

## Fome, pobreza e exclusão social: desafios para o governo e a sociedade\*

VICENTE DE PAULA FALEIROS\*\*

Resumo: Neste texto colocamos em evidência e debate as diferentes estratégias de enfrentamento da pobreza, estruturalmente permanente na sociedade brasileira. Destacamos mudanças nas propostas do Banco Mundial que constatou o fracasso do neoliberalismo do mercado e indica a combinação de políticas universais com a focalização, *priorizando*, entretanto, as *políticas fiscais e a eficiência dos gastos*, o que é assumido pela equipe econômica do Governo Lula. Por outro lado, enfatizamos as políticas de fortalecimento do poder político e da cidadania. Isto implica a participação da população, a efetivação das políticas públicas e a atuação em redes territoriais e culturais de famílias e organizações, de forma a articular e construir um pacto entre Estado, sociedade e mercado para elaboração de um modelo de proteção social efetivo numa conjuntura de desemprego e precarização do trabalho, devendo-se pensar, ainda, para além do capitalismo.

*Palavras-chave:* pobreza, combate à pobreza, políticas de inclusão social, cidadania dos pobres.

O fato de o Presidente Lula ter colocado o tema do combate à fome na agenda pública nacional e internacional faz-nos refletir não só sobre a questão da incidência da fome, mas sobre os desafios de

\* Exposição feita no I Seminário Regional de Segurança Alimentar, em Teresina (PI), no dia 8 de maio de 2003, cujo convite agradeço.

\*\*Assistente social, doutor em Sociologia, professor da Universidade Católica de Brasília, pesquisador da UnB, coordenador do Cecria.

combatê-la. Já se tem denunciado e discutido esse tema desde longa data, mas o escândalo, ou seja a perturbação, a indignação, assim como a gravidade e a injustiça da fome, ainda não foram suficientes para mobilizar a sociedade brasileira a resolver o problema. Grande parcela dos brasileiros está passando fome há séculos e ainda continua passando fome. Calcula-se que, no Brasil, cerca de 33% são pobres.

Se tomarmos a referência que considera indigentes aqueles que vivem no limite de uma cesta básica, segundo dados da PNAD de 1997, constantes no Relatório do Fundo da Pobreza, havia, no Brasil, 23.611.820 indigentes<sup>1</sup> ou 14,83%<sup>2</sup> da população total, sendo que essa cifra, em relação à população do respectivo Estado, ascendia a 43,11% no Maranhão, a 40,25% no Piauí, a 32,52% no Ceará, a 30,47% na Bahia, a 28,64% em Alagoas, a 29,6% na Paraíba e a 29,10% em Pernambuco, a 23,65% no Rio Grande do Norte e a 29,39% em Sergipe. Nos Estados do Pará e Amazonas (Norte) essa percentagem fica em 20% e 17% respectivamente. Nos Estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, no Centro-Oeste, a percentagem de indigentes era de 8,3%. No Sudeste há um contraste entre Minas Gerais com 9,76% de indigentes, Rio de Janeiro com 5,72% e São Paulo com 4,63%. No Sul, o Rio Grande do Sul tem 11,37% de indigentes, enquanto que o Paraná tem 9,36% e Santa Catarina 5,68%. Há que se notar que a renda *per capita* brasileira é mais elevada que outros 63 países, sendo de US\$2.908,00 em 2001, e, no entanto, temos um alto número de pobres. Em países com renda *per capita* similar, assinalam Barros e outros (2000), a porcentagem de pobres ficava em torno de 10%. A razão entre a renda dos 20% mais ricos e dos 20% mais pobres no Brasil, segundo o IPEA, é de 34 vezes, enquanto que na Índia é de 5 vezes. No Brasil, o 1 % mais rico tem uma renda igual aos 50% mais pobres, ou seja em tomo de 13,5%, e isto há décadas. A distribuição de renda, no Brasil, se caracteriza por sua alta concentração, demonstrada pelo coeficiente de Gini em 0,583, em 1997.

<sup>1</sup> A linha de indigência no Brasil é construída com base nos custos de uma cesta básica, regionalmente definida. A linha de pobreza é múltiplo da linha de indigência e considera, além da alimentação, gastos com vestuário, habitação e transportes.

<sup>2</sup> Em 1998 e 1999 a porcentagem de indigência era de 14,1% e 14,5% respectivamente, praticamente sem alteração em relação a 1997.

Tivemos, no País, momentos de crescimento econômico que contribuíram para redução da pobreza incorporando mais pessoas ao mercado de trabalho, mas os impactos das políticas de educação e saúde são importantes, como veremos mais adiante. Vamos colocar, agora, a questão em termos ideológicos.

Ainda existem na sociedade concepções de que a fome seja resultado da preguiça ou da incúria do indivíduo ou do vício. É comum ouvirmos ainda que "brasileiro é preguiçoso". Para Malthus, em seu *Ensaio sobre a População*, de 1798, o trabalhador pobre é o que não sabe gerir o seu dinheiro, gastando-o nas cervejarias, e para ele, as causas de mortes dos filhos se devem à incapacidade dos pais em dar alimentos e cuidados aos filhos e a fome é uma questão de escassez de alimentos, culpabilizando o indivíduo e naturalizando a pobreza. Para ele, uma lei que venha distribuir alimento ao pobre "é uma lei que cria o pobre", naturalizando a concepção da pobreza, pois o torna dependente.

Hoje, sob a égide do neoconservadorismo escondido sob o manto do neoliberalismo, assistimos a mais uma ofensiva contra a proteção social, contra o Estado de Bem-Estar Social, contra a desmercadorização da intervenção política em favor dos pobres, não mais em nome do combate ao vício, mas em nome da competitividade, do mercado, da "globalização", do combate aos gastos públicos com os pobres, do fim da dependência dos indivíduos, como se os pobres fossem parasitas do Estado.

Essas críticas, como assinalamos alhures (Faleiros, 1999), buscam questionar a intervenção do Estado na garantia dessas prestações, assim como sistema de acesso universal a certos direitos como saúde, educação, assistência social, proteção em casos de deficiência, idade avançada e pobreza. Distinguimos, nessa crítica conservadora, duas vertentes: uma que visa mudar o eixo de sustentação da garantia do bem-estar do Estado para o mercado, e que chamamos de ênfase neoliberal; e outra, que dá grande peso à responsabilização da família e do indivíduo, que chamamos de neoconservadora. Em se tratando de ênfases, as duas vertentes se inscrevem no mesmo processo de redução do Estado de Proteção Social.

A ênfase neoliberal tem pelo menos três grandes orientações. A primeira consiste em reduzir o papel do Estado e ampliar o papel do mercado na regulação das questões sociais, transferindo responsabilidades do Estado para o setor privado ou desenvolvendo serviços através de parcerias com organismos privados, filantrópicos, comunitários. A segunda propõe uma nova política econômica que leve o Estado a desfazer-se do próprio Estado, com o estímulo ao mercado através da baixa de impostos, desregulamentação, cortes de gastos, elevação dos juros, controle da emissão monetária e do déficit público. Em terceiro lugar, cabe também ao Estado abrir a economia às exportações e favorecer a competitividade internacional numa economia mundializada através do fluxo de capital financeiro, e, com isto, perdendo sua própria soberania enquanto Estado nacional e sua capacidade produtiva.

O neoliberalismo não significa apenas uma mudança de orientação conjuntural de política, mas um novo processo de regulação econômica, com a implementação de novas instituições e relações entre capital e trabalho, com as respectivas consequências na distribuição das riquezas, dos recursos e do poder. Trata-se de um novo modo de acumulação capitalista, encravado nas profundas mudanças tecnológicas e na mundialização da economia.

Esta transição a uma nova forma de acumulação está se processando a um custo social extremamente elevado, com arrocho salarial, desemprego e cortes nos gastos sociais. Isto não implica, necessariamente, a queda do crescimento, mas a desvinculação do crescimento da política social e da incorporação da população ao emprego formal e estável. A idéia de crescimento passa a ser a vinculada à substituição do contrato salarial permanente (regulação fordista) por trabalhadores temporários e precários através da utilização da terceirização e de máquinas e robôs.

Esse modelo de acumulação capitalista implica, em face da necessidade de lucratividade, a acentuação do consumo de produtos de obsolescência (desgaste) programada e, ao mesmo tempo, a privatização dos setores sociais do Estado através do capital financeiro, que passa a tomar conta do financiamento da saúde

(planos de saúde), da previdência (fundos privados), da educação (crédito educativo), da habitação (empréstimos), por exemplo.

Essa ofensiva contra a proteção social é apresentada por Charles Murray, em seu livro *Losing Ground* (1984), ao dizer que, mesmo com o aumento de gastos com proteção social, a situação dos pobres não melhorou e defende os estímulos ao trabalho e desincentivos ao *welfare*, assinalando ainda que "a população não é inerentemente firme para trabalhar ou moralmente segura para isto. Sem um contrapeso de influências as pessoas vão evitar o trabalho e serem amorais. As pessoas devem ser responsáveis por suas ações".<sup>3</sup> A intenção de Murray é mostrar que, de acordo às regras existentes no atual sistema de *welfare*, é mais vantajoso não trabalhar que trabalhar. Nesse sentido dever-se-á reduzir a dependência do indivíduo em relação ao Estado e torná-lo ativo, ao invés de passivo, em relação ao *welfare*.

O economista John Williamson, considerado o pai do Consenso de Washington assinala (Folha de São Paulo, maio/2003, p.B12) que é preciso políticas que se focalizem nos mais pobres, "dando a eles mais bens para que se sustentem sozinhos no futuro", com a receita de "**mais do mesmo**" ou seja de acentuação de reformas que venham, mais ainda, privatizar os serviços do Estado. Segundo ele, os fracassos do neoliberalismo vieram porque não houve ênfase suficiente no mercado. Esta posição radical, embora tenha os mesmos fundamentos, é diferenciada daquela que vem defendendo o Banco Mundial, que põe menos ênfase no mercado e defende a atuação do Estado.

No seu *Relatório sobre a Pobreza* (2000/2001), o Banco Mundial diz que "procura ampliar o conhecimento sobre a pobreza e suas causas e estabelecer ações para criar um mundo sem pobreza em todas as suas dimensões. Baseia-se nas teorias e estratégias do passado, mas amplia e aprofunda o que julga necessário para enfrentar o desafio de redução da pobreza. Argumenta que é possível

<sup>3</sup> "People respond to incentives and disincentives. Sticks and carrots work. People are not inherently hard working or moral. In the absence of countervailing influences, people would work and be amoral. People must be held responsible for their actions. Whether they are responsible in some ultimate philosophical or biochemical sense cannot be the issue if society is to function" (Murray, 1984, p. 146).

conseguir uma redução significativa da privação humana e que as forças da integração global e do avanço tecnológico podem e devem ser mobilizadas para servir aos interesses dos pobres". E acrescenta: "mas isso dependerá do funcionamento dos mercados, instituições e sociedades, bem como das opções de ação pública no âmbito mundial, nacional e local."

Na ótica do Banco Mundial, a pobreza está ligada a processos sociais, econômicos e políticos, mas se caracteriza por: i) privação de ativos; ii) falta de acesso a mercados; e, iii) escassez de oportunidade de emprego. O fator chave para alívio da pobreza é o crescimento econômico com mercados voltados ao incremento de ativos para os pobres. É preciso ainda, combater a corrupção e mudar valores que excluem mulheres e outros grupos dos mercados. O Banco Mundial reconhece que os pobres trabalham muito e ganham pouco, compram pouco, vivem mal, são humilhados, não têm voz. Reconhece também que vivemos num mundo de abundância mas com uma quantidade imensa de pobres, assinalando que quase a metade dos 6 bilhões de habitantes vivem com menos de dois dólares diários, e 20% da população do mundo vivem com menos de um dólar diário. O Banco Mundial reconhece que a distância entre ricos e pobres vem aumentando, com grandes discrepâncias entre os países.

Diante disso, defende como estratégias básicas de combate à pobreza: i) reduzir à metade o número de pessoas com renda até um dólar diário; ii) assegurar a educação primária universal; iii) eliminar as diferenças de gênero na educação primária e secundária; iv) reduzir a mortalidade infantil; v) assegurar o acesso universal aos serviços de saúde; vi) assegurar um desenvolvimento sustentável sem perda de recursos ecológicos. Ou seja, o próprio Banco Mundial reconhece o papel fundamental da educação e da saúde, principalmente a partir de 1980, contrariamente à década de 70, que punha ênfase na infra-estrutura, combinando-se na década de 90 o bom funcionamento do governo e questões relativas à vulnerabilidade em nível local. Enfatiza três dimensões: i) oportunidades; ii) potencialização; e, iii) seguridade, reconhecendo o papel do Estado, tanto para respaldar o acesso que os pobres tenham

aos ativos quanto para maior eficiência do Estado frente à cidadania, à eliminação de barreiras e discriminações e à redução das vulnerabilidades.

Embora reconheça o papel do Estado, este não deve voltar-se para políticas distributivas, mantendo a ênfase no esforço individual e no ciclo do aumento do investimento privado, da expansão dos mercados internacionais, da ampliação dos ativos para os pobres como bolsas, serviços de boa qualidade e da privatização daqueles serviços que ampliem o acesso dos pobres a eles;<sup>4</sup> considera importante também o combate às discriminações e a focalização dos gastos públicos junto aos mais pobres, bem como que essas políticas devam se aliar à participação e à democracia, à descentralização e à integração. Além disso, a vulnerabilidade deve ser acompanhada de capacitação, para que os pobres venham a gerir seus próprios riscos, por exemplo com micro-seguros e micro-créditos e combater as doenças. Enfim, para o Banco Mundial pobreza não é somente falta de renda ou de desenvolvimento, mas falta de voz, de poder e de representação.

É interessante notar que o Banco Mundial, de certa forma, reconhece o fracasso das políticas dos anos 70 e 80 e assinala a necessidade de medidas que complementem as políticas universais numa nova relação entre Estado e mercado. Estas propostas do Banco são assimiladas pelo atual governo brasileiro, como o demonstra o texto de Antônio Palocci, atual Ministro da Fazenda, e de sua equipe, divulgado em abril de 2003, pela internet, no sítio do Ministério da Fazenda, e denominado "Política Econômica e Reformas Estruturais",<sup>5</sup> embora ponha a mesma ênfase no mercado quanto nas políticas sociais, diferentemente do Banco Mundial que valoriza muito mais o mercado.

O documento parte do princípio da "indissociabilidade entre a retomada do desenvolvimento econômico em bases sustentáveis, o fortalecimento das instituições essenciais à participação social e ao adequado funcionamento dos mercados e a melhoria da distribuição

<sup>4</sup> O que é contraditório, pois os serviços privatizados passam a ser pagos. No Brasil, os serviços de telefonia se ampliaram para um mercado que já possuía uma renda capaz de cobrir os custos, que por sua vez aumentaram 300% depois da privatização.

<sup>5</sup> Ver [www.fazenda.gov.br](http://www.fazenda.gov.br)

de renda, que deve ser compatível com a igualdade de acesso dos diversos grupos sociais aos bens e serviços básicos, como saúde e educação, assim como oportunidade de emprego" (p. 5). Para realizar essas diretrizes é preciso um período de transição para um outro ciclo histórico que implica que "o *primeiro compromisso* (sublinhado no texto) da política econômica é a resolução dos graves problemas fiscais que caracterizam nossa história econômica, ou seja, a promoção de um ajuste definitivo das contas públicas" (p. 8). Esse ajuste fiscal é o que vem sendo perseguido pela equipe econômica para reduzir a dívida pública, e que levou o Governo a encaminhar a Reforma da Previdência e a Reforma Tributária (p. 10). Diz ainda o referido texto que é preciso um adequado funcionamento do mercado e das políticas públicas, e isto acontece, segundo o documento, "quando os benefícios privados dos agentes que tomam decisões e delas se beneficiam , são compatíveis com os benefícios sociais", ou seja, os benefícios privados seriam benefícios públicos, desde que haja uma compatibilidade de ambos, tentando articular o desenvolvimento do Estado social e o desenvolvimento do capitalismo.

O governo Cardoso (1995-2002) permaneceu obcecado pela política monetária, pelo ajuste fiscal, usando para isto o dinheiro arrecadado com as privatizações, embora nos dois últimos anos de governo tenha avançado nas políticas focalizadas no trabalho infantil, na desnutrição e no bolsa-escola. O atual Ministério da Fazenda dispõe que o governo seja mais eficiente, ao mesmo tempo na política monetária e na política social, e para isso "a efetividade dos programas sociais depende tanto de sua focalização nos grupos de menor renda quanto de seu impacto sobre os beneficiários, que pode ocorrer de três formas: i) expandindo a capacidade produtiva e de geração de renda dos beneficiários; ii) garantindo oportunidades para que essa capacidade possa ser utilizada; e, iii) oferecendo acesso a bens e serviços básicos" (p. 15).

O documento assinala ainda "que a pouca capacidade dos gastos sociais da União em reduzir a desigualdade de renda decorre do fato de que boa parte dos recursos é destinada aos não-pobres, assim como da gestão ineficiente dos recursos destinados aos programas sociais" (p. 15). Esse mesmo diagnóstico já havia sido



feito pelo Banco Mundial nos anos 80, quando foi recomendado, por exemplo, o pagamento dos estudos nas universidades públicas. O documento recomenda "a melhoria da focalização e da eficiência dos programas sociais do governo", mas assinala que "os países com melhor acesso à educação e saúde tendem a apresentar maior renda *per capita* no longo prazo".

Segundo o documento citado, a força de trabalho tem contribuído pouco para o desenvolvimento pela baixa escolaridade que, no ano 2000, ainda não chegava aos 6 anos de escolaridade média, que é de 8 anos no Chile e no México. Os nascidos em 1973 têm uma escolaridade média 8,85 anos no México e 7,2 no Brasil. No nosso país há ainda elevadas taxas de repetência, evasão e de distorção série/idade. A taxa média ponderada de repetência alcançou 23,4% em 1997 e a de evasão 3,9%, e a de distorção série/idade 46,6% no ensino fundamental (Faleiros & Pranke, 2001). A escolaridade de 5ª série dos jovens pobres no Brasil é de 50%, igual à de Uganda.

Do ponto de vista do mercado de trabalho, estamos presenciando uma informalidade muito maior e, em 2002, no Brasil, somente 45% dos trabalhadores brasileiros têm carteira assinada. A substituição da relação salarial por outros tipos de contrato e, principalmente, a substituição do trabalhador assalariado pela informatização tem se manifestado numa drástica redução da classe operária assalariada, no aumento da precarização e no aumento do desemprego. Para ilustrar essa situação, na região metropolitana mais industrializada do país, São Paulo, dados do Dieese (2001) mostram que a taxa de desemprego total passou de 8,7%, em 1989, para 19,3%, em 1999, a duração média de procura de trabalho passou de 4 meses para 10 meses no mesmo período, os ocupados com contratação flexibilizada passaram de 20,9% para 33,1% e assalariados contratados diretamente por empresas com carteiras assinadas no setor privado diminuíram de 67,4% para 56% no mesmo período. Segundo Pochmann (2000), "apesar de o Produto Interno Bruto ter registrado uma variação positiva acumulada em 41% nos últimos dezessete anos (89 a 97), o nível nacional de emprego regular e regulamentado caiu 6,7%, e a taxa de procura por emprego aumentou 77,3%" (p. 84). Podemos constatar um aumento

significativo da riqueza ao mesmo tempo que um aumento significativo do desemprego, com desenvolvimento da produtividade, redução dos postos de trabalho da classe trabalhadora industrial e aumento de trabalhadores terceirizados e precarizados. É um dos mais altos índices de desemprego persistente na sociedade industrial.

Diante desse diagnóstico e dessas propostas já definidas mundialmente, é preciso colocar novos desafios que vão além da busca da compatibilidade entre mercado e política social, entre gasto social e expansão do investimento privado, mesmo porque a lógica intrínseca ao mercado não é a da justiça social, mas a do lucro. Como já assinalamos, as privatizações aumentaram a margem de lucro das empresas e o aumento de preços dos serviços está atrelado ao maior índice de inflação e à alta do dólar, de acordo com os contratos feitos entre as empresas e as agências controladoras.

A superação da pobreza implica, pois, a definição de uma posição e de uma atuação estratégicas do Estado e de Estado em defesa prioritária de redução das desigualdades sociais, usando como instrumento o combate à fome. O combate à fome é, assim, uma mediação, um desdobramento operacional de uma concepção de bem-estar social que implica uma lógica anti-mercadorização, já que o mercado, por si mesmo só acentua as desigualdades e coloca o Estado na armadilha do ajuste fiscal, da simples melhoria da efetividade das políticas sociais e da focalização.

Não se trata, entretanto, de substituir o mercado pelo Estado, mas de construir uma proposta de Estado cidadão e de sociedade ou economia solidárias que se articulem com o mercado, mas que este não tenha a centralidade do processo de inclusão. Uma proposta efetiva de redução das desigualdades de rendas, de ativos, de acesso a serviços. Não basta reduzir diferenças de renda entre trabalhadores que ganhem mais em relação aos que ganhem menos, mas entre os que se apropriam do valor e os que produzem valor, entre os grandes proprietários, banqueiros, industriais e multinacionais, que, inclusive usam da corrupção para se enriquecer, com a força de que o Estado ainda dispõe. Grandes decisões econômicas não são tomadas pelo Estado mas pelas grandes empresas multinacionais, mas não podemos menosprezar o poder dos Estados nacionais.

No Brasil, por decisão dos brasileiros, segundo o Sindicato dos Auditores Fiscais (Unafisco), os capitais auferidos são tributados a taxas inferiores a 20%, enquanto que os rendimentos do trabalho são tributados a taxas que chegam a 27,5%. O pagamento de juros sobre o capital próprio das empresas aos sócios ou acionistas fez com que o Brasil tivesse uma renúncia fiscal de R\$3,25 bilhões somente em 1998 (Unafisco, 2002, p. 62), além de favorecimento de maus pagadores com os programas de renegociação de dívidas (Refis) e de pactuação com a sonegação.

Essa concepção e essa estratégia de fortalecimento do poder político para contrapor-se ao poder económico implica, por sua vez, uma co-responsabilização entre Estado e sociedade e uma parceria conflituosa com as organizações não-governamentais (ONGs) que não venha a transferir responsabilidades públicas de defesa e implementação de direitos a entidades da sociedade. Não se pode colocar as ONGs, assim como o mercado, como pilares centrais ou carros-chefe de um processo de inclusão, como se fossem capazes de substituir o Estado. Pode-se construir parcerias conflituosas complementares à ação do Estado enquanto possam garantir a esfera pública, isto é: a cidadania, o direito a ter direitos, a democracia e os direitos estabelecidos em lei.

Esta garantia dos direitos universais, para efetivar a inclusão, deve ser e estar articulada com a participação social e política da população e dos grupos mobilizados, em que possam definir seus interesses e o processo da ação de forma democrática, com expressão das divergências num clima de convivência civilizatória e um procedimento pactado de tomada de decisões. Além disso, é fundamental que a estratégia de ação se faça em redes compartilhadas de poder, para a potencialização dos recursos do Estado, da solidariedade e das vertentes de produção, emprego e consumo do mercado, o que vai configurar um paradigma de ação, ao mesmo tempo conflituoso e pactado, que denominamos de paradigma emancipatório/cidadão/democrático.

Vera Telles (2001, p. 30) diz que "é através do conflito que os excluídos, os não iguais, impõem seu reconhecimento como indivíduos e interlocutores legítimos, dissolvendo hierarquias nas

quais estavam subsumidos, numa diferença sem equivalência possível. É nele, portanto, que o enigma dos direitos se decifra, enquanto conquista de reconhecimento e legitimidade, sem o que a cidadania formulada nos termos da lei não se universaliza e não tem como se enraizar nas práticas sociais. É nele ainda que a questão da justiça se qualifica enquanto garantia de uma equidade que a desigualdade de posições sempre compromete."

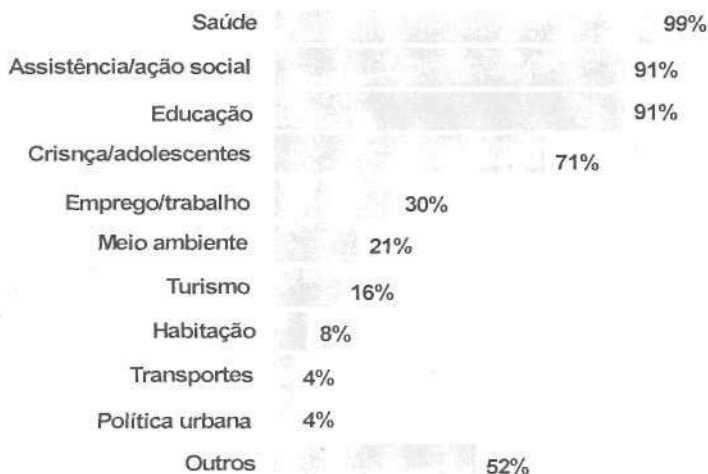
Essa defesa do paradigma emancipatório/cidadão/democrático implica uma inclusão nas políticas universais de direitos sociais de forma capilar, participativa e integrada, ou seja, ao alcance imediato e concreto, de forma democrática, com decisão das pessoas e decisiva para seu fortalecimento social e econômico em suas trajetórias de vida. Sem uma ruptura efetiva com o Estado clientelista, patrimonialista, caudilhista e paternalista não se constrói o paradigma proposto. É preciso um esforço conjunto do Estado e da sociedade para efetivar essa ruptura com o poder hegemônico e para implantação de uma contra-hegemonia na defesa da emancipação social enquanto processo de incorporação de direitos, de participação efetiva e decisória da população na definição de seus projetos e processos com formas diferenciadas de aglutinação como grupos, orçamento participativo, assembléias públicas, articuladas pelo poder público ou iniciativa das organizações da sociedade. O poder público só poderá fazer política de combate à fome se buscar reduzir a desigualdade entre o poder instituído e o poder instituinte através da garantia do poder de falados chamados excluídos, famintos, famélicos, pobres, indigentes, que, geralmente, são invisíveis para os dominantes, a não ser como fantasmas eleitores que devem ser tutelados.

É preciso, assim, romper com a tutela dos pobres, coma combinação perversa entre tutela e assistência social, cuja união caracteriza, justamente, o assistencialismo ao se associar o benefício social com o controle das pessoas, como se fazia, por exemplo, com a troca de comida por internamento em asilos ou abrigos e que pode acontecer com o uso de controles modernos, como cartões magnéticos.

O paradigma da cidadania e da garantia dos direitos fundamentais da pessoa humana está presente de forma explícita na Constituição e nas principais legislações, como: Sistema Único de Saúde de 1990, Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990, Lei Orgânica da Assistência Social de 1993, Política Nacional do Idoso de 1994, Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996. Já contamos com formas organizadas e participativas de implementação dessas políticas através dos conselhos paritários na quase totalidade dos municípios brasileiros, conforme o Gráfico 1. Já a Lei Orgânica da Assistência Social (de 1993) que implementou os benefícios de um salário mínimo para idosos e portadores de necessidades especiais muito pobres (com renda familiar até % de salário mínimo *per capita*) e os programas de bolsa-escola instituídos por Lei Federal, Estadual ou Municipal (com grande variedade de benefícios) e a Previdência Rural expressam um salto qualitativo na efetivação de direitos do cidadão com a garantia de renda, com normas claras, controle social, financiamento estabelecido, regularidade do recebimento, liberdade de uso, embora sejam limitados no seu valor. A bolsa-escola do Governo Federal (Lei 10.219, de 11 de abril de 2001) oferece um benefício de R\$15,00 por criança de até o máximo de três por família que tenham uma renda de até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo *per capita*, implantado em cooperação com os municípios. Há critérios de pobreza diferenciados nessas leis, mas a consideração de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo *per capita* tem servido de critério para uma linha de pobreza que precisa ser melhor definida no Brasil. No início deste texto já apresentamos o que se entende por linha da indigência, que reflete o conceito de pobreza absoluta, vinculada à sobrevivência. O conceito de pobreza relativa diz respeito à riqueza socialmente produzida, com uma linha de pobreza que se refira ao total de rendimentos, podendo ser, por exemplo, a metade da renda média.

O processo de ruptura com o clientelismo para a construção do paradigma emancipatório/cidadão/democrático pode e deve ter a contribuição dos conselhos paritários, desde que atuem deliberativamente e não submissamente ao Executivo local, como o prevêem as leis de âmbito nacional, estadual e municipal e que existem na grande maioria dos municípios. No Gráfico 1 apresentamos a percentagem de conselhos que estão envolvidos na operacionalização dessas políticas.

Gráfico 1 - Existência de conselhos municipais - 1999



Fonte: IBGE - Perfil dos municípios brasileiros - 2001.

Hoje estamos incentivando ainda mais o número de conselhos para cada nova área de política sem se pensar em sua integração, na garantia de seu funcionamento, no seu poder de decisão e na sua forma democrática de eleição. Em muitos municípios são as mesmas pessoas que estão nos vários conselhos, podendo-se implementar, para romper com o burocratismo, um grande conselho de políticas sociais por lei municipal e que abranja várias áreas. As Conferências - municipais, estaduais e nacional - poderão realizar os diagnósticos e o planejamento das ações integradas no campo das políticas sociais a serem implementadas no território.

Na prática, no entanto, o que tem sido predominante na vida política brasileira é o patrimonialismo, o nepotismo e o clientelismo e não o paradigma da cidadania. O poder dos conselhos é anulado, em geral pelo poder dos prefeitos, dos governadores, dos chefes designados. O patrimonialismo se faz através da apropriação do Estado por grupos políticos para dispor dos cargos em função dos interesses desse grupo e manter seu poder na barganha das nomeações, dos orçamentos do controle eleitoral. O "dono do poder" é o dono dos cargos. O clientelismo se pratica na troca dos serviços públicos por lealdade ou reconhecimento, no atendimento

discricionário a critério do dono, do chefe. A distribuição emergencial de cestas básicas tem uma longa história no Brasil e se inscreve, em geral, numa relação clientelista, de troca de favor por lealdade, de alimento por tutela e reconhecimento, sem resolver a fome e muito menos a pobreza. Diante da profunda desigualdade social, a cesta básica ou mesmo a distribuição de pão e leite, como o fazem alguns governantes, tem sido uma política de castração da cidadania pois vem marcada pelo favor pessoal ou como dom voluntário, ao arbítrio de quem doa. Esta prática pode mesmo fazer parte da iniciativa da sociedade, mas não configura uma ação de cidadania, de garantia de direitos.

O discurso da inclusão social, da "comunidade solidária", como vimos durante o governo Cardoso, serviu à promoção de figuras proeminentes, como primeiras-damas, e, muitas vezes, os programas estabelecidos mantiveram a desigualdade do poder, embora alguns possam ser mais ou menos efetivos no enfrentamento da pobreza, de acordo com a correlação de forças locais. Na prática, enfatizaram mais a competitividade que a solidariedade ao buscar a focalização nas capacidades esperadas pelo mercado.

A inclusão social implica, pois, a desconstrução do contrato implícito da desigualdade para a construção de uma relação de poder e de efetiva garantia da liberdade, da efetiva liberdade de sobreviver, como assinala Amartya Sen (2000). Para garantir essa liberdade são fundamentais os serviços básicos de energia, água, esgoto e saneamento básico, coleta de lixo, vias de acesso. Esses serviços são garantidos nas regiões mais ricas das cidades e mesmo em certas zonas rurais privilegiadas. A inclusão a esses serviços ou sua efetivação nem sempre exigem mais investimentos, mas uma melhor adequação às necessidades sociais coletivas. Por exemplo, a coleta de lixo não precisa ser feita todos os dias nos bairros ricos, dividindo-se a frota para coleta nos bairros pobres. Uma pista dupla em bairros ricos pode ser reduzida a uma só pista, para que se construa uma pista em bairros pobres.

A documentação pessoal, como registro de nascimento, carteira de identidade e título de eleitor, não pode ser sonegada a ninguém; é como a certidão de batismo para o acesso à cidadania. É preciso que

não se cartorialize a cidadania, mas que se cidadanize os cartórios. Segundo dados do IBGE, em 2001, foi constatado que 29,4% dos recém-nascidos não têm registro de nascimento, alcançando a cifra de 1,043 milhão de crianças.

A alfabetização, a que o Presidente Lula vem dando prioridade, é uma efetivação do acesso às condições mínimas de comunicação que a humanidade já construiu há milênios através da escrita.

O acesso e a permanência da criança e do adolescente na escola de qualidade e o acesso aos serviços públicos de saúde não podem ficar restritos à lealdade política, mas à construção de uma rede efetiva, associada a políticas de assistência, como bolsas de estudo para a mudança de trajetória de milhões de crianças e jovens que precisam ter um diploma reconhecido formalmente. Toda a população deve ter condições de saúde.

A organização de formas alternativas de produção de bens, como cooperativas, a partir das necessidades e experiências locais, deve ser pensada coletivamente para gerar renda e não ter-se em mente a geração de renda programada por burocratas para se pensar a produção e a organização, ou seja, a geração de renda é um processo e não um projeto pára-quadras que cai em cima de um território. Não existem territórios vazios, a não ser no papel que viaja nas mesas cheias dos burocratas. Para Milton Santos, o território é uma área de vivência e de reprodução de cultura, pressupondo a preocupação com o destino e a construção do futuro (Santos e Silveira, 2001). Segundo Giovenardi (documento distribuído na Internet pelo IBRAP (Instituto Brasileiro de Ação Popular) em maio de 2003), "um pescador curtido pelo vento e pelo sol, depois de muito hesitar, respondeu à pergunta do visitante e disse: "a primeira coisa que ajuda a sair da pobreza é não tratar a gente como pobre, mas como gente. A segunda é trabalho, que é de onde vem o dinheiro". Giovenardi assinala também que é preciso distinguir projetos para grandes empresários dos projetos adequados aos mais pobres, sem que sejam mutilados pelos burocratas e analistas para se enquadrarem em seus critérios de fundos ou de cadastros que não incluem os pobres sem documentos ou que estão fora das vias



de acesso ou em assentamentos.<sup>6</sup> Assinala ainda que é preciso ter cautela com a disseminação de um conceito americanizado de empreendedorismo e de projetos que isolam a família, o grupo familiar, esquecem a moradia, a educação, o saneamento, a água.

Em realidade, os projetos que visam a criação de empregos ou o financiamento de auto-negócios são importantes, mas exigem um capital de conhecimentos, de dinheiro, de gestão para que não venhamos a ter iniciativas fracassadas em pouco tempo e que não correspondam ao processo familiar ou coletivo vivenciado. Transformar, por exemplo, uma venda de cachaça com ervas num negócio de exportação<sup>7</sup> exige um cálculo econômico, capacitação e apoio do Estado, pois sair da produção artesanal e entrar na formação de uma micro-empresa é um processo de aprendizagem social. A inclusão implica uma aprendizagem contínua, o aprender a aprender para refazer os projetos.

O sonho do emprego estável está se tornando distante frente ao processo de acumulação flexível e da redução do Estado, cujo processo analisamos acima. O auto-negócio não depende apenas da receita dos microcréditos, que pode ser uma alternativa, mas não uma única saída. Aliás, o Estado é que precisa apoiar os microcréditos de forma descentralizada, por exemplo, através de garantias às iniciantes cooperativas de crédito.

Nessa perspectiva multidimensional e articulada do paradigma emancipatório/cidadão/democrático num Estado de direitos e concernente a um determinado território, os benefícios sociais previstos em lei são formas de garantia de renda mínima (como o prevê a Lei Orgânica da Assistência Social, de 1993) e de acesso a outras políticas. Nesse território, os benefícios sociais precisam ser pensados articuladamente, num processo dialético de implicação dos mesmos entre si e com outras políticas, com transparência, para a garantia da cidadania enquanto direito à vida, à liberdade, à equidade, à organização. Ou seja, a questão-chave para implementação de

<sup>6</sup> Giovenardi propõe a implantação de um agente de trabalho, inclusive de forma voluntária, para promover discussões sobre emprego, ajudar o cidadão a definir seus projetos, colher técnicas de trabalho, intermediar informações e serviços.

<sup>7</sup> Como sugeriu Dona Cecília, moradora do Distrito de Olhos D'Água no município de Alexânia em Goiás, que elabora cachaça com sabores de várias ervas, propondo, inclusive, o uso da *Internet*.

benefícios é sua articulação à cidadania, já que muitas vezes os benefícios isolados levam à estigmatização e à exclusão.

Cultura e território se combinam. Assim, não se pode pensar uma política de inclusão social sem a dimensão cultural, não só enquanto tradição, mas também enquanto criação e dinamização da vida coletiva. O turismo, por exemplo, não se efetiva sem profundas raízes culturais, que podem servir de marco de referência, de atração, de produção cultural. É preciso combinar formas diversificadas de criação, usando-se tanto a tradição como as inovações tecnológicas. Como exemplo, a gravação de um CD-Rom de músicas locais ou regionais abre espaço para unir tecnologia e tradição. A valorização das comidas, das danças, das festas pode ser economicamente inserida num projeto maior, desde que haja uma priorização política e trabalho aglutinado de forças locais, que muitas vezes se dividem em torno de personalidades, sem que se chegue a um objetivo comum.

A Abong - Associação Brasileira de ONGs - (documento de circulação interna) considera que a inclusão social implica articular programas existentes, tais como: o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, o Bolsa-Escola, o Bolsa-Alimentação, etc. com as iniciativas do Programa Fome Zero e orientar as ações deste Programa pela combinação de políticas de atenção imediata às necessidades básicas com políticas de combate à pobreza, de geração de trabalho e renda, que resgatem a auto-estima dos trabalhadores e trabalhadoras sem emprego, sua dignidade, e reforcem seu sentimento de pertencimento à comunidade, implicando mobilização da sociedade. O "Fome Zero", de dimensão nacional, necessita apoiar-se em uma estrutura organizativa capaz de reconhecer as particularidades de cada território e responder às suas características específicas a partir de uma ampla mobilização social e da coordenação de órgãos de governo, conselhos de gestão e entidades da sociedade civil, buscando apoiar iniciativas locais, como a produção de alimentos pela agricultura familiar, produção de moradias por mutirão; assim como iniciativas inovadoras, tais como: a construção de sistemas de esgoto pelos moradores locais, a

construção de banheiros residenciais, a recuperação ou construção de estradas vicinais e equipamentos públicos como escolas, creches, campos esportivos, áreas de lazer.<sup>8</sup>

Todo programa precisa de participação com planejamento, mas também de avaliação e monitoramento, com a construção de indicadores discutidos com a própria população, que nem sempre adota como critérios de efetividade e eficiência aqueles que são definidos de cima pra baixo. Assim, o conceito de eficiência e de efetividade das políticas sociais do Banco Mundial nem sempre são os mais adequados para a população local. A inclusão é um processo que implica conscientização das forças em jogo, com possibilidade de negação do dominante, de crítica do que está feito.

O desenvolvimento da capacidade crítica é fundamental para a inclusão social, para se pensar no diferente, no inverso da política hegemônica e na estruturação do poder. Parece-me que não se pode falar em inclusão sem se falar em capacidade crítica, que é a busca de fundamentos na negação do presente, do proposto e do disposto, aliando-se a crítica do cotidiano à crítica mais geral das questões em jogo na estruturação do campo social.

Apesar de haver muitas críticas ao gasto social, tal como vem sendo feito, segundo dados da CEPAL, ele tem um efeito importante na distribuição da renda, no aumento da renda do quintil mais baixo em 97,6%, no Brasil. A renda do quintil mais alto em relação à renda do quintil mais baixo, excluído o gasto social, seria de 24,6. Incluído o gasto social, a relação fica em 12,6 vezes. Infelizmente, o gasto social *per capita* em saúde caiu de 115 dólares em 90-91 para 89 dólares em 96-97, e em educação de 55 para 43 dólares, segundo a CEPAL (cf. Stallings & Peres, 2000).

<sup>8</sup> Segundo dados do Senador Suplicy, estão registrados no Bolsa-Escola 5,1 milhões de famílias, tendo o Orçamento Geral da União, de 2002, alocado R\$ 2 bilhões para este programa; o Bolsa-Alimentação beneficia 675 mil famílias e dispendeu, em 2002, R\$ 300 milhões; o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil beneficia 720.000 crianças e teve como dispêndio, em 2002, R\$ 235,8 milhões; o programa Jovem Agente beneficia 40.000 jovens e teve como dispêndio, em 2002, R\$ 51,9 milhões; o Bolsa-Renda beneficia 900.000 agricultores e teve como dispêndio R\$ 253,3 milhões; o Auxílio-Gás beneficiou 5,7 milhões de pessoas e dispendeu, em 2002, R\$ 900 milhões.

O pacto da inclusão social implica repensar o próprio capitalismo, pois este criou a ilusão do consumo, de que pelo consumo poderemos ser iguais nas aparências (por exemplo de uma roupa, de um tênis, de um celular). Muda o eixo emancipatório/cidadão/democrático da inclusão em direitos em uma inclusão no consumo ou apenas nos direitos de consumidor, o que contribui para a ilusão de um dia ter um carro, um celular, um tênis, como sinônimo de igualdade. Por isso é que proponho: fome **zero**, sim, mas cidadania **dez**, pela articulação dos projetos locais a um processo político de mudança das relações entre o Estado e o mercado e entre o Estado e a sociedade, com um pacto efetivo de inclusão social pela cidadania, pela emancipação social e pela democracia.

## Bibliografia

- ATTAC BRASIL; UNAFISCO SINDICAL. *Brasil: inferno e paraíso fiscal*. Brasília: Unafisco, 2002.
- BANCO MUNDIAL. *Informe sobre el desarrollo mundial-2000/2001: lucha contra la pobreza; panorama general*. Disponível em: <[www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org)>.
- BARROS, Ricardo Paes et al. A estabilidade inaceitável. desigualdade e pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, Ricardo (Org.). *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.
- DEFOURNY, Jacques; FAVREAU, Louis; LAVILLE, Jean-Louis. *Insertion et nouvelle économie sociale: un bilan international*. Paris: Desclée de Brouwer, 1998.
- DIEESE. *A situação do trabalho no Brasil*. São Paulo, DIEESE, 2001
- EAPN. *Lutar contra a pobreza e a exclusão social na Europa: guia de acção e descrição das políticas sociais*. Lisboa: Instituto Piaget, 1998.
- FALEIROS, Vicente de Paula. Assistência social e pobreza: questões teóricas e estratégicas. *Polêmica*, Belém, v. 1, n. 1, p. 7-40, mar. 1997.
- \_\_\_\_\_. Reformas da seguridade social: o contexto mundial e o caso canadense. *Ser Social*, Brasília, n. 4, p. 195-233, jun. 1999.
- \_\_\_\_\_. *Focalização e gestão social*. 2001. Disponível em: <[www.faleiros.com.br](http://www.faleiros.com.br)>.

- FALEIROS, Vicente de Paula; PRANKE, Charles (Coords). *ECA: uma década de direitos - avaliando resultados e projetando o futuro*. Campo Grande, UFMS, 2001
- GIOVENARDI, Eugênio. *Os pobres do campo*. Porto Alegre: Tomo, 2003.
- INSTITUTO DACIDADANIA. *Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar*. São Paulo: Fundação Djalma Guimarães, 2001.
- KLIKSBERG, Bernardo. *Desafio da exclusão: para uma gestão social eficiente*. São Paulo: Fundap, 1997.
- LEON, José Gomes; DIAZ, Rafael. *Alivio a la pobreza: análisis dei programa de educación, salud e alimentación en la política social (Progres)*. México: Ciesas, Progres, 1999.
- MURRAY, Charles. *Losing ground*. New York: Basic Books, 1984.
- PALOCCI FILHO, António et ai. *Política económica e reformas estruturais*. Brasília: Ministério da Fazenda, 2003. Disponível em: <[www.fazenda.gov.br](http://www.fazenda.gov.br)>.
- POCHMANN, Márcio. *O trabalho sob fogo cruzado*. São Paulo: Contexto, 2000.
- SANTOS, Milton; SILVEIRA, Laura. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. São Paulo: Record, 2001.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- STALLINGS, Bárbara; PERES, Wilson. *Crecimiento, empleo y equida: el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL, 2000.
- TELLES, Vera da Silva. *Pobreza e cidadania*. São Paulo: Editora 34, 2001.

**Abstract:** In this text we give evidence and debate the different strategies of facing poverty, structurally permanent in the Brazilian society. We highlight the changes proposed by the World Bank which realized the failure of the neoliberalism of the market and the combination of universal policies with the priority of the focus; however, the fiscal policies and the efficiency of the expenditures which is assumed by the economic team of Lula's government. On the other hand, we emphasize the policies of strengthening of the political power and citizenship. It implies the participation of the population, the effectiveness of public policies and the acting in territorial and cultural nets of families and organizations in a way to articulate and build a pact between the State,

society and market to the elaboration of a pattern of social protection effective in a conjuncture of unemployment and precariousness of work, it must be thought that beyond the capitalism.

*Key words:* poverty, fight against poverty, policies of social inclusion, citizenship of the poor.

Artigo recebido em 22 de setembro de 2003 de aprovado em 11 de novembro de 2003.