INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL
ALUNA: LARISSA BARROS
ORIENTADOR: PROFº DRº JORGE NATAL
TEMA: TRANSFERÊNCIA DE RENDA E POBREZA URBANA

INTRODUÇÃO

Este artigo faz parte do andamento da pesquisa coordenada pelo Profº Drº. Jorge Natal que trata sobre a presença da União no estado do Rio de Janeiro, onde comecei a estudar as relações entre as políticas sociais de transferência de renda e a demanda local sob o argumento, segundo Natal, de que o estado do Rio de Janeiro não tem recebido a atenção necessária por parte da União tanto em nível de alocação de recursos quanto de programas sociais.

Assim examinarei alguns conceitos de políticas sociais e programas de transferência de renda no território que visem a redução da pobreza urbana, tendo como recorte espacial o Rio de Janeiro e analiso a importância da incorporação de estratégias espaciais ao desenho e implementação de políticas sociais metropolitanas que devem levar em conta os territórios reais onde residem as populações às quais estas políticas se destinam.

Refletir a cidade segregada e articulada pelo interesses capitalistas nos remete a distribuição desigual sócio espacial com políticas públicas focalizadas. A ação do Estado é marcada pelo conflito de interesses dos diferentes membros da sociedade de classes dominante, como das alianças entre eles, assim a cidade expressa as contradições do sistema capitalista e as expressões da questão social.

A idéia central é que há um "distanciamento" da ação governamental, o que de certa forma impede a viabilização de políticas sociais que atendam às demandas locais, ao propiciarem ao cidadão uma cidadania invertida. Para Sonia Fleury, esta condição política de *cidadania invertida,* em que o indivíduo entra em relação com o Estado no momento em que se reconhece como um não—cidadão tem como atributos jurídicos e institucionais, respectivamente, a ausência de uma relação formalizada de direito ao benefício, o que se reflete na instabilidade das políticas assistenciais, além de uma base institucional que

U. F. R. J.
BIBLIOTECA
I P P U R

reproduz um modelo de voluntariado das organizações de caridade, mesmo quando exercidas em instituições estatais.

O debate da cidadania e sua relação com a Política Social é bastante polêmico, pois muitas vezes nos deparamos com análises reducionistas ou politicistas a respeito desta temática, na qual a Política Social e a Cidadania são vistas ora como panacéia, ora como conquista. Na primeira apreensão, vista como panacéia, a Política Social e a Cidadania são reiteradas apenas como requisitos do capitalismo, com vistas a ganhos econômicos e amortização das lutas dos trabalhadores. Por outro lado, apreendidas como conquistas, estas são consideradas como troféu dos trabalhadores.

Esta análise bipolar parece não dar conta da contradição e complexidade em que se encerram estas categorias, pois não apreende a Política Social e a Cidadania como síntese de múltiplas determinações da relação capital – trabalho expressa através da questão social, o que exige romper com as o argumento de existir apenas uma única causa, buscando compreender o processo histórico de forma abrangente.

Desta forma o presente artigo se estrutura da seguinte maneira, na primeira parte apresento, de forma sucinta, a estratégia de desenvolvimento social explicitada pelo discurso oficial e suas formas de intervenção. Para chegarmos às formas atuais de intervenção do poder publico nas políticas sociais, faz-se necessário num primeiro momento traçarmos de que forma isto tem ocorrido no decorrer da historia. Tais políticas, ao serem pensadas de forma descontextualizada, sem levar em consideração aspectos históricos e culturais do país ou região.

O sociólogo alemão Norbert Elias defende que os problemas contemporâneos de um grupo social são crucialmente influenciados por seus êxitos e fracassos anteriores. Para ele, é possível identificar um "habitus" nacional, capaz de "ajudar uma nação a conciliar-se com seu passado" [Elias 1997: 39]. No caso brasileiro, parece fundamental que assumamos e levamos em consideração nossos passados escravocratas, elitistas e racistas, peça importantíssima da nossa construção como nação e elemento fundamental para analisarmos as questões do presente.

Na segunda parte após fazer um apanhado histórico de como se deu a intervenção governamental via políticas sociais, será feita uma relação com os programas de transferência de renda, em especial o Bolsa-Familia, pobreza urbana e seus impactos no

território de modo que esteja de acordo com a demanda local, tendo como exemplo as condições de pobreza do Rio de Janeiro.

Neste sentido, o trabalho também se proponhe a problematizar essa complexa relação que se estabelece entre o neoliberalismo enquanto doutrina ideológica e política social, as políticas governamentais adotadas na sociedade brasileira nos anos 80 e 90 e a presença cada vez mais intensa da exclusão social e a segregação sócio espacial.

PARTE 1

1. GOVERNO E POLITICAS SOCIAIS

Para situarmos o discurso atual a sobre políticas sociais será feito um apanhado histórico de intervenção nesta questão.

Em geral, reconhece-se que a existência da Política Social é um fenômeno associado à constituição da sociedade burguesa, ou seja, do específico modo capitalista de produzir e reproduzir-se. Evidentemente, que não desde os seus primórdios, mas quando se tem um reconhecimento da "questão social" inerente às relações sociais nesse modo de produção, *vis a vis* ao momento em que os trabalhadores assumem um papel político e até revolucionário (PEREIRA, 1999, FALEIROS, 2000, BEHRING, 2000 e NETTO, 1996).

Será feito uma divisão histórica das intervenções estatais via políticas sociais ,a importância desta demarcação tem sua relevância, pois quando falamos em política social não estamos nos referindo a um único padrão. Cada modelo é concebido, levando em consideração fatores econômicos, políticos e culturais de cada país ou região.

Entre 1964/98, a intervenção estatal nas políticas sociais no Brasil comporta três momentos específicos. Entre 1964/85, temos a implementação de uma estratégia conservadora caracterizada pelos seguintes traços estruturais: retrocesso dos mecanismos de financiamento; centralização do processo decisório; privatização do espaço público; expansão da cobertura e reduzido caráter redistributivo.

Essas características estavam presentes, com especificidade, no conjunto dos setores que foram objeto da ação governamental nessa fase: educação, previdência, assistência, saúde, suplementação alimentar, habitação, saneamento e transporte público. Embora esses

traços tenham sido proeminentes em todo o período autoritário, a estratégia conservadora apresentou configurações particulares nos períodos 1964/67, 1968/73, 1974/80 e 1981/85, que correspondem, respectivamente, às suas fases de concepção, institucionalização, crise e esgotamento.

O segundo momento compreende a transição democrática (1985/90), conduzida de forma negociada por uma ampla e heterogênea coalizão de forças políticas. As divisões na composição dessa aliança política refletiram-se na natureza e nos rumos da política social.

São perceptíveis dois movimentos superpostos e em sentido contrário. De um lado, a formação e a tentativa de implementação de uma agenda de reformas impulsionada pela "ala progressista" e os movimentos sociais em especial para esse debate o Movimento Nacional pela Reforma Urbana. O ímpeto reformador concentrou-se no Executivo federal (1985/86) e na Assembléia Nacional Constituinte (1987/88). A tramitação dessa agenda culminou com a promulgação da Constituição de 1988, que representou etapa importante, mas inconclusa, da viabilização desse projeto. De outro lado houve, a tentativa de obstruir o processamento dessa agenda, impulsionada pelas forças conservadoras.

O terceiro momento compreende os anos 90, quando se abre uma nova fase de (contra) reformas liberais e conservadoras. Seu foco privilegiado é a desfiguração do referido projeto reformista, cujo esboço mais completo encontrava-se expresso na Constituição de 1988, "Constituição Cidadã", que incorporou parcela substancial de uma ampla agenda reformista progressista (econômica, política e social) construída a partir da luta contra o regime militar e pela restauração do Estado Democrático de Direito. Foi quando o Brasil teve a grande chance de constituir um sistema de proteção social universal e igualitário, semelhante ao Estado de Bem-Estar Social implementado por países europeus nos "30 Anos de Ouro" seguintes à 2ª Guerra, porém quando se propõe uma agenda desse tipo, mexe-se com privilégios que estão arraigados há muito tempo", que vai contar como os contra-reformistas derrubaram, desfiguraram alguns artigos que representavam importantes avanços na área social.

Essa versão, inacabada, representou avanços apenas formais, ao delimitar os marcos genéricos que deveriam orientar a etapa posterior relativa à tramitação da legislação constitucional complementar – esta sim, crucial para a consolidação efetiva do projeto.

O processamento dessa legislação concentrou-se, nos anos 90, num contexto político e econômico hostil ao projeto reformista marcado pela remontagem da tradicional coalizão que tem sustentado o poder conservador no Brasil, pelo esgotamento do nacional desenvolvimentismo (Fiori, 1995); e pelo alinhamento automático e passivo das elites políticas do país ao receituário de ajuste macroeconômico e de reforma do Estado defendido pelas potências hegemônicas e consubstanciado no que se convencionou chamar de "Consenso de Washington" (Fiori, 1997), no qual o desmonte do Estado do Bem Social é parte essencial.

> O referido Consenso caracteriza-se por um conjunto abrangente, de regras de condicionalidade aplicadas de forma cada vez mais padronizada aos diversos países e regiões do mundo, para obter o apoio político e econômico dos governos centrais e dos organismos internacionais. Trata-se também, de políticas macroeconômicas de estabilização acompanhadas de reformas *estruturais liberalizantes (TAVARES e FIORI, 1993, In SOARES, 2000, p. 16).*

Segundo Fiori, "com a falência de Bretton Woods encerrou-se a 'era de ouro' do desenvolvimento capitalista". Logo depois, a vitória neoclássica no campo econômico e dos neoconservadores no campo político consagrou a tese de que a crise mundial vivida a partir de 1973 foi obra das políticas keynesianas e dos compromissos fiscais assumidos pelo *welfare state.*

Desde então esta idéia transformou-se em senso comum e em ponto de convergência das políticas econômicas do mundo capitalista. Com a derrota comunista e o fim da Guerra Fria ela foi ainda *urbi et orbi* – uma verdadeira 'revanche do Capital contra a autonomia política do mundo do trabalho'. A partir daí as idéias de eficiência, competitividade e equilíbrio macroeconômicos substituíram o consenso keynesiano em torno do crescimento e do pleno emprego e passaram a ser os novos *totens* do pensamento político-econômico internacional.

E isso porque, com o desaparecimento do muro de contenção socialista, foram varridos os últimos temores e o "Neoconservadorismo se impôs como verdade incontestável, não sendo comum ouvir os próprios social-democratas repetirem que a solução da crise contemporânea passa pela desregulação do mercado de trabalho, pela

redução dos salários e dos direitos trabalhistas e pela desconstrução do estado de bem-estar social" (Fiori, 1997: 79).

O reformismo dos anos 90 compreende duas fases que vai de março de 1990 a outubro de 1992. Nessa etapa, a estratégia governamental para as políticas sociais é marcada pela formulação da nova agenda de reformas – visando à revisão constitucional, prevista para ocorrer em 1993 – e pela mobilização do Executivo federal no sentido de obstruir a consumação dos novos direitos constitucionais, sobretudo durante o processamento da legislação complementar, inclusive o descumprimento das regras estabelecidas pela Constituição; o veto integral a projetos de lei aprovados pelo Congresso; a desconsideração dos prazos constitucionais estabelecidos para o encaminhamento dos projetos de legislação complementar de responsabilidade do Executivo. No campo da Assistência Social podemos citar a os impedimentos para que fosse promulgada a Lei Orgânica da Assistência Social, que só pôde ocorrer em 1993.

Estudando as políticas governamentais, no que concerne ao desenvolvimento, adotadas e implementadas no Brasil, podemos verificar que o processo de desenvolvimento apresenta um grave paradoxo: por um lado, suscita crescimento econômico, industrialização, etc, por outro lado, vem gerando e intensificando a marginalização, a pobreza, o desemprego, o subemprego e a exclusão social no país, que se refletem no contexto.

Isto posto, atentando para a singularidade do processo histórico-social do país, defendemos, como uma das hipóteses do trabalho, que a exclusão social, configurando-se enquanto violência estrutural da sociedade brasileira vem sendo produzida e reproduzida em larga escala e atinge primordialmente as camadas populares urbanas. Queremos dizer com isso que a exclusão social é uma questão política no sentido de que as políticas de desenvolvimento erigidas no país ao longo das décadas de 80 e 90 vêm intensificando a produção de segmentos cada vez mais excluídos do processo produtivo. Portanto, a exclusão social não é algo natural, mas sim se inscreve na lógica das políticas governamentais implementadas no Brasil a partir dos anos 80.

Na gestão de Fernando Henrique Cardoso, temos a retomada do reformismo iniciado em 1990 e a idéia de que política social do governo estaria limitada ao Programa

Comunidade Solidária, compreendendo somente programas emergenciais focalizados nas áreas críticas de pobreza, Segundo o presidente Fernando Henrique Cardoso, o Comunidade Solidária "não é o conjunto dos programas do governo. Os programas do governo são muito amplos, mas no Programa da Comunidade Solidária nosso compromisso é de combater a fome e a pobreza (...). Além da área social, de incorporar medidas de caráter universal, não estava dissociada da política econômica, este argumento foi utilizado novamente quando ainda persistiam os impactos iniciais positivos do Plano Real no consumo das camadas pobres (alimentos de maior valor protéico, eletrodomésticos mais simples etc.): "Eu sei que uma parte do avanço vai ser dada indiretamente. Por quê? Por causa do Plano Real. Nunca houve uma distribuição de renda equivalente à que está sendo feita no Brasil, hoje. Não existe separação entre econômico por um lado e social por outro. Ou a gente coloca o social no (...) econômico ou vai ser sempre uma coisa, uma migalha. Nós não queremos um Brasil de migalhas.

Uma coisa são os problemas emergenciais, que são necessários, mas outra coisa é a concepção do desenvolvimento. (...) Então é preciso perder o preconceito e olhar os dados e ver o que está acontecendo: está havendo uma revolução branca, devido ao fato de que com a estabilização sem uma política de repressão e sem arrocho salarial, na verdade houve um aumento enorme de consumo popular. (...) Então uma parte do que vai acontecer não é pelo esforço direto nosso, do Comunidade Solidária e dos programas sociais. É indireto".(Cf. Discurso do presidente Fernando Henrique Cardoso, em Corumbá de Goiás, em 18 de abril de 1996. (O Estado de São Paulo, 19 abr. 1996).

Neste discurso o governo recusa o rótulo "neoliberal" ao explicitar que a política social proposta tem "inspiração nitidamente social-democrata" e objetiva "caminhar, tanto quanto possível, na direção dos ideais de uma sociedade de bem-estar" (Brasil, 1996: 19). Para isso seria necessário seguir quatro conjuntos de ações ou políticas, "todos eles indispensáveis para se alcançarem, no médio prazo, os objetivos desejados"

- O desenvolvimento de medidas que constituem "condições *necessárias embora não suficientes* para se promover a melhoria do padrão de vida dos brasileiros", sendo indispensável *assegurar as condições de estabilidade macroeconômica, realizar a reforma do Estado* (aí compreendidas as reformas administrativa, fiscal e tributária e outras

medidas exigidas para a implantação de um novo e sadio federalismo) e *retomar o crescimento econômico* (sob as novas condições de abertura da economia e elevada competição)";

- articular o conjunto da política do governo e desenvolver políticas específicas para *incentivar a geração de novos empregos, aumentar as oportunidades de trabalho e de geração de renda*"; e, de outro, promover a reestruturação dos serviços sociais básicos de "vocação universal" (educação, saúde, previdência social, habitação, trabalho e assistência social), que constituem o "núcleo de qualquer política social e compreendem mais de 90% do gasto público na área social e a reforma profunda" desses serviços visando a "*eliminar desperdícios e aumentar a eficiência desses setores, promover a descentralização, universalizar, sempre que necessário e legítimo, sua cobertura, melhorar a qualidade e, sobretudo, reestruturar benefícios e serviços para aumentar seu impacto redistributivo*".

- Para isso foram criadas ações e programas "considerados particularmente relevantes *para enfrentar pontos de estrangulamento mais dramáticos* (como a Reforma Agrária), *para acelerar o processo de reforma e reestruturação dos serviços sociais básicos* (como a melhoria do ensino fundamental) *e para proporcionar atenção a grupos sociais que requerem ação imediata e inadiável* (a redução da mortalidade na infância, a capacitação de jovens e a renda mínima para idosos e deficientes)";

- O desenvolvimento de novo mecanismo de coordenação de políticas focalizadas voltadas para o enfrentamento de "situações agudas de fome e de miséria, de situações sociais de emergência e de calamidade pública", coordenado pela Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária, "cuja função básica deve ser *aprimorar os programas federais diretamente voltados para combater a fome, coordenar e focalizar suas ações com base em critérios técnicos de necessidade e eficácia, diminuindo os riscos de pulverização e clientelismo e promover a descentralização dos serviços e uma adequada articulação entre os diferentes níveis de governo*".

Para Laura Tavares este tipo de intervenção está condicionado às chamadas Políticas de *Ajuste Estrutural*, como propostas e medidas econômicas bem como estratégias político-institucionais que partem do entendimento do NEOLIBERALISMO como um projeto global para a sociedade, com políticas articuladas, que não se limitam a medidas

econômicas de efeitos conjunturais e/ou transitórios, trazendo conseqüências sociais graves e permanentes, muitas vezes de difícil volta atrás.Como uma das conseqüências tem os custos Sociais das Políticas de Ajuste entendido, que por um lado é a deterioração das Políticas Sociais, e de outro, como agravamento das condições sociais.

Dessa forma, as especificidades dos impactos sociais das políticas de ajuste dependem:

• da estruturação anterior das Políticas Públicas (âmbito nacional; grau de universalidade no acesso; forma de financiamento; cobertura; etc.);

• das condições sociais encontradas em cada formação social específica (características histórico-estruturais de Desigualdade Social e intensidade das situações de exclusão e pobreza);

• bem como do tipo e da intensidade das políticas de ajuste (ortodoxia das políticas, gradualidade das medidas, etc.).

A combinação perversa entre a reestruturação recessiva da economia e do setor público; a geração de novas situações de exclusão social; e o agravamento das já precárias condições sociais daquela parcela da população já considerada "em situação de pobreza", resulta naquilo que estamos chamando de custo social do ajuste no Brasil.

Há de certa forma uma incompatibilidade entre o programa de ajustamento macroeconômico – central e hegemônico – e a estratégia de desenvolvimento social. O ajuste simultaneamente e amplia a exclusão e destrói as bases financeiras e institucionais do Estado, fragilizando sua capacidade de intervenção em geral e, de forma particular, no campo das políticas sociais.

PARTE 2

2. POBREZA E POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Alem deste contexto das políticas sociais, a experiência brasileira de desenvolvimento regional e urbano apresenta algumas especificidades que a tornam particularmente interessante, quando comparada à dos demais países em desenvolvimento. Dentre estas, cabe primeiramente mencionar as implicações da vasta extensão territorial do país, só comparável a países como a Índia e a China. Outra especificidade diz respeito à persistência de altos níveis de concentração da renda, seja em períodos de intenso crescimento econômico (final dos anos 60 e início dos 70), seja em épocas de profunda recessão (primeira metade dos anos 80).

Dependendo dos modelos econômicos e das ideologias vigentes em diferentes épocas, vários argumentos têm sido arrolados para explicar o fenômeno da concentração de renda. Nos primórdios da teoria do desenvolvimento, a principal explicação residia no desequilíbrio estrutural e secular entre a dotação interna de fatores e a demanda derivada de tecnologias externas, ou seja, importadas das economias avançadas. Durante a década de 70, a atenção voltou-se para os diferenciais de capital humano (como causa primordial das iniqüidades de bem-estar entre segmentos da população) e para a relevância dos investimentos em educação como principal instrumento da política de combate à concentração da renda.

Mais recentemente, a interpretação neoliberal das desigualdades aponta para a necessidade de promoção e ampliação dos mecanismos de competição econômica, como forma de superar as eventuais ineficiências localizadas do capitalismo. De acordo com essa proposição, a eliminação dos incentivos, subsídios e demais distorções dos mecanismos competitivos, além de permitir a obtenção de escalas de produção mais eficientes, deverá também conduzir a uma distribuição mais equânime dos benefícios do crescimento econômico.

Outras versões menos populares para explicar a persistência das desigualdades incluem desde teses conspiratórias dos países desenvolvidos e agências internacionais (para perpetuar o atraso dos países do terceiro mundo) até fatores sócios culturais e políticos, tais como a tradicional incapacidade decisória das elites e a ausência de espírito

comunitário por parte do brasileiro. Contudo, existem pelo menos dois aspectos que, a despeito do seu papel relevante na explicação dos fenômenos distributivos (nos chamados *países de industrialização recente*, como o Brasil), não têm recebido a devida atenção na literatura econômica.

O primeiro diz respeito às manifestações mais notáveis do fenômeno da concentração econômica é ligada à intensificação das forças favoráveis à localização das atividades produtivas em algumas poucas regiões e nas grandes cidades. Um segundo aspecto, diz respeito à importância das variáveis político-institucionais como fatores determinantes para explicar o sucesso ou o fracasso das políticas redistributivas, em geral, e dos programas de fomento regional e urbano, em particular.

Neste sentido, o recurso a estratégias territoriais para políticas sociais pode ser pensado em duas vertentes principais. Numa primeira perspectiva, tal proposição diz respeito à incorporação de lógicas territoriais de intervenção às políticas setoriais tradicionais – como as políticas educacionais, de saúde e de transferência de renda –, que passariam a se apresentar de modo diferenciado nos locais com alta concentração de pobres, como já é atualmente o caso do Programa Saúde da Família – PSF.

Num outro registro, é possível refletir sobre a adoção de políticas integradas que visam convergir para áreas particularmente problemáticas ações simultâneas de diferentes secretarias e órgãos setoriais, buscando elevar rapidamente as condições de vida existentes em uma dada localidade. Iniciativas deste tipo podem ser observadas, por exemplo, em alguns projetos habitacionais e de re-urbanização de favelas.

Sem desconsiderar a grande importância dessas políticas integradas para o combate a estas "externalidades negativas", o presente artigo debate a questão da incorporação de aspectos territoriais às políticas de transferência de renda atualmente existentes. Pretende-se argumentar que, aplicadas de modo "puro", as estratégias de transferência de renda baseadas em critérios individuais – como o cadastro de pobres – têm problemas importantes. Cabe, porém destacar que uma parte significativa dos argumentos apresentados ao longo do trabalho poderia ser também aplicada à implementação de outras políticas sociais, mas dedica-se nesse artigo às políticas de transferência direta de renda e o seu impacto na pobreza urbana.

Abordamos a pobreza urbana neste artigo como um fato eminentemente urbano, não porque a maioria dos pobres vive hoje, nas cidades e áreas metropolitanas, mas porque a reprodução da pobreza é mediada pela reprodução do modo urbano das condições de vida, através da dinâmica do mercado de trabalho, da natureza do sistema de proteção social e do pacto de coesão social que é, na verdade, o que estrutura o conjunto de relações e interações entre a sociedade civil, o Estado e o mercado.

O caráter urbano da pobreza torna-se ainda mais visível na medida em que esta exige dos governos locais soluções rápidas e efetivas, inscrevendo no território da cidade marcas perceptíveis das contradições sociais que a reconfiguram a cada momento. A pobreza é urbana porque cada vez mais as formas de regulação de pobreza são compromissos instituídos no processo de construção da cidadania urbana. Isto se tornou mais evidente quando o conceito pobreza segundo, Lavinas (2003) cedeu lugar, nas décadas mais recentes, à exclusão: "Falar da exclusão social é tomar um registro mais amplo do que o da carência ou do déficit de renda para informar o debate da pobreza". O conceito de exclusão social pode ser visto como uma espécie de "conceito síntese", pois traz enraizado em seu cerne vários significados para toda a problemática das desigualdades sociais, culturais, econômicas e etc.

Ao se falar em exclusão social poderemos estar trazendo ao debate dimensões e situações como: pobreza, fome, desqualificação, desfiliação, ausência de cidadania, discriminação entre outras questões. Assim, tal expressão mostra-se complexa e contraditória, mas que ao mesmo tempo muito clara e presente na realidade de milhões de pessoas que a vivem cotidianamente. Assim sendo, o objetivo crucial deste artigo encontra-se na tentativa de esclarecer através de diferentes abordagens teóricas o termo "exclusão social".

Ao longo do século XX, o combate contra a pobreza na Europa era atribuição do Estado, do Estado de Bem capaz de redistribuir os frutos da prosperidade econômica, oferecendo proteção de nos momentos de crise e instabilidade que ocasionalmente ameaçavam a integridade física, a segurança e o bem-estar dos indivíduos. Na visão de Esping-Andersen (2002), as estratégias de combate à pobreza e exclusão são

responsabilidade dos governos locais, das cidades, levando ao surgimento de regimes locais de regulação da pobreza, através da implementação de programas diversificados, focalizados, desenhados para cada tipo de situação.

Nos últimos anos, têm se constituído um relativo consenso acadêmico e político no Brasil em torno da proposição de que é necessário transferir renda para famílias em situação de pobreza absoluta. De certo modo, tal consenso passa ao largo do tenso debate sobre a conveniência das chamadas políticas focalizadas ou universais, porque grande parte dos "universalistas" compreende que os grupos em situação de grande privação econômica – até para terem acesso a serviços universais como o educacional – precisa ser posicionado num patamar mínimo de consumo alimentar, por exemplo, que os permita gozar o direito a estes serviços, esse ponto de vista, as políticas de transferência são entendidas como forma de garantir o acesso ou potencializar os efeitos positivos de políticas sociais associadas aos direitos do cidadão, como a política educacional.

A polêmica verdadeiramente importante no Brasil dos dias de hoje está centrada não na conveniência de programas de transferência de renda, mas no seu *modus operandi*. São variadas as estratégias operacionais possíveis que, de uma forma geral, têm por objetivo fazer chegar mais facilmente a política aos grupos verdadeiramente pobres, ou potencializar o efeito de outras políticas (como a educacional e a de saúde) sobre tais grupos populacionais.

Esse objetivo é fundamental, pois as políticas sociais brasileiras apresentam historicamente sérias dificuldades de alcançar os grupos sociais em piores condições socioeconômicas. Estes traços regressivos, constitutivos de nosso modelo de proteção social, estavam já presentes no período de implantação da chamada "cidadania regulada" (SANTOS, 1979), mas se intensificou enormemente durante os governos militares, como destacado por autores como Draibe (1989) e Maricato (1987).

Neste sentido, uma das primeiras questões a ser enfrentada, quando se trata de discutir a política de transferência de renda no Brasil, diz respeito à sua distribuição macrorregional e ao papel a ser atribuído às regiões metropolitanas. De fato, parte da

U. F. R. J.
BIBLIOTECA
I P P U R

literatura tende a minimizar a importância da pobreza metropolitana, sob o argumento de que os níveis observados para o restante do País são muito mais elevados.

Os impactos são, naturalmente, diferenciados por região em função da intensidade da pobreza enquanto insuficiência de renda e do valor das linhas de pobreza utilizadas. Como os benefícios tinham valores nacionais únicos, em áreas de custo de vida mais baixo, onde são utilizadas linhas de pobreza de menor valor, o impacto dos programas tende, naturalmente, a ser maior. De modo geral, isto significa maior efeito sobre os índices de pobreza em áreas rurais e menores em regiões metropolitanas.

Os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2004 (PNAD) mostram uma pequena melhora na desigualdade de renda no Brasil, e também uma redução geral nos níveis de pobreza, apesar de que a renda, como um todo, e, sobretudo a renda do trabalho, não tenham aumentado (Gráfico 1). Examina-se em que medida se deu esta redução, e qual o papel que os programas de transferência de renda (bolsa-família) desempenharam em relação a isto.

A distribuição de renda familiar per capita no Brasil, em 2004, está ilustrada pelo gráfico abaixo. Para os 10% mais pobres, em setembro de 2004, a renda mensal por pessoa era de 40 reais por mês; para os 10% mais ricos, de 2.249,67. É importante observar que estes valores, com os mais ricos ganhando em media quase 60 vezes mais do que os mais pobres, não se referem aos bens que as famílias possuem, mas à renda monetária informada aos pesquisadores do IBGE. Os níveis de renda sobem de forma bastante homogênea para 90% da população, e depois sobem, para os 10% de maiores rendimentos. Há um ligeiro aumento da renda média do trabalho principal entre 2003 e 2004, de 635 para 640 reais mensais, que não chega a compensar a queda havida desde 2001, quando era de 704.

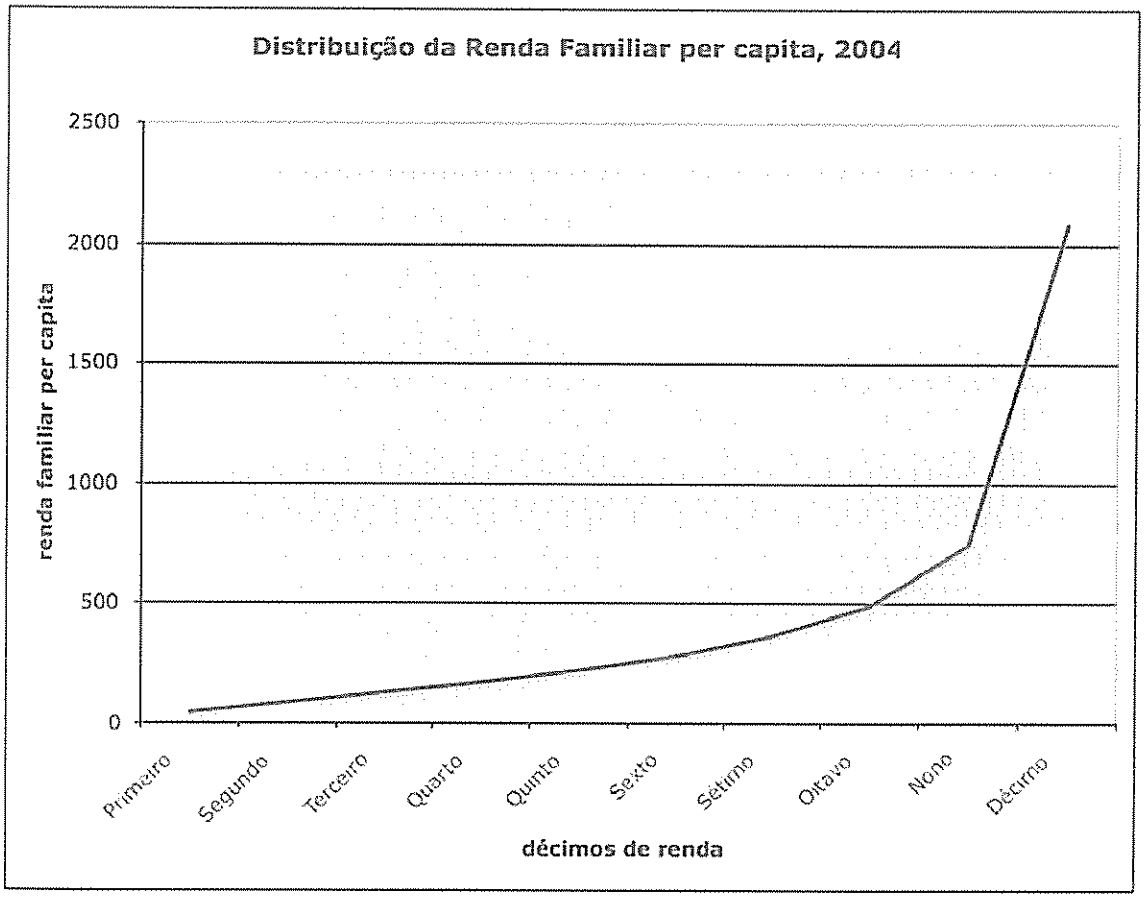


Gráfico 1. Fonte: PNAD 2004, processamento IETS

Não é surpreendente o impacto potencial reduzido dos programas de transferência de renda criados no governo FHC, dado o seu desenho, isto é,tanto a clientela-alvo como o valor dos benefícios. Os mecanismos de transferência de renda, que são indispensáveis em países com as características de incidência de pobreza e desigualdade de renda do Brasil, têm de ser entendidos apenas como um dentre os muitos componentes de uma política ampla de combate à pobreza como síndrome de carências diversas.

Uma outra maneira de examinar estes dados é pela ótica das medidas de pobreza é a indigência. Não existe, no Brasil, uma linha oficial de pobreza, ou seja, um determinado nível de renda abaixo no qual as pessoas sejam consideradas legalmente pobres, para efeito do recebimento de benefícios públicos de um ou outro tipo. Diversos pesquisadores adotam critérios distintos para suas avaliações, e o programa bolsa família do governo federal considera uma renda familiar per capita de 100 reais como critério para o recebimento dos benefícios da bolsa família (a linha de indigência é definida, geralmente, como a metade da linha de pobreza).

Existem duas maneiras principais de estabelecer as linhas de pobreza (Beccaria, 1997; Rocha, 1997; Rocha, 2000; Schwartzman, 2004). A primeira é o que se denomina de "pobreza relativa", ou seja, a renda dos que estão muito abaixo da renda média de determinado país, e que a sociedade define como insatisfatória. A segunda é a "pobreza absoluta", ou seja, a renda que é inferior ao necessário para consumir os bens considerados essenciais para a vida das pessoas. O Banco Mundial muitas vezes usa o critério de "um dólar por dia" em poder de compra como linha de pobreza. No Brasil, predominam as medidas absolutas, e existem diferentes cálculos de linhas de pobreza a partir de uma cesta básica alimentar que contemple as necessidades de consumo calórico mínimo de um indivíduo.

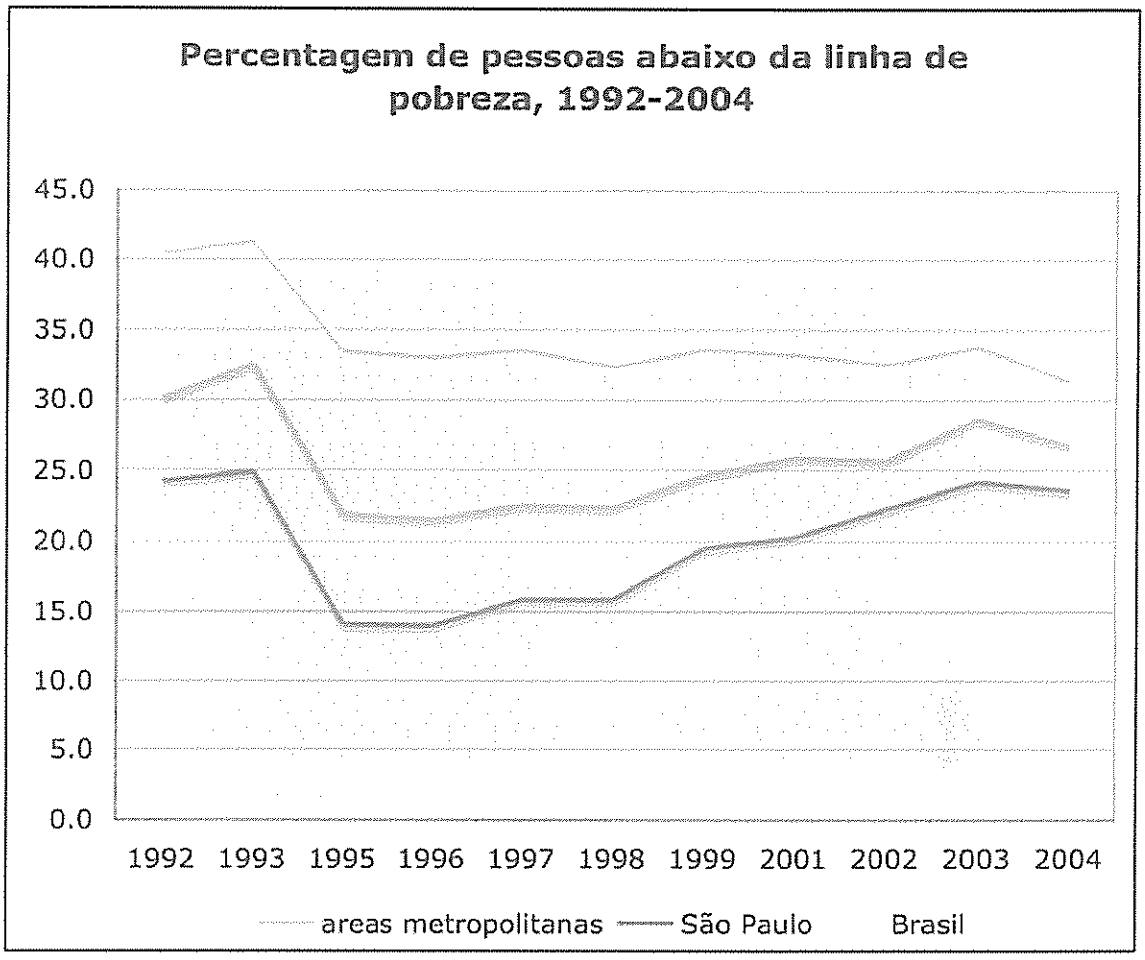
Esse cálculo varia entre as regiões, os estados e as áreas urbana, rural e metropolitana, e depende de uma série de suposições e estimativas sobre custos e padrões de consumo das diferentes populações, que não será examinado neste trabalho.

Os cálculos do IETS, baseados nos critérios do IPEA (Iets, 2006), mostram que a queda mais importante do grosso da pobreza desde os anos noventa (de 41,6% para 33,8%) se dá entre 1993 e 1995, com o Plano Real e o aumento do valor real do salário mínimo ocorrido em 1995. A partir daí, a proporção de pobres passa a oscilar; em 2003, alcança 34,1% das pessoas (mais que em 1995), para cair de forma importante em 2004, para 31,7% (ou 32,1%, se formos considerar o Norte rural). Sônia Rocha, utilizando critérios próprios de definição de linhas de pobreza, observa para os anos recentes que "a proporção de pobres cai de 35,6% em 2003, para 33,2% em 2004, o que corresponde a 57,7 milhões de pessoas pobres neste último ano – menos 2,4 milhões de pessoas do que em 2003, enquanto a proporção de indigentes passa de 10% para 8%, significando

13,9 milhões de indigentes em setembro de 2004 (menos 2,0 milhões de pessoas do que em 2003)" (Rocha 2005). Apesar das diferenças dos números (variando de 35,6 para 33,2 entre 2003 e 2004 pelos cálculos de Sônia Rocha, ou de 34,1 para 31,7 segundo as tabulações do IETS), as duas análises coincidem em constatar uma redução significativa da pobreza no período, embora as regiões metropolitanas, e particularmente São Paulo, continuem mostrando uma tendência de empobrecimento constante nos últimos anos.

Na verdade, o atendimento de outras carências não vinculadas diretamente à renda, tais como acesso a saneamento básico, serviços de saúde, educação, transporte, informação, direitos de cidadania, é urgente, em muitos casos, mais urgente que o aumento da renda e do consumo privado das famílias. Neste sentido, garantir a complementaridade das ações

Há uma grande diferenciação no contingente populacional dos municípios brasileiros. É preciso um programa heterogêneo de acordo com a densidade populacional destes municípios. As condições territoriais agravam a situação de pobreza. Pobreza não é só renda, é também a ausência de infra-estrutura e políticas públicas como educação, saúde, alimentação e habitação popular.


Percentagem de pessoas abaixo da linha de pobreza, 1992-2004
45.0
40.0
35.0
30.0
25.0
20.0
15.0
10.0
5.0
0.0
1992
1993
1995
1996
1997
1998
1999
2001
2002
2003
2004
areas metropolitanas
São Paulo
Brasil

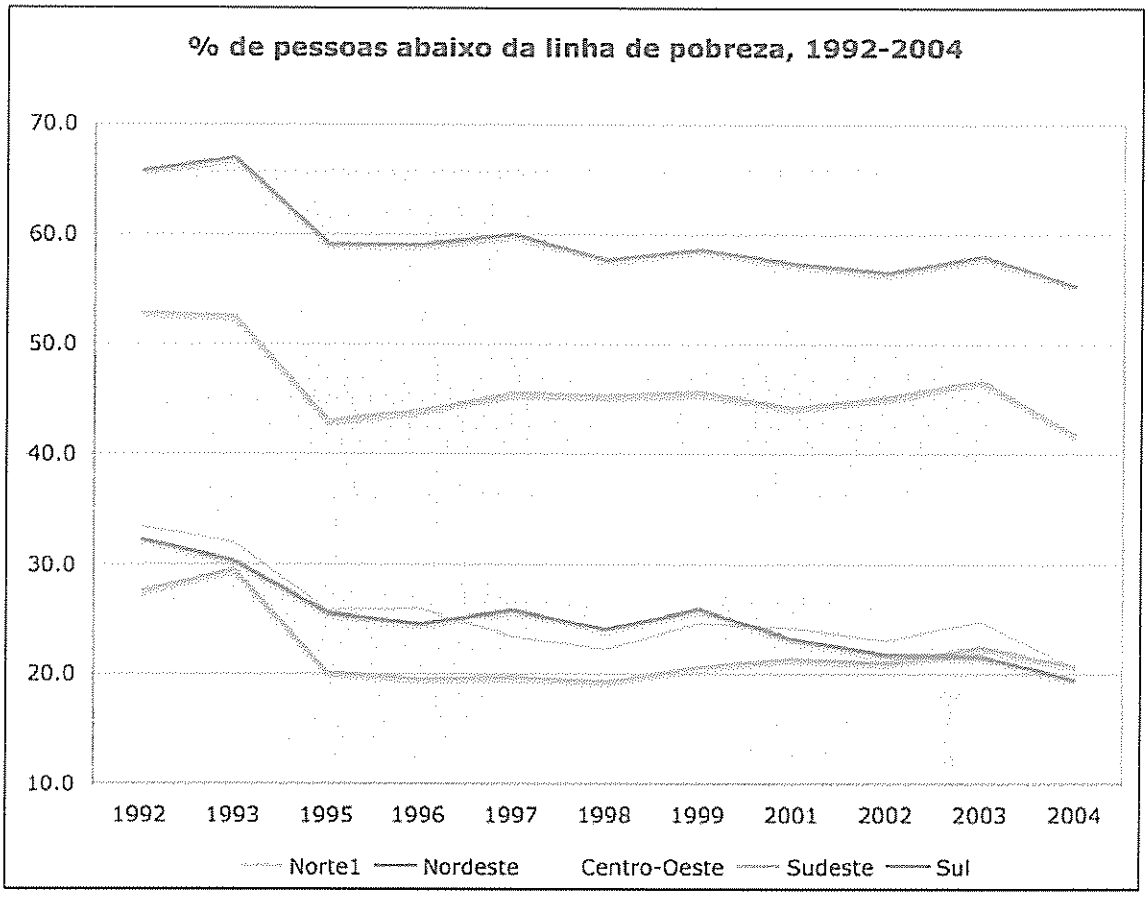


Gráfico 2 e 3 Fonte: PNAD 1992-2004, processamento IETS

CONCLUSÃO

Dialogando com os problemas de implementação presente na política social metropolitana, conclui que a incorporação de elementos territoriais às políticas sociais poderá tornar as iniciativas mais eficazes e mais fáceis de programar. Argumentou-se, ao longo deste texto, que as políticas sociais de transferência de renda devem incorporar, na sua operacionalização, a dimensão territorial. Isto aumentaria a eficiência da política em termos de um direcionamento mais adequado de recursos e também contribuiria para combater os efeitos sociais negativos associados às localidades das altas concentrações de famílias pobres e efetivamente necessitados.

Não digo que as políticas de transferência de renda serão capazes – isoladamente – de combater a segregação é necessário uma combinação de estratégias na qual, várias políticas convirjam para os territórios altamente segregados, operando simultaneamente nas áreas de infra-estrutura urbana, habitação, saneamento, educação, segurança pública, etc. Na construção de tais estratégias, o território surge como um dos mais promissores integradores e articuladores de ações.

Análises sobre a evolução da pobreza e da desigualdade social mostram que, ao contrário do que muitas vezes se afirma, tanto a pobreza quanto a desigualdade no Brasil vêm se reduzindo ao longo do tempo, com algumas mudanças significativas nos anos mais recentes. As principais causas da redução da pobreza e da desigualdade é a melhoria progressiva do acesso à educação e da disponibilidade e custos reduzidos de alimentos e bens de consumo duráveis.

O baixo crescimento da economia nos anos mais recentes tem constituído uma limitação importante neste processo, achatando os rendimentos nominais e impedindo que a renda da população aumente. No entanto, o aumento sistemático dos indicadores de consumo, expectativa de vida, educação e condições habitacionais, mesmo quando a economia não cresce, mostra uma redução progressiva das condições de pobreza extrema, ainda que novos problemas tenham também surgido, sobretudo os associados às condições de vida nos grandes aglomerados urbanos.

Os dados mostram também o grande peso da distribuição regressiva dos benefícios das aposentadorias e pensões, concentrados nos segmentos de renda média e alta. As políticas de transferência de renda têm tido algum impacto nestas modificações, mas limitado, tanto pelo pequeno volume dos recursos transferidos para cada família, quanto pela má focalização dos gastos, já que estes recursos são distribuídos tanto a famílias realmente pobres quanto a outras menos pobres, e, além disto, a outras cujo padrão de vida não se expressa com nitidez na renda monetária medida pela PNAD.

Uma política que fosse capaz de redistribuir melhor os gastos públicos em aposentadorias e pensões poderia contribuir muito mais para a redução da desigualdade de renda no país do que as políticas compensatórias implementadas atualmente.

Um dos argumentos a favor da prioridade que tem sido dada recentemente às políticas de transferência de renda é que elas seriam associadas a condicionalidades, ou seja, à freqüência das crianças à escola, ao atendimento das famílias aos centros de saúde pública, e assim por diante.

Isto seria importante, porque, em médio prazo, as transferências de dinheiro deveriam fazer com que as pessoas deixassem de depender destes recursos. Não há evidência, no entanto, que estas condicionalidades estejam de fato sendo implementadas, e nem há razões para crer que políticas que busquem alterar o comportamento quotidiano das pessoas possam ser dirigidas e comandadas a partir do governo federal, em uma relação direta com as famílias.

De uma maneira geral, chama a atenção que as análises macroeconômicas que buscam estimar o impacto destes programas deixam de tomar em conta as questões relacionadas ao sistema federativo e os problemas associados aos diferentes níveis de implementação dos programas sociais. O governo federal tem condições de redistribuir recursos e estabelecer sistemas genéricos de incentivo, mas muito pouca capacidade de gerenciar ações de nível local.

De fato, as evidências disponíveis sobre o programa bolsa-escola mostram que se trata de um programa muito pouco efetivo do ponto de vista educacional, não só pela má focalização (Schwartzman, 2005), como também pela impossibilidade de controlar efetivamente sua condicionalidade mínima, que é o controle de freqüência à escola. Os recursos a ele destinados teriam tido maior impacto se fossem utilizados para fortalecer as escolas e seus vínculos locais e diretos com as comunidades das quais participam. Programas específicos que apóiam ações descentralizadas de governos estaduais, municipais e da comunidade, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, parecem ser muito mais bem sucedidos do que programas genéricos como o da bolsa família.

REFERÊNCIA BIBLIOGRAFIA

BECCARIA, L. Poverty measurement: present status of concepts and methods. documento preparado para el "Seminar on Poverty Statistics". Santiago: CEPAL 1997.

BEHRING, Elaine Rossetti. Política Social no Capitalismo Tardio. São Paulo: Cortez, 1998.

_____. Elaine Rosseti. Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo : Cortez, 2003.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

CARVALHO, J. Cidadania no Brasil, o longo caminho. Rio de janeiro; civilização brasileira, 7° edição,2005.

COHN, Amélia. As políticas sociais no governo FHC. In: Tempo Social. Revista Sociol. da USP, São Paulo,n.11 (2): p. 183 – 197, out./ 1999.

DRAIBE, S.M. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: Para a década de 90 – Prioridades e perspectivas de Políticas Públicas. Brasília: IPEA, 1989.

_____, S. "O Welfare state no Brasil: características e perspectivas". In: Ciências Sociais Hoje, 1989. Rio de Janeiro: ANPOCS/Ed. Rio Fundo, 1989.

ELIAS, Norbert. Os alemães- a luta pelo poder e a evolução do habitus nos séculos XIX e XX. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

ESPING – ANDERSEN ,G. O terceiro mundo e o Estado de Bem estar social. Harvard University Press, 2002

FEDOZZI, Luciano. Orçamento Participativo - Reflexões sobre a Experiência de Porto Alegre.

Porto Alegre: Tomo, 1997.

FIORI, J.L. (1995). Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro: Insight.

FIORI, J.L. (1997), Os Moedeiros Falsos, Vozes, RJ.

U. F. R. J
BIBLIOTECA
I P P U R

FLEURY, Sonia (1994) - Estados sem Cidadãos, Ed. Fiocruz, Rio de Janeiro.

LAVINAS, L. Pobreza, desigualdade e exclusão: contextos atuais. 75p., 2003.Mimeo. Disponível em www.prefeitura.sp.gov.br

_____, Lena "Programa de Garantia de Renda Mínima; perspectivas brasileiras," Texto para discussão no. 596, IPEA, Brasília.

MARICATO, E. Política habitacional no regime militar. Petrópoles: Vozes, 1987.

NETTO, José Paulo. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, Ivo (Org.). O desmonte da Nação – Balanço do governo FCH. Rio de Janeiro : Vozes, 1999.

NATAL, J. *O Estado do Rio de Janeiro Pós-1995: dinâmica econômica, rede urbana e questão social*, Editora Pubblicati / FAPERJ, 2005.

PASTORINI, Alejandra. Quem Mexe nos fios das políticas sociais? Avanços e limites da categoria "concessão – conquista". Revista Serviço Social e Sociedade, nº 53, São Paulo: Cortez, 1997.

ROCHA, S. Renda e pobreza: os impactos do plano real, IPEA, Textos para discussão n. 439. Rio de Janeiro, 1996

SANTOS, W. Cidadania e Justiça. A política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus,1979

SCHWARTZMAN, S. As causas da pobreza. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 2004

_____, S. Orientação educacional e programas sociais no Brasil: O Impacto do Bolsa Escola, IETS, 2005

SILVA, Maria Ozanira da Silva. A política social brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo; Cortez, 2004

SOARES, Laura Tavares. Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina. São Paulo : Cortez, 2000. Coleção Questões da Nossa Época.

SPOSATI, Aldaíza (1997) "Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania"in Revista Serviço Social e Sociedade, no. 55, ano XVIII, novembro, Cortez, São Paulo.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Programas de Garantia de Renda Mínima. Brasília: Gráfica do Senado, 1996

O Combate à Pobreza no Brasil. Relatório sobre Pobreza, com Ênfase nas Políticas Voltadas para a Redução da Pobreza Urbana Volume I: 31 de março de 2001

Periódico: **Redução da desigualdade, da pobreza, e os programas de transferência de renda. IETS,** Versão 3 13 de Fevereiro de 2006. Org.**Simon Schwartzman1**

O Estado de São Paulo, 19 abr. 1996).