas reservas bancárias obrigatórias e a provisão de liquidez por meio de instrumentos específicos com uma expansão sem precedentes, na disponibilidade de crédito para empresas por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – um instrumento ativo e eficaz do Estado brasileiro. Adicionalmente, realizou obras de infraestrutura importantes, subsídios fiscais e adiantamentos do orçamento público para setores distintos. Entre os instrumentos ativados, como medidas de emergência, ampliou o seguro desemprego e manteve o ajuste do salário-mínimo que beneficia também aposentados e pensionistas. Ampliou, também, a cobertura do Bolsa Família e incrementou a transferência média.

Abandonando a realidade do Brasil e fazendo uma abstração da diversidade regional, as perspectivas na América Latina e no Caribe surgem delicadas e complexas.

A recessão de 2009 parece mais séria do que as de 1990 e de 2002, com a perspectiva de que o PIB *per capita* não se recupere até 2012 (OCAMPO, 2009). Esta recuperação será lenta, particularmente em termos de emprego². O impacto sobre o emprego é contundente, ainda que em termos estritamente financeiros, esta foi para a América Latina uma crise menos severa que a da dívida da década de 1980 e as crises financeiras das economias emergentes, como recentemente indicou José Antonio Ocampo. O fato se explica porque esta crise se originou no mundo industrializado e gerou uma resposta ativa das autoridades econômicas, mesmo que existam também fatores internos, associados à maior solidez macroeconômica das economias latino-americanas.

As economias da América Latina se encontram mais preparadas do que em crises passadas: utilizando tipos de câmbio flexíveis para amortizar os choques externos; respondendo com políticas ativas; dispondo de mais espaços de endividamento e de reservas; e, em alguns casos, contando com excedentes fiscais disponíveis para respostas anticíclicas. As condições iniciais nas quais a crise encontra a região são melhores do que no passado, mostrando níveis menores de inflação e de dívida – com exceção do Caribe –, *déficit* fiscal baixo (a média para a região, em 1981, era de 8% do PIB, enquanto, em 2007, houve uma melhora de 3,7% – PNUD, 2009) e políticas sociais melhores.

2 De acordo com alguns analistas, o Chile e o Brasil serão os primeiros a se recuperarem.

2.1.2 VULNERABILIDADE DA POPULAÇÃO

A solidez macroeconômica atual significa que a população também está mais bem preparada e mais protegida do que no passado para enfrentar a crise? Com poucas exceções, a resposta é negativa. A estabilidade macroeconômica alcançada na atualidade é incapaz de proteger a região da ameaça de uma reversão dos êxitos nos indicadores sociais. De acordo com estimativas preliminares, a região poderia experimentar um retrocesso de até três anos nos indicadores sociais básicos.

Para alcançar um impacto positivo sobre a pobreza e o emprego, o PIB da região deve crescer a uma taxa superior a 3% ao ano devido à baixa elasticidade do produto da desigualdade, do crescimento demográfico e do aumento da produtividade, de acordo com estimativas de RBLAC-UNDP com base nos indicadores oficiais. As projeções mencionadas anteriormente sugerem que a região dificilmente crescerá acima de 3%, em média, nos próximos dois anos e que o PIB *per capita* perdido não será recuperado até 2012. Isto significa que a região poderia potencialmente experimentar meia década de pobreza e níveis de desemprego superiores aos de 2007.

A Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT) estimam que o desemprego regional poderia chegar a uma taxa de 9%, em 2009, com um aumento, em 2009, de três milhões de desempregados (CEPAL; OIT, 2009). Neste sentido, cabe mencionar que Brasil mostra a primeira redução nas taxas de desemprego entre todas as economias da região.

As fortalezas macroeconômicas não eliminaram a vulnerabilidade de grandes grupos da população. Mesmo que os indicadores macroeconômicos e de desenvolvimento da região tenham apresentado melhoras na primeira década deste século, o desempenho positivo nos indicadores sociais é muito recente e mostra ainda níveis muito altos de pobreza e desigualdade.

Em termos de política social, vários países implementaram programas bem-sucedidos, principalmente com os esquemas de transferências condicionadas em dinheiro, por meio dos quais 97 milhões de latino-americanos atualmente recebem assistência. O Brasil tem sido líder neste tópico (ver quadro 2). Infelizmente, os sistemas de proteção social continuam fragmentados, com insuficiência nas prestações e com cobertura relativamente deficiente. Apesar do incremento significativo de acesso aos serviços básicos para os mais vulneráveis – especialmente educação e saúde –, a qualida-

de dos serviços continua sendo baixa. Assim, a melhoria nos indicadores sociais da região não só é recente, mas é também frágil.

Quadro 2: Programas de transferências condicionadas na América Latina
Número de beneficiários

País	Programas	Beneficiários	Ano
Argentina	Programa Famílias	2.271.528	2007
Bolívia	Juancito Pinto	1.200.000	2007
Brasil	Bolsa Família	46.000.000	2008
Chile	Chile Solidário	1.024.000	2006
Chile	Subsídio Unitário Familiar	1.200.000	2006
Colômbia	Famílias em Ação	6.800.000	2007
Colômbia	Assistência Escolar – Bogotá	10.000	2007
República Dominicana	Solidariedade	2.076.507	2008
Equador	Bônus de Desenvolvimento Humano	5.000.000	2006
El Salvador ¹	Rede Solidária	800.000	2008
Guatemala ¹	Minha Família Progride	1.425.000	2008
Honduras	Alocação Familiar	1.224.000	2006
Jamaica	Adv. Health and Education (Saúde e Educação)	300.000	2007
México	Oportunidades	25.000.000	2006
Nicarágua	Atenção à Crise	18.000	2005
Nicarágua	Rede de Proteção Social	216.096	2005
Paraguai	Tekoporã / PROPAS II	600.000	2009
Peru	Juntos	2.087.586	2008
Total²		97.252.717	

Fonte: FISZBEIN; SCHADY, 2009; CEPAL, 2009b

Notas:

¹ Objetivo ao fim de 2009.

² O número de beneficiários resulta da multiplicação do total de lares cobertos pelo tamanho médio dos domicílios nos quintil I e II (o tamanho do domicílio se obtém da base de dados do SEDLAC).

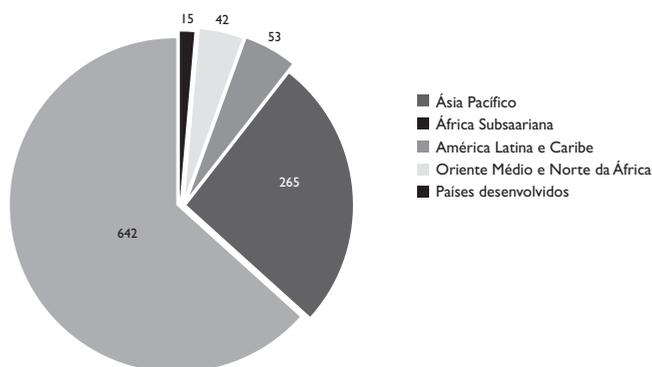
Não somente os pobres são vulneráveis; a chamada nova classe média – aqueles que conseguiram escapar da pobreza em anos recentes – segue perigosamente próxima da linha de pobreza. O período de tempo de

melhora estável e contínua na região não tem sido suficiente para consolidar o distanciamento definitivo deste grupo da linha de pobreza, cuja vulnerabilidade aumenta com a volatilidade do crescimento e os períodos de crise. Baseado num estudo realizado recentemente pelo Escritório Regional do PNUD para América Latina, a nova classe média tem, todavia, uma probabilidade muito alta de voltar a cair na condição mencionada antes. Os resultados sugerem que cerca de 26% desta população no México, 20% no Brasil e 13% no Chile apresentam uma probabilidade acima de 50% de retroceder na sua condição de bem-estar e voltar a ser pobres (CRUCES et al., 2010).

Adicionalmente, está em jogo o progresso realizado para se alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs). Nesse sentido, a crise poderia reverter os indicadores de mortalidade e desnutrição aos níveis comparáveis aos de 2006. Por exemplo, a mortalidade infantil poderia subir de 22 mortes, em 2007, para 24 mortes, em 2009, um nível semelhante ao apresentado em 2005/2006. A Organização para a Agricultura e a Alimentação (FAO) sublinhou que a fome no mundo atingiria um máximo histórico, em 2009, com mais de um bilhão de pessoas que padeceriam de fome todos os dias. A projeção para América Latina e Caribe é que a fome afetaria 53 milhões de pessoas, cifra equivalente a 10% da população da região (ver gráfico 1). Outro indicador que poderia ser afetado pela crise é o do abandono escolar, com efeitos permanentes para o bem-estar dos lares.

Gráfico 1: Distribuição da fome no mundo

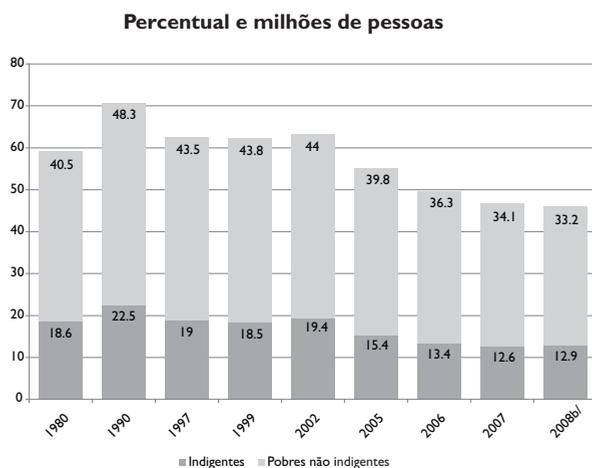
Milhões de pessoas



Fonte: FAO, 2009

A incidência de pobreza monetária anterior à crise se viu beneficiada pela situação econômica favorável pela qual atravessava a região nos últimos anos. Como resultado da tendência positiva de crescimento e da existência de uma política social ativa, o percentual médio da população em condições de pobreza na região passou de 43,8%, em 2000 – tendo alcançado 48,3%, em 1990 - para 36,3%, em 2006 e para 34,1%, em 2007. Em termos absolutos, a pobreza diminuiu em cerca de 39 milhões de pessoas (ver gráfico 2) (CEPAL, 2009c).

Gráfico 2: Evolução da pobreza e da indigência na América Latina, 1980-2008¹



Fonte: CEPAL, 2009c, sobre a base de tabulações especiais das pesquisas de domicílios nos respectivos países

Notas:

¹ Estimativas correspondentes a 18 países da América Latina mais o Haiti. Os números colocados nas seções superiores das barras representam o percentual e o número total de pessoas pobres (indigentes mais pobres não indigentes).

² Projeções.

Contudo, de acordo com os dados da CEPAL, a região, em 2005, mostrava praticamente a mesma incidência de pobreza que em 1980; e é somente em 2006 que se consegue uma redução maior. Isto reflete, por um lado, as consequências a longo prazo da falta de proteção em tempos de crise para os grupos mais vulneráveis, transformando-se assim pobreza conjuntural em pobreza estrutural, como sucedeu com a crise da década de 1980. Por outro lado, reflete – apesar dos êxitos na política econômica

e de a política social ter melhorado em quantidade e qualidade – que se enfrentam desafios de grande magnitude tanto na articulação da política econômica e social como nos sistemas de proteção social (CEPAL, 2009c).

A região continua sendo a mais desigual do mundo. A desigualdade de renda é desproporcionalmente elevada, mesmo em países com níveis de desenvolvimento humano alto. Incluindo nos países mais equitativos da região, como a Costa Rica e o Uruguai, os níveis da desigualdade estão acima das médias mundiais para países com o mesmo nível de desenvolvimento. Esta desigualdade “excessiva” é, por sua vez, causa e resultado de um processo de crescimento acidentado, volátil e descontínuo. É também a origem do que se passou a chamar de excesso de pobreza por excesso de desigualdade (BIRDSALL; LONDOÑO, 1997).

2.2 O CRESCIMENTO INCLUSIVO REQUER O FORTALECIMENTO DO ESTADO

Do caso do Brasil se derivam conclusões relevantes para outros países. Tendo conseguido importantes êxitos nos últimos anos, de acordo com estimativas recentes, o Brasil avançou muito na meta de redução da pobreza estabelecida nos ODMs – apenas nos últimos cinco anos, a incidência da pobreza financeira reduziu de 34% para 23% – e se encontra muito próximo do acesso universal na educação básica.

A desigualdade na renda nesse país mostra também uma tendência de baixa na última década, alcançando, em 2007, o seu nível mais baixo em 25 anos. A desigualdade, medida pelo coeficiente de Gini apresentou uma diminuição de 0,59, em 2001, para 0,53, em 2007, diminuição explicada, segundo estudos recentes, por um crescimento sustentado na renda dos primeiros seis decis da distribuição da renda. Dada a alta desigualdade inicial, este grupo populacional constituído pelos 60% mais pobres representa só 18% do total da renda no país. Contudo, este grupo absorveu cerca de 40% do crescimento da renda total nos últimos sete anos. Este avanço importante resulta, em boa medida, das políticas sociais bem projetadas e com clara incidência *redistributiva*, destacando particularmente as melhorias na cobertura em educação, a política ativa de salário-mínimo e à implementação de transferências diretas em dinheiros com esquemas de corresponsabilidade (CCT, sigla em inglês) (HAILU; SUAREZ, 2009).

Outra área exemplar é o sistema de aposentadorias, no qual se efetuaram reformas importantes, sendo a mais recente entre 2003 e 2005. Entre os seus elementos, vale mencionar, por exemplo, o Benefício de Prestação

Continuada, uma transferência de renda para a população da terceira idade que se encontra em condições de pobreza - embora não seja formalmente uma aposentadoria; assim como a aposentadoria por idade para a população que tenha trabalhado no setor rural. Ambos os instrumentos alcançaram um efeito importante sobre a redução da vulnerabilidade de tais populações. Mesmo assim, o resultado da política ativa de salário-mínimo beneficia os aposentados, o que também explica, de acordo com vários estudos, a redução da desigualdade. As lições derivadas dos casos de avanço social na região mostram uma ação decidida por parte do Estado por meio de políticas específicas em campos distintos.

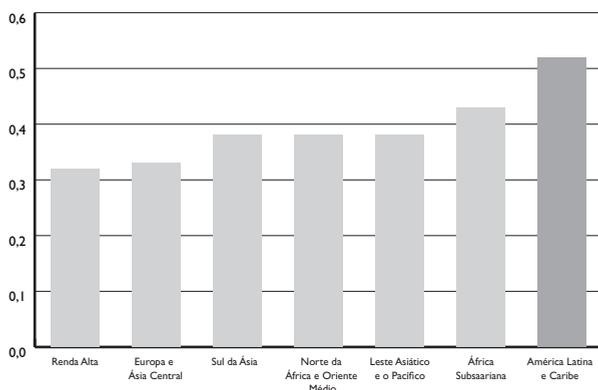
A partir da década de 1990, a população do Brasil vivenciou uma igualdade maior no acesso à educação pública - devido à universalização da educação básica - e começaram a ser observadas taxas de repetição menores. Calculou-se que o impacto da política educacional sobre a desigualdade explica uma redução de 0,02 por ano no coeficiente de Gini, a partir de 1995. Um ganho semelhante (0,02 por ano) foi imputado às transferências diretas em dinheiro e às políticas de salário-mínimo, destacando-se o Programa Bolsa Família por sua eficácia na implementação e na cobertura. Estas políticas explicam, então, dois terços da redução observada na desigualdade.

Além disso, o desemprego foi reduzido em 22% entre 2004 e 2007. Isso permitiu, por sua vez, um aumento nas rendas e um poder aquisitivo maior das famílias com rendas menores. De acordo com um estudo recente do PNUD, OIT e CEPAL, a raiz da recuperação do crescimento econômico nos últimos anos o Brasil registrou melhorias significativas em vários indicadores no mercado de trabalho. A ocupação em empregos formais aumentou e a tendência negativa das rendas do trabalho foi revertida. A produtividade também cresceu, numa taxa média de cerca de 4% nos anos recentes (PNUD; OIT; CEPAL, 2008).

No estudo do Escritório Regional do PNUD sobre a evolução da desigualdade mencionado anteriormente, foram analisadas detalhadamente as mudanças observadas na desigualdade nos países da região a partir de 2000. O estudo mostra uma redução na desigualdade em 12 dos 17 países analisados, num ritmo de 1,1% ao ano (redução medida como na mudança no coeficiente de Gini). Esta redução na desigualdade em nível regional não foi suficiente, todavia, para que a América Latina abandone o posto de região mais desigual do mundo. A América Latina continua sendo quase

20% mais desigual do que a África subsaariana, 37% mais desigual do que o leste asiático e 65% mais desigual do que o conjunto dos países desenvolvidos (ver gráfico 3).

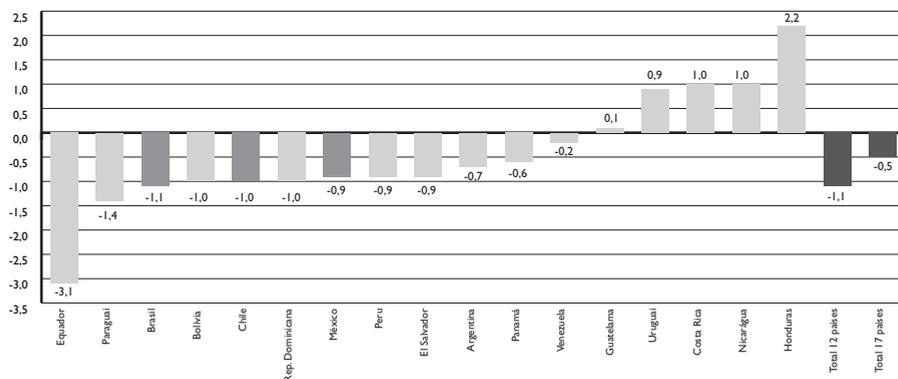
Gráfico 3: Distribuição da renda *per capita* dos domicílios
Coefficiente de Gini



Fonte: PNUD, 2009

Reconhecendo a queda na desigualdade na região como tal, observa-se um padrão heterogêneo em nível de país. Influenciam os fatores demográficos, os fatores relacionados com o ciclo econômico, a composição setorial da produção e os preços internacionais das *commodities*, bem como os elementos relacionados à maior cobertura dos programas sociais com incidência distributiva melhor. A conclusão do trabalho, contudo, mostra que os países onde a redução na desigualdade é maior e poderia ser menos vulnerável ao ciclo econômico são precisamente aqueles onde existiram intervenções deliberadas e bem projetadas da ação pública em matéria de política social, trabalhista e educacional, assim como de acesso aos mercados. No Brasil e no Chile, assim como no México, em medida menor, a redução da desigualdade está associada a uma ação *redistributiva* consistente do Estado (ver gráfico 4).

Gráfico 4: Mudança na desigualdade
Mudança percentual anual no coeficiente de Gini



Fonte: PNUD, 2009

Cabe levar em conta que se, na média, observa-se esta tendência positiva, as médias na América Latina frequentemente escondem mais do que mostram. Com frequência, estas mensurações encobrem a realidade de grupos específicos que não ostentam os mesmos avanços que o resto da população, mantendo o seu nível de retardamento e a discriminação social, cuja posição não se vê refletida nas estatísticas nacionais.

Na região da América Latina e do Caribe, infelizmente, os altos níveis de desigualdade e a sua persistência refletem estas diferentes faces, algumas delas menos exploradas e com respostas mais fracas de política pública. Como exemplo, a desigualdade territorial, a desigualdade intergrupar, por gênero, etnia e raça, a desigualdade de acesso aos ativos e aos mercados, a desigualdade na qualidade e na cobertura dos serviços públicos. Também existe desigualdade em dimensões menos tangíveis, como a capacidade do sistema público em responder às demandas diferenciadas de grupos específicos. Todas estas dimensões são relevantes em seu âmbito e requerem respostas explícitas de política.

O desafio continua sendo de grande magnitude. Milhões de pessoas vivem ainda em condições de pobreza extrema; e os riscos de reversão dos níveis já alcançados devido à crise são reais. Os países da região mantêm um mercado de trabalho segmentado e heterogêneo que exclui social e economicamente uma proporção significativa dos trabalhadores. Continua-se a

observar taxas elevadas, não somente de desemprego, mas de informalidade, proporção alta de mão de obra com baixos níveis de renda e desigualdade marcante entre grupos diferentes, o que afeta especialmente as mulheres e a população de afrodescendentes e de indígenas.

Esta desigualdade relacionada com a dimensão racial, de etnia e de gênero no mercado de trabalho continua sendo um dos principais eixos da desigualdade social na região. Por exemplo, no Brasil, em 2006, a proporção de mulheres economicamente ativas que estavam ocupadas era 24 pontos percentuais inferior a dos homens; a média da renda das mulheres era menor do que a dos homens com características semelhantes em cerca de 30% e a dos afrodescendentes, 47% menor do que a dos brancos. De acordo com o estudo do PNUD; OIT; CEPAL (2008) citado anteriormente, 25% das mulheres empregadas trabalham mais do que o estabelecido na legislação, sem contar o número de horas dedicadas aos cuidados do lar.

É importante sinalizar neste ponto que a crise pode ter efeitos diferenciados entre homens e mulheres e a política pública pode reproduzir estas desigualdades. Por exemplo, os programas de estímulo, em geral, têm um viés em relação ao emprego masculino, como é o caso dos programas de grande infraestrutura, mais intensivos em mão de obra masculina. Neste sentido, é necessário criar opções de emprego diante da crise que ofereçam oportunidades para o emprego feminino, por exemplo, nos serviços de atenção e de extensão da rede social além de obras pequenas de infraestrutura social local.

As dimensões referentes ao território, origem étnica, gênero e raça devem ser recuperadas de maneira explícita no desenho de políticas pela igualdade. Praticamente em todos os países, o desenho de intervenções e a sua avaliação são elaborados com base nas médias territoriais – tipicamente por unidades políticas – o que pode levar a grandes erros na alocação de recursos. Isto se reflete, inclusive, na definição de metas e indicadores dos ODMs, que ao considerar as médias dos países, omitem que a desigualdade, tanto no interior de tais territórios como entre grupos, pode ser muito ampla. No extremo, pode-se criar um incentivo que focalize os recursos naqueles grupos, estados, províncias ou municípios que se encontram mais próximo dos tetos estabelecidos, com o intuito de alcançar a meta de política ao menor custo fiscal possível, reforçando, assim, a desigualdade.

O argumento anterior exorta a uma reflexão sobre o caminho exigido, em termos de política social, para superar os problemas que persistem, con-

seguindo que a política pública combata e não aprofunde a segmentação e fragmentação social. Um tema central sobre o que se deve alimentar num processo de discussão crítica é a visão dos que ficam para trás nas perspectivas de futuro e refere-se aos programas de transferências em dinheiro com esquemas CCT, embora não se deva limitar a política social a estas. Assim mesmo, é necessário rever o tópico da qualidade dos serviços, da necessidade de explorar intervenções e ações setoriais mais enérgicas, com mais ênfase nos sistemas de gestão; bem como enfrentar o desafio de gerar oportunidades econômicas que possam aproveitar as capacidades criadas por meio destes programas.

2.3 A EQUIDADE É CONSUBSTANCIAL À DEMOCRACIA DA CIDADANIA

Os países da América Latina e do Caribe encontram-se num período de intenso ciclo eleitoral que começou em 2008 e terminará em 2010. Em 2009, foram realizadas eleições em 14 países da região, sete das quais foram eleições presidenciais (em El Salvador, Equador, Panamá, Honduras, Uruguai, Bolívia, e Chile). Em 2010, serão realizadas 12 eleições, entre elas três presidenciais (Costa Rica, Colômbia e Brasil). Desta forma, entre 2009 e 2010, a América Latina terá passado por 26 eleições, incluindo dez presidenciais.

Em anos recentes, observou-se uma tendência de maior polarização entre as forças políticas em disputa nos vários países da região, assim como um aumento dos conflitos entre países vizinhos. A probabilidade de que a crise econômica e o intenso ciclo eleitoral intensifiquem estas tensões seja alta precisamente nos momentos que requerem mais consenso e pragmatismo, constitui-se num desafio para a democracia da região.

O desafio centra-se em encontrar a maneira de estender pontes entre os campos em conflito, sem que implique a perda de identidades, mas permitindo o tratamento institucionalizado das diferenças. As democracias latino-americanas requerem tanto do pluralismo e de identidades políticas sólidas como da mediação dos interesses em conflito e a fortaleza das instituições encarregadas desta mediação. Mesmo assim, os sistemas políticos devem ser capazes de processar a demanda cidadã por uma participação maior, evitando cair na dicotomia entre participação e representação, e entre sociedade civil e governo.

Adicionalmente ao exposto anteriormente, existe o risco de novos conflitos *redistributivos*. A democracia realiza a ideia de igualdade no plano

político ao incluir extensivamente a cidadania na institucionalização eleitoral. A democracia é politicamente inclusiva. Contudo, como em outros planos de institucionalização pública da economia e da própria sociedade, existem mecanismos excludentes que entram em conflito com esta inclusão política. A crise, sem dúvida, exacerba estes conflitos, presentes por si, e os une à percepção de que o Estado não fornece os serviços que a cidadania demanda, não somente com relação à educação, à saúde e às possibilidades de geração de renda, mas também aos serviços e aos bens públicos básicos, tais como justiça e seguridade cidadã.

Não existem elementos na experiência histórica da região que permitam justificar a esperança de um “evolucionismo democrático”; é ingênuo supor que onde não regem extensivamente os direitos da cidadania exista uma sorte de vazio regulatório que a democracia irá preenchendo naturalmente a partir dos direitos e das obrigações típicas do seu sistema legal. O’Donnell foi um dos que primeiro e mais extensamente adverte sobre o não fundamento desta suposição. Ali, onde a cidadania democrática é tênue, existe outro tipo de legalidade particular, clientelista, patrimonial, sempre informal, que constitui uma institucionalização vigorosa e não necessariamente democrática. A frágil efetividade da lei na América Latina, sua intermitência e descontinuidade territorial, assim como a discricionariedade em sua aplicação, estão fortemente mediadas pela desigualdade econômica e pela pobreza material, que têm o seu correlato na desigualdade e na pobreza legal.

Embora haja uma nova oportunidade para o Estado na América Latina e no Caribe, a cidadania não requer um Estado ineficiente, tendencioso e corruptível. Exige um novo modelo de Estado, democrático, inter-relacionado, capaz de exercer decididamente o seu papel regulador no mercado e de enfrentar a captura dos benefícios do crescimento por alguns poucos. O Estado exigido é um que se concentre em áreas estratégicas, mas que esteja desconcentrado em relação às regiões e aos municípios; que conte com uma gerência pública profissionalizada, e um serviço civil sólido, transparente e que preste contas à sociedade; um Estado com capacidade de tomar a responsabilidade da coesão social e de considerar o longo prazo.

Isso supõe antes de qualquer coisa decisão política. Sem uma compreensão da política como a força que dá vida ao desenvolvimento e à democracia, é impossível o êxito das metas propostas. Portanto, é fundamental reavaliar a política como criadora de uma nova ordem social mais justa.

3 PRINCÍPIOS BÁSICOS PARA UMA POLÍTICA DE PROTEÇÃO SOCIAL SUSTENTÁVEL

Nesta seção se consideram alguns princípios básicos que podem reger uma política de proteção social sustentável, encaminhada para fortalecer a expansão das oportunidades com equidade, coesão social e governabilidade democrática.

Estas linhas específicas contribuiriam para construir um desenvolvimento desejável, redefinindo a agenda que dominou o debate da política social nas últimas duas décadas, sendo:

- i) transcender o combate à pobreza colocando o combate à iniquidade no centro da agenda, gerando setores médios sólidos e menos vulneráveis; integrando a política econômica e a política social; fortalecendo os marcos democráticos e de representação para permitir a passagem de sociedades divididas pela pobreza e a iniquidade para sociedades integradas pelas oportunidades;
- ii) estabelecer uma política social além do debate entre “focalização” e “universalidade”. O objetivo deve ser criar sistemas de proteção social que eliminem a fragmentação social existente que hoje é, de fato, reforçada pela política pública;
- iii) enfatizar a provisão dos serviços públicos, particularmente a educação e a saúde, com uma visão de equidade na cobertura e na qualidade; mas incluindo também o tópico da justiça e da seguridade cidadã que aparece já como a primeira preocupação dos latino-americanos, ressurgindo novamente a importância do papel do Estado na provisão de bens públicos básicos;
- iv) recuperar a política pública na área trabalhista, fortalecendo a agenda da OIT pelo trabalho decente. Dentro deste marco, a relação trabalho-família, e o efeito da cadeia de atenção às mulheres deve ser um elemento central;
- v) resgatar a importância da educação como um *continuum*, recuperando a educação de terceiro grau, técnica e universitária, como mecanismos de integração e mobilidade social. As análises estáticas da incidência do gasto têm sugerido uma visão errônea ao não se incorporar os efeitos da educação de terceiro grau sobre a equidade a médio prazo. No caso do Chile, por exemplo, mais da metade da redução na desigualdade salarial observada nos últimos anos se deve à expansão da matrícula no ensino superior, técnico e universitário, a partir do regresso da

democracia em 1990 (EBERHARD; ENGEL, 2009). Entre 1992 e 2006, houve um aumento de aproximadamente 12% nos indivíduos considerados “classe média” que contam com algum grau de educação de terceiro grau no Chile;

- vi) resgatar a institucionalização da política pública e o seu caráter ao constituir um mecanismo de fortalecimento democrático. O fortalecimento do Estado requer solidificar os seus instrumentos institucionais e a sua capacidade de propor e implementar uma visão de longo prazo. Assim como, em décadas passadas, investiu-se no fortalecimento da institucionalização econômica, hoje se deve investir na construção das instituições que permitam o avanço na agenda proposta aqui;
- vii) incorporar o meio ambiente em suas diferentes dimensões como elemento consubstancial à mudança no paradigma de desenvolvimento.

Estes componentes de uma nova visão da política pública democrática de longo prazo poderiam contribuir para estabelecer as bases de um crescimento econômico mais estável e de uma equidade sustentável, com as implicações positivas que traz para a governabilidade democrática.

A política e a técnica devem ser o instrumento para o avanço dos objetivos sociais observados na democracia. Toda ação política envolve uma ética (SEN, 1987). Portanto, é importante observar que a coesão social, a governabilidade e a equidade, – como elementos centrais do desenvolvimento que a região aspira –, requerem uma renovação e um fortalecimento do Estado democrático e uma ação pública decidida e eficaz. Disso, a América Latina tem muito a aprender com o Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARCLAYS CAPITAL. *Emerging Markets Quarterly: the post-crisis landscape*. Atlanta: Barclays Capital, jun. 2009.

BIRDSALL, N.; LONDOÑO, J. L. Assets inequality matters. *American Economic Review*. Washington D.C., 1997.

CEPAL. *Evolución de la Pobreza y de la Indigencia en América Latina, 1980-2008, sobre a base das tabulações especiais das pesquisas de domicílios dos respectivos países*. Santiago de Chile: Comissão Econômica para América Latina e Caribe, jul. 2009c.

_____. *Proyecciones de crecimiento para América Latina y el Caribe*. Projeção extraordinária da CEPAL. Santiago de Chile: Comissão Econômica para América Latina e Caribe/ Serviços de Informação, jul. 2009a.

_____. *La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional*. Santiago de Chile: Comissão Econômica para América Latina e Caribe, jul. 2009b.

_____; OIT. Crisis y mercado laboral. *Boletín CEPAL/OIT: Conjuntura Trabalhista na América Latina e Caribe*, n. 1, 2009.

CONSENSUS ECONOMICS. *Latin American Consensus Forecasts*. London: Consensus Economics, jun. 2009.

CRUCES, G.; LOPEZ-CALVA, L. F.; BATTISTON, D. *Down and Out or Up and In?* in search of Latin America's elusive middle class. New York: RBLAC, UNDP, 2010. (Pesquisa para Política Pública, Desenvolvimento Inclusivo; ID-03-2010).

EBERHARD; ENGEL. *The Educational Transition and the Decreasing Wage Inequality in Chile*: Document prepared for the Project "Markets, The State, and the Dynamics of Inequality". New York: RBLAC, UNDP, 2008.

EIU. *Global Outlook: Region Report*. London: Economist Intelligence Unit, jul. 2009.

FAO. *El Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2009 'Crisis económicas: repercusiones y enseñanzas Extraídas'*. Nota para imprensa. Roma: Organização para a Agricultura e a Alimentação, 2009.

FISZBEIN, A.; SCHADY, N. *Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Present Future*: political study report. Washington, DC: World Bank, 2009.

FMI. *Perspectivas de la Economía Mundial*. Brasília: Fundo Monetário Internacional, jul. 2009.

HAILU, D.; SUAREZ, S. *What Explains the Decline in Brazil's Inequality?* UNDP/IPC-IG, 2009. (One pager; 89).

IBGE. *Em junho, desocupação foi de 8,1%*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/Comunicação Social, 23 jul. 2009.

Ipea. *Pobreza e crise econômica: o que há de novo no Brasil metropolitano*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2009.

LATINOBARÔMETRO. *Informe 2009*. Santiago de Chile: Corporação Latinobarômetro, 2009.

LOPEZ-CALVA, L. F.; LUSTIG, N. *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* Washington DC: Brooking Institution Press, 2009.

MACHINEA, J. L. *Oportunidades y desafíos a partir de la crisis: una mirada desde América Latina*. Madrid: Fundación Carolina, 2009 (mimeo).

MOODY'S ECONOMY.COM. Disponível em: <<http://www.economy.com/home/about/about.asp>>. Acesso em: jul. 2009.

MORGAN, J. P. *Latin America and Caribbean Outlook 2009*. Paris: OECD, jun. 2009.

OCAMPO, J. A. *El impacto de la crisis económica global sobre América Latina*. Madrid: Club de Madrid, jul. 2009.

PNUD. *The Global Financial Crisis: Social Implications for Latin America and the Caribbean*. Panamá: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento/Escritório Regional para a América Latina e Caribe, 2009. (Atualização da crise; 2).

_____; OIT; CEPAL. *Empleo, desarrollo humano y trabajo decente: la experiencia brasileña reciente*. Santiago de Chile: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Organização Internacional do Trabalho, Comissão Econômica para América Latina, out. 2008

SEN, A. *On Ethics and Economics*. Oxford: Basil Blackwell, 1987.

WORLD BANK. *Global Development Finance: charting a global recovery*. Washington, D.C.: World Bank, jun. 2009.

POBREZA,
DESIGUALDADE E
VULNERABILIDADE
SOCIAL DIANTE
DA CRISE

RESPONDENDO À CRISE DA TRANSFORMAÇÃO GLOBAL: PORQUE UMA RENDA BÁSICA É NECESSÁRIA

Guy Standing

*As certezas de uma era são os problemas da próxima.
R. H. Tawney*

I INTRODUÇÃO

Este trabalho foi o primeiro apresentado em um importante e oportuno Simpósio sobre Desenvolvimento Social. Por ser o primeiro, pareceu conveniente estabelecer o contexto global em que reformas de políticas sociais devem ser avaliadas e estabelecer os princípios pelos quais todas as alternativas devem ser julgadas.

Globalmente, este é um daqueles momentos históricos em que o que pareciam ser as certezas de ontem estão sendo vistos como os problemas de hoje e como obstáculos ao desenvolvimento. Políticas que durante muitas décadas foram consideradas como indicadores essenciais do desenvolvimento agora são vistas apenas como apropriadas para a economia industrializada do século XX, e não para as sociedades emergentes do século XXI. Há uma crescente consciência de que temos que buscar alternativas. Acima de tudo, entre aqueles que se veem como progressistas e igualitaristas, em certo sentido, há a necessidade premente de uma nova visão, ou o que poderia ser chamado de nova “política do paraíso”. O modelo trabalhista de democracia social – em que os direitos sociais estavam de alguma forma vinculados ao desempenho do trabalho – completou seu curso e quanto mais cedo aceitarmos essa realidade, mais cedo surgirá uma coalizão de igualitaristas para construir um modelo melhor.

A crise financeira de 2008 não foi um acidente, não foi um mero reflexo da ganância dos banqueiros e das políticas equivocadas dos ban-

cos centrais. Não foi uma surpresa para alguns críticos, muitos sinais de alerta foram emitidos. A crise marcou o fim da globalização. Isso não significa que deve haver ou que haverá uma *desglobalização*. A globalização foi um período em que a construção de uma economia de mercado global envolveu o desmonte de antigos sistemas nacionais de regulação, redistribuição e proteção social. Foi análoga à fase de *desenraizamento* do que Karl Polanyi chamou de grande transformação do século XIX e às décadas iniciais do século XX, quando políticas pró-mercado também foram fortemente enfatizadas.

A crise financeira de 2008 foi o resultado das políticas e das reformas estabelecidas nas três décadas anteriores, que produziram um aumento da volatilidade econômica, crescente insegurança econômica e avanço das desigualdades de renda e riqueza em todo o mundo. A crise de 2008/2009 foi semelhante à que atingiu os países industrializados em 1929-1932. Mas enquanto a crise na grande transformação estava relacionada à formação de mercados nacionais em sociedades industriais, que exigem seguridade social baseada no trabalho, legislação de proteção ao trabalho e tributação de renda progressiva para reintegrar a economia na sociedade, e assim manter a insegurança e a desigualdade em níveis toleráveis, hoje chegamos ao ápice da crise da transformação global, em que diferentes políticas sociais e instituições são necessárias para reenraizar a economia global na sociedade. O desafio que enfrentamos é a formação e regulação de mercados internacionais, e como garantir a segurança e a igualdade nesse contexto.

Esse é o contexto histórico. O que significa é que, na esfera da política social, as políticas e reformas institucionais necessárias devem ser baseadas na compreensão da natureza da insegurança econômica que está sendo gerada pela transformação global e as causas das crescentes desigualdades tão ameaçadoras e tão terríveis.

Este trabalho descreverá a natureza dos padrões atuais de insegurança e desigualdade para, depois, estabelecer princípios pelos quais as reformas de políticas sociais devem ser julgadas. O documento concluirá com a sugestão de que os governos, no Brasil ou em outras partes do mundo, devem avançar no sentido de garantir uma renda básica como um direito universal, como a base do seu sistema de política social. Antecipando a crítica, deve ser enfatizado que a renda básica não é uma panaceia. Ela deve ser vista

como o componente necessário de um conjunto de políticas progressivas que levarão à fase de reenraizamento da transformação global¹.

2 O HORROR DA INSEGURANÇA

Esta é a era da insegurança global, da ansiedade generalizada, que atinge milhões e milhões de pessoas em todos os tipos de economia e de quase todas as classes. A insegurança global não é algo que aconteceu repentinamente com a crise financeira de 2008/2009.

Quando a insegurança se alastrou nas sociedades industrializadas na década de 1930, as reações iniciais foram politicamente reacionárias, levando à Segunda Guerra Mundial. A fase de reenraizamento da grande transformação, que acabou ocorrendo no final dos anos 1940/50 foi possibilitada por meio da combinação de políticas macroeconômicas keynesianas concebidas para criar algo como o Pleno Emprego (uma expressão inadequada, porque as mulheres eram tratadas como mão de obra de reserva) e as políticas de previdência social baseadas no trabalho, destinadas a lidar principalmente com os riscos de contingência, que afetavam indivíduos e que podiam ser mitigados por meio do seguro social contributivo. Esse modelo só poderia funcionar para sociedades industriais essencialmente fechadas, nas quais a maioria das pessoas no mercado de trabalho tivesse empregos de longo prazo e em tempo integral.

Hoje, essa combinação de políticas não poderia funcionar em uma economia de mercado global constituída por economias abertas nas quais atividades informais e terciárias (serviços), envolvendo relações de trabalho cada vez mais flexíveis e precárias, crescem visivelmente. O seguro social não funciona de forma equitativa nem alcança a maioria das pessoas expostas à vulnerabilidade econômica. Mas o que deve também ser entendido pelos responsáveis por repensar a política social na esteira do colapso da globalização é que a natureza da insegurança econômica mudou radicalmente desde quando os estados de bem-estar estavam em construção.

Em geral, a insegurança econômica decorre de riscos, perigos, choques e incertezas. Na era da globalização, aproximadamente entre 1980 e 2008, houve um crescimento da incidência e da gravidade dos choques – even-

1 Para um aprofundamento do que se entende por transformação global e vários outros conceitos utilizados neste trabalho, incluindo o *precariado* discutidos na seção 3, ver G. STANDING, G. Work after Globalisation: Building Occupational Citizenship (CHELTENHAM; ELGAR, 2009).

tos sociais, econômicos e ecológicos que lançam comunidades, nações ou regiões na insegurança sistêmica, dificultando o funcionamento das reciprocidades tradicionais informais e mecanismos de solidariedade social, e minando a capacidade das instituições de proteção social. Também houve um crescimento da volatilidade econômica, particularmente para as economias pequenas e médias. Os choques implicam mais riscos não seguráveis.

Para piorar a situação, tem crescido a incerteza econômica, na qual indivíduos enfrentam “incógnitas desconhecidas” quando não é possível saber a probabilidade de um evento adverso ocorrer. Diante da incerteza crônica, é injusto privatizar ou individualizar a proteção social, porque é essencialmente a sorte ou o azar que determina quem será afetado por eventos adversos. O cidadão não consegue fazer escolhas racionais sem ficar exposto a riscos sérios. Isso impõe uma responsabilidade ao Estado de proporcionar segurança, se ele for movido pelo respeito à equidade social. Se os governos não formularem políticas adequadas, estarão efetivamente tolerando injustiças que não têm relação com qualquer noção legítima de justiça social.

Além de choques não seguráveis e incerteza crônica, a insegurança econômica associada à globalização envolve mais agravos, eventos previsíveis do ciclo de vida que implicam altos custos para indivíduos e suas famílias. Devido à comercialização e ao enfraquecimento dos sistemas informais de solidariedade social e reciprocidade, os agravos representam uma ameaça maior do que no passado. Mais eventos comuns tornam-se agravos, e quando ocorrem, envolvem um custo mais alto e é mais difícil recuperar-se deles. Por exemplo, morte ou doença na família são agravos potenciais. Se tais acontecimentos se tornam mais dispendiosos, o estresse financeiro se soma ao estresse social.

Agravos incluem nascimentos, cerimônias de casamento, doenças, mortes e outros eventos culturais. Em um sistema de mercado, aqueles que não podem arcar com os custos a eles associados encontram-se sob ameaça de insegurança. Muitas vezes não há como escapar. Há uma pressão social sobre as pessoas de baixa renda para que paguem tais custos. Isso é quase inevitável se a pessoa quiser continuar a ser um membro respeitável da comunidade. Mas, por esta e outras razões, famílias de baixa renda podem acabar permanentemente endividadas. Em resumo, dada a comercialização dos serviços sociais e o aumento do custo de contratá-los, a ameaça econômica associada a agravos do ciclo de vida torna-se sistematicamente maior.

A insegurança econômica crescente e generalizada está associada a outro aspecto que define o contexto da reforma da política de desenvolvimento social. A insegurança socioeconômica tem três dimensões – a probabilidade de um evento adverso ocorrer, a probabilidade de ser capaz de suportar (ou sobreviver) às consequências de um evento adverso, e a probabilidade de se recuperar do evento. É fácil ignorar a segunda e a terceira dimensões. Há evidências de que mais pessoas estão tendo dificuldades em ambos os aspectos.

Assim, uma razão para o declínio da mobilidade social em países desenvolvidos na era da globalização pode ser o fato de que tem sido cada vez mais difícil lidar com reveses e se recuperar de oportunidades perdidas. Por exemplo, se juventude e sucesso profissional forem utilizados como critérios para a contratação de pessoas em bons empregos, então aqueles que falharam no passado terão dificuldade de voltar ao mercado de trabalho, mesmo que a falha não tenha sido por sua culpa. Empregadores e empresas de seguros vão preferir outros que não tenham falhas em seu histórico. Numa economia de mercado global, cada vez mais regida por práticas de seguros, monitoramento eletrônico e compartilhamento de informações, o sucesso do passado levará a custos mais baixos de proteção para aqueles que buscam apólices de seguro, ao passo que falhas passadas aumentarão os custos. O sistema de mercado está produzindo situações em que os vencedores ganham tudo e os perdedores perdem tudo. A política social tem que corrigir essa tendência fundamentalmente injusta e estressante.

Embora tenhamos apenas esboçado a natureza da crise de insegurança, essa análise deve ser suficiente para que se tirem várias conclusões. Na era da sociedade industrial, foi possível contar com um sistema de proteção social baseado na substituição de renda, no qual havia uma compensação *ex post* para os chamados riscos de contingência. Por trás disso, podia-se acessar uma forma residual de assistência social na forma de subsídios básicos para os excluídos. Hoje, esse modelo é claramente insatisfatório. É necessário um sistema que garanta a segurança *ex ante*, uma vez que existem mais riscos não seguráveis e, para um número maior de pessoas, o custo de se tentar obter uma proteção do tipo seguro está aumentando, muitas vezes chega a ser exorbitante.

Esta não é uma questão marginal. De muitas maneiras, a insegurança é uma ameaça ao desenvolvimento. É uma ameaça para a identidade das pessoas; provoca estresse psicológico e anomia; corrói o espírito de soli-

dariedade social e as reciprocidades por meio das quais as comunidades se reproduzem; corrói o senso de altruísmo e a tolerância com aqueles que são diferentes; induz a medos e fobias, levando a comportamentos antisociais; e incentiva atitudes que são, em última análise, uma ameaça à própria sociedade.

3 A FRAGMENTAÇÃO DE CLASSE E O *PRECARIADO*

As classes não desapareceram. A posição de uma pessoa em termos de classe em grande parte determina seus direitos e suas fontes de proteção social. Esta não é a ocasião para discutir como as estruturas de classe estão evoluindo na transformação global. Porém, há um ponto que deve ser mantido em mente para aqueles que pretendem reestruturar as políticas de desenvolvimento social numa direção progressista. A globalização envolveu o crescimento de um *precariado* global.

Milhões e milhões de pessoas em todo o mundo estão aderindo a um estilo de vida de proporções nômades, sem assegurar suas identidades ou seus estilos de vida, e sem um sentimento de desenvolvimento pessoal que se dê por meio de uma carreira ou uma ampliação constante de suas capacidades. Os integrantes do *precariado* têm a perspectiva de uma vida de empregos instáveis, rendimentos instáveis, pouco ou nenhum direito ao tipo de benefício que as grandes empresas pagam aos seus funcionários, e apenas um tênue direito a benefícios do Estado. Muitos fatores tiveram um papel na expansão do *precariado*. A busca da competitividade e da flexibilidade do mercado de trabalho, a mudança para uma estrutura de emprego terciário e a *informalização* do trabalho contribuíram para esse crescimento, assim como a volatilidade econômica, que tem sido uma característica da globalização.

O *precariado* é a nova classe perigosa. Os que estão inseridos nele e os que temem estar à beira de nele serem incluídos sofrem de uma insegurança existencial que pode comprometer sua humanidade. Com facilidade, veem os outros à sua volta principalmente como concorrentes, como ameaças às suas perspectivas e até mesmo à sua liberdade. Vivendo no limite, o *precariado* é facilmente seduzido pelo populismo político, *slogans* simples que enfatizam medos e fobias e prometem exorcizar a ameaça removendo aqueles que parecem ser adversários. O racismo, a intolerância religiosa, a xenofobia e a discriminação sexual podem então surgir. O *precariado* é uma classe perigosa porque, a menos que suas necessidades e inseguranças sejam

contempladas em políticas sociais, seus integrantes podem facilmente apoiar políticos e movimentos extremistas. Isso já está acontecendo na Europa.

Muitos integrantes do *precariado* estão no limiar da pobreza, muitas vezes um pouco acima da linha oficial de pobreza e, portanto, excluídos das políticas de Estado voltadas para os pobres. Ocupando uma posição insegura e alienada, eles podem ser tentados a iniciar um estilo de vida de oportunismo e pequenos furtos, que é apenas um pequeno passo para crimes mais graves e um ciclo de doenças sociais. A lição é que as políticas voltadas para os pobres de hoje – ou os pobres identificados em um passado recente – podem levar a tensões sociais e ressentimento entre os vulneráveis integrantes do *precariado*².

O crescimento do *precariado* também é um reflexo do crescimento da desigualdade de renda no sistema de mercado global e da mudança em sua natureza de classes. Não há espaço aqui para aprofundamento deste tema. No entanto, há quatro aspectos que são particularmente relevantes para a reconsideração da política social.

Primeiro, as diferenças de renda estão crescendo nos mercados de trabalho, em parte devido ao aumento dos rendimentos de trabalhadores “de colarinho branco”, cada vez mais envolvidos em um mercado global de trabalho e, em parte, porque os salários dos trabalhadores “de colarinho azul” estão estagnados, por estarem expostos às pressões competitivas do mercado global de trabalho.

Segundo, a distribuição funcional da renda entre capital e trabalho é cada vez mais desigual, em grande parte devido à entrada da China e da Índia na economia de mercado aberta global, que mais do que duplicou a oferta de trabalho de baixo custo para a economia aberta, o que reduz o poder de barganha dos trabalhadores, especialmente no segmento inferior do mercado de trabalho, e reforça o poder de barganha do capital. Isso tende a reduzir o salário real médio dos assalariados e está abaixando os rendimentos nas esferas ocupadas pelo *precariado*. Mecanismos tradicionais de redistribuição não oferecem perspectivas realistas de garantir algo próximo à segurança de renda para essas pessoas.

2 Por exemplo, se os benefícios e serviços sociais são direcionados aos mais pobres, estes podem ser recém-chegados à comunidade, e direcionar a maior parte dos benefícios a eles pode causar ressentimento entre os que estão na comunidade há mais tempo, que podem se sentir vítimas de discriminação.

Em terceiro lugar, por razões semelhantes, a desigualdade de renda social está crescendo mais do que a desigualdade de renda monetária padrão. Os benefícios oferecidos por empresas estão indo principalmente para os integrantes do salariado, isto é, pessoas com emprego estável em tempo integral, ao passo que estão sumindo para os trabalhadores manuais e não estão disponíveis para o *precariado*. Benefícios estatais também não estão disponíveis para este grupo. E benefícios da comunidade, provenientes de redes estendidas de famílias e entidades da sociedade civil, têm sido pressionados pela comercialização de muitos aspectos da vida cotidiana.

Em quarto lugar, a globalização levou ao que deveria ser chamado de estado de subsídio. Governos em todos os lugares estão sendo persuadidos a fornecer subsídios ao capital, em parte para recompensar o apoio da elite, e, em parte, para tentar tornar seus produtos e serviços mais competitivos em relação aos de outros países. Estes subsídios incluem férias tributárias e incentivos a empresas ricas, bem como subsídios trabalhistas ostensivamente projetados para aumentar ou proteger empregos. A lista de subsídios astutos é longa, representam mais de 5% do PIB de muitos países, ocupam o lugar de outras despesas sociais e certamente não são igualitários.

Finalmente, há um ponto pouco lembrado sobre a insegurança e a desigualdade. Elas matam, assim como a desnutrição e a falta de acesso a serviços básicos matam. Não são apenas os pobres de renda que sofrem com isso. A ameaça da morbidade e mortalidade tende a cruzar os limites de renda. Um estudo recente importante indicou que altos níveis de desigualdade têm efeitos adversos para as pessoas em todos os estratos da sociedade³. A desigualdade simplesmente não é saudável para a sociedade ou para aqueles que tentam viver nela.

A título de conclusão desta seção, tentarei resumir a avaliação contextual. Até cerca de 30 anos atrás, havia a certeza de que o Estado deveria proporcionar às pessoas proteção social e segurança por meio da seguridade social, ou seja, o pagamento de compensações *ex post* para aqueles que caíram vítimas de desemprego, doenças, acidentes e assim por diante. A ideia nunca foi satisfatória, mas foi a forma dominante de seguridade social, que dependia do pagamento de contribuições em nome dos empregados, para que recebessem os benefícios conforme e quando necessário. Tinha um viés

3 WILKINSON R.; PICKETT, K. *The Spirit Level: why more equal societies almost always do better*. Londres: Allen Lane, 2009.

machista, pois favorecia os homens em empregos regulares, assalariados e em tempo integral. Tinha outras falhas também. Mas, em todo caso, hoje esse modelo está decadente. Isso nos traz ao ponto contextual principal. O sistema de proteção social que um país como o Brasil deve buscar desenvolver deve ser baseado em uma compreensão do seu sistema econômico, e não em um sistema de proteção social que parece ter funcionado em outro lugar. Isto pode parecer óbvio, mas a sabedoria decorre da simplicidade.

O Brasil, assim como a maioria dos outros países, nunca será uma sociedade industrial, no sentido de ter a maioria dos adultos ocupando empregos industriais em tempo integral. Se aceitarmos isso, então um pouco de reflexão deve levar à conclusão de que um sistema contributivo de seguridade social seria insensato. Uma lição da globalização é que a natureza da insegurança mudou radicalmente. Sofremos de incerteza crônica, de ‘incógnitas desconhecidas’, da exposição a condições econômicas voláteis, riscos sistêmicos de choques econômicos e ecológicos, tudo levando a riscos não seguráveis e inseguranças.

Nestas circunstâncias, surgem duas deduções. A insegurança crônica induz ao medo, à raiva e ao ressentimento, porque as pessoas comuns na rua não conseguem se proteger de forma adequada. Em segundo lugar, o Estado não consegue oferecer um sistema sensato de seguridade *ex post*, portanto, deve buscar formas de garantir a segurança *ex ante*. Esta é uma lição difícil para os políticos e formuladores de políticas digerirem.

4 PRINCÍPIOS DA JUSTIÇA SOCIAL

Se a reforma institucional e da política social deve basear-se em novas premissas contextuais, o próximo desafio é ter clareza sobre os critérios morais ou filosóficos para julgar qualquer proposta de política. Há muita conversa sobre avaliação de políticas, mas muitas vezes os analistas e formuladores de política deixam os princípios – éticos e morais – tão vagos que justificativas instrumentais tomam o lugar de valores. Devemos estar atentos a este truque, pois a avaliação raramente é ideologicamente neutra. Nesse contexto, gostaria de propor cinco princípios éticos para a avaliação de qualquer política, e em seguida, adicionar seis testes de estresse que os formuladores de políticas devem pedir que seus assessores respondam satisfatoriamente.

Antes disso, vale à pena fazer algumas observações sobre direitos. Comentaristas usam o termo de várias maneiras. Aqui, o termo direitos

significa que cada pessoa – homem, mulher, criança – deve ter um direito inalienável, sujeito ao Estado de Direito. O princípio do universalismo é que todos têm o direito em questão, qualquer que seja. Isso não implica necessariamente que os meios para a concretização do direito devam ser iguais. Significa que todos nós temos o mesmo direito. Uma pessoa com uma deficiência, por exemplo, tem o mesmo direito à segurança básica que outra pessoa, mas pode precisar de mais assistência para a realização desse direito.

Um segundo ponto é que o direito precede as obrigações sociais. Isto significa que um direito é não condicional. Pode-se abrir mão de um direito, mas apenas por um ato de vontade, bem como por meio do devido processo legal. Em terceiro lugar, por direito social ou econômico devemos entender um direito-reivindicação, ou um direito republicano, que significa que as políticas devem avançar progressivamente no sentido da concretização do direito em questão. Em outras palavras, se uma determinada política não move a sociedade no sentido da melhoria, ela não deve ser aceitável.

Para o desenvolvimento humano, um progressista certamente iria querer formular uma estratégia política construída em torno de direitos emancipatórios, isto é, um conjunto de direitos que permitem às pessoas ganharem mais liberdade para agir em seu próprio interesse, percebido como o interesse de suas famílias e o interesse das várias comunidades às quais escolhem pertencer. Esse último ponto deve ser enfatizado, já que o desenvolvimento deve garantir que todos possam desenvolver e sustentar sua identidade desejada, que pode assumir diversas formas, e que não é apenas relacionada à etnia, à religião, à nacionalidade ou a qualquer outra distinção cultural ou de casta. A ideia de direitos emancipatórios é que as pessoas devem ter a liberdade de assumir uma identidade de sua escolha, sujeitas à regra kantiana de não fazer mal aos outros, à liberdade e à capacidade de mudar sua identidade, se assim o desejarem. Muitas vezes o discurso sobre a identidade presume que ela seja fixa e imutável. O desenvolvimento deve proporcionar a aquisição de uma identidade e a possibilidade de alterá-la ao longo da vida.

Deixando de lado as questões de cultura religiosa, racial e nacional, essa perspectiva emancipatória leva ao que se pode chamar de cidadania ocupacional, um sistema de direitos que poderia garantir que os povos de todos os tipos buscassem trabalho e meios de subsistência de forma digna. Não vou entrar em todos os aspectos dessa questão, que será abordada no livro mencionado anteriormente. No entanto, podemos resumir os cinco

princípios éticos que devem ser considerados na formulação da proteção social. Estes foram aprofundados e justificados em outros lugares, então serão simplesmente mencionados para facilitar a referência. Declará-los não significa que todos os princípios são relevantes para todas as reformas políticas e institucionais. No entanto, na maioria dos casos eles são aplicáveis e, em alguns casos, uma política irá atender um princípio e levantar questões sobre outros. Tudo o que estamos afirmando é que os formuladores e os avaliadores de políticas devem saber se uma determinada política atende o princípio ou vai contra ele.

A primeira regra da avaliação é liberal, formulada por John Rawls, e pode ser chamada de *Princípio da diferença de segurança*. Uma política ou mudança institucional só é socialmente justa se reduzir a insegurança dos grupos mais inseguros na sociedade. Isso pode ser considerado um preceito moral, que muitas vezes é silenciosamente ignorado. Muitas vezes, alguns dos grupos menos seguros não atraem a simpatia popular, ao passo que grupos logo acima deles em termos de renda ou segurança atraem.

A segunda regra é o *Princípio do teste do paternalismo*. Qualquer controle imposto a alguns grupos na sociedade que não seja imposto ao grupo mais livre é socialmente injusto. É injusto que um governo imponha obrigações a alguns cidadãos que não são impostas a outros. Esse princípio tem sido intencionalmente violado na era da globalização.

A terceira regra é o *Princípio de direitos-não-caridade*. Isso indica que uma política de governo ou uma mudança institucional é socialmente justa se reforça os direitos dos beneficiários e limita o poder discricionário dos provedores e administradores. Claramente, muitas políticas não observam esse princípio, ao aumentar o poder do Estado e corroer em vez de fortalecer os mecanismos de solidariedade social.

A quarta regra de avaliação é o *Princípio da restrição ecológica*. Esse é um princípio crucial para o século XXI. Uma maneira simples de expressá-lo é que a política ou a mudança institucional só é socialmente justa se não implicar um custo ecológico para a comunidade ou para aqueles envolvidos diretamente no benefício ou serviço. Uma política ecologicamente respeitável seria uma que fortalecesse os mecanismos e valores da reprodução e preservação social, e não da utilização e esgotamento de recursos.

A quinta regra de avaliação é o *Princípio do trabalho digno*. A política ou a mudança institucional é socialmente justa se não impedir as pessoas de exercerem uma atividade de trabalho de forma digna e se não prejudicar os

mais inseguros nesse sentido. É fundamental ter em mente que o trabalho abrange atividades que vão muito além do emprego, sendo este o que é feito para obter salários e lucros. Uma pessoa, geralmente uma mulher, que cuida de familiares ou membros da comunidade merece dignidade e proteção tanto quanto alguém que trabalha por um salário em um escritório, fábrica ou propriedade rural.

Estes cinco princípios éticos são diretrizes para a avaliação de propostas de políticas. No entanto, as políticas também devem ser submetidas a uma bateria de testes que poderíamos chamar de testes de estresse, análogos àqueles elaborados pelos assessores de Barack Obama para a tomada de decisões relativas ao resgate bancário. Para as políticas sociais, embora alguns possam não ser relevantes para todas as políticas, parece haver seis testes de estresse para os quais os formuladores de políticas devem ter respostas razoáveis.

1. A política promoveria ou prejudicaria o crescimento econômico sustentável?
2. A política seria ecologicamente benéfica ou teria um efeito ecológico adverso?
3. A política tenderia a aumentar ou diminuir a produtividade?
4. A política aumentaria ou reduziria a desigualdade de renda?
5. A política aumentaria ou reduziria as tensões sociais?
6. A política seria eficaz, no sentido de ter baixos custos administrativos e baixos custos de transação para os beneficiários, relativamente aos benefícios oferecidos?

Finalmente, os formuladores de políticas deveriam ser encorajados a fazer a principal pergunta igualitária: O que deve ser igualado como base de uma boa sociedade? É a velha questão. Na opinião deste autor, uma boa sociedade seria aquela em que todos os seus membros têm a mesma segurança básica. Em termos de segurança econômica, isso exigiria ter segurança de renda adequada, necessária para permitir que as pessoas façam escolhas de forma racional, e também segurança de voz, estar livre do controle por outros e dispor de solidariedade suficiente para ser capaz de resistir àqueles que querem aproveitar-se de nossa vulnerabilidade.

Há basicamente três vias para tentar garantir segurança econômica básica para a população, considerando que o antigo modelo de segurança social baseado em regimes de seguridade social *ex post* é inadequado hoje. Vamos

descrever brevemente as duas primeiras, já que o objetivo principal deste trabalho é enfatizar os aspectos da terceira via.

A primeira via é o que se pode chamar de linha dos bens, isto é, oferecer às pessoas: alimentação, vestuário, habitação ou outros bens subsidiados. A linha dos bens pode ser necessária em certas circunstâncias de emergência, depois de um terremoto ou algum outro desastre natural. Mas ela não observa a maioria dos princípios de formulação de políticas enunciados anteriormente, sendo intrinsecamente paternalista, reforçando a caridade em vez de direitos como foco da política estatal, e muitas vezes não atingindo os mais necessitados, sendo injusta, porque, pelo menos alguns dos mais inseguros na sociedade não estarão carentes do item específico a ser subsidiado, e é uma política cara de se administrar.

A segunda via é a linha do trabalho. Nesta, as pessoas só recebem algum grau de segurança se realizarem algum trabalho. Isso geralmente é justificado como sendo um uso produtivo dos recursos, resultando na construção de infraestrutura, e tende a ser autosselutivo, uma vez que só os pobres se candidatam para esse tipo de trabalho pesado⁴. Essa linha do trabalho fracassa totalmente no teste dos princípios éticos. Ela impõe condições onerosas para as pessoas que já estão marginalizadas e inseguras. Muitas vezes fracassa na observância do princípio da diferença de segurança, ignorando os idosos, os deficientes, os pobres que vivem longe dos locais de trabalho, as mulheres com filhos, e assim por diante. Normalmente tem um grande peso morto e efeitos de substituição, gerando agravos morais e imorais e, muitas vezes, viola o Princípio da Restrição Ecológica, já que o objetivo maior não é preservar os recursos, mas gerar empregos.

A terceira via para a segurança econômica básica é a linha de caixa. Esta é a abordagem que este autor vem defendendo há muitos anos, e que é a base da rede internacional BIEN, que realizou o seu XIII Congresso em São Paulo, de 1º a 3 de julho de 2010. Nos últimos anos, essa linha tornou-se subitamente popular entre a comunidade internacional, após um longo período de hostilidade por parte das agências financeiras internacionais e outros. Existem muitos tipos de programas de transferência de renda. Em vez de discuti-los, o que já foi feito em outros lugares, o restante deste

4 Os que defendem a autofocalização deveriam ter vergonha de si mesmos. É como dizer que as pessoas sabem que receber benefícios do Estado é constrangedor e humilhante, e isso vai desencorajar as pessoas de se inscreverem. Isso equivale a deliberadamente acrescentar humilhação ao sofrimento que elas já estão passando.

artigo irá tratar das principais linhas de batalha (ou questões) que estão influenciando o debate internacional sobre a transferência de renda como principal via para a redução da pobreza, a segurança básica e o desenvolvimento humano.

5 QUESTÃO-CHAVE I: SELETIVIDADE E FOCALIZAÇÃO VERSUS UNIVERSALISMO E DIREITOS HUMANOS

Terminologia, assim como tamanho, importa. Em nossas discussões, devemos fazer uma distinção clara e coerente entre focalização, seletividade e universalismo. Focalização significa direcionar benefícios para aqueles que forem considerados pelas autoridades como financeiramente necessitados e merecedores de assistência. Seletividade significa direcionar benefícios para um grupo específico, cujos membros, espera-se, sejam necessitados e merecedores: como mães com filhos pequenos ou idosos. Universalismo significa toda a população ou todos os cidadãos ou todos os moradores; esta é a essência dos direitos.

A focalização geralmente é entendida como o direcionamento de benefícios ou serviços apenas para os pobres. Isso geralmente é feito por meio da aplicação de testes de elegibilidade, que procuram de alguma forma mensurar se uma pessoa ou domicílio tem uma renda acima ou abaixo da linha de pobreza pré-definida, ou às vezes uma medida de riqueza acima ou abaixo de um número de bens. Muito tem sido escrito e dito sobre este assunto. Portanto, basta observar as principais críticas. A mensuração da renda é notoriamente difícil, sobretudo os componentes não monetários. E a realidade é que uma grande proporção da população na maioria dos países em desenvolvimento tem renda que oscila, às vezes abaixo, às vezes acima, de uma linha de pobreza. Muitas vezes a renda é mensurada muito antes de qualquer benefício ser pago. Esta realidade dá ampla margem para uma identificação equivocada dos pobres.

Todas as formas de focalização sofrem do erro grave tipo 1 – tendem a excluir muitos daqueles para os quais o benefício se destina – e do erro grave tipo 2 – tendem a incluir alguns daqueles para quem o benefício não se destina. Uma das principais causas do erro tipo 1 é o estigma e o medo, que desestimulam as pessoas de solicitarem o benefício em questão. Outro fator relacionado, que não tem sido suficientemente enfatizado pelos comentaristas, é que os programas focalizados quase sempre envolvem altos custos de transação para os candidatos em potencial, pois estes têm que usar

seus recursos limitados para se deslocarem aos órgãos públicos, preencher formulários, submeter-se a entrevistas, lidar com a possibilidade de visitas de fiscais, e assim por diante. Não é fácil aguentar todas essas exigências, que às vezes são muito visíveis e humilhantes.

A focalização por meio da elegibilidade por teto de renda também cria notórias armadilhas de pobreza. Se uma pessoa tem direito a um benefício apenas se sua renda for inferior a um determinado montante, ela tem um forte incentivo para ganhar pouco, já que pode enfrentar o que efetivamente equivale a um imposto de 100% a partir de certo limite. Isso gera agravos morais – as pessoas serão desincentivadas a trabalhar para ganhar mais dinheiro – e agravos imorais – serão incentivadas a não declarar seus rendimentos. Ironicamente, por causa da armadilha da pobreza, a focalização cria um clima de dependência, levando a classe média a criticar os benefícios.

Devido às frequentes falhas dos testes de elegibilidade, muitos governos, a começar com o Chile em 1980, se voltaram para os chamados testes de elegibilidade multidimensional. Em outras palavras, eles recorreram ao uso de indicadores visíveis de necessidade e de bem-estar financeiro, como a qualidade da habitação ou a posse de certos bens de consumo duráveis. Estes indicadores são muito rudimentares, envolvendo os erros graves tipo 1 e tipo 2. Dependendo das pesquisas e exercícios de monitoramento, eles envolvem altos custos administrativos, e verificou-se que mesmo modelos sofisticados com vários indicadores só identificam com precisão cerca de 50% dos pobres de renda.

Em suma, a focalização, seja por meio de testes de elegibilidade por teto de renda ou testes de elegibilidade multidimensional, tem sido a regra de ouro do Consenso de Washington que apoiou a era da globalização. No papel, de acordo com uma determinada escola de economistas, pode parecer uma ideia razoável. Na realidade, é cruel, ineficaz e injusta. Há muitos anos, um dos arquitetos intelectuais do estado de bem-estar europeu, Richard Titmuss, observou que as políticas implementadas apenas para os pobres eram invariavelmente políticas pobres. Muitos anos depois, Amarta Sen reiterou esse ponto, afirmando que “benefícios destinados exclusivamente aos pobres muitas vezes acabam sendo benefícios pobres”⁵. Esta é uma realidade da focalização.

5 SEN, A. The political economy of targeting. In: WALLE, D. van de; NEAD, K. (Eds.). *Public Spending and the Poor: theory and evidence*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1995. Perversamente, Sen apoiou a ‘autofocalização’ em obras públicas.

Qual é a alternativa à focalização? A base da resposta é o universalismo. Os críticos rejeitam a ideia como excessivamente cara, geralmente acrescentando que isso cria dependência e retarda o crescimento econômico. Estas reações são mal informadas. No entanto, uma maneira de promover o universalismo seria pensá-lo como uma focalização *ex post* (i.e., tirando dos ricos por meio dos impostos), em vez da focalização *ex ante* que o sistema entupido de hoje representa, em detrimento das necessidades dos mais desfavorecidos na sociedade.

6 QUESTÃO-CHAVE 2: CONDICIONALIDADE VERSUS INCONDICIONALIDADE

A segunda questão tendenciosa é a condicionalidade. Decorrente do sucesso percebido do Progreso mexicano (agora Oportunidades) e do Bolsa Família brasileiro, programas de transferência condicional de renda tornaram-se imensamente populares, até mesmo a ponto de serem apoiados pelo Banco Mundial e serem exportados para os EUA, notadamente com o programa Opportunity New York, que é muito mais complexo do que as versões brasileira e mexicana.

Os resultados do Bolsa Família são impressionantes. Com mais de 46 milhões de pessoas recebendo transferências de renda regulares, desde meados de 2009, certamente o programa está fazendo muito para aliviar a pobreza, e há boas razões para concluir que ele está tendo um efeito positivo sobre a nutrição infantil, a frequência e o desempenho escolar, a situação econômica das mulheres e a recuperação macroeconômica da crise financeira. Neste artigo, não cobrirei esses aspectos conhecidos, mas enfocarei algumas questões difíceis geradas pela condicionalidade.

A justificativa para os programas de transferência condicionada de renda – ou CCT (*conditional cash transfers*) como estão sendo chamados em todo o mundo – é a seguinte. A premissa é que a pobreza é um reflexo de uma reprodução *intergeracional* da pobreza, e é preciso quebrar este ciclo *intergeracional* de privação, mas os defensores da CCT acreditam que ela é desejável, e mesmo necessária, para convencer as pessoas a se comportar de forma responsável, particularmente em relação a seus filhos. Obrigar as famílias a enviar seus filhos aos postos de saúde e à escola regularmente implica que os defensores da CCT acreditam que se não forem pressionadas, as pessoas escolheriam se comportar de forma irresponsável. E por trás da condicionalidade encontra-se a simples crença dos formuladores de políticas, de que o

governo e o Estado sabem o que é bom para o público-alvo da transferência de renda.

Os formuladores de políticas também tendem a acreditar que o comportamento irresponsável que se pretende corrigir por meio das condicionalidades resulta de uma deficiência de caráter, de ignorância ou preguiça, principalmente por parte dos pais, e que suas ações não resultam de constrangimentos estruturais que os impedem de fazer o que gostariam. Implicitamente, os defensores da CCT presumem que existem serviços e instalações à disposição dos que precisam se comportar de determinadas maneiras e que os custos de usar tais serviços e instalações são baixos. Caso contrário, seria moralmente errado impor a condicionalidade.

Todas as premissas dos defensores da CCT acima podem ser questionadas. Quase todas as formas de condicionalidade que se pode imaginar ofendem os cinco princípios de políticas estabelecidos anteriormente, principalmente o *Princípio do teste de paternalismo*. Por exemplo, se as famílias de baixa renda são obrigadas a comprovar que seus filhos estão mantendo uma frequência escolar de 85%, por que a classe média e os ricos não são obrigados a comprovar o mesmo? Sejamos justos. A maioria das famílias de classe média e rica veria isso como uma interferência estatal em seus assuntos privados, se não uma impertinência. A lógica é, supostamente, garantir que as crianças sejam beneficiadas. Se o motivo de uma frequência inferior a 85% fosse o custo, certamente seria injusto obrigar os pobres de renda a pagar por algo que está além de seus limitados recursos financeiros.

Em geral, se a alegação é que a condicionalidade é uma exigência que beneficia a pessoa e sua família, então por que é necessário suborná-la para cumprir a exigência? Dever-se-ia buscar as razões pelas quais as pessoas não fazem algo que supostamente é tão bom para eles. Assim, se as pessoas não estão realizando essa ação, então os formuladores de políticas devem procurar os motivos e tentar superar essas razões, que podem incluir ignorância, custo ou falta de disponibilidade de algum serviço ou instalação. Porém, forçar as pessoas a fazer algo que é bom para elas é presumir que elas são irracionais ou incapazes de serem informadas.

Quaisquer que sejam as condicionalidades, elas certamente não devem violar os princípios éticos, e não devem ter externalidades negativas, impondo desvantagens ou custos sobre outros que não são alvo da política. Aqui cabe uma séria crítica a programas de trabalho social, ou seja, a transferência condicional de renda a pessoas que realizam algum trabalho. Se uma

pessoa é obrigada a aceitar um emprego com baixo salário a fim de receber um benefício do Estado, particularmente se o emprego é reservado para essa pessoa, então há um efeito negativo sobre as outras pessoas, cujas oportunidades de emprego, salários e condições de trabalho podem ser nivelados por baixo, como resultado.

Também há o teste final. Se o beneficiário de uma transferência condicional de renda não satisfaz as condições, que sanções seriam aplicadas? Afinal, uma condição que não tem uma penalidade previamente especificada para seu descumprimento não é uma condição. É normal suspeitar que a condição seja um truque, ou seja, o governo não tem a intenção de punir, mas apenas de pressionar os pobres. Mas esta é a receita do artifício. Mais relevante, a ameaça de sanções é moralmente duvidosa. Por exemplo, se a mãe de duas crianças pequenas desnutridas não obrigou seu filho de 11 anos a frequentar a escola todos os dias, um burocrata tiraria o benefício, correndo o risco de tornar as crianças ainda mais carentes e miseráveis, e provavelmente menos saudáveis? Considere o estresse e o medo. É em parte por esse tipo de motivo que os políticos passaram a falar de corresponsabilidade. No entanto, para que as condições sejam significativas, deve haver sanções. Se burocratas bem-intencionados começarem a selecionar a quem punir, a política se torna objeto de discricionariedade e julgamentos arbitrários.

Um problema relacionado à CCT, mas não suficientemente discutido, é que ela tem pouco ou nenhum efeito de agência. Não há um fortalecimento da solidariedade social. Sem dúvida, seria preferível oferecer incentivos e persuasão moral, aliada à pressão comunitária informal, em vez de condicionalidades legalistas que, como em Nova Iorque, estão perigosamente próximas de exercícios de engenharia social. Isso nos traz para onde o debate pode estar nos levando.

7 POR QUE UMA RENDA BÁSICA É ESSENCIAL?

Gostaria de concluir sugerindo que o melhor caminho é oferecer a cada cidadão uma renda básica modesta, na forma de uma transferência de renda mensal, como um direito e como parte de uma estratégia *redistributiva* e emancipatória. Ela deve ser complementada por medidas para promover associações profissionais, mecanismos de voz para manter a segurança de renda e assegurar os meios coletivos para impedir que indivíduos e grupos fortes tomem a renda das pessoas vulneráveis, ou seja, mecanismos para fortalecer a solidariedade social e o sentimento de

fraternidade. Embora não entraremos na questão aqui, nenhum esquema de segurança de renda básica seria bem-sucedido a menos que instituições de voz de algum tipo fossem criadas ao mesmo tempo, como é explicado no livro citado anteriormente.

Uma renda básica pode ser entendida como a provisão de alguma segurança econômica *ex ante* e como uma focalização *ex post* de grupos de baixa renda, já que um montante modesto poderia ser recuperado dos grupos mais ricos, por meio de impostos diretos ou indiretos. Há muitas vantagens nas transferências de renda incondicionais comparadas com as transferências de renda condicionais, e comparadas com qualquer esquema de focalização baseado em elegibilidade por teto de renda ou comportamento.

Para começar, a justificativa filosófica é mais sólida. Embora algum grau de desigualdade na sociedade se deva à competência e ao trabalho duro daqueles que se tornaram mais ricos, a desigualdade brutal tão característica da sociedade na era da globalização certamente não se deve ao valor superior dos ricos, mas é, em grande parte, um reflexo da sorte, do local de nascimento e da posição social. Isso leva à justificativa inicialmente enunciada em 1795 por Tom Paine, o criador dos direitos humanos. Ele ressaltou que a sociedade hoje se beneficia de todas as contribuições feitas por nossos antepassados, e o conforto dos ricos resulta do trabalho dos antepassados dos pobres de hoje, bem como dos ricos. Na verdade, a riqueza é, em grande parte, a propriedade coletiva da sociedade. Assim, ele concluiu que um modesto benefício pago a cada pessoa seria efetivamente um dividendo social dessa riqueza. Este princípio pode ser usado para justificar a criação de fundos soberanos, talvez ao longo das linhas do Fundo Permanente do Alasca, como meio de distribuir a todos os cidadãos uma transferência de renda regular. O Brasil tem agora a oportunidade de fazer isso, bem como de substituir a transferência de renda condicional e os subsídios generosos.

Existem certas vantagens das transferências de renda incondicionais fáceis de entender, bem como críticas-padrão. As vantagens incluem a velocidade com que o dinheiro pode ser distribuído para reduzir a pobreza, os baixos custos administrativos em comparação com outras políticas, a transparência de tal política e a relativa facilidade de se evitar a corrupção burocrática. Elas também aumentariam a liberdade, ao permitir que os cidadãos façam suas próprias escolhas, minimizando intervenções paternalistas, ao contrário da CCT. Elas envolvem baixos custos de transação para os bene-

ficiários, novamente ao contrário da CCT ou qualquer outro programa que exige inscrições e monitoramento. E sendo baseadas em direitos, elas ajudam a criar uma base para uma solidariedade social maior.

As críticas-padrão são as seguintes. Primeiro, afirma-se que um programa de transferência de renda universal seria exorbitante. Há muitas respostas a isso. Mais fundamentalmente, tal programa custaria menos do que o custo dos subsídios existentes, que são direcionados principalmente ao capital e às empresas. Em segundo lugar, alega-se que isso seria dar alguma coisa em troca de nada. A resposta de Tom Paine vem à mente. Terceiro, alega-se que uma renda básica incondicional reduziria a oferta de trabalho, mas não há qualquer evidência de que um grande número de pessoas desejaria viver apenas com uma renda básica. Além disso, uma transferência de renda incondicional paga independentemente de outros rendimentos eliminaria a armadilha da pobreza que é um dos principais problemas dos programas baseados em elegibilidade por teto de renda. Em quarto lugar, alega-se que o incentivo para poupar seria reduzido. Isso não é claro. Ao garantir uma segurança mínima, e removendo a elegibilidade por teto de renda, os que pouparam não teriam medo de ser penalizados.

Em quinto lugar, afirma-se que um regime universal seria um desperdício, já que daria dinheiro aos ricos, bem como aos pobres. Mas, na verdade seria mais barato do que a de um regime focalizado, pois o dinheiro pago aos grupos de renda mais alta seria recuperado por meio de impostos. Em sexto lugar, afirma-se que um regime universal seria inflacionário. Isso é improvável, já que o aumento da renda dos grupos de baixa renda seria gasto em bens e serviços básicos, e a elasticidade da oferta de bens e serviços desse tipo provavelmente seria bastante alta. Em sétimo lugar, às vezes, alega-se que o dinheiro seria desperdiçado pelos beneficiários em bens e serviços não essenciais e não sociais. Bem, isso é uma questão de opinião, uma questão de liberdade e uma questão de educação. Não deve ser uma questão a ser decidida pela direção da política social.

A despeito das críticas, uma renda básica deve ser vista como um direito-reivindicação, a ser buscado como parte da transformação global. Seria uma resposta justa aos choques econômicos, ecológicos e de reestruturação. E ofereceria a segurança básica necessária para o *precarizado*, permitindo a adoção de uma perspectiva de longo prazo em suas vidas e correr riscos no desenvolvimento de suas competências e perfil profissional. Ajudaria a fazê-los sentir que têm uma participação

na sociedade, tornando-os menos propensos a aderir a gangues antisociais e apoiar movimentos neofascistas e outras formas de populismo que promovem a violência e ações contra imigrantes, minorias étnicas, mulheres, deficientes ou idosos.

Finalmente, há uma vantagem que ainda não recebeu a atenção que merece. Em sociedades onde o setor de serviços responde por uma parcela cada vez maior da atividade econômica e do emprego, percebemos que há uma crescente quantidade de trabalho não remunerado. Isso inclui os cuidados com a família, trabalho comunitário, capacitação, e uma grande parte do que se pode chamar de trabalho para o emprego. Uma transferência de renda modesta poderia ajudar a incentivar as pessoas a se dedicarem mais a estas formas de trabalho, e não apenas ao trabalho incessante e em condições de ansiedade. Ajudaria na luta necessária para obter o controle sobre um dos principais bens da sociedade terciária moderno, o tempo.

8 REFLEXÕES FINAIS

É um período estimulante para se pensar e implementar políticas de proteção social. A crise do mercado financeiro e suas consequências colocaram as visões neoliberais na defensiva após seu triunfo na fase de globalização da transformação global. Poucos questionam que o Estado, por meio do governo, tem um papel a desempenhar. Mas o velho estilo de democracia social trabalhista não apresentou respostas adequadas para as falhas da globalização. O apoio entusiástico atualmente dado à focalização, à seletividade e à condicionalidade deve ser visto como preocupante para quem se vê como liberal ou como igualitário. O foco dos formuladores de políticas tem sido de utilizar a política social como algo próximo à engenharia social, direcionando as pessoas a se comportarem da forma como o Estado quer e penalizando-as por se comportarem de modo antissocial ou de formas consideradas inadequadas.

Por nossa liberdade e pela liberdade de nossos filhos, temos que interromper essa tendência. Espero que o Congresso BIEN a ser realizada em São Paulo, nos dias 1-3 de julho de 2010, seja um evento que ajude a fazer exatamente isso. E a notícia de que um programa piloto de renda básica será lançado em uma área urbana do Brasil é muito interessante, e deve ser monitorado e avaliado com muito cuidado e objetividade. É de se esperar que o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) ajude nesse esforço. Estes são, de fato, tempos interessantes.

ATLAS DO BOLSO DOS BRASILEIROS

Marcelo Cortes Neri
Luísa Carvalhaes
Samanta Monte

I INTRODUÇÃO

As análises macroeconômicas são agregadas, na própria definição do campo de estudo da disciplina fundada por Keynes em meio à grande depressão dos anos 1930. Isto é, olha-se para o conjunto de pessoas numa dada sociedade, não importando a respectiva região de moradia, estrato econômico, composição de fontes de renda, ou outros atributos individuais (sexo, idade etc.). Tudo se passa como se tratássemos de um agente representativo hermafrodita (meio homem, meio mulher), de meia idade, de classe média possivelmente de Minas Gerais (como dizem os cientistas políticos, uma boa média da diversidade populacional brasileira) etc. Em várias situações, a ficção macroeconômica se mostra adequada para não nos perdemos nos detalhes desnecessários, mas em outras situações o diabo mora justamente nos detalhes omitidos. Em particular, num país de dimensões continentais, desigualdade amazônica e que se torna internacionalmente conhecido pela proliferação de novas e velhas políticas de rendas como o Brasil, a análise agregada esconde mais do que revela.

Tanto no período de expansão do bolso dos brasileiros em vigor até setembro de 2008, como no período posterior há falta de visão clara sobre pelo menos três pontos:

1. Quem mudou? – Nas mudanças no interior da economia quem perde e quem ganha em termos de estrato de renda. A nova classe média brasileira se tornou um ativo macroeconômico crucial para compensar a queda na exportação de nossos produtos como fruto

da retração global. A injeção de demanda é o ponto-chave hoje, mas estamos olhando a economia de maneira muito agregada. Na medida em que cada parcela tem propensões diferenciadas ao gasto, há implicações macroeconômicas dependendo do ‘quem é quem’ nos avanços e retrocessos de cada grupo. Sem enxergar os detalhes dos grupos que emergem e dos que afundam, seja na descoberta de nichos de mercado, seja na ampliação de redes sociais aos perdedores.

2. O que mudou? – Qual a parcela de renda cresceu mais ou menos, antes ou fruto da crise e das ações contra ela: trabalho, bolsa família, aposentadoria ou nenhuma das alternativas acima. Esta análise dos determinantes próximos das rendas vão nos ajudar a descobrir os porquês das mudanças. Não se trata só de saber o que gera nova demanda, mas onde a oferta encontra (ou desencontra) esta nova (ou velha) demanda, o que nos leva à nossa última e talvez mais importante dimensão deste estudo.
3. Onde mudou? – Em que regiões, sejam macrorregiões, estados, capitais, tipos de cidades, a economia doméstica avançou e onde regrediu? Endereçamos estes três tipos de questões, usando a última questão espacial como eixo de forma a orientar a sociedade à luz dos microdados da PNAD e da PME recém-divulgados, à geografia das mudanças de renda recentes.

Cerca de 32 milhões de pessoas, ou meia França, ascenderam às classes ABC entre 2003 e 2008, sendo 6,7 milhões só no ano passado. Onde cresceu mais a renda do brasileiro? Eis a questão. Foi no sertão do Nordeste ou na periferia da Grande São Paulo? E a nova classe média da pequena Campo Grande, já mostrou o seu valor? O que explica as mudanças de classe em cada lugar, crescimento ou redistribuição da renda? Por que a desigualdade pouco caiu em alguns estados brasileiros? Impactos do salário-mínimo ou *boom* trabalhista? E a geografia da pobreza mudou? Mudou por quê? Qual é a capital do Bolsa Família? E a dos aposentados? Quem é o campeão de geração de trabalho e renda?

Exploramos o “onde é o que” do nível e das mudanças dos indicadores sociais baseados em renda domiciliar *per capita*. A abertura das capitais dos 27 estados e da periferia das maiores metrópoles é uma inovação. Ela permitirá avaliar a desempenho dos prefeitos até o seu último ano de mandato,

assim como mudanças até o meio do mandato do governador de cada estado tal qual fizemos no ano que passou.

Além de traçar o mapa dos níveis e das variações de renda de indicadores sociais baseados em renda até o final de 2008 com base na PNAD, localizamos a evolução entre o pré e o pós-crise do bolso das diferentes classes de trabalhadores brasileiros nas maiores metrópoles brasileiras, abrindo as suas respectivas capitais e periferias (leia-se conjunto de municípios que não são o município da capital). Descobrimos que as periferias brasileiras – à semelhança de alguns países periféricos – estão, como se diz na gíria, *bombando* apesar da crise.

Mapeamos ao longo do território brasileiro a evolução dos indicadores sociais baseados em renda domiciliar *per capita* tradicionalmente gerados pelo CPS, como pobreza e desigualdade sintetizando o que aconteceu com as famílias de diferentes estratos econômicos em localidades diversas. Analisamos os impactos de diferentes fontes de renda. Por exemplo, qual foi a importância relativa dos proventos do trabalho, dos benefícios da previdência ou do Bolsa Família para explicar as origens das alterações em cada região, estado, metrópole e capital? Este trabalho está organizado nesta introdução e mais seis seções. Na seção dois, fazemos um sumário das principais mudanças apresentadas nos indicadores sociais baseados em renda. Nas três seções seguintes, respondemos respectivamente às perguntas supracitadas, quem mudou, o que mudou e onde mudou a renda do brasileiro. Na sexta e última seção, apresentamos as principais conclusões.

2 RESUMO DA ÓPERA

2.1 OBJETIVO

O objetivo aqui é traçar um retrato resumido das diversas rendas auferidas pelos brasileiros, buscando sintetizar os diferentes aspectos da realidade da população. O capítulo dos indicadores baseados em renda da literatura de bem-estar social traduz os dados de salário, jornada, ocupação, desemprego, recebimento de pensões e aposentadorias, acesso a programas sociais etc., em poucos números, cada um com capacidade de retratar um aspecto peculiar da vida em sociedade, como nível de bem-estar, desigualdade, taxa de pobreza. Um primeiro esforço é o de condensar informações para transformá-las em conhecimento prático, do tipo quanto cresceu, ou diminuiu, ao fim e ao cabo o bolso dos brasileiros em diferentes lugares. O segundo

esforço é, uma vez que a métrica do todo seja definida, no primeiro passo percorrer o caminho reverso abrindo a renda *per capita* nos grandes tipos de renda para entender os determinantes próximos da pobreza. Em todos os casos, o centro está na abertura espacial das informações de renda.

2.2 A GEOGRAFIA DA POBREZA

Entre 2003 e 2008, houve uma redução de 43,03% da pobreza – o que corresponde à saída de 19,3 milhões de pessoas da miséria com uma renda abaixo de R\$ 137,00 em termos domiciliares *per capita*. A título de ilustração inicial vamos trabalhar com a nossa abertura mais local. Entre as 27 capitais das unidades de Federação brasileiras e as periferias das seis maiores metrópoles, o destaque da redução no período 2003 a 2008 foi o município de Palmas (-80,9%) e nas menores reduções temos o município do Rio de Janeiro (-34,8%) e a periferia de Recife (-36,4%). Já em termos dos níveis das séries, em 2008, as menores taxas de pobreza são os municípios de Florianópolis (2,36% da população) e de Curitiba (3,92%) e as maiores estão em Maceió (25,6%) e mais uma vez na periferia de Recife (26,4%). Apresentamos no quadro 1 a seguir os cinco mais e os cinco menos da miséria no ano 2008, assim como as posições dessas mesmas localidades em anos anteriores e o *ranking* da variação.

Quadro 1: Variação da miséria nas seis maiores metrópoles – 2003-2008

% Pobres										
ranking 2008	% 2008	rank-ing	% 2007	rank-ing	% 2003	rank-ing	Var. (%) 2007/2008	rank-ing	Var. (%) 2007/2008	
ing	Periferia de Recife - PE	26,38	2	26,75	5	41,47	10	-1,38%	2	-36,39%
2	Maceió - AL	25,60	7	21,46	4	41,70	5	19,29%	6	-38,61%
3	Periferia de Salvador - BA	25,22	5	22,01	1	47,69	6	14,58%	12	-47,12%
4	Periferia de Fortaleza - CE	24,63	1	27,07	2	46,69	17	-9,01%	13	-47,25%
5	Recife - PE	20,75	3	22,60	6	35,85	15	-8,19%	7	-42,12%
1	Florianópolis - SC	2,36	36	1,68	36	6,49	3	40,48%	33	-63,64%
2	Curitiba - PR	3,92	34	3,20	35	10,50	4	22,50%	31	-62,67%
3	Goiânia - GO	4,50	32	6,19	32	13,49	28	-27,30%	34	-66,64%
4	Vitória - ES	5,45	35	2,77	33	11,99	1	96,75%	25	-54,55%
5	Palmas - TO	5,68	21	13,51	17	29,78	36	-57,96%	36	-80,93%

As capitais possuíam 11,28% da população na pobreza em 2008 contra 12,37% na periferia, estas que estavam, em 2003, logo depois da chamada crise metropolitana, muito próximas umas das outras com taxas de pobreza ligeiramente maiores para as capitais de 22,47% contra 22,06% das periferias.

Quadro 2: Variação da miséria nas capitais e periferias – 2003-2008

% Pobres					
	%	%	%	Var. (%)	Var. (%)
	2008	2007	2003	2007/2008	2003-2008
Total	16,02	18,26	28,12	-12,27%	-43,03%
Capital	11,28	13,77	22,47	-18,08%	-49,80%
Periferia das metrópoles (não capital)	12,37	13,87	22,06	-10,81%	-43,93%
Área urbana não metropolitana	14,02	16,09	25,45	-12,87%	-44,91%
Área rural	34,82	37,30	51,45	-6,65%	-32,32%

Fonte: CPS/FGV a partir dos microdados da PNAD

Em seguida, quando abrimos por unidades da Federação, a mais pobre é Alagoas (38,76%), seguida pelo Maranhão (33,75%). Assim como no *ranking* das capitais, os estados do Sul são os que apresentam as menores taxa de miséria, sendo Santa Catarina, com a menor delas 4,53%, seguida pelo Paraná.

Quadro 3: Variação da pobreza nos estados – 2003-2008

% Pobres										
ranking 2008		% 2008	rank- ing	% 2007	rank- ing	% 2003	rank- ing	Var. (%) 2007/2008	rank- ing	Var. (%) 2003-2008
1	Alagoas	38,76	2	37,93	1	57,66	3	2,19%	1	-32,78%
2	Maranhão	33,75	1	38,30	2	55,68	14	-11,88%	8	-39,39%
3	Piauí	32,38	3	37,05	3	52,01	16	-12,60%	5	-37,74%
4	Paraíba	29,20	4	33,19	4	47,28	15	-12,02%	6	-38,24%
5	Sergipe	26,56	6	28,59	6	41,58	8	-7,10%	2	-36,12%
1	Santa Catarina	4,53	27	3,67	27	8,29	2	23,43%	13	-45,36%
2	Paraná	6,13	26	4,50	26	14,08	1	36,22%	25	-56,46%
3	São Paulo	8,79	22	10,86	23	17,65	23	-19,06%	18	-50,20%
4	Rio Grande do Sul	9,01	23	10,03	25	14,24	12	-10,17%	4	-36,73%
5	Minas Gerais	9,27	25	9,76	22	17,67	6	-5,02%	16	-47,54%

Complementando a análise de miséria, analisamos agora o que ocorreu com as cinco macrorregiões brasileiras (excluindo a área rural da região Norte). Encontramos as maiores taxas de miséria na região Nordeste, 30,69%, em 2008. Mesmo não apresentando as maiores quedas na taxa, é importante olhar para os níveis absolutos para captar o tamanho da redução, já que a mesma tinha, em 2003, 49,81% da população na miséria.

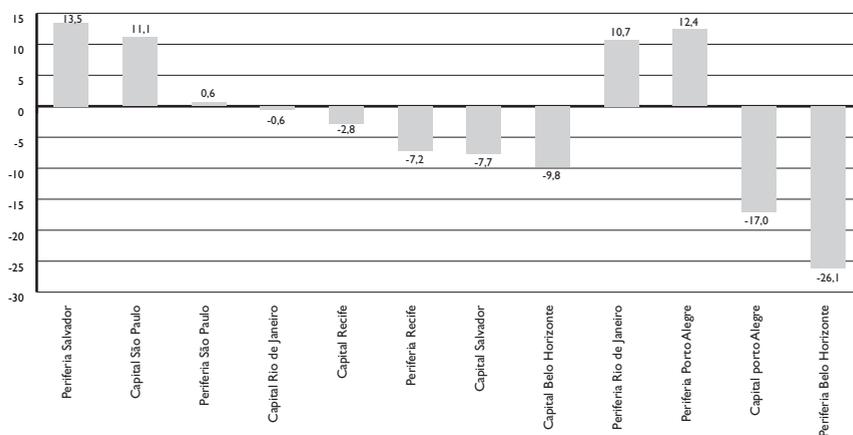
Quadro 4: Variação da pobreza nas macrorregiões – 2003-2008

% Pobres					
	%	%	%	Var. (%)	Var. (%)
	2008	2007	2003	2007/2008	2003-2008
Norte	19,07	22,37	35,92	-14,75%	-46,91%
Nordeste	30,69	34,20	49,81	-10,26%	-38,39%
Sudeste	9,68	11,60	18,40	-16,55%	-47,39%
Sul	7,29	8,03	13,77	-9,22%	-47,06%
Centro-Oeste	10,49	11,78	23,22	-10,95%	-54,82%

Fonte: CPS/FGV a partir dos microdados da PNAD

Na passagem do ano I d.c. (um ano depois da crise), no dia 15 de setembro, quando a crise irrompeu as bolsas de valores lá fora, o que podemos dizer dos seus efeitos no bolso do brasileiro pobre? (não confundir com pobre brasileiro). Damos sequência aqui, com dados até julho de 2009, ao monitoramento da evolução da composição da população em seus diversos estratos econômicos. A PME permite um olhar deste tipos de áreas no período pós-crise (leia-se na PME como renda do trabalho no âmbito das seis maiores metrópoles apenas). No período de julho de 2008, comparado a julho de 2009, a pobreza trabalhista caiu mais no subúrbio de Belo Horizonte (-26,13%) e subiu mais na periferia de Salvador (13,5%). No conjunto periferia x capital, só as primeiras apresentaram queda (-6,8% x 0,42%). E na comparação Nordeste x Sul/Sudeste (-5,1% x -3,6%). Apresentamos a seguir a variação da miséria neste último período.

Gráfico 1: Variação da miséria metropolitana (pós-crise) – julho 2008 a julho 2009



Fonte: CPS/FGV a partir dos microdados da PME/IBGE

2.3 AS REAIS QUEDAS DE POBREZA

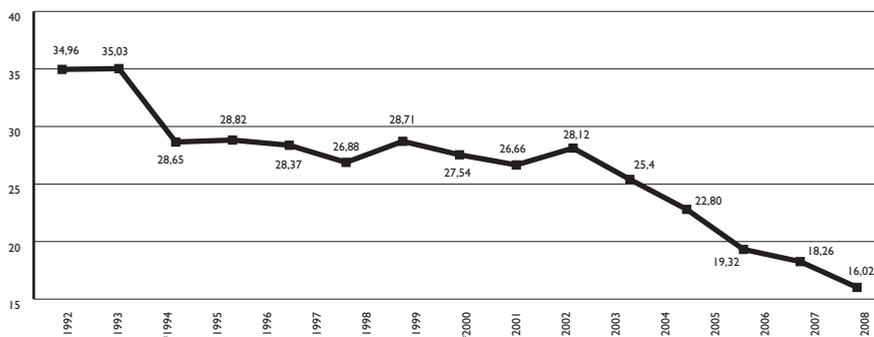
A equipe do CPS tem sido a primeira a apontar, isto é, antes de qualquer outra instituição resultados dos mais diversos. O grupo que deu origem ao CPS foi o primeiro a mostrar, em fevereiro de 1996, a melhora dos indicadores sociais depois do Plano Real. Em 1999, o grupo mostrou a pobreza aumentando face às crises externas. Em 2004, o CPS mostrou não só a deterioração social ocorrida no primeiro ano da gestão Lula (2003), como a queda da miséria ocorrida em 2002, ao apagar das luzes do governo Fernando Henrique. Nenhuma outra instituição teve a ousadia de lançar pesquisa sobre o tema. Acesse o *site* ou o *link*⁶ sobre a trajetória do CPS no estudo da pobreza.

Olhando os grandes traços das séries de pobreza desde 1992, quando o novo questionário da PNAD foi estabelecido, temos duas marcas mudanças de patamar. Em primeiro lugar, no biênio 1993/1995, a proporção de pessoas abaixo da linha da miséria passa de 35,3% para 28,8% da população brasileira. Em 2003, a miséria ainda atingia 28,2% da população tendo subido no primeiro ano do governo Lula, conforme anunciamos em primeira mão em 2004. Em 2003, se inicia um novo período de queda, chegando a 22,7%, em 2005. Isto compõe uma queda acumulada de 19,18%,

6 *Link*: <www.fgv.br/cps/pesquisas/miseria_queda_grafico_clicavel>.

entre 2003 e 2005, magnitude comparável a queda de 18,47% do período de 1993 a 1995. O paralelo existente na redução de miséria entre os dois episódios ocorridos dez anos a parte, pode ser percebido no gráfico 2.

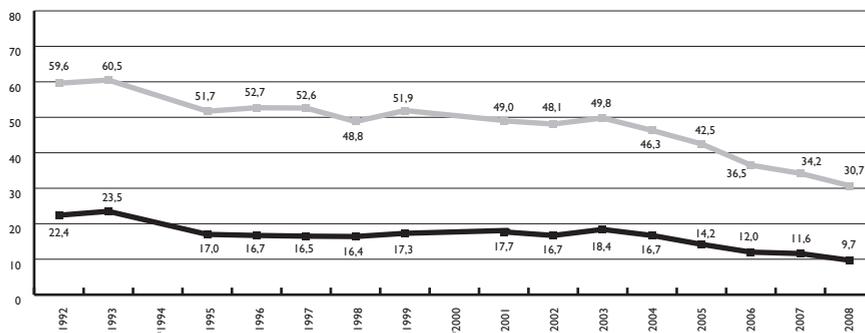
Gráfico 2: Proporção de população pobre (%)



Fonte: CPS/FGV a partir dos microdados da PNAD/IBGE

Em 2006, inspirado neste padrão de mudança da pobreza aos saltos lançamos a pesquisa com o título provocativo de o Segundo Real. De lá para cá, a miséria continua sua trajetória descendente caindo quase 30% acumulados desde 2005. Seguindo a métrica ditada pelos efeitos imediatos do Plano Real na pobreza que tivemos o prazer de detectar em primeira mão nas séries, há 13 anos, teríamos hoje, já três reais de redução de pobreza, tomando o período de 2003 a 2008 isoladamente, a pobreza caiu 43%. A redução de pobreza entre as regiões Sudeste e Nordeste está colocada no gráfico 3.

**Gráfico 3: Taxa de pobreza (%) regional
Nordeste e Sudeste**



Fonte: CPS/FGV a partir dos microdados da PNAD/IBGE

2.4 CONTRIBUIÇÃO DAS LOCALIDADES NA REDUÇÃO DA POBREZA

A fim de complementar a análise das mudanças relativas anuais, medimos as contribuições de cada localidade para a redução da pobreza nos períodos de 2007 a 2009 e de 2003 a 2008. Em ambos os períodos, o Nordeste se destaca com 44,28% e 44,70% da redução de pobreza observada nos respectivos intervalos de tempo. No período de 2003 a 2008, 8 milhões de pessoas cruzaram a linha de pobreza no Nordeste.

Quadro 5: Contribuição de unidades espaciais para a redução de pobreza 2007/2008 e 2003-2008

Em número de pessoas e proporção do total da queda de pobreza
Contribuição População

Categoria	População		Contribuição %	
	2007/2008	2003-2008	2007/2008	2003-2008
Total	3.800.837	19.454.189	100,00%	100,00%

Categoria	População		Contribuição %	
	2007/2008	2003-2008	2007/2008	2003-2008
Norte	330.147	1.441.725	8,69%	7,41%
Nordeste	1.683.090	8.696.888	44,28%	44,70%
Sudeste	1.445.943	6.233.898	38,04%	32,04%
Sul	184.478	1.606.360	4,85%	8,26%
Centro-Oeste	151.100	1.476.818	3,98%	7,59%

Categoria	População		Contribuição	
	2007/2008	2003-2008	2007/2008	2003-2008
Capital	1.055.055	4.504.513	27,76%	23,15%
Periferia das metrópoles (não capital)	338.641	2.041.645	8,91%	10,49%
Área urbana não metropolitana	1.582.543	8.547.525	41,64%	43,94%
Área rural	823.512	4.372.630	21,67%	22,48%

Categoria	População		Contribuição %	
	2007/2008	2003-2008	2007/2008	2003-2008
Rondônia	20.751	91.142	0,55%	0,47%
Acre	13.366	46.853	0,35%	0,24%
Amazonas	84.760	299.776	2,23%	1,54%
Roraima	3.347	28.700	0,09%	0,15%
Pará	76.648	636.971	2,02%	3,27%
Amapá	51.267	108.341	1,35%	0,56%
Tocantins	80.932	230.188	2,13%	1,18%
Maranhão	263.454	1.178.375	6,93%	6,6%
Piauí	134.136	531.964	3,53%	2,73%
Ceará	389.980	1.324.724	10,26%	6,81%
Rio Grande do Norte	127.081	512.316	3,34%	2,63%
Paraíba	139.379	598.443	3,67%	3,08%
Pernambuco	170.441	1.346.262	4,48%	6,92%
Alagoas	-39.036	492.719	-1,03%	2,53%
Sergipe	34.211	249.570	0,90%	1,28%
Bahia	466.707	2.466.365	12,28%	12,68%
Minas Gerais	333.060	2.175.137	8,76%	11,18%
Espírito Santo	48.847	456.818	1,29%	2,35%
Rio de Janeiro	542.839	876.573	14,28%	4,51%
São Paulo	523.260	2.723.409	13,77%	14,00%

Paraná	55.320	782.092	1,46%	4,02%
Santa Catarina	-55.370	195.439	-1,46%	1,00%
Rio Grande do Sul	184.219	630.806	4,85%	3,24%
Mato Grosso do Sul	2.571	214.971	0,07%	1,11%
Mato Grosso	58.607	386.690	1,54%	1,99%
Goias	83.564	653.518	2,20%	3,36%
Distrito Federal	7.088	222.025	0,19%	1,14%

Categoria	População		Contribuição	
	2007/2008	2003-2008	2007/2008	2003-2008
RO Capital	15.334	33.981	0,40%	0,17%
AC Capital	6.288	24.646	0,17%	0,13%
AM Capital	142.513	268.852	3,75%	1,38%
RR Capital	-1.071	19.494	-0,03%	0,10%
PA Capital	9.089	215.985	0,24%	1,11%
PA Periferia	22.591	82.464	0,59%	0,42%
AP Capital	36.105	60.286	0,95%	0,31%
TO Capital	14.103	35.241	0,37%	0,18%
MA Capital	19.158	230.825	0,50%	1,19%
PI Capital	27.579	151.733	0,73%	0,78%
CE Capital	30.969	305.433	0,81%	1,57%
CE Periferia	29.453	186.656	0,77%	0,96%
RN Capital	41.617	128.217	1,09%	0,66%
PB Capital	-1.497	101.129	-0,04%	0,52%
PE Capital	24.086	193.137	0,63%	0,99%
PE Periferia	1.576	287.817	0,04%	1,48%
AL Capital	-40.099	146.914	-1,05%	0,76%
SE Capital	14.146	66.478	0,37%	0,34%
BA Capital	174.468	423.684	4,59%	2,18%
BA Periferia	-28.139	139.357	-0,74%	0,72%
MG Capital	16.850	159.592	0,44%	0,82%
MG Periferia	1.297	195.800	0,03%	1,01%
ES Capital	-6.206	20.455	-0,16%	0,11%
RJ Capital	383.180	326.372	10,08%	1,68%
RJ Periferia	72.638	304.940	1,91%	1,57%
SP Capital	106.645	970.601	2,81%	4,99%
SP Periferia	277.450	607.870	7,30%	3,12%
PR Capital	-14.834	102.116	-0,39%	0,52%
PR Periferia	-39.454	115.266	-1,04%	0,59%
SC Capital	-3.164	15.901	-0,08%	0,08%
RS Capital	36.887	65.207	0,97%	0,34%
RS Periferia	1.687	121.773	0,04%	0,63%
MS Capital	-1.159	69.715	-0,03%	0,36%
MT Capital	-1.320	41.990	-0,03%	0,22%
GO Capital	18.948	103.044	0,50%	0,53%
DF Capital	7.088	222.025	0,19%	1,14%

Fonte: CPS/FGV a partir dos microdados da PNAD/IBGE

3 A DÉCADA DA REDUÇÃO DA DESIGUALDADE

Se um historiador do futuro fosse nomear as principais mudanças ocorridas na sociedade brasileira na primeira década do terceiro milênio, poderia chamá-la de década da redução da desigualdade de renda, ou da equalização de resultados. Da mesma forma que a década de 1990 foi a da conquista da estabilidade, a de 1980 a da redemocratização, e a de 1970 foi a do crescimento⁷. Não há na História brasileira, estatisticamente documentada (desde 1960), nada similar à redução da desigualdade observada desde 2001: crescemos um terço do crescimento dos anos 1970, mas reduzimos mais a pobreza na década atual. A queda acumulada de desigualdade é comparável, em magnitude, ao famoso aumento da desigualdade dos anos 60 que colocou o Brasil no imaginário internacional como a terra da iniquidade inercial. Segundo dados do Banco Mundial, os indicadores de 2005 já colocavam o Brasil como o 10º país em desigualdade do mundo – antes éramos 3º. Ou seja, a má notícia é que ainda somos muito desiguais, a boa é que há muita desigualdade a ser reduzida e conseqüentemente muito crescimento de renda a ser gerado na base da pirâmide de renda. Mal comparando, é como se o Brasil tivesse descoberto – apenas neste século – estas reservas de crescimento pró-pobre. Por exemplo, a Índia, um país igualitariamente pobre com um índice de desigualdade que é metade do nosso, tem como alternativa básica para combater a pobreza apenas o crescimento da renda da sociedade. Similarmente, a Bélgica, um país igualitariamente rico, não tem em termos substantivos, alternativa adicional para melhorar o bem-estar da população além do crescer. Já na chamada Belíndia brasileira, além do crescimento que é uma fonte sem limites de melhora de bem-estar, temos a opção de reduzir a desigualdade como forma de atenuar a pobreza e o bem-estar. Obviamente, a equidade tem um piso inferior, é finita como, por exemplo, as reservas de petróleo também o são, mas estamos muito distantes deste limite da exaustão. Nenhum país do mundo pode reduzir a pobreza por meio de redistribuição em alta escala como no Brasil.

7 Outra característica desta década é a geração de emprego formal, a anterior além da estabilização foi de aumento da escolaridade. Em uma perspectiva otimista, a próxima década seria a da revolução da qualidade da educação, pois temos metas internacionais, metas da sociedade civil, o movimento Todos pela Educação e metas do Governo Federal, o IDEB, já fixadas e apontando para o mesmo norte.

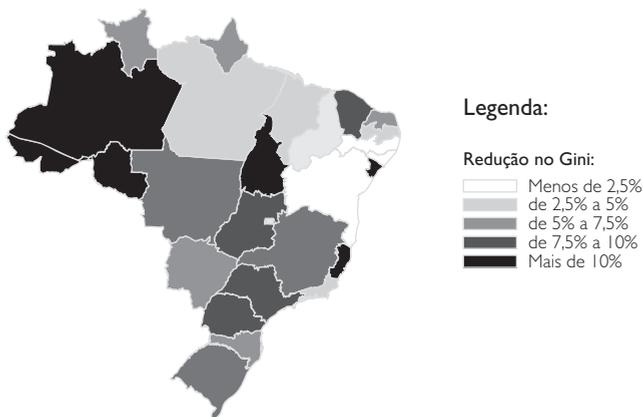
É preciso, além de se preservar os incentivos para o crescimento da renda de todos, chegar às causas mais fundamentais da desigualdade, abordando as diferenças *intergeracionais* de oportunidades. Estamos nos últimos anos apenas começando a explorar a superfície da desigualdade de resultados.

O estudo da desigualdade mede a distância transversal entre pessoas, projetando para cima e para o alto numa ação similar à medição da distância entre as estrelas. Se o estudo da desigualdade brasileira fosse como a análise do movimento de corpos celestes, a PNAD seria o anteparo recebendo e difundindo a luz vinda dos céus brasileiros um ano após. A PNAD permite aos caçadores de estrelas mirarem em atmosfera razoavelmente límpida e observar os principais movimentos relativos dentro da sociedade brasileira do ano que passou. Olhamos aqui como se estivéssemos usando o foco de uma luneta, os deslocamentos relativos ocorridos na renda das diferentes classes de brasileiros. De todas as mudanças observadas a partir do recente lançamento da PNAD 2008 do IBGE, a que mais chama a atenção é a redução da desigualdade de renda. O ano de 2008 dá sequência à tendência de desconcentração iniciada na virada deste século. A desigualdade de renda brasileira, que ficou estagnada entre 1970 e 2000, sofre sucessivas quedas, ano após ano, desde 2001, comparada, em magnitude, ao aumento observado nos anos 1960. A desigualdade de renda domiciliar *per capita* medida pelo Gini caiu, em 2007, cerca de 0,0074 pontos o que é 10% superior ao ritmo de queda assumido de 2001 a 2006 (0,0067). Mantendo, entre 2007 e 2008, o ritmo de redução próximo ao apresentado na década.

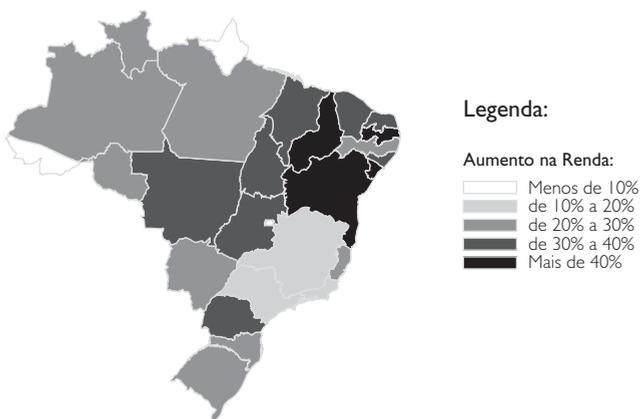
Por isso, a presente década é a da redução da desigualdade de renda, que sucede à da estabilização (1990) e a da redemocratização (1980). Olhando para frente, a próxima década será a da revolução da qualidade da educação, pois temos metas internacionais, metas da sociedade civil, o movimento Todos pela Educação, e metas do Governo Federal já fixadas e apontando para o mesmo norte.

Apresentamos abaixo, o mapa estadual das reduções acumuladas de desigualdade dentro dos estados na década atual; e o do crescimento da renda média que corresponde ao componente, entre estados, da desigualdade brasileira. É interessante notar tal como Ataliba et all. (2008) demonstram que, apesar de a renda média entre estados do Nordeste aumentar a taxas mais altas que os demais, a queda de desigualdade dentro de cada estado nordestino não cai. A exceção seria o Ceará que é o único a figurar na faixa mais escura.

Mapa 1: Redução acumulada do índice de Gini – 2001 a 2008



Mapa 2: Aumento da renda média *per capita* familiar (todas as fontes) – 2001 a 2008



4 FONTES DE RENDAS E MUDANÇAS

Se algo mudou, então o segundo esforço é saber: por que mudou? mudou em quê? Estas últimas perguntas sugerem as duas linhas complementares de resposta aqui exploradas, a saber: a primeira olha para os determinantes próximos da distribuição de renda e a outra para os componentes primários da renda das pessoas, o papel de pensões e aposentadorias, programas sociais e trabalho.

4.1 DECOMPOSIÇÃO DE DESIGUALDADE

Como reduzir a desigualdade? Mais uma vez a presente década pode nos mostrar os caminhos aplicando-se ao período de 2001 a 2008 a metodologia de decomposição das variações do Gini⁸. Conforme demonstra a última coluna do quadro 6, a renda do trabalho explica 66,86% da redução da desigualdade esperada entre 2001 e 2008, a seguir vêm os programas sociais, com destaque ao Bolsa Família e seu antecessor Bolsa Escola que explicam 17% da redução da desigualdade, enquanto os benefícios previdenciários explicam 15,72% da desconcentração de renda, ficando as demais rendas com um resíduo inferior a 1%. As demais colunas do quadro comparam 2008 com os demais anos. Enquanto os quadros posteriores decompõem a natureza dos efeitos por tipo de renda separando os efeitos da contribuição de cada fonte na renda total pela mudança da massa relativa de benefícios e os efeitos da desigualdade de cada fonte avaliada a partir do Gini da renda total.

Quadro 6: Efeito percentual de cada parcela do rendimento na mudança do índice de Gini da distribuição do rendimento domiciliar per capita no Brasil

Efeito percentual							
Parcela	2007 a 2008	2006 a 2008	2005 a 2008	2004 a 2008	2003 a 2008	2002 a 2008	2001 a 2008
Renda do trabalho	116,15	89,30	64,07	65,84	66,39	66,86	66,86
Renda previdência	-1,06	21,67	25,49	27,68	17,56	13,80	15,72
Bolsa Família e Outras	-1,03	-10,01	11,43	6,99	16,83	18,47	17,00
Transferências privadas	-14,21	-0,82	-0,92	-0,40	-0,71	0,93	0,50
Abono	0,23	-0,11	-0,04	-0,08	-0,07	-0,04	-0,05
Total	100,07	100,03	100,03	100,04	100,00	100,02	100,02
Delta GINI	-0,0064	-0,0137	-0,0196	-0,0225	-0,0344	-0,0400	-0,0471
Efeito composição							
Parcela	2007 a 2008	2006 a 2008	2005 a 2008	2004 a 2008	2003 a 2008	2002 a 2008	2001 a 2008
Renda do trabalho	0,41	-0,06	0,00	0,00	0,00	-0,02	-0,04
Renda previdência	-0,20	-0,06	0,18	0,07	0,10	-0,18	-0,21
Bolsa Família e Outras	26,45	-0,72	6,62	9,44	9,29	4,71	5,28
Transferências privadas	-4,10	3,05	2,58	1,95	1,16	1,75	1,32
Abono	0,10	-0,10	-0,09	-0,05	0,06	-0,06	0,01
Total	22,65	2,11	9,29	11,42	10,61	6,21	6,36

8 Hoffman (2006) e Soares (2006) aplicam esta metodologia a dados brasileiros do começo da década. Kakwani, Neri e Son (2005) e Barros et al. (2006) aplicam outras metodologias aos mesmos dados.

Delta GINI							
Efeito concentração							
Parcela	2007 a 2008	2006 a 2008	2005 a 2008	2004 a 2008	2003 a 2008	2002 a 2008	2001 a 2008
Renda do trabalho	115,74	89,36	64,07	65,84	66,39	66,88	66,90
Renda previdência	-0,85	21,73	25,31	27,61	17,46	13,98	15,93
Bolsa Família e Outras	-27,48	-9,30	4,81	-2,45	7,54	13,75	11,72
Transferências privadas	-10,12	-3,87	-3,50	-2,35	-1,87	-0,82	-0,82
Abono	0,13	0,00	0,05	-0,03	-0,13	0,01	-0,07
Total	77,42	97,92	90,74	88,62	89,39	93,81	93,66
Delta GINI							

É interessante que a análise leve em conta não só os impactos de diferentes fontes de renda, em particular as transferidas pelo Estado brasileiro, no deslocamento da desigualdade como também os seus custos ao erário público.

4.2 DECOMPOSIÇÃO DA MÉDIA DE RENDA EM DIFERENTES FONTES

Entre 2003 e 2008, a renda *per capita* média do brasileiro cresceu 5,26% em termos reais (isto é, já descontada a inflação e o crescimento populacional) passando de R\$ 458,00 para R\$ 592,00 por mês. A fonte de renda que mais cresceu foi a de programas sociais (20,99%) influenciada pela expansão do Bolsa Família criado em 2003. A seguir veio a parcela da renda da previdência vinculada ao salário-mínimo (6,64%). Os efeitos dos reajustes do salário-mínimo que cresceu mais de 45% neste período pressionaram o valor da base de benefícios e do aumento da parcela de número de idosos, fruto do processo de envelhecimento da população. A renda de previdência acima do piso cresce abaixo do crescimento da renda geral. Cabe notar que a renda do trabalho teve um incremento médio de 5,13% ao ano o que confere uma base de sustentabilidade das condições de vida para além das transferências de renda oficiais. Correspondendo a 76% da renda média percebida pelo brasileiro, a renda do trabalho foi responsável por 75% do ganho de renda observado.

Quadro 7: Decomposição da renda em diferentes fontes PNAD

Ano	Renda todas as fontes	Renda todos os trabalhos	Outras rendas privadas	Transferências públicas - BF*	Piso Previdência - SM*	Previdência Pós-piso > SM*
2008 – R\$	592,12	450,29	12,86	12,73	28,05	88,2
2008 – % Composição	100%	76,05%	2,17%	2,15%	4,74%	14,90%
Crescimento médio Anual 2003-2008	5,26%	5,13%	2,62%	20,99%	6,64%	4,44%
Crescimento 2007/2008	5,49%	4,5%	15,13%	30,83%	1,63%	7,68%

Fonte: CPS/FGV baseado nos microdados da PNAD/IBGE

No último ano, o crescimento de renda *per capita* do trabalho e de aposentadorias vinculadas ao mínimo é um pouco menor, o de programas sociais atinge 30,8%. De toda forma, em ambos os períodos, embora tenha havido aumento forte da renda derivada de programas sociais e aposentadorias ligadas ao mínimo, a parcela devida ao trabalho fica próxima ao expressivo crescimento de renda desta fase de *boom*.

No período de 2003 até 2008, notamos que duplicou a parcela da renda associada a programas sociais, tais como o Bolsa Família e outros programas sociais captados nas outras rendas da PNAD. Entre os pobres – note-se que, após os reajustes anunciados recentemente e o novo critério de entrada no Bolsa Família — a parcela destes programas nas respectivas rendas aumentou de 4,9% para 16,3%.

A análise da participação de diferentes tipos de renda dos pobres pode ser útil para aferir os impactos prospectivos de diferentes instrumentos de política pública sobre a pobreza, tais como, por exemplo, as medidas adotadas no bojo da crise externa iniciada em setembro de 2008.

5 AS CAPITALS DAS RENDAS

Mais do que cruzar faixa e tipos de renda queremos aqui cruzar as informações espaciais com o tipo de renda. O Rio de Janeiro ficou como a capital dos aposentados, cujas rendas correspondem a 28,8% do bolso do carioca, a mais alta proporção de todas 27 capitais. A capital do Bolsa Família é Macapá com 3,15% de suas rendas vindas desse programa. Já a capital do trabalho é Palmas com 88,3% da renda vindo da labuta diária.

Quadros 8 a 12: Participação das diferentes fontes de renda no total (%) – 2008
 Capitais e periferias metropolitanas

		R\$
<i>rank</i>		2008
1	Palmas - TO	88,31
2	Macapá - AP	86,74
3	Boa Vista - RR	86,11
4	Periferia de Curitiba - PR	85,16
5	Manaus - AM	84,80
1	Rio de Janeiro - RJ	67,98
2	Vitória - ES	69,97
3	Recife - PE	71,53
4	Teresina - PI	71,67
5	Porto Alegre - RS	72,26

		R\$
<i>rank</i>		2008
1	Teresina - PI	4,54
2	Rio Branco - AC	3,60
3	Palmas - TO	3,35
4	Campo Grande - MS	3,16
5	Goiânia - GO	3,10
1	Periferia do Rio de Janeiro - RJ	0,77
2	São Luís - MA	0,87
3	Macapá - AP	1,02
4	Periferia de Curitiba - PR	1,13
5	Aracaju - SE	1,18

		R\$
<i>rank</i>		2008
1	Periferia de Fortaleza - CE	3,85
2	Periferia de Belém - PA	3,34
3	Macapá - AP	3,15
4	Boa Vista - RR	3,11
5	Recife - PE	2,90
1	Vitória - ES	0,46
2	Periferia do Rio de Janeiro - RJ	0,66
3	Cuiabá - MT	0,72
4	Aracaju - SE	0,75
5	Rio de Janeiro - RJ	0,86

		R\$
<i>rank</i>		2008
1	Periferia de Fortaleza - CE	10,53
2	Periferia de Recife - PE	7,07
3	Periferia de Belo Horizonte - MG	4,82
4	Periferia de Salvador - BA	4,31
5	Periferia do Rio de Janeiro - RJ	4,28
1	Brasília - DF	0,85
2	Palmas - TO	1,39
3	Florianópolis - SC	1,41
4	Curitiba - PR	1,54
5	São Paulo - SP	1,56

		R\$
<i>rank</i>		2008
1	Rio de Janeiro - RJ	27,22
2	Vitória - ES	25,35
3	Porto Alegre - RS	22,39
4	Periferia do Rio de Janeiro - RJ	21,78
5	Recife - PE	19,52
1	Palmas - TO	5,68
2	Boa Vista - RR	6,06
3	Macapá - AP	6,80
4	Periferia de Fortaleza - CE	8,50
5	Periferia de Curitiba - PR	8,76

Fonte: CPS/FGV a partir dos microdados da PNAD

Comparando a participação dos diferentes tipos de renda em cada tipo de cidade, percebemos nitidamente a existência de algumas particularidades: renda do trabalho é relativamente mais importante na periferia, enquanto a previdência até 1 salário-mínimo é extremamente importante na área rural (16,84% das fontes de renda), seguido por outras transferências públicas, os programas sociais (5,21%). Já ao analisarmos as previdências mais altas, elas representam 17,15% da renda das capitais.

Quadro 13: Participação das diferentes fontes de renda no total (%) – 2008

Tipos de cidade

	Renda todas as fontes	Renda todos os trabalhos	Outras rendas privadas	Transferências Públicas - BF*	Piso Previdência - SM*	Previdência
						Pós-piso > SM*
Capital	100	76,80	2,37	1,68	2,00	17,15
Periferia das metrópoles (não capital)	100	78,28	1,37	1,58	3,87	14,89
Área urbana não metropolitana	100	76,09	2,38	2,23	5,33	13,97
Área rural	100	67,24	1,22	5,21	16,84	9,49

Fonte: CPS/FGV a partir dos microdados da PNAD

Quando analisamos os 27 estados da Federação, percebemos que é no Amapá, onde a renda do trabalho é mais importante (88,16%). Em termos de transferências públicas, Alagoas é o que possui maior parte da renda proveniente de programas sociais (4,43%) e no Rio de Janeiro, 27,9% da renda das famílias originam-se das aposentadorias.

Quadro 14 a 18: Participação das diferentes fontes de renda no total (%) – 2008
Estados

		R\$
<i>rank</i>		2008
1	Amapá	88,16
2	Roraima	86,26
3	Mato Grosso	85,69
4	Amazonas	83,94
5	Rondônia	83,00
1	Piauí	64,65
2	Paraíba	68,57
3	Rio de Janeiro	69,54
4	Pernambuco	70,11
5	Ceará	70,91

		R\$
<i>rank</i>		2008
1	Tocantins	3,51
2	Piauí	3,33
3	Acre	3,19
4	Santa Catarina	3,14
5	Mato Grosso do Sul	3,06
1	Roraima	1,08
2	Amapá	1,17
3	Sergipe	1,21
4	Amazonas	1,26
5	Maranhão	1,30

		R\$
<i>rank</i>		2008
1	Alagoas	4,43
2	Pernambuco	4,35
3	Maranhão	4,17
4	Paraíba	4,13
5	Ceará	3,97
1	Rio de Janeiro	0,79
2	Espírito Santo	1,25
3	Mato Grosso	1,28
4	Santa Catarina	1,34
5	Distrito Federal	1,48

		R\$
<i>rank</i>		2008
1	Ceará	10,83
2	Alagoas	10,77
3	Piauí	10,63
4	Maranhão	10,45
5	Paraíba	10,36
1	Distrito Federal	0,85
2	São Paulo	1,96
3	Amapá	2,22
4	Rio de Janeiro	2,52
5	Amazonas	3,15

		R\$
<i>rank</i>		2008
1	Rio de Janeiro	25,35
2	Rio Grande do Sul	18,74
3	Piauí	17,57
4	Distrito Federal	16,43
5	Espírito Santo	16,25
1	Amapá	5,39
2	Tocantins	5,53
3	Roraima	5,55
4	Mato Grosso	6,65
5	Maranhão	7,68

Fonte: CPS/FGV a partir dos microdados da PNAD

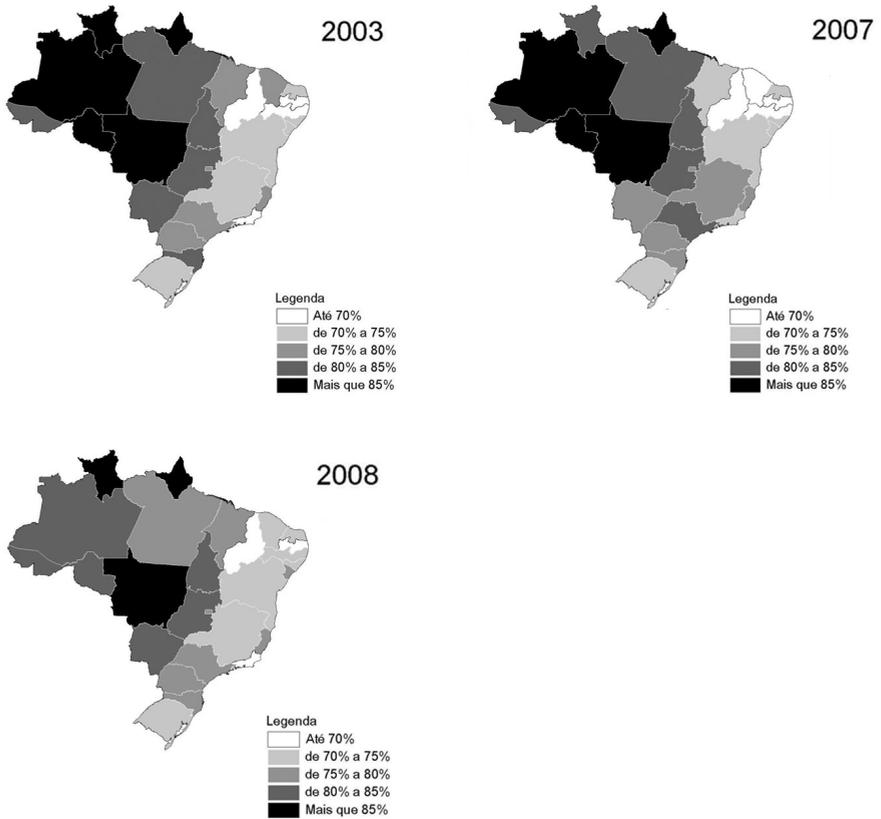
Em seguida, desagregamos a participação das fontes de renda entre as cinco regiões brasileiras. Encontramos a seguinte geografia: alta importância do trabalho nas regiões Centro-Oeste (82%) e no Norte urbano (81,43%). As transferências públicas como os programas sociais (3,83%) e aposentadorias mais baixas (9,52%) estão mais presentes no Nordeste. Já no quesito previdência acima de um salário-mínimo encontramos as regiões Sudeste (16,70%) e o Sul (15,31%).

Quadro 19: Participação das diferentes fontes de renda no total (%) – 2008
Macrorregiões

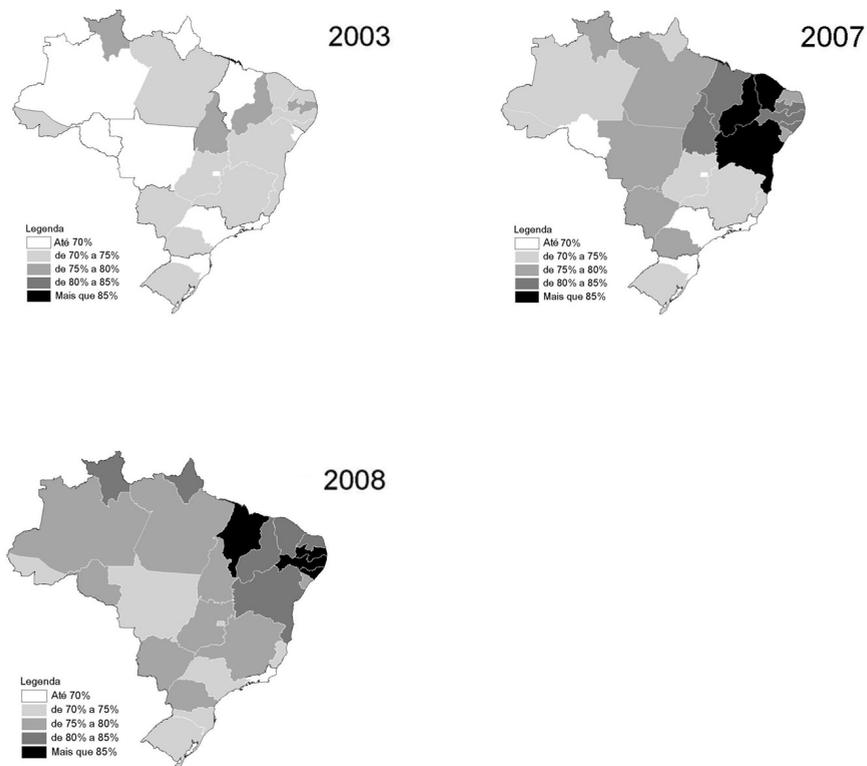
	Renda todas as fontes	Renda todos os trabalhos	Outras rendas privadas	Transferências Públicas - BF*	Piso Previdência - SM*	Previdência
						Pós-piso > SM*
Norte	100	82,00	2,04	2,72	4,62	8,61
Nordeste	100	71,85	1,99	3,83	9,52	12,82
Sudeste	100	75,99	2,07	1,72	3,52	16,70
Sul	100	76,01	2,54	1,79	4,35	15,31
Centro-Oeste	101	81,43	2,43	1,75	3,27	11,12

Fonte: CPS/FGV a partir dos microdados da PNAD

Mapa 3: Participação percentual da renda de todos os trabalhos na renda total



Mapa 4: Participação percentual da renda do Bolsa Família e outros na renda



6 CONCLUSÃO

O desenho de redes de proteção social aos pobres e/ou aos perdedores de uma dada conjuntura exige enxergar os detalhes dos grupos que emergem e dos que afundam. Uma análise simples, do tipo Lego, ou seja, de remontar os pedaços das rendas dos diversos tipos brasileiros pode ajudar a descobrir os porquês das mudanças. Em particular, exploramos à luz da PNAD, no período de expansão do bolso dos brasileiros em vigor até setembro de 2008, três pontos: i) Quem mudou?; ii) O que mudou?; iii) Onde mudou?, vamos ao quebra-cabeças.

i) Quem mudou? - As mudanças no interior da economia. Quem perde e quem ganha em termos de estrato de renda (E, D, C e A B)? A nova classe

média brasileira se tornou um ativo macroeconômico crucial para compensar a queda na exportação de nossos produtos como fruto da retração global. Entre 2003 e 2008, 32 milhões de pessoas, ou meia França, ascenderam às classes ABC, sendo 6,7 milhões só no ano passado. Também no período 2003 a 2008, houve uma redução de 43,03% da pobreza – o que corresponde à saída de 19,3 milhões de pessoas da miséria. Neste período, a taxa de crescimento de renda é decrescente à medida que caminhamos ao topo da distribuição, indo dos 58,8% real *per capita* dos 10% mais pobres aos 21,11% dos 10% mais ricos. No período de 2001 a 2008, este placar era ainda mais dilatado: 72% x 11,1%, respectivamente.

ii) O que mudou? – Qual a parcela de renda cresceu mais? Antes, ou depois, fruto da crise e das ações contra ela? Trabalho, Bolsa Família, aposentadoria ou nenhuma das alternativas acima? Neste período de *boom*, a renda média de todas as fontes cresceu 5,26% ao ano contra 5,13% da renda do trabalho. Os resultados apontam que, embora tenha havido aumento forte da renda derivada de programas sociais e aposentadorias ligadas ao mínimo, a parcela devida ao trabalho fica próxima ao expressivo crescimento de renda desta fase de *boom*. Complementarmente, traduzimos a riqueza de dados *pnadianos* sobre estoques de ativos, agrupados sob estas duas perspectivas, a do consumidor e a do produtor, o que nos termos da fábula de La Fontaine permitiria separar os lados cigarras e formigas dos filhos deste solo. A pesquisa <www.fgv.br/cps/fc> cria dois índices sintéticos. O primeiro de potencial de consumo baseado em acesso a bens duráveis, a serviços públicos e moradia e o segundo sobre o lado do produtor no qual identificamos o potencial de geração de renda familiar de forma a captar a sustentabilidade das rendas percebidas por meio de inserção produtiva e nível educacional de diferentes membros do domicílio, como investimentos em capital físico (previdência pública e privada; uso de tecnologia de informação e comunicação), capital social (sindicatos; estrutura familiar) e capital humano (frequência dos filhos em escolas públicas e privadas) etc. A nossa surpresa é que para o índice do consumidor aumentou 14,98% entre 2003 e 2008 contra 28,62% do índice do produtor. Ou seja, o brasileiro pode ser, na foto, ainda mais cigarra que formiga, mas estamos sofrendo gradual metamorfose em direção às formigas. Este ponto pode variar muito de lugar para lugar, dos aparentes formigueiros paulistas até as esperadas cigarras do sertão nordestino. O que nos leva à nossa última e talvez mais importante dimensão de análise.

iii) Onde mudou? – Em que regiões, sejam macrorregiões, estados, capitais, tipos de cidades, a economia doméstica avançou e onde regrediu? E a geografia da pobreza, mudou? Mudou por quê? Se olharmos para o Nordeste o ganho de renda do trabalho *per capita* real médio do período de 2003 a 2008 foi de 7,3% ao ano, o que contraria a ideia de que o aumento de renda do brasileiro, em geral, e do nordestino, em particular, deve-se apenas ao ‘assistencialismo oficial’. Talvez haja mais sustentabilidade na expansão nordestina do que nas ideias daqueles que a imaginam como a de uma nova economia sem produção.

Finalmente, qual é a capital do Bolsa Família e demais programas? Macapá onde 3,25% da renda do município advêm destes programas. Quem é o campeão de geração de trabalho e renda? É Palmas, no Tocantins, com 88,3% da renda vindo da labuta diária. E a capital dos aposentados? Rio de Janeiro com cujas rendas correspondem a 28,8% do bolso do carioca, a mais alta proporção de todas 27 capitais. O Rio de Janeiro, agora olímpico, curiosamente ocupa a lanterna das capitais tanto no quesito renda do trabalho como na do Bolsa Família. Sei que estou sendo bairrista, pois sou carioca, mas o *site* da pesquisa www.fgv.br/cps/atlas permite a cada um, por meio de bancos de dados interativos, realizar o cruzamento para responder suas perguntas-chave segundo seus interesses particulares. O convite está feito!

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARRETO, F. A. et al. *Quais os Estados brasileiros obtiveram os melhores desempenhos?* Fortaleza: LEP/UFC, 2009.

BARROS, R. P. de; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA G. (Orgs.). *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente.* Rio de Janeiro: Ipea, 2007.

_____; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. Desigualdade e pobreza no Brasil: a estabilidade inaceitável. In: HENRIQUES, R. (Ed.). *Desigualdade e pobreza no Brasil.* Rio de Janeiro: Ipea, 2000.

_____; MENDONÇA, R.; NERI, M. C. The duration of poverty spells. In: III ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS DO TRABALHO - ENABET, *Anais...*, 1996.

FERREIRA, F.; LANJOUW, P.; NERI, M. A Robust poverty profile for Brazil using multiple data sources. *Revista Brasileira de Economia*, v. 57, n. 1, p. 59-92, 2003.

GASPARINI, L. *Different lives: inequality in Latin America the Caribbean, inequality the state in Latin America the Caribbean* World Bank LAC Flagship Report 2003. Washington, D.C.: World Bank, 2003. (mimeo).

HOFFMANN, R. As transferências não são a causa principal da redução da desigualdade, *Econômica*. Rio de Janeiro, v. 7, n. 2, p. 335-341, 2005.

Ipea. *Sobre a queda recente da desigualdade no Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2006. (Nota técnica).

KAKWANI, N. *Desigualdade e crescimento: ingredientes trabalhistas em desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2007. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cps/pesquisas/propobre/>>.

_____; SON, H. *Measuring the Impact of price changes on poverty*. Brasília: International Poverty Centre, 2006. (Working paper; 33).

_____; NERI, M.; SON, H. *Linkages between pro-poor growth, social programmes labour market: the recent brazilian experience*. Brasília: International Poverty Centre, 2006a. (Working paper; 26).

LANDES, D. *The Wealth and Poverty of Nations*. New York: Norton, 1998.

LANGONI, C. *Distribuição da renda e desenvolvimento econômico do Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

NERI, M. C. Diferentes histórias em diferentes cidades. In: REIS VELLOSO, J. P.; CAVALCANTI, R. (Eds.). *Soluções para a questão do emprego*. Rio de Janeiro: José Olimpio, 2000.

_____. A dinâmica da redistribuição trabalhista. In: BARROS, R. P. de; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Orgs.). *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Rio de Janeiro: Ipea, 2007b.

_____. Miséria, desigualdade e estabilidade. In: BARROS, R. P. de; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Orgs.). *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Rio de Janeiro: Ipea, 2007a.

_____. O reajuste do salário-mínimo de maio de 1995. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ECONOMIA - SBE, 19. Recife, dez. 1997. *Anais...* Recife: SBE, 1997. v. 2, p. 645-666.

_____. (Org.). *Microcrédito, o mistério nordestino e o Grameen brasileiro: perfil e performance dos clientes do CrediAMIGO*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 2008.

NERI, M. C.; CONSIDERA, C. Crescimento, desigualdade e pobreza: o impacto da estabilização. *Economia Brasileira em Perspectiva*. Rio de Janeiro, Ipea, v.1, p. 49-82, 1996.

_____; _____. PINTO, A. A evolução da pobreza e da desigualdade brasileiras ao longo da década de 90. *Revista Economia Aplicada*, a. 3, v. 3, p. 384-406, jul./set. 1999.

ROCHA, S. *Pobreza no Brasil: afinal do que se trata?* Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.

SOARES, S. Análise de bem-estar e decomposição por fatores da queda na desigualdade entre 1995 e 2004. *Econômica*. Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 83-115. 2006.

STIGLITZ, J.; SEN, A; FITOUSHI, R. *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, 2009*. [s.l.]: Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, Sep. 2009. Disponível em: <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/documents/rapport_anglais.pdf>.

DESENVOLVIMENTO
SOCIAL NO CONTEXTO
DA CRISE: DESAFIOS
PARA O ESTADO E
POLÍTICAS PÚBLICAS

QUAIS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA QUAL CRISE? TRANSFORMAÇÃO SOCIAL E INTERVENÇÃO DO ESTADO

Joan Subirats

I INTRODUÇÃO

Parece ser bastante clara a mudança que está acontecendo em muitos dos parâmetros socioeconômicos e culturais que, há anos, embasam a compreensão dos acontecimentos de nossas sociedades. Somos testemunhas de uma época de transformações estruturais em alta velocidade: os vetores de mudança, em qualquer que seja a dimensão da realidade, prevalecem sobre os fatores de estabilidade. Os instrumentos de análise e reflexão que apoiaram nossa interpretação do *welfare state* fordista keynesiano estão cada vez mais obsoletos. E se na Europa isso é totalmente verdadeiro diante da crescente *precarização* social e do trabalho (concomitante a um patente *déficit* de segurança em relação a períodos anteriores), também o é na América Latina, após duros anos de ajuste econômico e de readaptação às novas coordenadas globais (FLEURY; BRANCO; SUBIRATS, 2008).

Esse conjunto de mudanças e de profundas transformações nas esferas produtiva, social e familiar não encontrou os poderes públicos em seu melhor momento. Os desafios são novos e difíceis de serem abordados, e as administrações públicas não têm a agilidade necessária para reagir de maneira adequada. Poderíamos dizer que o mercado se globalizou, ao passo que o poder político segue em boa parte atrelado ao território e a suas velhas políticas. Mas também é verdade que, após a explosão da crise econômica e financeira mais recente, a visão do Estado e dos poderes públicos mudou. Antes vistos como parte do problema, Estado e poderes públicos

hoje entram em cena como fatores-chave para sairmos da crise e para encontrarmos novos cenários de progresso e convivência.

Nesse cenário institucional, as políticas públicas que deram forma à filosofia do Estado do bem-estar foram ficando pouco operacionais e pouco capazes de incorporar as novas demandas, as novas sensibilidades, os novos problemas. As políticas de bem-estar social foram construídas a partir de lógicas de resposta às demandas que se acreditava serem homogêneas e universais, e foram geridas de maneira rígida e burocrática (SUBIRATS; KNOEPFEL; LARRUE; VARONE, 2008). Hoje, por outro lado, temos um cenário em que as demandas são cada vez mais heterogêneas e fragmentadas, portanto, só podem ser abordadas por meio de formas de gestão que respondam de maneira flexível e diversificada à problemática heterogênea em questão.

Esse cenário complexo e cheio de perguntas sem resposta é o novo marco em que se insere o conceito de exclusão social (SUBIRATS, 2004b; BARNES, 2002; KARSZ, 2004). Esse conceito, sem ser novo, pretende englobar a pobreza, mas indo para além dela, e poderia ser definido como a impossibilidade ou dificuldade intensa de ter acesso aos mecanismos de desenvolvimento pessoal e inserção *sociocomunitária*, e aos sistemas preestabelecidos de proteção. Na verdade, no início da década de 1980, Amartya Sen (1983) apontou a existência de um núcleo irreduzível na ideia de pobreza, baseado na fome e na inanição, problema que deveria ser enfrentado não tanto do ponto de vista da lógica de redistribuição de bens, mas sim da melhoria das capacidades individuais para suprir suas necessidades básicas, necessidades que variam enormemente conforme a fase da vida e as diferentes condições sociais e comunitárias existentes em uma sociedade.

Nessa perspectiva, ativos, renda e bens de consumo são meios para atingir certas capacidades, enquanto as características pessoais e o contexto social são responsáveis por definir a forma de transformar tais elementos em capacidades específicas. Nesse conceito de exclusão social, confluem diferentes componentes-chave:

1. A exclusão é, antes de tudo, um fenômeno estrutural. Não podemos considerá-la como sendo algo fundamentalmente novo. Pode ser inscrita na trajetória histórica das desigualdades sociais. Como já foi dito (ZICCARDI, 2001, 2003), o conceito de exclusão social passou a ser empregado na Europa quando os impactos da pós-industrialização começaram a gerar déficits significativos nas políticas de bem-estar

construídas após a Segunda Grande Guerra; na América Latina, o conceito não vem de hoje e, em todo caso, pode ter se amplificado a partir das políticas de ajuste de cunho neoliberal impostas anos atrás. A exclusão social exprime, assim, a nova configuração das desigualdades no contexto atual de transição para novas configurações sociais em que o conhecimento terá um papel mais destacado. A questão social transforma-se e adquire uma nova natureza nas emergentes sociedades tecnológicas avançadas e manifesta-se de maneira diferenciada também nos países emergentes. A exclusão, em um contexto de crescente heterogeneidade, não implica somente a reprodução mais ou menos aprofundada das desigualdades verticais do modelo industrial: implica rupturas no tecido social e a violação de certas coordenadas básicas de integração. Em consequência, deparamo-nos com uma nova divisão social em termos de dentro/fora, geradora, portanto, de um sociograma de coletivos excluídos com maiores doses de heterogeneidade.

2. A exclusão é, ao mesmo tempo, um fenômeno dinâmico. É muito mais um processo – ou um conjunto de processos – que uma situação estável. E tais processos apresentam uma geometria variável, ou seja, não atingem apenas grupos pré-determinados; muito pelo contrário, afetam de maneira variável indivíduos e coletivos, de acordo com as mudanças a que esteja sujeita a função de vulnerabilidade destes às dinâmicas de exclusão (TEZANOS, 1999). A distribuição de riscos sociais – em um contexto marcado pela erosão progressiva dos alicerces da modernidade industrial – torna-se muito mais complexa e generalizada. O risco de ruptura da família em um contexto de mudanças nas relações de gênero, o risco de que os recursos cognitivos e profissionais possam ficar obsoletos rapidamente em um contexto de mudanças tecnológicas aceleradas, o risco de empregos cada vez mais precários e mal remunerados em um contexto de mudanças na natureza das relações de trabalho. Tudo isso e muitos outros exemplos podem levar pessoas e coletivos variados das zonas de vulnerabilidade à exclusão, em momentos diversos de seu ciclo de vida (GALLIE; PAGAM, 2000). As fronteiras da exclusão são móveis e fluidas; os índices de risco apresentam extensões sociais e intensidades pessoais altamente variáveis (ATKINSON, et al. 2002).
3. A exclusão é, ainda, um fenômeno multifatorial e multidimensional. É importante destacar que a exclusão social não pode ser explicada

a partir de uma só causa. Suas desvantagens também não vêm desacompanhadas: apresenta-se, pelo contrário, como um fenômeno poliédrico, formado pela articulação de um acúmulo de circunstâncias desfavoráveis, com frequência fortemente inter-relacionadas. Na próxima seção, consideraremos os vários fatores que se encontram nas raízes da exclusão. Cabe destacar por ora seu caráter complexo, formado por múltiplas vertentes. A exclusão dificilmente admite definições segmentadas. Um simples levantamento de dados estatísticos mostra-nos as altíssimas correlações entre, por exemplo, fracasso na escola, precariedade do emprego, desamparo social, famílias monoparentais e gênero; ou, até mesmo, entre bairros marginalizados, habitação precária, segregação étnica, pobreza e alta incidência de doenças. Tudo isso contribui para a impossibilidade de um tratamento unidimensional e setorial da exclusão social. A exclusão, como temática de agenda pública, requer abordagens integrais para ser definida, e horizontais ou transversais em seus processos de gestão (PERCY; SMITH, 2000).

Por último, exclusão e política não podem ser separadas. A exclusão social não está fatalmente inscrita no destino de nenhuma sociedade, assim como também não estão nenhum tipo de desigualdade ou exclusão. Ao contrário, a exclusão é passível de ser abordada a partir dos valores, da ação coletiva, da prática institucional e das políticas públicas. E vai além, em cada sociedade, as mediações políticas e coletivas da exclusão transformam-se em um dos fatores-chave que explicam a questão. Por que consideramos importante frisar tudo isso? Em outros momentos da história, nos períodos centrais da sociedade industrial, por exemplo, o coletivo submetido a relações de desigualdade e subordinação adquiriu uma subjetividade própria e, portanto, uma capacidade de auto-organização social e política. Transformou-se em agente portador de um modelo alternativo, com potencial para superar as relações de desigualdade vigentes. O mesmo não acontece com a exclusão. Os coletivos marginalizados não formam nenhum sujeito homogêneo e articulado de mudança histórica, visível e capaz de superar a exclusão (PIERSON, 2002). Em função disso, torna-se muito mais complicado gerar processos de mobilização e definir uma práxis para superar a exclusão. Logo, a possibilidade de mediações políticas

emancipatórias no que tange à exclusão é frequentemente questionada. E, em troca disso, certa perspectiva cultural se impõe com facilidade, levando-nos a considerar a exclusão como algo inerente às sociedades avançadas do século XXI, o que é claramente inaceitável visto de uma perspectiva ideológica que incorpore a igualdade como um de seus componentes básicos.

Partindo disso, o próximo passo deveria ser a identificação dos grandes fatores geradores de exclusão, entre os quais as ondas migratórias, a alteração das pirâmides etárias ou a crescente pluralidade de formas de convivência em família. Tudo isso se enquadra e está enraizado em uma transformação muito significativa das trajetórias do mundo do trabalho e da cultura do trabalho nos novos processos produtivos, acompanhada de uma destruição de empregos em massa e da crescente desregulamentação e informalidade do trabalho. Diante disso, evidenciam-se os *déficits* de inclusão das tradicionais políticas de bem-estar na Europa e as insuficiências causadas pela tradicional fragilidade dos sistemas de proteção social nas grandes cidades latino-americanas.

2 A ESTRUTURA DE COLETIVOS VULNERÁVEIS A PROCESSOS DE EXCLUSÃO SOCIAL

Muito além dos números relativos à pobreza e à desigualdade e de sua interligação com as esferas do trabalho e da habitação (EUROSTAT, 1994; KLEINMAN, 1998), deveríamos ser capazes de explorar os elementos que poderiam constituir matriz de coletivos altamente vulneráveis a processos de exclusão social (ver quadro 1). Essa matriz surgiria do cruzamento de um conjunto de fatores de exclusão que operam em várias esferas ou âmbitos (trabalho, formação, social, saúde, político etc. com outro conjunto de elementos estruturais que operam como circunstâncias intensificadoras do risco de exclusão, que, no nosso ponto de vista, são claramente o sexo, a idade, a etnia ou a origem e, ainda hoje, a classe social. Para ilustrar, alguns exemplos do que pode operar como potente fonte geradora de exclusão: precariedade do trabalho, analfabetismo digital, incapacidade mental, habitação precária, desestruturação familiar, proteção social insuficiente ou antecedentes criminais. Essas fontes incidirão com mais força nos grupos de alta vulnerabilidade estrutural: mulheres, jovens, idosos, imigrantes ou classes de baixa renda (circunstâncias intensificadoras).

Quadro 1: Âmbitos, circunstâncias e coletivos vulneráveis à exclusão social

CIE ¹	Exemplos de âmbitos onde os fatores de exclusão podem operar						
	Exclusão no trabalho	Exclusão na educação	Exclusão social e saúde	Exclusão	Exclusão	Exclusão	Exclusão
Sexo							
Idade		COLETIVOS DA POPULAÇÃO ALTAMENTE VULNERÁVEIS A PROCESSOS DE EXCLUSÃO SOCIAL					
Etnia (origem)							
Classe Social							

Fonte: SUBIRATS; IGOP, 2004b

Nota:¹ Circunstâncias intensificadoras da exclusão social.

A matriz proposta baseia-se na convicção de que a exclusão é um fenômeno dinâmico. Trata-se de um processo e, logo, não podemos falar de exclusão em termos binários (ou se é ou não se é excluído), mas sim em termos de trajetória social e pessoal pela qual os indivíduos se deslocam no eixo inclusão-exclusão, em ambos os sentidos. A exclusão é, ainda, um processo multidimensional, poliédrico, que se gera a partir de diferentes parâmetros e se concretiza em diferentes âmbitos ou esferas da vida, interligados entre si. Assim, se quisermos aplicar nas sociedades e metrópoles europeias e latino-americanas a lógica derivada dessa matriz, deveremos reforçar sua capacidade de análise, incorporando uma dimensão mais estritamente espacial, que recolha especificamente a problemática urbana decorrente desse foco (MINGIONE, 1996; SUBIRATS, 2005; BODEMER; CORAGGIO; ZICCARDI, 1999). Assim, incorporamos o âmbito espacial na seguinte matriz e completamos a proposta com uma bateria de fatores que exemplificam nossa aproximação e que permitem desdobramentos posteriores em termos de indicadores e monitoramento de políticas.

Quadro 2: Matriz IGOP de exclusão

Âmbito	Espaço	Fator
Economia	Renda	Pobreza econômica
		Dificuldades financeiras do lar
		Dependência da proteção social
		Sem proteção social
Trabalho	Acesso ao mercado de trabalho	Desemprego
		Subemprego
		Impossibilidade de acesso
	Condições de trabalho	Precariedade, informalidade
Formação	Acesso ao sistema de educação	Desescolarização
		Falta de acesso à educação obrigatória
	Capital de formação	Analfabetismo
		Baixa escolaridade
		Fracasso escolar
		Abandono do sistema educacional
	Barreira linguística	
Social e saúde	Acesso aos serviços	Serviços não disponíveis
	Morbidade	Doenças que levam à exclusão social
		Doenças que atingem os coletivos excluídos
Habitação	Acessibilidade	Não tem acesso à habitação
	Condições da habitação	Precariedade da moradia, <i>flavelização</i>
		Más condições de moradia
Relações	Redes familiares	Deterioração das redes familiares e/ou parentais
		Falta ou fragilidade das redes familiares e/ou parentais
	Redes sociais	Falta ou fragilidade das redes sociais de proximidade
Política	Cidadania	Sem acesso à cidadania
		Acesso restrito à cidadania
		Privação de direitos por processo penal
		Privação anterior de direitos por processo penal
	Participação	Sem participação política e social
Contexto espacial	Físico	Deterioração de edifícios, moradia e serviços
		Deterioração do espaço público
		Transporte deficiente
	Sociocultural	<i>Estigmatização</i> do território
		Insegurança social
		(In)coesão social
		Ausência de equipamentos e recursos
	Economia	Marginalização econômica

Fonte: SUBIRATS; IGOP, 2004b

Entendemos que para cada um dos fatores de exclusão identificados deveriam ser estabelecidos objetivos estratégicos visando tanto enfraquecer os fatores geradores de exclusão como prestar atendimento aos coletivos em situação de exclusão. Estas são duas perspectivas complementares e necessárias à abordagem das políticas para a inclusão social, que exigem formas de articulação e de abordagem integral, dada a constante interação entre os fatores de risco e a vulnerabilidade e as resultantes finais de exclusão.

3 EM DIREÇÃO A UMA AGENDA DE POLÍTICAS DE COMBATE À EXCLUSÃO SOCIAL

Baseando-nos no que já foi mencionado até aqui, poderíamos tentar construir uma agenda de políticas públicas contra a exclusão social, dando particular atenção aos aspectos que afetam especialmente os âmbitos urbanos de alta densidade, como o desemprego, a degradação urbana e espacial e as questões de segurança.

Essa agenda deveria caracterizar-se por um enfoque multidisciplinar e multifatorial, uma vez que deve abordar a questão da exclusão social a partir de todas as dimensões setoriais e temáticas envolvidas. E não só isso. Na luta contra a exclusão, o que se faz é importante, tanto quanto o como se faz, ou seja, as formas de se trabalhar e abordar as dinâmicas e situações de exclusão. Nesse sentido, formulamos em primeiro lugar a lista de políticas que entendemos como fundamentais, para, logo após, debruçar-nos sobre os critérios, entendidos como os parâmetros instrumentais ou metodológicos que deveriam ser incorporados nas ações e práticas voltadas para a inclusão social.

Seguindo os critérios propostos na matriz referida anteriormente, poderíamos identificar políticas que fossem estruturando e articulando as atuações transversais contra a exclusão social:

1. Políticas de universalização dos serviços sociais e da renda mínima;
2. Políticas contra a exclusão no trabalho e pela qualidade do emprego;
3. Políticas de habitação social e recuperação integral de bairros;
4. Políticas sociais e de saúde;
5. Políticas educacionais comunitárias e integrais;
6. Políticas contra o abismo cognitivo e digital;
7. Políticas de cidadania e interculturalidade;
8. Políticas pela plena igualdade de gênero;
9. Políticas integrais para todas as fases vida: infância, adolescência e idosos vulneráveis;
10. Políticas que estimulem as interações sociais e a criação de capital social.

Por outro lado, é preciso levar em consideração que nem todas as políticas integrantes dessa possível agenda têm o mesmo peso. Poderíamos falar de diferentes níveis de centralidade e, desse modo, referir-nos a um núcleo duro da agenda, a uma segunda camada de políticas e a uma terceira camada de políticas voltadas para aspectos mais transversais e relacionais.

A existência de um núcleo duro na agenda pretende dar resposta a uma constante que surge ao se caracterizar uma parcela importante da população socialmente excluída, e que é ainda mais relevante quando nos referimos ao fenômeno metropolitano na América Latina. Referimo-nos à inter-relação da exclusão com a precariedade no âmbito do trabalho e residencial (território e habitação), e com a impossibilidade prática de acesso aos mecanismos públicos de proteção e inserção social.

O núcleo da agenda contra a exclusão poderia, assim, configurar-se sobre três eixos. Em primeiro lugar, o fortalecimento do sistema de serviços sociais e de renda mínima, que pode se limitar a duas direções: a universalização dos serviços e o avanço rumo a um modelo de renda básica garantida (NOGUERA, 2000; RAVENTOS, 2001). Em segundo lugar, a potencialização das políticas ativas contra a exclusão no trabalho e pela qualidade do emprego, da formação e da intermediação ativa até novas jazidas de trabalho e a distribuição deste, passando por ações que visem reduzir a forte influência dos salários baixos (GOUL; GENSEN, 2002). Em terceiro lugar, uma ação pública a favor da habitação social, da promoção pública de aluguel, da reabilitação e da recuperação integral dos bairros degradados das grandes cidades (GEDDENS; BENINGTON, 2002; GALLEGO; GOMÀ; SUBIRATS, 2002; CORAGGIO, 2003).

4 RUMO A NOVAS CONCEPÇÕES NAS POLÍTICAS CONTRA A EXCLUSÃO

Gostaríamos, por um lado, de destacar a importância do papel desempenhado pelo setor público e pela sociedade na luta pela inclusão social. Acreditamos que, em sociedades complexas como as nossas, as engrenagens-chave de luta contra a exclusão devem estar localizadas na esfera pública. As políticas sociais e os programas e serviços conduzidos pelas múltiplas esferas territoriais do governo transformam-se nas peças fundamentais de um projeto de sociedade coesa. Contudo, as políticas sociais contra a exclusão devem abrir mão de qualquer pretensão monopolista, de rígida especialização profissional ou de clara execução centralizada. Seu papel como alavanca

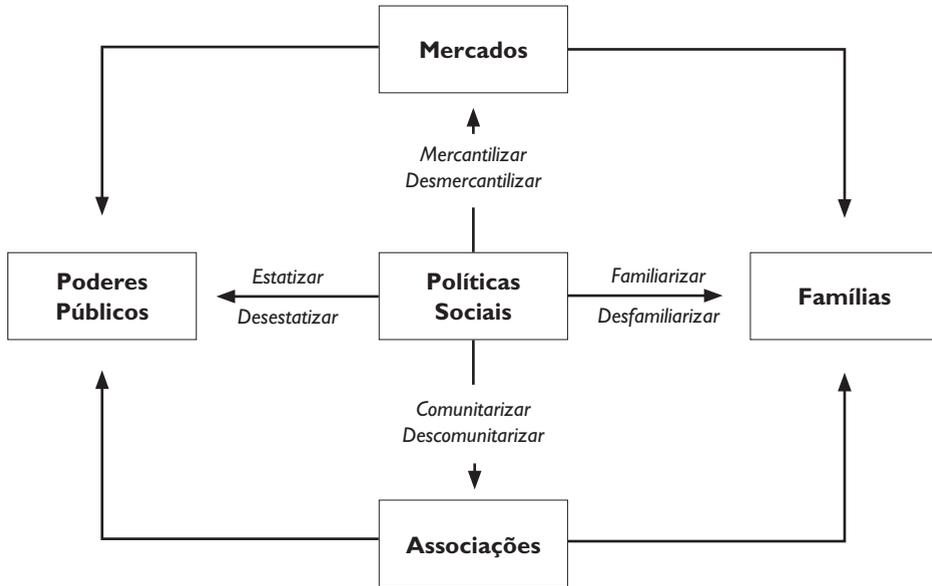
para o desenvolvimento social inclusivo será diretamente proporcional à sua capacidade de tecer sólidas redes de interação com toda classe de agentes comunitários e associativos, no âmbito de sólidos processos de deliberação sobre modelos sociais, intimamente ligados ao território (LEVITAS, 1998; BALDWIN, 1993).

A partir destas colocações, vamos destacar nos próximos parágrafos o especial significado da combinação dos papéis protagonistas nas políticas de inclusão social.

As ações públicas contra a exclusão foram surgindo no âmbito dos novos componentes, que acompanham a reestruturação dos tradicionais modelos de bem-estar. Como já sabemos, o Estado de bem-estar é um espaço no qual, por meio de um leque de políticas sociais, se busca dirimir conflitos de interesse e resolver necessidades coletivas. Cabe destacar que as políticas sociais não se esgotam na interação entre Estado e mercado, nem seu impacto se reduz à mera correção de desigualdades materiais.

1. Em primeiro lugar, o mercado não é o único espaço gerador de desigualdades, assim como também não é a única esfera social possível além do estrito campo dos poderes públicos. O Estado de bem-estar desempenha na verdade múltiplos papéis no espaço formado pelas esferas pública, comercial, familiar e associativa. As políticas sociais podem *desmercantilizar* determinados processos, assim como deslocar para o âmbito do Estado atividades previamente realizadas pelas famílias ou pelo tecido associativo. Em sentido oposto, o Estado de bem-estar pode operar como fator de *remercantilização*, ou também de privatização familiar ou comunitária das funções de bem-estar anteriormente absorvidas pela esfera pública.

Figura 1: As múltiplas possibilidades das políticas perante a exclusão



Fonte: Elaboração própria a partir de ADELANTADO, 2000

2. Em segundo lugar, o tipo de impacto que as políticas sociais terão não é algo definido. Os Estados que buscam agir pelo bem-estar de seus cidadãos por meio de sua oferta de normas e programas, atuam como potentes alavancas de estruturação social: articulam e desarticulam, alteram, intensificam, erodem, constroem ou erradicam conflitos ou fraturas e desigualdades econômicas, geracionais, étnicas ou de gênero. Em outras palavras, seu impacto é muito mais complexo e multidirecional do que pode parecer à simples vista.

A complexidade de fatores e de dinâmicas cruzadas que, como vimos, estão envolvidas na exclusão social, eleva sobremaneira o patamar a ser alcançado para combater esse fenômeno que ameaça a coesão social presente e futura de nossas sociedades. Ao que tudo indica não podemos aplicar as políticas públicas tradicionais (que surgiram e que são coerentes com as situações de desigualdade estável e concentrada da sociedade industrial) a contextos muito diferentes. Além disso, não acreditamos que seja possível continuar considerando a exclusão social como uma situação pessoal,

pouco ou nada enraizada em fatores mais estruturais. Desse ponto de vista, se não soubermos combinar o tratamento específico com as dinâmicas de universalização e de direitos, o que pode acontecer são respostas de corte paternalista, fundamentadas no imaginário tradicional. Com isso, a reação à pobreza se daria com medidas assistenciais e paliativas. E isso seria a partir de uma visão clássica de assistência social. Essa maneira de abordar a exclusão, se não for combinada com medidas mais transversais e integrais, pode acabar levando à estigmatização e cronicidade da mesma.

Como dissemos antes, quando falamos de exclusão social no início do século XXI, estamos falando de outra coisa. Isso requer uma mudança substancial tanto das concepções empregadas na análise do fenômeno como das políticas que visam dar-lhe uma resposta. Requer buscar as respostas em dinâmicas mais civis, menos dependentes da coisa pública ou de organismos com fins estritamente beneficentes. Requer criar mecanismos de resposta de caráter comunitário, que construam autonomia, reconstruam relações, e recriem pessoas. Acreditamos que o fator essencial da luta contra a exclusão passa, hoje, pela reconquista dos próprios destinos de vida pelas pessoas ou pelos coletivos afetados por essas dinâmicas ou processos de exclusão social. Para isso é preciso criar um processo coletivo que faculte o acesso para que todos se tornem parte do tecido social, portanto, não se trata apenas de um caminhar solitário rumo a uma inclusão hipotética. Não se trata apenas de estar com os outros, trata-se de estar entre os outros. Devolver a cada um o controle de sua própria vida significa devolver suas responsabilidades. E como entendemos as relações de vida como sendo relações sociais, de cooperação e de conflito, assumir essas responsabilidades não implica apenas sentir-se responsável por si próprio, mas sentir-se responsável pelos e entre os demais. Queremos propor algumas formulações que, do nosso ponto de vista, podem permitir avançar, nessas perspectivas, em novas fórmulas de luta contra a exclusão (JANOSKY, 1998).

Se a exclusão tem um caráter estrutural, as ações públicas, a partir de lógicas políticas próprias e explícitas, devem buscar ser estratégicas e objetivar enfraquecer os fatores que geram precariedade e marginalização.

Uma das formas habituais de se encarar o fenômeno da exclusão é focalizar as possíveis saídas quando se está procurando um emprego. A inserção por meio do emprego tornou-se um elemento-chave e, poderíamos dizer inevitável na luta contra a exclusão. Mas, sem negar que esse é e continuará sendo um fator muito importante no caminho para reconstruir o *status* de

cidadão completo, é preciso lembrar que se a exclusão tem, como dizíamos, uma dimensão multifatorial e multidimensional, as formas de inserção deverão ser plurais. Dizemos isso porque muitas vezes a inserção socioprofissional é tida como a forma mais completa ou definitiva de inserção, e a comparamos com formas sociais de inserção, que seriam menos satisfatórias ou mais próprias daqueles com os quais já não se sabe o que fazer. Na realidade, há situações em que, apesar de se ter um emprego, não se pode falar de inserção social, e, de igual forma, há muitíssimos casos em que uma plena inserção social não vem acompanhada de emprego remunerado algum, sem que isso signifique que essa, ou essas pessoas, não façam seu trabalho. Poderíamos dizer que da ênfase no emprego surgiram modalidades de jazidas de emprego ou novas ocupações que, em algumas ocasiões, não são mais do que faixas de empregos mal remunerados e precários. Por outro lado, essa mesma tensão em relação ao emprego costuma referir-se à empregabilidade das pessoas em processo de exclusão, como se isso fosse uma espécie de condição pessoal objetiva e não se tratasse de algo que deve ser produzido conjuntamente entre empregadores, potenciais empregados e organismos que fazem o acompanhamento da inclusão. A empregabilidade é muito mais negociação do que condição objetiva. É de suma importância recordar o caráter estrutural da exclusão e a necessidade de se refletir estrategicamente a seu respeito para não cair na armadilha da *unidimensionalidade* na hora da reformulação geral do que hoje significa trabalho ou inclusão social. Além disso, não se pode esquecer que ainda é preciso discutir o que é trabalho comercialmente útil e o que é trabalho socialmente útil, termos que, evidentemente, não são sinônimos atualmente.

Se a exclusão apresenta uma configuração complexa, a formulação das políticas que buscam dar uma resposta à questão deve buscar uma visão integral, e sua implementação deve ser tratada com uma abordagem transversal, com formas de coordenação flexíveis e a maior proximidade territorial possível.

A inserção social não pode ser entendida como o acesso de pessoas ou coletivos a uma oferta preestabelecida de benefícios, empregos ou recursos. Na concepção que defendemos, a inclusão se apresenta como uma dinâmica que se apoia nas competências das pessoas. E que ocorre em um contexto social e territorial determinado. A inserção nutre-se da ativação das relações sociais dos afetados e daqueles ao seu redor, e ganha sentido não apenas quando consegue proporcionar uma saída a um ou

a outro indivíduo, mas ao atingir seu objetivo de melhorar o bem-estar social do coletivo em geral. As diferentes políticas existentes no território (saúde, educação, desenvolvimento econômico, assistência social, transporte, cultura etc.) apresentam uma lógica de intervenção excessivamente setorial, quando na verdade é precisamente a interação entre essas políticas e seus efeitos o que constrói as dinâmicas sociais e econômicas em cujo seio se dão os processos de exclusão e inserção, afetando indivíduos e coletivos. Nesse sentido, poderíamos dizer que a chamada política social, à qual se costuma confiar as respostas à exclusão, tem algo de ficção teórica, por tratar-se do conjunto de diferentes aspectos da vida que contribui ou não para criar e nutrir as relações sociais que se encontram na base das alternativas de inclusão. É precisamente por tudo isso que é difícil imaginar que seja possível dar respostas reais – no sentido que aqui defendemos –, em âmbitos territoriais muito amplos, nos quais se perde o sentido de comunidade e de responsabilidade coletiva. Se falarmos de flexibilidade, de integralidade, de envolvimento coletivo, de comunidade e de inteligência emocional, devemos recorrer ao âmbito local como grau de proximidade necessário para que tudo isso seja possível. E é precisamente no âmbito local que há maior possibilidade de introdução de dinâmicas de colaboração público-sociedade civil, que permitem aproveitar os diferentes recursos de uns e outros e gerar ou potencializar os laços comunitários, o chamado capital social, tão decisivo quando se trata de assegurar dinâmicas de inclusão sustentáveis no tempo e com garantia de gerar autonomia, e não dependência, embora isso não tenha porque levar a indefinição das responsabilidades dos poderes públicos.

Se a exclusão traz consigo um forte dinamismo, com entradas múltiplas e súbitas, que são as ações de resposta, as ações públicas devem tender a processos de prevenção, inserção e promoção, fortalecendo e restabelecendo vínculos de trabalho, sociais, familiares e comunitários .

A luta pela inclusão tem muito a ver com a criação de laços sociais. O trabalho dos profissionais dedicados à questão, dos poderes públicos e das entidades ou associações que atuam na inclusão deve buscar, em nossa opinião, estabelecer uma relação com a pessoa ou o coletivo, ajudá-los a serem reconhecidos, a reconciliarem-se com sua imagem, a trabalhar as relações indivíduo-entorno, partindo das esferas mais privadas (crianças, famílias etc.) até chegar aos espaços públicos (vizinhança, comunidade, bairro,

cidade) e às instituições e entidades (escolas, empresas, associações, poderes públicos etc.). Assim, a inclusão implica reconstruir sua condição de ator social. Tudo isso requer que os recursos do meio sejam conhecidos, para poder mobilizá-los e aproveitá-los. Dessa forma, não apenas se conseguirá que o processo de inclusão seja um processo de reconstrução de laços e de relações, mas também um processo compartilhado, não estritamente profissionalizado, que permita, ainda, que o ambiente social, a comunidade, reconheça os problemas que geram exclusão, transformando o problema de poucos em um debate público do interesse de todos. Por isso falamos de uma coprodução dos processos de inclusão, em que alguns assumem o risco de recriar laços e recuperar vínculos, não sendo possível, em uma dinâmica como a referida anteriormente, antecipar demais os planos de ação e fixar resultados de antemão, já que, assim como a exclusão decorreu de uma multiplicidade de fatos e situações, a inclusão também deverá ser objeto de uma busca na ação.

Se a luta contra a exclusão deve ser abordada por meio de formas de se fazer que habilitem e capacitem as pessoas, as políticas públicas devem buscar incorporar processos e instrumentos de participação, de ativação de papéis pessoais e comunitários e de fortalecimento do capital humano e social.

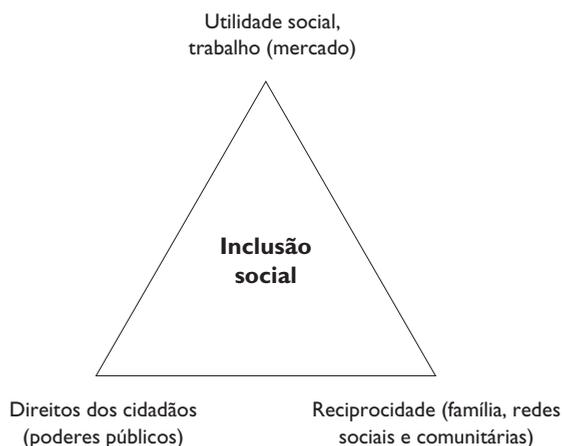
A inclusão não pode ser concebida como uma aventura pessoal em que o combatente vai superando obstáculos até chegar a um ponto predeterminado pelos especialistas. Inclusão e exclusão são termos variáveis que vão sendo construídos e reconstruídos socialmente. Portanto, entendemos a inclusão como um processo de construção coletiva não isento de riscos. Nesse processo, os poderes públicos atuam mais como garantidores do que como gerentes, almejando a autonomia, não a dependência. Deseja-se construir um regime de inclusão, o que significa entender a inclusão como um processo coletivo, em que um grupo de gente informal e formalmente relacionada, tanto no âmbito público como no não público, tenta concretizar um ambiente de coesão social para sua comunidade. Isso requer o acionamento da colaboração, a geração de incentivos e a construção de um consenso. Requer, ainda, a aceitação dos riscos. Para tudo isso, as pessoas e os coletivos deverão ter a oportunidade de participar desde o começo no desenho e na implementação das medidas de inclusão que lhes dizem respeito. Se não lhes restar alternativa (se não puderem sair), deverão poder participar (serem escutados). Todo processo de inclusão é um pro-

jeto pessoal e coletivo, no qual os envolvidos, os profissionais responsáveis pelo acompanhamento, as instituições pertinentes e a comunidade em que tudo isso está inserido participam, assumem riscos e responsabilidades e entendem a questão como um compromisso coletivo em que todos podem ganhar ou todos podem perder.

Nesse sentido, a chave é manter a tensão e a colaboração entre as três esferas básicas de integração social (Figura 2): o âmbito produtivo e, muito especialmente, as transformações no mercado de trabalho; o âmbito institucional, especificamente o grau de alcance dos direitos de cidadania no novo contexto social; e o âmbito da reciprocidade, no que tange às transformações nas estruturas familiares e nas redes sociais e comunitárias.

Em suma, a exclusão social está ligada à falta de integração no mercado de trabalho, às mudanças ou ao déficit de políticas de bem-estar, à fragilidade dos laços sociais e à crise dos vínculos familiares.

Figura 2: Esferas de integração social



5 UMA INCIDÊNCIA ESPECIAL NAS POLÍTICAS VOLTADAS PARA OS NÚCLEOS FAMILIARES

Para os indivíduos, as fontes de socialização e de segurança assim consideradas habitualmente foram e continuam sendo a família, a comunidade ou o ambiente social onde se vive, a escola, o trabalho e os vínculos nele estabelecidos, e a capacidade de proteção social mais ou menos significativa

que cada Estado foi desenvolvendo ao longo do tempo. Já mencionamos os fatores de mudança que, nos últimos tempos, influenciaram cada um desses espaços ou zonas de socialização e de segurança, como as mudanças nas estruturas e nos papéis familiares, a crescente complexidade e heterogeneidade dos entornos sociais ou a vertiginosa e contínua *precarização* do mundo do trabalho. As instituições públicas percebem que sua agenda de intervenção cresce, por isso aumentaram e diversificaram o alcance e o número de instrumentos de suas políticas públicas, mas, mesmo assim, a grande mudança de cenário levantou dúvidas em torno das formas tradicionais, *homogeneizadoras* e segmentadas, de operação dessas políticas.

Nesse conjunto de mudanças, nem tudo é negativo ou contraproducente. É evidente que, em muitos casos, as mudanças foram positivas, no sentido de favorecer espaços com uma maior autonomia e com mais oportunidades para as pessoas, promovendo, dessa forma, notáveis avanços no reconhecimento da diversidade em um contexto de aumento da autonomia e da capacidade de escolha sobre a própria vida. O certo é que abordar esses novos espaços de liberdade e essas novas estruturas de oportunidade de um determinado nível de recursos econômicos e cognitivos, ou de um determinado lugar onde se vive, não é o mesmo que partir de âmbitos e espaços de socialização caracterizados por toda sorte de escassez de recursos, que implicam maior insegurança e vulnerabilidade. Entre os efeitos considerados mais negativos desse conjunto de mudanças encontramos tanto a crescente individualização e a falta de solidariedade entre as pessoas, como os maiores impactos na capacidade de superação dos indivíduos e de coletivos que contam com menos recursos e/ou vivem em entornos particularmente frágeis ou inseguros.

A combinação desse conjunto de mudanças e fatores tornou a colocar em destaque a importância de se atuar simultaneamente em todos os aspectos que possam favorecer trajetórias de vida que melhor aproveitem as novas oportunidades e a autonomia conquistada, e que, ao mesmo tempo, levem em consideração as desigualdades de origem e de possibilidades de um indivíduo frente aos outros. Assim, encontramos políticas que buscam uma maior inclusão trabalhista, favorecendo itinerários de inserção no trabalho diversificados e flexíveis, com reciclagem e processos de formação ao longo da vida, e também estratégias de intervenção e projetos de alcance territorial concreto, que busquem melhorar as condições de vida e os espaços de conexão social. No âmbito familiar, predominam até hoje as políticas que pretendiam,

em alguns casos, ajudar e proteger a reprodução, por exemplo, com transferência de renda em função de filhos, combinadas com assistência para a educação fundamental ou com um conjunto de benefícios (contributivos ou não) relacionados à aposentadoria e aos últimos anos de vida.

Ao longo de muitos anos, o debate ideológico tradicional entre direita e esquerda sobre as questões ligadas à família discorria, resumidamente, em termos de uma direita *familiarista* e uma esquerda mais voltada para a autonomia e a liberdade individual. A direita era partidária de políticas de natureza natalícia, baseadas em modelos familiares tradicionais caracterizados pela reprodução dos esquemas homem *bread winner* e mulher cuidadora-reprodutora, enquanto a esquerda buscava reconhecer a diversidade de modelos familiares e evitava as intervenções centradas nas unidades familiares como tais. Apesar da evidente esquematização dessa descrição, a verdade é que ultimamente todo mundo está ciente da necessidade de políticas e projetos que favoreçam e assistam as unidades familiares (qualquer que seja sua estrutura e composição) em todas as etapas da vida. Na verdade, entende-se que esses espaços de socialização, de vínculos e relacionamentos dificilmente serão substituídos por outros tipos de intervenção, que costumam ter muito mais dificuldade para naturalizar e manter ao longo das diferentes fases da vida as potencialidades e os recursos proporcionados pelos espaços familiares, contanto que os elementos de autonomia pessoal estejam preservados (SAINSBURY, 1999; LEWIS, 1998).

6 CICLO DE VIDA E POLÍTICAS SOCIAIS PARA AS FAMÍLIAS

Em um cenário de crescente individualização (BECK, 2002), em que os espaços e as esferas de socialização são mais frágeis e descontínuos, as políticas tradicionais têm enfrentado maior dificuldade para serem eficazes; no passado, sua especialização e segmentação (em políticas setoriais como saúde, educação, habitação, trabalho, serviços sociais etc.) era compensada pela capacidade de articulação oferecida pelo trabalho, pelo entorno social ou pela família.

Além disso, as trajetórias de vida de cada um se diversificaram bastante. Os acontecimentos que tradicionalmente marcavam a vida separavam nitidamente as fases da infância e da juventude, ligadas à formação, a fase adulta, relacionada ao trabalho (geralmente um mesmo tipo de trabalho ao longo da vida, que frequentemente se resumia a um único emprego a vida inteira), e a fase da velhice, curta e ligada à deterioração física e à morte próxima. Por outro lado, o sexo das pessoas marcava claramente uma divisão

do trabalho dentro e fora do âmbito familiar. Hoje em dia, a diversificação e a combinação de situações predominam sobre as antigas certezas. O trabalho se sobrepõe ao estudo, os papéis familiares vão se misturando (apesar de persistirem nos lares de antigas inércias), a fase da velhice perde seus contornos e se torna muito mais longa etc.

Nos últimos anos, a União Europeia, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a OIT e outros organismos internacionais discutem e desenvolvem estratégias que objetivam colocar as políticas sociais em melhor posição de maneira a ajudar e acompanhar as pessoas em suas trajetórias de vida tão diferentes e nas hipotéticas rupturas ou rupturas que possam ocorrer. Em muitos casos, pressupõe-se que não podemos mais simplificar a complexidade atual da vida, imaginando processos padronizados e homogêneos, tal como costumavam ser assumidos pelas políticas sociais que até hoje imaginamos e implementamos (SARACENO, 2002).

As trajetórias de vida daqueles que têm mais autonomia individual são mais imprevisíveis, tanto no sentido de poder aproveitar melhor as oportunidades que surgem, como também (e do ponto de vista das políticas sociais este é o aspecto mais significativo) em relação à maior assunção de riscos. Os problemas ou conflitos que possam surgir ao longo da vida deparam-se com pessoas menos acompanhadas do que antes, de tal maneira que essas rupturas podem facilmente causar situações de grande vulnerabilidade e, inclusive, acarretar em risco de exclusão. Principalmente quando acrescentamos aos velhos riscos (desemprego, doença, velhice) os novos, ou nem tão novos, riscos decorrentes da precariedade do trabalho, da fragilidade familiar, das dificuldades de se combinar trabalho e cura ou de se estabilizar no mercado de trabalho, ou das incertezas quanto ao final da vida profissional e ao tempo que resta de vida etc.

Nesse contexto, as políticas públicas deveriam assumir algumas características essenciais para ter incidência. Por exemplo, saber distinguir situações crônicas de risco de situações esporádicas decorrentes de conjunturas e transições específicas e concretas na vida. Não é o mesmo tentar ajudar uma família que vive na pobreza há muito tempo, em condições de moradia precárias, em um bairro degradado e com dificuldades para manter um nível de renda constante, que atuar no caso de uma família em que um de seus membros tenha sido vítima de uma doença repentina que causou incapacidade, em consequência da qual passe a precisar de atenção e acompanha-

mento dos parentes mais próximos, com as respectivas implicações sob os afazeres e projetos de vida dessas pessoas. Assim, o atendimento de grupos, pessoas e espaços em situação de pobreza e exclusão permanente deverá ser combinado; ao mesmo tempo, as situações conjunturais de pessoas e coletivos (procura do primeiro trabalho, transições entre empregos, desajustes familiares, deficientes, efeitos da aposentadoria, antecipada ou não etc.) deverão ser enfocadas e monitoradas, distinguindo-se, dessa maneira, vida de risco de riscos de vida (SUBIRATS, 2006).

Tudo indica que será preciso saber reagir de maneira diversificada e personalizada a situações que quase sempre resistem a uma abordagem baseada em lógicas de padronização (que são as mais habituais nas administrações públicas). Desta maneira, convém adaptar os dispositivos de intervenção a título de acompanhamento da vida, em lugar de concentrar esforços na multiplicação e diversificação de benefícios ou de assistência pontual ou contínua.

Uma lógica como essa nos faz repensar as políticas de assistência às famílias de maneira que combinem recursos diversificados (dinheiro, tempo, apoio pessoal etc.), para o qual seria preciso superar as perspectivas conservadoras e a rigidez organizacional geradas pela atual estruturação administrativa (KICKERT, 1997; SARACENO, 2002). Evidente que, ao se trabalhar segundo uma lógica de ciclo de vida e de apoio integral às famílias, será necessário aperfeiçoar a organização das políticas a partir de uma perspectiva intersetorial, para evitar que um dos setores envolvidos (saúde, serviços sociais etc.) acabe coordenando os demais, e para gerar um espaço intersetorial que esteja o mais próximo possível das pessoas e dos coletivos afetados. A esfera local parece ser, nesse sentido, a mais adequada para facilitar o atendimento personalizado e gerar uma melhor eficácia (BRANCO; GOMÀ, 2002; GEDDENS; BENINGTON, 2002). A perspectiva de ciclo de vida implica, ainda, pensar uma lógica temporal mais de acompanhamento do que de intervenção pontual, motivo pelo qual será preciso estabelecer mecanismos que atuem em uma fase determinada e possam ter um caráter cumulativo em fases posteriores da vida, favorecendo a combinação de recursos e de apoio seguindo uma lógica que favoreça a autonomia e a segurança.

Em síntese, é preciso considerar que, junto com os elementos que tradicionalmente preocuparam e continuam preocupando as pessoas, tais como questões de saúde, o risco de não ser capaz de cuidar de si, do desemprego ou da velhice, os novos tempos incorporam novas vulnerabilidades e riscos,

que se somam às dificuldades de combinar processos de cuidado, atendimento e formação direcionados às famílias com os ritmos e as incertezas do mundo do trabalho atual. É preciso considerar também as grandes mudanças nos papéis do homem e da mulher e na função da formação ao longo da vida, bem como o significativo aumento da expectativa de vida.

Em última análise, busca-se modificar a perspectiva das políticas sociais, incorporando uma perspectiva não apenas individual, mas também familiar e comunitária; e ao mesmo tempo, buscam-se lógicas mais de acompanhamento de vida que de intervenção pontual, reorganizando os mecanismos de prestação de serviços de maneira que sejam mais intersetoriais e estejam mais próximos das pessoas. Resumindo, é preciso pensar mais em como abordar os diferentes aspectos e momentos da vida das pessoas, do que nas lógicas setoriais e especializadas que caracterizam as atuais políticas sociais.

Como conclusão, estamos enfrentando não apenas uma crise econômica, mas também profundas mudanças nos processos produtivos e nos espaços sociais e familiares. A individualização e a diversificação de interesses e perspectivas estão aumentando. As políticas públicas precisam ser capazes de responder a esses novos desafios, incorporando, aos processos decisórios, atores, coletivos e pessoas envolvidas. Isso deve ser feito de perto, buscando atender à diversidade e à capacidade de manter a coesão social. Precisamos de políticas mais compartilhadas e mais estratégicas, não para sair conjunturalmente da crise, mas sim para melhorar nossa capacidade de adaptação a uma nova época.

7 INTERROGAÇÕES FINAIS

Com tudo o que vimos, algumas questões ficaram claras e outras permaneceram como uma interrogação. Os processos de inclusão e exclusão são sociais, não podem ser reduzidos a meras fórmulas setoriais, pois envolvem riscos pessoais e coletivos. São processos muito ligados ao território mais próximo. São processos em que o indivíduo, a comunidade e as relações sociais são elementos-chave. São processos definitivamente participativos e abertos. Mas, partindo dessa concepção, provavelmente será necessário aprofundar em questões que ainda representam grandes interrogações. Seremos capazes de expandir nossa compreensão atual do trabalho, indo além do que hoje é considerado emprego de acordo com a lógica de mercado? Poderemos configurar formas de trabalho social e familiar cujo valor seja reconhecido socialmente e que sejam remuneradas como tal? Para evoluir até uma concepção tão rica de inclusão como a aqui traçada, não seria

preciso contar com uma zona segura, como a renda básica universal como direito da cidadania social, garantindo, assim, uma base de sustento para todos? (NOGUERA, 2000; RAVENTOS, 2001). Perguntas sem resposta fácil por enquanto, mas que, em nossa opinião, estão na base de muitas das questões que o presente texto apresenta no intuito, como sempre, de contribuir para o debate social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADELANTADO, J. (Ed.). *Cambios en el estado de bienestar*. Barcelona: Icaria, 2000.
- ATKINSON, T. *Social indicators: the EU and social inclusion*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- BALDWIN, P. *The politics of social solidarity*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- BARNES, M. et.al. *Poverty and social exclusion in Europe*. UK: Edward Elgar, 2002.
- BECK, U. *Individualization*. London: Sage, 2002.
- BLANCO, I; GOMÀ, R. *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel, 2002.
- BODEMER, K.; CORAGGIO, J. L.; ZICCARDI, A. *Las políticas sociales urbanas en el inicio del nuevo siglo: informe final del Programa URBA-AL Red n 5 "Políticas Sociales Urbanas"*. Intendencia de Montevideo: Comisión de las Comunidades Europeas, 1999. (mimeo).
- CORAGGIO, J. L. *Alternativas en la lucha contra la pobreza y la exclusión*, 2003. Disponível em: < www.fronesis.org>.
- EUROSTAT. *Panel de los hogares de la Unión Europea*. Bruselas: Unión Europea, 1994.
- FLEURY, S.; BLANCO, I.; SUBIRATS, J. (Eds.). *Respuestas locales a inseguridades globales: innovación y cambios en Brasil y España*. Barcelona: CIDOB, 2008.
- GALLIE, D.; PAUGAN, S. *Welfare regimes and the experience of unemployment in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- GALLEGO, R.; GOMÀ, R.; SUBIRATS, J. *Políticas sociales y descentralización en España*. Madrid: Tecnos, UPF, 2002.

- GEDDENS, M.; BENINGTON, J. *Local partnerships and social exclusion in the EU*. London: Routledge, 2002.
- GOUL, J.; GENSEN, P. *Changing labour markets, welfare policies and citizenship*. Bristol: The Policy Press, 2002.
- JANOSKY, T. *Citizenship and civil society*. Cambridge: CUP, 1998.
- KARSZ, S. *La exclusión: bordeando sus fronteras*. Barcelona: Gedisa, 2004.
- KICKERT, J. et.al. *Managing complex networks*. London: Sage, 1997.
- KLEINMAN, M. et.al. *European integration and housing policy*. London: Routledge, 1998.
- LEVITAS, R. *The inclusive society ?* London: Macmillan, 1998.
- LEWIS, J. *Gender, social care and welfare state restructuring in Europe*. UK: Ashgate, 1998.
- MINGIONE, E. *Urban poverty and the underclass*. Oxford: Blackwell, 1996.
- NOGUERA, J. *La renta básica garantizada y el estado de bienestar*. [s.l.]: RIS, 2000.
- PERCY SMITH, J. *Policy responses to social exclusion*. London: Open University Press, 2000.
- PIERSON, J. *Tackling social exclusion*. London: Routledge , 2002.
- RAVENTÓS, D. *La renta básica*. Barcelona: Ariel, 2001.
- SAINSBURY, D. *Gender and welfare states regimes*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- SARACENO, C. *Social assistance dynamics in Europe*. Bristol: The Policy Press, 2002.
- SEN, A. Poor, relatively speaking. In: SEN, A. *Resources, values and development*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1983.
- SUBIRATS, J. (Ed.). *Fragilidades vecinas: narraciones de exclusión social urbana*, Barcelona: Icaria, 2006.
- _____. *Pobreza y exclusión social: un análisis de la realidad española y europea*. Barcelona: Fundación La Caixa, 2004b. Disponible em: <http://www.estudis.lacaixa.comunicacions.com/webes/estudis.nsf/wurl/pfes016cos_esp>.
- _____; IGOP. (Eds.). *Un paso más hacia la inclusión social: generación de conocimiento, políticas y prácticas para la inclusión social*. Madrid: Plataforma de ONGs de Acción Social, 2004a.

_____ et al. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 2008.

TEZANOS, J. F. *Tendencias en desigualdad y exclusión social*. Madrid: Sistema, 1999.

ZICCARDI, A. Las ciudades y la cuestión social. In: _____. (Org.). *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía*. Buenos Aires: CLACSO, 2001. p. 85-126.

_____. Pobreza urbana y exclusión social: las políticas sociales de la ciudad de la Esperanza. In: CCCB; IGOP. Barcelona, jornadas sobre políticas sociales y exclusión social urbana. Barcelona: Ene, 2004. (mimeo).

POBREZA, DESEMPREGO E DESIGUALDADE: ANOTAÇÕES IMPORTANTES SOBRE O CENÁRIO RECENTE NO BRASIL METROPOLITANO

Márcio Pochmann

I INTRODUÇÃO

O presente estudo pretende, na seção dois, avaliar a evolução recente dos indicadores de pobreza no Brasil metropolitano, com base em informações colhidas nas Pesquisas Mensais de Emprego (PME) do IBGE¹.

Na seção três, são feitos alguns breves comentários acerca da desigualdade existente no contingente de desempregados das seis regiões metropolitanas, procurando avaliar como a condição de pobreza é afetada pelo desemprego. A fonte principal de dados também será a PME, do IBGE.

Ao final, nas conclusões, além de comentar os principais resultados encontrados, o estudo faz algumas reflexões sobre a importância de que ocorram mudanças estruturais robustas nos mercados de trabalho metropolitanos para que os avanços recentes obtidos na redução da condição de pobreza e também na diminuição da desigualdade de renda possam ser consolidados e ampliados. Para isso, seria preciso que a política macroeconômica adotada promovesse maior dinamismo na geração de postos de trabalho formais, tornando a redução da pobreza e da desigualdade menos dependente das políticas de transferência de renda adotadas pelo Governo Federal. O que está por trás desses comentários conclusivos é que as polí-

¹ A Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE reúne informações das seis principais regiões metropolitanas do país (Rio de Janeiro, São Paulo, Salvador, Recife, Belo Horizonte e Porto Alegre).

ticas de transferência de renda são não apenas desejáveis e necessárias, mas também importantes em seu impacto sobre a condição de pobreza em todas as regiões brasileiras, porém, não se bastam, sendo também relevante que a economia brasileira tenha um crescimento mais robusto e duradouro, apoiada em seu mercado interno, e com ampliação do número de postos de trabalho nos setores mais dinâmicos e organizados da atividade econômica e do mercado de trabalho.

Os ganhos de produtividade social, assim obtidos, trariam maiores possibilidades de ampliar a participação dos salários na renda, de reduzir as diferenças salariais e de eliminar ainda mais rapidamente a pobreza, desde que esse cenário de ganhos expressivos de produtividade fosse marcado por mudanças importantes nos marcos regulatórios dos mercados de trabalho, destacando-se, nesse sentido, a contínua ampliação dos valores reais do salário-mínimo e a diminuição, negociada entre governo, empresários e trabalhadores, da jornada de trabalho sem redução dos salários.

2 EVIDÊNCIAS E EXPLICAÇÕES PARA A REDUÇÃO DA POBREZA EM MEIO À CRISE ECONÔMICA

A primeira parte deste estudo pretende destacar aspectos específicos relacionados à recente evolução da condição de pobreza metropolitana no Brasil, especialmente no momento em que a crise econômica internacional contamina desfavoravelmente a trajetória de expansão socioeconômica nacional.

A análise sobre a pobreza frente ao agravamento atual do quadro econômico brasileiro encontra-se dividida em quatro itens, sendo o primeiro constituído de breve descrição do recente ciclo positivo de crescimento econômico combinado com melhorias sociais.

No segundo item, apresenta-se a trajetória recente da pobreza no Brasil, com o foco nos meses cujos sinais da crise internacional passaram a se tornar mais concretos. O terceiro item recupera sinteticamente os quatro principais períodos de forte desaceleração econômica ao longo das duas últimas décadas na economia brasileira, com o objetivo de considerar suas relações com o comportamento da pobreza em cada um desses momentos.

Por fim, no quarto item são destacados os principais elementos que possivelmente contribuem para que a pobreza persiga, pelo menos até o momento, trajetória distinta da verificada em outras circunstâncias de crise econômica.

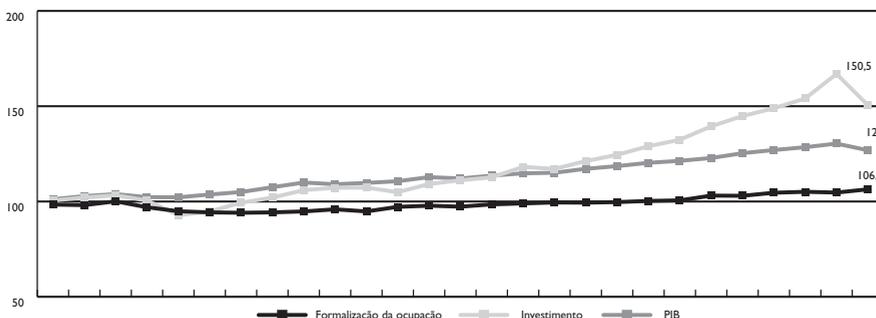
2.1 INFLEXÃO NO CICLO DE EXPANSÃO ECONÔMICA COM AVANÇO SOCIAL

Desde a deflagração da crise da dívida externa (1981-1983), o Brasil não tinha registrado um período mais longo de expansão dos investimentos como o verificado nos últimos cinco anos (ver gráfico 1). No último trimestre de 2008, contudo, a evolução dos investimentos sofreu uma importante inflexão como decorrência do impacto da crise internacional sobre o setor produtivo nacional, especialmente sobre as atividades industriais.

O resultado final terminou sendo a queda no comportamento do Produto Interno Bruto (PIB), colocando em xeque a trajetória positiva de expansão dos investimentos e da produção interna, com consequente melhora dos indicadores sociais. O recente avanço do grau de formalização das ocupações é uma demonstração das modificações positivas ocorridas no mercado de trabalho brasileiro recente, como decorrência da retomada dos investimentos e do crescimento econômico ocorridos nos últimos cinco anos².

2 É oportuno destacar que, desde os anos 1980, o mercado de trabalho brasileiro foi acometido por uma redução expressiva do grau de formalização das ocupações, ou seja, pela queda do emprego assalariado com carteira de trabalho assinada, o que garante ao trabalhador o usufruto dos direitos sociais e o recebimento de todas as verbas relacionadas à legislação trabalhista (férias remuneradas, décimo terceiro salário, depósito do fundo de garantia etc.). A queda da formalização deu-se com o aumento da participação relativa das ocupações por conta-própria e também do assalariamento à amojem da lei, ou seja, sem carteira de trabalho assinada. Por diversos motivos, essa foi a trajetória do mercado de trabalho brasileiro nos anos de 1980 e – mais acentuadamente – nos anos 1990, e ainda também nos três primeiros anos do novo século. A partir de 2004, porém, houve uma reversão daquela trajetória de desestruturação do mercado de trabalho, com aumento, novamente, da participação relativa do assalariamento com carteira na estrutura das ocupações brasileira. Esse fenômeno alvissareiro pode ser explicado por vários motivos, que fogem aos objetivos deste estudo, mas que podemos aqui citar rapidamente: maior crescimento econômico, maior crescimento especialmente de regiões do país caracterizadas por renda abaixo da renda média nacional, e que tinham grau de informatização também relativamente menor que a média nacional. Nessas regiões, os recentes ganhos reais no valor do salário-mínimo, bem como o robustecimento da presença dos mecanismos de transferência de renda do Governo Federal, contribuíram positivamente para fortalecer a demanda agregada regional, estimulando a formalização dos contratos de trabalho por parte dos empresários de pequenos e médios negócios. Destaca-se também o crescimento do emprego industrial (normalmente mais afeitos às regras legais de contratação da mão de obra do que outros segmentos produtivos, como os do setor terciário) nas regiões ditas periféricas do país e, por fim, mas não menos importante, o fortalecimento dos mecanismos legais e institucionais de fiscalização da legalidade das contratações e das condições de trabalho, a cargo de órgãos como o Ministério Público do Trabalho (MPT) e o próprio Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), entre outros.

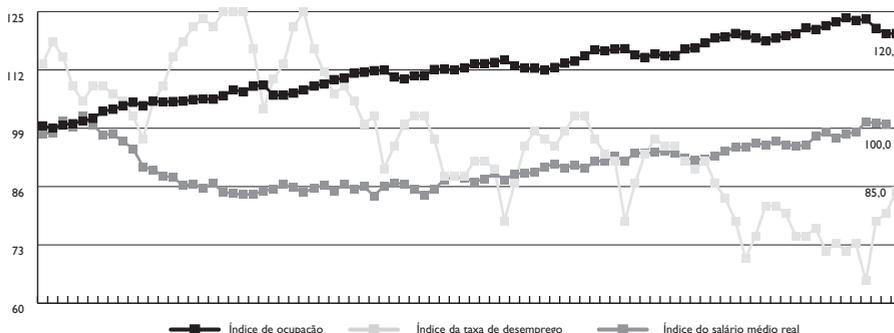
Gráfico 1: Brasil. Índice de evolução do PIB, dos investimentos e da formalização das ocupações – (seis regiões metropolitanas) desde 2002



Fonte: IBGE – PME e Contas Nacionais (elaboração Ipea)

Os indicadores de ocupação total e desemprego, porém, começaram a apresentar piora a partir do segundo semestre de 2008, quando se fizeram sentir no Brasil os efeitos da crise deflagrada no mercado financeiro norte-americano. Somente o comportamento do salário médio real manteve-se relativamente imune àqueles efeitos deletérios, permanecendo relativamente estáveis até março, e percebendo até mesmo uma modesta elevação (ver gráfico 2).

Gráfico 2: Brasil metropolitano. Índice de evolução da ocupação, da taxa de desemprego e do salário médio real desde 2002



Fonte: IBGE – PME e Contas Nacionais (elaboração Ipea)

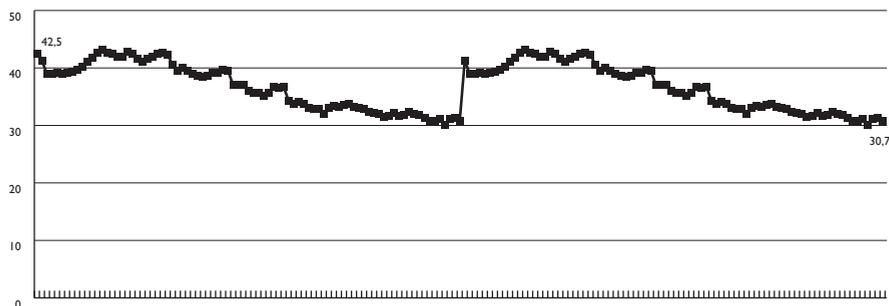
A inflexão na dinâmica econômica nacional trouxe impactos generalizados ao país, ainda que não homogêneos por regiões, setores e perfil populacional.

Em relação ao comportamento da pobreza, a ser destacado nesta parte do estudo, percebe-se um impacto bastante distinto da atual crise econômica no Brasil em comparação a outras crises também enfrentadas pela economia brasileira.

2.2 POBREZA RECENTE NO BRASIL METROPOLITANO

Em conformidade com a nova série metodológica do IBGE para a Pesquisa Mensal de Emprego iniciada no ano de 2002, o conjunto das seis principais regiões metropolitanas do Brasil apresenta tendência de queda da taxa de pobreza desde abril de 2004 (ver gráfico 3). Entre março de 2002 e abril de 2004, a quantidade de pobres metropolitanos havia crescido em 2,1 milhões de pessoas, enquanto no período de abril de 2004 a março de 2009, a quantidade de pobres foi reduzida em quase 4,8 milhões de pessoas.

Gráfico 3: Brasil metropolitano. Evolução da taxa de pobreza no total da população desde março de 2002 (em %)



Fonte: IBGE – PME (elaboração Ipea)

Em decorrência disso, a taxa de pobreza, que era 42,5% do total da população das seis regiões metropolitanas no mês de março de 2002, passou para 42,7% em abril de 2004, com aumento de meio ponto percentual. Para o mês de março de 2009, a taxa de pobreza, no Brasil metropolitano, havia caído para 30,7% do total da população das seis principais regiões metropolitanas do país, o que significa dizer que, entre abril

de 2004 e março de 2009, a quantidade de pobres no país caiu em mais de um quarto (a queda foi – para ser exato – de 28,1% entre abril de 2004 e março de 2009).

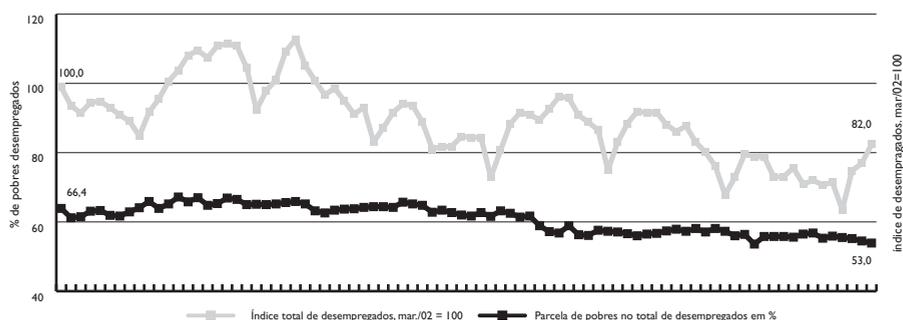
O fato muito importante a ser destacado é que, apesar dos efeitos da crise internacional sobre a atividade econômica interna do Brasil, situação que se torna clara pelo menos a partir do mês de outubro de 2008, observa-se que não houve, até o mês de março de 2009, interrupção no movimento de queda da taxa de pobreza nas seis principais regiões metropolitanas do país. A taxa de pobreza de 30,7%, de março de 2009, foi 1,7 pontos percentuais menores que a de março de 2008, que acusou também redução de 670 mil pessoas da condição de pobreza (queda de 4,5% no número de pobres).

Ademais da manutenção da tendência de queda na taxa de pobreza, constata-se, também, que, no mês de março de 2009, menos de 54% do total dos desempregados das seis principais regiões metropolitanas do país podiam ser classificados como pobres, enquanto, em março de 2002, mais de 66% dos desempregados encontravam-se nesta condição. A queda de 18,8% na taxa de pobreza entre os desempregados pode indicar que a piora no mercado de trabalho a partir de outubro de 2008 não atingiu ainda os segmentos de menor rendimento. Provavelmente porque a retração da atividade econômica tenha atingido, inicialmente – como é sempre muito habitual em situações de recessão –, as atividades industriais, entre as quais normalmente não estão incluídas as pessoas que no Brasil possam ser classificadas como pobres. Normalmente, os períodos de longa recessão acabam rebatendo – depois de atingir as atividades industriais – nas atividades dos demais setores de atividade (serviços, agricultura e comércio); entretanto, parece que os sinais de crise já se dissiparam na economia brasileira, por vários motivos, entre os quais poderíamos destacar o sucesso das medidas anticíclicas adotadas pelas autoridades econômicas e a manutenção dos diversos programas de garantia de renda para as populações mais carentes. Além disso, em uma perspectiva mais ampla, podemos também louvar a estratégia – que vinha sendo adotada desde 2003 – de ampliar laços comerciais com diversas regiões do mundo, permitido diversificar os destinos das exportações brasileiras, o que também favoreceu a recuperação da economia brasileira enquanto a maior parte do mundo está ainda envolta em crise econômica e recessão.

Dessa forma, a desaceleração econômica ocorrida a partir do segundo semestre de 2008 não se alongou demais e, portanto, foi possível evitar que aumentasse o número de pobres nesse período.

O êxito das políticas de enfrentamento da crise internacional pode ser medido e destacado pelo fato de que, ao contrário do que ocorreu em todos os demais momentos de recessão e crise econômica interna da economia brasileira, o número de pobres chegou até mesmo a diminuir nos últimos meses, mantendo a robusta trajetória declinante da pobreza que tem ocorrido desde, pelo menos, o início da segunda metade da atual década (ver gráfico 4).

Gráfico 4: Brasil metropolitano. Evolução do índice de desempregados (março de 2002 = 100) e da parcela de trabalhadores pobres no total dos desempregados (em %) desde 2002



Fonte: IBGE (elaboração própria)

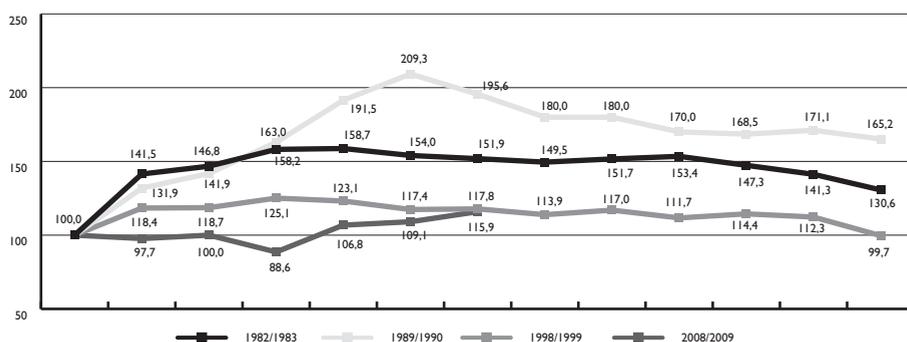
2.3 PERÍODOS DE DESACELERAÇÃO ECONÔMICA E COMPORTAMENTO DA POBREZA DO BRASIL METROPOLITANO

Nas últimas três décadas, a economia brasileira registrou quatro importantes movimentos de inflexão desaceleradora do nível de produção, com importantes impactos sobre consumo, investimento, emprego e renda. No início das décadas de 1980 e 1990, o Brasil conviveu com a recessão. Entre 1981 e 1983, houve a crise da dívida externa, durante os anos 1990 e 1992, a queda da produção se deu por conta da adoção de políticas ortodoxas de combate à inflação e da abertura comercial que foi implementada no governo Collor, o que desestruturou as atividades industriais e teve efeitos também muito deletérios sobre o mercado de trabalho como um todo. Nos períodos de 1998/1999 e de 2008/2009, o Brasil registrou importante desaceleração econômica, ambas relacionadas às crises internacionais de origem financeira.

Para realizar a análise comparativa dos efeitos das recessões sobre a situação da pobreza, quatro períodos de tempo foram selecionados por

registrarem importantes desacelerações econômicas. Entre 1982 e 1983, o PIB caiu 2,9%; entre 1989 e 1990, foi reduzido em 4,2%. Nos anos de 1998 e 1999, cresceu somente 0,2%. Para os anos de 2008 e 2009, não há ainda informação sobre o comportamento do PIB, embora tenha registrado queda de 3,6% no último trimestre de 2008 (as expectativas mais comuns, no mercado financeiro e entre a maior parte dos empresários, são de que o crescimento do PIB, no ano de 2009, seja zero).

Gráfico 5: Brasil metropolitano. Índice de evolução da taxa de desemprego em períodos de desaceleração econômica selecionados

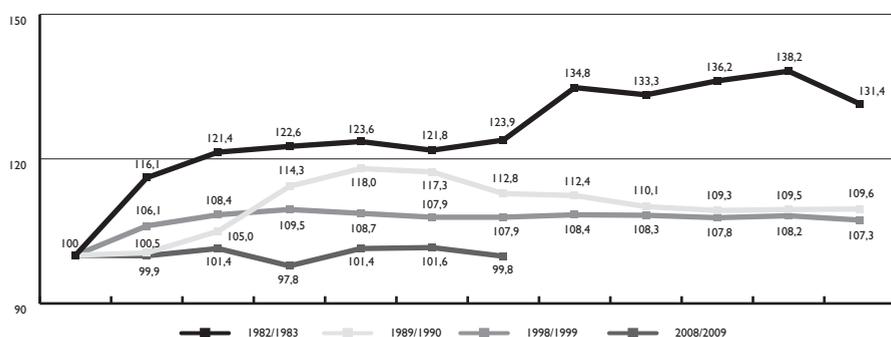


Fonte: IBGE – PME (elaboração Ipea)

De acordo com a taxa de desemprego aberto nas seis principais regiões metropolitanas do país, nos 12 meses seguintes à manifestação da crise, para cada um dos períodos de forte desaceleração econômica, notam-se os efeitos sobre o aumento da população sem trabalho. Para os anos de 1982/1983, por exemplo, constata-se que a taxa de desemprego cresceu mais de 50%, enquanto, para os anos de 1989 e 1990, a taxa de desemprego foi multiplicada por mais do que o dobro, revelando o forte impacto que teve a abertura comercial de então sobre as atividades econômicas brasileiras.

Entre os anos de 1998 e 1999, a desaceleração econômica resultou na ampliação do desemprego, embora abaixo dos períodos anteriores de recessão. Na desaceleração atual, a taxa de desemprego também tem aumentado sem ainda seguir na mesma intensidade verificada nos outros períodos considerados.

Gráfico 6: Brasil metropolitano. Índice de evolução da taxa de pobreza em períodos de desaceleração econômica selecionados



Fonte: IBGE – PME (elaboração Ipea)

Quando se considera a evolução da taxa de pobreza nas seis principais regiões metropolitanas do país, nos 12 meses que se sucederam a cada um dos períodos considerados de alta desaceleração econômica, pode-se observar o impacto que a retração da produção nacional teve sobre a pobreza. Deve-se destacar, porém, que esse impacto foi diferente nas diferentes épocas.

Nos anos de 1982 e 1983, observa-se que a taxa de pobreza cresceu rápida e imediatamente. No segundo período aqui considerado (1989/1990), a taxa de pobreza se elevou mais lentamente, sem atingir o mesmo patamar da recessão do início da década de 1980.

Para o terceiro período (1998/1999), a desaceleração econômica também implicou elevação importante na taxa de pobreza do Brasil metropolitano.

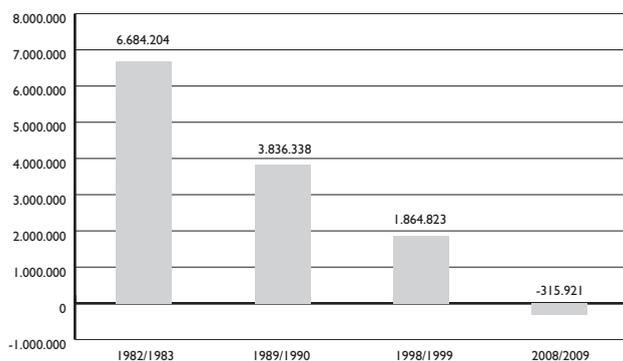
No biênio 1998/1999, a economia brasileira estava sob forte vulnerabilidade externa e a crise internacional de então afetou de forma devastadora a economia brasileira.

O que também salta aos olhos é que, no momento mais recente, ou seja, no quarto período de tempo selecionado (2008/2009) de desaceleração econômica, não se observou aumento na taxa de pobreza, nem mesmo transcorridos seis meses³ após a manifestação dos primeiros sinais da crise financeira internacional, deflagrada pelo desmoronamento do sistema de financiamento imobiliário americano sob o mecanismo do *subprime*, ou seja, entre as quatro situações de recessão observadas, somente na mais

3 Os dados mais recentes aqui apresentados referem-se a março de 2009.

recente é que a pobreza não aumentou. Pelo contrário, chegou mesmo a reduzir-se, apesar do vigor da crise que se abateu sobre a atividade econômica (ver gráfico 7).

Gráfico 7: Brasil metropolitano. Evolução do número de pobres nos períodos de desaceleração econômica selecionados



Fonte: IBGE – PME (elaboração Ipea)

Nos primeiros seis meses de manifestação da crise internacional no Brasil (outubro de 2008 – março de 2009) registra-se a diminuição de quase 316 mil no número de pessoas em condição de pobreza no Brasil metropolitano. No período anterior de desaceleração econômica (1998/1999), a quantidade de pobres havia aumentado em quase 1,9 milhões de pessoas (ver gráfico 7).

Nos demais períodos recessivos, a pobreza aumentou mais. Entre 1982/1983, a quantidade de pobres cresceu quase 7,7 milhões de pessoas nas seis regiões metropolitanas, enquanto, em 1989/1990 o número de pobres cresceu em mais de 3,8 milhões de brasileiros (ver gráfico 7).

2.4 BASE DA PIRÂMIDE SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

Tendo em vista o comportamento distinto da taxa de pobreza recente no Brasil metropolitano em relação aos outros três períodos anteriores selecionados de desaceleração econômica, cabe questionar algumas das principais razões explicativas. Embora se possa considerar que a crise atual ainda não tenha se manifestado plenamente, podendo ainda ocorrer mais tardiamente, observa-se que o país conta com uma rede de atenção pública voltada,

sobretudo, à base da pirâmide social, outrora pouco ou quase nada desenvolvida. E é justamente a existência dessa rede de atenção, que se constitui, entre outros elementos, de um programa de transferência de renda para as famílias (Bolsa Família)⁴, que distingue o momento atual dos anteriores, em termos de expansão da pobreza frente a reversões da atividade econômica. É importante destacar que o Programa Bolsa Família registrou, nos anos mais recentes, uma ampliação nos universos de famílias beneficiadas e também uma majoração real dos rendimentos transferidos, tornando esses valores progressivamente maiores em relação, inclusive, à renda *per capita* da economia brasileira, conforme mostram os dados do gráfico 8.

E isso é particularmente merecedor de destaque quando se lembra de que, nos últimos anos, conforme mostram os dados do quadro 1, a renda *per capita* voltou a crescer com padrões semelhantes ao que ocorria nos anos de maior desenvolvimento no Brasil, no século passado. A recente recuperação dos indicadores de renda *per capita* na economia brasileira contrasta fortemente com o que ocorria nos anos 1980 e 1990 (ver quadro 1). Tal situação – de ampliação da renda *per capita* – também distingue o momento atual dos momentos imediatamente anteriores, ajudando a explicar os resultados mais alvissareiros em termos de redução da pobreza, mesmo diante da recessão ocorrida a partir do segundo semestre de 2008. Tal peculiaridade do momento atual se explicita ainda mais quando se percebe que os benefícios do principal programa de transferência de renda crescem acima dos ganhos de renda *per capita* por si sós, que se apresentam ineditamente crescentes a partir do período que se inicia em 2003.

4 A bem da verdade, em 1998/1999, já havia programas semelhantes ao atual Bolsa Família, porém seu nível de abrangência, bem como os valores reais dos rendimentos transferidos, eram inferiores aos verificados atualmente.

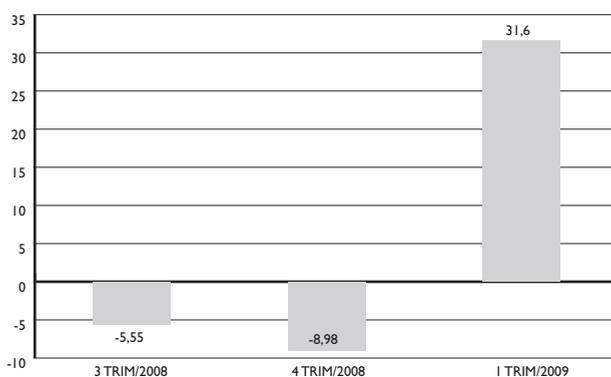
Quadro I. Evolução do PIB real *per capita* nas últimas décadas e nos anos recentes

Valores equivalentes a R\$ de dezembro de 2008

Ano	Valor	Variação média anual real por período	
1940	2,35	1940-1950	3,48
1950	3,31	1950-1960	4,23
1960	5,01	1960-1970	3,18
1970	6,85	1970-1980	6,04
1980	12,31	1980-1990	-0,56
1990	11,64	1990-1995	1,32
1995	12,43	1995-2000	0,49
2000	12,74	2000-2002	0,50
2002	12,87	2003-2008	3,49
2003	12,84		
2006	14,03		
2008	15,24		

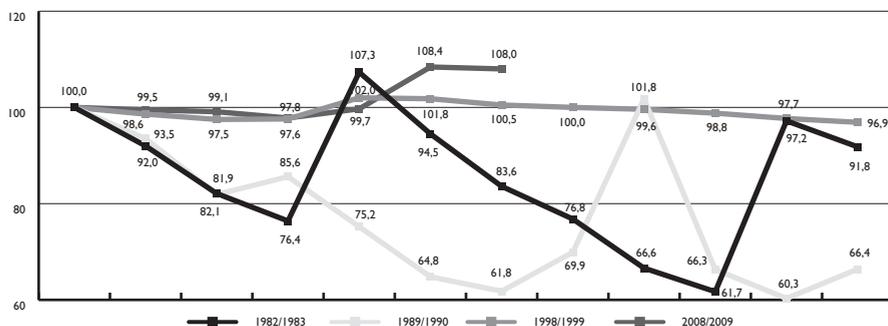
Fonte: IpeaDATA; IBGE
Elaboração: Ipea.

Gráfico 8: Brasil. Evolução trimestral do valor médio do benefício do Programa Bolsa Família em relação à renda *per capita* em períodos selecionados (em %)



Fonte: IBGE – PME (elaboração Ipea)

Gráfico 9: Brasil. Índice de evolução do poder de compra do salário-mínimo em períodos de desaceleração econômica selecionados

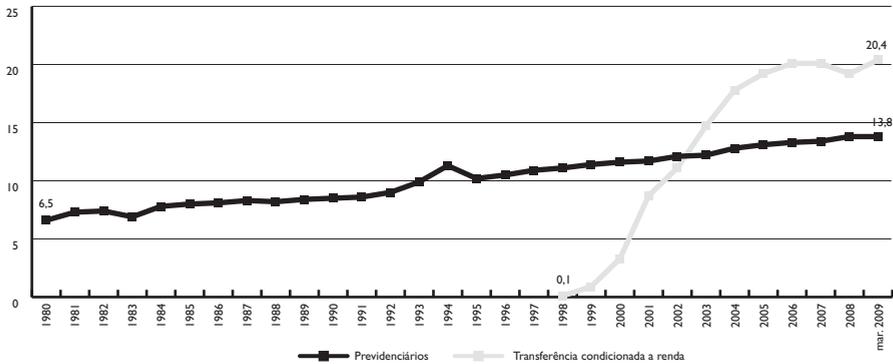


Fonte: IBGE – DIEESE
Elaboração: Ipea.

Também se deve destacar o papel do valor real do salário-mínimo em relação à base da pirâmide social, especialmente quanto a trabalhadores ocupados e inativos associados às políticas de garantia de renda (seus valores encontram-se indexados ao valor do salário-mínimo). Essa situação peculiar do salário-mínimo, no momento atual, também tem contribuído para que a pobreza não tenha se elevado, mesmo diante da conjuntura recessiva provocada pelo impacto da crise internacional sobre a economia brasileira a partir do segundo semestre de 2008.

Durante os quatro períodos de desaceleração econômica considerados, nota-se que somente no período atual o valor real do salário-mínimo conseguiu guardar seu valor real superior (8%). Entre os anos de 1998/1999, o salário-mínimo perdeu 3,1% do seu poder aquisitivo. Na recessão de 1989/1990, o valor real do salário-mínimo caiu 33,6%, enquanto, entre 1982/1983, a perda no poder de compra do mínimo foi de 8,2% (ver gráfico 9).

Gráfico 10: Brasil. Percentual da população total que recebe benefícios monetários condicionados pela previdência e assistência social



Fonte: IBGE, MPS e MDS
Elaboração: Ipea.

Ademais da importância do valor do salário-mínimo para os trabalhadores ativos no interior do mercado de trabalho, convém destacar a sua relação para os benefícios da previdência e assistência social. Como os benefícios monetários encontram-se indexados ao valor do mínimo nacional, parcela importante e crescente da população inativa também termina sendo beneficiada pelo poder aquisitivo garantido nos períodos de forte desaceleração econômica, razão pela qual a pobreza não se aprofundou entre os inativos (ver gráfico 10).

A base da pirâmide social brasileira conta atualmente com uma rede de garantia de poder de compra originária dos programas de transferências condicionadas de renda. O Programa Bolsa Família destaca-se pelo universo de beneficiados em todo o país. Somadas as parcelas com benefícios previdenciários e assistenciais, o Brasil conta atualmente com 34,1% da população, sobretudo a de menor rendimento, protegida com algum mecanismo de garantia de renda, o que constitui algo inédito em relação aos outros períodos de forte desaceleração econômica no país.

3 DESIGUALDADE NO DESEMPREGO DO BRASIL METROPOLITANO CONTEMPORÂNEO

Nesta seção do estudo, a desigualdade relacionada ao contingente de desempregados será avaliada em dois breves itens, ambos relacionados.

No primeiro item, o contingente de desempregados será avaliado segundo a condição de pobreza desse grupo específico. No segundo item, o contingente de desempregados será avaliado segundo os extratos do perfil de distribuição de renda na economia brasileira.

A interpretação do fenômeno do desemprego está respaldada pela avaliação segundo a qual o mercado de trabalho se constitui dependente do funcionamento mais geral da economia nacional, o que torna sem razão, na maior parte das vezes, a responsabilização da oferta de mão de obra pelo desemprego.

Por manter estreita relação com a dinâmica da produção e a organização do emprego (padrão tecnológico e relação de trabalho), a existência de excedentes de mão de obra termina sendo fruto direto tanto do ritmo de expansão da economia quanto do grau de distribuição de renda capaz de levar à inatividade remunerada parcela da população com menor produtividade (crianças, doentes, idosos entre outros segmentos identificados pelas políticas públicas como portadores de menor capacidade laboral).

Assim, o compromisso político em torno do objetivo do pleno emprego, aliado aos esforços de melhor repartição da renda nacional, especialmente para os segmentos populacionais mais vulneráveis, constituem as principais referências de enfrentamento da condição de pobreza. Ela existe – em maior ou menor dimensão –, quando a capacidade de gerar emprego pela economia mostra-se insuficiente para absorver a todos os trabalhadores, assim como as políticas de proteção social e trabalhista não se mostram efetivas e eficazes para todos.

Além da relação entre desemprego e pobreza, pode-se encontrar no funcionamento do mercado de trabalho a presença de elementos que reproduzem a desigualdade no interior da oferta de mão de obra. Em função disso, pretende-se analisar brevemente, a seguir, a condição de pobreza e da desigualdade a partir do comportamento do desemprego da força de trabalho nas seis principais regiões metropolitanas do país (Porto Alegre, São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Salvador e Recife) desde 2002, quando o IBGE introduziu nova metodologia na Pesquisa Mensal de Emprego (PME).

Por pobreza, define-se todo aquele indivíduo cuja renda *per capita* familiar não supera meio salário-mínimo mensal.

3.1 DESEMPREGO E POBREZA

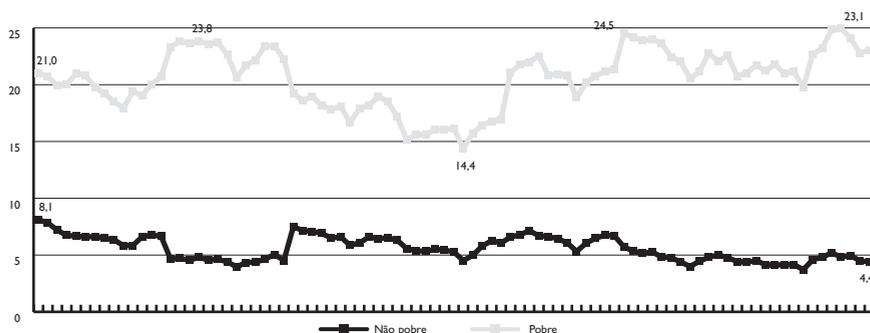
A repartição do contingente de desempregados no conjunto das seis principais regiões metropolitanas do Brasil em dois grupos (pobres e não

pobres) permite identificar uma enorme diferença que separa aqueles que somente possuem a sua força de trabalho para viver. No mês de julho de 2009, por exemplo, a taxa de desemprego entre os pobres foi de 23,1%, ou seja, 5,2 vezes maior do que a taxa de desemprego para quem não se encontrava na situação de pobreza. Para os trabalhadores não pobres do conjunto das regiões metropolitanas, a taxa de desemprego era de 4,4%.

Entre julho de 2002 e julho de 2009, a taxa de desemprego para trabalhadores pobres subiu 10% (de 21,0% para 23,1%), enquanto, para os não pobres, a taxa de desemprego caiu 34,3% (de 6,7% para 4,4%). Com isso, a desigualdade que separa o desemprego entre trabalhadores pobres e não pobres aumentou 70%, pois era de 3,1 vezes em julho de 2002 e passou para 5,2 vezes em julho de 2009 (ver gráfico 11).

A partir da contaminação da crise internacional no Brasil, em outubro de 2008, percebe-se que o aumento do desemprego ocorreu mais agressivamente para os trabalhadores não pobres. Isso porque a taxa de desemprego para não pobres aumentou 7,3%, passando de 4,1% para 4,4% entre setembro de 2008 e julho de 2009, enquanto, para os trabalhadores pobres, a taxa de desemprego aumentou 6% (de 21,8% para 23,1%). Nesse sentido, a desigualdade entre as duas taxas de desemprego decresceu levemente, pois passou de 5,3 vezes, em setembro de 2008, para 5,2 vezes, em julho de 2009.

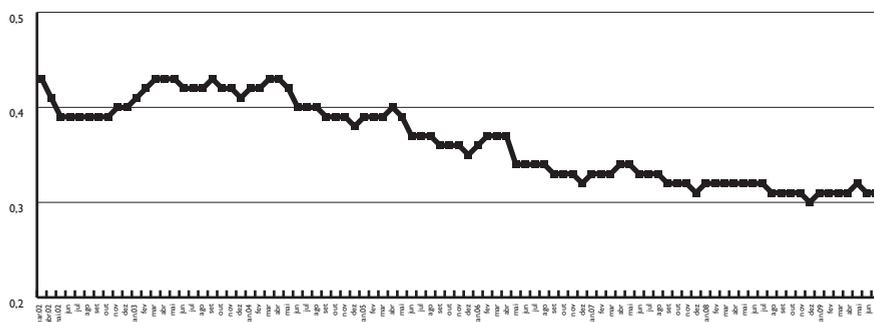
Gráfico 11: Brasil metropolitano. Evolução da taxa de desemprego segundo a condição de pobre ou não pobre (em %)



Fonte: IBGE, Pesquisa Mensal de Emprego
Elaboração: Ipea.

Em grande parte, registra-se que o crescimento da taxa de desemprego entre os pobres e o decréscimo para a força de trabalho não pobre estão diretamente associados à queda absoluta e relativa da pobreza no Brasil. Entre março de 2002 e julho de 2009, a taxa de pobreza nas seis principais regiões metropolitanas do país caiu 28%. Com isso, a quantidade de pobres no Brasil metropolitano foi reduzida de 4,3 milhões de pessoas (-23,2%), passando de 18,5 milhões, em março de 2002, para 14,2 milhões, em julho de 2009.

Gráfico 12: Brasil metropolitano. Evolução da taxa de pobreza (em % da população total)



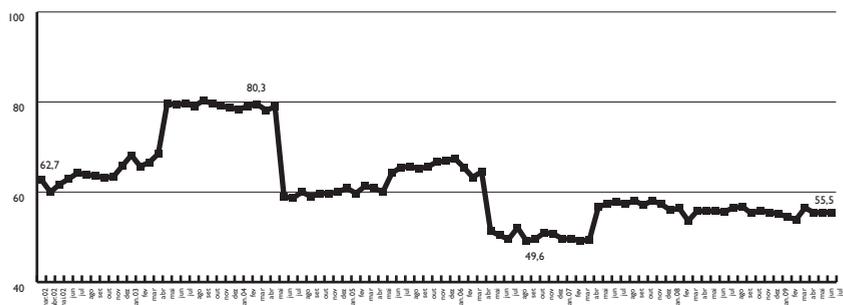
Fonte: IBGE, Pesquisa Mensal de Emprego
Elaboração: Ipea.

Do universo de pessoas que saíram da condição de pobreza, 3,1 milhões faziam parte da população economicamente ativa (PEA), ou seja, 72,1% do total da redução dos pobres. Somente 1,2 milhões dos que saíram da condição de pobreza (27,9%) eram inativos (crianças, estudantes, idosos, donas de casa, entre outros). Quando se compara à evolução da PEA, observa-se que aquela constituída por indivíduos pobres foi reduzida em 40,8% (3 milhões), de 7,5 milhões (março de 2002) para 4,5 milhões em julho de 2009, enquanto a PEA formada por trabalhadores não pobres aumentou 61,2% (7,1 milhões), saindo de 11,6 milhões (março de 2002) para 18,7 milhões (julho de 2009).

Nesse mesmo período, o número de desempregados considerados na condição de pobreza decresceu de 554 mil indivíduos (-35%), pois se reduziu de 1,583 mil (março de 2002) para 1,029 mil (julho de 2009). No caso

do desemprego entre trabalhadores não pobres, a queda foi de 118,6 mil pessoas (-12,6%), passando de 942,7 mil (março de 2002) para 824,1 mil (julho de 2009).

Gráfico 13: Brasil metropolitano. Evolução da participação dos desempregados pobres no total dos desempregados (em %)



Fonte: IBGE, Pesquisa Mensal de Emprego
Elaboração: Ipea.

Em síntese, nota-se que, entre os pobres, o número de desempregados caiu 35% e a força de trabalho diminuiu de 40,8%, enquanto, entre os não pobres, a quantidade de desempregados foi reduzida de 12,5% e a PEA aumentou de 61,2% entre março de 2002 e julho de 2009. A consequência da queda na quantidade de desempregados pobres em menor ritmo que a redução da PEA dos pobres foi a elevação da taxa de desemprego entre os pobres.

Para os trabalhadores não pobres, a diminuição menor no total de desempregados foi mais do que compensada pela elevação significativa da PEA, justificando a forte redução na taxa de desemprego. Outra consequência foi a redução na composição do desemprego entre pobres e não pobres, que era de quase 63% em março de 2002 e, em julho de 2009, foi de 55,5%.

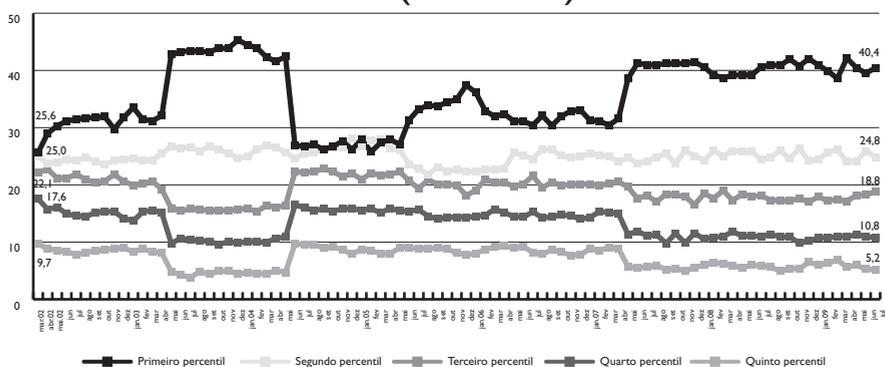
3.2 DESEMPREGO E DISTRIBUIÇÃO PESSOAL DA RENDA

Na evolução do desemprego segundo a repartição pessoal da renda desde março de 2002 no conjunto das seis principais regiões metropolitanas, que se fundamenta naquela oriunda do trabalho, pode-se acompanhar a desigualdade no desemprego. Em julho de 2009, os 20% mais pobres (primeiro quintil) respondiam por 40,4% do desemprego total, enquanto os 20%

mais ricos (quinto quintil) representavam 5,2% do desemprego. Em março de 2002, porém, os 20% mais pobres representavam 25,6% do desemprego total e os 20% mais ricos reuniam 9,7% dos desempregados do Brasil metropolitano (ver gráfico 14).

No mesmo período de tempo, os 40% mais pobres passaram de 50,6% para 65,2% do desemprego total. A queda relativa diferenciada na composição total do desemprego encontra-se relacionada à evolução absoluta e relativa diferenciada do mercado de trabalho segundo distintos níveis de renda, de tal forma que o contingente de desempregados tem concentrado, progressivamente, parcela cada vez maior das pessoas localizadas nos extratos menos favorecidos da pirâmide distributiva brasileira.

Gráfico 14: Brasil metropolitano. Evolução da composição dos desempregados segundo os cinco quintis da distribuição percentual de renda (total = 100%)



Fonte: IBGE, Pesquisa Mensal de Emprego
Elaboração: Ipea.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Capitalismo e desigualdade estão intimamente ligados. O simples fato de, sob o capitalismo, a existência do desemprego ser sempre uma possibilidade revela, já de partida, um importante fator de desigualdade. Ainda mais em países subdesenvolvidos, onde não existem sistemas bem organizados e amplos de seguro-desemprego que permitam a obtenção de uma renda por parte dos que procuram um emprego, mas não o encontram no mercado de trabalho.

Aos principais autores de teoria ou história econômica, saltou aos olhos, desde os primórdios do capitalismo, a existência do desemprego como parte

integrante desse modo de produção e organização social, ao contrário do que ocorria, por exemplo, em modos de produção pretéritos (como no feudalismo, por exemplo, ou em sociedades escravistas).

A partir da crise de 1929, as sociedades – notadamente as democráticas, mas não somente elas – passaram a desenvolver sistemas de proteção social para enfrentar os problemas advindos do desemprego e/ou da pobreza que caracterizaram, historicamente, o capitalismo. Desde, pelo menos, meados do século XIX, com, por exemplo, as Leis dos Pobres, já existia uma preocupação com as questões sociais associadas ao desenvolvimento das forças capitalistas, mas foi somente em meados do século XX que os mecanismos mais abrangentes de enfrentamento da desigualdade e da pobreza, em particular, tomaram uma dimensão mais abrangente, organizada e institucional, especialmente nas sociedades capitalistas desenvolvidas. Embora tenha havido experiências desde o período entre guerras, foi depois da Segunda Guerra Mundial que os sistemas nacionais de estados de bem-estar social (*welfare state*) tornaram-se parte integrante da maioria dos países capitalistas desenvolvidos. Em poucas palavras, a abrangência do sistema de *welfare state* e o conteúdo do contrato social construído nos Anos Dourados (pós-segunda guerra) podem ser resumidos em: i) direito ao trabalho; ii) políticas de ataque à pobreza; iii) proteção contra riscos individuais e sociais; e iv) mecanismos e políticas de promoção de oportunidades equânimes. Enumeram-se, entre as atividades inerentes aos sistemas de estados de bem-estar Social, a existência de sistemas de educação e saúde públicos, de políticas universalistas de transferência de renda e de políticas específicas de redução de desigualdades de renda, tudo sob um sistema progressivo de cobrança de impostos. De modo geral, são estas as características desses sistemas de proteção social, guardadas as evidentes diferenças de caráter histórico e institucional entre os países.

Nos países da América Latina, entretanto, por diversas razões históricas, políticas e econômicas, não foi possível construir sistemas de proteção social com as características e a abrangência dos países desenvolvidos. A não constituição de sociedades industriais completas, a ausência de um mercado de consumo de massa que pudesse dar respaldo ao financiamento de sistemas abrangentes de proteção social e também que pudesse consolidar um peso amplo do assalariamento nos mercados de trabalho desses países, a elevada informalidade dos mercados de trabalho, com a conseqüente pouca abrangência também dos movimentos sindicais (que haviam tido papel decisivo,

nos países capitalistas desenvolvidos, na pressão política e social para a consolidação dos estados de bem-estar social dos países europeus desenvolvidos) e, por fim, mas não menos importante, os períodos de ruptura dos processos democráticos somaram-se para que não fossem gestadas, nos países da América Latina, as condições históricas e financeiras para a consolidação, nesses países, de sistemas de proteção social tão abrangentes quanto os dos países desenvolvidos. Em particular, no Brasil, que é o que mais nos interessa aqui – apesar de ser o país com maior grau de desenvolvimento industrial entre todos do subcontinente.

De todo modo, a democratização ocorrida no Brasil, a partir dos anos 80, permitiu o surgimento e a posterior ampliação de diversas políticas públicas que têm tido papel crescentemente importante no enfrentamento da desigualdade e da pobreza – as principais mazelas da sociedade brasileira.

Este estudo destacou, em primeiro lugar, como se comportaram os indicadores da condição de pobreza nas últimas recessões ocorridas na economia brasileira. A escolha desses momentos de recessão para avaliar comparativamente a evolução histórica dos indicadores de pobreza justificase por serem os momentos em que as condições estruturais da pobreza e da desigualdade se agravam.

A primeira parte deste estudo mostrou que, nos anos mais recentes (em período ainda vigente, dado que os efeitos deflagrados pela crise internacional – gerada pelo desmoronamento dos esquemas de crédito do *subprime* e seus posteriores desdobramentos – sobre a economia brasileira ainda não se dissiparam), ao contrário do que ocorreu em outras três recessões, não houve aumento da pobreza na sociedade brasileira.

A pobreza nas seis regiões metropolitanas não vem aumentando desde o início da contaminação do Brasil pela crise internacional. Pelo contrário, registra-se, inclusive, uma queda da pobreza desde que a crise começou até os dados apresentados para março de 2009. Tudo indica que a pobreza tem continuado a cair ou pelo menos não deve ter aumentado depois de março, sendo ainda mais razoável supor que isso seja verdadeiro a partir do segundo semestre de 2009, quando a economia brasileira der sinais de recuperação de suas atividades.

Tudo isso ocorre de forma distinta do verificado em outros períodos em que o Brasil registrou forte desaceleração econômica. De maneira geral, as recessões de 1982/1983 e de 1989/1990 impuseram forte aumento da pobreza no Brasil metropolitano. Ainda que a taxa de pobreza não tenha se

elevado tanto como nos períodos recessivos, a desaceleração de 1998/1999 também impôs, conforme mostraram os indicadores reunidos neste estudo, perdas importantes à base da pirâmide social.

Entre as possíveis razões explicativas para a recente trajetória de pobreza metropolitana diversa de outros períodos analisados, encontram-se as políticas públicas adotadas desde 2003/2004. A elevação do valor real do salário-mínimo e a existência de uma rede de garantia de renda aos pobres devem estar contribuindo decisivamente para que a base da pirâmide social não seja o estrato social mais atingido pela crise, em contraste com o que foi observado em diversos outros períodos de forte desaceleração econômica no Brasil.

Devem-se destacar, em especial, as diferenças entre os efeitos das duas últimas fortes crises internacionais sobre os indicadores de pobreza da economia brasileira. Em primeiro lugar, deve-se lembrar que, em cada uma delas, eram bastante diferentes as respectivas situações das contas externas e também as respectivas políticas econômicas adotadas em cada período. Na crise de 1998/1999, a economia brasileira se encontrava em uma situação de enorme vulnerabilidade externa, com elevada relação entre dívida externa e fluxo de exportações e também, no plano interno, com alta relação entre dívida interna e PIB. Nos anos recentes, a situação externa da economia brasileira é muito diversa: a dívida externa praticamente não é mais problema, as exportações estão em alta (e, já no início do quarto trimestre de 2009, estão retomando sua trajetória ascendente) e, no plano interno, a dívida interna, em relação ao PIB, é bem menor do que era no final dos anos 1990 e início do século XXI. Por fim, atualmente, as políticas de sustentação da renda interna são mais amplas e mais robustas do que eram no final dos anos 1990, sendo possível, no momento atual, contar com maior vigor no mercado interno como forma de enfrentar a crise que vem de fora. Em suma, apesar de a crise internacional atual ser muito mais intensa do que aquela que ocorreu no final dos anos 1990 (até porque – também é importante lembrar – ela hoje atinge o mercado financeiro dos EUA, ou seja, o coração do sistema financeiro internacional e, portanto, ostenta um caráter sistêmico mais grave do que a de 1998/1999), seus efeitos sobre a economia brasileira têm sido muito menos sentidos hoje do que no final dos anos 90, inclusive no que se refere aos seus efeitos sobre a pobreza.

Também se procurou apresentar brevemente as principais tendências da evolução da desigualdade no interior do mercado de trabalho para

o conjunto das seis principais regiões metropolitanas brasileiras desde março de 2002. Tendo por referência a manifestação do desemprego, constata-se o quanto são elevadas as diferenças entre aqueles que não possuem uma ocupação.

O que se pode constatar de mais importante é que, entre os trabalhadores desempregados, aumentou o peso daqueles que são pobres, o que revela, antes de tudo, a importância do papel que passa a ter a geração de empregos como estratégia para a superação da pobreza ou pelo menos para sua diminuição dentro da sociedade brasileira. Na mesma esteira, tem aumentado, entre os desempregados, a presença de trabalhadores localizados nas escalas inferiores da pirâmide distributiva brasileira.

Estudos acerca da evolução recente da desigualdade – muitos, inclusive, elaborados por técnicos do Ipea – demonstram o papel importante que as políticas de transferência de renda tem tido para a recente redução da desigualdade (medida de diversas formas, sendo as mais comuns a distribuição pessoal da renda segundo extratos da pirâmide distributiva ou os índices de Gini). Em que pese defendermos a importância do papel dessas políticas, devemos registrar, com base nos dados analisados neste estudo, notadamente na segunda seção, que essas políticas, para terem maior efetividade e longevidade, devem vir acompanhadas de mudanças substanciais no mercado de trabalho, o que se obtém com aumento expressivo do contingente de postos de trabalho formais e aumento do seu peso dentro do conjunto das ocupações. Tal comportamento já tem sido verificado nos anos mais recentes, embora comprometido parcialmente pela eclosão da crise do segundo semestre de 2008.

É importante registrar a importância da geração de postos de trabalho para que rendas mais altas surjam nos mercados de trabalho e promovam maior dinamismo do mercado de trabalho como um todo. A geração de postos de trabalho em todos os extratos de renda permite que melhorias nos perfis de distribuição de renda sejam cada vez menos dependentes dos mecanismos de transferência de renda. Da mesma forma, a redução da pobreza (urbana ou não) tornar-se-ia menos dependente dos mecanismos de transferência de renda caso o mercado de trabalho se torne mais dinâmico. Já está ocorrendo – pelo menos desde 2004 – um aumento do grau de formalização dos mercados de trabalho regionais brasileiros, especialmente nas regiões periféricas do Brasil, o que é muito bom, pois também reduz as desigualdades regionais do país.

Essas mudanças estruturais ocorridas no mercado de trabalho reforçariam os efeitos das mudanças sob as políticas públicas aludidas neste estudo, a saber: aumento da abrangência e dos valores pagos nos programas de transferência de renda e aumento do salário-mínimo. Não é somente com políticas focalizadas que se combate a pobreza e que se reduz a desigualdade. É importante também criar ocupações de rendas médias e altas no mercado de trabalho, promovendo mudanças estruturais neste, ao dar ensejo à criação de novos postos de trabalho, gerando um benefício generalizado derivado do aumento da produtividade da atividade econômica como um todo. Ademais, a repartição dos ganhos de produtividade gerados pela atividade econômica em seu conjunto poderia ser melhor repartida se houvesse uma nova regulação dos mercados de trabalho apoiada, fundamentalmente, em um acelerado crescimento do salário-mínimo real (que já vem ocorrendo nos últimos anos) e de uma redução, negociada de forma tripartite (empresários, sindicatos de trabalhadores e governo), da jornada de trabalho sem redução do salário, visto o potencial de criação de novos postos de trabalho que uma medida como esta poderia ter⁵.

Deve-se ter claro também que as políticas de transferência de renda deveriam tornar-se, o mais breve possível, políticas de Estado, salvando-as de ficar à mercê de conjunturas políticas. É muito importante também reforçar a importância de se obter ganhos de produtividade e crescimento econômico – ou seja, desenvolvimento econômico – para que a execução das políticas compensatórias torne-se cada vez menos ameaçada por eventuais crises fiscais, notadamente em momentos de recessão econômica e retração da arrecadação.

É forçoso destacar que uma melhoria na distribuição da renda depende da execução de uma política tributária e de uma política fiscal mais progressiva. Por fim, e não menos importante, é importante sublinhar que transformações na estrutura de distribuição de ativos na economia também são fundamentais para promover melhorias no perfil distributivo. Em resumo: a distribuição pessoal da renda (forma mais comum de interpretação dos dados de distribuição de renda, mas que tem aspectos limitantes, pois considera apenas as rendas provenientes do trabalho e de transferências provenientes do sistema de seguridade social) está condicionada pela distri-

5 Infelizmente, não há espaço para fazer uma discussão mais profunda sobre a redução da jornada de trabalho sem redução de salário.

buição funcional da renda (repartição da renda nacional entre lucros e salários – principalmente), ou seja, a concentração fundiária e a concentração imobiliária nos meios urbanos, por exemplo, são elementos que se refletem, por sua vez, em perfis de distribuição de renda bastante concentrados. Não há espaço neste estudo para fazer uma discussão sobre a relação entre distribuição funcional e pessoal da renda, e tampouco para propor mudanças neste quadro. Porém, é sempre importante pelo menos registrar que a desigualdade brasileira, entendida em seu sentido mais amplo, deriva também da concentração de ativos como: propriedades em bens imóveis, o que gera rendimentos na forma de aluguéis; propriedade do capital produtivo, o que gera rendimentos nas formas de pró-labore e lucros do capital produtivo; detenção de riqueza financeira, o que gera rendimentos na forma de juros; e outros ativos.

POBREZA E
DESIGUALDADE
EM ÁREAS
METROPOLITANAS:
DIMENSÕES E
PERSPECTIVAS PARA A
INCLUSÃO SOCIAL

POBREZA E DESIGUALDADE: AVANÇOS E DESAFIOS

Francisco Menezes

I POBREZA E DESIGUALDADE EM ÁREAS METROPOLITANAS

Quem são os pobres que vivem em nossas áreas metropolitanas? O artigo aqui apresentado procura contribuir para esta caracterização, tomando como base o estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase), intitulado Repercussões do Programa Bolsa Família na Segurança Alimentar e Nutricional, cujos resultados foram divulgados em junho de 2008.

A pobreza, cada vez mais, se mostra como um fenômeno complexo e multifacetado. Convencionalmente é identificada por situações de carência de bens e serviços essenciais, frequentemente associada à escassez de renda para atendimento das necessidades básicas individuais. Sen (2001) se contrapõe ao reconhecimento da pobreza apenas pelo critério da renda. Conforme o autor, o debate sobre a pobreza, e também sobre a desigualdade, deve remeter para o dilema da comparação entre diferentes vantagens e benefícios, por um lado, e para as diferentes possibilidades individuais de conquista do bem-estar, por outro.

De fato, situações de pobreza caracterizam-se pelo baixo atendimento de capacidades básicas, como o indivíduo estar bem-nutrido, abrigado ou livre de morte prematura. Em sociedades mais complexas estas carências, quando ocorrem, se combinam com formas relativas de privação, pois nestes casos a lista de capacidades e privações tende a ser maior. Uma das principais contribuições de Amartya Sen, no debate sobre a desigualdade e a pobreza, foi chamar a atenção para o fato de que aquilo que pode ser definido como

o nível aceitável de bem-estar depende de um conjunto de fatores que vão além da renda. Trata-se de considerar aspectos como a vulnerabilidade epidemiológica, faixa etária, gênero, ambiente social, o acesso à cultura e a condição social, entre outros. Parafraseando Sen, levar em conta a ‘capacidade de funcionar’ dos indivíduos e não apenas seu acesso à renda ou aos bens. Isso obriga a pensar as diferentes combinações de estados e atividades, tanto nos aspectos objetivos como subjetivos dos indivíduos.

Ademais, a rejeição à diversidade humana propicia múltiplas formas de empobrecimento. Tendo por trás posturas segregacionistas em relação à raça, ao gênero e a outras tantas fundadas no preconceito e na não aceitação das diferenças, acrescentam-se mais elementos que produzem desigualdade dentro da própria desigualdade já existente.

O reconhecimento do papel exercido pelos fatores aqui assinalados, na constituição de diferentes condições de pobreza, não anula ou sequer reduz o papel da renda enquanto determinante da condição social. Isso se reforça ainda mais em economias monetarizadas como a brasileira. Nessa, pode-se afirmar que o principal fator de exclusão é a baixa renda familiar, devido ao nível reduzido de remuneração e, não menos importante, a irregularidade dessa mesma remuneração, resultante do peso que o trabalho informal possui entre as camadas sociais mais pobres. Face ao caráter determinante da renda nas condições de pobreza e desigualdade e às dificuldades de mensuração de outros fatores aqui já citados, não cabe questionar que a chamada linha da pobreza tenha como critério único a fixação de um patamar de renda, desde que fique claro que esta linha expressa apenas o déficit de renda. Isso não dispensa incorporar outras dimensões na discussão, proposição e implementação de políticas públicas voltadas para o enfrentamento da pobreza e desigualdade.

Se examinarmos a incidência do conjunto desses fatores na determinação e percepção da condição de pobreza, desde os mais objetivos até aqueles de caráter subjetivo, vamos concluir que é nas áreas metropolitanas onde seus efeitos mais se evidenciam. Nestas, as aquisições de bens e serviços dominam quase inteiramente as relações de troca e os meios para a sobrevivência diária, com menor acesso às chamadas rendas não monetárias. É também nas grandes cidades onde determinados padrões de consumo engendram expectativas e valores que se impõem nas diferentes camadas sociais. Ao lado disso, a pobreza metropolitana tem especificidades próprias, em que o custo de vida costuma ser mais elevado e em que os vínculos sociais

mostram-se mais frágeis do que os apresentados nas pequenas cidades e nas áreas rurais (MINGIONE, 1999).

Vale aqui reportar para a pesquisa realizada pelo Ibase acerca do Programa Bolsa Família, recuperando alguns aspectos que foram captados, relacionados à condição de pobreza nas metrópoles. Em sua primeira etapa, este estudo fez uso de uma verificação de natureza qualitativa junto aos titulares do programa. Reunidos em grupos focais realizados em seus municípios, esses titulares, em quase sua totalidade mulheres, mostraram claramente que avaliam seu estado de pobreza pela comparação que estabelecem com seus vizinhos, parentes e outras pessoas próximas. Não compararam a renda familiar de uma com a de outra, mas avaliaram a pobreza a partir da percepção de suas condições de vida. Muito frequentemente expressavam estranheza por uma pessoa próxima não fazer parte do programa e, novamente, julgavam essa pretensa injustiça pelas carências e penúrias supostas a partir de suas observações e não a partir do dado objetivo da renda *per capita* familiar, ou então contestavam as razões do porquê o valor que lhes era repassado era menor que o recebido por outras pessoas de seus círculos de conhecimento. As razões para essa contestação não passavam pela renda *per capita* familiar, mas pelas carências que vivenciavam e que pareciam piores em suas comparações.

Mostrou-se bastante reveladora, também, a observação sobre os gastos dos participantes do Programa Bolsa Família. Evidentemente, o dispêndio com alimentos prevalece sobre outros gastos no orçamento desses domicílios, com um peso inversamente proporcional à renda disponível para estas famílias. Essa é uma tendência conhecida e bastante divulgada pelos estudos acerca da pobreza. Porém, muito mais do que nas áreas rurais, a possibilidade de acesso a bens de consumo, inclusive duráveis e outros que poderiam ser julgados como supérfluos, adquirem uma importância especial na cesta de consumo dos pobres das grandes cidades. Mais uma vez isso se constatou nas manifestações de grupos focais nas cidades de maior porte, como foi o caso de uma titular moradora no Rio de Janeiro, que narrou o esforço empreendido para adquirir, com o dinheiro recebido do Bolsa Família, uma calça jeans ‘de marca’ para sua filha, descrevendo o significado que esse bem tinha para a adolescente. Tratou-se de mau uso do recurso ou da legítima satisfação de um desejo imposto por um padrão de consumo disseminado em todas as classes sociais?

Observe-se, igualmente, a contínua construção de estratégias para o enfrentamento da pobreza e, até mesmo, da fome. A busca por alimentos mais baratos será uma constante dentro destas estratégias, tendo como consequência, a má alimentação entre os mais pobres, visto que os alimentos de baixo custo costumam possuir maior densidade calórica, embora pobres em outros nutrientes. Menos por desconhecimento do que é uma alimentação saudável e mais pela sensação de saciedade proporcionada, trata-se de uma estratégia de sobrevivência na qual os poucos recursos disponíveis devem responder não apenas a necessidades classificadas como essenciais, mas, também, àquelas impostas socialmente. Ressalte-se, ainda, a importância da merenda escolar para as famílias mais pobres. São significativos os relatos das dificuldades enfrentadas quando por alguma razão, ou no período de férias, as crianças fazem mais uma refeição em casa, privando geralmente os adultos do jantar, ou obrigando toda a família a reduzir a quantidade de alimento a ser ingerida.

Na pesquisa do Ibase, em sua fase quantitativa, as famílias contempladas pelo Programa Bolsa Família também relataram com destaque o recurso à ajuda de amigos e parentes para o acesso aos alimentos, citado por 19,8% dos titulares indagados sobre como os alimentos são obtidos. Além disso, foi mencionado com frequência, nas duas etapas da pesquisa, o recurso à aquisição do alimento mais barato, sobretudo fazendo uso de ofertas semanais de supermercados. A proximidade às unidades do comércio de alimentos passa então a ser mais um fator a considerar na definição da localização de suas moradias, além de outros, como os elevados custos dos transportes, levando a que privilegiem a opção por áreas mais centrais diante de alternativas de moradias mais distanciadas, mesmo que oferecendo melhores condições de habitação.

Nas últimas décadas, a má condição de moradia das populações pobres, nas grandes cidades, vem se tornando um problema extremamente relevante, devido ao aumento significativo dos índices de favelização. Em parte considerável dessas situações encontra-se um grau devastador de degradação ambiental, provocado por loteamentos ilegais e ocupações sobre áreas protegidas e solos frágeis. Em primeiro lugar, ressalte-se o problema de segurança dos moradores dessas áreas, frente à vulnerabilidade das condições as quais estão submetidas as habitações em que vivem. Além disso, as condições de saneamento para essas comunidades mostram predominantemente um quadro inaceitável de acesso a esses serviços. A disponibilidade de água

para as pessoas que se agrupam nessas áreas é extremamente precária ou inexistente, e a descarga de resíduos (destino e tratamento de esgoto e lixo) é feita geralmente sem qualquer possibilidade de procedimento adequado.

Paralelo a essas condições, que por si já representam a negação de direitos essenciais, prevalece nas metrópoles brasileiras a separação do asfalto e da favela ditada pelo estigma do favelado, associado à ideia da insegurança e da marginalidade. Não cabe aqui abrir uma discussão sobre esse aspecto específico, mas registrar sobre o quanto ele impacta na vida das pessoas que residem nessas comunidades, bastando citar os relatos sobre as oportunidades de emprego perdidas e a resistência, que muitas vezes ocorre, de aceitá-los na prestação de serviços domésticos. Assim, pela baixa renda que dispõem, são obrigados a viver em áreas onde o Estado não cumpre o papel que lhe é atribuído de garantia da segurança e, em face dessa situação, crescem as dificuldades para que possam dispor de condições de vida aceitáveis. Além do que, o cidadão morador dessas áreas recebe notório tratamento diferenciado e discriminatório, conferido pela polícia.

Apesar de ainda aparecer como dominante o quadro de distanciamento e preconceito contra moradores de favela nas grandes metrópoles brasileiras, duas outras pesquisas do Ibase (2006; 2008a) apontam para aproximações e encontros entre as comunidades de favelas e do asfalto, em grande parte por meio de atividades culturais, sobretudo aquelas que envolvem a juventude. Observa-se, também, que o estigma e a segregação existentes são relativizados por pessoas do asfalto que tem amigos ou parentes moradores em favelas, acenando para a resignificação da imagem negativa que a favela carrega. Ao conhecerem comunidades e interagirem com elas, modificam a antiga e tão propagada ideia de que a violência é o resultado natural dos espaços onde se agrupam os mais pobres nas cidades.

Dentro da caracterização da pobreza metropolitana é indispensável examinar o papel das mulheres no enfrentamento das adversas condições de privações vivenciadas por suas famílias. A discussão sobre pobreza e gênero ainda é um campo a ser desenvolvido, observando-se que, predominantemente, os conceitos referentes à pobreza são trabalhados de forma assexuada (MELLO, 2004). Ainda que se possa afirmar que o sexo, junto com a raça, se constitui em um dos principais eixos interpretativos para a compreensão das condições vividas pelas populações pobres (BARROS, 2006).

O perfil predominante da mulher, em condição de pobreza, no Brasil é de pretas ou pardas, na faixa etária de 15 a 49 anos com cônjuges, crianças

e/ou adolescentes menores de 18 anos, residentes em áreas urbanas, em domicílios de três a seis cômodos, com acesso à rede elétrica e à água encanada, escolarizadas até o ensino fundamental. Portanto, uma maioria em idade reprodutiva e em situação de maior sobrecarga de trabalho no âmbito doméstico (sobretudo com filhos e filhas menores de dois anos), o que associado a outros fatores, lhes traz grandes dificuldades para o exercício de atividades produtivas. O acesso à educação dessas mulheres não se traduz em aquisição dos conhecimentos formalmente transmitidos, seja porque elas enfrentam mais obstáculos (trabalho reprodutivo na unidade doméstica), seja porque a política educacional não lhes viabilizou o acesso ou as condições de possibilidade para tal.

As famílias nucleares monoparentais, de mulheres sem cônjuge com filhos, vem crescendo proporcionalmente e de forma significativa, no Brasil e na América Latina. Nas regiões metropolitanas, a proporção variou, em 2006, de 16,6% em Curitiba, a 25,5% em Recife (IBGE, 2008). A pesquisa do Ibase, que se concentrou no público do Programa Bolsa Família, estimou que 24,2% das famílias urbanas que recebem a transferência de renda encontram-se nessa condição. Evidentemente, este tipo de composição familiar tem claras implicações sobre um conjunto de políticas públicas (ARAÚJO, 2008). Quando é a principal ou única provedora da família, sua vulnerabilidade, estabelecida a partir de um quadro de menor escolaridade, maior taxa de fecundidade e sobrecarga do trabalho reprodutivo não remunerado, se agrava ainda mais.

Entretanto, a maior vulnerabilidade parece acontecer em famílias monoparentais, de homens sem esposa e com filhos. Embora não sendo significativo estatisticamente, dado o número diminuto de casos, observa-se que, nessas circunstâncias, são grandes as dificuldades para operarem estratégias de sobrevivência. Dentro do papel social legado à figura masculina, de provedor da família, é significativo o constrangimento do homem em buscar ajuda de parentes próximos ou mesmo amigos, quando necessário.

Cabe, por fim, distinguir as duas situações, de pobreza e de pobreza extrema, pois as condições com que esses dois grupos se deparam são bastante diversas. A lógica de sobrevivência dos segundos não permite um planejamento de mais longo prazo, no sentido de ascender socialmente, atendo-se à luta pela sobrevivência a curto prazo. Diante disso, a mobilidade social para os que se encontram na condição de pobreza extrema, é muito mais morosa e dependente de intervenções específicas, como são os

mecanismos de transferência de renda (Bolsa Família e Benefício da Prestação Continuada). O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) estimou, com base nos resultados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), de 2008, que 8,8% da população brasileira, ou equivalente a aproximadamente 17 milhões de pessoas vivem em situação de pobreza extrema (BARROS, 2009), a partir do critério de renda *per capita* inferior a um quarto do salário-mínimo na unidade residencial.

A pobreza extrema vem se constituindo, crescentemente, em um fenômeno urbano e metropolitano, na medida em que a população rural torna-se proporcionalmente menor. Nessa condição estimava-se, em 2004, que 30,9% da população em extrema pobreza estivessem nas áreas metropolitanas (ROCHA, 2006). De fato, constituem-se as metrópoles em verdadeiros espaços duais, comportando de um lado, a cidade formal, com investimentos públicos e, de outro, “a cidade informal, que cresce exponencialmente na ilegalidade urbana, sem atributos de urbanidade, exacerbando as diferenças socioambientais” (GROSTEIN, 2001).

A diferenciação das duas situações, de pobreza e pobreza extrema, é importante na definição de políticas públicas para o enfrentamento das vulnerabilidades decorrentes. Enquanto no caso dos pobres, não só a transferência de renda, mas um conjunto de outras ações e programas, como a recuperação do poder de compra do salário-mínimo, a elevação da oferta de emprego formal, a qualificação profissional, entre outras, conseguem obter resultados rápidos de mobilidade positiva desse grupo, para os extremamente pobres a transferência de renda tem o papel de garantir ou ajudar a garantir direitos básicos, como o direito à alimentação, devendo vir acompanhada de uma série de outras iniciativas no campo da assistência.

2 PERSPECTIVAS PARA A INCLUSÃO SOCIAL: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA RECENTE

As políticas públicas que enfrentam as vulnerabilidades sociais, a desigualdade e a pobreza devem ser constituídas sob a égide dos direitos humanos. Isto é particularmente importante para um país como o Brasil, onde as iniciativas no campo social, por um longo período, foram geralmente estabelecidas com uma concepção clientelista e geradora de dependência. Isso posto, é preciso considerar, também em sua constituição e implementação, que a pobreza não tem uma única cara, exigindo respostas diversas e múltiplas, ainda que algumas das ações possam valer para todos aqueles

nesta condição. Um terceiro aspecto é a necessidade de sua continuidade, quando a política aplicada demonstra o potencial de transformação sobre a realidade em que ela opera. Precisa, assim, mover-se da categoria de uma política de governo, para uma política de Estado.

Está se consolidando no país uma rede de proteção e promoção social que traz avanços consideráveis em relação ao que fora experimentado até então. A abrangência desta rede foi substancialmente ampliada e vem aprimorando seu foco, conseguindo cada vez mais chegar às populações pobres. Ainda assim, as três exigências antes citadas, referentes à política como direito, à capacidade de responder à diversidade de situações e à sua condição de política de Estado, ainda tem graus de realização limitados.

O Programa Bolsa Família exerce o papel principal nessa rede, pela magnitude de sua cobertura, pelo volume de recursos que concentra e transfere e pelos desdobramentos que desencadeia. É um programa concebido para distribuir renda a quem não a tem, ou dela dispõe muito pouco. São reconhecidos os seus resultados no enfrentamento da exclusão e desigualdade. Seu público possui muitos e diferenciados perfis. A pobreza urbana, beneficiária desse programa, distingue-se da rural, devendo ser observadas as expectativas que traz e as necessidades que demanda.

O programa repercute de forma bastante diferenciada, conforme o grau de vulnerabilidade das famílias. Mesmo sabendo que a renda não é o único fator que determina os níveis de vulnerabilidade, observa-se uma estreita relação entre as condições usufruídas pelas famílias e a renda que dispõem. A pesquisa do Ibase sobre o Programa Bolsa Família utilizou a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar (Ebia) para medir a situação alimentar das famílias¹, indicador sensível às condições socioeconômicas. Famílias mais pobres, ou seja, aquelas com renda *per capita* até R\$ 60,00, apresentaram maior grau de insegurança alimentar. Assim, 34% das famílias desse grupo apresentaram uma condição de insegurança alimentar grave e 41% de insegurança alimentar moderada. Ao mesmo tempo, 21% das famílias com renda *per capita* maior que R\$ 60,00 estavam em condição de segurança alimentar e 33% do mesmo grupo em condição de insegurança leve, que

1 Segundo a Ebia, a condição de insegurança alimentar grave é equivalente à vulnerabilidade à fome entre adultos e crianças da família; a condição de insegurança alimentar moderada indica restrição na quantidade de alimentos na família; e a insegurança alimentar leve registra o receio de sofrer de falta de alimentos em futuro próximo, além de problemas de qualidade na alimentação familiar.

para o caso de famílias pobres que participam do programa pode ser entendida como de segurança alimentar². Outros fatores relacionados à vulnerabilidade social confirmaram essa correlação. Assim, 22% das famílias cujo titular era de cor preta ou parda estavam em insegurança alimentar grave e 36% em insegurança alimentar moderada. Se for examinada a escolaridade do titular, 28% das famílias dos que não tinham nenhuma escolaridade ou apenas a pré-escola acusaram a condição de insegurança alimentar grave e 34% insegurança alimentar moderada. Somente 8% das famílias cujos titulares possuíam trabalho formal estavam no pior grau da insegurança alimentar.

Os titulares do programa, no mesmo estudo, quando indagados sobre seus gastos com o recurso do Bolsa Família, revelaram que os alimentos são a opção preferencial, citados por 87% dos titulares, seguido por material escolar (46%), vestuário (37%) e remédios (22%). A despesa com alimentação corresponde, em média, a 56% da renda familiar, ou o equivalente a R\$ 200,00, na época da pesquisa (set./out. 2007). Porém, quanto mais pobre é a família, maior é o gasto com alimentação, em termos proporcionais à renda. A garantia de uma renda regular, como a propiciada pela transferência de renda, adicionada à renda que as famílias já dispõem mensalmente, proporciona mais segurança e potencializa a ocorrência de alterações nos padrões de consumo. Para os mais pobres, o programa possibilitou que comprassem mais alimentos básicos e fossem com mais frequência aos mercados. Para os de maior renda, passaram a adquirir alimentos de demanda antes reprimida, considerados complementares (frutas, verduras e legumes), carne, produtos industrializados e os considerados supérfluos.

O Programa Bolsa Família estimula o planejamento do orçamento familiar, com a renda que é acrescentada ao total auferido no domicílio. As mulheres em idade adulta, em condições de pobreza, aparecem destacadamente como as que desenvolvem e implementam as estratégias de sobrevivência da família. Isso é determinado pelo padrão das relações de gênero, a partir da divisão sexual do trabalho. Quando perguntados por que as coisas assim se dão, os titulares do programa afirmam que a mulher conhece naturalmente as necessidades da família, ou seja, desempenham o papel reprodutivo, não assumido pelos homens.

2 A insegurança alimentar leve ocorre em quase todas as famílias pobres, pois o receio de faltar alimentos é uma ameaça sempre presente.

As estratégias desenvolvidas são múltiplas, de acordo com as situações que se apresentam e sempre resultam em uma combinação de iniciativas que procuram atingir o melhor resultado possível. Na aquisição de alimentos, item prioritário para os mais pobres, busca-se permanentemente os preços mais acessíveis, determinando o local de compra e a qualidade do produto. Geralmente, nos pequenos comércios os produtos tendem a ter um preço mais elevado, quando comparados às redes de supermercados. Nas áreas metropolitanas, a distância dos supermercados costuma ser pequena para o local de moradia. No entanto, algumas vezes a opção pelo pequeno comércio se dá pela possibilidade do pagamento “fiado”, no fim do mês ou na data do depósito do Bolsa Família. A compra em ‘sacolões’ de frutas e verduras é muito utilizada, sendo justificada em nome das opções de preços com produtos da época. Na pesquisa do Ibase, nas áreas urbanas, os supermercados e mercados de porte médio foram citados por 69% dos titulares, os pequenos mercados por 64%, as feiras e mercados municipais por 41% e o sacolão/varejão/frutaria por 20%. A alimentação escolar é extremamente valorizada por famílias com filhos na escola. A importância desse programa é ainda mais acentuada em famílias mais pobres, sendo frequente o relato de que em período de férias, ou nos casos de suspensão das aulas, a ausência da merenda reduz a alimentação dos adultos. Também para os que se situam na condição de pobreza extrema, muitas vezes a ajuda de parentes, amigos ou vizinhos é um recurso a ser apelado. Montam-se verdadeiras redes de solidariedade e trocas, em que de um lado é oferecido o alimento e de outro algum serviço, como, por exemplo, ficar com crianças de quem ajudou a completar a alimentação da família. Acrescente-se, ainda, outro recurso utilizado para a garantia de alimentação, os programas de assistência alimentar federais, estaduais ou municipais, como distribuição de cestas básicas, refeições prontas, leite, alimentos de hortas comunitárias e de cozinhas comunitárias e esporádicas doações, como a de candidatos em época eleitoral.

Aparece como um ponto polêmico do Programa Bolsa Família o fato de que algumas famílias que recebem a transferência de renda usam os recursos também para adquirir bens duráveis. Para que essa opção possa ser bem entendida, livre de preconceitos, vale retomar o fato de que o programa favorece algum planejamento dos gastos, inclusive ampliando as compras a crédito. Isto porque o cartão do programa é tido como uma garantia para o comércio aceitar o pagamento a prazo, ao mesmo tempo, as famílias se

sentem seguras para assumirem essa dívida. Evidentemente, alguns dos eletrodomésticos mencionados são essenciais e necessários para a própria estratégia de redução de custos, como são as geladeiras, fogões e jogos de panelas. De qualquer maneira soa como inadmissível os questionamentos às compras de outros eletrodomésticos, bens para a casa e peças de vestuário, que expressam o legítimo desejo dessas famílias de ter acesso a um padrão de consumo que antes lhes era impossível.

Ao contrário do que apareceu em municípios menores, com poucas alternativas de inserção no mercado de trabalho, nas metrópoles como Rio de Janeiro, Curitiba e Recife, prevalece entre os titulares do programa um olhar da pobreza como condição possível de ser superada em função da maior intensidade que a dinâmica socioeconômica dos grandes centros urbanos oferece. Os titulares expressam a opinião de que o programa deve perdurar até que a pobreza esteja superada, relacionando essa possibilidade com a inserção no mercado de trabalho.

Na perspectiva daquilo que já foi chamado de construção de ‘portas de saída’ do Programa Bolsa Família, é realmente relevante discutir e implementar políticas estruturantes que promovam um processo de emancipação do contingente situado na condição de pobreza no Brasil. Pelas variadas situações em que se encontra este público e que aqui estamos, de forma simplificada, classificando como pobres ou extremamente pobres, é necessário que as políticas sociais estejam bem afinadas com a diversidade de características encontradas nestes grupos.

A integração do Programa Bolsa Família com outras políticas públicas ainda pode avançar significativamente, pois a oferta e integração com relação às políticas de inserção produtiva são menos expressivas. As dificuldades para acessar os mercados de trabalho formal e informal são as mais diversas, dentre elas destacam-se, para além da escassez estrutural de empregos, a baixa escolaridade e a idade. Nas metrópoles, é grande a reclamação quanto à dificuldade para se conseguir trabalho de carteira assinada. Na pesquisa do Ibase, moradores de favelas em áreas centrais das grandes cidades indicaram o cooperativismo como uma forma de geração de renda que poderia ser mais estimulada pelo poder público. Sugerem ainda a realização de cursos de capacitação, considerando esses cursos ainda em número insuficiente. Sobressai, também, a queixa de que esses cursos profissionalizantes não chegam até as periferias, dificultando o acesso dos mais pobres que não tem recursos para o transporte.

Não há dúvida de que o Bolsa Família pode servir de porta de oportunidade para a inserção das famílias em outros programas, mas precisa se tornar prioridade dentro da política social, o que implica a necessidade de planejamento para que esta determinação seja cumprida, bem como a disponibilidade dos recursos necessários para tal.

Como já foi dito antes, devem ser consideradas as condições que vão da pobreza extrema à pobreza, definindo programas e ações para o primeiro caso de natureza mais assistencial e para o segundo caso, de natureza mais estruturante, evitando que sejam acenadas possibilidades para os mais vulneráveis, que não poderão ser realizadas.

As mudanças que vem ocorrendo no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), por meio de uma nova lógica, em que se definem dois níveis para a proteção social (básica e especial), referenciada nos territórios e levando em conta as especificidades das regiões e porte dos municípios, surgem como um fator ponderável na constituição da atual rede de proteção e promoção social. Somadas às ações e aos serviços disponibilizados pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e pelo Programa de Assistência Integral da Família (PAIF), incrementando a autonomia das mulheres, de suas famílias e dos direitos sociais já adquiridos. Os CRAS se caracterizam como um dos pontos principais de convergência entre as ações assistenciais dispersas no território, bem como uma forma de acesso mais rápido para a população atendida. Assinale-se, ainda, a modalidade do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), que faz a oferta de atenção especializada de apoio, orientação e acompanhamento a indivíduos e famílias ameaçadas ou com seus direitos violados, ocupando um lugar de grande importância na assistência aos que se encontram em situação de maior vulnerabilidade.

Da mesma maneira, a integração de políticas da área de assistência com aquelas situadas no âmbito da saúde é fundamental para a constituição de uma rede de proteção e promoção social sólida e com capacidade de atendimento à população mais carente, em relação a suas necessidades mais prementes. Na pesquisa do Ibase sobre o Programa Bolsa Família, constatou-se, em diversos municípios, a manifestação de resistência às demandas que o programa passou a apresentar, a partir da condicionalidade no campo da saúde. Gestores municipais dessa área, frequentemente, expressaram o quanto foi sobrecarregada a capacidade de atendimento dos serviços ofertados nas unidades de saúde. Alegaram não dispor das con-

dições materiais e de pessoal para o atendimento daquela nova demanda. Na realidade, atestavam a incapacidade desses serviços em responderem às necessidades do que é sua clientela. Isto se poderia projetar para outros setores, também incapazes de responderem positivamente a uma demanda mais ampla. A medida, no caso do Bolsa Família, de repasse de recursos àqueles municípios que conseguem atingir determinado grau no Índice de Gestão Descentralizada (IGD), é uma iniciativa do Governo Federal para o enfrentamento dessas fragilidades. No entanto, é necessário ainda que se estabeleçam as condições mais favoráveis possíveis, para que os programas que fazem parte dessa rede tenham a compreensão, a aceitação e o devido esforço na sua implementação pela três esferas (federal, estadual e municipal). Isso significa, principalmente, forte investimento em comunicação e capacitação junto a estes gestores.

Não há dúvida, portanto, que o grande desafio que se coloca no seguimento da implantação de uma sólida rede de proteção e promoção social no Brasil é a contínua e planejada prática da intersetorialidade, algo ainda ausente na cultura que impera na máquina pública. É importante que já exista uma aceitação desse imperativo, mas torna-se necessário dar organicidade e efetividade na execução das políticas sociais, o que exige em todos os níveis, a existência de órgãos que estabeleçam a coordenação das diversas iniciativas.

Nas áreas metropolitanas, um passo necessário para a realização dessa prática passa pela incorporação de elementos territoriais às políticas sociais. Trata-se de transformar as chamadas externalidades negativas, que prevalecem onde se concentram os mais pobres, em externalidades positivas. Isto requer romper com um dos principais fatores de reprodução de vulnerabilidades, desencadeado a partir das condições precárias de infraestrutura e de serviços (transporte, saneamento, energia e outros), característicos dos locais de residência dos mais pobres e cujos necessários enfrentamentos passam por políticas de âmbito territorial (TORRES; MARQUES, 2004).

É importante ter claro, assim, que a superação das externalidades negativas ultrapassa os limites do município, o que requer construir uma institucionalidade que permita a existência de um espaço de negociação e acordo político de mais larga abrangência. Esta institucionalidade, que chega a ser proposta como um parlamento metropolitano (RONILK; SOHMEK, 2000), não se coloca como substituta de outras formas de articulação e associações supramunicipais, que também devem existir, cujas articulações políticas e técnicas devem ser observadas e incorporadas.

Por fim, urge que o que foi até aqui construído ascenda a um novo patamar, transformando-se efetivamente em uma política de Estado. Os questionamentos que representantes das elites econômicas brasileiras vêm continuamente apresentando, sempre calcados na crítica sobre o crescimento dos gastos públicos, se pronunciarão com ênfase ainda maior contra a possibilidade de consolidação dessa política. Isto significa a necessidade de formação de uma maioria política que respalde esse processo. Mais do que nunca será necessária a comunicação correta junto à opinião pública, acerca do significado da rede de proteção e promoção social. Ou seja, garantir que a sociedade brasileira a compreenda como o conjunto articulado de políticas voltadas para a garantia de direitos sociais: direito à alimentação, direito à saúde, direito à educação, direito ao trabalho digno e direito à assistência social, integrado-os com uma clara estratégia de emancipação dos mais pobres.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, C.; PICANÇO, F.; SCALON, C. (Orgs.). *Novas conciliações e antigas tensões: gênero, família e trabalho em uma perspectiva comparada*. São Paulo: Edusc, 2006.

BARROS, R. B. *Sobre a evolução recente da pobreza e da desigualdade*. Brasília: Ipea, 2009. Disponível em: <<http://www.Ipea.gov.br/default.jsp>>. Acesso em: 21 set. 2009.

GROSTEIN, M. D. *Metrópole e expansão urbana: a persistência de processos insustentáveis. São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 15, n. 1, 2001.

Ibase. *Dimensões da cidade: favela e asfalto*. Rio de Janeiro: Ibase, 2008a.

_____. *Juventudes Sul-Americanas: diálogos para a construção da democracia regional*. Rio de Janeiro: Ibase, 2006.

_____. *Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional: relatório síntese*. Rio de Janeiro: Ibase, 2008b.

IBGE. *Síntese de indicadores sociais*. Brasília: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2007. Disponível em: <www.ibge.gov.br/busca/search?q=sintese+d+indicadores+sociais+2007&spell>. Acesso em: 17 set. 2009.

MELLO, H. P. *Gênero e pobreza no Brasil: relatório final do Projeto Governabilidade democrática de Gênero em América Latina y el Caribe*. Brasília: SEPPPIR, 2004.

MINGIONE, E. *Urban Poverty in the Advanced Industrial World: concepts,*

analysis and debates. In: MINGIONE, E. (Org.). *Urban Poverty and the Underclass*. New York: Blackwell, 1999.

ROCHA, S. Pobreza e Indigência no Brasil: algumas evidências empíricas com base na PNAD 2004. *Nova Economia*. Belo Horizonte, v. 16, 2006.

ROLNIK, R; SOMEKH, N. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 14, n. 4, 2000.

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

TORRES H. G.; MARQUES, E. Políticas sociais e território: uma abordagem metropolitana. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 18, n. 4, 2004.

CAPITAL SOCIAL COMO UMA ALAVANCA PARA ACELERAR O CRESCIMENTO ECONÔMICO DURANTE O COLAPSO ECONÔMICO

Harjit Singh Annand

I PANO DE FUNDO CONCEITUAL

Capital social refere-se à caracterização dos membros da força de trabalho de um país em termos de estado de saúde (medida em termos de número de dias trabalhados durante um determinado ano, excluindo os feriados tradicionais), nível de escolaridade, competência profissional e capacidade empreendedora (medida em termos de retorno dos investimentos), que permitem a esses membros garantir direitos diferentes em termos de salário e benefícios, ou remuneração de autônomos. Crescimento econômico refere-se, por um lado, à taxa anual de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) de um determinado país e, por outro, à distribuição do PIB entre os diferentes decis da força de trabalho, começando com os 10% mais ricos e descendo até os 10% mais pobres. Também é importante avaliar o desenvolvimento econômico com referência aos parâmetros que são parte integrante do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), do Índice de Desenvolvimento de Gênero (IDG) e do Índice de Pobreza Humana (IPH). Colapso econômico refere-se a uma gama de fatores interligados.

1. Declínio contínuo e acentuado das ações das principais empresas, levando a uma deterioração significativa dos índices dos principais mercados de valores ao redor do mundo.
2. Diminuição do estoque de moeda devido às perdas sofridas pelos maiores bancos e instituições financeiras, com aumento dos ativos não produtivos, o que gera dificuldades para a obtenção de empréstimos.

3. Impacto negativo sobre o mercado imobiliário, especialmente com relação a imóveis de alto padrão.
4. Desaceleração do Índice de Estabelecimento de Novas Empresas no setor de construção, especialmente com relação a imóveis e infraestrutura.
5. Cortes rigorosos na produção de bens e prestação de serviços como consequência da grave constrição de demanda por esses produtos e serviços.
6. Redução do volume e do valor do comércio internacional.
7. Persistência do impacto adverso sobre os mercados de trabalho demonstrado pelo crescimento sustentado da taxa de desemprego provocado pela escalada das demissões no setor organizado.
8. Alta morbidade e mortalidade no setor informal dos países em desenvolvimento.
9. Tendência de queda na taxa de crescimento do PIB dos países desenvolvidos e em desenvolvimento.

2 NATUREZA DO CAPITAL SOCIAL

A fim de revitalizar o capital social para que se torne um instrumento eficaz para lidar com a crise econômica, é fundamental entender sua natureza. Os principais parâmetros do capital social são: i) saúde no trabalho; ii) disponibilidade de habitação adequada localizada em um ambiente saudável; iii) escolaridade e capacitação profissional; iv) oportunidades de desenvolvimento empresarial; v) renda razoável para garantir que as necessidades básicas sejam atendidas; vi) garantias adequadas de seguridade social.

O estado de saúde da força de trabalho de um determinado país pode ser medido em termos de porcentagem média de dias que os trabalhadores efetivamente passam no trabalho ou estão disponíveis para trabalhar com referência ao total de dias que se espera que trabalhem (tendo em conta as férias e feriados tradicionalmente aceitos). O foco é sobre absenteísmo no trabalho por motivo de doença do trabalhador ou doença na sua família.

O estado de saúde da força de trabalho têm uma relação estreita com a disponibilidade de habitação adequada localizada em um ambiente saudável. Isto direciona a nossa atenção para a porcentagem da força de trabalho que tem acesso à água potável, instalações sanitárias com descarga e dispõem de, pelo menos, 50m² de espaço para habitação de uma família média de cinco membros, bem como medidas públicas de saneamento e

disposição de resíduos sólidos. Estes equipamentos básicos são essenciais para a melhoria da qualidade do capital social.

Níveis adequados de escolaridade e capacitação profissional adquiridos em instituições de alto padrão de ensino, combinados com atividades que paguem salário e benefícios ou remuneração autônoma razoável, de forma a garantir atenção às necessidades básicas, são condição indispensável para a boa qualidade do capital social.

Finalmente, a extensão da cobertura e a qualidade da seguridade social oferecidas por um país à sua força de trabalho são componentes essenciais que influenciam a qualidade do capital social.

3 SEGURIDADE SOCIAL

Seguridade social refere-se à proteção que a sociedade oferece aos seus membros contra as dificuldades econômicas e sociais causados pela paralisção ou diminuição de rendimentos devido à maternidade, à doença crônica, a acidente de trabalho, ao desemprego, a invalidez por acidente, à velhice ou à morte. Há dois tipos de seguridade social: assistência social e seguro social.

A assistência social é oferecida pelo Estado a diversas categorias de pessoas que não são capazes de arcar com o custo da proteção social: órfãos, mães indigentes, pessoas portadoras de deficiência física ou mental, idosos incapazes de cuidar de si próprios ou pessoas pobres incapazes de pagar suas despesas médicas por conta de graves acidentes ou doenças.

Seguro social é um tipo de seguridade social em que dois ou mais dos seguintes intervenientes participam do pagamento da cobertura de seguro para maternidade, acidente de trabalho, invalidez por acidente, velhice ou morte: i) o beneficiário; ii) o empregador; iii) o setor industrial ou empresarial; e iv) o Governo Central, estadual e/ou local (ANAND, 2008). É aconselhável estruturar o seguro social relativo ao setor informal como parte integrante de operações de poupança e crédito realizadas por instituições de microfinanças (MFIs).

A assistência social pode ser de dois tipos: universal ou focalizada. A assistência social é universal quando é oferecida a todas as pessoas desempregadas ou a todas as pessoas acima de certa idade. A assistência social é focalizada quando um critério secundário, como famílias abaixo da linha da pobreza (BPL), é acrescido ao critério de velhice ou desemprego. É verdade que a focalização leva à escolha entre pobres e não tão pobres e é sujeita à corrupção e a desvios. Ao mesmo tempo, a alta porcentagem de famílias

de baixa renda em muitos países em desenvolvimento e os limitados recursos financeiros disponíveis para a assistência social exigem que os recursos escassos sejam focalizados nos mais vulneráveis e necessitados.

Outro debate acalorado nos círculos da seguridade social é relacionado à prestação de assistência aos desempregados: se deve ser um auxílio sem exigência de trabalho ao beneficiário, ou se a assistência social do Estado a desempregados fisicamente capazes com idades entre 16 e 60 anos deve se dar mediante a prestação de trabalho em obras públicas. Muitos países desenvolvidos fornecem um seguro desemprego sem qualquer exigência de trabalho por parte do beneficiário. Muitos países em desenvolvimento prestam assistência social aos pobres e desempregados na forma de salário diário mediante trabalho realizado em obras públicas.

4 TRIPÉ DO SETOR INFORMAL, DESEMPREGO E POBREZA

No processo de análise de como o capital social pode desempenhar um papel importante na aceleração do crescimento econômico durante uma crise econômica, é vital concentrar as atenções no setor informal, no desemprego e na pobreza.

4.1 DEFINIÇÃO E NATUREZA DO SETOR INFORMAL

O setor informal é constituído de trabalhadores não regulamentados, a maioria dos quais sem acesso a sistemas institucionais de apoio, como serviços bancários e seguridade social formal.

O setor é constituído por duas grandes cestas. A primeira cesta contém pequenas empresas de baixo capital, dirigidas por trabalhadores autônomos, que contam com apoio da família e, às vezes, contratam alguns poucos trabalhadores (excluídos trabalhadores que recebem remuneração por dia ou trabalhadores que recebem por produção). A segunda cesta contém trabalhadores informais diaristas disponíveis no mercado de trabalho de esquina (*street-corner*) ou oferecidos pelas agências de trabalho em setores como agricultura, minas, olaria e construção, bem como trabalhadores que recebem por produção em setores como tecelagem, artesanato e confecção (ANAND, 2001, p.10).

Datta concorda com esta tipologia: “Os trabalhadores deste setor ou são autônomos ou oferecem seus serviços como trabalhadores informais” (DATTA, 1998, L - 3).

Em termos de gestão, o padrão predominante entre as microempresas informais geralmente é personalizado e exclui o marco lógico-jurídico de uma empresa moderna. Com relação à regulamentação, as microempresas do setor informal são invariavelmente não registradas. O porte dessas empresas geralmente é pequeno.

O setor informal de países em desenvolvimento muitas vezes utiliza excedente de mão de obra rural nas empresas urbanas. Empresários industriais em áreas urbanas utilizam mão de obra excedente disponível nas zonas rurais para gerar superávit econômico para o reinvestimento em áreas urbanas, pagando aos trabalhadores rurais salários reais constantes no nível de subsistência, sem perda de produção agrária (SINCLAIR, 1978, p.79-80).

Do ponto de vista demográfico e dos jovens, o setor informal pode ser visto como a primeira parada para os jovens que estão entrando, pela primeira vez, no mercado de trabalho. Isso se dá especialmente nos países em desenvolvimento, onde o desemprego declarado é limitado, uma vez que não é pago um benefício considerável aos desempregados (CHARMES, 1990, p.12).

O setor informal também pode ser visto da perspectiva da presença simultânea de dois estágios de desenvolvimento econômico. Muitos países em desenvolvimento têm um setor industrial limitado nas áreas urbanas e grandes excedentes de mão de obra nas zonas rurais. Isso indica que a organização das atividades econômicas se dá em dois níveis: moderno e feudal. O setor informal também pode ser explicado por meio da análise de suas raízes na tradição feudal e considerando-o como uma extensão do endividamento e da exploração no setor agrário pelo setor industrial (MISRA, 1999, p. 12-21).

O setor informal também pode ser analisado a partir da perspectiva de estagnação econômica. O foco dessa perspectiva é o crescimento do setor informal como resultado de períodos de estagnação ou recessão. A recente crise financeira no Leste da Ásia levou a cortes de despesas, aumento da precariedade e, conseqüentemente, a um aumento do setor informal. A estagnação econômica enfraquece a proposição básica de modernização em termos de capacitação dos trabalhadores, melhorias estruturais na tecnologia e transformação da economia de empresas familiares e

microempresas em grandes entidades corporativas (STREAFKERK, 1981, p. 660).

Trabalhadores do setor informal muitas vezes vivem em favelas ou casebres rurais, e suas famílias são vulneráveis a doenças recorrentes. Este cenário de marginalização geralmente se soma a baixos níveis de escolaridade e capacitação técnica além de salários baixos, produzindo um cenário de carências cumulativas. Segundo Hansenne,

(...) o que todas as atividades do setor informal têm em comum é sua vulnerabilidade. Sua vulnerabilidade se deve ao fato de que tais atividades contam, na medida do possível, com arranjos institucionais autônomos e informais que funcionam separadamente e de forma independente das instituições da economia moderna (HANSENNE, 1991, p. 5).

4.2 DESEMPREGO

Desempregado refere-se a pessoas disponíveis e à procura de emprego, mas que atualmente estão sem trabalho. A taxa de desemprego refere-se à porcentagem da força de trabalho de um país, de uma região ou do mundo que está desempregada. Dada a atual crise econômica e a queda nas taxas de crescimento do PIB na maioria dos países, o cenário mundial de emprego é bastante desanimador.

A OIT indicou em janeiro (2009) que o desemprego global poderá aumentar entre 18 milhões (cenário 1) e 51 milhões (cenário 3), em todo o mundo, de 2007 a 2009, correspondendo a uma taxa global de desemprego entre 6,1% e 7,1% [...]. Com base em dados recentemente disponíveis sobre o mercado de trabalho e as revisões decrescentes das previsões de crescimento do PIB dos países [...]. A OIT atualizou seus cenários de desemprego global para 2009 [...]. Os números aumentaram para entre 29 milhões (cenário 1) e 59 milhões (cenário 3), no período de 2007 a 2009. Isso corresponde a taxas de desemprego global de 6,5% e 7,4%, respectivamente (ILO, 2009, p. 10).

4.3 POBREZA

Em 2001, mais de 1 bilhão de pessoas viviam em extrema pobreza, ou seja, com uma renda de menos de um dólar por dia, e quase metade da população mundial (2,8 bilhões) vivia com menos de dois dólares por dia. Tendo em mente que existe pobreza em países desenvolvidos, ela é mais grave nos países em desenvolvimento, onde mais de uma em cada cinco pessoas vive com menos de um dólar por dia. Em muitos países, como a Índia, a pobreza é medida em termos de um nível mínimo de renda, suficiente apenas para a subsistência, e esse nível é conhecido como abaixo da linha da pobreza.

Há uma estreita relação entre pobreza, desemprego e setor informal. A porcentagem de trabalhadores pobres que ganham até US\$ 1,25 por dia foi estimada em 20,6% do emprego total em 2007. Também é verdade que a maioria dos trabalhadores nos países em desenvolvimento trabalha no setor informal. Muitos desses trabalhadores sobrevivem em uma espécie de zona limiar, transitando frequentemente entre estar empregado e estar desempregado. Juan Somavia (1999, p.4) destaca a oferta de trabalho decente no setor informal:

A OIT deve se preocupar com os trabalhadores fora do mercado de trabalho formal – com os trabalhadores assalariados não regulamentados, os autônomos e os que trabalham em casa. A participação do setor informal no emprego total chegou a quase 60% na América Latina. Na África, a economia informal respondeu por mais de 90% dos novos postos de trabalho urbanos na década passada.

5 O CAMINHO À FRENTE

A elasticidade de emprego no setor informal para a criação de empregos é consideravelmente maior do que no setor organizado. Com o insumo financeiro médio necessário para a criação de um emprego no setor organizado, vários empregos podem ser criados no setor informal, uma vez que microempresas são mais intensivas em mão de obra e seus custos são mais baixos. Da mesma forma, o capital médio necessário para iniciar e manter uma empresa no setor organizado é suficiente para lançar e manter várias

microempresas no setor informal. É, portanto, de importância vital estimular e manter as microempresas no setor informal e de pequena escala com muito menos capacidade para lidar com emergências econômicas, por meio de um pacote de estímulo econômico adequado.

Usar o capital social como alavanca para acelerar o crescimento econômico implica uma estratégia de três eixos:

1. Estratégia para a conversão do setor informal em um motor de crescimento, aumentando sua produtividade e competitividade.
2. Melhoria do estado de saúde das famílias de baixa renda, melhorando seus níveis de escolaridade e suas competências profissionais.
3. Garantia de remuneração diária para os desempregados por meio de obras públicas relacionadas a serviços públicos municipais, reconstrução e melhorias em favelas, habitação acessível e infraestrutura em geral.

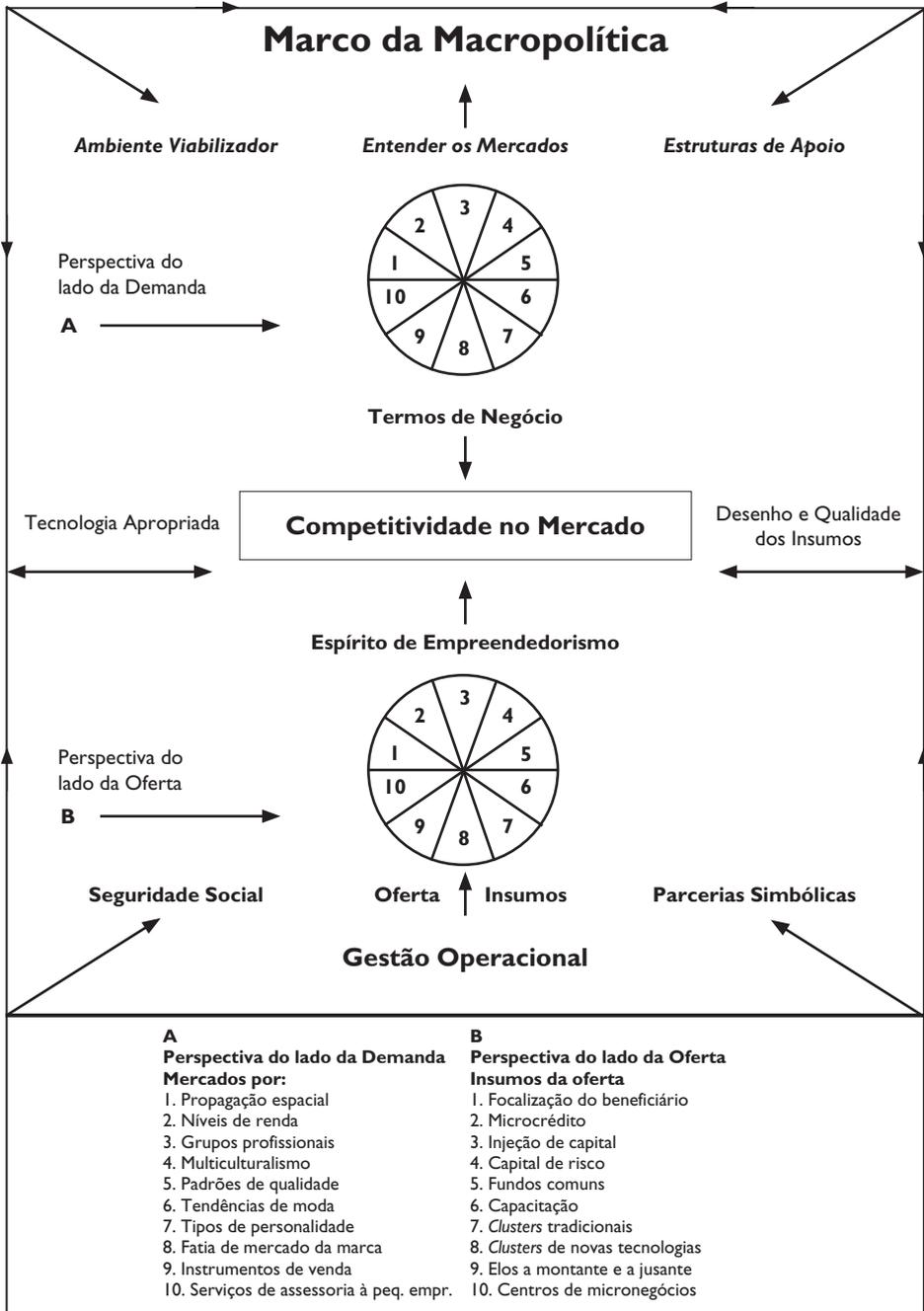
5.1 ESTRATÉGIA PARA A CONVERSÃO DO SETOR INFORMAL EM UM MOTOR DO CRESCIMENTO

A fim de traçar um novo caminho, é fundamental analisar por que o setor informal permaneceu até agora em uma trajetória de baixa produtividade. A primeira restrição enfrentada pelos microempresários neste setor são as informações inadequadas do mercado e pouca capacidade de segmentação do mercado em relação a preços, preferências do consumidor e qualidade. Além disso, microempresários na maioria dos países em desenvolvimento enfrentam graves limitações com relação a recursos financeiros pessoais e acesso a financiamento institucional.

É possível converter o setor informal em um motor de crescimento caso adotemos uma abordagem dinâmica liderada pela demanda e apoiada pela oferta, focada em determinada indústria, serviço ou negócio (ISB) e específica para cada área. Destaca-se o paradigma das pequenas e microempresas pivô na próxima página. A perspectiva do lado da demanda enfoca a segmentação de mercado com relação a níveis de renda, grupos profissionais, novidades multiculturais, *status* da marca, tipos de personalidade, padrões de qualidade, propagação espacial e instrumentos de venda. Por exemplo, o mercado de moda masculina pode ser segmentado para a aristocracia rural, os novos ricos, a elite industrial, altos executivos, burocratas, trabalhadores de colarinho branco, estudantes universitários, operários e trabalhadores informais.

Quadro I: Paradigma das pequenas e microempresas pivô

Abordagem dinâmica liderada pela demanda e apoiada pela oferta, focada em determinada indústria, serviço ou negócio e específica para a área.



Em relação às calças jeans, marcas como Levi's, Pepe, Rough n' Tough, Wrangler, Charlie e Vanderbilt são construídas em torno de diferentes tipos de personalidade. Para que as empresas do setor informal busquem uma fatia melhor do mercado, devem ter acesso a pesquisas de mercado que determinem em quais segmentos há oportunidades de nicho. Essas empresas também precisam de ajuda para desenvolver o *marketing mix* correto entre preço final alto, médio e baixo dos produtos para que possam proteger seus riscos. Portanto, há uma grande necessidade de assistência para microempresários por meio da oferta de serviços de assessoria a pequenas empresas (Seas).

A perspectiva do lado da oferta deve complementar as escolhas orientadas pela demanda em relação ao desenvolvimento de grupos de poupança e crédito conforme o padrão Graamen Bank, de Bangladesh, e à criação de parques de microempresas em áreas específicas para diferentes conjuntos de produtos/serviços com base em grupos tradicionais ou na existência de instituições técnicas apoiando produtos de alta tecnologia.

Provisões para a injeção de capital com vistas ao acesso a financiamento bancário por meio de um sistema estatal ou pelo desenvolvimento de um microfundo de capital de risco pelo Estado, o que seriam outros insumos valiosos do lado da oferta, já que microempresários no setor informal geralmente têm recursos financeiros limitados para injetar na forma de ações. Cada centro de micronegócio deve ser o eixo tecnoeconômico em torno do qual vários empresários se desenvolvem. No caso de um eixo produtivo para a indústria calçadista, por exemplo, deve haver máquinas em instalações comuns para o corte de couro, costura e outras atividades centrais que podem reduzir o trabalho e aumentar a disponibilidade de tempo para os sapateiros se dedicarem ao *design* estético do produto. Ademais, o centro deve ter um Banco de Materiais Brutos permitindo a compra de matéria-prima de qualidade adequada a preço de atacado. O centro também deve oferecer insumos tecnológicos, os últimos modelos de acordo com as preferências dos consumidores, padrão de qualidade, informações de mercado e espaço para divulgação nas localidades corretas. O centro deve servir de eixo produtivo e pequenas lojas devem atuar como os raios do eixo, expondo e vendendo os produtos dos sapateiros sob uma marca conjunta.

Os lados da demanda e da oferta devem ser mediados por quatro fatores centrais: i) tecnologia adequada ou intermediária; ii) termos comerciais equitativos; iii) insumos de *design* e padrão de qualidade; iv) competências

profissionais. No processo de fortalecimento de microempresas, a escolha da tecnologia adequada ou intermediária é de suma importância. Tecnologia adequada ou intermediária refere-se a uma tecnologia de preço acessível que reduz o trabalho dos empregados, mas não causa o deslocamento de muitos empregados em termos de demissão em massa.

O primeiro fator de mediação é o desenvolvimento de um relacionamento mutuamente benéfico entre os setores organizado e não organizado. A empresa de calçados Bata, uma das principais no mercado indiano, compra a parte de cima do sapato de alta qualidade de sapateiros altamente capacitados, fabrica ela mesma solas comprimidas de alta qualidade e junta as duas partes com vistas aos segmentos médio e superior do mercado consumidor indiano. Os sapateiros também podem receber assistência para adquirir solas industrialmente comprimidas diretamente no mercado aberto.

Termos comerciais são o segundo fator de mediação. Referem-se ao valor excedente criado pela produção de um determinado produto depois de pagas matérias-primas, máquinas e equipamentos e distribuídos entre os diferentes agentes e intervenientes. Agentes são todas as pessoas que realmente fazem ou supervisionam a produção, digamos, de artefatos de peças de filigrana (peças de prata fina), e intervenientes refere-se a todas as pessoas/empresas que prestam serviços como crédito, transporte ou comercialização de produtos. O comércio de peças de filigrana na Índia está em declínio, pois o valor excedente que beneficia os artesãos efetivamente fabricantes de peças altamente sofisticadas e ornamentadas é insuficiente. Viabilizar a criação de microempresas pelos artesãos de filigrana e ajudar os artesãos-empresários existentes por meio de concessão de crédito, introdução de *design* e de insumos tecnológicos por um lado, e organizar eventos para compradores e vendedores por outro lado, pode fortalecer enormemente o setor informal do comércio de filigrana.

O terceiro fator de mediação é a sensibilidade ao comportamento do cliente em termos de mudanças nas preferências dos consumidores no contexto de projetos e esforços contínuos para introduzir melhorias na qualidade. Manter o controle das preferências do consumidor é claramente uma função relacionada a estudo de mercado. É interessante notar que mesmo o controle de qualidade, em última análise, é uma função relacionada ao mercado, pois é preciso monitorar as características de qualidade dos produtos dos concorrentes e tentar ficar à frente deles. Além disso, deve-se destacar

que *design* e versatilidade andam de mãos dadas. Versatilidade refere-se aos usos múltiplos que podem ser dados a uma máquina ou aparelho com o uso de diferentes acessórios.

O quarto fator de mediação entre as perspectivas da demanda e da oferta é a qualidade do empreendedorismo. Empreendimento é uma função de instigação e exige conhecimento e discernimento relativos a tecnologia, finanças, funcionários e mercados. Empreendimento também anda de mãos dadas com a experiência. Os empreendedores bem-sucedidos invariavelmente trabalharam em determinado setor como empregados, dominaram as nuances daquele setor, aprenderam as técnicas para fazer a diferença e vencer e, em seguida, iniciaram a tarefa de abrir sua própria empresa. As habilidades de empreendedorismo não são apenas inatas ou herdadas, também podem ser absorvidas. Aprender sobre o empreendedorismo não é uma função limitada no tempo, deve ser um exercício constante em resposta a mudanças na tecnologia, preferências do consumidor, tendências de mercado, bem como a ações dos concorrentes. Como tal, é preciso que programas de empreendedorismo de alta qualidade sejam organizados para microempreendedores nos diferentes subsetores em diferentes fases do ciclo de desenvolvimento de negócios.

Há três fatores centrais no paradigma das pequenas e microempresas pivô (PSME): i) marco da macropolítica; ii) competitividade do mercado; iii) gestão operacional. O marco da macropolítica (MPF) refere-se à elaboração de uma estratégia global de combate ao colapso econômico no nível do Estado. Este marco de macropolítica deve atribuir pesos apropriados às metas-chave de um pacote de estímulo: i) bancos e instituições financeiras; ii) grandes e médias empresas; iii) pequenas e microempresas. O fato de alguns grandes bancos e instituições financeiras terem desenvolvido ativos não produtivos deve ser analisado levando em conta os fatores que levaram a tal situação. Ativos não produtivos difíceis devem ser separados para serem tratados por um veículo de propósito específico, e fundos adicionais adequados devem ser injetados do sistema financeiro para melhorar a liquidez das instituições financeiras, com controle proporcional passando para a diretoria. Além disso, um mecanismo regulador adequado deve ser implementado como garantia contra futuros colapsos. Também, um padrão semelhante precisa ser adotado para grandes e médias empresas que tenham sucumbido e necessitem de urgente reestruturação para prevenir a demissão em massa dos trabalhadores.

Dada a importância das pequenas e microempresas como meio para a criação e manutenção de novos postos de trabalho, os governos devem prever a injeção de fundos públicos adequados para a realização de um programa maciço de retreinamento e recontração de trabalhadores demitidos. O paradigma das pequenas e microempresas pivô descrito neste artigo fornece uma estrutura dinâmica para melhorar a utilização de qualquer pacote de estímulo para este setor.

O segundo fator central é competitividade do mercado. A competitividade não é apenas uma função da qualidade do empreendedorismo. Diversos fatores externos desempenham um papel importante no sucesso de uma microempresa. Não é sem razão que, no auge da economia japonesa, o Japão foi apelidado *Japan Incorporated*. A referência ao Japão Inc. insinua que o governo japonês e os bancos japoneses apoiavam fortemente as empresas. Muitos bancos/instituições financeiras japonesas participam na gestão das empresas japonesas na forma de capital e oferta de empréstimos de longo prazo a juros baixos. O governo japonês também tem sido muito favorável, com uma política fiscal progressiva e investimentos em P&D. Esse apoio foi um fator significativo para os baixos preços dos produtos japoneses e conseqüente capacidade das empresas de aumentar sua participação nos mercados internacionais. Os governos dos países em desenvolvimento e desenvolvidos devem investir no desenvolvimento de microempresas por um lado e na requalificação dos trabalhadores demitidos por outro lado, para gerar novos empregos.

Gestão operacional refere-se ao marco para a gestão de um grande programa de geração de empregos focalizado nas pequenas e microempresas de bens e serviços. A base de tal marco de gestão seriam grupos de autoajuda baseados em poupança e crédito, formados por quatro a seis pessoas que avalizam umas às outras. De 15 a 25 grupos constituiriam uma unidade primária, todas as unidades primárias em uma aldeia, e de 40 a 60 unidades primárias em uma área urbana constituiriam um centro de poupança e crédito. Pequenos empréstimos poderiam ser oferecidos tanto para consumo quanto para produção. Dez por cento da poupança de cada membro seriam depositados em um fundo de seguridade social. Os grupos de autoajuda seriam constituídos invariavelmente de mulheres, à semelhança do Banco Grameen. O centro de poupança e crédito no nível de toda a vila ou no nível urbano deve ser uma organização comunitária estruturada em termos de membros que vivem em proximidade. Os centros de poupança e crédito

constituíam filiais no nível da cidade e de bloco, e banco distrital no nível de distrito.

Grupos ocupacionais de trabalhadores e trabalhadoras podem ser incentivados a formar associações profissionais em torno de cada centro de micronegócio relativamente ao conjunto de produtos ou serviços nos quais o centro se especializa. Os membros dessas associações podem contribuir para um fundo de seguro de bens de capital, fornecer garantias de grupo para os empréstimos contraídos por seus membros, aumentar seus conhecimentos sobre os avanços tecnológicos e as preferências dos consumidores de forma contínua, bem como auxiliar na gestão do centro de micronegócio ao qual pertencem.

No nível de distrito ou região, pode ser criada uma organização de projetos distritais para supervisionar a gestão de todos os centros de micronegócio focados em indústrias, serviços e negócios específicos localizados no território designado. A organização pode ser constituída por um diretor e quatro especialistas nas áreas de poupança e crédito, tecnologia, finanças e *marketing*. A oferta de serviços de assessoria à pequena empresa para microempresários, bem como uma gestão eficiente dos centros de micronegócios podem ser as principais tarefas atribuídas a uma organização de projetos distritais. Em suma, a organização de projetos distritais deve constituir a vanguarda do desenvolvimento das pequenas e microempresas.

Há quatro fatores relacionados ao ambiente econômico que são críticos para o sucesso das microempresas: i) ambiente viabilizador; ii) estruturas de apoio; iii) parcerias simbióticas; iv) seguridade social.

Um ambiente viabilizador se refere à minimização do tempo e custo de transação de uma microempresa que está se registrando formalmente, podendo obter um empréstimo bancário, por conta própria ou em conjunto com poupanças depositadas no centro de poupança e crédito e acesso seguro a outras oportunidades, como capacitação institucional, adesão de um centro de micronegócios e informações de mercado fornecidas por organizações especializadas.

Estruturas de apoio se refere a uma relação de promoção entre a administração municipal ou de área e microempresas localizadas na referida área, em termos de três requisitos espaciais: um lugar para morar, um lugar para trabalhar e um lugar para vender. Muitas pessoas que operam ou trabalham em microempresas pertencentes ao setor informal vivem em favelas irregulares. A melhoria das favelas e a garantia de regularização para os moradores

de favelas urbanizadas podem proporcionar aos microempresários um endereço válido para obter financiamento bancário. Em suma, um lugar para viver legalmente válido pode contribuir para afastar os microempresários de agiotas usurários.

Pessoas que vivem em favelas ocupam cortiços congestionados, escuros, úmidos e sujos. Há muitas vezes mais de cinco pessoas morando em um ou dois cômodos pequenos. Onde é o lugar certo para produzir ou fabricar produtos para venda? Se o governo e os programas municipais implementarem projetos de reconstrução de favelas, onde os cortiços ilegais são substituídos por edifícios de apartamentos de três ou quatro andares, espaço pode ser reservado para fornecer oficinas para microempresários. Em suma, um lugar para trabalhar pode melhorar significativamente a produtividade e a produção de microempreendedores de baixa renda, que mal conseguem pagar o aluguel de um espaço de trabalho.

Para microempresários pobres, um lugar para vender regularizado é como um sonho. Na verdade, vendedores de rua são frequentemente ameaçados por funcionários municipais e policiais. É de importância vital que os órgãos municipais e de urbanismo garantam espaço aos vendedores em mercados de camelôs ou carrocinhas, abertos diariamente ou semanalmente, em rotação, para assegurar uma cobertura ampla. A delimitação de zonas especiais para estacionar carrocinhas, na maioria das localidades e perto de mercados comerciais, também é de fundamental importância para permitir que os microempresários ganhem a vida honestamente.

Parcerias simbióticas referem-se a parcerias entre centros de poupança e crédito e ONGs especializadas, associações profissionais, centros de micro-negócios, organizações de P&D, centros de *design*, organizações setoriais, instituições financeiras mediadoras como o Mahila Rashtriya Kosh, SIDBI ou Nabard na Índia, e doadores locais/internacionais. É de vital importância que a sociedade civil, tanto a nível nacional quanto internacional, ofereça uma mão amiga às empresas formadas por famílias de baixa renda.

Considerando que é importante que o Estado do bem-estar ofereça assistência social às pessoas carentes e marginalizadas com base em direitos humanos, o desenvolvimento de instrumentos de seguridade social na forma de seguro social no âmbito do setor informal é a prioridade do momento. A importância da alocação de 10% da poupança dos grupos de autoajuda para um fundo de seguridade social e da provisão para seguro de bens de capital por meio de contribuições dos membros das associações

profissionais já foi destacada. A Lei Hammal, Mathadi dos Trabalhadores de Maharashtra (Índia), prevê uma forma singular de mediar a relação entre os proprietários de lojas e os carregadores que descarregam os caminhões que transportam materiais para as lojas. Ao abrigo da lei acima referida, a Assembleia Legislativa criou um conselho em cada área municipal que determina as taxas de descarregamento de caminhões com diferentes capacidades. Após a descarga dos caminhões, as taxas devidas são depositadas pelos comerciantes junto ao representante do conselho. O conselho faz uma dedução para a seguridade social dos carregadores e paga a eles a quantia restante em dinheiro. Assim, apesar da ausência de uma relação empregador-empregado estável entre os comerciantes e os carregadores, um novo instrumento de seguridade social foi desenvolvido. Em Pune (Índia), o Kagad Kach Patra Kashtkari Panchayat (KKPKP) é uma organização de catadores de lixo reciclável que implantou uma cooperativa de poupança e crédito para os catadores, e uma determinada porcentagem das economias dos catadores é depositada em um Fundo de Seguridade Social operado pela Life Insurance Corporation da Índia para a provisão de quantias garantidas no caso de morte natural ou acidental, bem como o reembolso de despesas de hospitalização. Em consonância com o raciocínio exposto, o Estado deve desempenhar um papel viabilizador no desenvolvimento de instrumentos de seguro social para os trabalhadores do setor informal, além de dar sua própria contribuição para tais instrumentos.

5.2 SITUAÇÃO DE SAÚDE, ESCOLARIDADE E COMPETÊNCIAS PROFISSIONAIS

A fim de aumentar a produtividade do capital social, é de vital importância que os indicadores de saúde, o nível de escolaridade e as competências profissionais das famílias de baixa renda sejam melhorados. Os setores de Saúde, Educação e Competências Técnicas também são os setores onde a geração de empregos com apoio do governo, por meio de parcerias público-privado, pode levar a um aumento substancial do poder de compra, dando impulso ao comércio e à indústria durante um colapso econômico. No setor de Saúde, é preciso um foco maior nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, como a taxa de mortalidade infantil, a taxa de mortalidade de crianças abaixo de cinco anos, a taxa de mortalidade materna e outros parâmetros, para reduzir os índices de episódios de doença por ano entre famílias de baixa renda. Isso precisa ser feito por meio do desenvolvimento de um sistema alternativo de atenção à saúde, que funcione em

conjunto com a sociedade civil representada pelos voluntários da saúde no bairro, além de pagar os médicos e paramédicos, em parte com base em uma remuneração básica orientada para o Índice de Preços ao Consumidor (IPC) e substancialmente com base no nível de satisfação dos usuários do sistema, conforme medido por pesquisas anuais.

Nos setores de Educação e Competências Técnicas, uma metodologia de ensino de alta qualidade aplicada por professores motivados deve ser combinada com a conscientização e parceria íntima entre professores e pais. Uma maneira de fazer isso é conscientizar pais, filhos, novos trabalhadores ingressantes no mercado de trabalho e trabalhadores de como a educação continuada e a aquisição de competências podem melhorar as perspectivas de realização de seus objetivos de melhoria de qualidade de vida.

Associações de pais e mestres e organizações da sociedade civil também podem desempenhar um papel significativo a este respeito, os primeiros orientando os pais a atuarem em parceria com os professores na melhoria da trajetória de aprendizagem de seus filhos e as últimas por meio de jogos e gincanas, como competições de conhecimento, confecção de cartazes sobre questões públicas, debates, concursos de declamação e discursos, bem como por meio de atividades de assistência social de grupos como o Corpo Nacional de Cadetes, o Serviço Nacional, grupos de escoteiros e guias, que reforcem a empatia pelos os pobres, juntamente com uma melhor apreciação da luta intrínseca pela vida. Além disso, é de fundamental importância que a capacitação de alta qualidade técnica e programas de empreendedorismo sejam organizados por instituições do governo e do setor privado, com vistas a empregos em empresas públicas e privadas, além da criação de microempresas.

Ao mencionar a melhoria dos indicadores de saúde, a escolaridade e a capacitação profissional, é pertinente destacar o sucesso do Programa Bolsa Família do Brasil, no qual uma transferência fixa de R\$ 58,00 por mês é feita pelo governo para famílias beneficiárias em extrema pobreza, e uma bolsa mensal de R\$ 18,00 (cerca de US\$ 10) é paga por filho na escola, até um limite de três crianças, a todas as famílias com renda *per capita* abaixo de R\$ 120,00 por mês. A vacinação das crianças também é parte do Programa Bolsa Família. Este programa tem levado a ganhos reais em termos de aumento do salário-mínimo e melhoria do mercado de trabalho para os beneficiários.

Assim, medidas bem programadas para melhorar os indicadores de saúde, escolaridade e competências profissionais de famílias de baixa renda

podem não apenas ajudar a criar muitos postos de trabalho adicionais, mas também desempenhar um papel significativo na melhoria da produtividade do capital social.

5.3 OBRAS PÚBLICAS RELACIONADAS COM SERVIÇOS URBANOS, RECONSTRUÇÃO DE FAVELAS, HABITAÇÃO ACESSÍVEL E INFRAESTRUTURA

De acordo com as prescrições keynesianas durante a Grande Depressão dos anos 30, obras públicas em grande realizadas pelo Estado podem injetar muito dinheiro no mercado sob a forma de salários, bem como aquisição de materiais de construção e equipamentos comerciais. Sabe-se que essas obras estimulam economias em regressão, criando demanda por vários tipos de bens e serviços. Na atual crise econômica, seria prudente enfatizar serviços urbanos como sistemas de abastecimento de água, saneamento na forma de latrinas de descarga por gravidade, plantas de tratamento de esgotos, instalações de tratamento de efluentes industriais, sistemas de drenagem e sistemas de disposição de resíduos sólidos, pois a prestação de serviços básicos em favelas e bairros de baixa renda terá efeito benéfico sobre os indicadores de saúde de seus moradores e, conseqüentemente, sobre a qualidade do capital social. Outra área de destaque são as fontes de energia renovável e a eficiência energética, já que provavelmente terão um efeito benéfico sobre o ambiente. Além disso, obras relativas à gestão de bacias hidrográficas, reflorestamento e conservação do solo devem ser empreendidas para melhorar a sustentabilidade dos meios de vida rurais.

Além disso, a reconstrução de favelas deve ser o foco principal das obras públicas em áreas urbanas. Um percentual significativo dos pobres e desfavorecidos nos países em desenvolvimento vive em favelas caracterizadas pela falta de acesso a serviços básicos como água potável, saneamento, drenagem e eliminação de resíduos sólidos. Uma alta proporção de moradias em favelas é escura, úmida e com pouca ventilação. Invariavelmente, cinco ou mais pessoas vivem em um ou dois cômodos. Dadas as condições precárias de higiene, a incidência de doenças por ano nos membros de tais domicílios é alta, resultando em absenteísmo no trabalho. Obras públicas que implicam o fornecimento em estágios de acomodações alternativas temporárias para moradores de favelas, removendo os cortiços por etapas e reconstruindo edifícios de apartamentos com até quatro andares com subsídio adequado dos governos estaduais e entidades locais, combinados com financiamento de 15 anos a prestações fixas baixas para os moradores de favelas, trariam

vários efeitos benéficos: injeção de poder aquisitivo no mercado; garantia de um endereço legal aos moradores de favelas, permitindo-lhes acesso a financiamento bancário; criação de espaços abertos como consequência da substituição de cortiços por edifícios de até quatro andares, permitindo a construção de oficinas para microempresas, centros de saúde e outras unidades comunitárias; e a garantia de um ambiente saudável para os moradores das favelas. Todos estes resultados podem contribuir significativamente para a melhoria da qualidade do capital social. Um raciocínio semelhante aplica-se à construção de moradias a preços acessíveis para as classes baixa e média por meio de modelos de parceria público-privada, bem como a realização de obras de infraestrutura, como construção de estradas de ligação, escolas de ensino primário e médio, centros de saúde comunitária e outras obras públicas socialmente úteis e economicamente viáveis.

O governo indiano promulgou a Lei Nacional de Garantia de Emprego Rural em 2006 para reforçar a segurança da subsistência das famílias nas zonas rurais. O regime estabelecido por esta lei prevê 100 dias de trabalho com salário garantido por exercício para todos os domicílios rurais cujos membros adultos se apresentem como voluntários para trabalho manual não qualificado. As obras públicas são escolhidas pelas Instituições Panchayati Raj, o marco indiano para governo local nas áreas rurais. Os trabalhos realizados dizem respeito a conservação da água, reflorestamento, manejo de bacias hidrográficas, construção de estradas de ligação e áreas afins do desenvolvimento socioeconômico nas zonas rurais. Relatórios iniciais mostram que o sistema teve um impacto positivo no aumento do salário-mínimo, dando emprego a famílias muito pobres e grupos marginalizados como os *scheduled castes/tribes* (também conhecidos como intocáveis) e domicílios chefiados por mulheres. No entanto, críticos apontam para a falsificação de cadastros de trabalhadores e a má qualidade das obras públicas.

Um programa de garantia de emprego focalizado em famílias abaixo da linha de pobreza é um passo na direção certa. É preciso atenção para que obras públicas substantivas sejam empreendidas após uma boa concepção e estimativa de custos, e que a execução seja supervisionada por pessoas tecnicamente competentes. Maquinário de tecnologia intermediária deve ser utilizado para melhorar a eficiência. Um sistema computadorizado de gestão de informações deve ser utilizado para monitorar os gastos, bem como a qualidade das obras públicas. Um sistema de acompanhamento deve ser

desenvolvido para garantir a responsabilidade e a qualidade das obras em colaboração com instituições da sociedade civil.

6 CONCLUSÃO

A resposta à crise econômica atual em termos de conversão do setor informal e do setor de pequena escala em motor de crescimento – as medidas para melhorar os indicadores de saúde, a escolaridade e as competências profissionais das famílias de baixa renda; a execução de obras públicas especialmente voltadas para a melhoria da gestão dos recursos naturais nas áreas rurais; e a reconstrução de favelas em áreas urbanas – deve ser ajustada a uma dimensão de tempo. Espera-se que os esforços de implementação de uma abordagem dinâmica liderada pela demanda e apoiada pela oferta, focada em determinada indústria, serviço ou negócio e específica para cada área aumentem tanto o número quanto a qualidade dos empregos por meio da criação e do fortalecimento das micro e pequenas empresas. É provável que estes esforços produzam resultados dentro de um a três anos. Melhorias nas competências profissionais e criação de emprego por meio da formação, reciclagem e contratação de novos trabalhadores, trabalhadores maduros que buscam opções empresariais e trabalhadores demitidos também podem produzir resultados dentro de um a três anos. No entanto, a melhoria do estado de saúde e do nível educacional das famílias de baixa renda deve começar agora, mas só produzirão resultados em um horizonte de tempo mais longo, de quatro a sete anos. A oferta de trabalho em obras públicas mediante remuneração diária para os desempregados em famílias abaixo da linha de pobreza deve ser iniciada imediatamente para reforçar o poder de compra dos trabalhadores, bem como os rendimentos de fornecedores de materiais/acessórios. O horizonte de tempo para os resultados das obras públicas é de um a três anos.

Os passos recomendados nos parágrafos anteriores para a melhoria do capital social como meio de acelerar o crescimento econômico durante a crise econômica envolvem a oferta de um subsídio para que as famílias de baixa renda possam estabelecer ou fortalecer microempresas, bem como a garantia de uma remuneração diária para pessoas desempregadas em domicílios abaixo da linha da pobreza por trabalho em obras públicas executadas pelo governo. Dada a alta porcentagem de famílias pobres e de baixa renda nos países em desenvolvimento e a escassez de recursos financeiros nestes países, recomenda-se uma focalização adequada combinada com a participação da sociedade civil e o direito à informação.

A análise anterior coloca em evidência a relação íntima entre programas especiais destinados a melhorar a eficiência, produtividade e competitividade do capital social por um lado e os instrumentos de seguridade social por outro lado. Para finalizar, cabe citar M.K. Gandhi.

Vou dar-lhe um talismã. Sempre que você estiver em dúvida, ou quando o *self* tornar-se excessivo em você, aplique o seguinte teste: Lembre-se do rosto do homem mais pobre e mais fraco que você já viu, e se pergunte se o passo que você está considerando tomar vai ser de alguma utilidade para ele. Será que ele vai ganhar algo com isso? Será que vai devolver a ele o controle sobre sua própria vida e destino? Em outras palavras, vai levar a Swaraj para os milhões de famintos e espiritualmente carentes? Então você verá suas dúvidas e você mesmo se derreterem (GANDHI, 1958, p. 65).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANAND, H. S. *Nature of informal economy & three sectoral studies*. New Delhi: OIT, 2001. p. 10.

_____. *Social security framework for the informal sector in India: a blueprint for the future*. [Artigo preparado para o Presidente Adjunto da Comissão de Planejamento da Índia]. New Delhi: India Planning Commission, 2008. p. 1.

CHARMES, J. *A critical review of concepts, definitions and studies in the informal sector, in employment and development: a new review of evident*. Paris: OCDE, 1990. p. 12.

DATTA R. C. *Public action, social security and unorganized sector*. [Índia]: EPW, 30 May 1998. L-3.

GHANDI, M. K. *Last Phase*. v. 2, p. 65, 1958.

HANSENE, M. *The dilemma of the informal sector*. Genebra: OPIT, 1991. p. 5.

ILO. *Global Employment Trends Update*. New Delhi: ILO, May 2009. p. 10. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_106504.pdf>. Acesso em: 26 set. 2009.

MISRA, L. *Unorganised labour: deprivation & emancipation*. New Delhi: Manak Publications, 1999. p. 12-21.

SINCLAIR. *Urbanisation and labour markets in developing countries*. New York: St. Martin's Press, 1978. p. 79-80.

SOMAVIA, J. *Relatório do Diretor Geral apresentado na 87ª sessão da Conferência Internacional do Trabalho*. Genebra: OIT, 1999. p. 4

STEEFKERK, H. Too little to live on, too much to die on: employment in small scale industries in rural South Gujarat. *Economics & Political Weekly*, p. 660, 11 Apr. 1981.

PROTEÇÃO E
PROMOÇÃO SOCIAL
NOS PAÍSES EM
DESENVOLVIMENTO:
TENDÊNCIAS E NOVAS
PERSPECTIVAS

SOBRE A EVOLUÇÃO RECENTE DA POBREZA E DA DESIGUALDADE

Ricardo Paes de Barros
Mirela de Carvalho
Samuel Franco
Andrezza Rosalém

I INTRODUÇÃO

Até o final do século XX, o Brasil se caracterizou como um país com elevada desigualdade de renda, sem nenhuma tendência à queda. Essa crônica inabilidade em combater à desigualdade não impediu que a pobreza fosse reduzida de forma significativa, tal como ocorreu na década de 1970 ou durante o Plano Real, para citar apenas dois episódios. Na ausência de reduções na desigualdade, a queda da pobreza deve-se exclusivamente ao crescimento econômico e, por este motivo, cai sempre menos do que se poderia esperar de episódios que combinam crescimento com redução na desigualdade.

Desde o início do novo milênio, o cenário se alterou. A despeito de flutuações na taxa de crescimento do país, o grau de desigualdade de renda declinou de forma acelerada e sistemática. Desde 2003, a pobreza também vem sendo reduzida significativamente. Dessa vez, entretanto, a redução na desigualdade é responsável por ao menos metade da queda na pobreza, o que significa que sem a redução na desigualdade, metade da acentuada queda na pobreza não teria ocorrido.

O fato da desigualdade de renda estar caindo continuamente desde o início do novo milênio torna natural algo que antes era percebido como difícil de ser alcançado. Após sete anos consecutivos de acentuada redução na desigualdade, as expectativas mudaram. A discussão sai do terreno de se é ou não possível reduzir a desigualdade no país para como fazê-lo. As atenções agora se voltam para qual será a magnitude da redução nos próximos

anos e quais políticas poderiam acelerar esse processo. A fim de apoiar o novo debate, nesse estudo, também se investiga os determinantes imediatos da melhora na distribuição de renda brasileira.

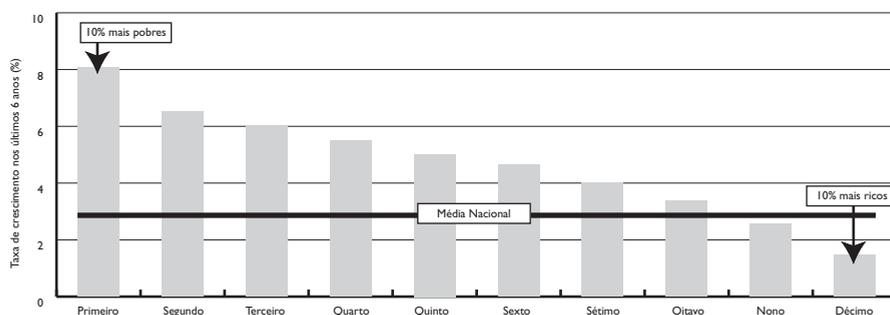
Por fim, veremos ainda que, para além da acelerada redução na desigualdade de renda e consequente redução no grau de pobreza entendida como insuficiência de renda, nessa última década, estamos assistindo no Brasil a uma excepcional expansão do acesso da população a uma ampla variedade de oportunidades. Fenômeno esse particularmente mais acentuado entre os grupos mais vulneráveis. Portanto, não é só a desigualdade de renda que vem melhorando, mas também a desigualdade em diversos tipos de oportunidades!

Esse estudo foi organizado em mais quatro seções além dessa introdução. Na seção 2, apresentam-se os grandes números que retratam a melhora na distribuição de renda brasileira. Na seção 3, argumentamos que a recente queda na desigualdade de renda é muito significativa, o que pode ser comprovado pelo papel que desempenhou no combate à pobreza. Na seção 4, nos voltamos para os determinantes por trás da melhora da distribuição de renda: que fatores foram responsáveis por tal progresso? Por fim, na seção 5, apresentamos evidências de melhora na desigualdade em acesso a diversas outras oportunidades, para além da renda.

2 A CONTÍNUA E ACENTUADA MELHORA NA DISTRIBUIÇÃO DE RENDA BRASILEIRA

O progresso brasileiro em distribuição de renda alcançado entre 2001 e 2008 é inegável. A renda *per capita* de todos os décimos cresceu e entre os mais pobres, o crescimento foi mais acelerado (ver gráfico 1). Como consequência, houve redução na desigualdade de renda e na pobreza.

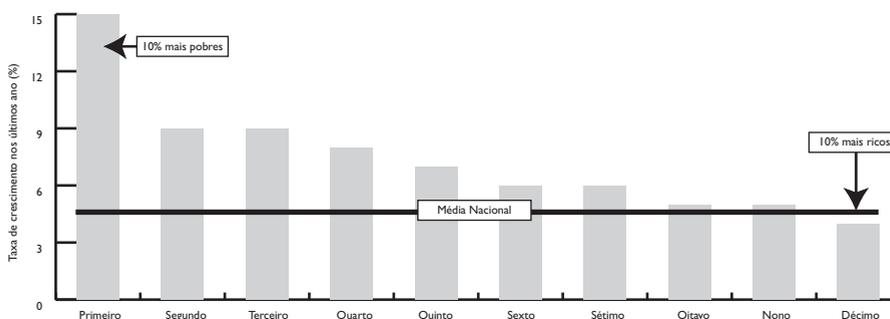
Gráfico 1: Taxa de crescimento médio da renda domiciliar *per capita* por décimos da distribuição nos últimos seis anos: Brasil, 2001 a 2008



Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2001 a 2008

Em 2008, as mudanças foram ainda mais intensas e equalizantes (ver gráfico 2). De fato, no período 2001-2008, enquanto a renda familiar *per capita* da população como um todo cresceu 2,8% ao ano, entre os 10% mais pobres cresceu quase três vezes mais rápido (8,1% ao ano) e entre os 10% mais ricos cresceu a metade (1,4% ao ano). A taxa de crescimento da renda dos 10% mais pobres foi mais de cinco vezes a dos 10% mais ricos.

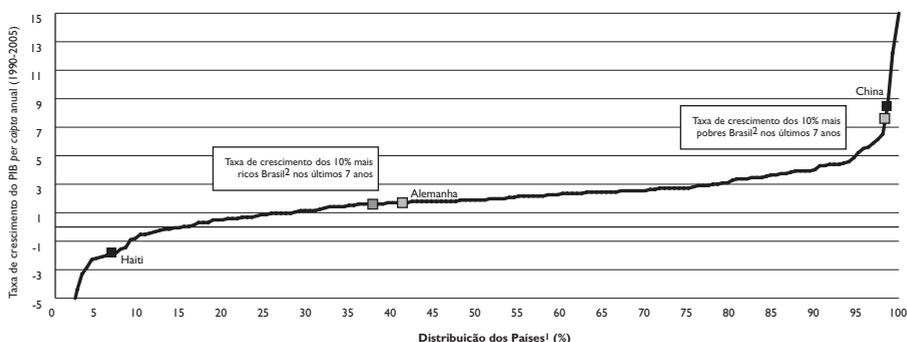
Gráfico 2: Taxa de crescimento médio da renda domiciliar *per capita* por décimos da distribuição no último ano: Brasil, 2007 a 2008



Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2007 a 2008

Com vistas a ilustrar o crescimento diferenciado na renda *per capita* experimentado pelos diversos décimos da distribuição de renda brasileira, comparamos as respectivas taxas de crescimento com o progresso ocorrido entre 1990-2005 dos países do mundo em termos de PIB *per capita*. O gráfico 3 revela que, enquanto a renda *per capita* dos 10% mais pobres no Brasil cresceu a um ritmo chinês, a dos 10% mais ricos cresceu de forma lenta, comparável mais a um ritmo alemão. A diferença entre a taxa de crescimento dos 10% mais pobres e a dos 10% mais ricos é tão elevada que cerca de 60% dos países do mundo cresceram a taxas entre esses dois níveis.

Gráfico 3: Distribuição dos países no mundo segundo a taxa de crescimento anual do PIB *per capita* anual entre os anos de 1990 e 2005



Fonte: Estimativas produzidas com base no Human Development Report (2007/2008) PNUD

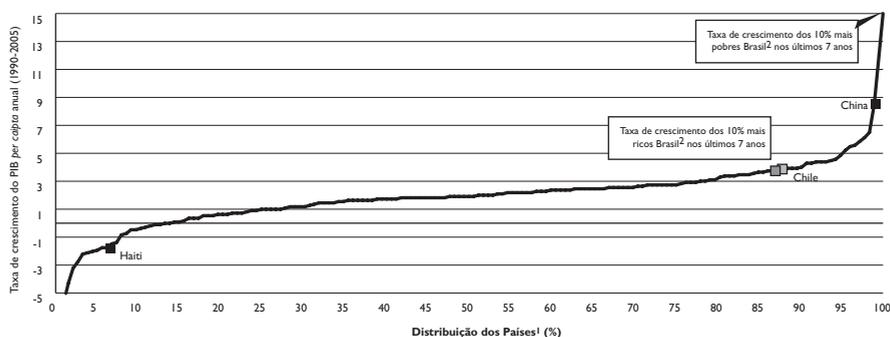
Notas:

¹ Estão sendo considerados 171 países para os quais existe a informação.

² Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2001 e 2008

No último ano, o progresso foi igualmente equalizador e bem mais acelerado. De fato, a taxa de crescimento na renda dos mais pobres foi mais elevada que a de todos os países do mundo no período. Simultaneamente, a taxa de crescimento na renda dos 10% mais ricos, embora menor que a de todos os demais décimos, foi similar ao crescimento no PIB chileno e superior ao que se observou em 85% dos países do mundo (ver gráfico 4).

Gráfico 4: Distribuição dos países no mundo segundo a taxa de crescimento anual do PIB *per capita* anual entre os anos de 1990 e 2005



Fonte: Estimativas produzidas com base no Human Development Report (2007/2008) PNUD.

Notas:

¹ Estão sendo considerados 171 países para os quais existem a informação.

² Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2001 e 2008

Em decorrência do crescimento ‘em nível chinês’ na renda *per capita* dos mais pobres, o país foi capaz de reduzir a pobreza e, em particular, a extrema pobreza de forma espetacular. Em 2008, a extrema pobreza foi reduzida à metade de seu valor em 2003, portanto, fizemos em cinco anos o que o Primeiro Objetivo de Desenvolvimento do Milênio (ODM) estabeleceu que seja feito em 25 anos (ver quadro 1). Progresso similar vem ocorrendo quando a extrema pobreza é dimensionada por medidas mais sensíveis à renda dos mais pobres, tal como o hiato de pobreza ou a severidade da pobreza.

Quadro 1: Evolução da pobreza e extrema pobreza: Brasil, 2003 e 2008

				(%)
Indicadores	2003	2008	Pobreza em 25 anos como porcentagem do nível atual se a velocidade do período fosse mantida	Velocidade do progresso
Pobreza				
Porcentagem de pobres	39,4	25,3	0,11	Extremamente acelerado
Hiato de pobreza	18,2	10,4	0,06	Extremamente acelerado
Severidade da pobreza	11,1	6,0	0,05	Extremamente acelerado
Extrema Pobreza				
Porcentagem de extremamente pobres	17,5	8,8	0,03	Extremamente acelerado
Hiato de extrema pobreza	7,3	3,7	0,04	Extremamente acelerado
Severidade da extrema pobreza	4,4	2,4	0,05	Extremamente acelerado

Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2003 e 2008

Notas:

¹ O hiato de pobreza e a severidade da pobreza estão expressos em múltiplos da linha de pobreza.

² Estão sendo utilizadas as linhas de pobreza regionalizadas considerando a média nacional para a pobreza de R\$ 187,50 e para extrema pobreza de R\$ 93,75.

Embora a velocidade de redução na pobreza seja um pouco mais lenta, em 2008, ela já era um terço de seu valor em 2003. Assim, se mantida a velocidade atual, em oito anos chegamos à metade do valor de 2003 e, portanto, um progresso três vezes mais rápido que o preconizado pelo Primeiro ODM (ver quadro 1).

Vale notar que, ao longo de 2008, graças ao crescimento e à queda na desigualdade, tanto a pobreza como a extrema pobreza declinaram ainda mais do que a tendência do último quinquênio (ver quadro 2).

Quadro 2: Evolução da pobreza e extrema pobreza: Brasil, 2007 e 2008

				(%)
Indicadores	2003	2008	Pobreza em 25 anos como porcentagem do nível atual se a velocidade do período fosse mantida	Velocidade do progresso
Pobreza				
Porcentagem de pobres	28,1	25,3	0,07	Extremamente acelerado
Hiato de pobreza	11,9	10,4	0,03	Extremamente acelerado
Severidade da pobreza	7,1	6,0	0,02	Extremamente acelerado
Extrema Pobreza				
Porcentagem de extremamente pobres	10,3	8,8	0,02	Extremamente acelerado
Hiato de extrema pobreza	4,5	3,7	0,01	Extremamente acelerado
Severidade da extrema pobreza	3,0	2,4	0,01	Extremamente acelerado

Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2003 e 2008

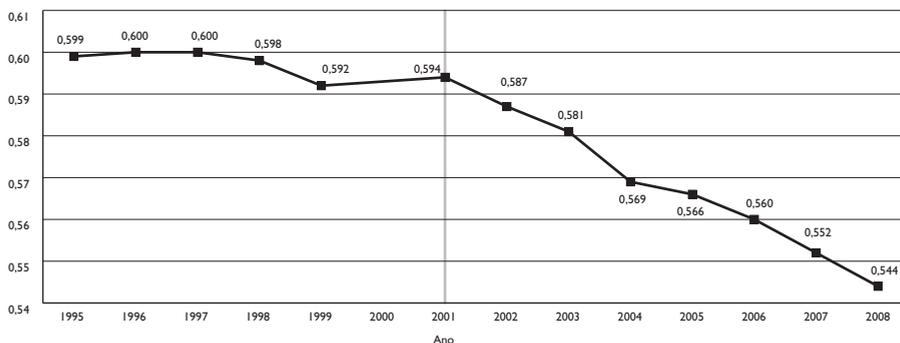
Notas:

¹ O hiato de pobreza e a severidade da pobreza estão expressos em múltiplos da linha de pobreza.

² Estão sendo utilizadas as linhas de pobreza regionalizadas considerando a média nacional para a pobreza de R\$ 187,50 e para extrema pobreza de R\$ 93,75.

Quando a taxa de crescimento da renda dos mais pobres é mais alta que a dos mais ricos, há redução no grau de desigualdade. Desde 2001, o grau de desigualdade de renda brasileiro vem declinando sem precedentes. A média das diferenças de renda entre brasileiros expressa como fração da renda média total é uma medida de desigualdade conhecida como coeficiente de Gini. Esse indicador declinou de 0,59 para 0,54 (ver gráfico 5), o que equivale dizer que a diferença de renda entre brasileiros reduziu de R\$ 350,00 para R\$ 320,00 por mês, uma queda de 8% em sete anos.

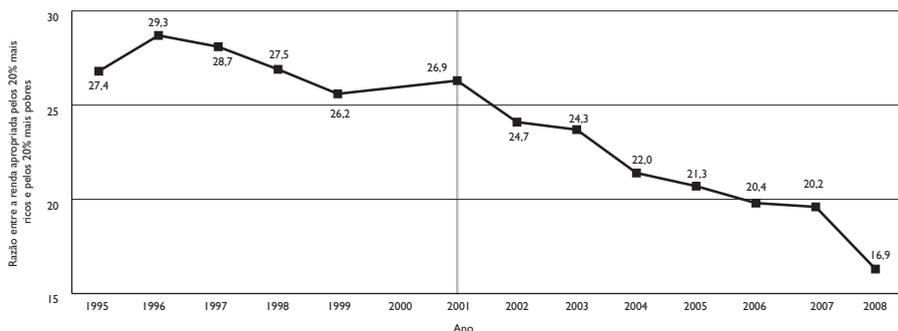
Gráfico 5: Evolução da desigualdade na renda domiciliar *per capita* segundo o coeficiente de Gini: Brasil, 1995 a 2008



Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1995 a 2008

Uma forma alternativa de visualizar a queda na desigualdade é observar o crescimento acumulado na renda dos 20% mais pobres *vis à vis* o dos 20% mais ricos. Os 20% mais pobres tiveram crescimento na renda *per capita* 47 pontos percentuais mais acelerado. Assim, enquanto, em 2001, a renda média dos 20% mais ricos era 27 vezes a dos 20% mais pobres, em 2008, passou a ser 19 vezes, uma redução de 30% na desigualdade em sete anos (ver gráfico 6).

Gráfico 6: Evolução da desigualdade na renda domiciliar *per capita* segundo a razão da renda dos 20% mais ricos e 20% mais pobres: Brasil, 1995 a 2008



Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1995 a 2008

Apesar da estrondosa melhora, o nível de desigualdade brasileiro continua muito elevado. Enquanto os 40% mais pobres vivem com 10% da renda nacional, os 10% mais ricos vivem com mais de 40%. Embora a situação há uma década fosse certamente pior, ainda hoje, a renda apropriada pelo 1% mais rico é igual a dos 45% mais pobres. O que um brasileiro pertencente ao 1% mais rico (isto é, que vive em uma família com renda *per capita* acima de R\$ 4.400,00 por mês) pode gastar em três dias equivale ao que um brasileiro nos 10% mais pobres levaria um ano para gastar.

Em função da elevada desigualdade que ainda prevalece, a pobreza e, em particular, a extrema pobreza ainda estão muito acima do que se poderia esperar de um país com a nossa renda *per capita*. Se um terço da renda nacional fosse perfeitamente distribuída, seria possível garantir a todas as famílias brasileiras a satisfação de todas as suas necessidades mais básicas. Contudo, quase 50 milhões de pessoas ainda vivem em famílias com renda abaixo desse nível (R\$ 190,00/mês). A insuficiência de renda dos mais pobres, isto é, o volume de recursos necessários para que todas as famílias pobres superem a linha de pobreza, representa apenas 3% da renda nacional ou menos de 5% da renda dos 25% mais ricos. Para aliviar a extrema pobreza, seria necessário contar apenas com 1% da renda dos 25% mais ricos do país.

3 A CONTRIBUIÇÃO DA QUEDA NA DESIGUALDADE PARA A REDUÇÃO NA POBREZA

A velocidade com que a pobreza declina depende da taxa de crescimento da renda dos mais pobres. Essa, por sua vez, depende do crescimento econômico do país e da redução no grau de desigualdade. Assim, parte da acentuada queda na pobreza dos últimos anos deve-se ao crescimento econômico e outra parte não teria ocorrido se não fosse a redução na desigualdade.

Em princípio, é sempre possível decompor a queda na pobreza em quanto veio do crescimento e da redução na desigualdade. Na presente seção, avaliamos ambas as contribuições para a evolução da pobreza e extrema pobreza, entre 2001 e 2008, e também no último ano.

Considerando o período como um todo, cerca da metade da queda na pobreza veio do crescimento econômico e a outra metade, da redução no grau de desigualdade. Tais contribuições, entretanto, dependem de como a pobreza é mensurada. Quanto maior o peso atribuído à renda dos mais pobres, maior será a contribuição da desigualdade. Assim, temos que a desigualdade explica 49% da redução na proporção de pobres e 59% da queda

na severidade da extrema pobreza (ver quadro 3). Desses resultados segue não apenas que a redução na desigualdade foi fundamental para a queda na pobreza, mas também que sua importância foi relativamente maior para elevar a renda dos mais carentes entre os pobres.

Quadro 3: Estimativas da contribuição da queda na desigualdade de renda *per capita* para a redução na pobreza e extrema pobreza: Brasil, 2001 e 2008

Indicadores	Pobreza			Extrema pobreza		
	Porcentagem de pobres	Hiato de pobreza	Severidade da pobreza	Porcentagem de extremamente pobres	Hiato de extrema pobreza	Severidade da extrema pobreza
Distribuição de 2001	38,7	18,0	11,1	17,4	7,4	4,7
Distribuição de 2008 caso a desigualdade fosse a mesma de 2001	31,8	14,3	8,7	13,2	5,7	3,7
Distribuição de 2008	25,3	10,4	6,0	8,8	3,7	2,4
Redução na pobreza (em pontos percentuais)						
Total	13,4	7,6	5,1	8,7	3,7	2,3
Devido ao crescimento	6,9	3,7	2,4	4,2	1,7	0,9
Devido à redução na desigualdade	6,5	3,9	2,7	4,5	2,0	1,3
Contribuição para a redução na pobreza						
Contribuição do crescimento	51,4	49,1	47,2	48,6	46,0	41,4
Contribuição da redução da desigualdade	48,6	50,9	52,8	51,4	54,0	58,6
Relação entre as contribuições	0,94	1,04	1,12	1,06	1,17	1,42
Importância da redução na desigualdade						
Crescimento observado na renda <i>per capita</i>	21,6	21,6	21,6	21,6	21,6	21,6
Crescimento necessário para garantir a mesma queda na pobreza caso a desigualdade fosse a mesma de 2001	44,1	50,1	55,6	54,6	64,6	86,6
Crescimento equivalente à redução na desigualdade (em pontos percentuais)	22,5	28,5	34,0	33,0	43,0	65,0

Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2001 e 2008

Nota¹: Estão sendo utilizadas as linhas de pobreza regionalizadas considerando a média nacional para a pobreza de R\$ 187,50 e para extrema pobreza de R\$ 93,75.

Como a redução na desigualdade levou a 51% da queda na proporção de pessoas em famílias extremamente pobres, mesmo que o país não tivesse experimentado qualquer crescimento econômico, ainda assim a extrema pobreza teria caído 4,5 pontos percentuais. Portanto, muito mais que o necessário para atingir resultados compatíveis com o que preconiza o Primeiro ODM (redução à metade em 25 anos), que exigiria do período 2001-2008, uma queda na extrema pobreza de apenas três pontos percentuais.

Porém, a redução da extrema pobreza dos últimos anos poderia também ter sido alcançada apenas com base no crescimento econômico. Para que isso fosse possível, a taxa de crescimento na renda *per capita*, que foi de 2,8% ao ano, deveria ter sido mais que duas vezes maior (6,4% ao ano). Do ponto de vista dos extremamente pobres, a redução no grau de desigualdade foi tão importante quanto a que teria sido gerada por um crescimento anual adicional de 3,6 pontos percentuais.

Uma vez que a importância da queda na desigualdade é maior quando são utilizadas medidas mais sensíveis à renda dos mais pobres, para a severidade da extrema pobreza tenha caído ao mesmo nível apenas com crescimento econômico, ele precisaria ter sido três vezes mais acentuado (9,3% ao ano).

Ao longo do período considerado (2001-2008/2008), a redução no grau de desigualdade foi estável e, portanto, sua contribuição absoluta para a queda na pobreza foi também relativamente estável, variando de 0,4 a 1,5 pontos percentual ao ano. Já a contribuição do crescimento flutuou muito mais (de -2,3 a 3,0 pontos percentuais), seguindo a instabilidade da taxa anual de crescimento da renda *per capita*. Tais oscilações fizeram a contribuição relativa da redução na desigualdade flutuar: em certos momentos explicou toda a queda na pobreza e em outros, chegou a menos de 15% de contribuição.

O último ano (2008) combinou crescimento acelerado e substancial redução no grau de desigualdade e as contribuições foram típicas do período como um todo. A redução na desigualdade explica 42% da queda na proporção de pobres, metade da queda na proporção de extremamente pobres e quase 75% da severidade da extrema pobreza (ver quadro 4). Igual ao que se viu para o período como o todo, sem redução na desigualdade, o crescimento deveria ter sido o dobro para gerar o mesmo efeito sobre a proporção de extremamente pobres e quatro vezes maior para gerar o mesmo resultado na severidade da extrema pobreza.

Quadro 4: Estimativas da contribuição da queda na desigualdade de renda *per capita* para a redução na pobreza e extrema pobreza: Brasil, 2007 e 2008

Indicadores	Pobreza			Extrema pobreza		
	Porcentagem de pobres	Hiato de pobreza	Severidade da pobreza	Porcentagem de extremamente pobres	Hiato de extrema pobreza	Severidade da extrema pobreza
Distribuição de 2007	28,1	11,9	7,1	10,3	4,5	3,0
Distribuição de 2008 caso a desigualdade fosse a mesma de 2007	26,5	11,1	6,6	9,5	4,2	2,8
Distribuição de 2008	25,3	10,4	6,0	8,8	3,7	2,4
Redução na pobreza (em pontos percentuais)						
Total	2,8	1,5	1,0	1,5	0,8	0,6
Devido ao crescimento	1,6	0,8	0,5	0,8	0,3	0,1
Devido à redução na desigualdade	1,2	0,7	0,6	0,8	0,5	0,4
Contribuição para a redução na pobreza						
Contribuição do crescimento	57,7	51,4	44,4	50,4	35,2	25,7
Contribuição da redução da desigualdade	42,3	48,6	55,6	49,6	64,8	74,3
Relação entre as contribuições	0,73	0,94	1,25	0,99	1,84	2,89
Importância da redução na desigualdade						
Crescimento observado na renda <i>per capita</i>	5,1	5,1	5,1	5,1	5,1	5,1
Crescimento necessário para garantir a mesma queda na pobreza caso a desigualdade fosse a mesma de 2001	9,1	10,6	12,1	10,6	16,6	24,1
Crescimento equivalente à redução na desigualdade (em pontos percentuais)	4,0	5,5	7,0	5,5	11,5	19,0

Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2001 e 2008

Nota¹: Estão sendo utilizadas as linhas de pobreza regionalizadas considerando a média nacional para a pobreza de R\$ 187,50 e para extrema pobreza de R\$ 93,75.

4 DETERMINANTES IMEDIATOS DA QUEDA NA POBREZA E NA DESIGUALDADE

Embora a renda *per capita* de uma família tenha um complexo sistema de determinantes últimos, existem apenas poucos canais imediatos pelos

quais ela pode ser modificada. Como consequência, são esses mesmos poucos canais que podem afetar o nível total de pobreza e desigualdade da sociedade.

De fato, a renda *per capita* de uma família y é dada pelo produto da proporção de adultos na família a e a renda média dos adultos na família r ,

$$y = ar \quad (1)$$

Por sua vez, a renda por adulto r pode ser decomposta em um componente não derivado do trabalho o e outro proveniente do trabalho t ,

$$r = o + t \quad (2)$$

Por fim, a renda do trabalho por adulto t pode ser expressa como o produto da proporção de adultos ocupados u e renda do trabalho por adulto ocupado na família w ,

$$t = u.w \quad (3)$$

Em suma, a renda *per capita* y pode ser expressa via,

$$y = ar = a(o + t) = a(o + uw) \quad (4)$$

Essa expressão permite identificar os determinantes imediatos da queda na pobreza e na desigualdade, uma vez selecionadas medidas específicas para mensurar esses fenômenos. Uma alternativa é medir a redução na pobreza por meio do crescimento da renda dos 10% mais pobres e a redução na desigualdade pela redução na razão entre a renda dos 10% mais ricos e 10% mais pobres.

Já vimos que, entre 2001 e 2008, enquanto a renda dos 10% mais pobres crescia a 8% ao ano, a dos 10% mais ricos crescia a apenas 1,5% ao ano, levando a que a razão entre a renda de mais ricos e mais pobres declinasse de 68 para 44. Mais recentemente, entre 2007 e 2008, enquanto a renda dos 10% mais pobres cresceu 15%, a dos 10% mais ricos cresceu a 4%, e a mesma razão declinou de 49 para 44.

Embora esse crescimento acelerado na renda dos mais pobres pudesse ser o resultado de um progresso balanceado entre os diversos fatores

determinantes, veremos que ele vem de apenas alguns. Entre 2001 e 2008, no grupo dos 10% mais pobres, a proporção de adultos pouco se alterou, enquanto a renda por adulto cresceu bastante: a proporção de adultos cresceu 7% em sete anos e a renda por adulto cresceu 7% por ano. O componente demográfico contribuiu, portanto, com apenas um décimo do crescimento na renda do grupo ocorrido no período e a renda por adulto, com nove décimos. No último ano, também o crescimento na proporção de adultos (1,5%) foi próxima a um décimo do crescimento na renda por adulto (14%), levando com que o componente demográfico também tenha contribuído com apenas um décimo da queda na pobreza (ver tabela 5).

Esse crescimento acelerado na renda por adulto das famílias pobres veio tanto do crescimento na renda não derivada do trabalho, como da proveniente do trabalho. No período como um todo, (2001-2008), a taxa de crescimento da renda não derivada do trabalho foi bem mais elevada (12% contra 5% ao ano), entretanto como três quartos da renda dos mais pobres decorre da renda do trabalho, a contribuição das duas fontes acabou similar (42% para a renda não derivada do trabalho e 47% para a renda proveniente do trabalho, ver tabela 5).

No último ano, entretanto, a contribuição da renda do trabalho foi maior. A renda não derivada do trabalho e a proveniente do trabalho cresceram *pari passu* (13% e 14%, respectivamente). Como resultado, a contribuição de cada uma é uma função direta da participação na renda familiar. Por conseguinte, enquanto nesse último ano quase dois terços (63%) do crescimento na renda *per capita* dos mais pobres resulta do crescimento na renda proveniente do trabalho, a contribuição da renda não derivada do trabalho foi de apenas pouco mais de um quarto (27%).

Embora o progresso na renda do trabalho pudesse decorrer de expansões balanceadas na taxa de ocupação e na remuneração por trabalhador, tanto o progresso desde 2001, como o do último ano decorreram fundamentalmente do crescimento na remuneração por trabalhador ocupado. De todos os determinantes imediatos, o crescimento na renda dos trabalhadores ocupados foi o mais importante, tendo contribuído com 43% do crescimento da renda dos 10% mais pobres desde 2001 e 57% no último ano.

Assim, se a renda dos ocupados tivesse permanecido constante entre 2001 e 2008, em vez da renda *per capita* dos mais pobres ter crescido 8%

ao ano ela teria crescido a apenas 5% ao ano. Tanto no período analisado, como no último ano, ocorreram progressos na taxa de ocupação, mas esse foi limitado e respondeu por apenas 5% do crescimento na renda *per capita* do grupo.

A importância de cada um desses fatores para a redução na desigualdade pode ser avaliada a partir do contraste de seu papel no aumento da renda dos mais pobres e na dos mais ricos. As mudanças demográficas foram mais intensas entre os pobres, pois aumentaram a proporção de adultos nas famílias pobres a uma taxa ao menos duas vezes maior que a alcançada pelos mais ricos (tanto para o período como para o último ano). Essa transformação demográfica mais acelerada entre os mais pobres foi responsável por apenas 10% da queda na razão entre a renda média dos mais ricos e mais pobres (ver quadro 5).

A renda não derivada do trabalho, no entanto, cresceu mais entre os mais pobres. De fato, enquanto, de 2001 a 2008, ela dobrou entre os 10% mais pobres, entre os mais ricos, ela aumentou em apenas 10%. Dessa grande diferença na expansão da renda não derivada do trabalho entre pobres e ricos decorre metade da queda na desigualdade. No último ano, o crescimento foi mais balanceado entre pobres e ricos, visto que a renda não derivada do trabalho é responsável por apenas 20% da queda na desigualdade.

O acesso ao trabalho foi o único fator para o qual a taxa de expansão ao longo de todo o período foi mais acentuada entre os ricos. Tanto entre as famílias mais pobres como entre as mais ricas, a taxa de ocupação cresceu, mas foi entre as mais ricas que ela se expandiu mais. Esse fator, portanto, em nada contribuiu com a redução na desigualdade no período. No último ano, entretanto, o progresso foi mais intenso entre os mais pobres, contribuindo para a redução na desigualdade, embora a sua de forma relativamente modesta (6%).

O avanço na remuneração do trabalho entre os ocupados também foi mais intensa entre os mais pobres. Esse diferencial na taxa de crescimento explica quase 40% da queda na desigualdade no período. No último ano, as diferenças entre pobres e ricos no progresso desse fator foram acentuadas. Como também as diferenças em acesso à renda não derivada do trabalho foram limitadas, a importância do maior crescimento da renda do trabalho entre os mais pobres aumentou no último ano, chegando a responder por dois terços da queda na desigualdade.

Quadro 5: Determinantes imediatos da queda na pobreza e na desigualdade: Brasil, 2001, 2007 e 2008

Factuais e contrafactuais	Renda per capita dos 10% mais pobres (R\$/mês)	Renda per capita dos 10% mais ricos (R\$/mês)	Razão entre a renda dos 10% mais ricos e 10% mais pobres	Contribuição para a variação (%)			Determinante
				Renda per capita dos 10% mais pobres	Renda per capita dos 10% mais ricos	Razão entre a renda dos 10% mais ricos e 10% mais pobres	
2001	34	2.316	68	
2001 com a proporção de adultos de 2008	36	2.398	66	11	33	11	Proporção de adultos
2001 com a proporção de adultos e a renda não trabalho de 2008	47	2.456	53	42	23	54	Renda não derivada do trabalho
2001 com a proporção de adultos, a renda não trabalho e a taxa de ocupação de 2008	48	2.558	54	4	41	-4	Taxa de ocupação
2008	58	2.566	44	43	3	39	Renda do trabalho por trabalhador
2007	51	2.475	49	
2007 com a proporção de adultos de 2008	51	2.488	49	10	15	9	Proporção de adultos
2007 com a proporção de adultos e a renda não trabalho de 2008	53	2.542	48	27	59	19	Renda não derivada do trabalho
2007 com a proporção de adultos, a renda não trabalho e a taxa de ocupação de 2008	54	2.546	47	6	4	6	Taxa de ocupação
2008	58	2.566	44	57	21	66	Renda do trabalho por trabalhador

Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2001 e 2008

5 EXPANSÃO DAS OPORTUNIDADES COM DECLÍNIO DA DESIGUALDADE

O progresso social foi muito mais amplo do que o ocorrido apenas com a distribuição de renda e inclui avanços expressivos no acesso a diversas oportunidades básicas. Nesta seção final, se avalia o progresso com relação a um amplo leque de oportunidades. Documentamos não apenas a velocidade de melhora, mas também demonstramos que, na maioria dos casos, houve também substancial redução no grau de desigualdade.

Em termos da difusão do acesso, a quadro 6 revela que, em todas as dimensões analisadas, exceto com relação à inserção dos jovens no mercado de trabalho e à maternidade precoce, houve progresso expressivo na última década e meia. Em linha com os Objetivos do Milênio, comparamos a velocidade observada de melhora com o que precisaria ocorrer para reduzir as carências à metade ou a um terço do valor inicial em 25 anos. As dimensões cujo progresso permitiria reduzir as carências a menos de um terço do valor inicial em 25 anos foram classificadas como “de progresso extremamente acelerado”. Já as que melhoraram a uma velocidade suficiente para reduzir as carências a valores entre metade e um terço da situação inicial em 25 anos foram classificadas como ‘de progresso acelerado’. Por fim, aquelas com melhora positiva, porém, incapaz de reduzir as carências a menos da metade em 25 anos foram classificadas simplesmente como ‘com progresso’.

Quadro 6: Evolução de outras dimensões da pobreza entre crianças e jovens de 0 a 17 anos - Brasil, 1992 e 2008

Indicadores	Pobreza (Probabilidade média)				Desigualdade (Índice de dissimilaridade)			
	1992	2008	Indicador como por- centagem de seu nível atual mantida a velocidade do período	Veloci- dade do progresso	1992	2008	Indicador como por- centagem de seu nível atual mantida a velocidade do período	Velocidade do pro- gresso
Acesso a serviços habitacionais básicos								
Porcentagem de crianças de 0 a 5 anos que vivem em domicílios sem acesso adequado à água	39	22	0,39	Acele- rado	24	13	0,39	Acele- rado
Porcentagem de crianças de 0 a 5 anos que vivem em domicílios sem acesso adequado a saneamento	53	34	0,50	Significa- tivo	30	17	0,42	Acele- rado
Acesso à informação								
Porcentagem de crianças e adolescentes de 7 a 17 anos que vivem em domicílios sem televisão e telefone	85	19	0,10	Extrema- mente acelerado	55	10	0,07	Extrema- mente acelerado
Acesso à educação								
Porcentagem de crianças de 5 a 6 anos que não frequentam a escola	45	12	0,12	Extrema- mente acelerado	14	4	0,12	Extrema- mente acelerado
Porcentagem de crianças de 7 a 14 anos que não frequentam a escola	12	2	0,05	Extrema- mente acelerado	5	0	0,02	Extrema- mente acelerado
Porcentagem de adolescentes de 15 a 17 anos que não frequentam a escola	37	15	0,23	Extrema- mente acelerado	13	4	0,16	Extrema- mente acelerado
Progresso e conclusão educacional								
Porcentagem de crianças de 11 anos que não completaram a 4ª série	69	47	0,55	Significa- tivo	32	13	0,24	Extrema- mente acelerado

Porcentagem de adolescentes de 15 anos que não completaram o ensino fundamental	85	57	0,54	Significativo	43	20	0,30	Extremamente acelerado
Porcentagem de jovens de 18 anos que não completaram o ensino médio	93	75	0,71	Lento	53	29	0,39	Acelerado
Trabalho precoce e desemprego juvenil								
Porcentagem de crianças de 10 a 14 anos trabalhando	19	7	0,20	Extremamente acelerado	8	2	0,17	Extremamente acelerado
Porcentagem de adolescentes de 15 a 17 anos que buscam trabalho e permanecem desempregados	17	23	1,70	Retrocesso	4	6	1,76	Retrocesso
Vulnerabilidade entre mulheres e jovens								
Porcentagem de meninas de 15 a 17 anos que são cônjugues em alguma família	4	4	0,86	Lento	3	3	0,85	Lento
Porcentagem de meninas de 15 a 17 anos que já são mães	5	5	1,17	Retrocesso	2	2	1,00	Lento
Mortalidade								
Taxa de mortalidade dos filhos nascidos vivos entre mulheres de 15 a 44 anos (em mil)	74	37	0,35	Acelerado	17	7	0,26	Extremamente acelerado

Fonte: Estimativas produzidas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1992 e 2008

Dos 14 indicadores analisados, cinco deles (36%) tiveram progresso extremamente acelerado. Encontram-se nesse grupo: o acesso à escola, o acesso à informação e a redução no trabalho precoce. Além disso, três (27%) indicadores analisados tiveram progresso acelerado, mas não extremamente acelerado, aí incluídos: o acesso à água, o acesso ao saneamento e a mortalidade precoce. Portanto, oito (63%) indicadores tiveram progresso acelerado. Em apenas duas dimensões (desemprego juvenil e gravidez precoce), ocorreram retrocessos. O progresso foi relativamente lento em termos de conclusão e progressão no ensino funda-

mental e muito lento (redução a uma velocidade inferior a dois terços da situação original em 25 anos) na taxa de conclusão do ensino médio e nupcialidade precoce.

Tal como ocorreu com o crescimento na renda, a expansão das oportunidades também foi mais expressiva nos grupos mais vulneráveis, o que veio a reduzir significativamente o grau de desigualdade de oportunidades.

A tabela 6 também apresenta o grau de desigualdade de oportunidades associado a cada uma das 14 dimensões investigadas. Também comparamos a velocidade de progresso com o que seria necessário para reduzir à metade e a um terço o grau de desigualdade em 25 anos.

Os resultados obtidos claramente indicam que em 11 (79%) dimensões analisadas ocorreram reduções no grau de desigualdade de oportunidades. Em apenas três (21%), que são exatamente aquelas em que não houve progresso ou ele foi muito limitado (maternidade, nupcialidade precoce, inserção de jovens no mercado de trabalho), não foram observadas reduções significativas no grau de desigualdade de oportunidades.

Vale notar que em oito (63%) dimensões, as reduções no grau de desigualdade foram extremamente aceleradas: acesso à informação e à educação, progressão e conclusão do fundamental, trabalho e mortalidade precoces. A redução no grau de desigualdade foi acelerada, mas não tanto, em: acesso à água e ao saneamento, e conclusão do ensino médio.

Em conjunto, esses resultados revelam que o progresso social brasileiro desde 2001 não se limita à distribuição da renda. Na verdade, melhorias igualmente contínuas, aceleradas e equalizantes marcam um amplo leque de oportunidades, que, inclusive, estão em prática há um número bem maior de anos. Enquanto a queda sustentada na desigualdade de renda teve início em 2001, e na pobreza, em 2003, a expansão das oportunidades com redução na desigualdade começou sua trajetória há 15 anos atrás.

APRENDENDO COM OS CONTRASTES: PROTEÇÃO SOCIAL NA ÁSIA E NA AMÉRICA LATINA EM TEMPOS DE CRISE ECONÔMICA

Santosh Mehrotra

I INTRODUÇÃO

Os sistemas de proteção social são altamente condicionados pelo ambiente macroeconômico e macrossocial no qual evoluem. Neste breve artigo, tentamos extrair algumas lições relevantes para os formuladores de políticas, comparando a forma como os sistemas de proteção social evoluíram na Ásia e na América Latina. Na seção 21, enunciamos brevemente as características dos sistemas de proteção social tal como estão configurados atualmente na América Latina. Na seção 3, examinamos as diferenças no contexto macroeconômico e macrossocial da Ásia e da América Latina, e sugerimos como isso tem afetado o estado atual do regime de proteção social em cada região. Na seção 4, apresentamos algumas características dos sistemas de proteção social nos países asiáticos. Na seção 5, analisamos as possibilidades de evolução futura dos sistemas de proteção social tanto na Ásia como na América Latina. Em particular, vamos examinar três tipos de programas da rede de segurança social: o governo como empregador de última instância; sistemas de seguridade social para os empregados na economia informal; e assistência social para os trabalhadores do setor informal. Existem duas razões para o foco na economia informal: primeiramente, os trabalhadores da economia formal têm, de qualquer forma, acesso à seguridade social e, em segundo lugar, os trabalhadores do setor informal ainda constituem uma porcentagem bastante significativa da força de trabalho, tanto na Ásia quanto na América Latina. Na sexta e última seção, vamos examinar algumas das questões

político-econômicas associadas à elaboração de uma resposta adequada por parte do sistema de proteção social nessas duas regiões para o caso de súbitos choques exógenos, como a atual crise econômica mundial.

2 O ESTADO ATUAL DO SEGURO SOCIAL E DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NA AMÉRICA LATINA

Embora cerca de 60% dos empregos na América Latina estejam no setor informal, a maior parte dos benefícios do seguro social vão para os empregados na economia formal. Em outras palavras, tudo o que a maioria dos trabalhadores do setor informal recebe a título de seguridade social é a assistência social, a qual só foi introduzida em alguns países há duas décadas e, portanto, é de origem relativamente recente.

Até duas décadas atrás, a seguridade social na América Latina era essencialmente limitada a benefícios de seguro social – restrito aos trabalhadores do setor formal privado e público. Lindert (2006) et al. observam que três subgrupos de países podem ser identificados com base nos benefícios de seguro social:

- i) Argentina, Brasil, Chile, Cuba e Uruguai que iniciaram, em 1920, os fundos de seguro social estratificados por ocupação;
- ii) Colômbia, Costa Rica, México, Paraguai, Peru e Venezuela, que iniciaram programas de seguro social após a década de 1940, geralmente por meio da criação de uma agência central para reduzir a estratificação;
- iii) países da América Central que desenvolveram instituições de seguro social tardiamente, apenas nos anos 1950 e 1960, e o Caribe (exceto Cuba) que desenvolveu regimes contributivos de seguro social após conquistar sua independência nas décadas de 1960 e 1970.

Uma das primeiras consequências de garantir o seguro social para os trabalhadores do setor formal, visto que a maior parte da força de trabalho foi, por muito tempo, excluída de qualquer seguridade social e como parte significativa destes benefícios é financiada por receitas fiscais gerais, uma vez que as contribuições em folha de pagamento pelos empregados no setor formal diminuem cada vez mais em relação às necessidades de financiamento do sistema, o resultado foi o aumento do financiamento público das duas operações e o financiamento dos fundos de seguro social. Dado que os sistemas tributários na América Latina são ligeiramente progressivos, estes regimes de seguro social, que são normalmente deficitários, acabaram por tirar dos pobres e redistribuir

renda para os não pobres (LINDERT et al., 2006). Isto pode ter agravado a já alta desigualdade socioeconômica da América Latina.

A assistência social na América Latina, nos anos iniciais, geralmente tomava a forma de subsídios de preços dos produtos básicos (por exemplo, alimentos, energia) e programas de alimentação direta. Em alguns casos, programas de emprego foram introduzidos (por exemplo, no Chile, em 1980; na Argentina, em 1990; e na Colômbia, em 2001). Tais programas de salário-emprego foram particularmente populares na Ásia (por exemplo, os programas de garantia de emprego iniciados em 1972, em Maharashtra, Índia,), mas não se disseminaram na maior parte da América Latina. Por outro lado, é interessante que o último programa da Argentina, o Trabajar, tenha sido um dos melhores programas focalizados entre a amostra internacional, com uma incidência absoluta altamente progressiva (COADY; GROSH; HODDINOTT, 2004).

Um tipo completamente novo de programa de assistência social foi iniciado em meados dos anos 90 na América Latina sob a forma de transferência de renda condicionada, que prevê uma transferência de renda direta para famílias elegíveis e geralmente pobres, com a condição de que os membros das famílias beneficiárias preencham determinados requisitos quanto à frequência escolar e à utilização de serviços de saúde. Como os programas de assistência social foram fortemente orientados para aqueles que trabalham no setor informal, eles conseguiram compensar, até certo ponto, a falta de progressividade do sistema de seguridade social que resultou da restrição dos benefícios de seguro aos que trabalham na economia formal.

A quadro 1 sintetiza o escopo e a combinação de gastos com proteção social na América Latina em meados da década atual, categorizando os países em três grupos: alto gasto com proteção social, gasto moderado com proteção social, e baixo gasto com proteção social. Na primeira categoria, estão os países que gastam uma parte significativa do PIB em transferências (uma média de 11,5% do PIB), maior do que a despesa semelhante nos EUA (8,3% do PIB), mas não tão alta quanto os níveis de gastos sociais na Europa (16,3%). O interessante é que os subsídios líquidos de pensão financiada por impostos nesses países são três vezes mais altos que os gastos com assistência social no Brasil, Argentina e Colômbia. O que é igualmente interessante é que a despesa total com assistência social é menor (1,8% do PIB em média), porém ainda é maior do que a parcela do PIB destinada à assistência social nos grupos de baixo e médio gasto com proteção social.

Entre os países cujo gasto com proteção social é moderado, México, Venezuela, Paraguai, Peru e Costa Rica destina-se uma parcela mais moderada do PIB para todas as transferências públicas (média de 3,7% do PIB). Uma grande parte dessa despesa vai para o Seguro Social (pensão). De modo geral, este grupo gastou o mínimo possível em programas sociais (0,8% do PIB), menos ainda que os países do grupo 3 (os que menos gastam com proteção social).

O grupo dos que menos gastam com proteção social, formado pela Nicarágua, Honduras, República Dominicana, Guatemala e El Salvador, dispendeu uma média de apenas 1,9% do PIB em proteção social. A maior parte dessa despesa vai para a assistência social, sendo que a maior parte da assistência social consiste de transferências em gêneros alimentícios, como programas de alimentação escolar e outros programas de alimentação, embora alguns países tenham implantado a transferência de renda condicionada.

Quadro 1: Tipologia dos países da América Latina e Caribe de acordo com o nível e a combinação da despesa com proteção social

	Países	Médias de Gastos e Combinações		
		Proteção Social Geral	Seguro Social	Assistência Social
Grupo 1: maiores gastos com proteção social	Colômbia, Chile, Argentina, Brasil, Uruguai	Média: 11,5% do PIB Maior parte em Seguro Social	Média: 9,8% do PIB Pensão por idade, deficiência, seguro-desemprego	Média: 1,8% do PIB Maior parte transferência de dinheiro
Grupo 2: gastos moderados com proteção social	Venezuela, Paraguai, Peru, México, Costa Rica	média: 3,7% do PIB Em grande parte Seguro Social	média: 2,9% do PIB Principalmente pensões	Média: 0,8% do PIB Combinação de transferência em gênero e em espécie
Grupo 3: baixos gastos com proteção social	Nicarágua, Honduras, República Dominicana, Guatemala, El Salvador	Média: 1,9% do PIB A maior parte assistência social	Média: 0,3% do PIB Principalmente pensões	Média: 1,6% do PIB A maior parte transferências do PIB em gênero, alguns programas de transferência de renda condicionada em fase piloto

Fonte: (2006) Lindert et al. utilizando dados de gastos e informação do país. O gasto com seguro social inclui o valor bruto dos benefícios de pensão

3 O CONTEXTO MACROECONÔMICO DOS SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL NA ÁSIA E NA AMÉRICA LATINA

Existem quatro ou cinco características presentes nos contextos macroeconômico e macrosocial que são relevantes para os sistemas de proteção social (descritas na seção anterior) se quisermos extrair lições para os formuladores de políticas a partir de uma comparação entre as economias da Ásia e da América Latina. O primeiro ponto de contraste entre as economias da Ásia e da América Latina com níveis semelhantes de renda *per capita* é que a relação imposto/PIB é muito menor na América Latina. Esta relação na América Latina é de apenas 16%, bem abaixo do que se esperaria com base no nível de renda *per capita* prevalecente na região. Essa falta de disposição do Estado na América Latina de taxar seus cidadãos é um fato histórico, que teimosamente se recusa a mudar. O reflexo dessa resistência é o fato de que os impostos diretos são responsáveis por apenas 26% das receitas fiscais totais na América Latina, ao passo que os impostos indiretos contribuem até quase a metade (46%) de todas as receitas tributárias – um indicador da falta de progressividade do sistema fiscal.

A quadro 2 apresenta uma comparação entre as regiões em termos de impostos diretos como porcentagem do PIB. Em comparação com outras regiões com níveis similares de renda média, a América Latina arrecadou uma proporção relativamente baixa de impostos diretos, ou seja, 3,9% contra 6,9% para o Leste Asiático e 8,3% para a Europa Oriental de 1997 a 2002. Ainda mais extraordinário, os impostos diretos na América Latina caíram de 5% para 3,9% do PIB em 1970. Essa porcentagem voltou a subir para 5% somente em 2006. Mesmo na África do Sul, outro país de renda média e também outra sociedade desigual, os impostos diretos representaram quase 15% do PIB em 1997-2002. Na América Latina, de fato, as taxas máximas de renda pessoal caíram progressivamente, pelo menos desde meados da década de 1980. Outro problema nesta região é que as contas de capital relativamente aberto permitiram que grande parte desse fluxo de renda fosse para o exterior, onde não é tributado. Além disso, a riqueza não é tributada de forma eficaz, a tributação da propriedade rural e urbana é limitada e os proprietários de terras conseguiram impedir a reforma agrária, além de não pagarem imposto sobre a terra. Como era de se esperar, a participação dos impostos indiretos, especialmente impostos sobre o consumo, como o Imposto sobre Valor Agregado (IVA), tem crescido. O IVA aumentou de 2,5% do PIB, em 1970, para 5,6% de 1997 a 2002

na América Latina, quase duas vezes mais alto que no Leste Asiático, onde o IVA representou 2,9%. Em uma região já conhecida por seus altos níveis de desigualdade e concentração de renda, a regressividade do sistema fiscal serve para reforçar os altos níveis de desigualdade, podendo até piorá-la.

Uma segunda característica do contexto macroeconômico é a diferença no crescimento econômico experimentado durante o último quarto de século entre a América Latina, por um lado, e Ásia, por outro. Em primeiro lugar, a América Latina experimentou uma década perdida e crescimento durante os anos 80, quando começou uma grave crise decorrente da dívida, forçando muitas economias latino-americanas a recorrer ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e ao Banco Mundial (BM) para empréstimos de estabilização e ajuste estrutural. Em contraste, as economias do Leste Asiático, que vinham crescendo a um ritmo veloz, mesmo na década anterior, mantiveram seu crescimento ao longo desta década. Na verdade, após o início das reformas econômicas na China, em 1979, a economia chinesa tem crescido a uma taxa contínua de 9% a 10% ao ano durante os últimos 25 anos. Por outro lado, na década de 1990, apesar de uma modesta recuperação das economias latino-americanas no final da década, a renda *per capita* não superou os níveis do início da década. Como a América Latina já tinha níveis mais altos de pobreza e desigualdade, o crescimento mais lento das economias latino-americanas ao longo de duas décadas não permitiu uma grande expansão na cobertura dos sistemas formais de seguridade social.

A terceira característica do contexto macroeconômico que distingue a América Latina das economias do Leste Asiático (embora não da região do Sul da Ásia) é o alto grau de desigualdade no sistema de ensino. A qualidade, há muito, tem sido um problema no sistema de ensino na América Latina. Em contrapartida, as nações do Leste Asiático, especialmente a China e os Tigres Asiáticos conseguiram não apenas universalizar o ensino básico (do 1º ao 8º ano) no início de seu processo de desenvolvimento entre 1950 e 1970, mas também atingiram altos níveis de matrícula na escola secundária. Na verdade, o sistema escolar na maioria dessas economias tem sido uma importante fonte de geração de igualdade de renda no Leste Asiático. (É verdade, porém, que as economias do Sul da Ásia, particularmente a Índia, tem tido resultados muito piores do que seus vizinhos do Leste Asiático, e o sistema de ensino no Sul da Ásia reproduz a desigualdade, de forma semelhante ao que ocorre no sistema de ensino latino-americano).

A quarta característica do contexto macrossocial para o sistema de proteção social nas duas regiões é o grau de disseminação do emprego informal. Cerca de 60% do total do emprego tanto na América Latina, bem como nas economias do Leste Asiático, estão no setor informal. Nesse aspecto, as duas regiões são bastante semelhantes, embora se deva acrescentar que a proporção do emprego informal no total do emprego nos países de renda baixa do Sul da Ásia (por exemplo, 93% no caso da Índia) é muito superior do que no Leste Asiático ou na América Latina.

A implicação da importância do emprego informal na América Latina e na Ásia é que cerca de 40% da força de trabalho tanto na América Latina quanto no Leste Asiático, e 90% da força de trabalho no Sul da Ásia, não possuem qualquer tipo de seguro social. Embora possam não ter seguro social, os trabalhadores têm acesso à assistência social na América Latina e na Ásia, como vimos na seção anterior. A capacidade fiscal para oferecer seguro social aos trabalhadores do setor informal é muito maior nas economias do Leste Asiático do que na América Latina, principalmente por conta do crescimento mais rápido da renda *per capita* nas últimas décadas, bem como da proporção maior de impostos em relação ao PIB nestes países. No entanto, a maioria das economias do Leste Asiático não implantaram seguro social no setor informal, assim como no Sul da Ásia e na América Latina também não o fizeram.

Quadro 2: Impostos diretos em % do PIB, por região

Região	1997-2002
América Latina	3,9
Leste Asiático	6,9
Leste Europeu	8,3
África do Sul	14,6

Fonte: FMI, Estatísticas Financeiras Governamentais

4 SISTEMAS DE PROTEÇÃO SOCIAL NA ÁSIA

Na Ásia, é possível distinguir dois grupos de países no lado superior da escala de proteção social. Em primeiro lugar, o Japão e a Coreia, dois países de renda alta, atingem a mesma pontuação em um índice de proteção social estimado pelo Banco Asiático para o Desenvolvimento (ADB, 2008). O segundo grupo são os países da Ásia Central (incluindo a Mongólia), com níveis altos de proteção social resultantes do sistema de proteção social

abrangente introduzido pela antiga União Soviética. Embora estes sistemas de proteção social tenham altos custos fiscais, eles têm sido mantidos em algum grau, mesmo no período pós-transição, embora os benefícios previstos em alguns países sejam baixos em relação à atual linha de pobreza.

Há menos variações em relação ao Índice de Proteção Social entre o Sul da Ásia e o Leste Asiático (excluindo Japão e Coreia). Os países com altos níveis de desenvolvimento humano têm valores de Índice de PS/Índice Resumo de PS de 2,5 a 6,3 vezes superiores aos de países de baixo desenvolvimento humano (ver tabela 3). Existe uma clara associação positiva entre o IPS, o IDH e o PIB *per capita* (PPC \$). Isto não é inesperado, uma vez que os níveis mais altos de desenvolvimento estão ligados a um aumento das atividades de proteção social, já que um PIB superior permite maior despesa em proteção social, e melhorias nos indicadores de educação e saúde permitem que o governo dê mais atenção às questões de proteção social. O importante é que, em ambos os casos, o IPS na Ásia para os países com IDH ou PIB *per capita* semelhantes varia substancialmente. Além disso, a focalização dessa assistência nos pobres não está correlacionada ao IDH ou ao PIB *per capita*.

A implicação dessa constatação para a formulação de política é a possibilidade para a maioria dos países oferecerem diferentes níveis de proteção social, independentemente do seu nível de desenvolvimento humano ou de riqueza. Na verdade, esta constatação é coerente com a conclusão de Mehrotra e Jolly (1997), de que resultados de saúde e educacionais muito diferentes podem ser alcançados apesar de níveis semelhantes de renda *per capita*.

A quadro 3 mostra que, na maioria dos países asiáticos, a maior parte da despesa em proteção social é realizada por meio do sistema formal de seguro social – uma situação semelhante à da América Latina. Curiosamente, isso pode ocorrer tanto em países ricos quanto em países pobres (ADB, 2008). Assim, isso pode refletir tanto um sistema de seguro social bem-desenvolvido, com alto nível de cobertura (por exemplo, Coreia e alguns países da Ásia Central) quanto um sistema de seguro social restrito ao setor formal (incluindo governo e Forças Armadas) e de pouca relevância para os pobres (por exemplo, Paquistão).

Os países com porcentagens de gasto com seguro social abaixo da média são aqueles com sistemas menos desenvolvidos, mas com outras despesas de proteção social significativas. Os exemplos são: Bangladesh, Butão, Colômbia e Laos (todos os países com grandes programas de microcrédito).

Ao contrário dos regimes de seguro social, os programas que proporcionam maior cobertura, e mais benefícios de grupo, aos pobres são os

programas focalizados. Estes incluem assistência educacional, serviços de saúde subsidiados (ou gratuitos), alimentação por trabalho/criação de empregos diretos e financiamento de microcrédito. Regimes de microcrédito são um elemento significativo da proteção social em países como Bangladesh, República do Quirguistão, Laos e Filipinas. Por outro lado, como já observamos, programas de assistência social baseados em elegibilidade que envolvem transferência de renda condicionada não são particularmente importantes, exceto os destinados aos mais vulneráveis e carentes (por exemplo, programas para deficientes, pensão para idosos).

Na Ásia, as maiores taxas de cobertura são para crianças pobres (programas de assistência educacional), assistência social para os pobres e para os idosos (pensões e atenção à saúde e social focalizada).

A assistência social na forma de transferência de renda condicionada, que se tornou bastante popular na América Latina nas últimas duas décadas e alcançou com sucesso o setor informal, ainda não se estabeleceu em qualquer país da Ásia (fora da Ásia Central). Quase não há transferência de renda direta no Sul da Ásia, e mesmo no Sudeste Asiático a transferência de renda condicionada foi iniciada recentemente na Indonésia e Filipinas. Um programa de transferência de renda condicionada na Indonésia foi iniciado em resposta à redução do subsídio geral de combustíveis que se seguiu depois que os custos fiscais do subsídio de combustível para a população em geral ficaram muito altos, entre 2007/2008, quando os preços do petróleo atingiram um nível inédito (até US\$ 150,00 por barril).

Quadro 3: Valores do Índice de Proteção Social. Resumo estatístico e variação por região e grupo de IDH

Todos os países – Valores IPS		Por grupo regional			Por grupo de IDH		
		Região	Países	IPS	Grupo IDH	Países	IPS
Máximo	0,96	Ásia Central	7	0,50	Alto	5	0,54
Mínimo	0,01	Sul da Ásia	7	0,28	Médio	11	(0,65) ¹
Média	0,36	Leste Asiático	7	0,30	Alto		0,39
Mediana	0,34			(0,42) ¹	Médio	6	
					Baixo	9	0,21
Desvio Padrão	0,21	Toda a Ásia	29 (31)	0,36	Toda a Ásia	31	0,36
Desvio Padrão / Média	0,55						

Fonte: ADB, 2008

Nota ¹: Excluindo Tonga e incluindo Japão e Coreia

Quadro 4: Despesas de Proteção Social na Ásia por categoria de programa, por regiões

Região	Programas de Mercado de Trabalho %	Seguro Social ¹ %	Assistência Social %	FMC ² %	Proteção à Criança %	Todos %
Ásia Central	2	58	24	6	9	100
Sul da Ásia	7	44	13	26	9	100
Leste Asiático	6	64	13	13	4	100
Pacífico	12	53	20	8	8	100
Toda a Ásia	7	55	17	13	7	100

Fonte: ADB, 2008

Notas:

¹ Todos os seguros sociais, incluindo pensões, seguro de saúde, benefícios de maternidade, de sobreviventes e de invalidez.

² FMC – Financiamento de Microcrédito.

5 AS POSSIBILIDADES DE EXPANSÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL NA AMÉRICA LATINA

A discussão anterior de sistemas de proteção social na América Latina e a comparação com os sistemas de proteção social predominantes na Ásia sugerem alguns caminhos bastante claros aos formuladores de políticas para a elaboração ou desenvolvimento de sistemas de proteção social na América Latina.

Temos visto que praticamente não existem programas de obras públicas onde o governo atua como empregador de última instância na América Latina. Existe um movimento incipiente para introduzir um programa desse tipo no Brasil, talvez em sete ou mais cidades do país¹. Desde o início de 1990, a maioria das economias latino-americanas registrou um aumento no grau de descentralização e a criação de 13.000 novos municípios no continente. É possível, para uma região que aderiu com tanto entusiasmo ao conceito de orçamento participativo na prática (que se espalhou rapidamente de Porto Alegre para outros estados do Brasil e depois para o resto da América Latina), introduzir programas de emprego público nos principais municípios. Mesmo um país com um déficit orçamentário bastante alto como a Índia (10,5% do PIB) iniciou um Programa Nacional de Garantia de Emprego Rural, oferecendo 100 dias de trabalho por ano para as famílias rurais, apesar do alto custo fiscal de 0,7% do PIB em 2008/2009.

1 Comunicação pessoal, Jose Carlos de Assis.

A outra grande lacuna no sistema de proteção social que evoluiu na América Latina é a ausência completa de qualquer forma de seguro social para os trabalhadores do setor informal. A princípio, pode parecer que a taxa mais baixa de crescimento da renda *per capita*, bem como a proporção impostos/PIB mais baixa na América Latina em relação à Ásia, representem um obstáculo à introdução de um sistema de seguro social para os trabalhadores do setor informal, especialmente num momento em que os governos tiveram que desenvolver estímulos fiscais em resposta à crise econômica mundial que começou na segunda metade de 2008. No entanto, nossas estimativas (MEHROTRA, 2008) para a Índia sugerem que um sistema de seguro social para os trabalhadores do setor informal, que respondem por uma parcela muito maior do total de emprego do que na América Latina, limitado a 26% da população que vive abaixo da linha de pobreza nacional, representaria apenas 0,11% do PIB por ano. Mesmo que um programa desse tipo para os que estão abaixo da linha da pobreza fosse financiado a partir da receita tributária geral, os custos fiscais dificilmente seriam insuportáveis. É evidente que há uma implicação para os governos latino-americanos.

Como os governos da América Latina e Caribe já têm um sistema bem desenvolvido de assistência social para os trabalhadores do setor informal, a introdução de um sistema de seguro social para os trabalhadores informais que estão abaixo da linha da pobreza idealmente complementar a assistência social já oferecida.

6 A ECONOMIA POLÍTICA DA RESPOSTA À CRISE ECONÔMICA GLOBAL

Nesta seção final, pretendemos discutir primeiro como alcançar a sustentabilidade nas atividades de proteção social, e quais os arranjos institucionais mais efetivos para aumentar as chances de continuidade. Com base na experiência internacional, especialmente na Ásia, pode-se fazer as seguintes sugestões. Se o financiamento para as atividades de proteção social for baseado principalmente em programas de governo, será possível para os futuros governos encerrar o programa associado a uma administração anterior após uma eleição que resulte em mudança de governo. Portanto, os cidadãos devem ter acesso à proteção social como um direito legal. Quando certas características-chave do seguro social e da assistência social passam a ser um direito legal, é difícil para os futuros governos reverterem esse direito legal,

mesmo que queiram. Por exemplo, na Índia, há um longo histórico de programas de salário-emprego, mas apenas em 2005 a Lei Nacional de Garantia de Emprego Rural (NREGA) foi aprovada, tornando um direito legal 100 dias de trabalho para cada família rural que se ofereça para trabalhar. Da mesma forma, a Lei de Direito à Informação foi aprovada na Índia, no mesmo ano, criando uma obrigação legal dos funcionários do governo prestar informações solicitadas por cidadãos no prazo de 30 dias, como um direito do cidadão. O Brasil e a África do Sul são, da mesma forma, países que estabeleceram um marco legislativo para garantir o direito à alimentação. O atual governo indiano também anunciou que criará legislação garantindo o direito à segurança alimentar, que será não somente uma legislação quadro, mas provavelmente irá conter elementos programáticos detalhados.

A segunda condição para a sustentabilidade das atividades de proteção social é focalizar os beneficiários corretamente. Caso contrário, é provável que problemas políticos surjam e se somem às dificuldades administrativas na implementação do programa. Alguns princípios de focalização adequada devem ser mencionados aqui. Em primeiro lugar, a prestação de saúde pública, educação escolar, água potável e saneamento são bens públicos e, portanto, devem ter cobertura universal. Além destes bens públicos, o governo precisa focalizar bem os beneficiários. Alguns programas podem ser autofocalizados, o que normalmente funciona melhor, mas há muitas atividades de proteção social que não podem utilizar tais princípios de autofocalização. Por isso, é preciso chegar a critérios adequados para identificar os beneficiários. Na Índia, um recenseamento da população rural é realizado a cada cinco anos desde 1992, com o objetivo de identificar a população abaixo da linha da pobreza, já que muitos programas de assistência social diferentes, tanto dos governos estaduais quanto do Governo Central, procuram focalizar os pobres. No primeiro levantamento, a renda foi utilizada como critério principal, e no segundo censo, em 1997, o critério principal foi a despesa de consumo por domicílio. No entanto, em uma economia com uma grande proporção do total do emprego no setor informal, fica muito difícil obter evidências de receitas ou despesas de consumo dos domicílios pesquisados. Como resultado, em 2002, tais critérios de métrica monetária, como receita ou despesa de consumo, foram abandonados e substituídos por 13 critérios de métrica não monetária. Infelizmente, não houve muita clareza conceitual ou teórica na determinação destes critérios, e o resultado foram grandes erros de exclusão e inclusão. Portanto, o

governo indiano elaborou um conjunto de critérios simples e transparentes utilizando características dos pobres diretamente verificáveis, a fim de identificá-los corretamente.

Uma terceira condição para garantir a sustentabilidade dos programas de proteção social, particularmente no contexto da América Latina, é que os governos tendem a minimizar, na medida do possível, a volatilidade das taxas de crescimento econômico. O crescimento econômico sustentado garante a disponibilidade de recursos financeiros por meio do incremento das receitas fiscais, em uma base sustentável. Por exemplo, a Índia conseguiu aumentar significativamente as verbas do governo para programas de saúde, educação e assistência social nos últimos cinco anos, principalmente por causa de um salto quântico em termos de taxas de crescimento da renda *per capita*. Quando o crescimento desacelera, a experiência internacional mostra que os programas de proteção social são os primeiros a sofrerem cortes (CORMA, 1987). No entanto, os governos devem ser lembrados de que os países industrializados de hoje na Europa e América do Norte passaram por aumentos no tamanho do governo ao longo de um período de 100 anos, conforme evidenciado pelo aumento da despesa pública em relação ao PIB de 11%, em média, em 1880, para mais de 40% do PIB, em 1980. O que é notável é que este aumento no tamanho do governo ao longo de um século foi quase totalmente explicado por um aumento nas despesas sociais – saúde, educação e assistência social. (LINDERT, 2004).

A quarta condição para garantir a sustentabilidade dos programas de proteção social é que os movimentos da sociedade civil devem estar por trás deles, e esses programas não devem ser dependentes apenas do interesse dos futuros governos. O apoio da sociedade civil é a única esperança de sobrevivência para os programas de proteção social quando o crescimento econômico desacelera, e isto é especialmente possível em uma democracia forte e funcional.

Finalmente, há duas questões que são frequentemente ignoradas: i) problemas de *design* em programas de assistência social são permanentes; ii) a capacidade de implementação, mesmo em países de renda média, é muitas vezes limitada, especialmente no caso de programas de proteção social. O efeito combinado dessas duas deficiências é que a corrupção se espalha, recursos são desviados e a mídia geralmente ataca os programas mal concebidos ou mal implementados. Ao longo do tempo, uma imagem ruim na imprensa e a atenção negativa da mídia reduzem a sustentabilidade dos

programas de proteção social. Portanto, um projeto cuidadoso, deixando pouco espaço para corrupção, bem como o controle social da sociedade civil no acompanhamento da implementação dos programas, por meio de audiências públicas, são formas adequadas de minimizar as possibilidades de desvios.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADB. *Social Protection Index for Committed Poverty Reduction*, v. 2. Filipinas, Asia: Asian Development Bank, 2008.

ADB. Enhancing Social Protection Initiatives in Developing Member Countries: Projeto No. 42133. Filipinas, Asia: Asian Development Bank, Aug. 2008.

COADY, D. P.; GROSH, M. HODDINOTT, J. Targeting Outcomes Redux. *World Bank Research Observer*, v. 19, n. 1, p. 61-85, spring, 2004.

CORNIA, A.; JOLLY, R.; STEWART, F. *Adjustment with a Human Face*. Oxford: Oxford University Press, 1987.

LINDERT, P. Social Spending and Economic Growth. *Challenge*, v. 47, n. 4, p. 6-16, Jul. 2004.

LINDERT, K.; SKOUFIAS, E.; SHAPIRO, J. Redistributing Income to the Poor and the Rich Public Transfers in Latin America and Caribbean. Washington, D.C.: World Bank, Aug. 2006. (SP Discussion Document; 0605).

MEHROTRA, S.; JOLLY, R. *Development with a Human Face: Experience in Social Achievement and Economic Growth*. Oxford: Clarendon Press, 1997.

MEHROTRA, S. The Impact of the Economic Crisis on the Informal Sector and Poverty in East Asia. *Global Social Policy*, v. 9, supplement, 2009.

EXPERIÊNCIAS
DA PROTEÇÃO E
PROMOÇÃO SOCIAL
NOS PAÍSES EM
DESENVOLVIMENTO

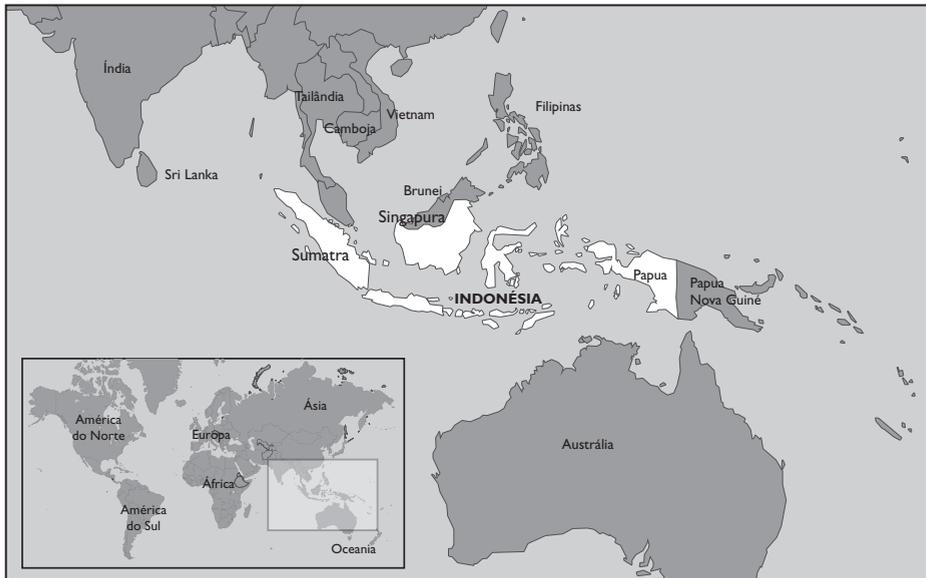
SOBREVIVENDO À CRISE: COMO A INDONÉSIA PROTEGE OS POBRES

Pungky Sumadi

I INTRODUÇÃO

A Indonésia está localizada na região do Sudeste Asiático. O país divide suas fronteiras com a Austrália ao Sul, Papua Nova Guiné a Leste, e Filipinas, Brunei, Vietnam, Singapura e Malásia ao Norte.

Mapa: Indonésia



A população do país em 2009 era de cerca de 229 milhões, com um crescimento populacional anual de 1,3%. Com uma renda *per capita* de US\$ 2.271, a Indonésia é hoje considerada a 19ª maior economia do mundo (BANCO MUNDIAL, 2009). Nos últimos quatro anos, a economia da Indonésia cresceu 5,9% (BAPPENAS, 2009), melhorando a situação de bem-estar dos grupos de baixa a média renda no país. Apesar de seu progresso macroeconômico, a Indonésia ainda luta com o seu desenvolvimento social. A pobreza e o acesso a serviços básicos, especialmente entre os pobres, são os maiores desafios do país (ver quadro 1).

Quadro 1: Alguns indicadores socioeconômicos

População (2009)	229 milhões
Crescimento populacional (2008)	1,3%
Desemprego (2008)	8,1%
Renda <i>per capita</i> (2008)	US\$ 2.271
Crescimento econômico (2008)	6,1%
Índice de pobreza (2009)	14,2%
Mortalidade materna (2007)	228/100.000 nascidos vivos
Mortalidade infantil (2007)	34/1000 nascidos vivos
Desnutrição infantil < 5 (2007)	18,4
Acesso à água (2008)	54,1%
Acesso à saneamento (2008)	73,9%

Fonte: Badan Pusat Statistik / BPS, 2009; BAPPENAS, 2009

2 A CRISE ASIÁTICA DE 1997

A crise asiática de 1997 começou na Tailândia quando o Baht sucumbiu a operações imobiliárias altamente especulativas no país. A crise provocou um efeito dominó que se espalhou por toda a região, incluindo a Indonésia, já que o país também havia liberalizado seu sistema bancário sem impor uma supervisão rigorosa. A autoridade monetária tentou proteger a rupia indonésia alterando a política de taxa de câmbio flutuante administrado, ampliando a faixa comercial da rupia para um sistema flutuante livre (REPUBLIK INDONESIA, 1998). A política atraiu especuladores que empreenderem um forte ataque à rupia indonésia. O valor da rupia caiu de Rp. 2.350,00, em julho de 1997, para

Rp. 16.800,00, em janeiro de 1998 para cada US\$ 1,00. Houve momentos em que as taxas de câmbio subiram e desceram drasticamente dentro de períodos muito curtos¹. A situação do mercado financeiro teve um impacto negativo sobre o mercado de ações. O enfraquecimento drástico da rupia também causou a saída de capitais. Investidores locais e os estrangeiros sofreram grandes perdas na bolsa recém-desenvolvida. O índice do mercado de ações passou de 725, em 1997, para abaixo de 400 em abril de 1998 (REPUBLIK INDONESIA, 1999).

A Indonésia também era altamente dependente do comércio exterior. A maioria dos produtos feitos localmente na Indonésia tinha alto conteúdo de importação. Empresas indonésias haviam recorrido a empréstimos de longo prazo para financiar operações de curto prazo. Em quatro anos, o peso da dívida das empresas disparou de US\$ 28,3 bilhões, em 1994, para US\$ 83,9 bilhões, em março de 1998, embora as empresas vendessem mercadorias e serviços localmente em rupia (REPUBLIK INDONESIA, 1998, p. 1-9). Ninguém conseguia manter a produção e o comércio com uma taxa de câmbio tão incerta. Esta estratégia de financiamento foi um dos principais ingredientes do colapso financeiro e econômico do país, foi a fonte de estagnação do setor produtivo. Ficou difícil para a maioria dos indonésios adquirirem produtos de primeira necessidade. A demanda excessiva empurrou a taxa de inflação de 11,1%, em 1997, para 78% em 1998.

Para enfrentar a alta taxa de inflação na economia, a autoridade monetária reduziu a oferta de dinheiro por meio de vários instrumentos de política monetária. O setor bancário também sofreu um problema grave. Quando a Indonésia pediu ajuda ao FMI, este forçou o banco central da Indonésia a fechar 16 bancos privados o que provocou pânico na economia e uma enorme saída de dinheiro do setor bancário para mãos privadas individuais. Considerando que havia uma oferta excessiva de dinheiro na economia, a autoridade monetária não teve escolha senão aumentar a taxa de juros. Durante o período de 1997 a 1998, a taxa de juros na Indonésia para depósitos a prazo passou de 14% para 72%. A Indonésia deixou de ser competitiva para os investidores estrangeiros. A economia indonésia estava em uma situação terrível. Ela cresceu de 5,8%, em 1997, para -13,5%, em

1 Por exemplo, a rupia foi negociada a Rp. 9.650 por US\$ 1 em 20.01.08, a Rp. 11.600 em 21.01.08 (KOMPAS, 1998.) Houve uma época em que a rupia foi negociada ao valor de Rp 15.000 e Rp. 21.700 – durante janeiro de 1998, e de volta a Rp. 15.000, em junho de 1998 (REPUBLIK INDONESIA, 1999).

1998. Por conseguinte, a renda *per capita* na Indonésia caiu de US\$ 1.184, em 1997, para US\$ 485, em 1998. A Indonésia caiu de volta a seu *status* de 1960, um país de renda muito baixa. A taxa de pobreza aumentou 30% em um período de 15 meses, de 17,3% no final de 1996 para 23,4% em março de 1998 (REPUBLIK INDONESIA, 1998).

As leis keynesianas básicas se aplicam durante a crise econômica. Quando uma economia estaciona, o governo tem que intervir para aumentar o consumo. A Indonésia tinha pouca margem de manobra para a política econômica, como o país não dispunha de recursos financeiros, o FMI afixou a economia indonésia. Isso significa que o governo teve que tomar mais dinheiro emprestado para ajudar a mover e reestruturar a economia². A dívida externa do país subiu de 24% do seu PIB, em 1997, para 97%, em 1998.

No nível micro, a Indonésia repentinamente se viu diante de altas taxas de desemprego urbano. A crise atingiu os mais pobres em áreas urbanas, embora contribuíssem com cerca de 41% para a economia indonésia (BPS, 2008), trabalhadores formais recentemente demitidos tornaram-se trabalhadores informais. Era muito comum encontrar, por exemplo, celebridades, gerentes de empresas e outros profissionais abrindo barracas de comida nas ruas das principais cidades do país.

O governo teve que tomar medidas rápidas, para evitar a ocorrência de diversos problemas sérios. A escassez de alimentos, um problema que há muito tempo havia sido esquecido, desde que o país recebera um prêmio da FAO em 1984 por autossuficiência na produção de alimentos básicos, voltou como um problema nacional, potencialmente desencadeando a desnutrição entre mulheres e crianças (REPUBLIK INDONESIA, 1998). O governo temia que as mulheres pobres não apenas sofressem de desnutrição, mas também de acesso às unidades de saúde. Outra preocupação foi o aumento potencial da evasão escolar, especialmente entre as meninas (BAPPENAS; AUSAID; ADB, 2004). Nas áreas urbanas, houve o pro-

2 A Indonésia geralmente tomava emprestado cerca de US\$ 5 a 6 bilhões por ano das instituições financeiras internacionais. O país teve que tomar cerca de US\$ 18,2 bilhões em empréstimos adicionais do FMI no período de 1997-2003, para a reforma e reestruturação da economia (FMI, 1998, 1999, 2000, 2002). Além disso, a Indonésia teve que tomar mais empréstimos do Japão, do Banco Mundial e do Banco Asiático de Desenvolvimento para muitos outros fins, como apoio ao orçamento, desenvolvimento social, desenvolvimento comercial e do setor financeiro.

blema adicional do aumento da insegurança e da criminalidade. A crise econômica tornou-se uma crise de múltiplas dimensões. O governo ficou totalmente paralisado.

3 COMO A INDONÉSIA LIDOU COM A CRISE DE 1997

A crise de 1997 derrubou o presidente Suharto. O governo de transição não tinha escolha a não ser reformar as políticas de desenvolvimento econômico e social. Na área política, a Indonésia alterou sua constituição, aprovou novas leis limitando o tempo de mandato do presidente e conferindo aos parlamentos mais controle orçamentário e administrativo. O país também removeu as forças militares e policiais da competência do executivo e do legislativo, transformando-as em forças de segurança e defesa profissionais. Uma lei especial de combate à corrupção também foi aprovada pelo Parlamento a fim de facilitar o estabelecimento de um tribunal especial para estes casos. O Parlamento também promulgou várias leis para tornar o Supremo Tribunal independente e profissionalizar o procurador-geral. A Indonésia aprovou uma nova lei sobre autonomia local e implementou imediatamente a descentralização política, administrativa e fiscal, sem graves problemas políticos e administrativos (SUMADI, 2004).

No setor da economia e negócios, o governo também aprovou leis sobre a independência do banco central, tributação, a aquisição de bens e serviços públicos, ética empresarial e concorrência leal, e entidades empresariais. O governo e a autoridade monetária têm consistentemente melhorado suas políticas fiscais e monetárias. Os objetivos dessas políticas são a imposição de disciplina orçamentária/fiscal e a reforma do setor financeiro/bancário.

3.1 POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL PARA LIDAR COM A CRISE

A rede de segurança social foi a principal agenda. Tendo compreendido a profundidade da crise, o governo identificou que tinha que resolver seis questões principais: segurança alimentar, educação, saúde, energia, emprego e proteção infantil.

Apesar das críticas de uma instituição financeira internacional sobre o funcionamento ineficiente do BULOG – órgão central estabelecido para controlar o preço e a oferta de necessidades básicas –, o governo acreditava

que tinha que manter a distribuição de *commodities* básicos³. Diante dos graves problemas de capacidade financeira e legitimidade que o regime estava enfrentando, o governo decidiu recorrer a ONGs, setor privado, individuais e agências internacionais envolvidas na distribuição de produtos básicos, principalmente o arroz. O governo também conseguiu manter os subsídios de diversas necessidades básicas (por exemplo, arroz, óleo, açúcar e fertilizantes) e reduzir progressivamente os subsídios aos preços.

Subsídio de preço tem sido parte da política de assistência social na Indonésia. Não foi aplicada somente às necessidades básicas citadas anteriormente, mas também ao petróleo e à eletricidade. O governo da Indonésia aprendeu com as melhores práticas internacionais que, no futuro, terá que rever e melhorar sua política de subsídios, passando de um subsídio de preço geral para um subsídio focado.

No setor da saúde, foi imediatamente identificado que a crise afetou o acesso das pessoas aos serviços de saúde, especialmente das mulheres e crianças de famílias pobres. O governo lançou um programa de serviço de saúde para permitir que os pobres utilizassem centros de saúde locais (serviços ambulatoriais e hospitalares). Como a Indonésia ainda carece de profissionais médicos, o Governo também promoveu um programa de capacitação de parteiras, equipando-as com um pacote de assistência operacional. Outro componente do programa foi a revitalização dos centros de saúde locais para garantir que as instalações tivessem suprimentos médicos e equipamentos suficientes. Além disso, esses centros de saúde passaram a fornecer suplementos alimentares para crianças e grávidas. Para ampliar o monitoramento e dar uma resposta rápida a incidentes inesperados de saúde em todo o país, o governo estabeleceu centros de vigilância em saúde em todos os 280 distritos e municípios, selecionou, contratou e capacitou moradores locais para atuarem como facilitadores comunitários de saúde.

A deterioração da renda geral tinha o potencial de criar um grande número de evasões em quase todos os níveis de educação, e recursos financeiros foram aplicados para operar e manter o sistema de educação do país. No setor da educação, o governo lançou três grandes programas: bolsas de

3 As necessidades básicas são arroz, farinha, açúcar, óleo, ovos, leite, manteiga, carne, milho, querosene e sal iodado. Mais tarde, o poder do BULOG foi reduzido para o controle da oferta e do preço do arroz, tornando-o também responsável por garantir a compra e arroz dos agricultores.

estudo para os pobres, complementação alimentar (sobretudo para alunos do ensino fundamental), e assistência escolar operacional para cobrir as necessidades diárias de suprimentos, equipamentos e quaisquer outras operações diárias.

Uma pesquisa especial realizada para acompanhar a evasão escolar constatou que as crianças que deixaram a escola eram obrigadas a se tornarem, em primeiro lugar, trabalhadores infantis e, em segundo, crianças de rua ou abandonadas. Enquanto as primeiras estavam protegidas por programas de rede de segurança educacional, o segundo grupo era mais difícil de alcançar. Algumas das crianças do segundo grupo ficaram vulneráveis a doenças (de pele, pulmonares ou tuberculose), e outras foram expostas ao tabagismo, ao assédio sexual, bebidas alcoólicas e drogas. O governo implementou um programa de proteção infantil especialmente destinado a esse grupo de crianças, que consiste em aconselhamento para crianças e seus pais, e muitos tipos de programas de educação informal.

Além do programa de aconselhamento para os pais, principalmente de famílias pobres, o governo da Indonésia executou vários programas de proteção aos pobres/trabalhadores não qualificados desempregados. No início da crise, o programa de geração de emprego foi prioridade. O país iniciou programas de infraestrutura baseados em trabalho, Padat Karya 1, Padat Karya 2 e PDMDKE – Pemberdayaan Daerah Dalam Menghadapi Dampak Krisis Ekonomi. (SUMADI, 2004; 2009). Com o tempo, a crise piorou e o governo expandiu a abordagem baseada em trabalho para as atividades de todos os ministérios (ver quadro 2). Governo convidou os recém-desempregados a participar de programas de treinamento para que fossem capazes de trabalhar ou encontrar novos empregos. Para manter o nível de renda dos trabalhadores, o governo também aplicou o salário-mínimo regional.

Quadro 2: Programas de rede de segurança social por setor de desenvolvimento, exercícios de 1998/1999

Nº	Setor	Rp. Bilhões
1	Indústria: domiciliar, <i>cottage</i> , pequenas e médias	66
2	Agricultura: produção de alimentos, mudas, tecnologia aplicada e florestas	1.500
3	Irrigação: rede de manutenção e recuperação	1.000
4	Trabalho	1.000
5	Desenvolvimento Comercial e Empresarial Nacional: rede de distribuição, recuperação e cooperativas	185
6	Transportes, Meteorologia e Geofísica: estradas, pontes, cais etc.	1.300
7	Minas e Energia: Village Power	337
8	Desenvolvimento Regional e Transmigração	2.900
9	Educação, Cultura Nacional, a Fé em um Deus, Juventude e Desporto: bolsas para estudantes que abandonaram a escola	4.700
10	Previdência Social, Saúde, Papel das Mulheres, Crianças e Adolescentes: vale alimentação, melhoria da nutrição nas escolas etc.	2.500
11	Habitação e Assentamentos: recuperação do mercado, urbanismo e serviços de água, melhoria das condições de posseiros etc.	1.300
12	Religião: supervisão e educação religiosa	229
13	Lei: melhoria das leis em política e negócios	183
	Total	17.200

Fonte: MINISTÉRIO DAS FINANÇAS, 1998

O custo total dos programas de rede de segurança social até ao final de 1999 foi de cerca de US\$ 2,5 bilhões, financiados por uma combinação de recursos nacionais e internacionais.

3.2 PROGRAMA COMUNITÁRIO DE COMBATE À POBREZA

Em seu esforço para atacar o desemprego nas zonas urbanas, o governo pediu ajuda ao Banco Mundial para resolver o problema. Em 1998, o governo da Indonésia⁴ elaborou o Projeto Pobreza Urbana/UPP, nos moldes do Projeto de Desenvolvimento Kecamatan/KDP para as zonas rurais que estava em fase piloto em 1997. Os dois projetos foram considerados como os primeiros programas comunitários de combate à pobreza.

4 A Unidade de Desenvolvimento Rural no âmbito da Agência Nacional de Planejamento do Desenvolvimento/BAPPENAS estava envolvida no projeto de Desenvolvimento Kecamatan projeto junto com o Banco Mundial. No caso do Projeto Pobreza Urbana, a Unidade de Desenvolvimento Urbano da BAPPENAS elaborou sozinha o projeto.

O princípio básico dos projetos é que os membros da comunidade identificam os problemas (relacionados à pobreza), discutem alternativas de soluções, decidem o que fazer, e executam a decisão eles mesmos. O governo da Indonésia, com apoio financeiro do Banco Mundial, forneceu os recursos às comunidades.

Houve críticas, mesmo dentro do Banco Mundial, ao governo por implementar programas comunitários durante a crise, porque o processo de desenvolvimento conduzido pela comunidade é longo e não se enquadrava na situação de crise, quando o governo deveria injetar dinheiro na economia o mais rápido possível. O governo ficou firme com a decisão, pois já havia implementado projetos de mão de obra intensiva e desembolso rápido que estavam criando problemas devido à falta de tempo e recursos para o planejamento adequado dos projetos⁵.

Há cinco razões principais para o lançamento de programas comunitários de combate à pobreza. Primeira, muitos indonésios ainda carecem de acesso a serviços básicos de infraestrutura e recursos financeiros. A política de descentralização do governo antes da crise de 1997 não funcionou. O governo local e os ministérios setoriais do governo nacional não foram capazes de fornecer serviços básicos para todos os indonésios. Tanto o KDP quanto o UPP operaram com um *menu* aberto. Os membros da comunidade podiam propor atividades identificadas por eles mesmos. Não é de se estranhar que a maior parte das verbas dos projetos comunitários foi utilizada em infraestrutura das comunidades. Em segundo lugar, a euforia da descentralização tem que ser empurrada para o nível da comunidade. A Agência BAPPENAS acreditava que, dada a lei de descentralização existente, seria muito difícil para o governo local implementar uma abordagem participativa de acordo com a prática internacional padrão. No KDP, os governos subdistritais ainda estão envolvidos no processo de planejamento do projeto. No UPP, o papel dos governos locais foi consideravelmente reduzido, e eles se viram atuando como facilitadores nas comunidades urbanas. Em terceiro lugar, tendo estudado o fracas-

5 Não é segredo que, quando um país solicita ajuda ao FMI para socorrer sua economia, o FMI receita um remédio para todas as doenças. A Indonésia experimentou esse tratamento também. O FMI pediu ao governo da Indonésia para implementar o PDMDKE num prazo inferior a seis meses. Durante a discussão inicial do projeto, jovens funcionários recém-graduados do FMI propuseram um orçamento para o projeto de Rp. 10 trilhões (equivalente a US\$ 1 bilhão), depois Rp. 6 trilhões e, finalmente, fecharam em Rp. 2 trilhões, no espaço de 24 horas.

so dos programas de infraestrutura baseados em trabalho, a BAPPENAS acredita que o governo não pode trabalhar sozinho para atacar a pobreza. Tem que trabalhar lado a lado com a comunidade. Em quarto lugar, conseqüentemente, o governo tem de deixar que os membros da comunidade pobre conduzam os esforços de combate à pobreza. Ao trabalhar em conjunto com a comunidade, a BAPPENAS acredita que a Indonésia possa lidar melhor com situações de crise. Em quinto lugar, a BAPPENAS também acredita que a abordagem comunitária é muito eficaz no fortalecimento da capacidade da comunidade. A BAPPENAS quer se certificar que: i) no futuro, se crises semelhantes ocorrerem novamente, membros de comunidades pobres sejam capazes de resolver eles mesmos quaisquer problemas de desenvolvimento que possam ter, e ii) também seja uma maneira eficaz de fazer a comunidade participar ativamente no desenvolvimento local⁶.

4 POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL PÓS-CRISE 1997

Processos rigorosos de monitoramento e avaliação mostraram que os programas de rede de segurança social são eficazes. Avaliações conjuntas realizadas pela BAPPENAS, AusAID e Banco Asiático de Desenvolvimento mostraram que os programas de rede de segurança social nos setores de saúde e educação foram capazes de proteger as pessoas pobres do menor acesso a serviços básicos de saúde e educação. Avaliações independentes confirmaram as conclusões. Não havia nenhuma indicação de que as famílias pobres não tivessem acesso a serviços de saúde. Os estudantes de famílias pobres também puderam continuar sua educação. Pesquisas no setor agrícola e de pequenas indústrias revelaram aumento na absorção de trabalho, volume de produção e vendas (BAPPENAS, 2004; REPUBLICA DA INDONÉSIA, 2000.)

Muitas avaliações independentes sobre programas comunitários revelaram melhora significativa em: i) qualidade do capital social (*gotong royong* / conceito de ajuda mútua); ii) eficiência e eficácia das atividades de desenvolvimento local (por exemplo, melhor focalização, bens e serviços públicos produzidos atendendo as necessidades reais etc.); iii) maturidade democrática e política da sociedade; iv) equidade de gênero, governança,

6 Na época, a BAPPENAS foi o único ministério central a acreditar nisso, apesar das críticas e do ceticismo de outros.

responsabilização e a transparência; e) comportamento do governo local no desempenho de suas funções.

A maioria dos programas pontuais de rede de segurança social foi internalizada em programas regulares dos ministérios setoriais. Especialmente para o programa comunitário, o sucesso tem atraído mais comunidades financeiras e doadoras internacionais para financiar projetos de governo similares.

4.1 RESPOSTA DO GOVERNO À ALTA DE PREÇO DO PETRÓLEO EM 2005

No quarto trimestre de 2004, a Indonésia teve sua primeira eleição direta para presidente e vice-presidente. A principal prioridade na agenda social era atacar a pobreza. Quando os preços mundiais do petróleo atingiram US\$ 70 dólares por barril em agosto de 2005 – aumento de mais de 50% nos últimos 12 meses – a Indonésia enfrentou um novo dilema no orçamento de Estado: para o governo manter os preços existentes do petróleo nacional, com o subsídio ao petróleo poderia atingir 34% do orçamento nacional. Outra consequência foi que o governo teve que sacrificar os gastos de outros setores de desenvolvimento. Em setembro de 2005, o governo relutava em assumir esse risco e decidiu reduzir o subsídio ao petróleo, utilizando os recursos para programas de remuneração para os pobres, por exemplo, subsídio ao arroz com foco nos pobres, seguros de saúde, infraestrutura básica para áreas carentes, assistência escolar operacional etc.

O governo também decidiu lançar o programa de transferência de renda não condicionada. O objetivo era proteger o poder aquisitivo dos pobres quando os preços do petróleo no mercado interno aumentassem. A Agência Central de Estatística (BPS) foi incumbida de criar a base de dados de potenciais beneficiários por meio do censo da pobreza. O conjunto de dados consiste em informações básicas (nome, sexo, idade e endereço) de todos os membros de famílias perto e abaixo da linha de pobreza. Pela primeira vez na sua história, a Indonésia finalmente dispunha de dados unificados individualizados sobre os pobres⁷. O programa foi projetado para cobrir 19,1 milhões famílias por 15 meses com o valor do

7 No passado, programas de redes de segurança social levaram os ministérios setoriais a manterem suas próprias bases de dados sobre os pobres. Dados de um ministério não eram compatíveis com os dados dos outros, pois cada ministério elaborava individualmente os critérios de indivíduos pobres e coletavam os dados eles mesmos.

benefício de US\$ 10 por família por mês. O custo total deste programa foi de US\$ 2,6 bilhões.

4.2 DESENVOLVIMENTO SOCIAL PÓS-CRISE: UMA NOVA EXPANSÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

Logo após o aumento dos preços do petróleo em 2005, o governo decidiu implementar, em 2006, o programa de transferência de renda condicionada localmente denominado Programa Keluarga Harapan (PKH). O projeto era focalizado – como na fase inicial do Bolsa Família brasileiro ou do Oportunidades mexicano – em grávidas/mães lactantes e crianças menores de cinco anos para o setor saúde, e crianças até a idade de escola secundária. Em sua fase piloto, o projeto alcança apenas os domicílios mais pobres. O montante do benefício anual é de US\$ 125 a US\$ 220, dependendo da condição de cada domicílio. Há várias razões para manter este programa: i) alguns países da América Latina, como Brasil e México, têm demonstrado que programas similares tiveram êxito na consecução da maioria das metas dos ODMs; ii) há uma conscientização crescente de que programas de combate à pobreza focalizados são muito mais eficazes do que os não focalizados, especialmente quando o país está em processo de desenvolver sua agenda de proteção social; iii) programas de transferência de renda não condicionada não podem ser mantidos para sempre, pois têm uma natureza e objetivos diferentes dos programas comunitários existentes. O governo era a favor da ideia da transferência de renda condicionada e decidiu inicialmente abranger 1 milhão de beneficiários na fase piloto. No entanto, devido à outra necessidade emergencial, o programa começou alcançando apenas 388.000 famílias mais pobres⁸.

8 Outro desenvolvimento digno de menção na área de desenvolvimento social é a aprovação da lei sobre o sistema nacional de educação, em 2003, que estipula ao governo a reserva de 20% do seu orçamento nacional para o desenvolvimento do setor da educação. A decisão do Tribunal Constitucional, em 2005, advertiu o governo a cumprir a lei (MAHKAMAH KONSTITUSI, 2005), assim, US\$ 450 milhões do orçamento para o programa piloto de transferência de renda condicionada tiveram que ser sacrificados.

O presidente Yudhoyono estava interessado no sucesso dos programas comunitários de combate à pobreza. Ele incumbiu o Ministro de Coordenação de Economia e o Ministro de Coordenação do Bem-Estar do Povo de estudar a possibilidade de expandir os programas para o nível nacional. Ambos os ministros encarregaram a BAPPENAS de fazê-lo, e este aceitou a tarefa não só de expandir, mas também de melhorar o desenho, tanto do KDP quanto do UPP. Em fase posterior, as comunidades financeira e de desenvolvimento internacionais se interessaram em apoiar o programa de combate à pobreza do governo, conhecido como Programa Nacional de Empoderamento Comunitário (PNPM). O programa foi expandido gradualmente, passando da cobertura de 4.000 distritos, em 2007, para todos os 6.408 distritos até 2009.

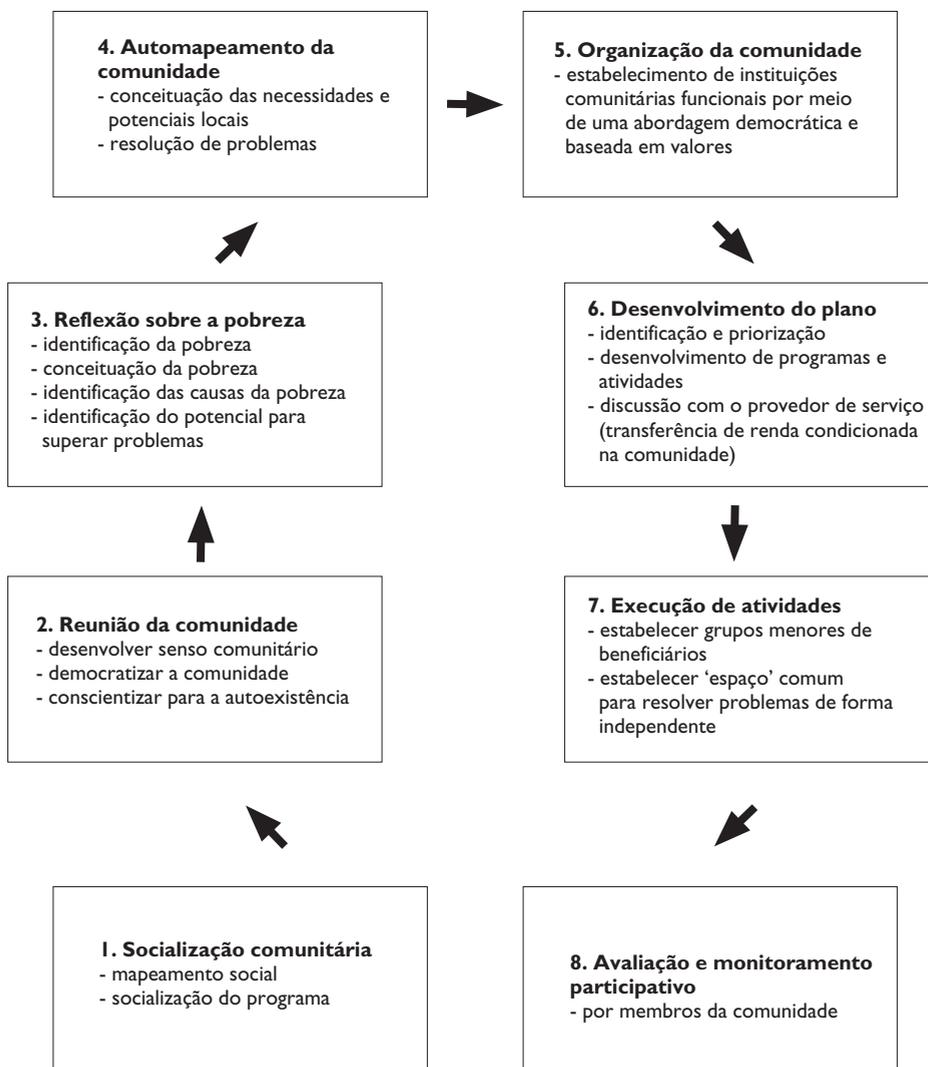
Basicamente, existem oito etapas do processo de empoderamento comunitário promovidas pelo PNPM (ver figura 1). Primeiro, a socialização com a comunidade. Tendo adotado a abordagem baseada em direitos básicos em sua política de combate à pobreza⁹, o governo exige que a comunidade pobre nos distritos-alvo tenha socialização adequada. E os membros da comunidade podem decidir se querem ou não participar no programa. Em segundo lugar, os membros da comunidade participantes são obrigados a participar das reuniões a fim de criar ou desenvolver: i) senso de comunidade; ii) sentido de democratização/participação no processo decisório; iii) conscientização da própria existência. Em terceiro lugar, na fase de reflexão sobre a pobreza, a comunidade aprende a identificar as questões da pobreza, conceituar a pobreza local, e identificar a causa da pobreza e qualquer potencial para superar os problemas. Em quarto lugar, na fase de automapeamento da comunidade, os membros da comunidade aprendem a conceituar as necessidades e recursos locais disponíveis dentro de suas localidades e as estratégias de resolução de problemas. Em quinto lugar, na etapa de organização comunitária, a comunidade tem que estabelecer instituições comunitárias funcionais por meio de uma abordagem democrática e baseada em valores. A comunidade pode utilizar, por exemplo, os grupos já existentes, como grupos de estudos do Alcorão, cooperativas locais, gru-

9 O Documento Estratégico de Redução da Pobreza da Indonésia define a pobreza como situação em que um indivíduo ou grupo de pessoas não possui um dos dez direitos básicos: acesso à alimentação de boa qualidade, à educação, à saúde, ao emprego, à habitação, à água e ao saneamento, à terra, aos recursos naturais e ao meio ambiente, à segurança e à participação no desenvolvimento.

pos de crédito rotativo. Entretanto, o projeto exige que, se a comunidade decidir ampliar sua composição e eleger líderes, eles têm que escolher os dirigentes por meio de uma abordagem não baseada em campanha, mas baseada no histórico individual¹⁰. Uma vez eleitos os representantes da comunidade, eles têm que estabelecer as regras e regulamentação do projeto, incluindo diretrizes para a formação de grupos de crédito rotativo para os membros mais pobres da comunidade e seleção dos indivíduos mais pobres como beneficiários do programa. Sexto, quando o grupo representante da comunidade é estabelecido, todos os membros têm que discutir um plano detalhado de trabalho e priorização de atividades. Em sétimo lugar, na fase de execução, pequenos grupos de beneficiários têm que assinar uma carta de adesão, concordando com as regras e regulamentos do programa local antes que a gerência do projeto inicie o desembolso da verba para a comunidade. Representantes da comunidade criam atividades de rotina para discutir questões relativas à implementação e resolver problemas comuns. Em oitavo lugar, os membros da comunidade aprendem a monitorar e avaliar o programa por conta própria e discutir os resultados, juntamente com todos os agentes locais.

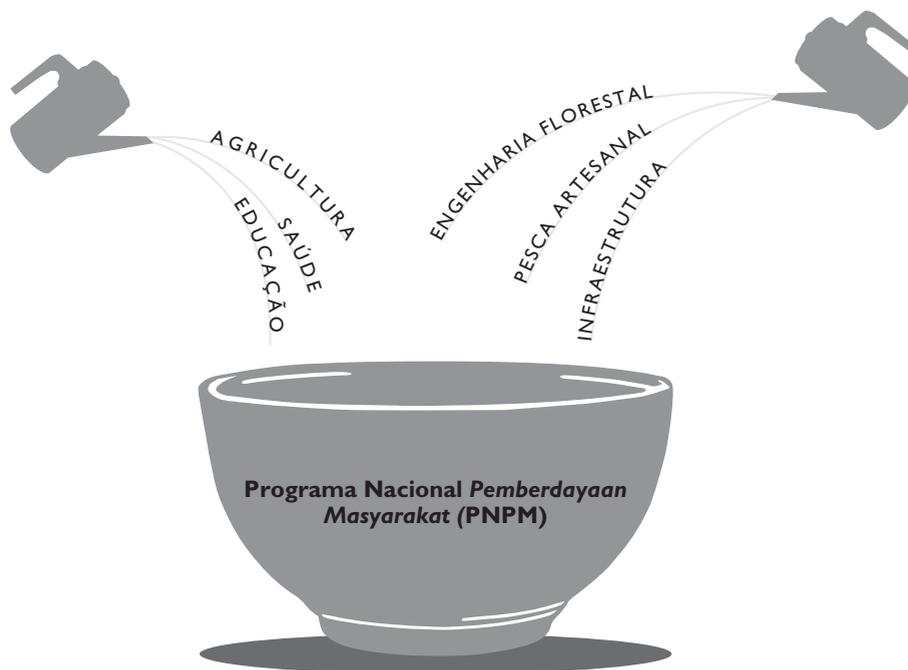
10 Os questionários distribuídos antes do processo eleitoral contêm perguntas ou afirmações relacionadas à conscientização de valores. Exemplo 1 – A honestidade é uma mercadoria cara em uma sociedade doente. Portanto, a honestidade é um conceito situacional ou não traz benefício. Algumas pessoas acreditam que: ser honesto é impopular. É inútil ser honesto quando os outros não são. Discuta a sua resposta. Exemplo 2 – O que você valoriza mais? Trabalho remunerado ou voluntariado.

Figura 1: Processo de empoderamento comunitário



Aprendendo com a implementação do KDP e do UPP, o governo notou que grupos comunitários organizacionalmente capazes conseguiram expandir suas operações do *menu* padrão (assistência social aos idosos, deficientes e famílias muito pobres, desenvolvimento de infraestrutura e atividades de pequenas empresas) para incluir atividades simples, por exemplo, nos setores de pesca, silvicultura, agricultura, turismo, jurídico, saúde e educação. Recentemente, outros ministérios setoriais se interessaram em usar a abordagem PNPM, como forma de empoderar as comunidades locais, por meio de seus próprios programas. A harmonização do PNPM é o desafio atual. O governo precisa coordenar não apenas os ministérios setoriais, mas também o governo local, e organizações financeiras e de desenvolvimento internacionais. Dado o grande entusiasmo entre os ministérios setoriais, a BAPPENAS acredita que uma comunidade empoderada é capaz de lidar com quaisquer tipos de atividades de desenvolvimento. A figura 2 apresenta uma analogia de que uma comunidade madura organizacionalmente é semelhante a uma grande tigela capaz de usar a assistência financeira fornecida por diferentes setores (e participar no desenvolvimento dos mesmos).

Figura 2: Harmonização de programas dentro do PNPM¹¹



Programas de Apoio do PNPM

- Todos os programas setoriais (incluindo setor jurídico)
- Componentes de apoio ao PNPM
 - Setor de recursos públicos para comunidades
 - Facilitadores setoriais/técnicos

Principais Programas do PNPM

- Consistem de:
 - KDP (rural)
 - UPP (urbano)
 - RISE (distritos rurais em crescimento rápido)
 - SPADA (áreas carentes/especiais)
- Componentes do PNPM
 - Concessão de verbas públicas à comunidade
 - Apoio à comunidade, supervisão técnica, treinamento e instalações físicas do governo local, para empoderamento comunitário

¹¹ O PNPM é o Programa Nacional de Empoderamento Comunitário.

Lições dos programas comunitários também levantaram a questão de como envolver a comunidade na consecução das metas dos ODM mais rápido, especialmente nos setores de saúde e educação. Exigir que as comunidades envolvam as autoridades locais de saúde e educação e/ou prestadores de serviço, como exigido no PKH, não é uma questão importante. Além disso, dada a complexidade do programa de transferência de renda condicionada, a BAPPENAS tinha dúvidas se a execução do PKH seria capaz de cobrir todas as pessoas mais pobres nos próximos cinco anos de operação do projeto devido à complexidade política no processo de tomada de decisão orçamental com o Parlamento. Estas são as principais razões que levaram a BAPPENAS a implantar um projeto comunitário de transferência de renda condicionada (PNPM Generasi). Os termos e condições deste projeto piloto são semelhantes aos do PKH. No entanto, o benefício financeiro é utilizado conforme a decisão da comunidade.

O objetivo do PNPM Generasi é semelhante ao do PKH. No componente de saúde, os objetivos são melhorar o acesso das famílias mais pobres aos cuidados básicos de saúde e melhorar a condição nutricional dos membros dos domicílios mais pobres. No componente de educação, os objetivos são melhorar a taxa líquida de matrícula na rede primária e secundária, especialmente daqueles que estão fora do sistema escolar. A longo prazo, os objetivos são melhorar a qualidade dos recursos humanos e interromper a cadeia de pobreza. O funcionamento do PNPM Generasi é semelhante ao do PNPM. Aqui, os membros da comunidade precisam discutir seu plano de trabalho com o prestador de serviço (ver figura 2, passo 6). O projeto piloto de dois anos começou em 2007, e está sendo implementado em 129 subdistritos, abrangendo 1,1 milhões de pessoas, com um orçamento total de US\$ 6 milhões. Para fins de avaliação estatística objetiva, o governo evita a sobreposição com a área do PKH.

O governo também utiliza assistência social no setor financeiro. Recentemente, o governo remodelou sua política de incentivo ao desenvolvimento de pequenas e microempresas. Normalmente, esse mecanismo era oferecido por meio do sistema bancário formal, mas hoje em dia essa ajuda passa por instituições financeiras não bancárias.

4.3 UMA BREVE DESCRIÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL

O governo também prestou atenção ao sistema de seguridade social. Em 2004, aprovou a Lei de Seguridade Social que estabelece que cada indiví-

duo tem direito à seguridade social. Até o presente, o governo só é capaz de oferecer o programa de pensão aos funcionários públicos (incluindo membros das forças militares e policiais), seguro saúde (incluindo pessoas perto da linha de pobreza e abaixo dela), e seguro desemprego. O governo percebeu que precisa promover e reformar sua política de segurança social. Por exemplo, entre 100 milhões de trabalhadores indonésios, apenas 7 milhões de trabalhadores formais e 800.000 trabalhadores informais são cobertos pelo programa de seguro desemprego. O programa de pensão não alcança os trabalhadores informais, e os seguros de saúde ainda são insuficientes.

A figura 3 apresenta o conjunto das atuais políticas de desenvolvimento social na Indonésia.

Figura 3: Política social: desenvolvimento pós- crise

SEGURIDADE SOCIAL	ASSISTÊNCIA SOCIAL		
<ul style="list-style-type: none"> • pensão para servidores civis • pensão para militares e polícia • seguro saúde • seguro desemprego 	<p style="text-align: center;">GRUPO 1</p> <ul style="list-style-type: none"> - Seguro de saúde para os pobres - Assistência operacional para as escolas - Arroz subsidiado - Transferência de renda não condicionada¹ - Programa Keluarga Harapan (Transferência de renda condicionada)² 	<p style="text-align: center;">GRUPO 2</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programa Nacional de Empoderamento Comunitário (PNPM) - PNPM Generasi (Transferência de renda condicionada) 	<p style="text-align: center;">GRUPO 3</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fundo de Crédito para Pequenas Empresas

Nota ¹: Aplicável em caso de choque econômico.

Nota ²: Governo ainda mantém subsídios para combustível e alimentos.

5 ENFRENTANDO A CRISE GLOBAL DE 2008

No início de 2008, o mundo enfrentou o aumento constante dos preços do petróleo. O governo da Indonésia teve que rever seu orçamento levando em conta a incerteza do fator externo. A transferência de renda não condicionada foi relançada para proteger a renda das famílias pobres. Até o segundo

trimestre do ano, a Indonésia estava alarmada com a possibilidade de sofrer o efeito dominó da crise financeira mundial que começou nos EUA.

5.1 IDENTIFICANDO A CRISE

A Indonésia imediatamente tomou algumas medidas para identificar como a crise opera. Com base na experiência de 1997, percebeu-se que a crise opera por meio de: i) transmissão fiscal: muitos países necessitarão de apoio financeiro externo para manter o funcionamento da economia e, mais tarde, poderão precisar de mais dívida externa; ii) a transmissão monetária da crise pode afetar as taxas de juros, o câmbio e a inflação nacionais e internacionais; iii) a transmissão comercial reduzirá a exportação e a importação; iv) a transmissão de investimento irá suspender temporariamente o investimento estrangeiro direto e o investimento em carteira; v) a indústria doméstica e o mercado de *commodities* serão afetados negativamente. Além dessas análises, o governo questionou se o efeito dominó seria tão grave quanto o de 1997. Se for, quais medidas o governo deveria tomar?

5.2 ANÁLISE DO IMPACTO SOBRE OS VULNERÁVEIS

Uma análise da demanda de exportação da Indonésia (CPO, petróleo bruto, agricultura, calçados, vestuário, artesanato e móveis) mostrou que houve uma contração de 21% no lucro líquido dos exportadores até o final de 2008. A Associação de Exportadores da Indonésia esperava uma redução de 76% em sua capacidade de produção e uma ligeira melhoria até o final de 2009.

A economia do país também sofreu uma redução da produção nacional na indústria intensiva em mão de obra, que resultou em uma diminuição de mais de 16% dos lucros. O setor fabril na zona industrial de Java registrou uma redução de 10% no seu volume de produção.

O impacto desta situação sobre o emprego gerou em torno de 100 mil demissões de trabalhadores da indústria têxtil e de vestuário, 40 mil na indústria automobilística, 30 mil no setor de construção civil, 10 mil trabalhadores na indústria eletrônica e 3.500 na indústria de celulose e papel. Até o final de agosto de 2008, a Associação de Empresários da Indonésia reportou um aumento do desemprego, com a demissão de 200 mil trabalhadores, 180 mil dos quais localizados em Java (MJ, 2009, p. 4).

Tendo entendido o mecanismo de transmissão da crise e encontrado respostas para as questões críticas sobre quais medidas funcionam, o que é necessário, o que precisa ser desenvolvido e quando, o governo elaborou

estratégias de proteção social e econômica segundo alguns princípios básicos: i) maximizar os orçamentos dos governos Central e local para direcioná-los a programa de alta absorção de trabalho; ii) utilizar os cadastros dos beneficiários no âmbito de três conjuntos de programas de assistência social; iii) otimizar a estrutura de coordenação institucional existente e estreitar a cooperação com o governo local.

5.3 PACOTE DE ESTÍMULO FISCAL

Além da estratégia acima, o governo reservou recursos adicionais para aumentar o emprego mediante programas de infraestrutura, com os objetivos de: i) aumentar a absorção de trabalho e evitar demissões; ii) aumentar o poder de compra da comunidade; iii) reforçar a competitividade e a resistência dos empresários. Os critérios para selecionar as atividades a serem financiadas pelo pacote são: i) gerar um número significativo de empregos; ii) ter resultados imediatos, com rápido desembolso ainda em 2009; iii) ter a possibilidade de completar o sistema inacabado de rede de infraestrutura; iv) ser parte dos planos estratégicos do governo; v) já ter projeto ou o projeto poder ser elaborado rapidamente; vi) não envolver obstáculos relacionados à regularização fundiária.

Outra estratégia do governo para manter a economia funcionando foi oferecer incentivos e relaxar algumas regulamentações de negócios para que empresas particulares e estatais pudessem manter a produção. O governo da Indonésia também precisou manter a despesa de consumo elevada, e um componente importante para alcançar este objetivo foi o incentivo fiscal que desobriga os empregadores de reter o imposto de renda dos trabalhadores se o rendimento for igual ou inferior a Rp. 5 milhões por mês. Em julho de 2008, os preços mundiais do petróleo começaram a cair, e continuaram a abaixar até final do segundo semestre de 2008. Isso permitiu que o governo reduzisse os preços do petróleo nacional três vezes entre 1º de dezembro de 2008 e 15 de janeiro de 2009. Essa política tem ajudado a empurrar a inflação para baixo, assim mantendo o poder de compra geral.

Para os trabalhadores qualificados e semiquilificados, o governo ofereceu programas de treinamento e certificação profissional para ajudar os recém-desempregados a se adaptarem a novos empregos. A Indonésia também apoia o clima de negócios, melhorando a regulamentação para ampliar ou, pelo menos, manter as atuais oportunidades de investimento e negócios, incluindo os do setor informal. As forças policiais e militares foram

solicitadas a se manterem alertas para um possível aumento do comércio ilegal e ameaça à segurança. O custo total do pacote de estímulo fiscal é de cerca de US\$ 7,2 bilhões.

5.4 ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

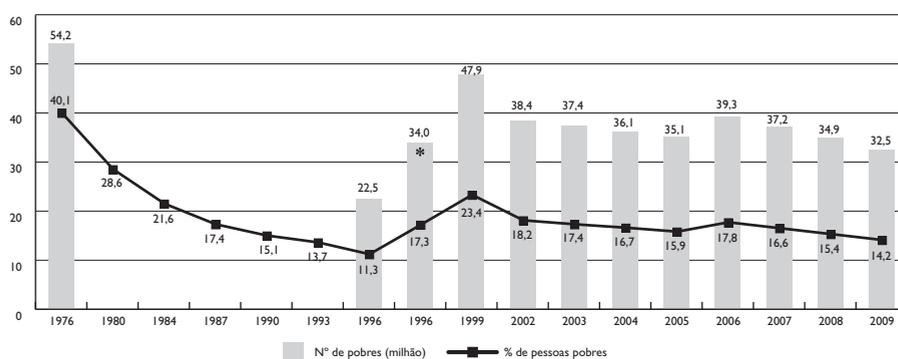
A experiência de 1997 forneceu lições valiosas para que os indonésios se preparassem para a crise seguinte. Como os programas de rede de segurança social foram internalizados em programas regulares dos ministérios setoriais, o governo decidiu utilizar os três subgrupos existentes dentro do grupo de assistência social como sua principal medida de combate à pobreza, e alocou mais recursos aos programas. Para melhorar a focalização nos beneficiários dentro do primeiro grupo de assistência social (ver figura 3), a Agência Central de Estatística renovou a base de dados do censo da pobreza: i) utilizando dados de domicílios pobres como linha de base; ii) abrindo cartórios locais para receber relatórios das comunidades sobre a incidência da pobreza recente e fazer levantamentos de áreas com suspeita de alta incidência da pobreza; iii) verificação dos domicílios recém-lançados na pobreza. O montante total dos programas de desenvolvimento social é de cerca de US\$ 5,86 bilhões.

6 NOTA FINAL

Desde a crise de 1997, a Indonésia passou por uma grande revisão em quase todos os aspectos do desenvolvimento. O processo continua. Como um novo país democrático, a Indonésia ainda tem enormes desafios para que o sistema democrático encontre sua própria forma, de acordo com a história, a cultura e as perspectivas locais. Políticas econômicas e sociais prudentes foram conduzidas pelo regime dos dois últimos presidentes eleitos democraticamente. Os resultados levaram o país a manter a sua taxa de câmbio no valor de Rp. 9.800,00 (até 3 de agosto de 2009) ao longo dos últimos nove meses. A taxa de inflação do país durante o primeiro semestre de 2009 foi de 6,1%. O crescimento econômico da Indonésia foi de 6,1% em 2008, enquanto, para o 1º e 2º trimestres de 2009, o crescimento foi de 4,4% e 4,1%, respectivamente. Devido à queda dos preços mundiais do petróleo durante o segundo semestre de 2008, o governo pôde reduzir os preços internos, resultando em um superávit orçamentário de cerca de US\$ 5,5 bilhões até o final do exercício de 2008. A relação dívida/PIB para 2009 é de 34% do PIB em comparação com 97% do PIB durante o pico da crise

em 1998. O país se beneficia de uma taxa de juros relativamente baixa de 6,5% desde julho de 2009. E, enfim, esse desempenho econômico permitiu que a Indonésia reduzisse a incidência de pobreza de 15,4%, em 2008, para 14,2%, em 2009 (ver figura 4).

Figura 4: Índices de pobreza: 1976-2009



Fonte: BPS

Nota *: Ajustado ao método 1999

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAPPENAS. *Perkembangan Pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2004-2009*. Jakarta: BAPPENAS, 2009. (Documento Interno).

_____; AUSAID, ADB. *Jaring Pengaman Sosial*. Jakarta: BAPPENAS, AusAid, ADB, 2004.

BPS. Pertumbuhan Ekonomi Indonesia Tahun 2006. *Berita Resmi Statistik*, n. 09/IX/15 Feb. 2006. Disponível em: <http://www.bps.go.id/brs_file/pdb-15feb06.pdf>.

_____. *Produk Domestik Regional Bruto Kabupaten/Kota di Indonesia 2003-2007*. Jakarta: BPS, 2008.

_____. Profil Kemiskinan di Indonesia, Maret 2009. *Berita Resmi Statistik*, n. 43/07/Th.XII, 1 Jul. 2009. Disponível em: <http://www.bps.go.id/brs_file/kemiskinan-01jul09.pdf>.

IMF. IMF Approves US\$ 1 Billion Credit Tranche for Indonesia. *News Brief*, n. 98/31, 25 Aug. 1998. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/sec/nb/1998/nb9831.htm>>.

_____. IMF Approves US\$ 5 Billion Extended Arrangement for Indonesia. *Press Release*, n. 00/4, Feb. 2000. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2000/pr0004.htm>>.

_____. IMF Completes Fourth Review of Indonesia Program, Approves \$ 341 Million Disbursement and One-Year Extension of the Program. *News Brief*, n. 02/7. 29 Jan. 2002. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/sec/nb/2002/nb0207.htm>>.

_____. IMF Completes Review, Augments the Program by US\$ 1 Billion and Approves US\$ 460 Million Credit Tranche for Indonesia. *News Brief*, n. 99/13, 25 Mar. 1999. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/np/sec/nb/1999/nb9913.htm>>.

KOMPAS. Kurs Rupiah Capai Titik Terendah. *Kamis*, 22 Jan. 1998. Disponível em: <<http://www.hamline.edu/apakabar/basisdata/1998/01/21/0048.html>>.

MAHKAMAH KONSTITUSI. *Putusan*, n. 011/PUU-III/2005. Disponível em: <<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/putusan/Putusan011PUUIII2005tg191005ttgSisdiknas.pdf>>.

MJ, Prasetijono Widjojo. Reducing Vulnerability in the Face of Crisis. [Apresentação das Respostas Sociais às Três Ondas de Crise: Financeira, de Alimentos e de Combustíveis]. In: GLOBAL LEARNING FORUM, Cairo, 15 Jun. 2009. *Proceedings...* Cairo: World Bank, 2009.

REPUBLIK INDONESIA. *Lampiran Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia. Di Depan Sidang Dewan Perwakilan Rakyat 15 Agu. 1998*: Pelaksanaan Tahun Keempat Repelita VI. Jakarta: Percetakan Negara Republik Indonesia, 1998.

_____. *Lampiran Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia. Di Depan Sidang Dewan Perwakilan Rakyat 16 Agu. 1999*: Pelaksanaan Reformasi Pembangunan. Jakarta: Percetakan Negara Republik Indonesia, 1999.

_____. *Lampiran Pidato Kenegaraan Presiden Republik Indonesia. Di Depan Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia 7 Agu. 2000*. Jakarta: Percetakan Negara Republik Indonesia, 2000.

_____. Ministry of Finance. *State Budget 1998/1999*. Jakarta: Percetakan Negara Republik Indonesia, 1998.

SUMADI, P. *Governance in a Democratic Transition: The case of the Urban Poverty Project in Cirebon*. 2004 Dissertation (Post Graduation) - University of Illinois at Urbana, Champaign.

_____. *Jaring Pengaman Sosial di Indonesia: Pelatihan Fungsional Penjenjangan Perencana (FPP) Tingkat Pertama, Angkatan XV*. LPEM. Jakarta: 11 Mei–10 Jul. 2009.

WORLD BANK. *Gross Domestic Product 2008*. Washington, D.C.: World Bank, 2009. Disponivel em: <<http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP.pdf>>.

AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL NO BRASIL

Arlete Sampaio

I INTRODUÇÃO

O propósito deste artigo é abordar a política de desenvolvimento social brasileira com foco nas ações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), instância responsável pela gestão dos principais programas de combate à pobreza no país. O MDS foi criado em 2004 integrando três áreas distintas do governo: o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), o Ministério da Assistência Social e a Secretaria-Executiva do Programa Bolsa Família, ligada à Presidência da República. A atribuição do MDS passou a ser a de implementar a Política de Assistência Social, a Política de Segurança Alimentar e Nutricional e o Programa Bolsa Família. A estratégia *Fome Zero*, lançada no início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, que inicialmente ficou a cargo do MESA, balizou as políticas e ações do MDS.

A primeira referência a destacar é que, ao situar a política social no mesmo nível do desenvolvimento econômico, o atual governo brasileiro introduziu em sua agenda governamental uma nova concepção da questão social, contrariando um hábito arraigado na cultura política brasileira de abordar o tema e suas grandes reverberações somente durante as campanhas eleitorais. Com essa nova postura, políticas sociais passaram a corresponder a concretização de direitos, ações efetivas que conduziram à redução das desigualdades sociais, com um farto painel de indicadores a comprovar.

A construção de políticas de desenvolvimento social foi realizada com ampla participação popular, por meio de conferências e instâncias de

pactuação. A partir de então, o Governo Federal, em gestão compartilhada com estados e municípios, dá passos significativos para transformar suas ações, programas e projetos em políticas de Estado. Desde o início procurou-se associar o crescimento econômico com desenvolvimento e inclusão social.

De modo responsável, o Brasil investiu, nos últimos oito anos, em programas e ações integradas para que o ciclo de desenvolvimento econômico e social sustentável fortalecesse o país e superasse eventuais crises, como o momento da crise econômica de 2008. Por isso, o MDS atua, de forma incisiva, com a perspectiva de consolidação da Rede Integrada de Proteção e Promoção Social. Portanto, trabalha a inter-relação entre sociedade civil e Estado, corroborando os espaços de diálogo e de negociação. Esse tema, os conteúdos e os objetivos das políticas sob a gestão do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome têm merecido muito debate, franco e aberto com todos os nossos parceiros.

2 DIREITOS E POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL: BREVES ARGUMENTAÇÕES

Um olhar retrospectivo sobre a política social no país demonstra a ausência de espaços democráticos em sua formulação, que, somente após o fim da ditadura militar e a partir da mobilização social, começaram a ser construídos. A história da República no Brasil deu-se com longos interstícios autoritários. A consolidação desses espaços vem sendo alcançada nos oito anos do Governo Lula. Registre-se, ainda, que vivemos o mais longo período de vida democrática da história brasileira.

As lutas da sociedade civil que antecederam e caracterizaram o período da redemocratização deram visibilidade às grandes demandas sociais, que se transformaram posteriormente em políticas públicas. Movimentos sociais, associações, entidades de classe e categorias profissionais construíram uma pauta de reivindicações, que incluía direitos civis, políticos e sociais, como a melhoria das condições de vida, salário, educação e saúde. Esses atores construíram a agenda de mudanças que desaguou na elaboração da nova Constituição Federal, promulgada em 1988, inaugurando, assim, uma nova ordem democrática. Nesse contexto, a garantia e a ampliação dos direitos individuais e coletivos estão intimamente ligadas à formação da consciência política e à construção da cidadania.

A política de desenvolvimento social com inclusão procura romper com a lógica adotada pelo Estado brasileiro no passado. Lógica que se baseava na tutela do Estado sobre as iniciativas da sociedade civil. Em decorrência dessa visão patriarcal, mesmo quando atuando para proteger direitos sociais, o Estado agia autoritariamente, negando a participação popular e obstaculizando a construção de uma consciência pública.

Com uma atuação corporativa, que substituía a ação independente das associações profissionais e de classe, o Estado brasileiro sempre defendeu, sob a aparência de um Estado “protetor”, os interesses de oligarquias portadoras da cultura do privilégio. Desse modo, o que predominou foi o modelo de desenvolvimento de reprodução de desigualdades sociais.

Na contemporaneidade, com a crise do *welfare state* na Europa, a partir da década de 1970, e, posteriormente, com a crise do próprio neoliberalismo, o papel do Estado no desenvolvimento social fica bastante evidenciado. Em todos os modelos e opções de desenvolvimento em debate, reconhecesse a importância do papel ativo do Estado na promoção da inclusão social e do desenvolvimento sustentável.

A lógica clientelista e assistencialista que sempre marcou a política social brasileira foi substituída pela visão de um Estado provedor e garantidor de políticas de proteção e promoção social. O Estado foi remodelado de modo a se tornar um agente ativo no desenvolvimento social e instância promotora de políticas públicas, na perspectiva de direitos sociais. Essa nova visão do papel do Estado no país foi reforçada com a eleição do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Sua vitória representou, indubitavelmente, uma conquista dos movimentos sociais.

A política social de seu governo é marcadamente voltada para os setores mais necessitados da população. E, nessa perspectiva, foi construída a estratégia *Fome Zero*. Nos quase oito anos de mandato, os dados mostram o impacto da política social no Brasil. Com uma população estimada em 190,7 milhões de habitantes, 63 milhões de pessoas são assistidas pelos programas sociais do Governo Federal, quase um terço. As iniciativas da política social de combate à fome e à pobreza permitiram retirar 24 milhões de pessoas da pobreza e reduzir em 62% a desnutrição infantil ¹. O Pro-

1 São considerados pobres absolutos aqueles que vivem com menos de ½ salário-mínimo *per capita* por família e pobres extremos aqueles que vivem com menos de ¼ do salário-mínimo *per capita* por família.

grama Bolsa Família, carro-chefe da política social no Brasil, beneficia aproximadamente 13 milhões de famílias. Aliado ao crescimento real do salário-mínimo e à geração de cerca de 15 milhões de empregos formais, 30 milhões de brasileiros ascenderam das classes D e E para a classe C.

De acordo com dados do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea), se projetados os melhores desempenhos brasileiros alcançados recentemente em termos de diminuição da pobreza e da desigualdade (período 2003-2008) para o ano de 2016, o resultado seria um quadro muito positivo. O país pode praticamente superar a pobreza extrema, assim como alcançar uma taxa de pobreza absoluta de apenas 4%, o que significa quase a sua completa erradicação.

Ainda de acordo com o Ipea, a maior parte dos avanços atualmente alcançados pelo Brasil no enfrentamento da pobreza e da desigualdade está direta ou indiretamente associada à estruturação das políticas públicas do Estado, motivadas pela Constituição de 1988. Há ainda três outros importantes fatores: i) a elevação do gasto social no país, que cresceu de 19% do Produto Interno Bruto (PIB), em 1990, para 21,9% do PIB, em 2005; ii) a descentralização da política social, com o aumento do papel do município na implementação das políticas sociais, instância que saltou 53,8% em participação nos gastos sociais no período de 1980 a 2008; e iii) a participação social na formulação e gestão das políticas sociais.

Apesar dos significativos avanços, as carências do país na área social ainda são muitas, devido ao legado histórico de reprodução das desigualdades sociais. Embora o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) já inclua o Brasil entre os países que apresentam alto desenvolvimento humano, sua posição ainda está muito abaixo de vários vizinhos latino-americanos².

Segundo o relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Brasil ocupa a 73ª posição no *ranking* do IDH 2010, em uma lista de 169 países. O país alcançou o índice de 0,699. Apesar da

2 Calculado com base em dados econômicos e sociais, o IDH avalia três dimensões: renda, educação e esperança média de vida. O índice foi desenvolvido em 1990 e vem sendo usado desde 1993 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em seu relatório anual. O índice varia de zero (nenhum desenvolvimento) até 1 (desenvolvimento humano total). Países com IDH de até 0,499 têm desenvolvimento humano considerado baixo; com índices entre 0,500 e 0,799 são tidos como nações de alto desenvolvimento humano e países com IDH a partir de 0,800 são denominados com muito alto desenvolvimento humano.

evolução, continua a exibir um IDH menor do que a média da América Latina e Caribe, que é de 0,704. Na região, o país mais bem colocado no *ranking* é o Chile, que ocupa a 45ª posição, seguido da Argentina, 46ª, Uruguai, 52ª, Panamá, 54ª, México, 56ª, Costa Rica, 62ª e Peru, 63ª. O país com a pior colocação na lista completa é o Zimbábue. Com mais alto índice de desenvolvimento humano estão, pela ordem, Noruega, Austrália, Nova Zelândia e Estados Unidos.

Os avanços nas políticas sociais, bem como a elevação do PIB *per capita*, têm importantes reflexos na melhoria do desenvolvimento humano. Educação e saúde também melhoraram, mas em ritmo menor, já que o analfabetismo adulto tem caído pouco e a expectativa de vida ao nascer (único componente do índice de saúde) não costuma sofrer oscilações bruscas de um ano para outro.

Porém, apesar dos avanços alcançados, o Brasil ainda é um país de elevado índice de desigualdades sociais. Embora o país apresente queda na desigualdade social, ainda compõe o grupo dos dez países mais desiguais do mundo. O índice de pobreza permanece na faixa de 30,3% da população³.

A continuidade das políticas sociais, como políticas de Estado, estabelece um novo paradigma em que o desenvolvimento social passa a ser entendido em suas dimensões econômica, política, cultural e socioambiental e contribuirá para a superação das profundas desigualdades sociais ainda existentes no país, de modo a garantir a extensão de fato, e não apenas na lei, do *status* de cidadão a todos os brasileiros⁴.

Na nova concepção das políticas públicas, o beneficiado, cidadão sujeito de direitos, é um agente protagonista e não um objeto da política social.

3 A POLÍTICA E OS PROGRAMAS DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

A criação de uma ampla rede de proteção e promoção social constitui a base da política social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O MDS assimila o conceito de proteção social como um conjunto de programas sociais que tem por escopo atender às parcelas da população mais suscetíveis ou expostas a riscos sociais: pobres, crianças, adolescentes, idosos e portadores de necessidades especiais.

3 Ver IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese de indicadores de 2008*. Rio de Janeiro, 2009; IPEADATA. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>.

4 Cf. MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. São Paulo: Zahar, 1985.

Os programas do MDS, hauridos de suas políticas, focalizam a família como o núcleo na formulação de suas ações. A família deve ser atendida em seu território, o município, que é a base geográfica de desenvolvimento dos programas do Ministério. Deste modo, famílias e indivíduos vulneráveis constituem o campo de atuação da rede de proteção e promoção social e aparecem como os sujeitos da intervenção estatal no território. Com uma gestão federativa, que integra União, estados e municípios, entendemos que a política social só atinge seu objetivo ao melhorar a condição social da família.

O MDS incorpora grandes políticas sob sua responsabilidade: a Assistência Social, com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e seus serviços socioassistenciais articulados aos benefícios e programas de transferência de renda, como o Benefício de Prestação Continuada (BPC); o Programa Bolsa Família (PBF); o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti); a Política de Segurança Alimentar e Nutricional, por meio do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) e Programas de Inclusão Produtiva. Também é de responsabilidade do Ministério, mediante sua Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi), controlar a eficácia, a eficiência e a efetividade dos seus programas, realizando avaliações de impacto das políticas sociais e seus benefícios sobre a realidade socioeconômica da população atendida, assim como promover a gestão compartilhada entre as unidades federadas.

3.1 A ASSISTÊNCIA SOCIAL

Conforme definido na Constituição Brasileira, art. 194, “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

A Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), promulgada em 1993, é pautada na dimensão ética de incluir os setores da sociedade brasileira tidos tradicionalmente nas estatísticas como invisíveis: a população em situação de rua, adolescentes em conflito com a lei, indígenas, quilombolas, idosos, pessoas com deficiência ⁵.

5 Política Nacional de Assistência Social/PNAS/2004. In: MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL – Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social/PNAS/2004.

A Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) disciplina a gestão pública de Política de Assistência Social no território brasileiro, exercida de modo sistêmico pelos entes federativos, em consonância com a Constituição da República de 1988. O conceito de proteção social definido pela NOB/SUAS é o seguinte: “A proteção social da Assistência consiste no conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS para redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação efetiva, biológica relacional” ⁶.

Como já foi dito anteriormente, a família é definida como o foco da Política de Assistência Social. Ela é o “núcleo social básico da acolhida, convívio, autonomia, sustentabilidade e protagonismo social” ⁷. A Política de Assistência Social visa construir o cidadão como um sujeito de direitos. A construção e o fortalecimento do SUAS implicam numa mudança absolutamente distinta dos paradigmas clientelistas anteriores da assistência social do Brasil. Seus objetivos são: a consolidação da assistência social como política de Estado, garantidora de direitos; a promoção da gestão da política social de maneira integrada em todo o território nacional; a instituição de um novo modelo de organização dos serviços e benefícios socioassistenciais hierarquizados por níveis de complexidade e com base no território.

A assistência social possui dois níveis de proteção social: a proteção social básica, com caráter preventivo, e a inclusão social. Os programas da assistência social são desenvolvidos por dois centros de referência: o Centro de Referência de Assistência Social (Cras), para o atendimento de caráter preventivo e porta de entrada ao Sistema, e o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), para o atendimento de pessoas que se encontram em situação de risco pessoal e social.

Os Cras organizam e coordenam a rede local de serviços socioassistenciais, sendo a porta de entrada dos usuários na rede de proteção social do Sistema Único de Assistência Social. No início da fundação do MDS, havia 450 Cras. De acordo com o censo SUAS de 2010 existem 5.798 Cras em todo o país. O Censo Suas indicou que 44,3% dos Cras contam com recursos federais e municipais para sua manutenção. A porcentagem dos

6 Op. cit., p. 90.

7 Ibidem, p. 90.

Cras que recebem apenas verbas federais é de 24,1% e os que funcionam somente com dinheiro dos municípios representam 12,6%. Os Cras que se mantêm com recursos das três esferas de governo chegam a 13,6%. O principal programa desenvolvido pelo Cras é o Programa de Assistência Integral às Famílias (Paif), que realiza o atendimento e o acompanhamento das famílias beneficiárias dos programas de transferência de renda.

Os Creas, com 1.200 unidades, oferecem atenção especializada a famílias e pessoas em situação de risco pessoal e social. A maioria dos Creas recebe recursos de mais de uma fonte (67,2%). Os que são mantidos com recursos federais representam 24,8% e os que contam só com recursos municipais correspondem a 6,2%. Um dos principais serviços e programas do Creas é o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), articulado ao Programa Bolsa Família. O Peti procura incorporar crianças e adolescentes a um conjunto de atividades para que possam voltar a estudar e desenvolver suas capacidades e suas competências.

Outra atividade vinculada ao Creas é o Serviço de Proteção Social Especial às Crianças e Adolescentes Vítimas de Abuso e Exploração Sexual e suas Famílias (Sentinela). O Sentinela atende as crianças e os adolescentes vítimas ou sujeitos a abuso ou exploração sexual. A capacidade de atendimento é de 66 mil crianças e adolescentes.

Outro programa importante na área de assistência social é o ProJovem Adolescente. Esse programa foi construído com base no desenvolvimento de atividades socioeducativas voltadas para jovens de 15 a 17 anos. As atividades objetivam a formação profissional para o mercado de trabalho e o desenvolvimento integral, por meio de atividades que os vinculam à cultura, ao esporte, ao meio ambiente, à inclusão digital e à participação cidadã.

O Projovem faz parte do Programa Nacional de Inclusão de Jovens e destina-se a integrantes de famílias beneficiárias do Bolsa Família, ou ainda, a adolescentes que sejam atendidos por outros programas sociais. Oferece atividades que estimulem a participação cidadã e o desenvolvimento da autoestima e de potencialidades. Hoje, em todo o Brasil, mais de 497 mil rapazes e moças, de 15 a 17 anos, integram o Projovem Adolescente. O objetivo é incluir em torno de 870 mil até o final de 2010.

3.1.1 TRANSFERÊNCIAS DE RENDA E BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS

O Benefício de Prestação Continuada (BPC), programa já mencionado, é um benefício não contributivo previsto na Constituição que auxilia com

um salário mínimo mensal os idosos acima de 65 anos e pessoas com deficiências e incapacitadas para o trabalho, pertencentes à família com renda mensal inferior a um quarto do salário mínimo.

O BPC objetiva, assim, proteger as pessoas idosas e as pessoas com deficiência, em face de vulnerabilidades decorrentes da velhice e da deficiência, agravadas pela insuficiência de renda, garantindo o sustento e o acesso às demais políticas sociais e a outras aquisições. A instituição desse benefício tem como base a noção de que o mercado é incapaz de absorver aqueles cidadãos que não dispõem de condições de concorrência para o trabalho e, portanto, não podem contribuir para o sistema previdenciário. Desta forma, o BPC preencheu uma lacuna no sistema de proteção social brasileiro, incluindo nas políticas públicas uma parcela da população anteriormente desprovida de cobertura. A inclusão da garantia desse benefício na Constituição Federal de 1988 encerrou a etapa da conquista do direito e inaugurou o momento de sua efetivação.

O quantitativo de pessoas com deficiência beneficiárias do BPC cresceu significativamente. A previsão para 2010 é que sejam investidos R\$ 20,1 bilhões no pagamento do benefício, sendo R\$ 10,4 bilhões destinados a pessoas com deficiência e R\$ 9,7 bilhões aos idosos, atendendo a 3,4 milhões de beneficiários (1,8 milhão de pessoas com deficiência e 1,6 milhão de idosos).

O crescimento na quantidade de beneficiários pressupõe o avanço em ações realizadas para garantir a informação e superar as barreiras para a requisição do benefício, na perspectiva da universalização do acesso ao BPC a todos os que atendam os critérios estabelecidos legalmente. Além disso, a expansão do quantitativo de beneficiários idosos decorre também das mudanças implementadas pelo Estatuto do Idoso (2003), que gerou importantes alterações nos critérios de acesso desse público ao benefício.

Pesquisas e estudos do Ipea entre 2006 e 2009 demonstraram que o BPC contribuiu em 12% na redução observada na desigualdade de renda das famílias, 5% na redução da pobreza e mais de 7% na redução da pobreza extrema no país, no período compreendido entre 2003 e 2008. Daí apreendem-se os impactos positivos do BPC na reversão do quadro de pobreza e desigualdade de renda das famílias, em razão do alto índice de focalização do benefício.

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência direta de renda que atua nas áreas de saúde e educação. Ele é baseado em um

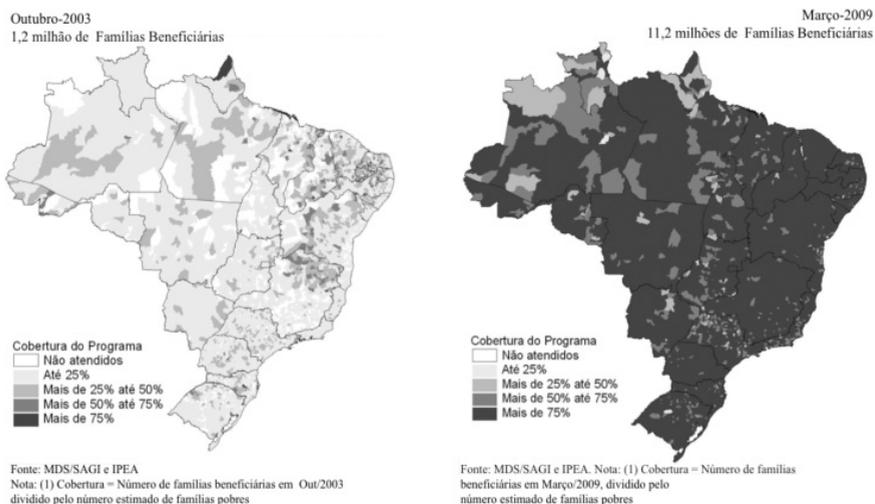
sistema de condicionalidades que exige das famílias que recebem a Bolsa que as crianças frequentem a escola e tenham sua carteira de vacinação em dia, como requisito para o recebimento do benefício. O PBF é um sistema de proteção focalizado, ou seja, integra a estratégia de desenvolvimento social e combate à fome com foco nas famílias pobres expostas aos riscos sociais. Beneficia, de forma integrada à rede de proteção e promoção social, famílias pobres com renda mensal de até US\$ 70 per capita. O Programa articula três dimensões: i) o alívio imediato da pobreza, por meio da transferência direta de renda às famílias classificadas como pobres e extremamente pobres; ii) a contribuição para a ruptura do ciclo da pobreza entre gerações, por meio das condicionalidades nas áreas de saúde e educação; e iii) o desenvolvimento das capacidades das famílias beneficiárias, por meio de ações complementares.

No contexto brasileiro, a exigência da condicionalidade nas áreas de educação e saúde é fundamental para garantir, na perspectiva do desenvolvimento social e da cidadania, o futuro dessa geração. O exercício destas condicionalidades desperta nos beneficiários noções de cidadania, facilita o acesso a direitos básicos, assim como os aproxima de outros programas e ações desenvolvidas no âmbito de suas comunidades. Como dado ilustrativo, citamos a ampliação, em 2008, do programa para adolescentes de 16 e 17 anos, com base na constatação de que, nessa faixa etária, a evasão escolar é muito grande.

O PBF atua articulado com outros programas sociais, que definimos como ações complementares, visando a desenvolver capacidades e aumentar o nível de autonomia das famílias, o que facilita a sua inserção social. Mantém, entre suas metas, o aumento de escolaridade de jovens e adultos; a geração de trabalho, renda e qualificação profissional; o acesso à energia, por meio do Programa Luz para Todos; a inclusão bancária e microcrédito orientado e a articulação com a política nacional de habitação. O lançamento recente pelo Governo Federal do Programa Minha Casa, Minha Vida tem o propósito de procurar fazer com que uma parcela dessas casas seja destinada às famílias do PBF que não tenham habitação.

O mapa a seguir mostra a extensão do Programa Bolsa Família de 2003 a 2009:

Mapa I: Cobertura Programa Bolsa Família



Constata-se que o atendimento do PBF passou de 1,2 milhões de famílias beneficiárias para 11,2 milhões entre outubro de 2003 e março de 2009. Uma das maiores conquistas do Programa Bolsa Família é a construção do cadastro único das famílias pobres brasileiras. Este cadastro único incorpora todas as famílias brasileiras que recebem até meio salário-mínimo *per capita*. Ele é construído em parceria com as prefeituras municipais, com os gestores da assistência social e com os coordenadores do Programa Bolsa Família. Definimos o cadastro único como a ferramenta de mapeamento da pobreza no Brasil: o governo brasileiro conhece quais são as famílias pobres e suas respectivas condições de vida. O domínio dessas informações passou a ser um importante indicador de planejamento para o Governo Federal.

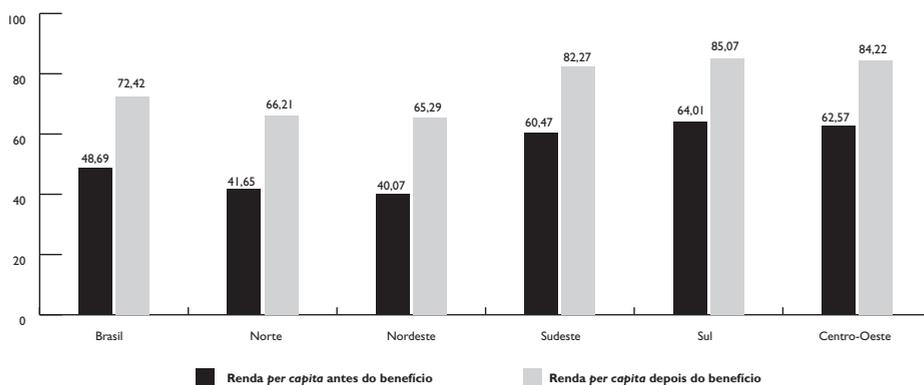
Observamos que a velocidade com que a pobreza declina depende da taxa de crescimento da renda dos mais pobres. Por sua vez, essa taxa depende do crescimento econômico do país e da redução no grau de desigualdade. Desse modo, parte da acentuada queda da pobreza dos últimos anos deve-se ao crescimento econômico e outra parte não teria ocorrido se não fosse a redução da desigualdade social ⁸. O PBF teve seu atendimento ampliado para 12,4 milhões de famílias em 2010.

8 Ver nessa coletânea os artigos de Marcelo Neri e de Ricardo Paes de Barros *et. alli*.

As políticas sociais de transferência de renda implementadas pelo Governo Lula têm forte impacto na diminuição da desigualdade no Brasil. De acordo com estudos do Ipea, as políticas sociais sob a responsabilidade do MDS teriam uma participação em torno de 28% na redução dessa desigualdade. Desse percentual, 21% correspondem ao Programa Bolsa Família e 7% ao Programa de Benefício de Prestação Continuada. Interessante notar que o PBF articula-se na assistência social, por exemplo, com o BPC, um programa com recursos superiores ao Bolsa Família, de orçamento previsto em R\$ 22,3 bilhões para 2010, em contraponto aos R\$ 13,1 bilhões do PBF. O BPC paga um salário-mínimo a idosos e pessoas com deficiência, com renda pessoal mensal inferior a um quarto do salário-mínimo.

O gráfico a seguir mostra a melhoria na renda das famílias depois que passaram a ser assistidas pelo Programa Bolsa Família.

Gráfico I: Renda per capita antes e depois do benefício



Fonte: Microdados do Cadastro Único de Set./2009 – MDS/SENARC

Ao longo dos seis anos de existência do MDS, 3 milhões de famílias saíram do Programa Bolsa Família porque ultrapassaram o nível de renda exigido para o recebimento do benefício. A melhoria na renda das famílias corresponde à melhoria do seu poder de compra e de aquecimento do mercado. Os recursos públicos destinados ao PBF impulsionam assim a economia, particularmente no âmbito local. Logo, parte dos dispêndios do governo com a Bolsa retorna por meio de impostos arrecadados com o

aquecimento do mercado de massas impulsionados pelo Programa ⁹. “Ao garantir acesso à renda aos segmentos mais vulneráveis da população, o programa gera retornos para a sociedade. Com uma suplementação regular de renda, famílias que sempre estiveram fora do mercado de consumo podem comprar não apenas alimentos e remédios, mas até mesmo bens duráveis, como móveis e eletrodomésticos” ¹⁰.

Nesse sentido, há muitas evidências de que o PBF está cumprindo seus objetivos: melhorar as condições de vida das famílias mais vulneráveis; contribuir para que tenham mais acesso a direitos sociais básicos, como saúde e educação; melhorar o nível de consumo dessas famílias. O Programa Bolsa Família aumenta o poder de barganha dos segmentos vulneráveis no mercado de trabalho. Nenhuma pesquisa indica diminuição da participação no mercado de trabalho ou da busca por trabalho devido à participação no PBF.

3.2 A SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

Um dos compromissos do MDS, por meio de sua Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan), é a implantação do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan). Em 2006, o Congresso Nacional aprovou a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (Losan), que prevê a criação e a implantação do Sisan.

O objetivo da Losan e do Sisan é garantir o desenvolvimento de políticas na área de alimentação de modo a criar condições de assegurar de forma sustentável o direito à alimentação em quantidade, qualidade e regularidade suficientes à sobrevivência. Reunindo ações intersetoriais centradas na garantia do direito humano da alimentação adequada, a Sesan, articulada com outras instâncias da área da alimentação, é responsável pela aplicação da política nacional de segurança alimentar e nutricional.

O tema da alimentação é um dos mais importantes no país, pelo elevado nível de pobreza e miséria no Brasil. Construir uma política de alimentação adequada às necessidades do país é um dos maiores desafios do governo e do MDS. A Sisan busca integrar políticas que viabilizam o acesso da população a uma alimentação de qualidade, com regularidade e quantidade adequada.

9 Cf. MODESTO, Lúcia. Bolsa Família: quem paga, quem recebe e para quê. *Jornal do Brasil*. 20 out. 2009.

10 MODESTO, Lúcia. Op. Cit.

Compromete o Estado na promoção, comercialização e abastecimento de alimentos. Como consequência da implantação desse sistema, nos últimos anos, a agricultura familiar no Brasil se desenvolveu muito e já é responsável por um percentual de 70% dos alimentos consumidos no país.

Abordam-se, agora, informações sobre alguns dos programas na área da segurança alimentar e nutricional. O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) se desenvolve por meio da aquisição de alimentos de agricultores familiares, com isenção de licitação, por valores referenciados pelos mercados regionais. Os alimentos adquiridos pelo PAA são destinados a pessoas em situação de insegurança alimentar e nutricional. Esse programa de grande relevância cumpre dois papéis fundamentais: a aquisição da produção de alimentos por parte de agricultores extremamente pobres e a distribuição desses alimentos a pessoas e entidades socioassistenciais para garantir sua segurança alimentar e nutricional.

O Programa Restaurantes Populares, com 129 unidades financiadas e 69 em funcionamento, é garantido por unidades financiadas pelo MDS implantadas em cidades acima de 100 mil habitantes. O Restaurante Popular vende refeições de qualidade a preços reduzidos, geralmente, em torno de R\$ 1,00. Os Bancos de Alimentos, com 90 unidades financiadas e 55 em funcionamento, organizam-se de forma que as pessoas possam receber produtos agrícolas de centrais que vendem alimentos de supermercados. Esses alimentos são selecionados e distribuídos para entidades socioassistenciais e pessoas em situação de insegurança alimentar.

As Cozinhas Comunitárias, com 514 unidades financiadas e 371 em funcionamento, são espaços menores que os Restaurantes Populares, mas com a mesma finalidade.

As Feiras e Mercados Populares, com 127 unidades conveniadas, propiciam ao produtor a venda de seus produtos diretamente aos consumidores a preços muito mais justos, visto que acaba com a intermediação e/ou especulação.

As Cisternas no Semiárido atendem famílias que convivem com o problema frequente das secas. As cisternas são construídas nas regiões mais pobres do país onde ocorrem longos períodos de estiagem. Essas cisternas são equipamentos simples mantidos a partir da colheita da água da chuva. Dezesseis mil litros de água são armazenados para que as famílias possam suportar o período longo de estiagem. Nos últimos anos, foram construídas 241 mil unidades de cisternas com recursos do MDS.

3.3 A INCLUSÃO PRODUTIVA

Outra política social importante no âmbito do MDS é o programa de inclusão socioprodutiva das famílias e pessoas que estão fora do mercado de trabalho. São ações voltadas à geração de trabalho e renda e à inserção socioeconômica. Há um compromisso do governo na área de desenvolvimento social, firmado por meio de um decreto presidencial, que constrói uma pactuação com os estados no sentido do cumprimento de metas para o desenvolvimento com inclusão social. E, sobretudo, esse compromisso possibilita a elaboração de metas voltadas para a geração de trabalho e renda, visando à autonomia e emancipação das famílias atendidas pelos programas sociais de transferência de renda.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome tem também diversas parcerias para inclusão produtiva com empresas estatais e empresas privadas. Diversos editais do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico Social, Petrobras e entidades privadas estão voltados para as comunidades indígenas e quilombolas.

Em 2008, o MDS iniciou um projeto em conjunto com o Ministério do Trabalho e Emprego e o Ministério do Turismo, sob a coordenação da Casa Civil, que é o Plano Setorial de Qualificação e Inserção Profissional (PlanSeQ – Bolsa Família), chamado Próximo Passo. O PlanSeQ qualifica beneficiários do Programa Bolsa Família para atender as demandas geradas nas obras do Programa de Aceleração de Crescimento (PAC).

O setor da construção civil foi o primeiro a se beneficiar do PlanSeQ, com estimativa de 146.574 vagas em todo o Brasil, em 2009. São vagas de qualificação profissional em diversas áreas do arco ocupacional da construção civil para beneficiários do Programa Bolsa Família. Para inserção no programa é necessário que se tenha acima de 18 e pelo menos a quarta série do ensino fundamental. O objetivo é que pelo menos 30% dessas famílias qualificadas sejam efetivamente empregadas, sobretudo, nas obras que estão sendo desenvolvidas pelo PAC. Dentre os objetivos do programa de inclusão produtiva está o de capacitação de qualificação profissional para inserção no mercado de trabalho.

O Próximo Passo articula a rede de proteção com a política pública de trabalho. Busca ampliar a cidadania, criando oportunidades de inserção no mercado formal de trabalho.

Desde 2009, 152.994 vagas foram ofertadas, 97 mil por meio de convênios firmados com entidades privadas sem fins lucrativos, com execução

direta pelo MTE. As outras 55.994 vagas referem-se à execução descentralizada por meio de parcerias entre o MTE, estados e municípios, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Das 152.994 vagas conveniadas, 74.102, ou seja, 48,4% já foram preenchidas com alunos em sala de aula ou formados.

Em 2009 e 2010 são oferecidos cursos nos setores da construção civil, impulsionada pelas obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e Minha Casa Minha Vida, e do turismo, em decorrência dos investimentos realizados para a Copa de 2014 e Olimpíadas de 2016.

4 RESULTADOS E DESAFIOS

O Brasil já alcançou a meta de desenvolvimento do milênio de reduzir a extrema pobreza pela metade, definida pelas Nações Unidas para 2015. Em 1992, 11,73% da população viviam com menos de um dólar por dia. Em 2006, 4,69% da população viviam com menos de um dólar por dia.

De acordo com especialistas, a crise econômica internacional não prejudicou a tendência de queda da pobreza no país. Nos seis primeiros meses de manifestação da crise, de outubro de 2008 a março de 2009, o número de pobres nas regiões metropolitanas decresceu em quase 316 mil. Além disso, pela primeira vez, o Brasil alcançou IDH de 0,800 ¹¹.

Os programas de transferência de renda têm contribuído para a redução da pobreza e da desigualdade no Brasil. O impacto do Programa Bolsa Família para a redução da desnutrição infantil foi de 30% para todas as crianças, com um efeito ainda maior, de 62%, para todas as crianças entre 6 e 11 meses de idade. No Brasil, entre 1990 e 2008, o Índice Global da Fome se reduziu quase à metade – 45,6% –, fazendo o país deixar o grupo de nações com problemas alimentares “graves” para figurar entre aquelas onde esse problema é considerado “baixo” ¹².

Atualmente, os principais desafios da política social no Brasil são: garantir a permanência das políticas sociais no marco das políticas públicas garantidoras de direitos e promotores do desenvolvimento humano e social; acelerar o ritmo da redução das desigualdades de renda; implementar políti-

11 Pobreza e crise econômica: o que há de novo no Brasil metropolitano. Ipea, 21 maio 2009.

12 Programas de transferências de renda no Brasil: Impactos sobre a desigualdade. Fabio Veras Soares, Marcelo Medeiros; Rafael G. Osório – Centro Internacional de Pobreza Ipea/Pnud e Sergei Soares – Disoc/Ipea, 2008.

cas públicas que possam responder ao elevado ritmo de envelhecimento da população; enfrentar as desigualdades de gênero e étnico-raciais; aprofundar a redução das desigualdades regionais e inter-regionais.

É necessário também fortalecer a institucionalidade das políticas sociais no país, como a garantia de fontes seguras de financiamento à política social; aprimorar os mecanismos de articulação federativa; aperfeiçoar permanentemente os mecanismos da avaliação e do monitoramento e consolidar as instâncias de controle social e participação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar de importantes avanços, a política social no Brasil ainda está em construção. É essencial um amplo e democrático debate sobre o tema das políticas públicas com o objetivo de se buscar, sem preconceitos, alternativas de aperfeiçoamento dos programas sociais.

Percebe-se que ainda existe no país um alto grau de tolerância à desigualdade social. Há uma aceitação de que o governo transfira renda às classes mais abastadas e ao setor formal da economia, e, ao mesmo tempo, uma condenação de que se faça o mesmo para os que estão na base da pirâmide de renda, ainda que em escala bem mais modesta.

A profunda desigualdade social existente no país é herança de séculos de um modelo de desenvolvimento social excludente. A cultura política no país, fruto de um processo de desenvolvimento econômico neoliberal, contribui para a concepção da desigualdade como uma tendência natural da sociedade. A política social no passado foi marcada por uma dualidade: em um extremo, as pessoas com empregos formais recebiam os benefícios das políticas de proteção social; no extremo oposto, vigorava um modelo clientelista e paternalista. A Constituição de 1988 aprovou um Modelo de Seguridade Social, com os componentes da Previdência Social, Saúde e Assistência Social. Os benefícios e serviços assegurados pela seguridade social passaram a ser concebidos como direito de cidadania e dever do Estado.

No momento, o Brasil vive um de seus mais longos períodos de história democrática. Essa situação representa a vitória de um processo de lutas que levou ao fim do regime militar e à elaboração de uma Constituição Federal, que assegura e amplia direitos individuais, políticos e sociais.

O esforço realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em extrair dos princípios e definições da Constituição Federal e também da Lei Orgânica da Assistência Social, bem como de outras

legislações infraconstitucionais, as orientações para a elaboração da política social resultou em uma verdadeira rede de proteção e promoção social. O Estado brasileiro, por meio de ações pactuadas com estados e municípios, tem sido responsável pela implementação de políticas públicas capazes de garantir um patamar comum de oportunidades, de modo a assegurar direitos sociais à população.

Finalmente, devemos registrar mais dois avanços na construção da política social no Brasil. A aprovação pelo Congresso Nacional do “direito à alimentação” como um direito social, definido na Constituição Federal¹³, e a proposta do Governo Federal de transformação dos programas sociais em leis sociais, por meio da aprovação de um instrumento legal, a Consolidação das Leis Sociais (CLS). Essas iniciativas visam formar na cultura política o hábito da institucionalização dos programas sociais¹⁴.

O fortalecimento das instâncias de participação no processo democrático do país tem resultado na melhoria de democracia representativa e da democracia participativa. Para enfrentar os desafios apresentados, é essencial reforçar o papel do Estado democrático em atuar na proteção das camadas mais necessitadas e em contribuir para a criação de oportunidades de sua ascensão e sua participação na herança social.

13 A Emenda Constitucional (PEC) 47/2003 foi aprovada, em segundo turno, pelo plenário da Câmara dos Deputados, no dia 3 de fevereiro de 2010. Foram 376 votos favoráveis, nenhum contrário e duas abstenções. O direito à alimentação como um direito social será incluído no artigo 6º da Constituição, que tem a seguinte redação: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

14 A Consolidação das Leis Sociais é uma proposta de anteprojeto de lei do Executivo que visa incorporar programas governamentais que não têm status de leis ainda e que foram criados por portarias ou decretos. Esses programas seriam transformados em lei pelo Congresso Nacional. A tentativa é consolidar esses programas em uma política social do Estado, para que tenham maior estabilidade e possam se constituir como um legado social. Isso não significa que não possam ser extintos ou aperfeiçoados, mas não por vias administrativas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo, Sociedade* – Por uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BRASIL. *Constituição da República Federativa*. Câmara dos Deputados. 27ª edição, 2007.

IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios: síntese de indicadores de 2008*. Rio de Janeiro, 2009; IPEADATA. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>>.

IPEA. *Pobreza e crise econômica: o que há de novo no Brasil metropolitano*. 21 maio 2009.

IPEA/PNUD. *Programas de transferências de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade*. Fabio Veras Soares, Marcelo Medeiros; Rafael G. Osório – Centro Internacional de Pobreza IPEA/PNUD e Sergei Soares – DISOC/IPEA, 2008.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política. *Política Nacional de Assistência Social/PNAS/2004*. Norma Operacional Básica/NOB/SUAS. Brasília, novembro, 2005.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC). *Perfil das famílias beneficiadas pelo programa bolsa família*. Brasília, 2009.

MODESTO, Lúcia. Bolsa família: quem paga, quem recebe e para quê. *Jornal do Brasil*. 20 out 2009.

PNUD. *Ranking do Índice de Desenvolvimento Humano de 177 países e territórios*. Relatório de 2007/2008. Disponível em: <www.pnud.org.br>.

PERSPECTIVAS NO
MUNDO PÓS-CRISE
PARA A PROTEÇÃO E A
PROMOÇÃO SOCIAL

A ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNDO PÓS-CRISE

Armando Barrientos

I INTRODUÇÃO

Este artigo discute o papel da assistência social no contexto da crise global. Destaca a rápida expansão dos programas de assistência social nos países em desenvolvimento na última década e avalia o impacto que a crise tende a exercer sobre a pobreza e a vulnerabilidade. O artigo identifica três desafios principais no mundo pós-crise: i) fortalecer a institucionalização da assistência social; ii) ampliar sua cobertura; iii) integrá-la aos sistemas de proteção social, especialmente à política do mercado de trabalho.

O início da atual crise financeira nos países da OCDE – particularmente EUA e Reino Unido – em novembro de 2008 e sua posterior disseminação em escala global, gerou preocupações quanto ao seu impacto nos países em desenvolvimento e, mais especificamente, quanto ao impacto que tende a exercer sobre a pobreza, a vulnerabilidade e outros indicadores sociais. Essas preocupações se somam a preocupações preexistentes quanto ao impacto da recente volatilidade dos preços dos alimentos e das mudanças climáticas sobre a pobreza. A expectativa geral é que a crise afete as economias dos países em desenvolvimento, devido à contração acentuada do comércio e do investimento (WORLD BANK, 2009). Embora muito já tenha sido escrito sobre o tamanho e a importância da crise, inclusive com comparações à crise de 1930, a incerteza sobre a provável dimensão e duração da recessão permanece. Uma recessão prolongada pode ter um impacto profundo e duradouro sobre a pobreza e a vulnerabilidade global.

As preocupações com o impacto da crise sobre a pobreza e a vulnerabilidade nos países em desenvolvimento atraíram atenção para o papel da proteção social na mitigação dos piores efeitos da crise iminente. Ao longo da última década aproximadamente, surgiram programas de proteção social em grande escala, com capacidade para atingir um número significativo de famílias em situação de pobreza no hemisfério Sul (BARRIENTOS; HULME, 2008). No início da crise financeira, as evidências do impacto positivo destes programas sobre a pobreza e a vulnerabilidade constituíram uma base sólida de conhecimento para a elaboração de políticas nos níveis nacional e regional. Há uma expectativa bem fundamentada de que os programas de proteção social vão desempenhar um importante papel positivo na luta contra os efeitos adversos da crise financeira.

O presente artigo analisa o papel e a importância da assistência social nos países em desenvolvimento em relação ao contexto da crise, mas enfoca, sobretudo, o período pós-crise. O foco do artigo requer uma breve justificativa.

No trabalho da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a proteção social está associada a uma gama de instituições públicas, normas e programas que visam proteger os trabalhadores e suas famílias de contingências que ameaçam os padrões de vida básicos. Em termos gerais, a proteção social pode ser dividida em três categorias principais: seguridade social, assistência social e regulamentação do mercado de trabalho. A seguridade social é composta de programas de proteção contra as contingências de vida, como a maternidade e a velhice, ou contingências relacionadas ao trabalho, como desemprego ou doença. A assistência social oferece apoio àqueles em situação de pobreza. Normalmente, a seguridade social é financiada pelas contribuições dos trabalhadores e seus empregadores, ao passo que a assistência social é financiada pelos impostos. Finalmente, as normas de trabalho e emprego garantem padrões básicos para o trabalho, bem como os direitos de organização e de voz. Essas instituições foram estabelecidas plenamente nos países desenvolvidos, mas nos países em desenvolvimento sua evolução tem sido desigual. Em meados da última década, a expansão da proteção social tem se concentrado na assistência social, incentivada por um enfoque global na redução da pobreza e da vulnerabilidade sinalizado pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), mas também em resposta à liberalização do mercado de trabalho, que limita o alcance da seguridade social. O artigo, portanto, enfocará os programas de assistência social.

Em larga medida, a recente expansão dos programas de proteção social nos países em desenvolvimento constitui uma resposta a crises anteriores, especialmente à profunda crise da América Latina na década de 1980 e à crise financeira do Leste Asiático no final da década de 1990. A concepção e orientação de programas de assistência social implantados recentemente em países em desenvolvimento refletem as lições aprendidas a partir dessas experiências. É difícil fazer generalizações, uma vez que o leque de condições nos países em desenvolvimento é mais amplo, mas, frequentemente, a resposta imediata a uma crise acaba por se revelar menos do que satisfatória e, somente na esteira da crise, políticas efetivas são concebidas e implementadas. No México, por exemplo, o raciocínio por trás do PROGRESA foi moldado pelas inadequações dos programas emergenciais implantados no final dos anos 1980 e início dos anos 1990 (LEVY, 2006). No Brasil, a adoção nacional do Bolsa Escola refletiu um processo de aprendizagem e experimentação em resposta à crise do início dos anos 1990 (POCHMANN, 2006). Na Indonésia, o desenvolvimento de um sistema de proteção social baseou-se, em grande parte, nas limitações das respostas à crise de 1997, especialmente no que diz respeito à dependência dos subsídios da gasolina (SUMADI, 2010). Talvez, a principal lição aprendida de crises anteriores é que as respostas emergenciais provavelmente não serão tão eficazes na redução e prevenção da pobreza e da vulnerabilidade quanto à criação de instituições de assistência social sólidas e permanentes. Portanto, é fundamental que os países em desenvolvimento concentrem-se no mundo pós-crise.

O artigo está organizado da seguinte forma: a próxima seção descreve a rápida expansão da assistência social nos países em desenvolvimento. A seção que se segue enfoca a crise financeira e o papel da assistência social, pensando quais tipos de respostas políticas são necessárias para enfrentar a crise. A seção final versa sobre as prioridades para um mundo pós-crise e conclui o artigo.

2 A EXPANSÃO GLOBAL DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA REVOLUÇÃO SILENCIOSA?

Na última década, houve uma rápida expansão dos programas de assistência social nos países em desenvolvimento. Programas de assistência social são voltados para as famílias pobres e incluem algum tipo de pagamento em dinheiro e/ou espécie. Tem havido muita discussão em torno da concep-

ção desses programas, mas talvez a questão mais importante seja o alcance. A implantação desses programas resultou em um marcante aumento de cobertura. Novas formas de assistência social instituídas na última década alcançam, hoje, mais de 150 milhões de famílias pobres nos países em desenvolvimento, com cerca de 750 milhões de beneficiários dos programas. Dentre as recentes iniciativas mais notáveis, se incluem: i) Child Support Grant (Bolsa de Apoio à Infância), na África do Sul, lançado em 1998 e, atualmente, alcançando 7,2 milhões de crianças; ii) Minimum Living Standards (Padrão de Vida Mínimo), na China, lançado no final dos anos 1990 e atingindo 22,4 milhões de beneficiários em 2006; iii) Oportunidades, do México, iniciado em 1997 e hoje atingindo mais de 5 milhões de famílias; iv) Bolsa Família, no Brasil, com cobertura de 12 milhões de famílias; v) Safety Net Programme (Programa Rede de Segurança), na Indonésia, implantado em 2005 e previsto para alcançar 15 milhões de famílias; vi) National Rural Employment Guarantee Scheme (Programa Nacional de Garantia de Emprego Rural), na Índia, inicialmente previsto para alcançar 26 milhões de famílias por ano, mas que, atualmente, atinge mais de 40 milhões de famílias¹. Os programas de assistência social que estão surgindo têm a capacidade de alcançar um grande número de famílias em situação de pobreza no mundo em desenvolvimento.

Existe uma diversidade considerável na concepção e nos objetivos desses programas. Alguns programas são puramente de transferência de renda. Seu foco é a melhoria do poder de compra das famílias pobres. A Bolsa de Apoio à Infância e a Bolsa de Apoio aos Idosos, na África do Sul, por exemplo, oferecem transferências mensais para crianças e idosos em situação de pobreza. Outro grupo de programas oferece transferências de renda em combinação com serviços. O programa Oportunidades, no México, ou o Bolsa Família, no Brasil, por exemplo, vinculam o recebimento da transferência com a utilização de serviços básicos. As famílias são incentivadas a manter a frequência escolar das crianças e todos os membros da família a fazerem uso do sistema de atenção básica à saúde. O National Rural Employment Guarantee Scheme, na Índia, e o Productive Safety

1 Evidentemente, tratam-se de países com grandes populações, mas atualmente há ampla cobertura em muitos países menores na África, Ásia, Caribe e América Latina. Informações sobre os programas citados neste trabalho e referências à literatura relevante estão disponíveis na base de dados sobre Assistência Social em Países em Desenvolvimento, no site www.chronicpoverty.org (BARRIENTOS; HOLMES, 2008).

Net Programme (Programa de Rede de Segurança Produtiva), na Etiópia, oferecem transferências em troca do trabalho das famílias beneficiárias em projetos comunitários ou de infraestrutura. Esses programas combinam as transferências com melhorias na infraestrutura produtiva e de serviços. Finalmente, alguns programas combinam transferências com uma ampla gama de intervenções que lidam diretamente com a natureza multidimensional da pobreza. São programas integrados de erradicação da pobreza. Chile Solidário, por exemplo, combina intervenções em sete dimensões: saúde, educação, emprego, registro, renda, habitação e dinâmica intrafamiliar. O escopo e a orientação dos programas de assistência social refletem a experiência adquirida e as lições aprendidas na redução da pobreza em nível nacional e regional.

A dinâmica destes programas é particularmente interessante. Em muitos países, o escopo dos programas é expandido ao longo do tempo, à medida que intervenções isoladas são integradas em um único programa. A concepção multidimensional do Chile Solidário, por um lado, e o Oportunidades e o Bolsa Família, por outro, têm influenciado a América Latina e Caribe por demonstrarem a eficácia de uma abordagem integrada para a erradicação da pobreza. Outro ponto interessante é que o foco principal desses programas tem sido a erradicação da extrema pobreza, mas podem ser gradualmente ampliados para contemplar outros grupos em situação de pobreza. Na verdade, a crise financeira levou à ampliação dos programas de assistência social existentes no Brasil, México e Jamaica.

Apesar de a expansão dos programas de assistência social ter sido muito rápida nos países em desenvolvimento, o que é descrito como uma 'revolução silenciosa' (BARRIENTOS; HULME, 2008), ainda persistem desafios significativos. A ampliação dos programas de assistência social nos países de baixa renda tem sido freada por grandes *deficits* de financiamento e de capacidade. Países de renda média têm vantagens sobre os países de baixa renda em termos de sua capacidade de projetar, implementar e financiar a assistência social. Em países de baixa renda, onde a incidência da pobreza é substancialmente mais alta do que nos países de renda média e onde a capacidade dos órgãos públicos é muito limitada, a implementação de programas de assistência social sustentáveis é um desafio urgente (BARRIENTOS, 2009).

Países de baixa renda na África subsaariana, por exemplo, encontraram dificuldades em reproduzir o sucesso que a ampliação de programas sociais

de transferência social teve em países de renda média da América Latina. No passado, as elites políticas dos países de baixa renda na África subsaariana contaram com organizações de ajuda internacional para financiar e implementar políticas adequadas. A alta incidência de extrema pobreza e a pouca diferenciação entre os grupos em situação de pobreza contribuem para tornar mais difícil um enfoque preciso, tanto do ponto de vista técnico quanto político. Além disso, a necessidade de superar as grandes deficiências de capacidade dos órgãos públicos encarregados de reduzir a pobreza se soma aos altos custos associados à implantação de programas de redução da pobreza em grande escala. Esses fatores limitaram a ampliação da proteção social em países de baixa renda na África subsaariana restringindo-a a programas pilotos de pequeno porte, em geral, financiados e implementados por entidades de ajuda internacional. É impossível superestimar o papel potencial da cooperação Sul-Sul em matéria de proteção social. O Programa África-Brasil, apoiado pelo Ministério do Desenvolvimento Social do Brasil (MDS), é uma iniciativa muito bem-vinda nesse contexto e tem se mostrado altamente eficaz na prática. Problemas semelhantes têm surgido nos países de baixa renda da América Latina. A ampliação dos programas de assistência social nos países da América Central e no Paraguai tem sido limitada pela frágil institucionalização acompanhada de forte atuação de parceiros internacionais (SOARES; BRITTO, 2007).

Em países de renda média, os desafios são de outra natureza. Na América Latina, a recente ampliação dos programas de assistência social evoluiu, em grande parte, independentemente das instituições de seguridade social e das políticas do mercado de trabalho existentes. Isso levanta a questão da integração das instituições de assistência social e de seguridade social. Programas de transferência condicionada de renda, por exemplo, foram desenvolvidos principalmente fora das instituições de seguridade social e são considerados uma resposta à parte no combate à pobreza e à vulnerabilidade (BARRIENTOS, 2009). Por outro lado, o fortalecimento das pensões não contributivas na região tem sido motivado em grande parte pela cobertura limitada dos programas de previdência e seguridade social. A questão da inter-relação existente entre os programas de previdência contributiva e não contributiva tem atraído a atenção nos debates sobre as políticas, ao passo que a integração dos programas de transferência condicionada de renda tem sido pouco discutida. A integração das instituições de assistência social e

de seguridade social na região se tornará mais urgente à medida que se desenvolvem programas de assistência social.

A integração dos programas de assistência social com a política do mercado de trabalho é um desafio urgente, especialmente no contexto da crise financeira global. Aumentam as questões em torno de estratégias para escapar dos programas de assistência social substituindo-os por emprego e capacitação, e do impacto que o aumento do desemprego tende a ter sobre a assistência social (BARRIENTOS, 2007). Para os países de renda média, os desafios são essencialmente relacionados à integração da assistência social dentro do sistema mais amplo de proteção social.

Em suma, o rápido surgimento de programas de assistência social nos países em desenvolvimento permitirá uma resposta mais eficaz à crise global. Contudo, ainda restam grandes desafios: ampliar a proteção social no contexto dos países de baixa renda e integrar a assistência social no âmbito dos sistemas de proteção social nos países de renda média. A crise vai dificultar o enfrentamento destes desafios, mas é essencial não se deixar desviar do objetivo de reduzir a pobreza e a vulnerabilidade global.

3 A CRISE FINANCEIRA, A POBREZA E AS RESPOSTAS POLÍTICAS

Como destacado na introdução, há uma considerável incerteza sobre a dimensão e a duração da crise nos países da OCDE, em especial sobre seu impacto nos países em desenvolvimento. A crise foi mais profunda em países anglo-saxões o que, em grande parte, é explicado pelo fato de que o epicentro foram seus mercados financeiros estreitamente atados. As previsões atuais são de que alguns países europeus vão sair dos valores negativos de crescimento do PIB em 2010, seguidos pelos EUA e Reino Unido. As opiniões divergem sobre se a recuperação prevista é parte de uma tendência 'V', 'U' ou 'W', ou mesmo qualquer outra letra do alfabeto. O ganhador do Prêmio Nobel Joe Stiglitz defende que o retorno dos EUA aos sólidos níveis das taxas de crescimento de antes da crise pode levar vários anos, até mesmo uma década².

2 Ver a seção de recursos do site da Initiative for Policy Dialogue <http://www0.gsb.columbia.edu/ipd/>.

Há muita incerteza em torno do impacto da crise financeira nos países em desenvolvimento (WORLD BANK, 2009). Poucos países em desenvolvimento estão suficientemente integrados no sistema financeiro internacional para aguentarem a exposição aos efeitos diretos da crise. No mundo desenvolvido, o impacto da crise será sentido indiretamente, por meio das reverberações sobre o comércio e as finanças. Mesmo aí, países com grandes mercados internos, mercados financeiros bem regulados e economias razoavelmente diversificadas, estarão em melhor posição para atenuar os efeitos da crise. Quanto aos países de baixa renda, é mais provável que o impacto da crise seja sentido na forma de migração e nas remessas. No entanto, a estagnação dos preços de energia e *commodities* pode ser benéfica para alguns países. É muito provável que o impacto nos países em desenvolvimento assuma diversas formas, em grande medida influenciado pela exposição à economia mundial e por fatores domésticos que determinam seu espaço fiscal.

No entanto, tudo indica que a crise vai levar à desaceleração do crescimento em todos os países, o que, por si só, será responsável por uma redução da pobreza menos expressiva do que ocorreria na ausência da crise. Chen e Ravallion estimam que, dadas as atuais projeções de crescimento dos países em desenvolvimento em 2009 e 2010, a redução da pobreza global será significativamente menor do que teria sido prevista com base nas tendências anteriores ao início da crise. Estimam que a crise financeira pode ser responsável por “73 milhões de pessoas a mais vivendo com menos de US\$ 1,25 por dia e 91 milhões de pessoas a mais vivendo com menos de US\$ 2 por dia até 2010” (CHEN; RAVALLION, 2009).

Para a América Latina, é possível estimar a magnitude dos efeitos da desaceleração do crescimento sobre a pobreza com base em tendências recentes. Estimativas da CEPAL para a elasticidade crescimento-pobreza fornecem um bom ponto de partida (CEPAL, 2008). Estas estimativas sugerem que, para o período 2000-2007, um aumento de 1% do PIB reduziu, em média, em 1,2% a incidência da pobreza e, em 2%, a incidência da indigência. Naturalmente, esta é uma média para a região. A elasticidade crescimento-pobreza mostra grande variação entre os países, indo de -3, em El Salvador, a +0,4, no Uruguai (ou seja, um aumento de 1% no PIB de El Salvador teria reduzido em 3% a incidência da pobreza, e aumentado-a em 4% no Uruguai). Esta diferença de desempenho reflete as diferenças nas condições econômicas dos dois países.

As projeções da CEPAL para o crescimento da América Latina foram revisadas várias vezes nos últimos meses, refletindo novas informações sobre o impacto da crise. Antes do início da crise, o crescimento para 2009 foi projetado em 4,5%. E então, essa projeção foi reduzida para 1,9% em março de 2009, o que implica que, mantidas as outras tendências, a redução da pobreza em 2009 será inferior à metade do que era esperado com base no cenário anterior à crise. Revisões mais recentes das projeções de crescimento sugerem uma contração do PIB de cerca de 0,3% para 2009. Isso significa aumento da pobreza e da indigência na região.

Neste contexto, o papel da assistência social torna-se fundamental para uma resposta à crise (CEPAL, 2009). Poucos países em desenvolvimento possuem programas de manutenção de renda que possam desempenhar o papel de estabilizadores automáticos do consumo. Na verdade, poucos países, exceto os mais desenvolvidos dentre os países de renda média, estão em condições de implementar uma política fiscal anticíclica. Políticas de proteção social, particularmente de assistência social, tornam-se um instrumento-chave.

A disseminação da assistência social antes do início da crise financeira sugere que os países em desenvolvimento que introduziram programas de assistência social em grande escala estão agora em melhores condições de enfrentar os efeitos da crise e de sustentar a redução da pobreza e da vulnerabilidade. De fato, as evidências preliminares das respostas políticas que uma série de países adotou frente à crise dos preços de alimentos e, depois, à crise financeira, demonstram a eficácia dos programas de assistência social. No México, os dois programas principais de redução da pobreza, Oportunidades e Apoyo Alimentario, aumentaram o valor dos benefícios concedidos como meio de enfrentar a alta dos preços de alimentos. Estes dois programas combinados alcançam cerca de um quarto da população mais carente do México. Na Jamaica, a resposta inicial ao aumento dos preços dos alimentos centrou-se em subsídios para o arroz que se mostraram insustentáveis. Uma resposta mais ponderada do governo levou à ampliação da cobertura do Programa PATH, um programa de transferência condicionada de renda, e a um aumento do valor dos benefícios. No Brasil, um componente importante da resposta à crise foi a ampliação do programa para alcançar jovens de 16 e 17 anos de idade, a agilização do cadastramento das famílias que solicitam participação no programa e um aumento dos valores dos benefícios, em consonância com uma

atualização da linha da pobreza de referência. Estes exemplos demonstram que os programas de assistência social existentes podem ser expandidos para amenizar o impacto da crise.

Em países onde existem programas de assistência social em grande escala, faz sentido projetar uma resposta abrangente à crise em torno deles. No entanto, é importante considerar se a crise, devido à sua potencial dimensão e duração, exige respostas alternativas. Em crises anteriores, os governos contaram, em grande parte, com redes de segurança de emergência: i) obras públicas, como o Programa para Chefes de Família Desempregados na Argentina; ii) subsídios para os preços de mercadorias essenciais na Indonésia e no México; iii) fundos sociais. Contudo, agora que programas de assistência social mais fortes e mais eficazes foram implementados, é importante evitar o retorno à resposta emergencial à crise, que se mostrou ineficiente no passado.

As incertezas que cercam as crises econômicas e financeiras geralmente tornam mais difícil para os governos nacionais formular respostas adequadas. No nevoeiro gerado por condições voláteis, a ‘política da insegurança’ muitas vezes leva a respostas de curto prazo que privilegiam os grupos que têm mais voz. Frequentemente, as respostas emergenciais para a crise acabam se revelando disfuncionais a médio prazo, mas uma mudança de curso exige tempo e capital político. No contexto dos países da América Latina e do Leste Asiático, redes de segurança emergenciais de curto prazo muitas vezes foram ineficazes no passado. Os países que aproveitaram a oportunidade para criar instituições de proteção social de longo prazo têm agora melhores condições de lidar com o impacto negativo da crise. A resposta adequada à crise reside no desenvolvimento e fortalecimento das instituições que podem resolver os problemas atuais e mitigar os efeitos de crises futuras.

Também é importante manter o foco na redução da pobreza e da vulnerabilidade, especialmente porque a demanda por programas públicos para atender as necessidades de outros grupos populacionais está crescendo. Inevitavelmente, a crise irá gerar pobreza e aumentar a vulnerabilidade de grupos que não estavam em condições de pobreza antes da crise, os ‘novos’ pobres. Não se deve atender as necessidades de apoio aos ‘novos’ pobres em detrimento do apoio aos “antigos” pobres, aqueles que estavam em situação de pobreza antes da crise. Considerar a incidência da pobreza para determinar as respostas políticas pode ser problemático caso elas não sejam

complementadas com a medição da profundidade e da severidade da pobreza. Uma dependência unilateral da taxa de incidência da pobreza poderia focalizar a política nos ‘novos’ pobres em detrimento dos “antigos” pobres. Atentar para a profundidade e gravidade da pobreza, em complementação à taxa de incidência da pobreza, irá fornecer ferramentas mais abrangentes para a formulação de políticas.

Uma característica importante do surgimento dos programas de assistência social na América Latina tem sido o seu foco na pobreza extrema e persistente, especialmente a pobreza intergeracional persistente. A elaboração de um número significativo de programas visa combinar intervenções que reduzam a pobreza atual e a pobreza futura, por exemplo, melhorando a nutrição, a escolaridade e a saúde das crianças. A necessidade de equilibrar estes dois objetivos dos programas adquire uma importância ainda maior no contexto da crise. O impacto de uma crise é mais grave e persistente quando compromete a capacidade produtiva e a resiliência dos afetados. As respostas de curto prazo às dificuldades financeiras, como tirar as crianças da escola, economizar em saúde, ou com a venda de bens, tendem a retardar a recuperação e dar continuidade à pobreza. O fortalecimento da capacidade de longo prazo das famílias em situação de pobreza é um componente essencial da resposta eficaz à crise nos países em desenvolvimento.

Nos países de baixa renda, onde não existem programas de assistência social, a resposta à crise terá necessariamente de ser adaptada às condições específicas do país. Em países onde existem programas pilotos de transferência social, será necessário verificar se há a possibilidade de ampliação de forma sustentável. No Quênia e Zâmbia, por exemplo, estão em andamento iniciativas para realizar a expansão planejada dos programas. Nos países de baixa renda com estratégias nacionais de proteção social estabelecidas e planos para implantar programas de assistência social, a cooperação internacional poderá facilitar sua implementação (WORLD BANK, 2009).

Apesar do papel importante da assistência social no desenvolvimento de uma resposta efetiva à crise, é importante considerar o impacto da crise sobre as receitas do governo, o que pode restringir os recursos disponíveis para enfrentar a crise, especialmente em países de baixa renda. É provável que as pressões sobre os recursos disponíveis coincidam com um aumento do desemprego e da vulnerabilidade. O alcance dos programas de assistência social nos países em desenvolvimento é limitado por restrições orçamen-

tárias, e os gastos com assistência social continuam inadequados na maioria dos países do hemisfério Sul. A capacidade de a assistência social fazer face ao impacto social da crise não deve ser superestimada.

Em suma, é importante que as políticas de resposta à crise atentem para uma série de medidas de pobreza e que levem em consideração a severidade do hiato de pobreza e do hiato de pobreza ao quadrado, em complementação à incidência da pobreza. Indicadores multidimensionais de pobreza também são um dado importante para a formulação da política. Não há ganho ao reorientar programas para os “novos” pobres em detrimento dos ‘antigos’ pobres nem ao reorientar os programas para a pobreza atual em detrimento da redução da pobreza futura. Por isso é importante manter o foco na redução da pobreza e da vulnerabilidade e no fortalecimento e desenvolvimento dos programas de assistência social existentes, que tem se mostrado eficazes. Nos países de baixa renda, o desafio é realizar a implantação ou a expansão planejada de programas de transferência social.

4 ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNDO PÓS-CRISE

Quais são os desafios para o mundo pós-crise? O principal desafio é criar instituições permanentes para erradicar a pobreza e a vulnerabilidade. Esta é a principal lição aprendida com as crises anteriores, mas que nem sempre é levada em conta pelos formuladores de políticas. Programas de assistência social serão mais eficazes no combate à pobreza e à vulnerabilidade decorrentes de uma crise se forem estabelecidos antes que ocorra uma crise (RAVALLION, 2008). No contexto do atual estágio de desenvolvimento dos programas de assistência social no hemisfério Sul, um dos principais desafios para o mundo pós-crise é fortalecer a institucionalização da assistência social.

Nos países de baixa renda, a institucionalização de programas da assistência social exige sua implementação nos países onde não existam e a ampliação de sua cobertura nos países onde o alcance é limitado. Trata-se de assegurar o financiamento necessário para que os países em desenvolvimento que não possuem recursos possam arcar com os altos custos de implementação envolvidos. Melhorar a institucionalização implica fortalecer a capacidade de implementação do setor público e o incentivo à cooperação Sul-Sul. Nos países onde existem programas pilotos, o desafio é garantir que os pilotos bem-sucedidos sejam ampliados.

O surgimento e a evolução da assistência social apresentam uma diversidade considerável entre os países em desenvolvimento de renda média, mas

poucos conseguiram integrar, desde o início, os programas de assistência social em seus sistemas de proteção social³. No contexto dos países latino-americanos, instituições de seguridade social precederam a recente expansão da assistência social. É interessante analisar a inter-relação entre as instituições de seguridade social e os programas de assistência social que estão surgindo (BARRIENTOS; SANTIBAÑEZ, 2009).

Até recentemente, a assistência social teve um papel residual no âmbito da proteção social na maioria dos países. A recente expansão dos programas de transferência condicionada de renda na região ocorreu sem relação direta com os programas de seguridade social. São menos propensos a apresentar dificuldades em termos de sua integração com instituições de seguridade social (BARRIENTOS, 2007). Eles não têm equivalentes na seguridade social e, em geral, alcançam trabalhadores no setor informal. Os desafios envolvidos na melhoria da coordenação dos programas de transferência condicionada com a seguridade social estão relacionados à criação de meios para que os beneficiários possam ser incluídos, sempre que possível, em categorias cobertas pela seguridade social. Por exemplo, a decisão do governo mexicano de estender aos beneficiários do Programa Oportunidades incentivos financeiros oferecidos aos trabalhadores com emprego formal para que contribuam para os planos de pensão (equivalente a uma contribuição do governo para os planos de pensão dos trabalhadores), dá uma ideia do tipo de política que poderia alcançar este objetivo (MÉXICO, 2003). Poderia ter o efeito de oferecer meios de incluir os beneficiários da assistência social em categorias sob cobertura, além de eliminar as diferenças no tratamento dos trabalhadores formais e informais.

A situação é mais complexa no caso das pensões não contributivas, principalmente porque existem congêneres nas instituições de seguridade social. A integração exige que se atente para o desenho dos programas de pensão contributiva e não contributiva, a fim de reforçar os incentivos para que os trabalhadores contribuam para os regimes de seguridade social. Nos países latino-americanos, pelo menos, o desenvolvimento de programas de pensão não contributiva foi, em grande parte, motivado pela reduzida cobertura dos regimes de seguridade social de muitos países da região. A integração dos programas de assistência social com os regimes de seguridade social

3 Talvez uma exceção seja o desenvolvimento do Esquema de Padrão de Vida Mínimo, na Coreia do Sul, após a Crise do Leste Asiático, em 1997.

para garantir a segurança de renda na velhice é uma questão urgente para os países de renda média no período pós-crise.

De modo geral, a discussão sobre a integração da assistência social e da seguridade social no âmbito de sistemas de proteção social de base ampla nos países em desenvolvimento deve dar atenção ao tamanho relativo e à composição dos subsídios públicos para a seguridade social e assistência social (LINDERT et al., 2005).

O papel da assistência social no contexto da crise terá mais eficácia em combinação com outras políticas sociais, particularmente com uma política do mercado de trabalho. No contexto da América Latina, os rendimentos do trabalho e, especialmente, o salário-mínimo, têm um impacto direto e forte sobre a pobreza. A tendência de redução da incidência da pobreza na América Latina após 2002 reflete, em grande medida, um aumento paralelo no valor do salário-mínimo. No entanto, dados de 2008 mostraram que a tendência de aumento estava desacelerando. Segundo a CEPAL, o salário-mínimo real cresceu 3,7%, em 2008, comparado com 5,0% em 2007 (CEPAL, 2008). Estudos para o Brasil mostram que o salário-mínimo serve como referência para a fixação dos salários no setor informal, normalmente conhecido como efeito “farol”. Além disso, no Brasil e em outros países, mudanças no valor do salário-mínimo também são importantes porque constituem uma referência para o valor dos benefícios oferecidos pelos programas de assistência social (SABOIA, 2009). No Brasil, por exemplo, os benefícios pagos pelos programas de pensão não contributiva, bem como o benefício da pensão mínima proporcionado pelos programas de seguridade social, têm o salário-mínimo como referência. A eficácia dos programas de assistência social no Brasil tem sido reforçada pelo aumento do salário-mínimo, o que demonstra a estreita ligação entre a assistência social e a política do mercado de trabalho. Há outras áreas em que essa conexão pode ser observada diretamente, como nas políticas de melhoria da escolaridade e da transição da escola para o trabalho voltadas para famílias em situação de pobreza. A assistência social será mais forte no mundo pós-crise se combinada com uma política de mercado de trabalho adequada.

A crise será um duro teste para os programas de assistência social na região. Será importante para que se entenda quais lições são aprendidas com essa situação. Lamentavelmente, é pouco provável que esta crise seja a última pela qual a região irá passar. A fase de recuperação deve fornecer-nos

uma oportunidade de continuar a construir as instituições de assistência social necessárias para a erradicação definitiva da pobreza.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARRIENTOS, A. Introducing basic social protection in low income countries: Lessons from existing programmes. In: TOWNSEND, P. *Building decent societies: rethinking the role of social security in development*. London: Palgrave Macmillan and ILO, 2009. p. 253-273.

_____. Labour markets and the (hyphenated) welfare regime in Latin America. *Economy and Society*, v. 38, n. 1, p. 87-108, 2009.

_____. Social assistance and integration with the labour market. In: ILO/STEP. *Social protection and inclusion: experiences and policy issues*. Geneva: ILO/STEP, 2007. p. 165-182

_____; HULME, E. (Eds). *Social Protection for the Poor and Poorest: Concepts, Policies and Politics*. London: Palgrave, 2008.

_____; SANTIBAÑEZ, C. New forms of social assistance and the evolution of social protection in Latin America. *Journal of Latin American Studies* v. 41, n. 1, p. 1-26, 2009.

_____. et al. *Social Assistance in Developing Countries Database version 4*. Report Manchester: Brooks World Poverty Institute and CPRC, 2008.

CEPAL. La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: Una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 31 de Julio de 2009. Report LC/L.3025/Rev3.1. Santiago: CEPAL, 2009.

CHEN, S.; RAVALLION, M. *The impact of the global financial crisis on the world's poorest*. 2009. Disponível em: <<http://www.voxeu.org>>. Acesso em: set. 2009.

ECLAC. *Social Panorama of Latin America 2008: report*. Santiago: ECLAC, 2008.

LEVY, S. *Progress against poverty: Sustaining Mexico's Progresa-Oportunidades Program*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2006.

LINDERT, K. et al. *Redistributing income to the poor and the rich. Public transfers in LAC: discussion paper*. Washington DC: The World Bank, 2005.

POCHMANN, M. *Proteção do rendimento e Inclusão social: uma abordagem integrada, em São Paulo (2001-2004)*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006. (mimeo).

RAVALLION, M. *Bailing out the world's poorest*. Washington DC: The World Bank, 2008. (Policy Research Working Paper; 4763).

SABOIA, J. Efeitos do salário-mínimo sobre a distribuição de renda no Brasil no Período 1995/2005: resultados de simulações. *Economía*, 2009.

MEXICO. Secretaría de Desarrollo Social. *Programa Institucional Oportunidades 2002-2006*: Report. Mexico City: Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno de Mexico, 2003.

SOARES, F. V.; BRITTO, T. F. D. *Confronting capacity constraints on conditional cash transfer programmes in Latin America*. Brasilia: International Poverty Centre, 2007. (Working Paper; 38).

WORLD BANK. *Swimming against the tide: How developing countries are coping with the global crisis*: Report. Washington D.C.: The World Bank, 2009.

COM ESTA CRISE, OS POBRES SE TORNARAM MENOS VULNERÁVEIS?

Pierre Salama

I INTRODUÇÃO

Indivíduos e suas famílias são especialmente vulneráveis às crises econômicas por seus rendimentos serem baixos. Quando há uma recessão ou mesmo uma crise, os pobres e os grupos de renda mais baixa são os mais afetados, e nos lugares em que o crescimento foi positivo, quando o nível de pobreza não piora, continua a ser essencialmente estável por um tempo razoavelmente longo e então, diminui. Este fenômeno de histerese é explicado principalmente pelo aumento da desigualdade durante a crise, crise cujos efeitos se multiplicam mais em países desenvolvidos devido à fraca proteção social dirigida à maioria da população.

Surpreendentemente, ao contrário do que se poderia pensar e desejar, as políticas econômicas anticíclicas, geralmente, fogem desse foco em detrimento de políticas sociais e, portanto, das classes sociais com rendimentos mais baixos. A partir de um estudo realizado em sete países (Argentina, Chile, Bolívia, Costa Rica, México, Panamá e República Dominicana), Hicks e Wodon (2001) defendem que a elasticidade das despesas sociais em relação ao PIB é maior que 1 durante a fase de crescimento e, inversamente, a elasticidade da despesa é inferior a 1 durante as fases de recessão. Em termos simples, isto significa que, quando o crescimento do PIB *per capita* cai um ponto, o reflexo nas despesas dos pobres é uma queda de dois pontos. Os autores acreditam que esta redução seja a metade, pois o PIB *per capita* tornar-se menor, resultado do aumento no número de pobres com a crise. Em vez de ser anticíclica, muitas vezes a política social é pró-cíclica e, portanto, agrava os efeitos negativos da volatilidade nas

populações de baixa renda. O Brasil não fez parte da amostra analisada por Hicks e Wodon, mas a maioria das análises realizadas, incluindo as feitas com Valier J. (LUSTIG, 1989; SALAMA, 1992; VALIER, 1997; SALAMA, 2008; LAUTIER et al., 2004), confirmam amplamente estas tendências. Os ciclos negativos da pobreza são frequentemente agravados por políticas econômicas restritivas, determinadas nos mercados financeiros internacionais por razões de credibilidade.

Isto não é o que vemos hoje com a crise sistêmica global que atingiu o Brasil no segundo semestre de 2008: a crise parece beneficiar os pobres por agora e manter um forte senso de otimismo sobre a capacidade de o país superar a crise. Esse paradoxo deve ser analisado. Os pobres se tornaram menos vulneráveis à crise? A resposta não é simples por razões conjunturais e estruturais. Conjunturais porque o Brasil, como muitas outras economias emergentes, está no limiar de novas mutações produzidas por esta grave crise, assim como ocorreu nos anos 1930, e não podemos confundir um tempo do ciclo (crise e recuperação precoce) com um movimento conjunto que pode durar anos, expressão das mudanças estruturais que dificilmente poderemos perceber hoje. Assim, inicialmente, apresentaremos o que distingue esta crise da dos anos 1990; em uma segunda etapa, discutiremos as principais medidas anticíclicas adotadas pelo governo. Em terceiro momento, analisaremos as causas da evolução da pobreza e mostraremos que as medidas anticíclicas adotadas, assim como a natureza do regime de crescimento utilizado e o nível percebido no início dos anos 2000 que marcou uma ligeira diminuição na desigualdade e menores níveis de pobreza. Em uma quarta etapa iremos analisar os conflitos de interesse e as soluções empregadas que permitiram a retomada do crescimento e a redução da pobreza alguns anos antes da crise internacional surgir de forma a entender como eles podem evoluir com esta crise, bem como as políticas anticíclicas definidas pelo governo do presidente Lula.

2 UMA CRISE DIFERENTE DAS OUTRAS

Existem dois tipos de crise financeira: as recorrentes na década de 1990 na América Latina, de responsabilidade dos seus regimes de crescimento, e as diretamente relacionadas com a internacionalização das finanças. A crise financeira que se estendeu no segundo semestre de 2008 e que provocou uma recessão de amplitude mais ou menos significativa dependendo do país, pertence a esta segunda categoria.

2.1 AS CRISES DOS ANOS 90: AS 'ECONOMIAS DE CASSINO'

Estas crises são conhecidas. Elas têm sido muito estudadas pelos economistas. Recordemos brevemente a sua lógica. Antes da crise de 1982 (moratória do México e início da “década perdida” na América Latina), os empréstimos foram realizados sob a forma de empréstimos sindicados. Com exceção das dotações “involuntárias”, o serviço da dívida em 1980 foi financiado por recursos próprios. Com a liberalização de seus mercados na década de 1990, os latino-americanos tinham renovado o acesso aos mercados internacionais de capitais e o serviço da dívida foi financiado, principalmente, por ingressos de capital. Especificamente, esses fluxos de capitais “voluntários”, sob a forma de ações e não de créditos, financiaram em uma primeira fase o saldo negativo da balança comercial e os juros da dívida externa. A amortização do principal da dívida externa foi, grande parte, financiada por empréstimos chamados “involuntários” dos bancos internacionais e pelo financiamento direto das instituições internacionais. Em uma segunda fase, os investimentos externos diretos ingressaram por três razões principais: a atraente privatização em massa; a relativa estabilidade da economia; a existência do Mercado Comum e a entrada líquida de reservas.

De um lado, a capacidade de financiamento gerada por esses fluxos e, de outro, a busca por financiamentos vultosos alimentada pelo *deficit* da balança comercial, a conta corrente (serviço da dívida e dividendos) e a amortização de dívida externa, fizeram com que a economia do Brasil fosse colocada no fio da navalha: inadequação das competências e necessidades exigindo um aumento das reservas, diminuição daqueles e medo da desvalorização da moeda nacional, fonte de desenfreada especulação. Globalmente, durante este período, as economias latino-americanas estavam operando com a lógica da “economia de cassino”: a taxa de juros tornou-se a variável de ancoragem do balanço de pagamentos. O capital externo era atraído pelas altas taxas e pela garantia de resgate. Se levassem muito tempo para entrar ou ameaçassem uma retirada em massa do país, aumentariam as taxas de juros, em detrimento do crescimento. Os anos 1990 foram pontuados por tais crises financeiras (México, Argentina com o efeito Tequila, Brasil e Argentina no final dos anos 1990).

Em uma terceira fase, o saldo negativo da balança comercial diminuiu e, então, tornou-se positivo. Os regimes de crescimento foram menos sensíveis à lógica da economia de cassino, mas tornaram-se mais

sensíveis à lógica do financiamento internacionalizado. É a este tipo de crise que se referem, por exemplo, as obras anteriormente citadas. Em geral, as políticas econômicas visam conter a saída de capital por meio da manipulação do aumento das taxas de juros e da redução dos gastos do governo, considerando que o pagamento de juros da dívida pública interna precipitou a crise econômica e contribuiu para o aumento da pobreza.

2.2 A CRISE ATUAL É DIFERENTE

A crise é global, mas sua origem está nos países desenvolvidos. A maneira de responder a ela também é diferente. No Brasil, a política social não é pró-cíclica, mas anticíclica. Geralmente, esta grande crise é o resultado direto de como desenvolveram a globalização do comércio e das finanças. Súbita e acentuada, a liberalização do mercado acompanha a globalização, semelhante a um *big bang*.

Para compreender a crise financeira e seus efeitos sobre a atividade econômica do conjunto das economias industrializadas, emergentes ou menos desenvolvidas, é necessário focar a análise sobre as formas assumidas pela globalização comercial e financeira.

As diferenças nos custos salariais entre os países asiáticos (China, Índia, Vietnã), os países industrializados e as economias emergentes da América Latina (Brasil, Argentina, México) são substanciais. Entre a China e os países industrializados, essas diferenças são da ordem de 1 a 40 da fração do salário relativo a uma hora na indústria transformadora e entre a China e os países emergentes da América Latina são da ordem de 1 a 5. Como os diferenciais de níveis de produtividade tendem a diminuir entre os países asiáticos e outros países, os custos unitários do trabalho – uma combinação de salários e produtividade – são cada vez mais favoráveis para as economias asiáticas emergentes. Assim, a queda das barreiras alfandegárias, ou seja, a globalização comercial impõe severas restrições aos custos na maioria das indústrias dos países industrializados e o faz parcialmente em relação a certos países semi-industrializados. Os deslocamentos se multiplicam em países industrializados para se beneficiarem desta vantagem competitiva. Com exceção da Alemanha, modelo de economia industrializada, as economias latino-americanas semi-industrializadas experimentam uma relativa desindustrialização. As vantagens comparativas percebidas tornaram-se negativas

(FORQUIN; HERZOG, 2008)⁴ em favor da China, que se tornou a ‘oficina do mundo’.

A restrição de custo muito elevado levou a uma forte pressão sobre os salários. Para resistir a essa força, existem três possibilidades: ou procurar aumentar a produtividade com um esforço particularmente forte na investigação, ou retardar a progressão dos salários reais, o efeito mais provável que uma combinação de ambos. Isto explica que os salários reais e a produtividade do trabalho não vão se desenvolver em paralelo e que o fosso entre a taxa de crescimento continua a crescer, não só nas economias industrializadas, mas também nas semi-industrializadas da América Latina.

A restrição de custo não é a única razão para a relativa estagnação dos salários durante um longo período. As restrições financeiras relacionadas à globalização financeira também pesam. Com a desregulamentação financeira, as exigências dos acionistas em termos de taxa de retorno e pagamentos de dividendos tornaram-se muito mais elevadas do que no passado, por um lado e de outro, as taxas de juros sobre os títulos da dívida pública no Brasil tornaram-se muito altas, o serviço da dívida pesa sobre o orçamento do Estado, mas também, indiretamente, sobre o capital de empresas em débito com o sistema bancário. A ganância de financiamento tem lugar à custa de ambas as partes dos lucros dedicados ao investimento produtivo e, de parte dos salários sobre o valor agregado. As exigências financeiras, assim, produzem duas novas restrições: o aumento da cota dos lucros totais no valor agregado em detrimento dos salários e, quanto à parcela dos lucros, apoderam-se crescentemente destes. Notemos, no entanto, que esta tendência se inverteu ligeiramente nos últimos anos (BRUNO et al., 2009).

4 A desindustrialização relativa levando a que as vantagens comparativas tornem-se negativas para a indústria não significa necessariamente uma desindustrialização absoluta, apenas traduz o fato de que diminui o peso relativo das exportações dos produtos industrializados sobre as exportações mundiais desses produtos. É o que se observa no Brasil, onde a desindustrialização relativa é acompanhada de uma incapacidade de exportar produtos altamente tecnológicos, com exceção do setor aeronáutico.

A consequência da debilidade dos salários é importante em termos macroeconômicos porquanto limita o dinamismo das demandas por produtos no mercado interno, já atingido pela elevada desigualdade na América Latina. A taxa de investimento em capital fixo mantém-se baixa, especialmente quando comparada àquelas observadas na Ásia. A tendência de estagnação econômica por um longo período confirma o diagnóstico (KLIASS; SALAMA, 2008).

A redução da demanda, devido à diminuição dos salários reais, pode ser balanceada por um sensível aumento do endividamento familiar. O maior endividamento é uma maneira de resolver a quadratura do círculo e escapar à recessão econômica, respeitando às exigências de rentabilidade financeira. Este foi o caminho tomado pelo governo brasileiro nos últimos anos e, especialmente, em resposta a crises. Pode-se considerar que esse caminho é perigoso, dada a experiência recente dos países anglo-saxões, mas o risco diminui conforme cai o coeficiente do crédito comparado ao observado em outras regiões do mundo⁵, mesmo que atualmente esteja em franco crescimento.

Latente nos países industrializados, nos últimos anos, a crise financeira se desenvolveu grandemente no segundo semestre de 2008. O efeito de contágio internacional foi particularmente forte. Mais especificamente, o surgimento de bolhas especulativas e seu estouro foi facilitado por: i) a adoção de regras contábeis que valorizam os ativos com base em seu preço de mercado (marcação a mercado); ii) a possibilidade de os bancos venderem de forma lucrativa os riscos envolvidos com a criação e emissão de produtos financeiros *securitizados* cada vez mais sofisticados e privá-los de seus balanços etc., utilizando-se de teorias cientificamente perspicazes (BOURGUINAT; BRYIS, 2009), subestimando sistematicamente os riscos incorridos

5 A amplitude do sistema financeiro latino-americano (Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Peru, Uruguai e Venezuela) tem uma porcentagem de 133% do PIB, ao passo que representa 405% nos Estados Unidos, e 208% nas economias asiáticas emergentes (Coreia do Sul, Filipinas, Indonésia, Malásia e Tailândia). É este fator que particulariza os mercados financeiros latino-americanos e sua composição: os títulos da dívida pública representam 42% do PIB, sendo do conjunto dos produtos financeiros, 46% de ações, 13% de títulos da dívida privada e o restante de depósitos bancários. Nas economias asiáticas emergentes, os títulos da dívida pública representam 30% do PIB, o que é um pouco menos de 15% do total; 78% de ações, 46% de títulos da dívida privada e 75% de depósitos bancários. Na Argentina, Brasil e México, mais da metade do total dos empréstimos bancários foi destinado ao setor público entre 2001 e 2003 (10% na China, Malásia, Tailândia, 15% no Chile, mas 26% na Colômbia). Fonte: The McKinsey Quarterly (julho, 2007).

com a compra de produtos *securitizados* mais complexos. Assim concebida, a engenharia financeira torna-se uma lógica própria da fuga de capitais. Como resultado, o crédito está cada vez menos baseado nas expectativas de renda dos mutuários, e muito mais na previsão do valor de sua riqueza (AGLIETTA; BERREBI, 2007). O coeficiente da dívida sobre os rendimentos incha mesmo quando deveria cair em relação ao valor de mercado. Para utilizar uma frase da Mynski, chega-se rapidamente ao financiamento do tipo Ponzi e a instabilidade aparece de repente, se impõe brutalmente. Há a debacle do sistema: o estouro da bolha leva a uma forte desvalorização dos ativos o que, ontem, alimentava a bolha (o “valor patrimonial”, ou seja, a diferença positiva entre o valor de mercado e o crédito concedido) é transformado em seu oposto (o valor de mercado despencou e agora está abaixo do valor a ser pago). A inversão do ciclo provoca uma súbita secagem da liquidez: as empresas financeiras buscam liquidez para financiar um risco que, antes transferido e divulgado, foi completamente reavaliado e as empresas não financeiras, com a desvalorização da sua capitalização, vem se apresentar uma série de coeficientes no vermelho e enfrentam uma crescente escassez de liquidez (SALAMA, 2009). Os bancos não mais emprestam uns aos outros e freiam brutalmente os empréstimos a empresas e particulares. A crise de crédito transforma a crise financeira em uma crise econômica. A crise torna-se sistêmica, afeta e compromete empresas que haviam tido uma gestão prudente, longe de manipulação anteriormente lucrativa de produtos financeiros *securitizados*. Se espalha vigorosamente para além das fronteiras por meio dos canais forjados pela globalização financeira (FMI, 2009; IMF, 2009). Em busca de liquidez, os bancos e as empresas multinacionais repatriam uma parcela substancial de seus lucros, param de comprar títulos e tornam muito mais difícil o financiamento das exportações das economias emergentes. Além dessas dificuldades, acrescenta-se a rarefação de oportunidades nos países industrializados, uma vez que se desenvolve a crise na economia real.

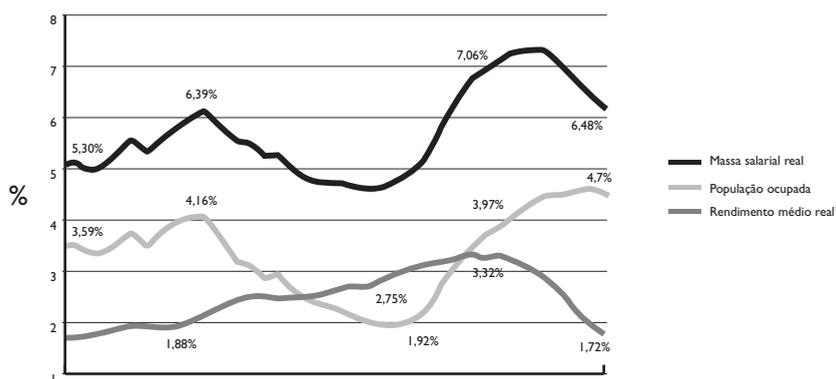
3 AS NOVAS POLÍTICAS ANTICÍCLICAS: SUPLANTAR O MERCADO EXTERNO COM O IMPULSO DO MERCADO INTERNO

Falta de liquidez, fuga de capital, diminuição das oportunidades externas transformam a crise financeira nas economias emergentes em crise na economia real e abrem caminho para as políticas anticíclicas dos governos desses países, as quais visam fornecer liquidez adicional ao neutralizar a crise

de crédito e ao suplantar a falta de dinamismo dos mercados externos com o impulso dos mercados internos. Essas políticas são mais ou menos exitosas, dependendo do tamanho dos mercados domésticos e da desigualdade de renda. Inibem a queda livre do PIB das economias latino-americanas, mas não impedem que ocorra.

Os PIBs passaram a ser notados à parte das taxas negativas de crescimento, das fortes desacelerações e do considerável aumento do desemprego, visível em toda parte. No Brasil, em vez do crescimento de 4% esperados pelo governo em 2009, o crescimento será ligeiramente negativo, o aumento da população no mercado de trabalho foi significativamente freado, mas a massa salarial aumenta a uma taxa elevada de crescimento graças ao forte crescimento do rendimento real (ver gráfico 1). Durante o segundo semestre de 2009, os tremores anunciaram uma provável retomada da atividade econômica.

Gráfico 1: Massa salarial e seus componentes – crescimento médio nos últimos 12 meses – 2006-2009



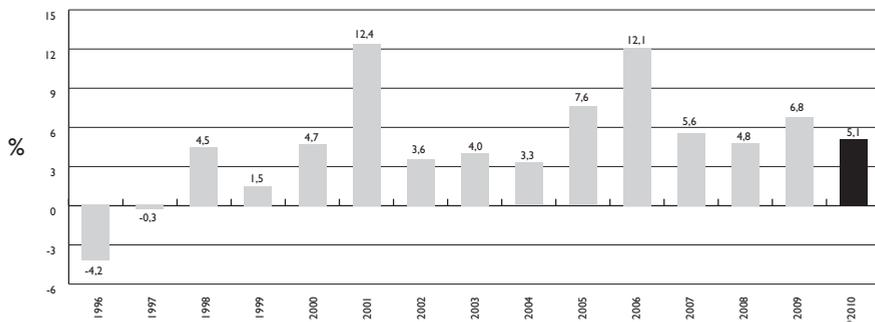
Fonte: IBGE

Elaboração: Bradesco.

Nota 1: Considerando o IPCA acumulado de fevereiro a janeiro.

A aposta feita pelos governos é simples: suplantam a falta de dinamismo dos mercados externos com a dinamização do mercado interno por meio de um aumento significativo do salário-mínimo (ver gráfico 2); alargamento da concessão de Bolsa Família, à qual voltaremos posteriormente; acesso mais barato e fácil ao crédito ao consumidor e uma política de obras públicas (ver quadro 1).

Gráfico 2: Variação real do salário-mínimo – 1996-2010¹



* Considerando o IPCA acumulado de fevereiro a janeiro

Fonte: MTE

Elaboração: Bradesco

O pacote de medidas reduz o superávit primário, mas permite a contenção das bases das receitas fiscais limitando os efeitos negativos do contágio da crise financeira mundial sobre o crescimento do PIB na economia brasileira. A sua eficácia não é maior por dois motivos: a magnitude da crise mundial e a amplitude da desigualdade de renda no Brasil (que exige uma considerável reforma tributária). Porém, é suficiente para sustentar uma ligeira recuperação da atividade econômica, como se pode observar durante o segundo semestre de 2009, mas a partir da qual não se pode mais inferir que os problemas subjacentes estão sendo resolvidos, pois a crise internacional é estrutural. A ligeira recuperação também foi favorecida pela manutenção de um elevado nível de exportações de matérias-primas para a China. A política adotada *vis-à-vis* o salário-mínimo e o efeito cascata gerado sobre as pensões e os demais salários, a recuperação econômica, o aumento do número de beneficiários da política assistencialista, faz com que notemos uma melhora na situação das classes mais pobres da população. Dessa forma, trata-se de uma política para lidar com as crises que rompeu com as recomendações do Consenso de Washington praticada nos anos 1990.

Quadro I: Política anticíclica

Estas medidas têm duas características principais, são, acima de tudo, pragmáticas o que não significa serem ineficazes, e sua amplitude é pequena. Pragmáticas, porque não seguem uma lógica liberal, ou o fazem minimamente. Longe estão os dias em que os governos procuraram unificar as medidas destinadas a limitar o aumento das taxas de juros, a reduzir os subsídios etc. Com a crise, o que domina é a exceção. Há tantas que se tornou muito difícil defini-las sem apelar para especialistas e seus conhecimentos tortuosos de camuflagem das medidas adotadas com urgência.

Estas medidas são de vários tipos: há aquelas de caráter geral, tais como a redução das taxas de juro, a diminuição dos depósitos compulsórios dos bancos, um forte incentivo para o financiamento de grandes projetos, financiando principalmente o desenvolvimento de infraestrutura com a colaboração de parceiros privados, e o aumento do salário-mínimo, mesmo no serviço público. As taxas de juros são mantidas apesar das reduções dos altos níveis, muito altos no caso do Brasil, especialmente quando comparados com aqueles em vigor nos países industrializados. Os depósitos compulsórios ainda obliteram a liquidez dos bancos privados e, com o intuito de estimular o crédito, o orçamento para os créditos e as garantias dos empréstimos são acordados com bancos estatais para que concedam empréstimos a empresas e particulares.

As medidas, em si, são inúmeras:

- i) generalização de medidas de emergência sobre as taxas de juros: redução da taxa na compra de automóveis, apartamentos etc. para incentivar as famílias a pedir e consumir mais do que lhes permite seu nível de renda e, assim, estimular um mercado relativamente estagnado devido às profundas desigualdades de renda. Taxas reduzidas para a indústria de forma a facilitar o investimento de uma série de projetos industriais;
- ii) garantias específicas dos bancos públicos para bancos privados para que concedam empréstimos para o comércio exterior e, assim, facilitem o financiamento das exportações, o que se torna difícil com os obstáculos em se obter financiamentos internacionais;
- iii) medidas protecionistas para promover a produção doméstica;
- iv) cortes de impostos incidentes sobre uma gama de produtos e, por vezes, dos impostos sobre a renda;
- v) subvenções diversas, a fim de reanimar o mercado interno;
- vi) por fim, medidas protecionistas pontuais (aumento de tarifas alfandegárias, reintrodução de licenças de importação e medidas semelhantes às cotas para certos produtos considerados sensíveis, redução de impostos de exportação, caso existam (HUFBAUER; STEPHENSON, 2009).

4 CONTRAPARTIDA DA POBREZA?

Desde o início dos anos 2000, houve redução da pobreza, diminuição da desigualdade. Estas duas ocorrências foram de baixo escopo, especialmente quando comparadas àquelas que se pode observar nos países asiáticos (P. SALAMA, 2006)⁶. Ao contrário do que se poderia pensar, não se devem essencialmente à inauguração de uma redistribuição de renda, mas essencialmente ao crescimento.

Contudo, limitar-se à análise do triângulo de pobreza é insuficiente: é preciso especificar o crescimento e a desigualdade que veicula.

E quanto à pobreza no Brasil, mais precisamente?

Atualmente, a pobreza é menos importante do que no início deste milênio? Se sim, por quê? Deve-se a um crescimento ligeiramente superior ao da década anterior ou à redução da desigualdade? Se este é o caso, por que essas desigualdades diminuiriam?

A extensão da pobreza no Brasil foi estimada em 35% da população, em 1999, e 35,6%, em 2003. Então, entrou em franco declínio: 26,9%, em 2006, e 25,1%, em 2007 (segundo a PNAD). A queda é inegável e ocorreu, majoritariamente, durante a presidência de Lula. Em geral, este declínio continua a ser modesto. E sua extensão continua a se dar em um nível muito elevado, principalmente nas partes mais “desprovidas” do Brasil (39%, no Nordeste, em 2007).

6 Conforme o modelo do Banco Mundial: a pobreza na China passou de 69,9%, em 1990, para 28,6%, em 2005, e a extrema pobreza (também chamada miséria) despencou de 31,5% para 8,9% no mesmo período. Na Coreia do Sul, tanto a pobreza quanto a miséria são pouco significativas, inferiores a 0,5%; no mesmo período, na Tailândia, a miséria passou de 12,5% da população para 1,7% (World Bank, 2006, p. 49). A China, após apresentar uma significativa redução deste nível em poucos anos, teve considerável desaceleração da base da pobreza com o pronunciado aumento das desigualdades. Segundo o mesmo estudo do Banco Mundial, o índice de Theil (indicador que mede as desigualdades) aumentou na China de 21,1%, em 1990, para 35,8%, em 2002, enquanto permanece em um nível baixo na Coreia do Sul (17% e 17,5% no mesmo período). Na China, as desigualdades de renda aumentaram na cidade, no campo e, principalmente, entre o campo e a cidade. Resultado: dos 21,1 pontos, em 1990; 8,9 devem-se à desigualdade entre cidade e campo; 8,1 à desigualdade no campo e 4,1 à desigualdade na cidade. Em 2002, do 35,8%, 14,8 pontos advêm da desigualdade entre cidade e campo (12,6 e 8,4 advêm da cidade e do campo) (WORLD BANK, 2006, p. 227-228).

Quadro 2: Evolução da Proporção de Pobres no Brasil, no Brasil excluindo Nordeste, e Nordeste – 1997 e 2007

Regiões		
Brasil Total	34,1%	25,1%
Brasil exclusive Nordeste	26,4%	19,6%
Nordeste	52,9%	39,0%
Brasil exclusive Nordeste / Nordeste	2,0%	2,0%

Fonte: PNAD 1997 e 2007 (Tabulações especiais), extraídos de Cavalcanti de Albuquerque R. S. e Rocha, 2009

O índice de pobreza tende a baixar. Esta queda é, contudo, relativamente fraca e a pobreza mantém-se em nível muito elevado.

O que os economistas chamam de triângulo da pobreza explica a evolução da pobreza. Três fatores afetam a dimensão da pobreza, são os três lados do triângulo: o nível de desigualdade atingido pela renda, a evolução dessas desigualdades e a taxa de crescimento. Cada um desses fatores desempenha um papel diferente: quanto maior o nível de desigualdade, mais difícil é a redução da pobreza; quanto mais aumenta (reduz) a desigualdade, mais aumenta (reduz) a pobreza; quanto maior a importância da taxa de crescimento, maior a redução da amplitude da pobreza. Os últimos dois fatores não são independentes um do outro, há planos de crescimento que tendem a aumentar a desigualdade e outros que tendem a reduzi-la. Como temos visto, nos últimos anos, o Brasil tem tido um regime de crescimento que tende a reduzi-la levemente. Daí o relativo declínio da desigualdade e a taxa de crescimento positiva recentemente atuaram na mesma direção, em favor da redução da pobreza. Paradoxalmente, essa redução mecânica da desigualdade entre os salários se explica, no caso, pelos resultados relativamente positivos da política de educação (menos analfabetismo, mais graduações e, portanto, mão de obra qualificada) e pela inserção relativamente negativa – inserção internacional com um pequeno número de produtos de alto nível tecnológico que exigem trabalhadores qualificados (SALAMA, 2008).

Os fatores externos em jogo nestas três variáveis exercem igual influência: uma política social afirmativa pode reduzir desigualdades, uma política de saúde e educação pode promover a mobilidade social dos pobres e, assim, reduzir o nível de pobreza a longo prazo. Vamos ver mais detalhadamente como atuam estes três fatores.

O Brasil é um dos países mais desiguais do mundo. O índice de Gini mede as desigualdades⁷. Se nos limitarmos apenas à renda do trabalho, o índice de Gini, em 2002, era de 0,565 enquanto fica em torno de 0,30 na Coreia do Sul. Segundo o Ipea, se considerarmos as seis maiores regiões metropolitanas do Brasil, 46,1% da população recebe menos de meio salário-mínimo e 17,4% mais de quarenta salários-mínimos.

O segundo fator que influencia a dimensão da pobreza é a evolução da desigualdade. Quanto mais baixo for, maior é a redução da pobreza, tudo o mais permanecendo igual. Mas a desigualdade diminuiu progressivamente no Brasil. Se considerarmos o Gini da desigualdade de rendimentos do trabalho, as desigualdades têm diminuído desde 1997, passando de 0,574 para 0,533 em 2006. Segundo a PNAD, 42,6% da população tinha renda inferior a meio salário-mínimo em 2006, apresentando baixa de 3,5 pontos em relação a 2002 e 16,8% de renda acima de 40 salários-mínimos. No entanto, se olharmos para os mais ricos, segundo a Cap Gemini e Merrill Lynch (2009), o número de indivíduos com mais de 11 milhões de dólares em ativos financeiros cresceu 19,1% entre 2006 e 2007, após um aumento de 10,1% entre 2005 e 2006. Esta é uma das taxas de crescimento mais altas do mundo, a terceira maior, para ser mais exato, atrás da Índia e da China. Uma característica da presidência de Lula é ter aumentado a renda de mais de um terço da população, reduzindo, então, o número de pobres, e ter aumentado mais marcadamente em porcentagem a renda de uma fração ínfima da população.

O terceiro fator é a taxa de crescimento. Quanto maior a taxa de crescimento, maior a redução da pobreza, tudo o mais permanecendo igual. Mas esta taxa de crescimento é ligeiramente mais elevada e menos volátil do que na década anterior, qual seja 1,1%, em 2003; mas 5,7%, em 2004; 3,2%, em 2005; 4%, em 2006; 5,7%, em 2007; 5,1%, em 2008; mas prevista para um pouco menos de 0%, em 2009.

7 Esta medição é falha porque não se sabia exatamente qual era a renda dos muito ricos nem dos muito pobres. É igualmente generalizante e de difícil decomposição. Não podemos aqui apresentar porque existem outros indicadores. Este também é o motivo pelo qual alguns preferem utilizar a curva de Lorenz que mede a relação das porcentagens da população e as porcentagens da renda auferida.

Um fator negativo (o elevado nível de desigualdade) e dois fatores positivos (uma retomada do crescimento e uma redução das desigualdades) explicam a redução da pobreza.

4.2 AS POLÍTICAS DE REDISTRIBUIÇÃO SÃO EFICAZES?

Um relatório da OCDE (2008) revela que a diferença da desigualdade em 2006, antes e depois das transferências sociais líquidas de impostos é muito baixa na América Latina e no Brasil. A diferença entre os dois Gini (Gini de mercado e Gini após transferências) é de 2 pontos, enquanto na Europa é de 15 pontos (de 0,46 a 0,31). As desigualdades diminuíram muito pouco no Brasil e, ao contrário do que se poderia pensar e dos mitos apregoados, a redução da pobreza vem, principalmente, da retomada do crescimento e seus efeitos sobre o mercado de trabalho. Os programas sociais (ver quadro 3), de fato, reduziram em apenas 6,4% o número de pobres no Brasil, de acordo com o trabalho de Cavalcanti de Albuquerque e Rocha (2009). A maior parte da redução da pobreza deve-se, portanto, a um crescimento um pouco maior e a uma menor desigualdade do que no passado.

Quadro 3: As transferências sociais

Existem duas políticas de transferências sociais no Brasil: uma já conhecida, o Bolsa Família, alcança cerca de 12 milhões de famílias. Os beneficiários são famílias cuja renda *per capita* é inferior a R\$ 60,00 por mês (cerca de US\$ 30). Eles então recebem R\$ 60,00, acrescidos de R\$ 18,00 por criança menor de 15 anos para os três primeiros filhos. Famílias com renda entre R\$ 61,00 e R\$ 120,00 *per capita* recebem a renda como se tivessem filhos. No total, os gastos obtidos a título do Bolsa Família não excedem 0,4% do PIB, 12 a 15 vezes menos do que os empregados no serviço da dívida interna. Há condicionais para obter o auxílio: comprovar a frequência na escola e manter o cartão de vacinação em dia.

A outra, menos conhecida e constante da Constituição, é aquela que visa ajudar os idosos (acima de 65 anos) e pessoas portadoras de deficiência cuja renda familiar é inferior a um quarto do salário-mínimo. Pouco mais de 3 milhões de pessoas, em 2007, receberam um salário-mínimo. Embora alcance um menor número de pessoas, os gastos destinados a este programa são mais significativos que os do Bolsa Família, mas no total, em 2008, os dois programas combinados representaram apenas 0,84% do PIB.

No entanto, ao contrário do que se observa na Argentina e México, estes programas conferem considerável rentabilidade política em termos de legitimidade. Insuficientes para atender os necessitados, muito mais baixo do que o mito criado sugere, eles são uma ferramenta poderosa da popularidade de Lula.

5 EM CONCLUSÃO: QUAIS SÃO OS CONFLITOS DE INTERESSES E QUAL SEU IMPACTO SOBRE A DETERMINAÇÃO DAS POLÍTICAS?

A escolha de uma política econômica depende de múltiplos fatores: os conflitos de interesses presentes e futuros, a busca por legitimidade em sintonia com diferentes parcelas da sociedade, a compreensão da natureza da crise e, finalmente, a personalidade dos governantes. Esta política está suscetível a gerar novos conflitos e implica um regime de crescimento que não havia sido pensado, o futuro não é totalmente previsível. Voltaremos aqui sobre os conflitos de interesse.

A política de taxas de juros muito elevadas praticada pelo Banco Central do Brasil é muito cara em termos orçamentários: a posição do serviço da dívida pública aproxima-se de 7% do PIB, depois de ter alcançado 10%. Esta política é considerada bastante vantajosa por diversos setores: os bancos, ao adquirirem títulos emitidos pelo governo, auferem lucros muito elevados, as grandes empresas, os exportadores que colocam seu capital em títulos lucrativos e obtêm empréstimos a taxas reduzidas para investimentos.

Por outro lado, a valorização da moeda, acompanhada da liberalização do comércio internacional tendem a eliminar as indústrias manufatureiras menos competitivas. Deste ponto de vista, há um conflito de interesse entre as empresas ameaçadas pela política cambial do governo. Ao contrário, a importação de bens de capital é feita a custos mais baixos graças, atenuados por esta valorização.

O setor de exportação de *commodities*, cujos preços são fixados em moeda estrangeira, é prejudicado com a política de valorização da moeda nacional, uma vez que reduz a renda em moeda local. Mas este efeito negativo é compensado por condições de crédito mais favoráveis, subvenções e, finalmente, pela alta dos preços das *commodities*. A alta dos custos das *commodities* traduz-se em um aumento relativo dos preços dos alimentos em relação aos demais preços, então, os mais vulneráveis sofreram em 2008, mas o seu efeito, embora elevado, foi atenuado pela valorização da moeda nacional.

Por fim, o aumento do salário-mínimo em termos reais e a política de redistribuição de renda em favor dos mais pobres expandiram o mercado doméstico, especialmente quando acompanhados de uma política em favor do endividamento das famílias. Atuam em favor de maior legitimidade *vis à vis* a governabilidade e manutenção do otimismo sobre a capacidade de superar a crise a curto prazo, que contrasta com o que é observado em outros países. O alargamento do mercado interno também beneficia as empresas que produzem para o mercado.

Em geral, a política do governo Lula assemelha-se a um *iceberg*. A parte visível, acima da água – que corresponde a uma melhoria da baixa renda – é bem menos importante do que a parte submersa, as finanças e o agronegócio. O setor financeiro e as grandes empresas se beneficiariam desta política e com eles, os acionistas. A camada mais rica (1% ou 0,1% da população) está aumentando sua participação na renda nacional, os mais pobres (30% da população) estão melhorando a sua situação. A política de redistribuição de renda em seu favor é a parte mais visível do *iceberg*. Ele representa menos de 10% dos montantes pagos pelo serviço da dívida interna entre 2003 e 2007, provavelmente mais nos dias de hoje por causa do relativo declínio das taxas de juros e aumento do número de famílias que recebem o Bolsa Família, canal principal para a redistribuição. Baixa quando comparada com os custos de financiamento, tem uma rentabilidade considerável em termos de legitimidade. Isto é perceptível. E é neste ponto que a personalidade dos líderes exerce influência: mesmo sendo uma porcentagem do PIB, a soma alocada para o combate à pobreza é mais ou menos equivalente à da Argentina e à do México, contudo, o governo Lula obtém benefícios políticos.

As políticas anticíclicas econômicas podem mais ou menos criar obstáculos ao contágio dos efeitos da crise internacional, mas não os pode conter. Tudo depende da magnitude da crise nos países industrializados e, especialmente, das formas que assume: um “V”, ou seja, uma queda no nível de atividade seguido de uma recuperação após um ano, um “W”, ou seja, após a recuperação, há uma nova queda seguida de outra recuperação? Parece que o segundo cenário é mais provável. As forças que a atual crise inaugura não estão na superfície e, semelhante ao que aconteceu na década de 1930, tais forças reservam surpresas tanto políticas quanto econômicas. A diminuição da amplitude da pobreza ainda não é uma aposta segura: ainda carece de reformas estruturais, como a reforma tributária, para aumentar a probabilidade de uma redução substancial da pobreza nos próximos anos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGLIETTA, M.; BERREBI L. *Désordre dans le capitalisme mondial*. Paris: Ed. Odile Jacob, 2007.

BOURGUINAT H.; BRIYS E. *L'arrogance de la finance, comment la théorie financière a produit le krach*. Paris: La découverte, 2009.

BRUNO M. et al. *Finance led growth regime no Brasil: estatuto teórico, evidências empíricas e consequências macroeconômicas*, 2009. (mimeo).

CAP GEMINI, M. L. *World Wealth Report*. 2009.

CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE, R.; ROCHA, S. *Como gerar oportunidades para os pobres*, 2009. (mimeo),

FMI. *Regional Economic Outlook: Western Hemisphere*. Washington D. C.: FMI, 2009.

FOURQUIN, M.; HERZOG, C. *Panorama de l'économie mondiale*. Paris: CEPII, 2008.

HICKS, N.; WODON, Q. Protección social para los pobres en América Latina. *Revista da Cepal*, n. 73, 2001.

HUFBAUER, G.; STEPHENSON, S. Trade Policy in a Time of Crisis: suggestions for developing countries. *CEPR, Policy Insight*, n. 33, 2009.

LUSTIG, N. *La desigualdad en México: economía de América Latina*. México: CET, 1989. (Las dimensiones sociales de la crisis, n. 18/19).

KLIASS, P.; SALAMA, P. A globalização no Brasil: responsável ou bode expiatório? *Revista de Economia Política*, v. 28, n. 3, p. 371-391, 2008.

OECD. *Latin American Outlook, 2008*. Paris: OECD, 2008.

SALAMA P. *Argentina, Brasil e Mexico diante da crise internacional*. São Paulo: USP, 2009. (Estudos Avançados; n. 65).

_____. *Le défi des inégalités, une comparaison Amérique latine/Asie*. Paris: éditions la Découverte, 2006, [sendo traduzido para o português, disponível em espanhol pela Ed. Siglo XXI].

_____. La lutte contre les 2 V: volatilité et vulnérabilité. In: LAUTIER, B.; MARQUES PEIREIRA, J.; SALAMA, P. *Régime de croissance, vulnérabilité financière et protection sociale en Amérique latine: les conditions macro de l'efficacité de la lutte contre la pauvreté*. México: Cepal, 2004. (Série Financiamento del Desarrollo; n.140)

_____. *Pobreza: o fim do tunnel?* [s.l.]: Debates Sociais, CBISS, 2008.

_____; VALIER, J. *A Economia em decomposição.* [s.l.]: Nobel, 1992.

_____; _____. *Pobreza e desigualdades no 3º mundo.* [s.l.]: Nobel, 1997.

THE MCKINSEY QUATERLY. *Desarrollo del potencial de los sistemas financieros de América Latina*, Jul. 2007.

WORLD BANK. *An East Asian renaissance: ideas for economic growth*, 2006. Washington, D.C.: World Bank, 2006.

O LUGAR DO ESTADO E
DAS POLÍTICAS SOCIAIS
NO DESENVOLVIMENTO

SOBRE O DEVER DE MUDAR A REALIDADE: O PAPEL DO ESTADO NA PROMOÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS EM UM MODELO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRAL

Patrus Ananias

I INTRODUÇÃO

Somos um país vasto e rico. No entanto, temos uma dívida social que por séculos vem nos impedindo de cumprir com nosso destino, por conta da desigualdade que se reproduz e se transmite de geração em geração. Estamos, porém, conseguindo alterar essa realidade e alcançando novos patamares de desenvolvimento e justiça social que alimentam e produzem esperanças com efeitos bastante positivos para nosso povo.

No cenário internacional, o Brasil foi um dos países menos afetados pela crise econômica mundial, tendo conseguido amenizar com eficácia os efeitos em nosso território. Nosso Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), pela primeira vez, ultrapassou 0,80, o patamar de países considerados de alto desenvolvimento humano. Nossa desigualdade está caindo e, embora ainda estejamos longe de alcançar o índice ideal, conseguimos, também pela primeira vez, manter a queda da desigualdade mesmo no período de crise. Conseguimos cumprir a meta de redução da pobreza pela metade antes do prazo fixado pela Organização das Nações Unidas (ONU) e trabalhamos agora com a meta de reduzir a pobreza a um quarto e erradicar a fome no país até 2015. Dentre as causas desses avanços, podemos destacar a introdução de uma concepção mais ampla e vigorosa de políticas sociais, articulada dentro de um projeto nacional pautado pelo conceito de desenvolvimento integral e integrado.

Neste artigo, discuto o papel do Estado na condução das políticas sociais e como essa ação está ligada a um modelo de desenvolvimento integral e

integrado, na qual crescimento econômico e justiça social mantêm relação de complementaridade. A partir de uma descrição da experiência brasileira, aponto alguns desafios que ainda devem ser enfrentados e estratégias nessa direção. A concepção que estamos adotando no Brasil está produzindo bons resultados, que mudam a realidade local e nacional, mas também indica desdobramentos e limites. Conhecê-los é importante para que possamos estabelecer e cumprir uma agenda de compromissos para garantir a manutenção das conquistas alcançadas.

Sem Estado, as políticas sociais não existem, como bem ressaltou o presidente Luiz Inácio Lula da Silva em seu discurso na abertura do nosso Simpósio Internacional sobre Desenvolvimento Social, realizado na primeira semana de agosto de 2009. E as políticas sociais estão demonstrando sua função central na condução de projetos sustentáveis de desenvolvimento, promovendo a coesão social necessária para o florescimento pleno das potencialidades de uma nação.

No Brasil, enquanto o Estado esteve afastado do desenvolvimento de políticas públicas como garantidoras de direito, prevaleceu também uma situação de subdesenvolvimento, de cidadania fraturada, incompleta. A questão da fome esteve ausente da agenda pública, sustentando uma ‘conspiração do silêncio’, como bem denunciou Josué de Castro nos anos 40 do século passado, com danosos efeitos sobre nossa organização social do país (CASTRO, 2001) A decisão de assumir como responsabilidade de governo o enfrentamento da fome, de maneira articulada e integrada a um projeto nacional com base na superação das desigualdades, está repercutindo no processo de desenvolvimento, mostrando como o Estado, ao garantir direitos por meio de políticas públicas, pode mudar de maneira radical as possibilidades de desenvolvimento do país.

2 UM FARDO COLONIAL

A fome e a pobreza sempre foram tristes presenças na cena brasileira e personagens de uma dolorosa realidade que marcou e condenou muitas gerações de brasileiros. Dramas cujos registros ficaram gravados em variadas manifestações artísticas, como na obra do poeta pernambucano João Cabral de Melo Neto, que falou dos nossos muitos severinos:

E se somos Severinos / iguais em tudo na vida, / morremos de morte igual, / mesma morte severina: / que é a

morte de que se morre / de velhice antes dos trinta, / de emboscada antes dos vinte / de fome um pouco por dia / (de fraqueza e de doença / é que a morte severina / ataca em qualquer idade, / e até gente não nascida).

Não raros eram os casos das pessoas para quem a morte foi tratada como uma derradeira libertação da fome, como foi o caso do sofrido personagem de Rachel de Queiroz, o garoto Josias, do livro *O Quinze*, que “lá se tinha ficado na sua cova à beira da estrada, com uma cruz de dois paus amarrados feita pelo pai. Ficou em paz. **Não tinha mais que chorar de fome, estrada afora. Não tinha mais alguns anos de miséria frente à vida**, para cair depois no mesmo buraco, à sombra da mesma cruz”. O desamparo e a falta de perspectiva são descritos de forma dramática, como nessa passagem do livro *Grande Sertão: Veredas*, na qual o autor, Guimarães Rosa, lança um olhar atento à situação dos excluídos e oprimidos:

Porque, num estado de tempo, já tinham surgido vindo milhares desses, para pedir cura, os doentes condenados: lázaros de lepra, aleijados por horríveis formas, feridentos, os cegos mais sem gestos, loucos acorrentados, idiotas, héticos e hidróticos, de tudo: criaturas que fediam. Senhor enxergasse aquilo, o senhor desanimava (...) O sertão está cheio desses. Só quando se jornadaia de jagunço, no teso das marchas, praxe de ir em movimento, não se nota tanto: o estatuto das misérias e enfermidades.

A fome, personagem constante, é descrita como algo que imobiliza e frustra possibilidades de esperança. Em um depoimento de Paulo Freire, registrado em 1996 e reunido em publicação póstuma, ele associa a pobreza e a fome como um obstáculo à possibilidade de criar “hipóteses de amanhã” imposto a uma grande maioria da população brasileira. Segundo ele, a fome nos retira o direito de sonhar.

Uma miríade de registros denunciam as nossas desigualdades, não só artísticas, mas também ensaísticas, entre formuladores do pensamento nacional. Esses registros evidenciam, ainda, que, se de um lado a fome e a pobreza formavam uma realidade tão dura entre os brasileiros, o oposto

no reconhecimento dessa realidade se verificava em nossa agenda política. Se o problema sensibilizava sentimentos mais profundos da nossa sociedade, entre artistas e intelectuais, nas artes e na academia, na esfera governamental, simplesmente não existiu por longos anos. Essa posição na esfera política escamoteava a verdadeira faceta do problema. No caso da fome, impediu que fosse vista e tratada como “a expressão biológica dos males sociológicos. Um flagelo fabricado pelos homens, contra outros homens” (CASTRO, 2001).

A descrição que Josué faz do fenômeno da fome dá bem sua dimensão social ampla, caracteriza-o como problema estrutural da sociedade, que esgarça o tecido social e corrói quaisquer possibilidades de desenvolvimento consistente e sustentável. No caso brasileiro, é herança de nossa condição colonial que por várias vezes ergueria em nossa sociedade “uma barreira contra a universalização do humano”, para utilizar uma observação de Alfredo Bosi feita a respeito de um dos traços dessa nossa herança. É decisiva a compreensão do problema da fome como expressão mais evidente de um problema social mais complexo, pois mostra a centralidade do tema e aponta entraves fundamentais no desenvolvimento de um projeto nacional. Se o problema da fome permanece tratado como questão isolada, não permite encontrar a solução adequada.

“A fome é também o atestado de miséria absoluta e o grito de alarme que sinaliza o desastre social de um país”, disse Herbert de Souza (1993). Nosso saudoso Betinho liderou um importante movimento na sociedade contra a fome, seguindo inspiração e influência da luta pela justiça social, ao lado de outros tantos, como o próprio Josué de Castro e Dom Hélder Câmara. Betinho não tinha dúvidas ao afirmar que a fome é exclusão e sua alma é política: “Quando uma pessoa chega a não ter o que comer é porque tudo o mais já lhe foi negado. É uma espécie de cerceamento moderno ou de exílio. A morte em vida” (op. cit.). Combater a fome, por isso, é o mesmo que combater a miséria humana, o que reforça, mais uma vez, a complexidade do desafio.

Até recentemente, o Estado não assumira sua responsabilidade em enfrentar o problema. Os registros das iniquidades relacionadas à fome e à desigualdade atestam a ausência do Estado na questão e são reflexos de uma dívida que se acumulou por longos anos. Esse é o preço que pagamos por não ter feito as intervenções sociais no processo de formação de nosso Estado e de nossa nação.

3 CONSTRUÇÃO DE DIREITOS, SUPERAÇÃO DOS LIMITES

A definição da política social como política pública começa a entrar na agenda política nacional em 1988, quando é promulgada a Constituição em vigor. O texto constitucional incorpora a assistência social ao tripé da seguridade social, lançando as bases jurídicas para institucionalização do setor no campo das políticas públicas. Desdobra-se um arcabouço legal de proteção de direitos sociais a partir da Constituição, que reforçam essa base, mas a assistência social segue em programas fragmentados, sem unidade de planejamento e a questão da segurança alimentar entra em pautas locais, regionais, ainda sem uma orientação nacional de política pública. Desdobrando a Constituição, tivemos, no início dos anos 1990, a promulgação de importantes leis civilizatórias, como a Lei Orgânica da Saúde e o Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993. Este foi um passo importante para superarmos no Brasil o assistencialismo e o clientelismo.

Mas as leis, por si, não garantem o necessário avanço das políticas sociais, que enfrentam períodos de aberturas e retrocessos. O lançamento do Fome Zero, em 2003, no primeiro governo do presidente Lula é, portanto, um marco nas políticas sociais, porque é a primeira vez que o Estado brasileiro assume a responsabilidade de comandar políticas públicas voltadas para combater a fome e a pobreza, ou seja, o Estado reconhece o caráter estrutural do problema e se empenha em combatê-lo pela raiz.

No exato diagnóstico de Josué de Castro, a fome é expressão biológica de males sociais e, portanto, devemos atacar esses males para erradicar essa mazela da nossa vida pública. É a defesa do direito à alimentação como primeiro passo para garantir uma vida digna, livre da opressão da subsistência a qualquer custo.

3.1 O PAPEL DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS)

Um problema de tamanha complexidade exige ações coordenadas, integradas, de modo a trabalhar as muitas faces da fome e da pobreza. A criação do MDS, em 2004, expressa essa concepção porque integra três áreas até então tratadas em pastas distintas: assistência social e segurança alimentar e nutricional, que eram dois ministérios autônomos, e a política de renda de cidadania, materializada pelo Bolsa Família, cuja secretaria-executiva estava vinculada à Presidência da República. O Fome Zero segue como

uma estratégia do Governo Federal, coordenada pelo MDS, de articular e integrar ações e programas para garantir o acesso à alimentação adequada aos cidadãos, sobretudo para os mais pobres.

A evolução do orçamento do MDS expressa a prioridade de investimento do Governo Federal na área. Em 2009, serão investidos R\$ 33 bilhões, o que representa mais do que o dobro em relação ao orçamento de 2004, quando foi criado. Na época, eram R\$ 14,3 bilhões. Ao mesmo tempo, esse crescimento orçamentário foi feito dentro da mais absoluta responsabilidade fiscal e sem comprometimento das contas públicas, representando 1% do PIB. Um montante considerável, dirigido às famílias mais pobres do Brasil, mas compatível com a capacidade de financiamento do setor público.

Considerando os impactos dinamizadores na economia das políticas sociais, podemos considerar, ainda, o orçamento como um investimento com retorno para toda a sociedade, como algumas pesquisas recentes têm apontado. Uma pesquisa feita pelo Instituto de Ensino e Pesquisa (Insper)¹, de São Paulo, demonstra que já estamos colhendo retornos. O estudo constatou que o impacto da expansão do valor dos benefícios pagos pelo Bolsa Família entre 2005 e 2006, de R\$ 1,8 bilhão, provocou um crescimento adicional do PIB de R\$ 43,1 bilhões e receitas adicionais de impostos de R\$ 12,6 bilhões. Isso representa um ganho tributário 70% maior do que o total de benefícios pagos pelo Bolsa Família em 2006, que na época foi R\$ 7,5 bilhões.

Durante a crise econômica internacional, as políticas sociais foram ampliadas no Brasil, inclusive como parte de estratégia de enfrentamento da crise. Além de proteger os mais pobres, evitar que eles pagassem a fatura de um problema que não provocaram, as políticas sociais, junto a outras ações e políticas do Governo Federal, ajudam a preservar o mercado interno, mantendo o poder de compra dos mais pobres. Foi com esse propósito que promovemos a mudança na linha de entrada no Bolsa Família, ampliando a cobertura e trabalhando para cumprir a determinação do presidente de incluir todas as famílias que atendam aos critérios definidos pelo programa.

1 LANDIN JÚNIOR, P. H.; MENEZES FILHO, N. Os Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a Economia dos Municípios Brasileiros. INSPER, 2009 (mimeo). Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/publications/mds/33P.pdf>> . Acesso em: 18/10/2010.

Como o Bolsa Família é o principal programa que integra e articula nossa rede de proteção e promoção social e a estratégia do Fome Zero, os impactos das adequações e ajustes que ele recebe são sentidos de várias maneiras, sobretudo nas ações de segurança alimentar. No fim de 2009, o programa estava presente em 12,4 milhões de domicílios pobres de todos os municípios brasileiros, destinado a garantir uma renda mínima para famílias muito pobres e completar a renda de famílias pobres e a reforçar outros direitos de cidadania, incentivando o acesso às políticas públicas de saúde, educação e assistência social. Os benefícios são usados especialmente na aquisição de alimentos, material escolar, medicamentos e vestuário.

3.2 POLÍTICAS SOCIAIS E A ORGANIZAÇÃO DE UM NOVO PARADIGMA

As políticas sociais assumiram centralidade no Brasil em função da adoção pelo governo do presidente Lula de um modelo de desenvolvimento econômico e social que supera uma falsa dicotomia prevalente por muitos anos em nossa história. Nessa perspectiva, a política social não é um apêndice, mas parte integrante da estratégia de desenvolvimento. Ela não se opõe, mas complementa e é pressuposto de um desenvolvimento econômico sustentável. Já dizia Celso Furtado que a situação de desigualdade é causa, e não consequência, do nosso subdesenvolvimento². Partindo dessa concepção, adotamos, no Governo Federal, uma proposta de desenvolvimento integral e integrado, mantendo um diálogo com o pensamento de Celso Furtado, para quem desenvolvimento não é igual a crescimento e modernização não é suficiente para superar o subdesenvolvimento. Para Celso Furtado, é necessário, para efetivar de maneira sólida uma proposta de desenvolvimento, compreender a estrutura da sociedade brasileira e pensar numa cidadania distributiva, com criação em massa de bens públicos para dinamização da economia. Acreditamos que é necessário articular as muitas dimensões do desenvolvimento, para que ele se materialize para todos, numa perspectiva não excludente.

2 Sobre essa abordagem, consultar: (FURTADO, 1964, 1974, 1983).

A subordinação da inventividade técnica aos interesses de reprodução de uma sociedade fortemente inigualitária e de elevado potencial de acumulação constitui a causa de alguns dos aspectos paradoxais da civilização contemporânea. É bem sabido que, mesmo nos países em que mais avançou o processo de acumulação, parte da população não alcança o nível de renda real necessária para satisfazer o que se considera como sendo necessidades elementares (FURTADO, 1980, p. 18).

Essa concepção define com clareza o papel do Estado na orientação de políticas públicas, de modo a eliminar ou corrigir desigualdades que provocam severos problemas ao desenvolvimento pleno de um país. É uma concepção também muito próxima à defesa de um Estado de bem-estar social, no qual as políticas sociais são mantidas numa linha evolutiva de investimento, acompanhando as demandas da sociedade, na perspectiva de garantir direitos e oportunidades iguais para todos. Longe de disputar recursos com investimentos nas áreas econômica e de infraestrutura, a aplicação de recursos em políticas sociais tem sido reconhecida como fator de ampliação da competitividade internacional, como já demonstraram estudos dos pesquisadores Philip Manow e Stein Kuhnle³. Está clara a mudança de paradigma que estamos propondo no Brasil, ao definir o papel do Estado na condução das políticas públicas, superando a lógica financista e reorientando os investimentos públicos em função de um objetivo mais amplo de buscar a sustentabilidade do desenvolvimento a partir de ações de garantia de direitos e de inclusão social.

3.2.1 IMPACTOS DA MUDANÇA

O modelo adotado no Brasil apresenta importantes impactos em nossa realidade, a começar pelos 19,4 milhões de pessoas que superaram a situação de miséria entre 2003 e 2008⁴. Além das consistentes reduções do índice de Gini, outro importante indicador da queda da desigualdade de renda é que, de 2001 a 2007, a renda dos 10% mais pobres cresceu em um ritmo seis vezes maior que a dos 10% mais ricos, como indica um estudo

3 In: (GODINHO; PORTO, 2007).

4 NERI, M. C. (coord.). Consumidores, Produtores e a Nova Classe Média: Miséria, Desigualdade e Determinantes de Classe. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, CPS, 2009.

realizado pelo pesquisador Paes de Barros, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), com base nos dados colhidos pela Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar (PNAD), elaborada pelo Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE)⁵.

Outro estudo do Ipea⁶, realizado nas seis principais regiões metropolitanas do Brasil (Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre), mostrou que o índice de Gini⁷ nesses locais alcançou seu menor patamar (0,493 ponto) desde março de 2002, quando o índice começou a ser apurado pelo instituto. Ainda, segundo esse estudo, cerca de 500 mil pessoas superaram a condição de pobreza. O estudo foi realizado com base na Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE⁸ e é um quadro novo no cenário econômico brasileiro. Períodos anteriores de crise – 1982/1983, 1989/1990 e de 1998/1999 – provocaram aumento da pobreza e da desigualdade nas regiões metropolitanas. Pela primeira vez, conseguimos manter um índice de redução de desigualdade mesmo em período de adversidade econômica. Nesta crise, uma das mais graves registradas na história do capitalismo mundial, não houve crescimento da taxa de pobreza desde o último trimestre de 2008. A redução, embora intensa, ainda não é suficiente para resolver nossa histórica concentração de renda, dado que a nossa dívida social é muito elevada. Mas, pela primeira vez, os pobres não pagaram a conta e estamos percorrendo um bom caminho para nos aproximarmos de patamares mais aceitáveis de justiça social.

O mais importante é que esses grandes números representam a melhoria das condições concretas de vida da população. Temos feito estudos e pesquisas de avaliação de impacto de nossas políticas que estão demonstrando de maneira clara a capacidade de modificar a realidade das pessoas atendidas. Uma pesquisa que realizamos no MDS junto a famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família demonstrou que 93% das crianças e 82% dos

5 Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/simposio/arquivos/apresentacoes/painel-4/ricardo-paes-de-barros-Ipea-modo-de-compatibilidade.pdf>>. Acesso em: 18/01/2010.

6 Comunicado da Presidência nº 25. Desigualdade e Pobreza no Brasil Metropolitano Durante a Crise Internacional: Primeiros Resultados (http://www.Ipea.gov.br/sites/000/2/comunicado_presidencia/comunicado_da_presidencia_n25_2.pdf). Acesso em: 18/01/2010.

7 Como medida de desigualdade o Ipea optou pelo o índice de Gini, que varia de 0 a 1 (sendo maior a desigualdade quanto mais próxima de 1) e a taxa de pobreza, identificada pelo rendimento médio familiar *per capita* de até meio salário-mínimo mensal.

8 Os dados constam do Comunicado da Presidência nº 25, do Ipea, Desigualdade e Pobreza no Brasil Metropolitano Durante a Crise Internacional: Primeiros Resultados. Divulgado em 4 de agosto de 2009.

adultos dessas famílias fazem três ou mais refeições diárias (SILVA, 2007). A Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde, realizada pelo Ministério da Saúde (MS) em conjunto com o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebrap), indicou que a desnutrição infantil crônica no Nordeste teve uma significativa queda de 73% entre 1996 e 2006⁹. A Chamada Nutricional que realizamos em conjunto com o MS na região do semiárido em 2005 para avaliar redução da desnutrição infantil apontou que o Bolsa Família teve impacto de 29% na redução da desnutrição¹⁰.

Temos ainda de considerar efeitos que não são mensuráveis em termos numéricos, como a relação do Bolsa Família com aumento do capital social da família e desempenho educacional, como foi abordado por Neves, Fernandes, Xavier e Tomás (2007). Os dados desse trabalho comprovam a hipótese de que as mulheres beneficiárias do programa tendem a reduzir a jornada extradoméstica, destinando o tempo livre para acompanhamento escolar dos filhos, o que implica melhora no desempenho pedagógico deles. É difícil, senão impossível, definir com precisão, a curto prazo, o impacto disso na melhora da qualidade de aproveitamento escolar, mas sabemos que, a longo prazo, tem um efeito direto na ampliação de oportunidades de trabalho desse segmento, pois essas crianças, ao contrário do que aconteceu aos seus pais, poderão retardar a entrada no mundo do trabalho e poderão se preparar melhor. Este e outros trabalhos também foram analisados por Dulci (2008) em artigo no qual se propõe a avaliar impactos do Bolsa Família a partir de um histórico das políticas sociais no Brasil.

A questão do aumento do capital social a partir das políticas de transferência de renda é um ponto importante e demonstra a capacidade de promoção de desenvolvimento humano como uma dimensão importante das políticas sociais, tornando-as indutoras de inclusão produtiva e estímulo da economia. O Texto para Discussão nº 1.283 do Ipea¹¹, aponta um índice de ocupação maior entre os beneficiários do Bolsa Família do que entre aqueles que não recebem o benefício. As pessoas estão encontrando condições para melhorar de vida e estão investindo nisso. Pessoas, famílias e até comunidades inteiras que passaram a vida alijadas do processo de desenvol-

9 Estudo feito pelo Ministério da Saúde a partir da PNDS 2006. BRASIL, 2009.

10 Dados constam do Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. BRASIL, 2005.

11 MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. *Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: contribuições para o debate*. Brasília: Ipea, 2007. (Texto para discussão; 1.283).

vimento do país estão percebendo que podem se integrar e participar desse momento. Esses resultados mostram que estamos conseguindo impedir que a miséria seja um legado transmitido de geração em geração, deixando de produzir um ciclo vicioso e fechado marcado pela desesperança para se abrir numa espiral ascendente de esperanças em um futuro melhor.

Por esse motivo, estamos investindo muitos esforços para integrar as ações de proteção e promoção social. Estamos reforçando a oferta de oportunidades de inclusão produtiva para os beneficiários do Bolsa Família. A geração de postos de trabalho pelo processo de crescimento econômico, por si, não garante absorção de mão de obra nem resolve o problema de desemprego se permanece um grande contingente de pessoas, famílias e comunidades excluídas das oportunidades de educação e de qualificação profissional. Os programas sociais oferecem as condições básicas de acesso a direitos elementares de cidadania e, por meio de ações como o Próximo Passo – PlanSeQ Bolsa Família –, preparam as pessoas para ingressarem – ou reingressarem –, de maneira digna, no mundo do trabalho. Por uma ação conjunta do MDS e do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), coordenada pela Casa Civil da Presidência da República, preparamos módulos voltados especificamente para os beneficiários do Bolsa Família para qualificação de mão de obra para os setores de construção civil e do turismo. A ideia é que os beneficiários possam aproveitar as novas vagas de trabalho que estão sendo geradas nas empreiteiras pelas obras do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal. No caso do turismo, as ações estão voltadas principalmente para regiões turísticas, com ênfase nas possibilidades de crescimento da demanda em função da Copa do Mundo e, mais recentemente, também nas Olimpíadas. O Brasil está se tornando um país muito atraente a investimentos, com perspectivas de incrementar o turismo de negócios. Tem ainda um elevado potencial turístico em várias regiões, que pode ser melhor aproveitado e pode crescer trazendo as pessoas consigo, ajudando também no desenvolvimento humano de nossa gente.

4 UNIR ESFORÇOS, PENSAR OS DESAFIOS

A experiência que estamos vivenciando no Brasil apresenta-se como um modelo alternativo, pensado a partir de problemas que são comuns a muitos outros países. O enfrentamento da pobreza, da miséria, da fome, da desnutrição e da desigualdade está posto na pauta mundial e é necessário

aperfeiçoar nossos mecanismos. Os resultados são importantes, mas também devem ser lidos na perspectiva que amplia nossos horizontes, apresenta novas demandas, lança novos desafios e busca fortalecer sua institucionalidade para evitar retrocessos.

4.1 ASSUNTO PARA PAUTA MUNDIAL

Com o propósito de promover e manter espaços de interlocução e troca de experiências, realizamos o Simpósio Internacional de Desenvolvimento Social – Políticas sociais e desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão. Porém, é importante que essa troca seja permanente, dando continuidade ao diálogo que mantemos com outros países e organizações de várias partes do mundo. Esses espaços são importantes para discutirmos nossos problemas em comum e encontrarmos soluções mais adequadas às nossas realidades.

Além de reforçar nossas experiências, a interlocução alcançada num Simpósio como o que realizamos ajuda também a consolidar ações de parceria, solidariedade e aprendizado mútuo com países e organizações de várias partes do mundo, em especial da América Latina, Caribe (Haiti) e África. Desenvolvemos cooperação com organismos multilaterais e com governos de países que compartilham o senso de urgência de se combater o flagelo da fome e a pobreza extrema, promovendo um padrão global de desenvolvimento mais equitativo e sustentável.

O importante em instâncias internacionais de debate, como a do Simpósio, são os seus desdobramentos. Além de fortalecer os vínculos de parceria e compartilhar experiências, temos momentos fundamentais para construirmos consensos, linhas de ação e compromissos conjuntos em torno de nossos principais desafios. A consolidação e ampliação das políticas sociais e a sua incorporação em um projeto nacional incorporam de forma dinâmica as múltiplas dimensões de um projeto alternativo de desenvolvimento integral: a dimensão ambiental, a social, a econômica, a cultural, a política. Projetos nacionais assim formulados oferecem um ponto de partida promissor para a coexistência solidária e mutuamente potencializadora entre as nações.

4.2 DESAFIOS URGENTES E COMUNS

Acredito que nosso principal e mais urgente desafio está assentado sobre as questões sociais e ambientais. Segundo estimativas da FAO, há no

mundo 1 bilhão de pessoas vivendo em condições que beiram a degradação humana, em situação de extrema pobreza, flagelados pela fome. Resultado da acumulação excessiva de riqueza, do capital sem controle, desvinculado de sua função social de promover o desenvolvimento e promovendo o inaceitável desequilíbrio do excesso de poucos frente à escassez para muitos. Pelo mesmo motivo, pela falta de regras a um crescimento de viés exclusivamente economicista, a questão ambiental surge com sinais alarmantes, a lembrar-nos, de maneira dramática, que os recursos do planeta têm limites. Essas situações nos dão o desenho do grande desafio: incorporar, no processo civilizatório dos direitos e deveres básicos da cidadania e dignidade humana, 1 bilhão de pessoas que têm o direito de consumir bens e serviços básicos. Ao mesmo tempo, temos de estabelecer uma forte resistência ao consumismo, ao modelo de produção e consumo que não estabelece rigorosos limites no sentido de proteger os recursos naturais e a vida humana.

Temos avançado muito na compreensão desse quadro e uma referência recente fundamental é o Relatório preparado pela Comissão de Mensuração do Desempenho Econômico e Progresso Social, presidida por Joseph Stiglitz e composta por outros laureados com o Prêmio Nobel, como Amartya Sen, além de destacados economistas e cientistas sociais, como Jean-Paul Fitoussi, coordenador da Comissão. O Relatório aborda os limites da avaliação do desenvolvimento e melhoria social a partir do crescimento do PIB e ressalta a importância de abarcarmos as distintas dimensões implicadas na qualidade de vida das pessoas e das sociedades, além da necessária consideração das questões referentes à sustentabilidade e ao meio ambiente.

A questão ambiental está fortemente ligada à questão social e à promoção de desenvolvimento sustentável. Não há dúvidas de que a vulnerabilidade social de muitas regiões do planeta passam pela degradação ambiental, pelo comprometimento de rios e bacias hidrográficas e de recursos naturais que, por muito tempo, serviram de alimento e de canal ou matéria de trabalho para muitas comunidades. Devemos trabalhar com o conceito de desenvolvimento ambiental, numa perspectiva holística, considerando-o sob o desafio da inclusão, da proteção e da promoção social. A preservação dos recursos naturais é fundamental para a preservação da vida no planeta e para garantir a continuidade da trajetória humana. Porém, é necessário, até mesmo para cumprir com a promessa de promoção da vida, que essa preservação seja pensada dentro de uma lógica que permita a exploração sustentável dos recursos, de modo que eles possam promover o desenvolvi-

mento das regiões de maneira continuada e segura também para as futuras gerações.

As políticas sociais também têm uma relação muito íntima com a questão da segurança pública, com o combate à violência. Sabemos que a pobreza já é violenta em si, pois mata silenciosamente pela fome, pela desnutrição, pela ausência de cuidados básicos, pela exclusão, mas também precisamos ter a consciência de que a desigualdade é a fonte de aumento da violência que preocupa o país e vários outros países do mundo, para que possamos saber como fazer com que os investimentos sociais tenham também impactos na promoção da segurança pública.

Numa situação de violência, os pobres são sempre as primeiras vítimas porque a desigualdade lhes impõe um grande desamparo. Não só já sofrem com a agressão própria da situação de carência confrontada com o fausto, como também ficam sem defesa contra o caldo de violência que se forma no seu entorno. Nas periferias dominadas por redes criminosas, famílias inteiras convivem com o risco de desconstituição, ameaças de morte de crianças e adolescentes, restrições no direito de ir e vir, parentes desaparecidos.

No Brasil, essa situação nos faz concentrar a atenção para os grandes centros, principalmente para a periferia das regiões metropolitanas que hoje registram elevados índices de violência e de vulnerabilidade social. O presidente Lula, no encerramento do Simpósio, chamou atenção para a centralidade da questão, uma prioridade em seu governo no que diz respeito à condução das políticas sociais. Em sua fala, apresentou a ideia de se promover, no país, uma espécie de modalidade urbana de Territórios de Cidadania¹², voltada especificamente para periferias de áreas mais adensadas. A proposta é promover um canal que possibilite ação integrada e articulada das políticas existentes, inclusive com criação e planejamento de ações direcionadas a demandas específicas de cada localidade. No geral, o problema das regiões não é ausência de equipamentos públicos, como postos de saúde, delegacias, escolas, Centros de Referência de Assistência Social (Creas), cozinhas comunitárias, dentre outros. O que falta é uma orientação geral, que pense os problemas da região e, assim, oriente a utilização desses espaços de uma maneira mais dirigida.

12 Territórios da Cidadania é o nome de uma iniciativa do Governo Federal, lançada em 2008, de articular programas, políticas e ações em áreas rurais pobres no país. O projeto é fruto de parceria entre 19 ministérios, representa um investimento de R\$ 11,3 bilhões e envolve 60 territórios e 958 municípios.

Essa abordagem nos remete a outro desafio: o da intersetorialidade das políticas públicas, um campo no qual já alcançamos avanços significativos, mas que ainda restam questões a serem superadas. As políticas sociais têm uma marca definida, uma especificidade, que condiciona seu enfoque, mas a integração delas é essencial para ampliar o alcance das nossas ações. Temos de considerar, sobretudo, que as pessoas não têm as demandas compartimentadas. Tomemos como exemplo a questão da educação. É praticamente unânime o reconhecimento do papel da educação na emancipação de pessoas, famílias e comunidades inteiras e no desenvolvimento integral de um país, mas uma criança na escola não aprende sem saúde e que não há como se falar em saúde sem comida, sem água potável, sem moradia, sem qualidade emocional e sem laços familiares e comunitários fortes que sirvam como referência. As questões estão interligadas, assim devem funcionar as políticas públicas.

Essa perspectiva enfatiza a necessidade de se promover a institucionalização das políticas sociais, aperfeiçoando o arcabouço jurídico que lhes dá sustentação. Nesse sentido, estamos trabalhando, no Brasil, sob a orientação do presidente Lula, para consolidar em lei as políticas sociais. Estas não são temporárias. Elas vieram para ficar, sobretudo, quando estruturadas dentro dessa ampla rede de proteção e promoção social com vistas à eliminação da fome, da desnutrição, da pobreza e da desigualdade no país para implementação de um projeto nacional inclusivo. Os países que já alcançaram elevados índices de desenvolvimento humano fizeram um alto investimento nas políticas sociais e não desmontaram suas redes de proteção e promoção social. A institucionalização das políticas é um passo estruturante para consolidar as conquistas, evitar retrocessos e promover novos avanços.

A questão das políticas sociais e de seu papel no processo de desenvolvimento está posta não só para o Brasil, mas para todo o mundo. A crise econômica mundial colocou em xeque as teses neoliberais do Estado mínimo e da ortodoxia do mercado. Ela impõe a necessidade de buscar alternativas mais sustentáveis, comprovando a importância da pauta social e do papel do Estado na promoção do desenvolvimento nacional.

Queremos ampliar o debate, o diálogo e a troca de experiências para que possamos, no Brasil e no mundo, propor os próximos passos das políticas sociais – com a coragem, a ousadia e a indignação que são necessárias para superar a pobreza. Esse é um passo decisivo, que coloca as políticas sociais como políticas públicas, garantidoras de direitos sociais, superando a lógica

do clientelismo que é tão ultrapassada quanto limitadora do desenvolvimento integral.

5 O GRANDE COMPROMISSO COM A VIDA

Acredito que nossa missão, considerando os desafios descritos acima, insere-se num campo mais amplo de superação de uma crise de valores. Os problemas que estamos enfrentando são sintomas dos tempos estranhos que estamos vivendo, resultado do distanciamento de valores éticos e morais alimentado pelo capitalismo desregulamentado. Esse problema se arrasta há muitos séculos pela história da humanidade afora. No século XVII, nosso poeta Gregório de Matos já denunciava, em seu poema *À Bahia*, a perversidade da máquina mercante que alimentava a desigualdade e a violência: “A ti trocou-te a máquina mercante, / que em tua larga barra tem entrado, / A mim foi-me trocando e tem trocado / Tanto negócio e tanto negociante.”

O espírito mercante ampliou ainda mais os tentáculos e, em tempos de globalização e pós-modernidade, são escassas as grandes realizações no campo dos valores humanos e coletivos. Esse momento impõe-nos o desafio de resgatar, incorporar e ampliar valores éticos fundados na defesa da dignidade humana, no primado da vida, na defesa do bem comum, no cuidado com os pobres. O avanço tecnológico foi vislumbrado pelos pensadores influenciados pelo iluminismo como uma chave para ampliar as potencialidades humanas, mas, na lógica mercante, serviu muito mais a alimentar as contradições sociais. A onda de um capitalismo triunfante reinaugurou uma era dos mercadores do templo, revertendo a ordem e transformando o próprio mercado em templo. O valor supremo passou a ser o dinheiro, a propriedade privada desvinculada de suas funções sociais e o lucro a qualquer preço. E as consequências do endeusamento do consumo se refletem na perda dos valores fundamentais na formação humana, porque obscurece, nessa concepção hegemônica, o valor da vida como mediação das relações humanas.

O que estamos discutindo se resume na proposta de resgatar o valor da vida como bem maior. O compromisso de governos, sociedade e organismos internacionais de superar de fato a fome e a pobreza no mundo implica um compromisso objetivo, de alocação de recursos tanto quanto forem necessários. É um compromisso com nossa gente. Com as pessoas do agora e também com as gerações futuras. Nossa missão insere-se na grande tarefa de fazer cumprir a promessa do projeto da experiência humana, que pode ser frágil em sua natureza, mas que carrega consigo um vigoroso poder

transformador. Nosso objetivo é o de canalizar tamanho poder para edificações de grandes obras pautadas pela solidariedade e pela fraternidade rumo a um mundo melhor.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério da Saúde. *Pesquisa Nacional de Demografia e Saúde da Criança e da Mulher* – PNDS, 2006: dimensões do processo reprodutivo e da saúde da criança/Ministério da Saúde, Centro Brasileiro de Análise e Planejamento. Brasília: Ministério da Saúde, 2009. (Série G. Estatística e Informação em Saúde). Disponível em: <http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/pnds_crianca_mulher.pdf>.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Chamada Nutricional: um estudo sobre a situação nutricional das crianças do semi-árido brasileiro. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, n. 4, 2006. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/sagi/estudos-e-pesquisas/publicacoes/cadernos-de-estudo/caderno_4.pdf/view>.

CASTRO, J. *Geografia da fome*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

DULCI, O. S. *Transferência de renda e combate à pobreza: o programa Bolsa Família no Brasil*. Brasília: MDS, 2008.

FREIRE, A. M. A. (Org.). *Pedagogia da tolerância*. São Paulo: Paulo Freire, Unesp, 2005.

FURTADO, C. *Dialética do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

_____. *O Mito do Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

_____. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo : Abril, 1983. (Coleção Os Economistas).

GODINHO, M.; PORTO, L. *O Estado de bem-estar social no século XXI*. São Paulo: LTR, 2007.

LANDIN JÚNIOR, P. H.; MENEZES FILHO, N. Os Efeitos do Programa Bolsa Família sobre a Economia dos Municípios Brasileiros. Brasília: INSPER, 2009. (mimeo). Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/publications/mds/33P.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2010.

MEDEIROS, M.; BRITTO, T.; SOARES, F. *Programas focalizados de transferência de renda no Brasil*: contribuições para o debate. Brasília: Ipea, 2007. (Texto para discussão; n. 1.283).

NERI, M. C. (Coord.). *Consumidores, produtores e a nova classe média: miséria, desigualdade e determinantes de classe*. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, CPS, 2009.

NEVES, J. A. B. et al. Políticas de transferência direta de renda, capital social e alcance educacional no Brasil. In: FAHEL, M.; NEVES, J. (Org.). *Gestão e avaliação de políticas sociais no Brasil*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2007.

SILVA, M. C. M. et al. Programa Bolsa-Família e segurança alimentar das famílias beneficiárias: resultados para o Brasil e Regiões. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Avaliação de Políticas e Programas do MDS: resultados*, v. 2. Brasília: MDS, 2007. p. 69-96.

SOUSA, H. A alma da fome é política. *Jornal do Brasil*. Brasília: Ibase, Set. 1993. Disponível em: <www.ibase.br/betinho_especial/com_a_palavra/alma_da_fome.htm>.

REFLEXÕES SOBRE O LUGAR DO ESTADO E DAS POLÍTICAS SOCIAIS PARA O DESENVOLVIMENTO¹

Laís Abramo

I INTRODUÇÃO

Apresentarei aqui três aspectos que me parecem particularmente relevantes nas reflexões sobre o lugar do Estado e das políticas sociais para o desenvolvimento. Em primeiro lugar, o clima de debate aberto e franco, de colocação de opiniões e análises, muito bem fundamentadas e em vários aspectos distintas, visto que a realização de seminários desse tipo, pelo menos uma vez por ano, já se transformou em uma tradição do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), e deve ser considerada como uma atitude corajosa por parte do governo.

Nesse sentido, o governo brasileiro está de parabéns, e em particular o MDS, por essa iniciativa e essa prática. Mais que um necessário momento de análise e reflexão, essa tradição faz parte de um processo de participação e consulta cidadã em torno da formulação, implementação e avaliação das políticas sociais que vêm sendo estimuladas pelo Governo Federal nos últimos anos no Brasil. O presidente Lula ressaltou a importância desse processo no pronunciamento feito na abertura deste seminário, fazendo referência às 57 conferências nacionais realizadas durante o seu mandato

1 Este texto resulta da apresentação realizada no Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Social: Políticas Sociais para o Desenvolvimento – Superar a pobreza e promover a inclusão social, organizado pelo MDS, Brasília, de 5 a 7 de agosto de 2009. Agradeço as contribuições e a leitura crítica de Janine Berg, José Ribeiro, Marcia Vasconcelos, Mônica Cabanas e Paulo Sergio Muçouçah. A responsabilidade pelo texto, no entanto, é exclusivamente minha e não reflete necessariamente a visão da OIT.

nas mais diversas áreas das políticas públicas e ao significado desse processo para uma nova conceituação e prática relativas às políticas sociais no Brasil. Eu destacaria também a importância dessa prática para a consolidação da democracia no país.

As oportunidades de discussão e avaliação como esta envolvem não apenas os gestores e gestoras das políticas sociais dos três níveis de governo (federal, estadual e municipal, mas também funcionários e funcionárias de ministérios e de outras áreas, especialistas, agências da Organização das Nações Unidas – ONU e a comunidade acadêmica nacional e internacional. São momentos muito importantes desse processo e dessa prática de acompanhamento e avaliação das políticas sociais que vem se fortalecendo no país. Acompanhamento e avaliação que não se resumem à análise de se tal ou qual meta operativa foi ou não atingida, mas envolvem uma discussão mais abrangente sobre as estratégias às quais essas políticas procuram responder, e seus resultados em função dos objetivos nacionais mais amplos de combate à pobreza, à desigualdade e à exclusão social e à promoção do desenvolvimento sustentável, questões que estão hoje no cerne da discussão de um projeto nacional de país.

Desse modo, é fundamental ressaltar o papel dos gestores e gestoras dessas políticas. Sabemos que estas não se fazem apenas por decreto ou por um desenho, por mais adequado e pertinente que seja. Para que as políticas e programas ganhem sentido e se transformem em realidade, devem ser implementadas, monitoradas e avaliadas no seu dia a dia e em diálogo com seus beneficiários e beneficiárias. Portanto, o convencimento, o compromisso e a qualificação técnica das pessoas que são responsáveis por sua implementação concreta é fundamental para que os seus resultados possam ser atingidos.

Em segundo lugar, gostaria de destacar a importância de colocar em uma mesma equação os termos que compõem o título desse Seminário: *Políticas Sociais para o Desenvolvimento*, com o objetivo de *superar a pobreza e promover a inclusão social*. Esse título e, portanto, a proposta desse seminário, nos abre a oportunidade e nos coloca frente ao desafio de pensar as políticas sociais e o desenvolvimento de forma integrada.

Essa relação não é evidente. É necessário assinalar que esses dois temas nem sempre estiveram juntos nas mesmas tradições teóricas e políticas; mais que isso, frequentemente foram tratados de forma dissociada ou contraposta. Expressão disso é, por exemplo, um pensamento dicotômico

amplamente vigente durante muito tempo e em muitos círculos, que opôs e opõe o que é considerado um gasto em política social ao investimento produtivo que, esse sim, conduziria ao crescimento econômico e ao desenvolvimento. Frente a isso, é importante afirmar a ideia de que as políticas sociais, associadas às políticas de mercado de trabalho e de promoção do trabalho decente, é condição fundamental para a superação da pobreza e da exclusão social; e que, por sua vez, a superação da pobreza e da exclusão social são parte essencial das condições para o crescimento e o desenvolvimento econômico sustentáveis e não deles apenas uma decorrência, nem direta e nem necessária.

Em terceiro e último lugar, gostaria de fazer referência à necessidade e à oportunidade de fazer este debate neste momento. A eclosão da crise econômica e financeira internacional em 2008, que impactou severamente nossas sociedades², ao mesmo tempo exigiu e abriu a oportunidade de repensar ideias e paradigmas que estiveram durante muito tempo vigentes, e que hoje evidenciam claramente suas insuficiências, entre outros aspectos no que se refere ao papel do Estado e dos mercados internos. Esse tema foi tratado de diversas formas e a partir de diversas perspectivas ao longo destes dias. E para entrar na discussão mais específica dessa última sessão (o papel do Estado e das políticas sociais no desenvolvimento), vou me permitir tomar como referência a experiência brasileira recente.

Foram ressaltados, por vários palestrantes, os importantes avanços experimentados nos últimos anos em relação à redução da pobreza e da desigualdade social no Brasil, um país em que esses indicadores historicamente tem sido não apenas extremamente elevados, mas perversamente persistentes.

Se se trata de discutir e analisar políticas – e, portanto, escolhas feitas em determinados momentos e circunstâncias por determinados sujeitos políticos e sociais – é importante ressaltar, uma vez mais, que esses avanços são, em grande medida, resultado de uma clara aposta feita pelo governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva desde o início do seu primeiro mandato.

2 A OIT estima que o número de desempregados no mundo atingiu cerca de 212 milhões de pessoas em 2009 na sequência de um aumento sem precedentes de 34 milhões de trabalhadores, comparado com 2007, às vésperas da eclosão da crise global. Calcula também que o número de jovens desempregados no mundo aumentou em 10,2 milhões em 2009, o maior aumento registrado desde 1991. Tomando como base as projeções econômicas do FMI, a OIT estima que o desemprego manter-se-á em um nível alto ao longo de 2010. Nos países desenvolvidos e na União Europeia, espera-se que outras três milhões de pessoas fiquem sem trabalho neste ano. Em outras regiões, espera-se que o nível atual se estabilize ou diminua levemente (OIT, 2010).

Que aposta foi essa? Em primeiro lugar, de que era possível superar a dicotomia que marcou o período anterior entre a necessidade de manutenção dos equilíbrios macroeconômicos (estabilidade monetária, inflação baixa) e o crescimento. Em segundo lugar, a inversão do lema de triste memória que expressava o eixo estruturante do último grande período de forte crescimento econômico experimentado pelo país (nos anos 1970, sob regime autoritário), de que era necessário “primeiro esperar crescer o bolo para depois distribuir”, e que fez com que o Brasil pudesse ser caracterizado, nas palavras do Prof. Lucio Kowarick, como “um notável e funesto exemplo de país que associou crescimento e pobreza” (KOWARICK, 1976). Marcio Pochmann, em intervenção feita neste seminário, nos lembrou que o Brasil foi o país que mais cresceu no mundo durante 50 anos (entre 1930 e 1980) e que esse crescimento foi acompanhado por um forte processo de concentração de renda. Aliás, esse era justamente um dos eixos do modelo de crescimento econômico do período que ficou conhecido como o Milagre Brasileiro (1969-1973), baseado no consumo de bens duráveis pelas classes médias e altas da população.

A clara aposta do governo do presidente Lula desde o seu início, tal como ressaltado pela Diretora Regional do PNUD, Rebeca Grynspan, na conferência de abertura deste seminário, e que está claramente expressa no Plano Plurianual de Investimentos 2004-2007³, foi a inversão dessa lógica. Em outras palavras, o compromisso com “a distribuição do bolo”, como questão não apenas ética, de direitos humanos e de justiça social, mas também como condição para o crescimento econômico, ou seja, para a recuperação de taxas de crescimento econômico elevadas e sustentáveis.

E para que isso ocorresse, duas estratégias foram centrais: o fortalecimento do Estado como promotor de uma deliberada política redistributiva e o fortalecimento do mercado interno, a criação de um vasto mercado consumidor de massas, incorporando milhões de brasileiros e brasileiras que dele estavam excluídos.

Já é possível afirmar (muitas análises realizadas no país têm trazido evidências nesse sentido) que foi a opção por uma política de caráter redistri-

3 Com efeito, a redução das desigualdades sociais, associada ao crescimento do produto e do emprego, é o primeiro megaobjetivo do Plano Plurianual de Governo (PPA 2004-2007), elaborado durante o primeiro ano da gestão de Luiz Inácio Lula da Silva. Por sua vez, a redução das desigualdades de gênero e raça é parte integrante do objetivo de redução das desigualdades sociais.

butivo a principal responsável pelos notáveis efeitos positivos em termos de redução da pobreza e da desigualdade, da geração de empregos, principalmente formais, da inclusão social, e dos avanços registrados no cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio ocorridos no período recente.

Outro aspecto a ser assinalado diz respeito a um tema que também foi ressaltado por vários palestrantes deste seminário: um dos grandes desafios das políticas e programas de combate à pobreza, à exclusão e à desigualdade continua sendo a necessidade de avançar na sua integração e superar a fragmentação ou o setorialismo que muitas vezes os caracterizam. Nesse sentido, gostaria de destacar aqui outra das características da experiência brasileira recente, qual seja, a capacidade de combinar políticas econômicas, sociais e de mercado de trabalho. O pacote que explica o êxito brasileiro recente é composto por uma combinação de políticas nessas áreas, o que também ajudou a avançar na superação de algumas dicotomias.

Nessa breve reflexão, vou destacar alguns aspectos das políticas sociais e de mercado de trabalho que marcam a experiência brasileira recente. Foi assinalada, por exemplo, em forma reiterada durante este seminário, a importância do Programa Bolsa Família em relação à redução da pobreza e também da desigualdade social. Sabemos que esses dois resultados nem sempre andam juntos. Há vários exemplos de situações em que os países conseguem reduzir a pobreza, mas não a desigualdade. O Brasil se caracterizou, historicamente, por contar com níveis muito elevados de pobreza e extrema pobreza. Esses níveis de desigualdade social, extremamente elevados e perversamente estáveis, atravessaram, sem alterações significativas, períodos de crescimento e estagnação, de democracia e autoritarismo. Apenas nos anos mais recentes esses níveis têm diminuído.

O efeito redutor da desigualdade social, em especial da concentração de renda, do Programa Bolsa Família (PBF) está relacionado, em primeiro lugar, às suas dimensões, expressas na sua cobertura. São inúmeras as avaliações do programa que concluem por sua grande capacidade de focalização na população meta, ou seja, nos mais pobres. Porém, ao abarcar mais de 11 milhões de famílias, que correspondem a aproximadamente 23% da população brasileira, o seu impacto sobre a base da pirâmide de renda do país é muito significativo, e incide, em forma muito mais clara que em outros programas de transferência condicionada de renda existentes em outros países do mundo, não apenas sobre os níveis de pobreza, mas também sobre os de desigualdade social.

Além disso, o Programa Bolsa Família pode ser considerado, como também foi assinalado por vários participantes deste seminário, muito mais que um programa de assistência social. Ele faz parte de uma rede de proteção social que tem contribuído para recuperar o conceito de proteção social como um direito (um dos critérios apontados por Guy Standing para analisar as políticas sociais). De fato, vale lembrar que o Bolsa Família promove, inclusive via cumprimento de condicionalidades, o exercício de direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social. Ademais, busca a articulação com programas complementares direcionados para o desenvolvimento e integração socioeconômica das famílias, a exemplo de geração de trabalho e renda, alfabetização de adultos, acesso ao registro civil e a demais documentos, dentre outros⁴.

O PBF tem contribuído também para elevar a renda monetária, diretamente no caso das famílias beneficiárias e indiretamente no caso de uma multiplicidade de outras famílias e agentes econômicos (como as micro e pequenas empresas), ao movimentar as economias locais; ou seja, a renda diretamente recebida pelos beneficiários se transforma em consumo e, portanto, em demanda agregada, elevando grande parte da população excluída à categoria de consumidores e revitalizando a economia de áreas deprimidas. Tem contribuído também, ao assegurar uma renda estável (ainda que reduzida) para 11 milhões de famílias, em outros aspectos que são fundamentais para o combate à pobreza e a inclusão social, para extensão da cidadania e promoção do trabalho decente, como são a prevenção e a erradicação do trabalho infantil e do trabalho escravo ou degradante, assim como a igualdade de gênero, por meio do empoderamento e autonomia das mulheres⁵.

Por outro lado, é necessário ressaltar o que foi dito pelo presidente Lula na abertura deste seminário, ao afirmar que não é apenas o Programa Bolsa Família que vai conseguir erradicar a pobreza no país e que este, assim como os demais programas implementados pelo MDS, fazem parte de um conjunto maior de políticas sociais, formulados e implementados por diversos outros ministérios (fazendo referência apenas ao que ocorre no âmbito federal).

4 Ver (GUIMARÃES, 2008).

5 Ver discussão a respeito em (ABRAMO, 2007).

Nesse sentido, gostaria de destacar os esforços que vem sendo feitos no país em termos da inclusão previdenciária, tendo como referência, entre outros marcos, a meta definida na Agenda Hemisférica de Trabalho Decente de aumentar em 20% a cobertura da proteção social até 2015⁶. Assim como a importância das políticas de cotas nas universidades brasileiras e do Prouni, que tem ajudado a mudar a cara e a cor da universidade brasileira.

Entre as políticas de inclusão previdenciária adotadas no período recente se destacam a Lei do Microempreendedor Individual (MEI) e as duas leis relativas ao trabalho doméstico: a primeira delas, de 1991, que reduziu a contribuição previdenciária dos empregadores domésticos de 20% (alíquota padrão para os empregadores no Brasil) e a Lei nº 11.342/2006 que possibilita ao empregador doméstico descontar do seu pagamento do Imposto de Renda a contribuição como empregador à Previdência Social.

A instituição do MEI, por meio da Lei Complementar nº 128/2008, com vigência a partir de 1º/07/2009 tem como objetivo criar um mecanismo de inclusão previdenciária dos pequenos empreendedores, tais como: doceiros, borracheiros, camelôs, manicures, cabeleireiros, eletricitas, costureiras, artesão, pipoqueiros etc. Trata-se de um grande número de trabalhadores que atualmente não são segurados da Previdência Social e que poderão, por meio do MEI, terem, no futuro, acesso aos benefícios previdenciários. Além do processo simplificado de inscrição, a lei prevê redução na carga tributária dos atuais 20% para 11%. Com isso, o empreendedor terá cobertura da Previdência Social e poderá ter acesso a juros diferenciados na rede bancária, participar de compras do governo e das políticas públicas do setor.

6 A Agenda Hemisférica do Trabalho Decente foi apresentada pelo Diretor-Geral da OIT, Juan Somavia, à XVI Reunião Regional Americana dessa Organização, realizada em maio de 2006, em Brasília, e que contou com a presença de delegações tripartites (representantes de governos, organizações de trabalhadores e empregadores) de 23 países do hemisfério americano. A Agenda faz um diagnóstico dos principais desafios existentes na região para gerar trabalho decente e propõe uma série de políticas, metas e objetivos para avançar nessa direção. Em 2008, o Ministério da Previdência Social e a OIT assinaram um Protocolo de Intenções para a cooperação técnica na produção de conhecimentos e troca de informações na área de previdência social, tendo como objetivo contribuir para o alcance dessa meta. SOMAVIA, J. *Trabalho decente nas Américas: uma agenda hemisférica, 2006-2015*. Brasília, DF: OIT, 2006. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/info/downloadfile.php?fileId=187>>. Acesso em: 10/03/2010.

No âmbito previdenciário a cobertura do empreendedor é ampla: tem direito a aposentadoria por idade (180 contribuições), aposentadoria por invalidez (12 contribuições) e auxílio-doença (12 contribuições). As trabalhadoras têm direito ao salário-maternidade (10 contribuições) e as famílias dos trabalhadores, no ato da inscrição, ficam protegidas com pensão por morte e auxílio-reclusão.

Segundo dados do Ministério da Previdência Social, até 1º de fevereiro de 2010, o Portal do Empreendedor registrou quase 138 mil formalizações e mais de 3 milhões de acessos do Brasil e outros 92 países. A meta é de 1 milhão de empreendedores formalizados até o fim de 2010, para um universo estimado em 11 milhões de informais.

Ainda que seja cedo para avaliar o impacto dessas medidas, é importante assinalar que, acompanhando o movimento de formalização do emprego, a proporção de trabalhadores de 16 anos ou mais que contribui à Previdência Social aumentou de 45,6% para 52,6% entre 1999 e 2007 (OIT, 2009a).

Ao analisar essas políticas, e a sua evolução recente, a existência de programas sociais envolve um gasto social equivalente a alguns pontos percentuais do PIB, mas não obstaculiza as perspectivas de crescimento e desenvolvimento econômico. Pelo contrário, eles são parte integrante e essencial de uma estratégia de desenvolvimento inclusivo e funcionam como instrumento de distribuição de renda e manutenção da estabilidade social. Sua existência teve um papel relevante, na crise econômica recente, ao estabilizar a demanda e manter o dinamismo econômico do país, ao proteger os mais vulneráveis dos efeitos da crise e manter um patamar básico de consumo por parte das famílias.

Entre as políticas de mercado de trabalho que têm o efeito não apenas de reduzir a pobreza e a desigualdade renda, mas também de reestruturar o mercado de trabalho que havia sido profundamente desestruturado ao longo das décadas de 1980 e 1990, queria destacar a política de valorização do salário-mínimo. Esse processo de valorização se inicia em 1995 e se consolida por meio da negociação realizada entre o governo e as centrais sindicais em 2006. Em fevereiro de 2009, o salário-mínimo, em termos reais, era quase o dobro do registrado em fevereiro de 2000. Nesse mesmo período, se registra também um importante aumento da ocupação e da formalização do emprego. Esse aumento real do salário-mínimo teve um importante

impacto redistributivo em termos gerais, assim como para a redução das desigualdades de gênero e raça⁷.

Além da importância de cada uma dessas políticas, o que deve ser destacado é o fato delas terem sido implementadas simultaneamente. Não se fez, por exemplo, uma “escolha” entre o Bolsa Família e a política de valorização do salário-mínimo, e o acerto dessa decisão se evidenciou no momento da crise. Com efeito, não apenas a manutenção do investimento social nos programas de transferência de renda, salário-mínimo e seguro desemprego, como o seu fortalecimento e ampliação, como parte integrante das políticas anticíclicas, foi uma das recomendações centrais da OIT para enfrentar a crise econômica internacional⁸. No Brasil, essas políticas e programas existiam anteriormente à crise, eram parte integrante da política social e redistributiva implementada pelo Governo Federal, e foram fortalecidas a partir da eclosão da crise.

Afinal, o que chamo aqui de efeito estruturante sobre o mercado de trabalho? Não me refiro apenas a aspectos centrais relativos à sua capacidade de geração de empregos, à qualidade desses empregos e aos níveis de rendimentos dos trabalhadores e trabalhadoras. Refiro-me também a outros aspectos, tão bem apontados por Guy Standing durante o seminário, que são a capacidade de promover a autonomia das pessoas e reduzir a insegurança e precariedade, por meio da ampliação das oportunidades de trabalho decente, ou seja, aquele associado aos direitos, à proteção social, à voz e à representação.

Essa capacidade está relacionada não apenas às taxas de crescimento econômico experimentadas e à natureza desse crescimento, por exemplo, no que se refere à elasticidade produto-emprego, que são sem dúvida condições essenciais, mas também às instituições que o conformam. Os resultados positivos em termos de geração de emprego e renda e da possibilidade que o mercado de trabalho seja efetivamente um mecanismo de inclusão social

7 Sabóia (2007) avalia que, entre 1995 e 2005, o aumento do salário-mínimo foi responsável por 73% da melhoria na distribuição de renda ocorrida entre 1995 e 2005. Por sua vez, ao elevar os rendimentos da base da pirâmide salarial, onde há uma grande concentração de mulheres e negros, o aumento real do salário-mínimo contribuiu para a redução das desigualdades de gênero e raça. Como expressão desse movimento, podemos assinalar que a proporção dos rendimentos das mulheres em relação aos homens aumentou de 62% a 71% entre 1995 e 2007 e a dos negros em relação aos brancos aumentou de 49% a 56% no mesmo período (BERG, 2009).

8 Ver OIT; 2008a, 2009b.

e de distribuição mais equitativa dos frutos do crescimento econômico e não o seu contrário (ou seja, um reprodutor e perpetuador da desigualdade social) está muito fortemente relacionado à existência de instituições e atores que sejam capazes de promover essa dinâmica.

Com efeito, um estudo da OIT sobre a questão salarial no mundo, publicado em setembro de 2008 (OIT, 2008b), constata o aumento da desigualdade de renda na grande maioria dos países analisados no período de crescimento econômico pré-crise internacional (1995-2007). Constata também que, entre os fatores que explicam um menor aumento, ou a redução da desigualdade, nos países em que ela ocorreu, estão duas importantes instituições do mercado de trabalho: as políticas de salário-mínimo e os sistemas de negociação coletiva.

No caso do Brasil, registram-se avanços significativos em diversas áreas da agenda do trabalho decente entre 1992 e 2007. Foi mantida a trajetória de crescimento da participação das mulheres no mercado de trabalho, que evoluiu de 56,7% para 64,0%, correspondente a uma expansão de sete pontos percentuais em 15 anos. O nível de ocupação voltou a crescer durante a década de 2000 (de 66,3% para 68,6%, entre 2003 e 2007), após o declínio experimentado durante os anos 90. A retomada de um ritmo mais elevado e consistente de crescimento econômico, aliada a uma maior elasticidade produto-emprego, após 2003, repercutiu direta e positivamente no mercado de trabalho e a taxa de desemprego declinou sistematicamente, passando de 9,9%, em 2003, para 8,3%, em 2007. Acelerou-se o ritmo de expansão do emprego formal e, por conseguinte, a informalidade diminuiu. A taxa de formalidade aumentou de 43,9% para 49,5% entre 1999 e 2007. Impulsionados pelo controle da inflação (a partir de 1994, com a implantação do Plano Real) e pelo aumento real do salário-mínimo, sobretudo a partir de 2003, os níveis de rendimentos dos trabalhadores expandiram-se e contribuíram para a redução da pobreza e da desigualdade e melhoria geral das condições de vida da população. Entre 2003 e 2007, o rendimento médio mensal real do trabalho principal registrou uma expansão de 15% (OIT, 2009a).

O trabalho infantil experimentou um significativo declínio. O número de crianças e adolescentes ocupados, entre 5 e 17 anos de idade, reduziu-se de 8,42 milhões (19,6% do total) para 4,85 milhões (10,8%) entre 1992 e 2007, significando uma diminuição de cerca de 3,57 milhões em números absolutos – o correspondente ao conjunto de toda a população do Uruguai.

Ainda no âmbito do trabalho a ser abolido, cresceu exponencialmente o número de trabalhadores libertados de situações de trabalho forçado e/ou em condições análogas à escravidão. Entre 1995 e 2008, cerca de 33 mil pessoas foram libertadas de situações de trabalho forçado. O aumento da formalidade fez crescer a proporção de pessoas ocupadas que contribuem para a previdência social – de 46,7% a 52,6% entre 1992 e 2007. Ampliou-se também a proporção de idosos (com 65 anos ou mais de idade) que fazem jus a uma aposentadoria ou pensão (de 80,7% para 85,4% entre 1992 e 2007). Entre 1992 e 2007, reduziu-se o percentual de trabalhadores (de 25,7% para 20,3%) com jornada de trabalho superior a 48 horas semanais. As taxas de sindicalização voltaram a crescer a partir de 2004, (depois do declínio experimentado nos anos 90) e fortaleceu-se a negociação coletiva, ampliando-se significativamente a porcentagem de acordos e convenções coletivas de trabalho que foram capazes de repor as perdas ou obter aumentos reais de salário (OIT, 2009a).

Mesmo diante da redução, ainda perduram expressivas desigualdades de gênero e raça, que contribuem decisivamente para a persistência de significativos déficits de trabalho decente entre mulheres e negros. O desemprego juvenil se elevou de 11,9% para 17,0% entre 1992 e 2007, após ter alcançado um pico de 19,4%, em 2005 (OIT, 2009a). E, em setembro de 2008, enquanto a taxa de desemprego dos homens brancos era de 4,5%, a dos homens negros era de 5,7%, a das mulheres brancas 8,3% e a das mulheres negras 10,8% (PNAD 2008).

A análise desses indicadores nos permite chamar a atenção para outro tema de muita relevância nessa discussão: se postulamos que o desenvolvimento significa a redução da pobreza e da desigualdade, temos que pensar que as desigualdades de gênero, ao lado das desigualdades de raça e etnia são eixos estruturantes dos padrões de desigualdade social, tanto no Brasil como no conjunto da América Latina. E, se isso é verdade, o combate a essas desigualdades tem que fazer parte também do eixo estruturante das políticas de combate à pobreza e à exclusão social. Essa é outra tarefa que deve ser assumida pelo Estado.

2 ESTADOS DE BEM-ESTAR SOCIAL NOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

Se a crise econômica e financeira internacional inaugurada em 2008 é também uma oportunidade, e a evidência da falência de muitos mitos

e verdades que se pretenderam absolutas durante mais de duas décadas, por que não recuperar também a ideia da possibilidade de construção de novos estados de bem-estar social, ou de novos regimes de bem-estar social, como sugeriu Joan Subirats neste seminário? As propostas e experiências de construção de redes de proteção social como um direito da cidadania não poderiam ser pensadas como avanços nesse sentido? Esse é um tema que sugiro para discussão.

No meu entender, um dos pressupostos desse estado de bem-estar social é que, quando pensamos no papel do Estado e das políticas sociais para a promoção de um desenvolvimento que seja incluyente, que avance no sentido da erradicação efetiva da pobreza e da diminuição expressiva da desigualdade social, nunca é demais afirmar que estamos falando, evidentemente, de um estado democrático e de direito.

Sabemos o valor disso em um continente que não apenas se caracteriza por ser o mais desigual do mundo, mas também por ter vivido longos, frequentes e bastante recentes períodos de autoritarismo. Sabemos que a democracia é condição para avanços substantivos e consistentes no sentido desses objetivos, mas sabemos também que responder a essas questões é uma condição-chave para a governabilidade democrática.

Por outro lado, se pensamos no que é possível e desejável nesse momento, nessa etapa em que se espraia a incerteza e a insegurança, mas em que também se abrem possibilidades, está a questão da igualdade de gênero, vinculada à transformação das famílias, das tendências demográficas e ao comportamento de atividade de homens e mulheres. Fernando Filgueiras afirmou neste seminário que os modelos de proteção social na América Latina não acompanharam a transformação das famílias e da situação da mulher, entre elas a sua entrada maciça no mercado de trabalho.

Portanto, se é possível e desejável (re)construir esses estados ou regimes de bem-estar social, há uma questão que não pode ser desconsiderada e postergada. Sabemos que eles foram basicamente construídos a partir de um modelo de família, de cidadania e de inserção no mercado de trabalho baseado na dicotomia entre o homem provedor e a mulher *cuidadora* ou, no máximo, como força de trabalho secundária. E que por esse motivo esses modelos, em maior ou menor medida, reproduziam a dependência e a subordinação das mulheres em relação aos homens e estabeleciam sérios limites às suas possibilidades de autonomia.

Se pensarmos em novos regimes ou estados de bem-estar social que tenham a capacidade de avançar de forma consistente na superação da pobreza e de um dos eixos estruturantes dos padrões de desigualdade e exclusão social, que é a desigualdade de gênero, seria necessário romper não apenas a dicotomia provedor x *cuidadora* como também a dicotomia provedor principal x provedora secundária – superando de uma vez por todas a noção da mulher como força de trabalho secundária – associando os direitos e benefícios previstos nesses regimes ou estados às mulheres como sujeitos próprios de direitos e não como filhas, esposas, mães⁹. É fundamental também abordar o trabalho reprodutivo e a esfera dos cuidados como um aspecto central da reprodução social e uma responsabilidade não apenas de mulheres, e não apenas um aspecto da vida privada, mas sim uma responsabilidade de mulheres e homens, e também do Estado e do mercado. Políticas públicas, programas e ações baseadas na noção de corresponsabilidade social pelo trabalho reprodutivo são essenciais.

Superar essa condição é uma questão central – e não acessória. Sabemos que no Brasil e na América Latina aproximadamente 30% das famílias são chefiadas por mulheres, e que a contribuição dos seus rendimentos ao orçamento familiar tem sido fundamental para reduzir a pobreza. Sabemos também que, em aproximadamente 90% das famílias chefiadas por mulheres não existe um cônjuge (nas famílias chefiadas por homens essa proporção é inversa – em 90% delas existe um cônjuge). Isso significa que, nesses casos, as mulheres são, muito provavelmente, as provedoras principais ou exclusivas dessas famílias. E que, além disso, principalmente nas famílias pobres, elas têm que arcar também diretamente com as funções e tarefas de cuidado, com o trabalho não remunerado de reprodução, ou então, delegar esse trabalho às outras mulheres da família – mães, avós, tias, filhas.

Não é por acaso, portanto, que 70% dos 22 milhões de jovens de 15 a 24 anos que não estudam e nem trabalham na América Latina são do sexo feminino. Isso não é diferente entre os 6,5 milhões de jovens nessas condições no Brasil (OIT; CONSTANZI, 2009).

Outro dado evidencia essa relação: enquanto a média de jovens que não estudam e nem trabalham no Brasil é de 18,8%, essa proporção, no caso dos jovens do sexo masculino é de 11,7% e se eleva a 22,4% no caso das jovens mulheres brancas, e a 29,7%, no caso das jovens mulheres negras,

9 Ver discussão a respeito em (ABRAMO, 2007).

ou seja, uma de cada três (CONSTANZI, 2009). O afastamento das jovens da escola e do mercado de trabalho, num percentual bastante superior ao dos homens, é fortemente condicionado pela magnitude da dedicação delas aos afazeres domésticos e às responsabilidades relacionadas à maternidade, sobretudo, quando a gestação ocorre durante a adolescência.

Essa dupla “inatividade” está fortemente relacionada à necessidade que têm essas meninas, adolescentes, jovens, de assumirem o trabalho doméstico não remunerado, ou seja, a reprodução cotidiana no universo doméstico, cuidarem dos seus próprios filhos, ou dos seus irmãos menores, ou dos idosos e doentes da família para permitir que suas mães possam sair busca de um trabalho remunerado. Com efeito, cerca de dois terços das mulheres de 15 a 29 anos de idade que não estudavam e nem estavam trabalhando já tinham tido filhos em 2007. Tal proporção alcançava 81,7% entre as jovens de 25 a 29 anos.

Portanto, se falamos de integração de políticas sociais para a superação da pobreza e da desigualdade – nelas incluídas também as desigualdades de gênero e raça –, é fundamental articular as políticas de proteção social, saúde, educação e emprego também com as políticas de saúde sexual e reprodutiva e de conciliação ou equilíbrio entre a escola, a família e o trabalho¹⁰.

3 UM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, COM EMPREGOS VERDES E TRABALHO DECENTE

Por último, ao pensar o desenvolvimento é necessário integrar a dimensão econômica e social com a dimensão ambiental. Atualmente, não há como fazer isso sem levar em conta a ameaça que as mudanças globais no clima representam, sobretudo, para a parcela mais pobre da população. Os fenômenos climáticos extremos, como as secas prolongadas e as chuvas torrenciais, tendem a ser tornar cada vez mais frequentes em todo o planeta, segundo as previsões do IPCC (Painel Intergovernamental sobre Mudança Climáticas). Nos últimos meses, tivemos uma pequena amostra do seu poder destrutivo em algumas regiões do país, com as inundações e os desmoronamentos de encostas que atingiram, sobretudo, as periferias de várias cidades brasileiras.

10 Ver discussão a respeito em OIT, 2009c.

Embora não possamos mais impedir de imediato a sua ocorrência, já que são consequência de vários séculos de agressões antrópicas ao meio ambiente, tampouco podemos continuar tratando-os como se fossem fenômenos puramente naturais, frente aos quais não há nada a se fazer. Qualquer projeto de desenvolvimento econômico e social para o país terá que incorporar obrigatoriamente um conjunto de medidas destinadas a promover tanto a adaptação, como a mitigação das mudanças do clima. Para tanto, não será necessário estancar o nosso crescimento econômico, como ainda supõem alguns. Trata-se, isto sim, de mudar a maneira de promover esse crescimento, respeitando os limites que o meio ambiente nos impõe.

Vários estudos já demonstraram que a transição para uma economia de baixas emissões de carbono tende a gerar mais empregos do modelo de desenvolvimento existente na maior parte do mundo e supõe uma mudança profunda nos padrões de produção e consumo vigentes que, por sua vez, terá importantes repercussões sobre o mercado de trabalho. Cabe aos gestores públicos se anteciparem a essas mudanças, evitando que elas venham a provocar desequilíbrios econômicos e sociais, ainda que localizados. A melhor maneira de fazer isso é estimular a geração do maior número possível de empregos verdes que, segundo a definição da OIT, são postos de trabalho decente que contribuem para a redução de gases de efeito estufa ou para a preservação/melhoria da qualidade ambiental (OIT; MUÇOUÇA, 2009).

Ao associar os conceitos de trabalho decente e empregos verdes, a OIT reitera o seu compromisso com a promoção de um desenvolvimento que seja efetivamente sustentável, tanto do ponto de vista econômico, como também em suas dimensões social e ambiental. E reafirma mais uma vez o papel do trabalho enquanto o principal instrumento para alcançá-lo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, L. *A inserção da mulher no mercado de trabalho: uma força de trabalho secundária?* 2007. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de São Paulo. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-23102007-141151/>>. Acesso em: 2 mar. 2010.

BERG . J. *Brasil: el salario mínimo como respuesta a la crisis.* [Santiago de Chile]: OIT , 2009. (OIT notas sobre la crisis). Disponível em: < <http://www.oit.org.pe/2/wp-content/uploads/2009/10/12-Brasil.pdf>>. Acesso em: 2 mar. 2010.

CONSTANZI, R. N. *Trabalho decente e juventude: Brasil*. Brasília, DF: OIT, 2009. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/info/downloadfile.php?fileId=402>>. Acesso em: 2 mar. 2010.

EMPLEOS verdes: hacia el trabajo decente en un mundo sostenible y con bajas emisiones de carbono: mensajes normativos y principales conclusiones para los responsables de la toma de decisiones. Nairobi: PNUMA, OIT, OIE, CSI, 2008. Disponível em: <http://www.unep.org/labour_environment/PDFs/Greenjobs/UNEP-Green-Jobs-Summary-esp.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2010.

EMPREGO, desenvolvimento humano e trabalho decente: a experiência brasileira recente. Brasília, DF: CEPAL; PNUD; OIT, 2008. Disponível em: <<http://www.cepal.org/brasil/noticias/noticias/3/34013/EmpregoDesenvHumanoTrabDecente.pdf>>. Acesso em: 2 mar. 2010.

GUIMARÃES, J. R. S. Importância socioeconômica do Bolsa Família na Bahia. *Conjuntura & Planejamento*. Salvador, SEI, n.160, p. 84-87, 2008.

KOWARICK, L. (coord.). *São Paulo, crescimento e pobreza*. São Paulo: Loyola, 1976.

MUÇOUÇAH, P. S. *Empregos verdes no Brasil: quantos são, onde estão e como evoluirão nos próximos anos*. Brasília: OIT, 2009.

OIT. Conselho de Administração. *303ª Reunião*. Genebra: OIT, nov. 2008a.

_____. *Global employment trends, January 2010*. Geneva: ILO, 2010. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_elm/---trends/documents/publication/wcms_120471.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2010.

_____. *Global wage report 2008/09: minimum wages and collective bargaining, towards policy coherence*. Geneva: ILO, 2008b. Disponível em: <[http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09258/09258\(2008-09\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09258/09258(2008-09).pdf)>. Acesso em: 9 mar. 2010.

_____. *Para superar a crise: um pacto mundial para o emprego*. Lima: OIT, 2009b.

_____. *Perfil do trabalho decente no Brasil*. Genebra: OIT, 2009a. Disponível em: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@integration/documents/publication/wcm_041773.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2010.

_____. *Programa Empregos Verdes: OIT*. Brasília, DF: OIT, 2009d. Disponível em: <http://www.oit.org.br/topic/green_job/doc/cartilha_empregos_verdes_15.pdf>. Acesso em: 9 mar. 2010.

_____. *Trabajo decente y juventud: América Latina*. Lima: OIT, 2007. 124 p. Disponível em: <http://white.oit.org.pe/tdj/informes/pdfs/tdj_informe_reg.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2010.

_____. *Trabalho e família: rumo a novas formas de conciliação com co-responsabilidade social*. Brasília: OIT, 2009c. Disponível em: <<http://www.oit.org.br/info/downloadfile.php?fileId=381>>. Acesso em: 2 mar. 2010.

SABÓIA, J. Salário-mínimo e distribuição de renda no Brasil no período 1995-2005: fatos e simulações. In: SEMINÁRIO DE ANÁLISE DOS RESULTADOS DAS PESQUISAS NACIONAIS POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS (PNAD), 2. Brasília, mar. 2007. *Anais...* Brasília: CGEE/Ipea/ MEC/ MTE, 2007.

SOBRE OS AUTORES

SOBRE OS AUTORES

ARLETE SAMPAIO é baiana, de Itagibá, e reside em Brasília desde 1971. Formou-se em medicina pela Universidade de Brasília e possui especialização em saúde pública. Foi dirigente do Sindicato dos Médicos do DF por três gestões, fundadora do Partido dos Trabalhadores do Distrito Federal e da CUT-DF, e presidente do PT Regional em três mandatos. Exerceu em Ceilândia o cargo de chefe dos Centros de Saúde nº 2 e nº 8, da Fundação Hospitalar do DF. Foi vice-governadora do DF, no governo de Cristovam Buarque (1995-1998). Nessa função, coordenou o Orçamento Participativo. Exerceu o mandato de deputada distrital (2003-2007), tendo sido a deputada mais votada, com 35.466 votos. Como distrital, ocupou, em 2003, o cargo de presidente da Comissão de Educação e Saúde na Câmara Legislativa; em 2004, de Líder da Bancada do Partido dos Trabalhadores; em 2005 e 2006, foi reconduzida à presidência da Comissão de Educação e Saúde; e em 2005, foi relatora da CPI da Saúde, que investigou irregularidades nos pagamentos de internação em UTI feitos pela Secretaria. No início de 2007, assumiu o cargo de Secretária Adjunta do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e em janeiro de 2008 foi nomeada Secretária-Executiva. Desligou-se do MDS em março de 2010, para concorrer novamente a uma vaga na Assembleia Legislativa do Distrito Federal, para a qual foi eleita.

ARMANDO BARRIENTOS é PhD em Economia Política, pela Political Economy, University of Kent, Inglaterra e Diretor de Pesquisa na Brooks World Poverty Institute, da Universidade de Manchester, no Reino Unido.

Também é Pesquisador Sênior do Centro de Investigação da Pobreza Crônica, onde conduz pesquisa sobre Insegurança, Risco e Vulnerabilidade. Seus interesses de pesquisa centram-se nos vínculos existentes entre a proteção social e os mercados de trabalho nos países em desenvolvimento, e nas políticas de combate à pobreza, à vulnerabilidade e de envelhecimento da população. Seus trabalhos têm sido amplamente publicados, incluindo artigos na *World Development*, *Applied Economics*, *The Manchester School* e *Geneva Papers on Risk and Insurance*. As publicações mais recentes que abordam a América Latina incluem: *New forms of social assistance and the evolution of social protection in Latin America* (2009, *Journal of Latin American Studies*, com C. Santibañez); *New developments in Latin America's social policy* (2008, *Development and Change*, com J. Gideon e M. Molyneux); e *Labour markets and the (hyphenated) welfare regime in Latin America* (2009, *Economy and Society*). Seu livro mais recente é *Social Protection for the Poor and Poorest, Concepts Policies and Politics* (Palgrave, 2008, editado com David Hulme).

FRANCISCO MENEZES é economista, com mestrado em Desenvolvimento Agrícola, no Centro de Pós-Graduação em Desenvolvimento Agrícola e Sociedade (CPDA), da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Diretor do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) e integrante do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea). Presidiu o Consea entre maio de 2004 e outubro de 2007. Coordena no Ibase a Linha Programática Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. É membro da coordenação do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional. Coordenou a pesquisa *Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança alimentar e nutricional*, realizada por REDES/Ibase, de 2006 a 2008. É autor dos seguintes artigos: MENEZES, F. *Food Sovereignty: a vital requirement for food security in the context of globalization*. New York, Development, 2001; BURLANDY, L; MALUF, F. e MENEZES, F. *Princípios e diretrizes de uma política de segurança alimentar e nutricional*, documento base para a IIa. Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Brasília, Consea, 2004; MENEZES, F. *Temos uma política de segurança alimentar?* In: *Segurança Alimentar: um desafio para acabar com a fome no Brasil*, São Paulo, Ed. Perseu Abramo, 2004.

GUY STANDING é doutor em Economia pela Universidade de Cambridge, professor de economia da Universidade de Bath, Reino Unido, e Diretor Associado do Centro de Pesquisa dos Direitos do Trabalho e Emprego, da Universidade Monash, em Melbourne, Austrália. Foi Diretor de Segurança Socioeconômica na Organização Internacional do Trabalho e atuou como Diretor do Escritório da OIT para Políticas de Mercado de Trabalho. É co-presidente da Basic Income Earth Network (BIEN), uma rede de economistas, filósofos e outros cientistas sociais de mais de 40 países. É membro da British Social Policy Association e Acadêmico pela Academia de Ciências Sociais do Reino Unido. É membro de conselhos editoriais de várias revistas acadêmicas. Em 2004, foi membro do Comitê Internacional sobre Direitos Humanos Emergentes, que produziu a Carta dos Direitos Humanos Emergentes. Foi diretor de pesquisas da Comissão de Mercado de Trabalho do presidente Mandela. Trabalha com a SEWA (Associação de Trabalhadoras Autônomas) da Índia em questões relacionadas à insegurança econômica das trabalhadoras em domicílio. Suas obras mais recentes são: *Beyond the New Paternalism: Basic Security as Equality* (London, Verso, 2002); *Global Labour Flexibility* (Basingstoke, Macmillan, 1999); *Work after Globalisation: Building Occupational Citizenship* (Cheltenham, Elgar, 2009).

HARJIT SINGH ANAND é cientista político e PhD em Administração Pública pela Universidade de Nova Delhi. É co-presidente do Centro Euro-Índia, situado em La Rochelle, França; presidente do Grupo de Trabalho Fome & Sociedade e Professor do Centro para Estudos da Administração do Auxílio Humanitário (CSAR). Foi Vice-Ministro do Ministério de Habitação e Combate à Pobreza Urbana. Trabalhou no Escritório da Organização Internacional do Trabalho na Índia como Chefe da Missão para o setor informal. Liderou o Conselho de Planejamento da Região da Capital Nacional da Índia na implementação de uma política ambientalmente progressista e no financiamento de projetos de desenvolvimento urbano inovadores, com uma abordagem de Planejamento Regional. Participou da elaboração da Política Nacional para Vendedores de Rua, melhorando os programas de emprego voltados para os pobres urbanos na Índia e implementando a Missão Nacional de Renovação Urbana Jawaharlal Nehru. Atualmente é presidente da Global Knowledge Initiative e co-presidente do Centro EuroIndia sediado em La Rochelle, na França. Entre suas publi-

cações destacam-se: capítulo sobre Strengthening Urban Low Income and Slum Families to respond to child needs. In: Urban Child – Issues and Strategies publicado pelo N.I.U.A., Comissão de Planejamento, MoUD & UNICEF, Delhi (1993); capítulo sobre Socio-Cultural Perspective on Development. In: Culture and Development – the Indian Situation, publicado pelo Centre for Cultural Resources and Training, Delhi (1995); capítulo sobre Integrated Provision of Basic Services in Urban India. In: Integrated Urban Infrastructure Development in Asia, editado por Kulwant Singh, Florian Steinberg, Nathaneil von Einsiedel e publicado pela Oxford & IBH Publishing Co. Pvt. Ltd., New Delhi (1996); capítulo sobre Linkages between Informal & Formal Sectors – Some Findings from Micro-level Studies. In: Informal Sector in India – Perspective & Policies, editado por A. Sharma & A. Kundu e publicado pela IHD & IAMR, Delhi (2001); capítulo sobre Labour Policy and Employment in the Informal Economy no livro India: Labour and Employment Scenario in the 21st Century, editado por V.S.Jafa, publicado pela New Century Publications, Delhi (2001).

JOAN SUBIRATS é doutor em Ciências Econômicas, catedrático de Ciência Política da Universidade Autônoma de Barcelona (UAB) e diretor do Instituto de Governo e Políticas Públicas. Atua nas áreas de inovação social e política, com foco nas políticas sociais e na participação política. É especialista em políticas públicas e em estudos sobre exclusão social e também gestão democrática e da inovação. Foi professor visitante em universidades de Roma-La Sapienza, Berkeley e Georgetown. Escreveu e editou vários livros, incluindo *Elementos de Nueva Política* (Elementos da Nova Política – CCCB, Barcelona 2003), *Análisis y Gestión de políticas públicas* (Análise e Gestão de Políticas Públicas – Ariel, 2008), *Del Xino al Raval* (De Red-Light Raval – Hacer, 2008) e *Participación y calidad democrática* (Participação Democrática e de Qualidade – Ariel, 2009).

LAÍS ABRAMO é socióloga e doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo. Foi professora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e da Escola de Sociologia e Política de São Paulo. Trabalhou como pesquisadora e membro do Conselho Consultivo do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec), em São Paulo; e como pesquisadora associada ao Programa Regional de Emprego para América Latina e Caribe (PREALC-OIT) e da Equipe Técnica Multidisciplinar da OIT, no Chile.

Coordenou a Comissão de Movimientos Laborales do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO). Foi funcionária internacional do Instituto Latinoamericano e do Caribe de Planificação Econômica e Social (ILPES) da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL), como especialista em emprego, políticas sociais e desenvolvimento econômico local, no Chile. Foi especialista principal da OIT para América Latina em temas de gênero e trabalho. Em 2005, foi nomeada Diretora do escritório da OIT no Brasil. Possui diversas publicações na área de mercado e relações de trabalho, emprego feminino e relações de gênero, entre as quais se destacam: Trabajo decente y equidad de género en América Latina (Editora), OIT, Lima, 2006; Negociación colectiva y equidad de género en América Latina (Editora), OIT, Lima, 2005; Questionando um mito: custos do trabalho de homens e mulheres (Editora), OIT, Brasília, 2005; Cuestionando un mito: costos laborales de hombres y mujeres en América Latina (Editora), OIT, Lima, 2002; O resgaste da dignidade: greve metalúrgica e subjetividade operária, EDUNICAMP- Imprensa Oficial do Estado de S.Paulo, Campinas, 1999; Gênero e trabalho na sociologia latino-americana (Editora), ALAST (Associação Latino-Americana de Sociologia do Trabalho)/Secretaria de Emprego e Relações do Trabalho do Estado de S.Paulo), 1998.

MARCELO CORTES NERI é Ph.D em Economia pela Universidade de Princeton, Mestre e Bacharel em Economia pela PUC-Rio. É professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e chefe do Centro de Políticas Sociais (CPS) vinculado ao IBRE/FGV. Atuou como pesquisador na Diretoria de Estudos Sociais do Ipea. Suas principais áreas de trabalho são políticas de bem-estar social, educação e avaliação de políticas públicas. Participou da criação do sistema de pisos salariais estaduais e do desenho de sistemas de metas sociais, aplicado em algumas unidades da Federação. Sua proposta de criação de mecanismo de crédito social vinculado às Metas de Desenvolvimento do Milênio foi premiada durante o congresso Global Network Meeting, realizado em Dakar, Senegal. É membro de diversos conselhos de instituições da sociedade civil, membro do comitê-gestor do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). Autor de vários livros, entre os mais recentes: Retratos da deficiência (2003) e Cobertura previdenciária: diagnósticos e propostas (2003).

MARCIO POCHMANN é economista formado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, com especialização em ciências políticas e em relações do trabalho. É doutor em economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). É presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). É professor livre docente da Unicamp, licenciado, e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e de Economia do Trabalho da Unicamp desde 1989. Também já foi consultor do Departamento Inter-sindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (Dieese), do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e de organismos multilaterais das Nações Unidas, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT). Foi ainda secretário municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade de São Paulo entre 2001 e 2004. Autor de vários livros, entre eles *A Década dos Mitos*, vencedor do Prêmio Jabuti na área de economia em 2002, e a série *Atlas da Exclusão no Brasil*.

PATRUS ANANIAS é mineiro, de Bocaiúva, advogado, graduado e mestre em Direito Processual pela Universidade Federal de Minas Gerais e doutorando em Filosofia, Tecnologia e Sociedade pela Universidade Complutense de Madrid. É professor licenciado da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, onde presidiu o Instituto Jacques Maritain. Membro da Academia Mineira de Letras, desde 1996, desenvolve intensa produção intelectual, sendo autor de capítulos de livros e trabalhos acadêmicos. Como advogado e militante, participou ativamente das lutas democráticas e sociais da década de 1970 que resultaram na construção do Partido dos Trabalhadores. Foi vereador e prefeito de Belo Horizonte onde promoveu uma agenda de desenvolvimento social, com a implantação do orçamento participativo e de políticas de combate à fome, à desnutrição e ao desemprego. Em 2009, sua gestão como prefeito foi premiada pelo World Future Council na Alemanha. Eleito deputado federal em 2002 com a maior votação da História de Minas Gerais. Em janeiro de 2004, aceitou o convite do presidente Lula para assumir o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, de onde saiu no final de março de 2010, para se candidatar ao governo de Minas.

PIERRE SALAMA é economista, docteur D'État, professor titular da Universidade de Paris XIII e membro do CNRS. É doutor *honoris causa* pela Universidade de Guadalajara (México) e pela Universidade Metropolitana

do México (México). Ele publicou 15 livros e aproximadamente 200 artigos, a maioria traduzida para o português e o espanhol. Os artigos e seu mais recente livro estão disponíveis em seu site <http://perso.wanadoo.fr/pierre.salama/> em várias línguas. Sua atividade científica está centrada em três temas: a pobreza em sua relação com a riqueza, os regimes de crescimento financeiro e a violência.

PUNGKY SUMADI é Diretor de Proteção e Bem-Estar Social da Agência Nacional de Planejamento do Desenvolvimento (BAPPENAS) da Indonésia. É PhD em Desenvolvimento Social pela Universidade de Illinois em Urbana-Champaign e mestre em Planejamento Urbano pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT). Ingressou na Agência Nacional de Planejamento do Desenvolvimento da Indonésia (BAPPENAS), em 1988, onde atualmente é Diretor de Proteção e Bem-Estar Social, tendo anteriormente ocupado o cargo de Diretor de Redução da Pobreza. Trabalhou na expansão do Projeto de Pobreza Urbana e do Programa de Desenvolvimento de Kecamatan, dando origem ao Programa Nacional de Empoderamento das Comunidades. Desenhou o Projeto de Planejamento e Orçamento em Favor dos Pobres, uma atividade que estimula os gestores públicos locais a se tornarem mais receptivos e capazes de formular planos de combate à pobreza. Criou currículos de disciplinas sobre o combate à pobreza em seis universidades na Indonésia. Também esteve envolvido no desenho dos programas de transferência de renda condicionada para famílias e comunidades na Indonésia.

REBECA GRYNSPAN é economista com mestrado pela Universidade de Sussex (Inglaterra). Foi Diretora da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe no México, além de ter ocupado diversos cargos no Poder Executivo da Costa Rica, como o de vice-presidente (1994-1998), Ministra Coordenadora do Setor Econômico e do Setor Social e Ministra da Habitação e Assentamentos Humanos. Já publicou mais de 50 trabalhos, entre eles *La desigualdad y el reto del desarrollo de largo plazo en América Latina* (2009) e *Informal Citizens. Poverty, Informality and Social Exclusion in Latin America* (2002). Desde março de 2006, é Diretora para a América Latina e Caribe do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

RICARDO PAES DE BARROS é Engenheiro Eletrônico pelo Instituto Tecnológico de Aeronáutica (1977), mestre em Matemática pela Associa-

ção Instituto Nacional de Matemática Pura e Aplicada (1982) e doutor em Economia pela University of Chicago (1987). Possui pós-doutorado pela University of Chicago (1988) e pós-doutorado pela Yale University (1989). Atualmente é Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - DF e Professor Assistente da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Tem experiência na área de Demografia, com ênfase em Fontes de Dados Demográficos. Atua principalmente nos seguintes temas: Econometria, Estimação Não Paramétrica, Seletividade. Autor de diversos livros, entre os quais Atlas do desenvolvimento humano no Brasil. Brasília, PNUD; Ipea; FJP; IDHS, 2003; Desenvolvimento humano e condições de vida: indicadores da região metropolitana de Belo Horizonte. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro/Ipea, 2002.

SANTOSH MEHROTRA é doutor em Economia pela Cambridge University (1985). Foi professor de Economia da Universidade Jawaharlal Nehru, Nova Deli (1988-1991). É Diretor do Institute of Applied Manpower Research, da Comissão de Planejamento, governo da Índia. De 2006 a 2009, foi Chefe da Divisão de Desenvolvimento Rural e em seguida Chefe da Divisão de Política de Desenvolvimento da Comissão de Planejamento. Foi um dos principais formuladores do 11º Plano Quinquenal (2007-2012) da Índia e organizador do Relatório de Desenvolvimento Humano da Índia. Foi Assessor Econômico Regional do Centro Regional para a Ásia, do PNUD, Bangkok (2005/2006). Atuou como economista-chefe do Relatório do Desenvolvimento Humano (2002-2005) global do PNUD. Liderou o programa de pesquisa do Unicef sobre os países em desenvolvimento, no Centro de Pesquisa Innocenti, Florença (1999-2002). Autor de diversos livros, entre os quais: *India and the Soviet Union: Trade and Technology Transfer* (Cambridge UP, 1990); *Development with a Human Face. Experiences in Social Achievement and Economic Growth* (Clarendon Press, 1997 e Oxford UP, 2000); *Universalizing Elementary Education in India. Uncaging the Tiger Economy* (OUP, 2005); *The Economics of Elementary Education in India* (Sage, 2006).