

ISSN 0103 8117

BAHIA ANÁLISE & DADOS

Salvador SEI v. 17 n. 4 p. 1115-1201 jan./mar. 2008





Governo do Estado da Bahia
Jaques Wagner

Secretaria do Planejamento – Seplan
Ronald de Arantes Lobato

**Superintendência de Estudos Econômicos
e Sociais da Bahia – SEI**
José Geraldo dos Reis Santos

Diretoria de Pesquisas – Dipeq
José Ribeiro Soares Guimarães

Coordenação de Pesquisas Sociais – Copes
Laumar Neves de Souza

BAHIAANÁLISE & DADOS é uma publicação trimestral da SEI, autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento. Divulga a produção regular dos técnicos da SEI e de colaboradores externos. Disponível para consultas e download no site <http://www.sei.ba.gov.br>.

As opiniões emitidas nos textos assinados são de total responsabilidade dos autores.

Esta publicação está indexada no *Ulrich's International Periodicals Directory* e na *Library of Congress*.

Conselho Editorial

André Garcez Ghirardi, Ângela Borges, Ângela Franco, Antônio Wilson Ferreira Menezes, Ardemirio de Barros Silva, Asher Kiperstok, Carlos Geraldo (Gey) D'Andrea Espinheira, Carlota Gottschall, Carmen Fontes de Souza Teixeira, Cesar Vaz de Carvalho Junior, Edgard Porto, Edmundo Sá Barreto Figueirôa, Eduardo L. G. Rios-Neto, Eduardo Pereira Nunes, Elsa Sousa Kraychete, Guaraci Adeodato Alves de Souza, Inaiá Maria Moreira de Carvalho, Jair Sampaio Soares Junior, José Eli da Veiga, José Geraldo dos Reis Santos, José Ribeiro Soares Guimarães, Lino Mosquera Navarro, Luiz Antônio Pinto de Oliveira, Luiz Filgueiras, Luiz Mário Ribeiro Vieira, Moema José de Carvalho Augusto, Mônica de Moura Pires, Nádya Hage Fialho, Nadya Araújo Guimarães, Oswaldo Guerra, Renata Prosépio, Renato Leone Miranda Léda, Ricardo Abramovay, Rita Pimentel, Tereza Lúcia Muricy de Abreu, Vítor de Athayde Couto.

Conselho Editorial Especial Temático

Acácia Batista Dias, Ana Cristina Vieira, André Borges de Carvalho, Anete Brito Leal Ivo, Claudia Mazzei Nogueira, Denise Cristina Vitale Ramos Mendes, Jairnilson Silva Paim, Kátia Siqueira de Freitas, Laumar Neves de Souza, Márcia dos Santos Macêdo.

Coordenação Editorial

Ângela Borges – UCSal
Laumar Neves de Souza – Copes/SEI

Revisão de Linguagem

Christiane Eide June (ing.), Luis Fernando Sarno (port.)

Coordenação de Documentação e Biblioteca – Cobi

Ana Paula Sampaio

Normalização

Eliana Marta G. Silva Souza / Raimundo Pereira Santos

Coordenação de Disseminação de Informações – Codin

Márcia Santos

Editoria de Arte e de Estilo

Elisabete Cristina Teixeira Barretto

Produção Executiva

Anna Luiza Sapucaia

Capa

Nando Cordeiro

Editoração

Autor Visual Design Gráfico

Fotos

Agecom, Joka Madruga/FLICKR, Sedes, Stock.XCHNG

Bahia Análise & Dados, v. 1 (1991-)
Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, 2007.

v.17

n. 2

Trimestral

ISSN 0103 8117

CDU 338 (813.8)

Impressão: EGBA

Tiragem: 1.000 exemplares

Av. Luiz Viana Filho, 4ª Av., nº 435, 2º andar – CAB

CEP: 41.745-002 Salvador – Bahia

Tel.: (71) 3115-4822 / Fax: (71) 3116-1781

sei@sei.ba.gov.br

www.sei.ba.gov.br



SUMÁRIO

Apresentação	1119	Tendências sociodemográficas na Bahia e os novos desafios das políticas sociais	1167
Políticas sociais, pobreza e trabalho: dilemas do bem-estar em países de capitalismo periférico	1121	<i>José Ribeiro S. Guimarães</i>	
	<i>Anete Ivo</i>	A integração social no Mercosul	1181
Modelo de desenvolvimento de pacto social	1135	<i>Bouzid Izerrougene</i>	
	<i>Elsa Sousa Kraychete</i>	Sistemas de indicadores ou indicadores sintéticos: do que precisam os gestores de programas sociais?	1191
Democracia e participação na gestão de políticas públicas: teoria e prática	1147	<i>Wadih João Scandar Neto</i>	
	<i>Denise Vitale</i>	<i>Paulo de Martino Jannuzzi</i>	
Políticas sociais e diversidade: o desafio de transversalizar gênero e raça	1155	<i>Pedro Luis do Nascimento Silva</i>	
	<i>Márcia dos Santos Macêdo</i>		



APRESENTAÇÃO

A persistência de grandes contingentes populacionais em situação de pobreza extrema e os níveis extremos de desigualdade socioeconômica mesmo em fases de expansão econômica fizeram com que a temática da proteção social estivesse sempre presente no debate sobre o desenvolvimento brasileiro. Nos últimos anos, após quase duas décadas de ajustes estruturais na economia, de reforma da seguridade social e de introdução de novos tipos de política que se distanciam dos modelos de proteção social construídos no pós-guerra, o debate sobre o tema vem sendo renovado com análises que buscam dar conta das conseqüências das mudanças macroeconômicas sobre as condições de reprodução dos segmentos mais pauperizados da população, do perfil desses segmentos, mais complexo do que no passado, do caráter das novas políticas sociais e que buscam avaliar em medida elas têm conseguido alterar, significativamente, o quadro de marginalização econômica e social vivenciado por extensa parcela da população.

Esse número da Revista Bahia Análise & Dados busca contribuir para este debate com a publicação de artigos que trazem aportes de caráter teórico, conceitual e histórico indispensáveis ao seu aprofundamento e maior qualificação. Nessa medida, o leitor poderá debruçar-se sobre os textos de autoria de alguns especialistas nos quais são abordados elementos fundamentais para a discussão sobre a universalização x focalização das políticas sociais e a forma como estes traços se concretizam no caso brasileiro, em especial nas políticas de transferência de renda; o debate sobre os modelos de desenvolvimento e os pactos sociais, indispensável para a discussão contemporânea sobre o papel do Estado na construção e implementação de políticas sociais e sobre as novas institucionalidades; a relevante discussão sobre a participação dos cidadãos na formulação, implementação e fiscalização das políticas sociais; e também a importância da incorporação das dimensões de gênero e raça e suas interseções na formatação das políticas sociais.

Para complementar esse conjunto de questões, investe-se também na reflexão de alguns outros pontos que tratam de temas igualmente relevantes para a discussão em tela: as implicações das mudanças sócio-demográficas para políticas sociais; a possibilidade de garantir direitos sociais fundamentais à população do Mercosul; e a utilidade e limites dos indicadores sintéticos para subsidiar a implementação e a avaliação de tais políticas.

Agradecemos a colaboração dos autores e esperamos que, no atual contexto de crise global do capitalismo cujas seqüelas sociais podem vir a assumir dimensão e contornos extremamente graves, esta revista contribua para uma reflexão crítica sobre as manifestações da questão social no Brasil contemporâneo e sobre as alternativas para o seu enfrentamento as quais, certamente, irão adquirir centralidade crescente nos âmbitos acadêmico, técnico e político e na opinião pública.

Políticas sociais, pobreza e trabalho: dilemas do bem-estar em países de capitalismo periférico¹

Anete Ivo*

Resumo

Este texto analisa a transição da questão social no Brasil contemporâneo, condicionado por políticas de transferência de renda e suas implicações sobre o padrão de redistribuição da renda. Que efeitos a implementação desses programas têm sobre o padrão de desigualdades sociais e a matriz do desenvolvimento? O artigo qualifica teoricamente a questão social e sua especificidade no Brasil; analisa as implicações de alguns indicadores recentes de desconcentração da renda, no Brasil, num contexto declinante da renda funcional do trabalho; especifica os processos de heterogeneidade, segmentação e um conflito redistributivo mais restrito à base e conclui, reafirmando a necessidade do Brasil ultrapassar o estágio de reprodução das “necessidades”, típico das políticas de “tutela” de caráter assistencial, importantes como alívio do orçamento familiar, mas insuficientes, quando distantes de capacidades que possibilitem modificar o padrão de desenvolvimento em padrões de bem-estar social.

Palavras-chave: Questão social. Políticas sociais. Desigualdades. Desenvolvimento.

INTRODUÇÃO

A reprodução da pobreza e das desigualdades econômico-sociais nas sociedades capitalistas modernas sempre constituiu-se num dilema para os ideais democráticos de igualdade. No encaminhamento deste dilema, e em meio ao embate entre socialistas e liberais, o pensamento “moderno” de-

Abstract

This text analyses transition of the social question in contemporary Brazil, conditioned by income transfer policies and their implications on the income redistribution standard. What effects do the implementation of these programmes have on the social inequality standard and development source? The article theoretically qualifies the social question and its specificity in Brazil; analyses the implications of some recent income deconcentration indicators in Brazil in a declining context of functional labour income; specifies the heterogeneity and segmentation processes and a more restrictive redistributive conflict to the basis and concludes reaffirming the need for Brazil to go beyond the “needs” reproduction stage, typical of “protection” policies of an assistential nature. These are important as relief for the family budget but insufficient when distant from the capacities that make modifications to the development standard for social well-being standards possible.

Keywords: Social question. Social policies. Inequalities. Development.

lineou um conjunto de princípios e de mecanismos institucionais (políticas e direitos sociais) para afrontar a crescente diversificação socioeconômica das sociedades urbano-industriais, a qual chamamos de “questão social”.

No Brasil, essa idéia de progresso esteve atrelada, primeiramente, à superação das relações escravistas e aos ideais republicanos do final do século XIX. E, mais tarde, no contexto do governo Vargas, atrelada à formação de um mercado de trabalho urbano-industrial com base na relação de trabalho salarial. Mas o projeto de modernização nacional se consolidou no Brasil no período de construção do projeto

* Doutora em Sociologia, professora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFBA, pesquisadora sênior do CRH/UFBA e pesquisadora associada ao *Centre de Recherche et Documentation sur l'Amérique latine* – Credal/CNRS-França, desde 1996. Foi titular da Cátedra Simon Bolívar da Universidade de Paris III (2000) e Professora Convidada da Universidade de Paris XII (2006). Autora do livro *Metamorfoses da Questão Democrática: governabilidade e Pobreza* (Buenos Aires: CLACSO), 2001. anetivo@hotmail.com

¹ Agradeço as contribuições de José Ricardo Ramalho, por ocasião de minha tese, e aos comentários de Ângela Borges a este texto.

nacional-desenvolvimentista dos anos 1950/1960. No entanto, o ideal de igualdade como princípio do desenvolvimento econômico esteve ausente do paradigma histórico brasileiro. Imensos contingentes de trabalhadores ficaram fora das relações de trabalho assalariadas, desprotegidos das leis trabalhistas, constituindo um imenso contingente do “exército industrial de reserva”¹, formado por famílias de trabalhadores pobres que integravam o chamado setor informal urbano e a economia agrícola de subsistência².

Assim, a reprodução da pobreza e das desigualdades sociais no Brasil, como eixo da questão social nacional, resulta de uma herança patrimonial autoritária³; da inserção precária de trabalhadores no mercado de trabalho urbano-industrial; da seletividade de acesso às políticas de proteção em situações de atividade e inatividade; e da insuficiência de renda, mesmo para os trabalhadores da ativa. Esses fatores juntos constituíram um imenso setor da economia brasileira vinculado à reprodução social do autoconsumo e de subsistência; e reproduziram imensas desigualdades sociais de renda, e relações de precarização e vulnerabilidade social constantes, que, especialmente na década de 1990, se agrava quando a reestruturação produtiva atinge o núcleo protegido do mercado de trabalho.

No encaminhamento de um projeto inédito de construção da cidadania no Brasil, na década de 1980, o movimento de trabalhadores, articulado a inúmeros movimentos sociais, conseguiu reconhecer, estender e ampliar os direitos sociais para segmentos de trabalhadores não-contributivos, como a previdência rural, orientados por uma perspectiva de universalidade. Do ponto de vista das *políticas sociais*, a Constituição Brasileira de 1988 foi inovadora, antecipando-se a um conjunto de políticas de renda básica, que apenas começavam a ser discutidas e formuladas na Europa, diante das mudanças do mundo do trabalho, com o desemprego de longa duração. No entanto, essa perspectiva de universalidade,

que marcou as mudanças das políticas sociais na Constituição de 1988, perde gradativamente prioridade, passando a ação social a orientar-se segundo uma concepção focalizada sobre os mais pobres, especialmente no final dos anos 1990 e início dos anos 2000.

O ideal de igualdade como princípio do desenvolvimento econômico esteve ausente do paradigma histórico brasileiro

Esse deslocamento do desenho e da concepção das políticas sociais ocorre num contexto internacional que *ênfatiza o combate à po-*

breza, como condição compensatória aos efeitos perversos dos ajustes da década anterior, mas converge, ao mesmo tempo, para a demanda histórica da cidadania, no Brasil, na direção da superação das condições de reprodução de inúmeras famílias submetidas a níveis de extrema pobreza. Assim, ao final da década de 1990, as novas políticas sociais (voltadas para o combate focalizado sobre os mais pobres) se reorientam para a formulação e implementação de programas de transferência de renda. E esta ação, a partir de 2004⁴, com o governo Lula, ganha eficácia institucional de cobertura nos limites da população-alvo definida pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).

Desde então se combinam políticas de transferência de renda de natureza e alcances distintos, expressando contextos históricos e forças sociais diferentes na sua construção: aquelas políticas assistenciais que se constituem em direitos sociais básicos constitucionais, como o *Benefício de Prestação Continuada*; e os programas de transferência de renda focalizados, como o *Bolsa Família*, de caráter compensatório, mas de alcance massivo. Que efeitos a implementação desses programas têm sobre as condições de pobreza, as desigualdades e o padrão de desenvolvimento?

Este texto analisa a transição da questão social no Brasil contemporâneo, condicionado por políticas de transferência de renda de caráter multidirecional, e suas implicações sobre o padrão de redistribuição da renda. Que efeitos a implementação desses programas têm sobre o padrão de desigualdades sociais e a matriz do desenvolvimento? Para esta análise, consideramos a redistribuição como elemento central

¹ Segundo a literatura crítica dos anos 1970/1980. Ver Oliveira (1973) e Souza e Farias (1980), entre outros autores.

² Conforme Delgado e Theodoro (2005) analisam e quantificam, em seus artigos, esse processo.

³ Que não reconhecia cidadania aos homens sem propriedade.

⁴ O *Bolsa Família* inicia-se como *Bolsa Escola* em 2001 (Governo FHC) e transforma-se em *Bolsa Família* em 2003 (Governo Lula), cobrindo quase que 100% do universo previsto pela LOAS (famílias com renda familiar per capita de ¼ a ½ salário mínimo).

do encaminhamento da questão social, pela qual se efetiva a propriedade da transferência⁵ do Estado social frente a duas dimensões críticas do desenvolvimento brasileiro: as desigualdades sociais e a vulnerabilidade das relações de trabalho, no Brasil.

A primeira parte deste texto qualifica teoricamente a questão social e sua especificidade no Brasil, distinguindo-a da experiência européia, principalmente pelas profundas desigualdades socioeconômicas

e o caráter restrito das políticas de proteção social, que impactam sobre o alcance das políticas sociais de transferência de renda implementadas hoje no Brasil. A segunda parte analisa o impacto das políticas de transferência de renda na superação das condições de pobreza e sobre a desconcentração de renda, no Brasil. Caracteriza as modalidades de transferência de renda do *Benefício de Prestação Continuada* e o *Programa Bolsa Família*, observando sua relação com indicadores recentes de desconcentração da renda trabalho, no Brasil, num contexto de declínio da renda funcional do trabalho no âmbito da riqueza nacional. Especifica a heterogeneidade e a segmentação de programas previdenciários entre trabalhadores rurais e urbanos e entre segmentos de trabalhadores da ativa e os não-economicamente ativos, homens e mulheres, como reflexo dessas diferentes políticas. Ademais, avalia o impacto dessas políticas sobre a reprodução familiar e sobre parâmetros redistributivos mais amplos (matriz da propriedade de transferência do Estado social). Na conclusão, exploramos algumas conseqüências dessas mudanças sobre o padrão redistributivo e a vulnerabilidade social do trabalho, considerando os objetivos mais amplos do bem-estar e o princípio da justiça social. O acesso à renda a partir da aplicação dos programas focalizados possibilita uma inserção mercantil da pobreza ao nível da auto-reprodução, mas essa inserção se faz dissociada da integração pelo trabalho e distante de capacidades que possibilitem a esses indivíduos ultrapassar o estágio das “necessidades”.

⁵ Essa propriedade de transferência é analisada em Castel (1995), como elemento central à natureza da propriedade do Estado social.

A NATUREZA DA QUESTÃO SOCIAL E OS DILEMAS DA MODERNIZAÇÃO BRASILEIRA

Princípios gerais de construção da questão social

A *questão social*, enquanto questão pública, emerge da crítica marxista aos princípios da democracia liberal (liberdade e igualdades), que, diante do empobrecimento da classe trabalhadora, indagava: *será*

que o indivíduo que não come e não dispõe de meios para ganhar a vida é verdadeiramente livre? A essa questão, posta pelo marxismo, os liberais europeus responderam com a institucionalização do “*direito de obter do Estado, por leis sociais, recursos mínimos que tornem possível uma vida decente, no nível tolerável da riqueza coletiva*” (SCHNAPPER, 2002). Segundo Aron (1969), esses direitos sociais não se opõem ao direito-liberdade, mas são condições para o exercício desse direito, ou seja, eles condicionam a liberdade política.

O *social*, assim, constitui-se uma *invenção* híbrida, uma mediação instituída na interseção do civil, do político (liberdades políticas e igualdade social) – conforme Donzelot (1984), no seu livro *L’invention du social. Essai sur le declin des passions politiques* –, associada à preocupação de neutralizar as contradições e desigualdades sociais existentes no âmbito da sociedade civil e mercantil, produzidas nas sociedades capitalistas industriais e que se opõem ou questionam o imaginário político moderno da democracia. Ou seja, as condições de exercício da democracia, quando confrontadas à crescente pauperização dos trabalhadores, ao final do século XIX, deram lugar a um conjunto de instituições sociais modernas (políticas sociais e direitos sociais), estruturadas na idéia de uma solidariedade nacional, que só poderia ser vivida num regime de liberdade, e que se institucionalizou, àquela época, na construção do Estado Providência, influenciando, mais tarde, a formação do Estado do Bem-estar social, em diversos países do mundo. As noções de solidariedade ampliada, de direitos sociais e de responsabilidade coletiva estruturaram, então, o *papel social do Estado*.

O *direito social* (com base no *cálculo do seguro*) buscava dar garantias aos indivíduos contra os prejuízos e riscos advindos da nova divisão social do trabalho no regime capitalista. Esta formulação, segundo Donzelot (1984) avançou de uma idéia de direitos civis para uma idéia do *nosso direito*, o *direito social*.

Por outro lado, a *noção de responsabilidade* também se altera, passando de uma responsabilidade individual para uma responsabilidade coletiva, a partir de uma socialização dos processos aleatórios de riscos da vida, chamando os indivíduos a se *implicarem coletivamente*. Essas mediações acabaram por definir a estruturação do Estado de Bem-estar social em torno de quatro campos principais (SANTOS, 1999): a *socialização da economia*, pelos direitos da cidadania, que reconhece que o capitalismo não é apenas constituído por fatores de produção e pelo mercado, mas por sujeitos sociais com necessidades básicas; a *política do Estado*, que atribui aos Estados nacionais o marco normativo e institucional pelo qual se regula o conflito entre economia e sociedade, capital e trabalho⁶; a *segurança civil* dos cidadãos contra a violência e a garantia da vida; e uma *identidade nacional*, de modo a sustentar uma legitimidade ampliada.

Esse regime de *solidariedade nacional*, pelo qual se encaminhou a *questão social*, isto é, a propriedade da redistribuição do Estado, passa, então, a ser o fundamento do Estado nacional compatível com sua definição democrática.

Dilemas da questão social brasileira: mercado de trabalho excludente e desigualdades sociais

Diferenciando-se desses pilares clássicos que organizaram as diferentes concepções dos Estados sociais na Europa, a modernidade brasileira, nucleada na noção de *desenvolvimento* e no projeto urbano-industrial dos anos 1950 e 1960, esteve marcada pela *reprodução de desigualdades socioeconômicas*, geradas, inclusive, *por formas institucionais excludentes*. A proteção social criada na Era Vargas foi seletiva e

cobriu apenas parcialmente os trabalhadores regidos por relações de trabalho assalariadas. O resultado foi uma *modernização conservadora*⁷, que obteve enormes avanços do ponto de vista do progresso técnico, sem alteração qualitativa das relações sociais e sem distribuição de poder, bens e capacidades.

O pensamento social brasileiro e mesmo latino-americano foi particularmente fértil na construção de uma teoria crítica ao desenvolvimento do capitalismo periférico, das décadas de 1960 e 1970, encaminhando a questão do desenvolvimento socioeconômico

no âmbito de uma perspectiva nacional e de inclusão social via acesso ao mercado do trabalho.

De uma utopia capaz de aglutinar ações de diferentes atores nacionais e mesmo agências internacionais, esse ideário teve, no plano das práticas, grande efeito sobre a orientação de políticas de planejamento regional e de desenvolvimento urbano-industrial, de modernização agrária, de desenvolvimento tecnológico, bem como no avanço de ações e políticas voltadas para a cidadania e a inclusão social, como eixos centrais para a construção de ideais de bem-estar social, mesmo incompletos. Em que pese o caráter inconcluso desse projeto, expresso na reprodução ampliada de um *mercado de trabalho informal* e da persistência de uma agricultura de subsistência, o desenvolvimento econômico até os anos 1970 possibilitou a incorporação crescente de trabalhadores no mercado de trabalho formal, mas a crise dos anos 1980 e a reestruturação produtiva afetaram esta dinâmica, particularmente a mobilidade de segmentos jovens no mercado de trabalho.

O “desencantamento”: dilemas da integração diante da dessocialização do trabalho

O esgotamento dessas possibilidades num quadro de acumulação globalizada e flexível e de reestruturação produtiva, seguido por mudanças

A noção de responsabilidade também se altera, passando de uma responsabilidade individual para uma responsabilidade coletiva, a partir de uma socialização dos processos aleatórios de riscos da vida, chamando os indivíduos a se implicarem coletivamente

⁶ Ver a respeito: Polanyi (2000); Rosanvallon (1995); Santos (1999).

⁷ Expressão especialmente utilizada na literatura das ciências sociais, das décadas de 1970 e 1980, para caracterizar a modernização do campo brasileiro, assentado num progresso técnico, na implantação de modernos complexos agroindustriais, mas sem alteração da estrutura fundiária, caracterizada por elevado nível de concentração da propriedade.

sobre os papéis sociais do Estado, de reorientação liberal, configurou particularmente nos anos 1990, entre outros fatores, uma *dessocialização social*, caracterizada pelos elevados índices de desemprego, especialmente dos trabalhadores mais jovens; pela precarização dos empregos; e pela expansão dos indicadores de anomia e violência, que marcam as metrópoles brasileiras contemporâneas.

Esping-Andersen (2003), examinando as reformas da Previdência na América Latina, por exemplo, levanta algumas diferenças entre as experiências européias e a dos países dessa região. Segundo ele, “quando examinamos o processo de reforma latino-americano através da ótica do processo europeu de formatação de políticas, tanto pelo elo comum quanto pelas variações, as questões [da reforma] parecem extremamente complicadas... Embora os problemas sejam os mesmos, as razões são bastante diferentes”. E ele segue apontando as diferenças:

Na Europa [de um modo geral], o objetivo da eficiência econômica dos planos previdenciários está subordinado *ao princípio de justiça e Bem-estar*. Na América Latina, as reformas (da década de 1990) parecem ter sido implantadas segundo critérios de *eficiência*, marcados especialmente pelas questões dos gastos públicos, com pouca consideração com a maximização do bem-estar.

Na Europa, a questão resulta de um perfil dos padrões demográficos, enquanto na América Latina se refere a poucos contribuintes, ou seja, diz respeito mais a mercados de trabalho problemáticos que a aposentados ou pensionistas problemáticos.

Um dos problemas do desgaste dos sistemas de repartição de renda, na Europa, é o crescimento sustentado do salário real por longo prazo. Na América Latina, o emprego informal prevalece, e a distribuição de renda é extremamente desigual (ESPING-ANDERSEN, 2003), com tendência, acrescento, de rebaixamento do valor do salário real.

Essa análise tanto especifica as singularidades comparativas no encaminhamento da questão social e das reformas em curso, entre países da América Latina e a realidade européia, quanto revela que as opções de política e os sentidos da reforma estão diretamente subordinados ao

quadro de forças sociais e ao contexto econômico que orientam interna e externamente a implementação de políticas.

No plano interno, além de fatores relativos à cultura política e ao volume da pobreza, o *caráter restrito da proteção social*, especialmente até final da década de 1980⁸, limitada à massa de trabalhadores assalariados e a persistência de amplos contingentes de trabalhadores precarizados ou vinculados à economia de subsistência e de autoconsumo, excluídos do seguro e de direitos sociais, também se constitui fator decisivo de iniquidade. No plano externo, a integração do Brasil à dinâmica da competição internacional globalizada, especialmente na década de 1990, pressiona ainda mais para “redução do custo trabalho” e para modelos redutores de reforma da previdência, como meio de redução do *deficit* fiscal (DRAIBE, 2003). Assim, na conjuntura dos anos 1990, um conjunto de fatores atua sobre as condições de reprodução da pobreza e das desigualdades: a expansão da precarização no mercado de trabalho; os indicadores do desemprego; a redução dos valores de remuneração do trabalho, especialmente para segmentos que ganham acima do salário mínimo; e a reorientação do desenho das políticas sociais de assistência em termos de programas compensatórios de transferência de renda. É a partir, portanto, desses fatores que se pode analisar o alcance e os limites das políticas de transferência de renda sobre os mais pobres, especialmente a partir de 2004.

A seguir analisa-se o impacto relativo dos programas de transferência de renda (PTR) na redução da pobreza e da indigência a partir da caracterização de dois programas de transferência de renda – o *Benefício de Prestação Continuada* (BPC) e o Programa *Bolsa Família* (PBF). Confrontamos essas políticas a algumas tendências atuais sobre os indicadores de desigualdades e formação da renda, no Brasil, analisando suas repercussões sobre o padrão de bem-estar social das camadas mais pobres.

⁸ A partir da Constituição Brasileira de 1988 uma nova institucionalidade relativa à Seguridade Social amplia a cobertura dos Direitos Sociais Básicos, favorecendo particularmente os trabalhadores rurais, antes desprotegidos, as mulheres e os idosos, num piso de acesso à renda do salário mínimo.

O DESLOCAMENTO DA PERSPECTIVA DA UNIVERSALIDADE DA ASSISTÊNCIA PARA A FOCALIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA

A concepção da focalização dos programas sociais

Conforme apresento no artigo *A reconversão da questão social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado* (IVO, 2004), a reorientação da política social, nos anos 1990, do ponto de vista da agenda liberal, se organiza fora do campo da proteção social com o objetivo de reduzir os efeitos perversos dos ajustamentos estruturais e da reestruturação produtiva, preservando-se o mercado. Esta mudança se faz pela via da focalização da política social sobre os mais pobres.

A “focalização” da política social é um conceito que se situa antes de tudo ao nível de uma instância instrumental e operativa, vinculada à idéia das despesas sociais. Focalizar é estabelecer mecanismos e critérios para delimitar “quem” tem direito aos benefícios instituídos como subsídio público⁹. Trata-se de uma política destinada a domínios que não questionam a reforma estrutural. No seu desenho eles estão deslocados da dimensão institucional do seguro social. Sua operacionalização se faz a partir da diferenciação do acesso; do incentivo ao consumo dos pobres, através da monetarização e da descentralização das ações e controle social dos programas ao nível local. O modelo da política social focalizada contém, portanto, três paradigmas: o primeiro se refere à eficácia do gasto social, priorizando a atenção aos mais pobres. Esta intervenção estratégica e flexível (por princípio) permite reorientar as prioridades governamentais, quando necessário. O segundo implica uma racionalidade econômica, pela inserção dos pobres no mercado, através das transferências monetárias diretas. O terceiro, de natureza social e política, define-se por uma concepção partilhada de responsabilidades entre Estado, municipalidades e sociedade quanto ao encaminhamento da questão da pobreza através de modalidades de *local governance*, de *empowerment* e da participação cidadã.

Subjacente a essa política de transferência de renda existe uma idéia de que o mercado de trabalho

é cada vez mais excludente. Desta forma a monetarização da assistência intervém em benefício de uma inserção no mercado, encaminhando a crise de consumo dos mais pobres, ao mesmo tempo em que amplia a dinamização de uma economia de base popular.

Incremento financeiro dos programas de transferência de renda no Brasil sobre a superação da pobreza

Observando a evolução dos programas de transferência de renda no Brasil, distinguimos três programas (e etapas) da ação social que expressam formatos e/ou conjunturas distintas quanto a sua institucionalidade e aos valores relativos à seguridade econômica¹⁰: (i) o *Benefício de Prestação Continuada*, que se constitui em direito social básico, de caráter constitucional; (ii) um conjunto de programas sociais de transferência de renda de caráter focalizado, implantados ao final do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, mais especificamente em 2002 (*Auxílio-gás, Bolsa Escola, Cartão-alimentação, PETI*, etc.); e (iii) a integração de alguns desses programas no *Programa Bolsa Família*, que passa a uma cobertura quase total da população desenhada pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).

O *Benefício de Prestação Continuada*, criado por essa Lei, de 1993, destina-se a deficientes e idosos (a partir de 65 anos) de famílias com renda per capita inferior a um quarto de salário mínimo, com um valor do benefício no patamar do salário mínimo, ou seja, R\$ 415,00, e previsão de gasto mensal, em 2008, de 13, 9 bilhões de reais, o segundo maior gasto social, excluindo-se aqueles da previdência, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social. O *Programa Bolsa Família* atende, em 2008, a um total de onze milhões e cem mil famílias com a alocação de benefícios que variam de R\$ 18,00 a R\$ 172,00 por família cadastrada com filhos até 17 anos e renda mensal até R\$120,00 por pessoa, condicionando as famílias à vacinação e frequência escolar das crianças. Estima-se um gasto mensal de 10,4 bilhões de reais para o *Bolsa Família*, colocando-o em terceiro lugar na hierarquia do gasto social¹¹.

⁹ Cf. CANDIA, J. M. Exclusion y pobreza. La focalización de las políticas sociales. *Nueva Sociedad*. Caracas, n. 156, p. 116-126, jul./ago. 1998.

¹⁰ Distinguir esses três modelos e programas adverte contra algumas confusões, como a de tomar por referência um tipo de intervenção e argumentar a partir da outra, como se seus objetivos e formatos fossem os mesmos. Refiro-me, por exemplo, à confusão entre programas focalizados e programas de renda mínima de cidadania, que se constituem em direitos básicos universais.

¹¹ Cf. dados da *Folha de São Paulo* (GOVERNO..., 2008).

Como já anunciado anteriormente, esses programas de assistência têm natureza distinta: o BPC é um programa orientado para segmentos extremamente pobres e incapacitados para o trabalho (por velhice ou doença) e visa a garantir renda aos indivíduos que não podem participar do mercado de trabalho e não são detentores de outros recursos para garantir-lhes a sobrevivência. Garante uma renda de solidariedade nacional no valor do salário mínimo

e é um direito social básico de caráter constitucional. A sua concepção acompanhou a perspectiva universalista da assistência de ampliação de direitos securitários a segmentos de pessoas não-contributivas. Neste sentido, o Brasil foi inovador e antecipou-se a implementações de programas de renda básica.

O PBF é um programa social focalizado sobre famílias ativas em condições de extrema pobreza ou pobreza, constituindo-se em alívio do orçamento doméstico. A sua sustentabilidade e implementação não têm garantia constitucional, estando condicionadas a decisões de governos. Neste sentido, não se constitui em direito constitucional. O caráter massivo de atendimento às famílias, no entanto, o legitima politicamente como um direito moral, pressionando efetivamente o executivo no sentido de sua manutenção e aperfeiçoamento. Portanto, observadas conjuntamente, cada uma dessas linhas de ações de assistência conforma níveis de seguridade econômica, desenho institucional e impactos distintos.

Analisando-se o impacto do *Bolsa Família* sobre os beneficiários, ao nível dos territórios, a sua apropriação é distinta, segundo a configuração da economia e a conseqüente dinâmica dos mercados de trabalho territorializados. Enquanto nas regiões metropolitanas, onde prevalece o trabalho assalariado e protegido, o *Bolsa Família* tem caráter complementar, nas regiões rurais ele tem se constituído um mecanismo significativo de acesso à renda. A Secretária Nacional de Cidadania do Ministério de Desenvolvimento Social, Rosani Cunha, por exemplo, afirma que “Na região rural, as pessoas usam o dinheiro para plantar ou criar animais. Nas grandes cidades, o seu uso é mais comercial”. Ela considera, no entanto, que o maior uso dos recursos é destinado

à alimentação, vestuário e material escolar (DEPENDÊNCIA..., 2008).

Vistos em conjunto, a melhoria da renda resultante da evolução positiva do valor do salário mínimo (SM) e as transferências de renda dos programas sociais do Estado permitiram que um número importante de famílias escapasse da condição da miséria (indigência) e da pobreza nos últimos anos. Entre 2003 e 2005, observa-se uma queda contínua do número de pobres

e indigentes¹². Em 2003, segundo dados da Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD), o Brasil tinha 27,4 milhões de indigentes, o que equivalia a 16,1% da população brasileira, e 64 milhões de pobres, ou seja, 37,2%. Estes percentuais caem para 11,3% e 30,1%, respectivamente, em 2005, observando-se uma queda de 7,1 pontos percentuais dos pobres. Souza (2006) estima que o incremento financeiro do PBF, em agosto de 2006, significou que 4,8% das famílias atendidas ultrapassaram a linha da pobreza e 31,1% das famílias ultrapassaram a extrema pobreza.

O estudo da FGV, coordenado por Marcelo Neri, *Miséria, desigualdade e política*, também com base nos dados da PNAD/IBGE, mostra tendência semelhante, embora com valores diferentes, dadas as diferenças no cálculo da linha de pobreza¹³: a proporção de brasileiros situados abaixo desta linha caiu de 35% para 19%, de 1993 a 2006, uma redução de cerca de 50% do percentual de pobres num período de 14 anos. Entre 2003 e 2005 a miséria, segundo o conceito desse estudo, cai 6,4 pontos percentuais, isto é, passa de 28,17% em 2003 para 22,77% em 2005. Os números de 2006 representam uma marca histórica desses resultados: a proporção de pessoas abaixo da linha de pobreza era 22,77%, em 2005, e cai para 19,31% em 2006.

Conquanto os dados de redução da pobreza e crescimento da renda em geral sejam exitosos, especialmente no último ano (2006), eles não são suficientes para os objetivos mais amplos das políticas

¹² Para efeito de política pública considera-se como indivíduo em situação de *indigência e pobreza extrema* aquele cuja renda domiciliar per capita é inferior a ¼ do salário mínimo (renda considerada insuficiente para a garantia do acesso diário a uma alimentação adequada); e os *pobres* aqueles cuja renda domiciliar situa-se abaixo do patamar de ½ salário mínimo (renda reconhecida como insuficiente para cobrir necessidades básicas tais como moradia, transporte, saúde e educação).

¹³ O estudo considera como abaixo da linha da pobreza aqueles indivíduos que viviam com menos de R\$125,00/mês a preços da Grande São Paulo, em outubro de 2006.

sociais e do desenvolvimento. Para estes a dimensão da vulnerabilidade no trabalho, entendida como risco permanente de cair em estado de necessidade na ocorrência de riscos sociais como desemprego, doença ou velhice, é também um fator importante. Em artigo anterior (IVO, 2004), mostro como a estratificação e a segmentação da assistência deixa de fora um conjunto de pessoas que demandam assistência, mas não integram os programas previdenciários nem os de transferência de renda. São os “informais”, “excluídos” da proteção e da assistência – os *no man’s land* de Lautier (1999). Apesar do crescimento econômico e do emprego com carteira assinada, a taxa de vulnerabilidade¹⁴ dos trabalhadores no Brasil permanece ainda bastante elevada, da ordem de 57,21%, em 2006, afetando 51 milhões da população economicamente ativa (PEA), ainda que apresente uma redução de 4,64 pontos percentuais em relação ao ano de 1999, quando representava 61,85% da PEA¹⁵.

Uma outra dimensão do mercado de trabalho, decisiva para os objetivos das políticas sociais, refere-se ao nível de remuneração da força de trabalho. A avaliação desta variável permite observar a dimensão da segurança alimentar e econômica dos cidadãos, considerando o patamar das necessidades básicas definido com base no salário mínimo. No Brasil, em 2005, 101,7 milhões de pessoas detinham renda domiciliar per capita inferior a um salário mínimo, e somente 76 milhões de pessoas tinham renda acima deste limite. A melhoria de renda dos mais pobres, resultante do aumento no valor de compra do salário mínimo, constitui-se, portanto, variável importante, de caráter mais universal, repercutindo favoravelmente sobre as taxas históricas de desigualdades. No entanto, é importante considerar o montante de famílias que sobrevivem no patamar dos mínimos sociais, em condições de pobreza extrema e autoconsumo. Esta condição unifica na condição genérica de “pobres” categorias de sujeitos em distintas posições de ocupação (de ativos, inativos, formais e informais, rurais e urbanos). Segundo dados do MDS (SOUZA, 2006), a maioria dos chefes de família beneficiados pelo

PBF era predominantemente de trabalhadores “por conta própria” (27,1%); “empregados assalariados” (19,4%); “desempregados” (17,4%), “dona de casa” (14,4%) e mesmo de “aposentados” (8,1%), o que nos leva às seguintes conclusões: (i) a maioria dos brasileiros permanece num patamar de reprodução ainda extremamente baixo para fazer frente ao custo de vida, nivelando, por necessidade e carência, trabalhadores da ativa, inativos e mesmo beneficiários da previdência social, ao considerar-se a renda média familiar per capita; (ii) o PBF contribui para o alívio do orçamento doméstico, mas não chega a garantir segurança alimentar. O estudo do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (2008, p. 8/9), desenvolvido em 2007, revela que apenas 16,9% dos beneficiários do *Bolsa Família* encontram-se em situação de segurança alimentar. Do total, mais de 54,8 % dos beneficiários apresentavam situação de insuficiência alimentar grave (20,7%) ou moderada (34,1%), o que equivale a um total de 29 milhões e 800 mil pessoas; (iii) mesmo em situações em que os beneficiados têm acesso a benefícios previdenciários, no patamar do salário mínimo, a solidariedade interna das famílias não é suficiente para garantir segurança econômica a todos os membros das famílias.

O efeito das políticas sociais e da seguridade Social sobre a renda familiar

Alguns estudos têm analisado o efeito das transferências da Seguridade Social e dos PTR sobre a composição da renda familiar no Brasil, especialmente sobre os estratos de renda mais baixos (DELGADO, 2005; NERI, 2007). Segundo Delgado, o período de 1991 a 2003 expressa um declínio na participação da renda trabalho no total da renda familiar dos brasileiros, que passa de 85,3%, em 1991, para 78% em 2000, chegando, em 2003, a 73,8%, enquanto cresce proporcionalmente a participação da renda originada de transferências resultantes da Seguridade Social e dos PTF. Esta, no mesmo período, mais que duplica sua participação na composição da renda familiar do brasileiro, passando de 10,2%, em 1991, para 22,4%, em 2003¹⁶. O estudo da CPS/FGV (NERI, 2007), com base em microdados da

¹⁴ Trabalhadores que integram a população economicamente ativa (PEA) sem carteira assinada e que se encontram fora dos direitos sociais do trabalho, mais os trabalhadores domésticos.

¹⁵ Dados de uma pesquisa que realizei sobre “Quem é a população vulnerável no Brasil?” PIBIC/UFBA/CNPq, 2006-2007 (IVO, 2007).

¹⁶ A partir deste período o programa de *Bolsa Família* expandiu a sua cobertura, passando de 3 milhões de famílias (2003) para 11,1 milhões famílias (2006). Também aumenta o número de beneficiários do BPC a partir de 2005. Ademais, no período mais recente, houve uma grande recuperação do valor do salário mínimo.

PNAD de 2006, mostra efeitos da recuperação do mercado de trabalho sobre a renda familiar, quando a renda proveniente do trabalho passa a representar 75,8%, em 2006, 2 pontos percentuais acima de 2003, enquanto a renda proveniente da Seguridade e dos programas sociais reduz-se apenas 0,7 pontos percentuais, caindo para 21,7%¹⁷. Quando se mede a participação relativa dos programas sociais na renda das famílias dos 50% mais pobres, o percentual da renda originada de programas sociais e da Seguridade aumenta sua participação para 23%, mantendo-se a participação da renda trabalho em 75,5%, um patamar próximo do valor geral de participação do trabalho na renda das famílias brasileiras (75,8%).

Essa evolução demarca o efeito de duas políticas sociais distintas: (i) de um lado, a ampliação dos direitos sociais básicos de caráter constitucional¹⁸, a partir da Constituição Brasileira de 1988, como efeito da expansão de direitos a segmentos sociais não-contributivos, garantidos no patamar do salário mínimo, num contexto de alta mobilização e força do movimento sindical dos trabalhadores; (ii) em seguida, a ênfase em programas de transferência de renda de caráter compensatório, a partir de 2004, como o *Bolsa Família*, cujo desenho focalizado acompanha a prioridade da agenda internacional de luta contra a pobreza e, ao mesmo tempo, demandas internas de superação da fome e das desigualdades sociais no País; e (iii) a recuperação e papel do mercado de trabalho na formação da renda das famílias mais pobres em 2006.

A aplicação sistemática da política de direitos básicos na Seguridade Social, a Previdência Rural, desde 1992, e, em menor escala, da *Lei Orgânica de Assistência Social* (LOAS), a partir de 2005, com a introdução do *Benefício de Prestação Continuada*, protegidos por regras constitucionais no limite do salário mínimo, mostram, segundo Delgado (2005), que depois que se aplicaram esses dispositivos da Seguridade Social houve significativa mudança para melhor no índice de desigualdade, o que corrobora a tese de que a política social de caráter universal é

O gasto social tem caráter redistributivo e seletivo, mas não altera a distribuição funcional da renda entre trabalho e capital

desconcentradora de renda. Os dispositivos institucionais da seguridade e da assistência ao nível do mínimo vital (salário mínimo) têm caráter de *entitlement*, podendo ser exercidos por iniciativa do cidadão, com base em legislação vigente com garantia constitucional, gozando de vinculações orçamentárias permanentes.

Esse mesmo autor adverte também sobre a heterogeneidade desse impacto segundo se considerem os segmentos de trabalhadores rurais e urbanos e os setores de ativos e não- economicamente ativos dos trabalhadores. Poderíamos levantar a hipótese de que essa mudança expressa, de um lado, uma *ruptura na relação entre proteção e trabalho*, demonstrando a eficácia de direitos sociais sobre trabalhadores não-contributivos¹⁹, e, de outro, acentua *uma segmentação* entre trabalhadores rurais e urbanos, atingindo desfavoravelmente o contingente ativo dos trabalhadores urbanos informais menos qualificados e desprotegidos para os quais nenhum programa de proteção foi pensado. Decompondo o Índice de Gini, com base nos Censos Demográficos 1991 e 2000, na década de 1990, para segmentos de trabalhadores ativos e inativos, rural e urbano, homens e mulheres, Delgado e Theodoro (2005, p. 424) revelam que houve significativa melhoria da distribuição de renda rural e, em especial, de inativos e mulheres, em razão da extensão da Seguridade Especial Rural. Segundo os autores, “os dados comparativos do índice de Gini [...] permitem concluir que houve melhoria na desconcentração da renda rural total (de 0,545 para 0,529) e que esta melhoria se deveu à mudança significativa do índice dos “não-economicamente ativos” (0,426 e 0,302), especialmente das mulheres (0,351 e 0,235)”. Esses mesmos dados revelam, contrariamente, que não houve desconcentração no total da renda familiar *urbana*, a qual se manteve inalterada (0,608 e 0,605) e em níveis bastante elevados, mesmo considerando-se a desconcentração favorável dos não-economicamente ativos urbanos (0,644 e 0,591), particularmente influenciada pela renda das mulheres em geral (0,584 e 0,575) e pelas não-economicamente ativas (0,613 e 0,562), em particular. Assim, o gasto social tem caráter redistributivo e seletivo, mas não

¹⁷ Conforme tabela sobre composição da renda (NERI, 2007, p. 23).

¹⁸ O estabelecimento da Previdência Rural (1992-1995); a aplicação da LOAS (Lei Orgânica de Assistência Social, 1995-1998); e o Estatuto do Idoso (2003-2004) (DELGADO, 2005).

¹⁹ O que pode evoluir positivamente para políticas de redes de proteção de renda básica.

altera a distribuição funcional da *renda entre trabalho e capital*. A renda do trabalho inverte sua posição em relação aos ativos e ao PIB nacional, conforme será explicitado mais adiante.

O movimento inverso, de expansão dos direitos sociais constitucionais num ambiente de dessocialização no trabalho (desemprego, precarização), especialmente na década de 1990 e início dos anos 2000, provoca uma ruptura no pilar central de formação do Estado social incompleto, construído com base numa articulação entre trabalho, proteção e solidariedade nacional. A tendência da *proteção como a assistência aos mais pobres* segue desconectada da dinâmica do mercado de trabalho, ainda que os direitos sociais associados ao trabalho e ao salário mínimo continuem a representar, ainda hoje, a maioria dos gastos sociais de transferência de renda. Por exemplo, os gastos sociais com a seguridade e o seguro-desemprego ocupam o primeiro e o segundo lugar na estrutura das despesas sociais, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social publicados na Folha de São Paulo (GOVERNO..., 2008). A reorientação da assistência via o *Programa Bolsa Família* expressa esse deslocamento, na linha de um alívio aos mais pobres entre os pobres, portanto, fora da concepção de solidariedade nacional que caracterizou a propriedade da transferência do Estado de bem-estar social em torno do trabalho.

DESCONCENTRAÇÃO DA RENDA E PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

A desconcentração da renda trabalho

Um dos elementos centrais no encaminhamento da questão social é a distribuição da renda. Ela expressa como a produção da riqueza nacional está repartida entre o trabalho e o capital. As políticas sociais são, portanto, mediadoras dessa transferência de renda, com o objetivo de garantir segurança econômica e alimentar para as famílias de trabalhadores. Um dos instrumentos metodológicos para avaliar a desconcentração da renda é o Índice de Gini²⁰, que mede o intervalo entre a média dos 10% mais pobres e a média dos 10% mais ricos.

²⁰ Índice que mede a concentração de renda. Ele varia de 0 a 1, sendo que quanto mais perto de 1, maior a desigualdade. Ao contrário, quanto mais perto de 0, menor as desigualdades.

Dados de desempenho da economia brasileira de período mais recente têm mostrado declínio desse índice no Brasil. Estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), recentemente divulgado na imprensa²¹, constata que a desigualdade entre os rendimentos dos trabalhadores brasileiros ocupados caiu quase 7% entre o quarto trimestre de 2002 e o primeiro de 2008. Nesse período o Índice de Gini na renda trabalho caiu de 0,543 para 0,505. O que se destaca, nesta informação, é o crescimento mais generalizado da renda, particularmente nos setores mais pobres, e não uma tendência nova do Índice de Gini. Uma análise deste indicador numa série de mais longo prazo mostra uma queda constante dele, especialmente desde 2001.

A distribuição de renda pode ser analisada, portanto, segundo duas perspectivas que se complementam, mas que, considerado o ponto de partida e a base distinta dos dados, não são necessariamente convergentes. Ou seja, pode-se observar uma *melhora* na distribuição pessoal da renda, principalmente com base nos dados relativos ao trabalho e às transferências de renda de programas sociais (sobre a qual a PNAD constrói os indicadores de desigualdades), e, ao mesmo tempo, *uma piora* ou estabilidade na distribuição dos ativos (tomando por base as Contas Nacionais do IBGE). Este é o panorama mostrado na análise das desigualdades no Brasil: há uma desconcentração da renda trabalho dos indivíduos, mas esta tendência não se mantém ao considerarmos a queda da participação do trabalho em relação aos rendimentos de propriedade no produto interno bruto nacional. Conforme afirmou Pochmann em entrevista recente, “a participação dos salários no PIB tem se mantido estável desde 2004, revertendo uma tendência de queda verificada até então (de 40,3%, em 1995, para 35,8%, em 2002)”.

Os números divulgados pelo IPEA (DESIGUALDADE... 2008) mostram que a diferença se reduziu porque os ganhos de renda dos mais pobres foram quase cinco vezes maior que a recuperação da renda dos mais ricos. O estudo do IPEA divide a população das regiões metropolitanas em dez grupos de renda e mostra variações nas médias salariais dos ocupados para cada decil. No acumulado do período de 2003 a 2007, os três primeiros decis (com médias salariais de

²¹ De acordo com a entrevista de Pochmann na Agência BBC Brasil (DESIGUALDADE..., 2008).

R\$ 206,00, R\$ 378,00 e R\$ 422,00) tiveram aumentos salariais, respectivamente, de 21,96%, 29,91% e 15,79%, enquanto os três decis dos mais ricos (com médias salariais de R\$ 1.159,00; R\$ 1.797,00 e R\$ 4.853,00) acumularam ganhos apenas de 2,3%, 2,1% e 2,6%, respectivamente²².

A distribuição de renda e padrão de desenvolvimento: algumas dimensões estruturais

A questão das desigualdades, central no encaminhamento da questão social, não se restringe à *melhoria* na distribuição *pessoal* da renda, em termos de renda trabalho, mas supõe uma análise *estrutural* de desenvolvimento, que implica em observar-se a propriedade de transferência do Estado, considerando a participação entre ativos e o trabalho. Ou seja, diz respeito, entre outras políticas, ao desempenho tributário. Efetivamente, no desenho do Estado social, quem estava em questão era o mercado. A formatação dos novos programas de focalização dissociados da dinâmica do trabalho significa um alívio de renda e uma inserção no mercado de consumo, que podem dinamizar a economia popular, mas operam fora das áreas críticas da proteção social e não necessariamente potencializam novos caminhos de integração social.

Muitos autores, no Brasil, preocupados com alternativas ao desenvolvimento, reconhecem potencialidades nessas transferências, como mecanismo de dinamização de um círculo virtuoso da microeconomia, que pode impactar sobre a economia mais ampla, como Dowbor (2008). Ele considera que fazendo o dinheiro chegar aos do “andar de baixo” ele se transforma em demanda de bens simples e úteis, o que estimula o mercado interno, gerando, por sua vez, pequenos negócios e intensificando os grandes ao promover emprego e gerar mais demanda.

Asseburg e Gaiger (2007) também reconhecem o potencial das microeconomias em diversos países no estímulo às pequenas unidades produtivas, as quais propiciam em médio prazo a formação de uma base

produtiva dinâmica, geradora de postos de trabalhos. Mas advertem, igualmente, que a erradicação da pobreza não se dá pela via unilateral das ações governamentais, como os programas de transferência, e depende de chances nas quais os indivíduos

afetados possam escolher e atuar como agentes sociais.

Esse potencial criativo subordina-se, então, à percepção crítica do tipo de relação que se estabelece entre esses agentes no circuito da produção e a criação de uma cobertura de

rede de proteção que integre programas distributivos e reinserção social a sistemas de previdência social, como sugere Cohn (2003, p. 74).

Ou seja, as políticas sociais operam diferentes marcos institucionais que refletem contextos e embate de forças sociais distintas. Observando-se os resultados desses efeitos mais recentes, pode-se afirmar que o modelo de Estado social adotado no Brasil vem corroborando para um padrão declinante da renda funcional do trabalho com ganhos de renda dos estratos mais baixos e menores sobre trabalhadores com estratos de rendas médias e mais elevadas. Isto corrobora uma distribuição da renda trabalho menos desigual entre os de renda mais baixa, num contexto de concentração geral do capital, o que significa que o conflito redistributivo se dá, sobretudo, entre pobres e “quase pobres” (trabalhadores assalariados), distinto do período anterior de maior desigualdade da renda entre trabalhadores, num contexto geral de maior participação da renda do trabalho na riqueza nacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os elementos analíticos trazidos neste artigo indicam algumas tendências paradoxais no contexto contemporâneo:

1. O Brasil tem apresentado taxas inéditas de queda das desigualdades sociais, medidas pelo índice de Gini, num contexto de recuperação da economia e geração de postos de trabalho protegidos. Esta recuperação aumenta a participação do trabalho na formação da renda das famílias, em 2006, que não chega a se equiparar ao patamar de 85% de 1991. Ademais,

²² Informações da Agência BBC Brasil, com base em entrevista de Márcio Pochmann (DESIGUALDADE..., 2008). Os dados apresentam queda da desigualdade entre os rendimentos dos ocupados nas seis principais regiões metropolitanas do país, até o primeiro trimestre de 2008, produzidos pelo IPEA.

os programas governamentais, especialmente os programas de transferências de renda (constitucionais e de programas focalizados), continuam representando um peso significativo e crescente para aqueles 50% mais pobres. Isto significa que apesar da recuperação geral da economia, o nível de reprodução dessas famílias ainda depende significativamente das políticas públicas sociais. Dentre elas, o peso da seguridade Social é decisivo.

2. Mas a questão social não diz respeito apenas à renda dos mais pobres. Ela é condicionada também pela vulnerabilidade, que sinaliza para riscos advindos da desproteção, da precarização e do desemprego. Neste particular, ainda são bastante elevadas a taxa de vulnerabilidade da PEA no País, da ordem de 57%, e as taxas de desemprego. O aumento dos gastos sociais com o seguro-desemprego este ano (em decorrência dos valores do salário mínimo) tem levado o governo a discutir esses valores, em função das prioridades de investimentos sociais.
3. O padrão da distribuição não é linear, segundo se observe o tipo de programa social a que estão vinculados e o ambiente econômico em que são aplicados, com diferenças de impacto por regiões, condicionadas ao padrão de estruturação do mercado de trabalho e crescimento econômico. O resultado é uma segmentação dos benefícios com prejuízo dos estratos de trabalhadores urbanos que não são suficientemente pobres para se constituírem beneficiários do *Bolsa Família* e nem são cobertos pelos benefícios previdenciários. São os trabalhadores informais urbanos ativos, com renda familiar per capita abaixo de um salário mínimo, que não são cobertos nem pela Seguridade social nem pelos programas sociais.
4. A melhoria no perfil da renda que interferiu sobre as taxas mais recentes de desigualdades de renda, com base nos dados da PNAD, entre 2002 e 2006, afeta particularmente os estratos de renda mais baixos, que sofreram o impacto positivo da melhoria do salário mínimo e dos programas de transferência de

renda. A combinação entre as garantias da política monetária para o capital e a ênfase na focalização das políticas sociais sobre os mais pobres, importante do ponto de vista do alívio no orçamento familiar, mas segmentada e limitada quanto aos objetivos de seguridade alimentar, acaba por constrianger a amplitude da redistribuição, afetando mais aos setores médios. Desta forma, o conflito redistributivo fica mais restrito à base, sustentado pelos setores médios assalariados, expressando uma redistribuição entre assalariados protegidos, os extremamente pobres e os pobres beneficiados mais recentemente pelas políticas de transferência de renda.

5. Se os programas de transferência de renda representam alívio nas condições de reprodução das famílias de indigentes e pobres, eles, no entanto, são limitados quanto aos objetivos mais amplos do desenvolvimento com equidade. Sem dúvida essas transferências representam melhoria de condições de vida (especialmente daqueles na linha da indigência) e dinamizam a economia popular dos pequenos municípios, mas não são potentes para alterar as relações sociais de enormes desigualdades, reproduzindo uma massa de trabalhadores “tutelados” pelo Estado e mantidos na esfera do autoconsumo e da “necessidade”, nas formas autônomas da economia familiar urbana e rural e pelas transferências de renda dos programas sociais (DELGADO; THEODORO, 2005).

Esses exemplos reafirmam a necessidade do Brasil superar o “estágio da necessidade” e da autoreprodução dos trabalhadores e os bloqueios de sua inserção produtiva e qualificada no trabalho. Mas é preciso considerar que o imperativo de inserção no trabalho não significa aceitar formas degradantes de emprego. A defesa do valor do trabalho e da proteção é essencial como suporte de identidade da pessoa e como direitos que possibilitem a liberdade e o acesso a recursos econômicos e à cidadania, desde que condicionados a valores de dignidade desse trabalhador²³.

²³ Esta ressalva quer alertar contra alternativas de *workfare* ou imperativos compulsórios de quaisquer tipos de trabalho.

REFERÊNCIAS

- ARON, R. *Les désillusions du progrès*. Essai sur la dialectique de la modernité, Paris, Calmann-Lévy, 1969.
- ASSEBURG, Hans B.; GAIGER, Luiz Inácio. A economia solidária diante das desigualdades. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 50, n.3, p. 499-533, 2007.
- BOLETIM DE POLÍTICAS SOCIAIS, [Brasília, DF]: IPEA, n. 13, 2007. Edição especial.
- CANDIA, J. M. Exclusion y pobreza. La focalizacion de las politicas sociales. *Nueva Sociedad*. Caracas, n. 156, p. 116-126, jul./ago. 1998.
- CASTEL, R. *Les métamorphoses de la question sociale*. Une chronique du salariat. Paris: Fayard, 1995.
- COHN, Amélia. Reconfigurações da questão social no Brasil. *Observatório da Cidadania*, [S.l.], p.71-76, 2003. Disponível em: <http://www.socialwatch.org/en/informImpreso/pdfs/panorbrasileirod2003_bra.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2008.
- DELGADO, G. Política Social e Distribuição de Renda no Brasil. In: SEMINÁRIO SALÁRIO MÍNIMO E DESENVOLVIMENTO, 2005, Campinas. Instituto de Economia UNICAMP, 2005. 12 p. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/Cesit/sal.Minimo1.html>>. Acesso em: 25 mar. 2007.
- DELGADO, G.; THEODORO, M. Desenvolvimento e política social. In: JACCOUD, L. (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005. p. 409-435.
- _____. Melhorias na distribuição de renda: falácias, meias verdades e dados de realidade. *Correio da cidadania*. São Paulo, 17-24 jun. 2006. Disponível em: <<http://www.cewbsuai.org.br/content>>. Acesso em: 1 set. 2007.
- DEPENDÊNCIA do Bolsa Família é menor em S.P. *VALOR*, São Paulo, 19 mar. 2008
- DESIGUALDADE entre salários de ricos e pobres caiu 7%. *AGÊNCIA BBC. Brasil*, [Brasília, DF, 23 jun. 2008. Seção de Economia.
- DONZELOT, J. *L'invention du social*. Essai sur le declin des passions politiques. Paris: Edition Seuil, 1984.
- DOWBOR, L. Em defesa dos "Territórios da Cidadania". *Le Monde Diplomatique*, Brasil, 18 mar. 2008.
- DRAIBE, Sônia. Texto de apresentação In: COELHO, Vera Schattan (Org.). *A reforma da previdência social na América Latina*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- ESPING-ANDERSEN, G. Uma perspectiva transatlântica da política de privatização latino-americana. In COELHO, Vera Schattan. (Org.). *A reforma da previdência social na América Latina*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- GOVERNO já estuda limitar benefício. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 25 maio 2008.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS. *Repercussão do Programa Bolsa família na Segurança Alimentar e Nutricional das Famílias Beneficiadas*. Rio de Janeiro: IBASE, 2008. 20 p.
- IVO, Anete B. L. *Metamorfoses da questão democrática: governabilidade e pobreza*. [Buenos Aires: CLACSO/Asdi], 2001.
- _____. A reconversão do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado. *São Paulo Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 57-67, abr./jun. 2004.
- _____. Inégalités, démocratie et pauvreté: les effets politiques des programmes ciblés au Brésil. In: COLLOQUE INTERNATIONALE ÉGALITÉS/INGALITÉS DANS LES AMÉRIQUES, 2006, Université de Paris III/ CREDAL, 2006.
- _____. *Quem é a população vulnerável no Brasil?* Subprojeto do PIBIC/UFBA/CNPq, 2007.
- LAUTIER, Bruno. Les politiques sociales en Amérique Latine. Propositions de méthode pour analyser en écaltement en cours. *Cahiers des Amériques Latines*. Paris, n. 30, p.19-44, 1999.
- NERI, Marcelo (Coord.). *Miséria, desigualdade e políticas de renda*. O Real de Lula. Rio de Janeiro: FGV/IBE; CPS, 2007.
- OLIVEIRA, Francisco de. *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. Petrópolis: Vozes; São Paulo: CEBRAP, 1973.
- POLANYI, K. *A grande transformação. As origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.
- ROSANVALLON, P. *La nouvelle question sociale*. Répenser l'Etat-providence. Paris: Ed. Seuil, 1995.
- OS SALÁRIOS num contexto de baixa inflação. *Nota Técnica DIEESE*, n. 36, out. 2006.
- SALM, Cláudio. Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil: uma leitura crítica. Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.org.br/adm/enviadas/dez/17_20070512201723.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2008.
- SANTOS, B. de Souza. Reinventar a democracia: entre o pré-contratualismo e o pós-contratualismo. In: OLIVEIRA, F.; PAOLI, M. C. (Orgs.). *Os sentidos da democracia*. Rio de Janeiro: Vozes/NEDIC/FAPESB, 1999.
- SCHNAPPER, D. Préface. In: PAUGAM, S. *La disqualification sociale*. Paris: PUF (Essai), 2002. p.9-11.
- SOUZA, G. A. A.; FARIAS, V. *Bahia de todos os pobres*. Petrópolis: Vozes, 1980. (Cadernos CEBRAP n.34)
- SOUZA, Rômulo P. de. Políticas de transferência de renda no Brasil. PPT: SAGI/MDS, set. 2006. Disponível em: <http://www.projetobr.com.br/c/document_library/get_file>. Acesso em: 10 jun. 2007.

Modelo de desenvolvimento de pacto social¹

Elsa Sousa Kraychete*

Resumo

Este artigo tem como argumento central a idéia de que a cada modelo de desenvolvimento corresponde um pacto social de sustentação, e em todo pacto social, o Estado desempenha papel relevante, mesmo quando se afirma a primazia do mercado como regulador das relações econômicas e sociais. Num primeiro momento trata do pacto social que sustentou as políticas que visaram ao desenvolvimento entre o pós-Segunda Guerra e o final dos anos 1970 e, em seguida, apresenta as proposições advindas de organizações da cooperação internacional no decorrer dos anos 1990, que colocam o consenso como condição para o estabelecimento de um novo pacto para o desenvolvimento.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Pacto social. Estado. Cooperação internacional. Capitalismo.

INTRODUÇÃO

O debate em torno do papel do Estado e da sua melhor posição em arranjos institucionais em prol do progresso e do desenvolvimento acompanha a história do capitalismo. Em cada momento desse trajeto e em cada espaço específico, os arranjos institucionais conformam-se como pactos nos quais sujeitos sociais e políticos posicionam-se a depender da correlação de forças que se estabeleça.

No decorrer dos anos setenta do século passado, quando o fim de mais um ciclo econômico e social ascendente já era patente nos países centrais e começava a alcançar os países da periferia capitalista, assiste-se a uma busca por caminhos alternativos para a retomada do crescimento e, se possível, do desejado desenvolvimento. Após curto período de

Abstract

The central argument of this article is the idea that each development model corresponds to a social sustainability pact and the State performs a relevant role in all of these, even when affirming market primacy as an economic and social relations regulator. The paper begins by dealing with the social pact that sustained development related policies between the post-Second World War period and end of the 1970s. It continues by presenting proposals, which resulted from international cooperation organizations in the course of the 1990s, placing consensus as a condition for establishing a new pact for development.

Keywords: Development. Social pact. State. International cooperation. Capitalism.

perplexidade frente à incapacidade dos instrumentos regulatórios, que vigoraram por trinta anos consecutivos, de debelarem as manifestações da crise, vai se conformando um debate cuja linha central recai sobre o papel e a ação do Estado. Ao longo do tempo, duas posições foram sendo delineadas. A primeira, mais radicalizada, centrava-se no argumento da perda de funcionalidade da ação do Estado que já não apresentaria nenhuma eficiência no novo contexto. Bem à moda da teoria dos mercados eficientes na alocação de recursos, tal argumento deu o tom das diretrizes das organizações internacionais no decorrer dos anos 1980. A segunda, já nos anos 1990, postulava a imediata reforma do aparelho estatal e a sua inserção num novo arranjo institucional, capaz de implementar ações visando ao desenvolvimento socioeconômico.

Na argumentação aqui desenvolvida pretende-se afirmar que a cada modelo de desenvolvimento corresponde um pacto social de sustentação, e em todo

* Economista, professora do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social da Universidade Católica do Salvador.

¹ Texto preparado para o Seminário Políticas Sociais e Cidadania, Salvador-BA, 28 e 29 de novembro de 2007.

pacto social o Estado desempenha papel relevante, mesmo quando se afirma a primazia do mercado como regulador econômico. Para desenvolver tal argumento, este texto trata, num primeiro momento, do pacto social que sustentou as políticas que visam ao desenvolvimento, que vigoraram entre a segunda metade dos anos 1940 até os anos 1970. Num segundo momento, percorre-se a conjuntura da década de 1980, encarada como período de transição em que já são amplamente verificados os sinais da crise, sem que ao mesmo tempo fossem implementadas medidas sinalizadoras da retomada do crescimento econômico e enfrentamento da crise social. A terceira parte apresenta as proposições dos anos 1990, quando organizações da Cooperação Internacional articulam discurso onde anunciam as reformas estruturais e as políticas de enfrentamento da pobreza como pontos de partida para uma nova trajetória, tendo em vista a retomada do crescimento e do desenvolvimento. Compõe esse discurso a noção de arranjo institucional, no qual o mercado figura como o principal condutor da produção e distribuição de bens, o Estado como articulador da redefinição das regras do jogo e um Terceiro Setor, que em parceria com o mercado e o Estado promovam o bem-estar social. Por fim, são apresentadas algumas considerações finais.

O PACTO SOCIAL PARA O DESENVOLVIMENTO NO PÓS-SEGUNDA GUERRA

No período entre o final da Segunda Guerra e a década de 1970, predominou, no mundo capitalista, um padrão de acumulação caracterizado como intensivo e centrado no consumo de massa (LIPIETZ, 1988; AGLIETA, 1979). Do lado da produção, esse padrão caracterizava-se pela intensificação da produção industrial baseado nos complexos metálico e químico, que constituíam a parte central do dispositivo produtivo, a partir das possibilidades de encadeamentos “para trás” e “para frente” na matriz produtiva. No caso do complexo metálico, os encadeamentos produtivos “para trás”, forma a base para a produção dos bens de capital e, “para frente”, com a produção de bens de consumo duráveis. No complexo químico, a irradiação dos seus produtos na matriz produtiva não é de menor importância: avança para a produção

agrícola impondo um padrão de produção baseado nos fertilizantes e defensivos de origem química, mas também avança para a indústria de alimentos, que passa a ter seu padrão produtivo determinado não só pela incorporação de matérias-primas em cuja produção verifica-se a introdução de produtos químicos, como também em seus próprios procedimentos produtivos, nos quais comparecem os conservantes e as enzimas aceleradoras de processos.

Em todos os setores da economia, verifica-se, nesse momento, um aumento espetacular da produção, acompanhada por altas taxas de crescimento da produtividade, proporcionado, por um lado, pela mecanização generalizada e, por outro lado, pela presença de trabalhadores qualificados. O resultado foi o aumento da oferta de bens de consumo duráveis e não-duráveis, que não encontrando nível de consumo adequado, poderia prolongar a crise de superprodução instaurada nas primeiras décadas do século XX, a qual os governos e os capitalistas há décadas tentavam resolver. A saída para tentar equilibrar os termos de tal equação foi a adequação do consumo aos níveis de produtividade. Essa adequação – adaptação do consumo de massa aos ganhos de produtividade não pode ser creditada à regulação advinda dos mercados. Para Lipietz (1988, p. 50),

[...] o regime de acumulação intensiva, centrado no consumo de massa, pôde se generalizar justamente porque um novo modo de regulação, monopolista, havia incorporado *a priori* na determinação dos salários e dos lucros nominais, um crescimento do consumo popular em proporção aos ganhos de produtividade.

Em síntese, diante de um padrão tecnológico que só permite aos investidores taxas de lucro compensadoras a partir dos ganhos de escala, a economia via-se frente à questão de encontrar mercado para as mercadorias que estava apta a produzir. Para o entendimento do padrão de acumulação de capitais desse período, é preciso sublinhar a indissociabilidade entre a produção em grande escala e a ampliação do mercado de consumo para a massa dos trabalhadores. A ampliação dos mercados, nesse momento, só poderia acontecer com a incorporação das massas num padrão de consumo que, até então, só era acessível a um percentual reduzido da população.

O acesso ao mercado de consumo, nesse momento, só foi possível pela combinação de fatores tais como: queda relativa dos preços dos produtos agrícolas, dada a alta produtividade do setor decorrente da introdução de máquinas, fertilizantes e defensivos químicos; repasse de parte dos ganhos de produtividade para os trabalhadores; montagem de um sistema de crédito direto ao consumidor. Foi a configuração desse sistema de crédito que permitiu prolongar o pagamento de forma que parte do salário destinada à aquisição de bens correspondesse ao valor médio mensal destes mesmos bens; e aumento da renda do trabalhador com repasse dos ganhos de produtividade para estes, seja na forma de salários diretos ou indiretos, seja a partir do financiamento público que podia se materializar na sustentação de uma medicina e uma educação universalizadas e gratuitas, ou, ainda, no seguro desemprego e em diversas formas de subsídios, que poderiam se estender da casa própria, passando pelo transporte, até ao lazer (GRANOU, 1975).

A regulação salarial nesse momento, embora não se possa dizer que foi seguida em todos os países, em graus diferenciados, comportava: acordos coletivos que inibiam a busca dos empregadores por salários baixos, ao mesmo tempo que exerciam coerção generalizada sobre o conjunto dos empregadores de um ramo; determinação de um salário mínimo pelo Estado; e montagem de um sistema de previdência social financiado por contribuições obrigatórias, garantindo a todos os assalariados uma renda permanente, capaz de fazer frente às adversidades apresentadas pelas doenças e pelo desemprego, além da aposentadoria (LIPIETZ, 1988, p. 52-53).

Não cabe, no espaço deste texto, detalhar cada uma das formas que levou os trabalhadores ao mercado de bens de consumo, mas é preciso afirmar que tal engenharia não foi obra da “mão invisível do mercado”, mas da disputa entre as classes sociais, o que resultou em arranjos institucionais que envolveram o Estado, as empresas e os sindicatos dos trabalhadores.

Nesses arranjos, coube ao Estado a condução do processo baseado, por um lado, num sistema de

planejamento que orientava os investimentos para os ramos de maior valorização de capitais e, por outro lado, na regulação do mercado de trabalho com base numa relação salarial. Corresponde a esse momento o compromisso com a universalização dos direitos, tanto para os trabalhadores quanto para os que não alcançaram inserção no mercado de trabalho.

A regulação da relação salarial envolvia importantes modificações nas relações entre

bancos e empresas, tanto na concessão de créditos de uma maneira geral, como, especificamente, na popularização do crédito direto ao consumidor. Tudo isso acontecia sob estreita vigilância estatal.

Os sindicatos dos trabalhadores, numa conjuntura de quase pleno emprego nos países centrais, participavam do pacto a partir da intervenção na barganha salarial e ampliação dos direitos trabalhistas e da cidadania.

Em síntese, a fase de crescimento econômico conhecida como *os anos dourados do capitalismo*, entre a segunda metade da década de 1940 e meados dos anos 1970, resulta de exitosa combinação entre um regime de acumulação intensivo e um novo modo de regulação, articulado por arranjo institucional envolvendo o capital e o trabalho sob a vigilância regulatória do Estado.

AS MANIFESTAÇÕES DA CRISE E A TRANSIÇÃO DA DÉCADA DE 1980

O ascendente ciclo do capitalismo iniciado na conjuntura do imediato pós-guerra começa a dar sinais de esgotamento, nos países desenvolvidos, a partir de meados da década de 1960. Os índices que exibem o desempenho econômico das nações – comportamento do produto interno bruto, investimentos realizados, índice de ocupação da capacidade produtiva instalada e ocupação da mão-de-obra – passaram a apresentar, seguidamente, resultados que já indicavam a reversão da sua fase ascendente. Já não eram coincidentes o comportamento da produtividade, o crescimento econômico e a distribuição de rendas, que sustentou a *idade de ouro* do capitalismo nos países centrais.

Diante das manifestações de crise nos países centrais, o primeiro movimento dos capitais foi “fugir” no espaço em direção à periferia, momento em que vai se verificar a intensificação do processo de substituição de importações de países como Brasil, México, Espanha, Grécia, entre outros. Era a busca por novos espaços de valorização do capital baseado nos ganhos de produtividade a partir da ampliação da escala de produção em regiões de baixos salários. Esse movimento, na medida em que estabeleceu novas formas de relações comerciais e produtivas entre o centro e a periferia, permitiu que as manifestações da crise se generalizassem e que os estrategistas, tanto da regulação internacional, como dos espaços nacionais, retardassem em aceitar o início de uma outra conjuntura.

Os estrategistas responsáveis por definir os rumos da economia mundial resistem em aceitar que se configurava situação de crise, e buscando a reversão do comportamento da economia, remetem a ajustes no sistema de regulação que, satisfatoriamente, cumpriram a missão até aquele momento. A resposta imediata foi o ressurgimento da inflação, que reapareceu como ameaça até mesmo às moedas mais estáveis, redução das margens de lucro, desemprego e crise no balanço de pagamentos.

Num primeiro momento, as manifestações da crise atingiram mais fortemente os países desenvolvidos, mas a partir da segunda metade dos anos 1970 chegam aos países da periferia capitalista. Nesses espaços, os indicadores macroeconômicos também começaram a retratar o avanço da crise, mas foi no setor externo destas economias – no fluxo de capitais – que a insustentabilidade de uma trajetória de crescimento com déficits no balanço de pagamentos se tornou patente.

Ao desempenho macroeconômico, de preocupação mais imediata, acrescentam-se as mutações nos modos de organização do trabalho e nos métodos de produção em consequência do grande salto tecnológico e da concorrência entre os próprios países desenvolvidos que tentavam fazer frente à hegemonia americana. A introdução de novas tecnologias questiona a produção em série e anuncia a especialização flexível, perseguindo novas formas de aumento de

produtividade e novas sintonias entre a produção e o mercado. A inserção da microeletrônica e das tecnologias da comunicação nas fábricas e nas empresas em geral, dá suporte a essas transformações. As modificações na estrutura produtiva repercutem no chamado mundo do trabalho de forma a alterar a composição do assalariamento, manifestas na diminuição do emprego no segmento operário, ao lado de uma ampliação do número de assalariados no setor de serviços. A precarização do trabalho se revela no trabalho temporário, no trabalho sem carteira assinada e na terceirização, acompanhada pela redução dos direitos.

Configurada a crise que ultrapassa as fronteiras do econômico, observa-se, com Oliveira (1999), que as estratégias do capital estão imbuídas da compreensão de que “o período crítico demanda esforços que extrapolam os limites do antigo modo de regulação, vicejando no seu decorrer sucessivos intentos de inovação institucional. Os cenários descartam como possível a continuidade dos padrões estabelecidos no campo organizativo” (OLIVEIRA, 1999, p. 136). Assim, visando saídas de longo prazo, o capital envidará esforços na direção de constituir novos arranjos institucionais, que não só sirvam como ferramentas para a administração da crise, como componham bases material e ideológica capazes de dificultar questionamentos sobre o próprio domínio do capital. É nesse contexto que ressurge o pensamento liberal, que ao tempo que denuncia uma crise do pacto que coordenou a fase expansiva, anuncia-se através de um discurso que, em primeiro lugar, procura firmar a imagem do Estado como um “ator” ineficiente para a condução de políticas tomadas como capazes de implementar a retomada do equilíbrio econômico dinâmico.

O clima ideológico e intelectual que passa a prevalecer em ambientes acadêmicos e, mais claramente, nas Organizações da Cooperação Internacional inclui em seus discursos sobre o desenvolvimento a seguinte questão: “saber se o Estado deveria mesmo tentar ser um agente econômico ativo.” (EVANS, 1993, p. 108). A resposta a tal questão veio a partir do reaparecimento das teorias que minimizam a ação do Estado como condutora do debate sobre os rumos do desenvolvimento. No decorrer da década em foco, prevaleciam as orientações das Organiza-

A introdução de novas tecnologias questiona a produção em série e anuncia a especialização flexível

ções da Cooperação Internacional, especialmente as emanadas do Fundo Monetário Internacional – FMI e não desautorizadas pelo Banco Mundial, que visavam o reordenamento da economia a partir das reformas estruturais, guiadas pelo diagnóstico de um Estado por demais interventor – muito presente na estrutura produtiva a partir das empresas estatais – e “gastador”, levando aos crescentes déficits governamentais. Por certo

período – em especial entre meados dos anos 1980 e início dos 1990 – a combinação entre um Estado sem maior interferência nos rumos da sociedade e um mercado dito mais eficiente na alocação dos recursos passou a dominar não só nos ambientes institucionais das organizações supra-estatais, como também no meio da burocracia estatal nos espaços nacionais.

No final da década, já eram fortes as evidências que os planos de ajustes não foram capazes de assegurar o crescimento econômico de maneira continuada. E mais: mesmo em economias onde se constatou índices de desempenho de crescimento positivo, na área social as estatísticas apontavam para o agravamento das condições de vida da maioria da população. Em especial, a questão do aumento da pobreza não só questionava o receituário ortodoxo para lidar com o desenvolvimento, como mostrava ser necessário empreender esforços que permitissem melhorar as condições de vida das camadas mais pobres da população.

Avaliações como estas não deixam de repercutir nos ambientes responsáveis pela condução das políticas econômicas e sociais de forma a colocar dúvidas sobre se o ajuste estrutural em si seria suficiente para assegurar o crescimento com o mínimo de distribuição social. O debate, nesse âmbito, caminha na direção de encontrar as teorias institucionalistas como suporte, e passa-se a afirmar que os problemas não decorrem da inadequação das políticas, mas de problemas institucionais. É a partir desse momento que se observam inflexões nos discursos da burocracia estatal, mas também no meio acadêmico, que, sem rejeitar as políticas até então implementadas, passa a sublinhar a ineficiência das instituições – o Estado em especial – como responsável pelos resultados obtidos (EVANS, 1993).

Na área social as estatísticas apontavam para o agravamento das condições de vida da maioria da população

Já não bastava a avaliação sobre se tal ou qual política era correta, o essencial era consolidar uma institucionalidade duradoura, capaz de completar a agenda do ajuste estrutural – privatizações, liberalização de mercados, estabilizações – e prosseguir em busca de saídas de longo prazo. Novamente, o papel do Estado é reconsiderado, não no sentido de retomada do seu desempenho como traçado pelo modelo desen-

volvimentista, mas já tomando alguma distância do debate travado nos anos 1980. É importante observar, no entanto, que nesse movimento os fundamentos teóricos da ortodoxia liberal utilitarista se mantêm, variando apenas os arranjos institucionais que passam a ser propostos (OLIVEIRA, 2004).

ANOS 1990: A BUSCA DE UM NOVO MODELO DE DESENVOLVIMENTO

No início dos anos 1990 a temática do desenvolvimento é pautada por Organizações da Cooperação Internacional como a questão mais importante a ser enfrentada pelos governos e pela sociedade (BANCO MUNDIAL, 1991). Os resultados de mais de uma década de implementação de políticas de ajustes não só foram incapazes de promover a retomada do crescimento como não debelaram as incertezas próprias de momentos de crises. No cenário internacional as dificuldades de reerguer as economias desmembradas do bloco soviético, a crise fiscal dos Estados dos países desenvolvidos e a desagregação de Estados em países da periferia, exigindo ações de emergências, levam o Banco Mundial a aprofundar a discussão sobre o papel das instituições.

O discurso que emerge do chamado Consenso de Washington já apresenta *nuances* anunciadoras de alguma inflexão, na direção de atribuir às instituições papel importante na articulação social com vista ao estabelecimento de consensos capazes de sustentar a emergência de um modelo de desenvolvimento. A inflexão, contudo, não deixa de ressaltar a importância das políticas liberalizantes para a estabilidade econômica. Nesse discurso, o efeito das políticas de ajustes sobre as economias são remetidos a desastros decorrentes de omissões dos governos e/

ou aplicações inadequadas, próprias de ambientes resistentes a inovações. A privatização das empresas estatais, a redução das barreiras ao comércio e aos investimentos, o fim dos subsídios, a desregulamentação com vista à maior integração das economias nacionais aos mercados globalizados são políticas reafirmadas. Tomadas como necessárias, permaneceram entre as condicionalidades para que os países recebessem ajuda financeira do FMI e do Banco Mundial.

Essa reconsideração leva o Banco Mundial a propor que os papéis desempenhados pelo mercado e pelo Estado devem ser reavaliados a partir da seguinte premissa,

Os mercados competitivos constituem o melhor meio encontrado até hoje de organizar eficientemente a produção e a distribuição de bens e serviços. A competitividade interna e externa proporciona os incentivos que desencadeiam o espírito empresarial e o progresso tecnológico. Mas os mercados não podem funcionar no vácuo – necessitam da estrutura jurídica e normativa que somente os governos podem oferecer. E, em muitas outras tarefas, os mercados às vezes resultam inadequados ou fracassam completamente (BANCO MUNDIAL, 1991, p. 1).

Os Relatórios sobre o Desenvolvimento Mundial correspondentes a 1997, sob o título *O Estado num Mundo em Transformação*, e o relativo ao ano de 2001, que desenvolve o tema *Instituições para os Mercados*, são momentos especiais de reafirmação da necessidade de reformar o Estado e fomentar instituições inovadoras e competitivas para respaldar os mercados.

Definida a necessidade de reformar o Estado, a estratégia apresentada nessa direção é dupla: primeiro, ajustar a função do Estado à sua capacidade, segundo, aumentar a capacidade do Estado, revigorando as instituições públicas (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 3-4). A orientação para os governos é que deveriam ajustar suas funções à capacidade, de forma a tornarem-se mais eficientes, anunciada como: estabelecer bons fundamentos; fornecer apenas

serviços básicos, não sendo o único fornecedor para além desse ponto; e reconhecer os limites do Estado.

Para estabelecer bons fundamentos, no centro da missão de cada governo encontram-se cinco tarefas fundamentais sem as quais seria impossível obter um desenvolvimento sustentável, comum e capaz de reduzir a pobreza: formar base jurídica; manter políticas não-distorcionadas; investir em serviços básicos e de infra-estrutura; proteger grupos vulneráveis; e proteger o meio ambiente

A orientação é de implementar reformas liberalizantes que venham conceber e implementar novos modos de regulação, mas também estabelecer os limites decorrentes da explicitação dos conflitos

(BANCO MUNDIAL, 1997, p. 4).

Acompanha as diretrizes, que deveriam orientar os governos na tarefa de montar planos que visassem à retomada do desenvolvimento, a orientação que o Estado atue em parcerias com outras instituições. No desdobramento para a formulação de políticas, a idéia é que os mercados e os governos não sejam tomados como concorrentes, mas como parceiros, e juntos preconizem o aprimoramento institucional. Nessa perspectiva “o Estado é essencial para a implementação dos fundamentos institucionais apropriados para os mercados” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 4). Para atender a essa orientação, cabe ao Estado definir a melhor burocracia para atender a essa orientação e os direitos de propriedade a extinguir ou a fortalecer (BANCO MUNDIAL, 1997).

As recomendações contidas no Relatório de 1997 seguem orientando para a necessidade de ajustar as capacidades institucionais do Estado às suas ações. A partir de afirmações sobre os limites do Estado, em especial nos países subdesenvolvidos, as indicações são de revigoração das instituições estatais com normas e restrições efetivas, maior pressão competitiva e maior participação e parceria com o corpo cívico (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 7).

A existência de normas e restrições efetivas remete ao funcionamento do executivo, do legislativo e do judiciário, onde se verifica a reafirmação da independência de cada poder. A orientação é de implementar reformas liberalizantes que venham conceber e implementar novos modos de regulação, mas também estabelecer os limites decorrentes da explicitação dos conflitos. A máquina estatal comandada pelo executivo, em especial, é orientada na

direção da competição, a começar pela competição interna, na área da promoção, na formulação de políticas e na maneira de prestar serviços.

O último chamamento nessa direção é a aproximação entre o Estado e o público: “Os governos são mais eficientes quando escutam as empresas e os cidadãos e trabalham em parceria com eles na decisão e implementação das políticas.” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 11). Aqui se abre um campo de formulações e proposições, onde se inclui: dar voz ao povo, seja através das urnas, seja a partir da participação de organizações intermediárias nos conselhos responsáveis pelas políticas como “...passo importante para articular os interesses dos cidadãos na formulação política” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 11); aumentar a participação dos usuários com vista a monitorar a implementação de políticas, baseado na evidência que “... acumulam-se as indicações de que os programas governamentais funcionam melhor quando buscam a participação dos usuários e quando aproveitam a reserva comunitária de capital social, em vez de trabalhar contra ele.” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 11); e descentralizar o poder visando a “... melhorar a qualidade do governo e a representação dos interesses das empresas e da população.” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 11- 12).

A argumentação expressa nas formulações *dar voz ao povo*, *aumentar a participação dos usuários* e *descentralizar o poder* não vai além dos limites postos pela concepção de democracia liberal, na qual a figura principal é a do indivíduo como sujeito de direitos da cidadania, como parte de uma sociedade civil determinada pelas relações de mercado.

O Relatório relativo a 2001, mais centrado no desenvolvimento institucional, orienta para a definição do desenho de instituições eficazes. É o momento da seleção das *melhores práticas*, base para a *boa governança*. Nesse contexto, as premissas passam a ser: ofertar instituições eficazes para respaldar o mercado; criar demanda para tais instituições; e promover forças favoráveis às mudanças (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 2-3).

Para respaldar os mercados, as instituições devem contribuir para alargar as oportunidades de mercado, observando os custos de transação, decorrentes da falta de informação adequada e dos problemas de definição e respeito aos direitos de propriedade,

assim como a entrada de novos participantes (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 3). Assim, cabe a uma boa instituição: encaminhar a informação sobre a situação do mercado, seus bens e participantes; definir e fazer observar os direitos de propriedade e os contratos, determinando os sujeitos de tais direitos e o momento de exercê-los; intensificar ou reduzir a concorrência nos mercados.

A inflexão quanto ao lugar do Estado e do mercado observada já no início dos anos 1990 ganha fôlego a partir da segunda metade desta década, inicialmente, de forma pouco explícita, apenas como referência inspirada numa macroeconomia sustentada por fundamentos microeconômicos. As intervenções de Joseph Stiglitz, vice-presidente Sênior e economista chefe do Banco, ao iniciar, no âmbito do Banco, críticas ao Consenso de Washington, articula proposições que, ao mesmo tempo, assumem as imperfeições do mercado e anunciam posições centradas em intervenções micro e macro sobre a realidade.

Essa orientação só repercute no Banco Mundial, de forma oficial, em 1997, com a divulgação do Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, quando torna-se pública uma nova formulação sobre o papel do Estado, onde este já não aparece marcadamente como o par dicotômico do mercado. A defesa das políticas concebidas pelo Consenso de Washington vai se esmaecendo, cedendo lugar ao chamamento para um novo pacto, pós-Washington.

Já na Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento (UNCTAD), Stiglitz (1999) cuida de distinguir que a nova estratégia não se confunda com a planificação que orientou o crescimento econômico sob a coordenação do Estado, mas orienta-se na direção de aproximar-se das estratégias empresariais, tidas como mais ágeis e capazes de melhor atender à necessidade de estabelecer perspectivas para o futuro. Assim, tal visão de desenvolvimento ressalta que é preciso: definir prioridades, exigir limitações de recursos; estabelecer coordenação, na qual o planejamento estatal não vise a ser um substituto dos mercados ausentes; e, por fim, usar o processo de formulação da estratégia de desenvolvimento para a formação de consensos (STIGLITZ, 1999, p. 7) As recomendações vão na direção de reafirmar os princípios que emergem dos microfundamentos presentes na nova macroeconomia, na qual Stiglitz (1999) figura

como um dos expoentes: reconhece as imperfeições do mercado e aceita as intervenções para retificá-las. As intervenções são direcionadas para cuidar das imperfeições e assimetrias das informações e suas repercussões nos custos de transação, de forma que os resultados do mercado ficam condicionados ao fluxo dessas informações.

A última recomendação recai sobre um aspecto mais claramente político, o elo que faltava para tornar autêntica a nova proposição de desenvolvimento. Stiglitz (1999) procura fazer crer que o consenso é o caminho para buscar legitimidade e evitar sobresaltos sociais diante das proposições que embasam a atual concepção de desenvolvimento:

A formação do consenso não é apenas um item importante para se alcançar a estabilidade econômica e social (e para evitar distúrbios econômicos que se apresentam, quando se apresentam, quando as reivindicações sobre os recursos de uma sociedade excedem a quantidade de recursos disponíveis), mas também conduz à "legitimidade" (domínio) das políticas e instituições, o que, por sua vez, aumenta a chance de êxito (STIGLITZ, 1999, p. 7).

Em seguida,

[...] os ingredientes-chave para o êxito de uma estratégia de desenvolvimento são a legitimidade e a participação. Temos observado frequentemente que a legitimidade é essencial para o êxito da transformação: políticas que são impostas por agentes externos podem ser aceitas com rancor, em bases superficiais, mas dificilmente serão implementadas conforme se pretendia. Mas para alcançar a desejada legitimidade e transformação, o processo que conduz a essa estratégia tem que ser participativo. O desenvolvimento não pode restringir-se a uma negociação entre os doadores de assistência e os governos. O desenvolvimento deve ir mais fundo. Deve envolver e apoiar grupos da sociedade civil; esses grupos fazem parte do capital social que precisa ser fortalecido; eles dão voz aos membros frequentemente excluídos da sociedade, facilitando sua participação e aumentando sua parcela de domínio sobre o processo de desenvolvimento. Ao envolver esses grupos, o processo de formulação de estratégias pode evocar o compromisso de longo prazo, necessário para tornar o de-

envolvimento sustentável. A legitimidade e a participação também se fazem necessárias, no caso de a estratégia de desenvolvimento ter que ser adaptada à conjuntura do país (STIGLITZ, 1999, p. 8).

Não raro, a implementação de políticas desenvolvimentistas, ao afetarem crenças e valores culturais, trazem o indesejado conflito. Assim, a mobilização do capital social com vista à participação deve estar em sintonia com a habilidade das organizações para arbitrar conflitos. Os valores culturais, afirma, têm se mostrado resistentes a mudanças demandadas a partir de discursos onde prevaleça a razão econômica.

Este enfoque precisa incluir uma perspectiva de transformação das instituições, a criação de um novo capital social e novas capacidades, em alguns casos precisa substituir as instituições tradicionais, que serão inevitavelmente enfraquecidas no processo de desenvolvimento. Em outros casos, as novas instituições abrigarão alguns elementos das antigas; haverá um processo de evolução e adaptação (STIGLITZ, 1999, p. 6).

O êxito de uma estratégia para o desenvolvimento, segundo essa concepção, decorre da combinação de ações centradas no mercado, com o governo oferecendo estrutura legal que contemple a formulação e o poder de fazer cumprir as leis da competição, disponibilizando infra-estrutura nos ambientes onde o setor privado já não seja fornecedor, ou não tenha interesse em se fazer presente, e organizando um sistema financeiro estável e eficiente, que estabeleça confiança nos mercados das finanças.

Como parte complementar da coordenação dessa concepção, a demanda é reestruturar o setor público, no sentido dele próprio assumir-se como parte de uma estratégia de negócios, que, além de criar ambiente favorável à atuação do setor privado, assuma a liderança no processo de interação "... com a 'sociedade civil', criando as condições mais favoráveis à transformação de toda a sociedade" (STIGLITZ, 1999, p. 10). As ações mais próprias do setor público são estabelecer um serviço público que contemple o fornecimento da saúde e da educação básicas.

A redefinição do papel e do lugar do Estado na articulação econômica repercute no campo social

de forma a exigir que as intervenções estatais se verifiquem de forma seletiva, focadas em determinados espaços e grupos de indivíduos, tidos como os mais carentes. Essa redefinição não abandonou o diagnóstico liberal que atribui ao Estado parcela significativa de responsabilidade pela crise das economias capitalistas. Os ataques ao *welfare state* dirigem-se, especialmente, às suas políticas de bem-estar social. Os gastos sociais, pelos quais são responsabilizados os programas

sociais e a estrutura burocrática para implementá-los, são apresentados como os principais responsáveis pelos sucessivos déficits apresentados nas contas públicas. Os desequilíbrios orçamentários, ainda segundo esse diagnóstico, não só provocam déficits nas contas públicas, como concorrem para distorções no nível da atividade produtiva, contribuindo para o aprofundamento da crise.

Na conjuntura imediatamente posterior, no momento da implementação dos planos de ajustes estruturais, foi reafirmado que os gastos sociais não condizem com a necessidade de corte dos gastos públicos, um dos pilares para alcançar o almejado equilíbrio econômico. Sob a vigência dos referidos planos, a ação do Estado no plano social só é concebida de forma irregular e tímida, apenas para minimizar as conseqüências negativas das próprias políticas de ajustes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Espera-se que ao longo da argumentação tenha ficado claro que o Estado desempenha papel fundamental na condução da regulação econômica e social capitalista. Nos períodos aqui contemplados – os trinta anos entre o final da Segunda Guerra e meados dos anos 1970, a década de 1980, tomada como período de transição entre a afirmação do Estado como principal articulador e a fase iniciada nos anos 1990 e que perdura até o momento –, atravessando conjunturas diversas, o Estado sempre esteve presente, desempenhando papel de maior relevância mesmo nos momentos em que predominam as afirmações que parecem negar esta assertiva.

O Estado é considerado, sem maiores discordâncias, como espaço de articulação político-institucional de legitimação da interferência do Estado no processo socioprodutivo

Na literatura pertinente ao tema do Estado e do desenvolvimento não se encontram maiores discordâncias quanto à centralidade do papel do Estado na coordenação do pacto desenvolvimentista, seja no reconhecimento da importância da sua ação, seja como institucionalidade capaz de articular as forças sociais para planejar e agir com vista ao longo prazo. Por isso, nesse momento, o Estado é considerado, sem maiores discordâncias, como espaço de articulação político-institucional de legitimação da interferência do Estado no processo socioprodutivo.

As primeiras reações a essa avaliação começam a se esboçar, segundo Oliveira (2004, p. 203),

[...] quando frações hegemônicas do capital começam a esboçar as primeiras reações à sua diluição nos marcos institucionais estabelecidos desde o pós-guerra. E não só isso. Começam também a assumir uma ofensiva crítica contra as possibilidades de as instituições estatais permanecerem como eixo fundamental da gestão democrática da economia.

É no decorrer dos anos 1980 que as interpretações sobre o papel do Estado, ao recuperar princípios do liberalismo econômico, passam a ser mais fortemente questionadas. O clima ideológico e intelectual que passa a predominar traz para o centro do debate a indagação se Estado deveria mesmo continuar sendo um sujeito ativo. Vale ressaltar, no entanto, que mesmo diante de quadro avaliativo marcado por elementos críticos, não deixou de ser reconhecido que os planos de ajustes estruturais, ponto alto da política econômica da década, tiveram a sua implantação coordenada pela ação do Estado.

Como já se observou, os resultados do afastamento do Estado da arena econômica e social passam a recomendar mudanças que, se não afetaram o eixo paradigmático, centrado na teoria neoclássica dos mercados, indicam inflexões. Nesse movimento, o lugar do Estado condutor dos ajustes estruturais é confirmado.

A mudança mais importante nesse trânsito, contudo, aparece na defesa das alternativas privatistas alimentadas pelo ambíguo discurso da

solidariedade, onde o Estado, desresponsabilizado do atendimento de serviços sociais prestados de maneira universal, apresenta-se como um parceiro da sociedade no atendimento das demandas sociais. Na ausência de estatutos firmados nos direitos, as associações comunitárias, as empresas, as organizações não-governamentais, as Igrejas, compondo uma pouco definida sociedade civil, organizada num Terceiro Setor, são convocadas para assumir responsabilidades ante a pobreza e a exclusão social.

O discurso sobre o papel do Estado nessa nova conjuntura aparece pleno de ambigüidades, mas não deixa de ser contemplado. Aparentemente, a sua participação aparece como parte de um todo sem guardar nenhuma especificidade que lhe confira lugar relevante nos arranjos socioprodutivos. Nas palavras de Oliveira (2004, p. 215):

Sua conformação ao processo decisório não lhe confere nenhuma relevância específica, não destoando de qualquer instrumento regulatório. Sua caracterização mais usual é a de um ente a mais, arbitrando apenas choques de interesses conflitantes sem nenhuma influência ativa sobre a condução dos negócios em curso e sobre o processo de produção, ou de destaque como eixo central de reprodução social.

Dessa forma, o Estado aparece imiscuído numa mal definida sociedade civil que, em alguns momentos, aparece na condição de trincheira contra o Estado, em outros, como contraparte da reforma do Estado, mediante a ênfase numa metodologia participativa. Sempre com contornos pouco definidos, para o Banco Mundial a sociedade civil é constituída por um conjunto de associações que compõem um quadro geral estratégico da instituição, como associações voluntárias, ou redes de associações privadas. No âmbito da discussão da pobreza, as ONGs, a empresa cidadã e as organizações comunitárias são a sociedade civil. Tomadas em conjunto como sociedade civil, ou como instituição isoladamente, passam à condição de interlocutoras idôneas, que além da *expertise* de planejamento, garantem melhor acesso aos grupos alvo, o que possibilita maior inclusão dos destinatários das políticas. A participação surge como uma inovação metodológica para oferecer resultados sustentáveis.

Embora sejam freqüentes as afirmações que atribuem ao Estado papel menor nesse arranjo, quando comparado com o conferido ao mercado, não se pode esquecer que o privilegiado lugar de coordenador da redefinição das regras do jogo, que aparece nas entrelinhas do discurso oficial, deixa implícito que o Estado não é tomado como apenas um parceiro num pacto articulado entre “três setores”. Zelar e redefinir, quando necessário, o direito de propriedade e articular pacto social que, mesmo ainda não refletindo um modelo de desenvolvimento conformado, possa criar consensos mínimos que não venham questionar o próprio domínio do capital, não é tarefa de pequena monta.

REFERÊNCIAS

- AGLIETTA, Michel.; BRENDER, Anton.; COUDERT, Virginie. *Globalisation financière: l'aventure obligée*. Paris: Economica, 1990. 328 p.
- AGLIETTA, Michel. *Regulación y crisis del capitalismo*. México: Siglo XXI, 1979. 344 p.
- ARANTES, Paulo Eduardo. Esquerda e direita no espelho das ONGs. In: *ONGs: identidade e desafios atuais*. São Paulo: Cortez, 2000. p 3-27.
- ARRIGHI, Giovanni. *A ilusão do desenvolvimento*. Tradução de Sandra Gardini Vasconcelos. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. 371 p.
- BANCO MUNDIAL. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial - 1990*. Rio de Janeiro: FGV, 1990.
- _____. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial - 1991*. Rio de Janeiro: FGV, 1991.
- _____. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial - 1997*. Rio de Janeiro: FGV, 1997.
- BANCO MUNDIAL. *Colaboraión entre el Banco Mundial y las Organizaciones no Gubernamentales*. Washington, 1996.
- _____. *The Microcredit Summit*. Washington, 1997.
- _____. *Globalização crescimento e pobreza*. Relatório de pesquisa política do Banco Mundial. Tradução de Melissa Kassner. São Paulo: Futura, 2003.
- CORBALÁN, Maria Alejandra. *El Banco Mundial. Intervención y disciplinamiento*. El caso argentino: enseñanzas para América Latina. Buenos Aires: Biblos, 2002. 214 p.
- EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28/29, p.107-156, 1993.
- GRANOU, Andre. *Capitalismo e modo de vida*. Tradução de Maria Helena Machado. Porto/ Portugal: Afrontamento, 1975. 102 p.

LIPIETZ, Alain. *Le monde enchanté: de la valeur à l'envol inflationniste*. Paris: La Découverte/Maspero, 1983. 204 p.

MACPHERSON, C. B. *Ascensão e queda da justiça econômica e outros ensaios: o papel do Estado, das classes e da propriedade na democracia do século XX*. Tradução Luis Alberto Monjardim. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991. 200 p.

MONTANO, Carlos. *Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2002. 288 p.

NORTH, Douglas C. *Structure and change in economic history*. New York: W.W. Norton & Company, 1981. 228 p.

_____. *Institutions, institutional, change and economic performance*. Cambridge: University Press, 1990. 250 p.

OLIVEIRA, Nelson. *Neocorporativismo e política pública. Um estudo das novas configurações assumidas pelo Estado*. São Paulo: Edições Loyola, 2004. 395 p.

OLIVEIRA, Nelson. Transições, transações e retrocessos: a "via crucis" do progresso social. *Cadernos do CEAS*, Salvador, n. 192, p. 53-80. mar./abr. 2001.

_____. Filantropia corporativa e reprodução nos limites da crise social. *Cadernos do CEAS*, Salvador, n. 189, p. 29-50, set./out. 2000.

_____. Neocorporativismo e Estado: a construção do espaço da dominação setorial. *Organização & Sociedade*. Salvador, v. 6, n. 15, p. 135-148. maio/ ago. 1999.

STIGLITZ, Joseph. *Em busca de um novo paradigma para o desenvolvimento: estratégias, políticas e processos*. Disponível em: <www.nead.org.br>. Acesso em: 15 out. .2003.

_____. *El malestar en la globalización*. Tradução de Carlos Rodríguez Braun. Buenos Aires: Taurus, 2002. 348 p.

THOMAS, Vinot et al. *A qualidade do crescimento*. Tradução de Élcio Fernandes. São Paulo: Editora UNESP, 2002. 272 p.

Democracia e participação na gestão de políticas públicas: teoria e prática

Denise Vitale*

Resumo

Este artigo tem como objetivo discutir o conceito de democracia participativa na gestão pública contemporânea, sobretudo na formulação, implementação e fiscalização das políticas sociais. Pretende, especialmente, analisar as duas principais formas pelas quais a articulação entre participação política e direitos sociais tem se realizado nas esferas governamentais no Brasil atual, quais sejam, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e o Orçamento Participativo.

Palavras-chave: Democracia participativa. Políticas sociais. Conselhos Gestores. Orçamento Participativo.

Abstract

This article's aim is to discuss the concept of participatory democracy in contemporary public management, above all in formulating, implementing and inspecting social policies. It especially intends to analyse the two principal forms by which articulation between political participation and social rights has been carried out in current Brazilian government spheres: the Public Policies Management Councils and Participatory Budget.

Keywords: Participatory democracy. Social policies. Management Councils. Participatory Budget.

INTRODUÇÃO

O debate contemporâneo em torno da temática da democracia participativa tem tido significativa projeção tanto do ponto de vista teórico quanto sob o aspecto empírico. A preocupação central gira em torno da questão da legitimidade e do déficit democrático resultante de uma variedade de aspectos: crise do sistema representativo, ausência de mecanismos mais efetivos de transparência e prestação de contas, esquemas sistêmicos de corrupção e desvios de recursos públicos, insuficiência de mecanismos permanentes de controle democrático para além do voto, ausência de representatividade mais autêntica da sociedade civil na esfera política, além das complexas relações circulares que se estabelecem, cronicamente no Brasil, entre dificuldades sociopolíticas e desigualdades socioeconômicas.

Esse conjunto de dificuldades, que afeta a qualidade das democracias contemporâneas, tem encontrado, em uma corrente expressiva da literatura acadêmica, seja nas áreas da ciência política e da

sociologia, seja no campo da administração pública e do direito, problematizações e saídas possíveis a partir da idéia-chave de participação social ou de participação sociopolítica. Apesar de diferirem na construção do argumento, o ponto em comum é o reconhecimento da necessidade do aprofundamento democrático, por meio de um modelo que articule elementos como participação popular, deliberação política e redistribuição de recursos públicos.

No entanto, a identificação desses conceitos como essencial nessa tarefa requer, preliminarmente, seu esclarecimento normativo. Sem pretender esgotar aqui as possibilidades de elucidação do sentido de participação social ou sociopolítica, ou, ainda, da própria idéia de democracia participativa, vale estabelecer alguns parâmetros teóricos que podem nos orientar quanto ao alcance dessas expressões.

Nesse sentido, seguindo o pensamento de teóricos participativistas, que contribuíram para a reflexão sobre o tema nos anos 1960 e 1970, e os desdobramentos das análises de Jurgen Habermas, o argumento central é que a implementação de regimes democráticos participativos nas sociedades

* Professora e pesquisadora do Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania da UCSal e pesquisadora do Núcleo Direito e Democracia do Cebrap.

contemporâneas deve ser orientada por práticas participativas e deliberativas. Se a democratização da democracia – ou seja, o aprofundamento e o fortalecimento dos regimes democráticos – depende de um resgate de legitimidade, isto requer tanto a participação direta de todos os membros da comunidade, ou daqueles que assim desejarem, como o estabelecimento de um processo deliberativo que preceda as decisões.

É nessa interface entre participação e deliberação, marcada por procedimentos institucionalizados que criem canais para a participação direta dos cidadãos, em assembleias face a face, garantindo o debate e a troca de argumentos, que reside a possibilidade de mudança qualitativa na prática democrática. Essa maior qualificação deve ocorrer tanto no aspecto formal, pela democratização do procedimento, quanto material, pela democratização do acesso a bens e serviços públicos, ou, em outras palavras, pela implementação dos direitos sociais. Desse modo, a ampliação das formas participativas precisa estar relacionada aos espaços de formulação e execução de políticas públicas, assim como ao seu principal instrumento de planejamento e ação, o orçamento público.

A necessidade de refletir sobre a qualidade das democracias contemporâneas relaciona-se também à crise vivida pelas instituições representativas. Embora estas permaneçam necessárias para viabilizar os regimes democráticos nas sociedades atuais, extremamente complexas, elas são marcadas por limitações que, muitas vezes, distorcem seus princípios e objetivos.

Entre os problemas mais evidentes, comuns a países de formação democrática, estão a distância entre representantes e representados, o não-cumprimento das promessas de campanha e a ausência de mecanismos de controle para a responsabilização dos representantes perante o povo. A estes, somam-se, ainda, o poder econômico nas campanhas eleitorais, o poder dos meios de comunicação de massa e da indústria da propaganda, durante as campanhas e os mandatos, a fragilidade

dos partidos políticos e da fidelidade partidária, o culto ao personalismo e as práticas de clientelismo e fisiologismo (BENEVIDES, 1991).

O reconhecimento dessas dificuldades e o debate sobre suas soluções levam a repensar a natureza e as estruturas da representação política. Vislumbra também formas alternativas para o exercício da soberania popular. Entre elas, destacam-se as práticas de democracia direta, associadas a mecanismos indiretos, que resultam no

A implementação da democracia participativa ou semidireta justifica-se na medida em que possibilita suprir grande parte das deficiências do sistema representativo, apontando para o aprofundamento democrático

conceito de democracia semidireta ou participativa. Por esse conceito, a democracia representativa pode e deve ser combinada com institutos de participação popular direta, o que possibilita maior presença dos cidadãos no processo de tomada de decisões. Os dois modos de exercício do poder não constituem sistemas excludentes, mas complementares e compatíveis entre si (BOBBIO, 1997; PATEMAN, 1992)¹.

Essa complementaridade não significa, porém, ausência de conflitos. O fortalecimento dos mecanismos de participação direta leva a uma nova configuração de poder e coloca em evidência as deficiências da representação. A abertura de espaços à participação popular é, assim, acompanhada por uma tensão constante entre a legitimidade oriunda das urnas e a legitimidade da participação direta, entre a preservação do poder atribuído aos representantes e a exigência de mais poder aos canais de democracia direta. É na busca contínua de equilíbrio entre esses dois extremos que se sustenta o princípio da democracia semidireta.

A implementação da democracia participativa ou semidireta justifica-se na medida em que possibilita suprir grande parte das deficiências do sistema representativo, apontando para o aprofundamento democrático. Se a complexidade das sociedades atuais não permite prescindir de mecanismos de

¹ A rigor, as expressões democracia semidireta e democracia participativa não são idênticas, já que a idéia de democracia participativa pode, no limite, referir-se a um sistema que prescindia de qualquer forma de representação. No entanto, os dois conceitos são comumente empregados como sinônimos por essa possibilidade limite ser pouco considerada na literatura política e jurídica. Neste trabalho, adotamos as expressões como equivalentes, ambas referindo-se a uma forma de governo marcada pela combinação da representação política com o exercício direto do poder, que se caracteriza pela participação direta e pessoal na formação dos atos do governo.

representação, a introdução paralela de práticas permanentes de participação direta, na formulação de leis e políticas públicas, como também na sua fiscalização e controle, pode contribuir para a redução do déficit de legitimidade da democracia representativa. Pode, em última instância, redefinir o espaço da política nas sociedades contemporâneas.

**A Carta de 1988 estipula a
“gestão democrática do ensino”
como um princípio**

A ESTRUTURA NORMATIVA DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição Federal de 1988 afirma pela primeira vez na história brasileira a democracia semidireta ou participativa como um dos princípios fundamentais da República. No bojo da nova Carta, o conceito de democracia adotado não se limitou ao restabelecimento de eleições para presidente, governadores e prefeitos. Previu também a participação direta dos cidadãos nas decisões públicas. O anseio da sociedade pelo exercício mais amplo da soberania popular foi acolhido, com a indicação constitucional de institutos de democracia direta.

Já em seu art. 1º, parágrafo único, a Constituição afirma que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. A previsão expressa do exercício direto do poder pelo povo configura uma importante novidade e estabelece as diretrizes da forma de governo adotada no País.

Com fundamento nesse dispositivo, estabeleceram-se diversas previsões constitucionais de participação popular, no âmbito do Legislativo, do Executivo e do Judiciário. Assim, o art. 14, ao abrir o Capítulo IV - Dos Direitos Políticos, determina que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante (I) plebiscito, (II) referendo e (III) iniciativa popular.” Esses três instrumentos constituem institutos de democracia direta na produção legislativa.

Na esfera do Executivo, especialmente na formulação e fiscalização de políticas sociais, a Carta de 1988 estabelece uma relação clara entre participação e direitos sociais. Na esfera da seguridade social, a Constituição prevê o “caráter democrático e descen-

tralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados” (art. 194, VII). A diretriz da “participação da comunidade” foi reafirmada em particular nas áreas da saúde (art. 198, III) e da assistência social, sendo que, neste último, o texto constitucional refere-se à “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (art. 204, II).

Na educação, a Carta de 1988 estipula a “gestão democrática do ensino” como um princípio, acrescentando a expressão “na forma da lei” (art. 206, VI). No âmbito da cultura, a “participação da comunidade” foi especialmente prevista para a proteção do patrimônio histórico e cultural (art. 216, § 1º). Admitiu-se, finalmente, a “participação de entidades não governamentais” na promoção de programas de assistência à saúde da criança e do adolescente (art. 227, § 1º)².

Para além das políticas setoriais, a Constituição Federal de 1988 prescreveu também o envolvimento da sociedade civil nas políticas de natureza mais abrangente, como planejamento municipal, política urbana e gestão pública em geral. De fato, há a determinação da participação do usuário na Administração Pública direta e indireta (art. 37, § 3º) e a cooperação das associações representativas no planejamento municipal (art. 29, XII), princípio que foi ampliado doze anos mais tarde, com a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01). Vale mencionar, ainda, o disposto no art. 10, que assegura a “participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação”.

Na área das finanças públicas, embora a Constituição não tenha feito menção expressa à participação popular, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00) determina o incentivo à participação popular e a realização de audiências

² É oportuno mencionar a observação que faz Lopes (2000, p. 27), ao identificar a associação entre direitos sociais e participação popular. De acordo com ele: “O texto constitucional indica, no que diz respeito aos direitos sociais, que planejamento e execução de políticas públicas precisam de algo mais do que a representação universal do parlamento”. Os conselhos de participação popular. Validade jurídica de suas decisões.

públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos e leis orçamentárias (art. 48, parágrafo único).

Por fim, no âmbito do Judiciário, a participação popular é assegurada tanto no acesso a este Poder, por meio da ação popular (art. 5º, LXXIII), como na competência para julgar determinados crimes, com o estabelecimento do Tribunal do Júri (art. 5º, XXXVIII).

O princípio da democracia participativa ou semidireta é, desse modo, plenamente amparado pela Constituição de 1988. É importante observar, porém, que, embora haja previsão constitucional explícita dos instrumentos indicados, não se trata de um rol exaustivo, mas aberto a outras formas de participação popular.

A adoção de um sistema participativo na Carta de 1988 foi fruto do processo de redemocratização do País e de abertura política iniciados em meados dos anos 1970, período marcado pela emergência de movimentos sociais representando distintos interesses. Os anseios da sociedade brasileira se revelariam em uma complexidade de manifestações: explosão de grandes greves, campanha por anistia política e pelo fim da censura, fortalecimento dos sindicatos, criação de centrais sindicais, articulação de setores empresariais urbanos e agrários e a luta pelo restabelecimento do Estado Democrático de Direito, entre outras. A campanha por Diretas Já e o processo Constituinte foram marcos desses anos, que culminaram com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Durante os trabalhos da Constituinte, centenas de grupos de interesse atuaram, nos quatro cantos do Brasil, recolhendo um total de doze milhões de assinaturas às emendas populares, que possibilitavam aos cidadãos a proposição direta de normas constitucionais, instrumento até então inédito na história brasileira. A própria proposta para que se acatasse o princípio da democracia participativa foi encaminhada por três emendas populares. Além desse mecanismo, os cidadãos puderam participar da elaboração do novo pacto, por meio de sugestões e de audiências públicas.

Todo esse procedimento, marcado por amplo debate público e por intensa participação popular,

conferiu aos dispositivos constitucionais, inclusive aos referentes à forma de exercício da soberania popular, um alto grau de legitimidade. Se a introdução dos regimes representativos no mundo moderno passou a exigir, como fonte de legitimidade, “um

critério externo aos próprios governantes para a validação dos regimes políticos e de seus governantes” (FARIA, 1978, p. 62, 79-80), no estabelecimento da Carta de 1988 esse critério foi encontrado, não apenas no consentimento dos cidadãos,

mas, sobretudo, na sua atuação direta juntamente com os deputados constituintes, formulando as bases para o novo pacto social que juridicamente se consolidava no País.

A adoção de um sistema participativo na Carta de 1988 foi fruto do processo de redemocratização do País e de abertura política iniciados em meados dos anos 1970

OS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: NOVAS PRÁTICAS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA

No Brasil, a experiência política e social de implementação das diretrizes trazidas pela Constituição de 1988 tem sido realizada, principalmente, por meio de dois instrumentos de co-gestão: os conselhos gestores de políticas públicas e o orçamento participativo. Não obstante os déficits de eficácia de institutos como o plebiscito e o referendo, que ao longo de quase duas décadas não se tornaram realidade da prática democrática, a associação entre participação política e direitos sociais tem encontrado uma saída expressiva na institucionalização de conselhos e na construção de estruturas de participação em torno do eixo do orçamento público.

Considerados em conjunto, conselhos gestores e orçamentos participativos apresentam um quadro positivo, tanto para a democratização das instituições sociais, como para a transparência dos atos públicos e a educação para a cidadania, três pontos assinalados pelo pensador italiano Norberto Bobbio como essenciais ao futuro da democracia (BOBBIO, 1997).

No primeiro caso, tanto os conselhos como o orçamento participativo contribuem para a extensão horizontal da democracia, isto é, do *locus* onde esta

ocorre, na medida em que permitem a participação política diretamente na gestão de políticas públicas. A criação desses instrumentos possibilita, assim, a democratização de um outro espaço de poder, a Administração Pública, introduzindo uma nova cultura política, menos hierarquizada e mais aberta aos anseios da sociedade civil.

Essa interferência direta da sociedade na formulação e controle das políticas públicas acaba por promover algum aumento na efetivação do princípio da publicidade. Uma vez que representantes da sociedade civil, no caso dos conselhos, ou mesmo os próprios cidadãos, no caso do orçamento participativo, participam ativamente das deliberações públicas, intensifica-se a exigência por transparência dos atos de Estado.

Também no tocante à educação para a cidadania, as diversas formas de co-gestão entre Estado e sociedade civil desempenham papel essencial. Se a democracia é sempre processo, é também um constante aprendizado para quem dela participa. Espaços de atuação política como os Conselhos e o Orçamento Participativo, por serem canais institucionais permanentes, que permitem a participação dos cidadãos para além do momento do voto, configuram-se como locais privilegiados de formação para a cidadania.

OS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os chamados conselhos gestores de políticas públicas possibilitam a participação popular em órgãos de decisão integrantes da Administração Pública, para elaboração e controle das políticas setoriais. Constituem mecanismos de co-gestão e dependem de regulamentação em lei (DI PIETRO, 2000). É por meio do Direito positivo que são outorgadas competências específicas aos particulares, chamados para integrar os órgãos colegiados.

Logo após a promulgação da Constituição de 1988, foram criados vários dos principais conselhos na área de políticas sociais, tais como o Conselho Nacional de Saúde (Lei nº 8.142/90), o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

(Lei nº 8.242/91) e o Conselho Nacional de Assistência Social, cujas atribuições foram previstas pela Lei Orgânica da Assistência Social (Lei nº 8.742/93).

Ao longo dos quase vinte anos de vigência da Constituição de 1988, o expressivo aumento do número de conselhos nos três níveis da federação é notável. Se até 1998 haviam sido criados 27 conselhos federais, em oito áreas de atuação, em 2007 esse número subiu para 62 conselhos, em 25 áreas de atuação.³

A criação dos conselhos em nível federal levou a que se instituísem órgãos semelhantes nas esferas estadual e municipal. As leis que regulamentaram conselhos nacionais, como o da saúde e o da assistência social, exigiram a implementação dos respectivos colegiados nos demais âmbitos da federação para efetivar o repasse de recursos.⁴ Contudo, se esse requisito contribuiu para a difusão dos conselhos, não garantiu a gestão democrática das políticas e o controle de sua execução.⁵

O expressivo aumento do número de conselhos gestores de políticas públicas nos três níveis da federação durante a vigência da Constituição de 1988⁶, como também a previsão de instrumentos participativos no âmbito do planejamento ou das finanças públicas, apontam para uma diferença importante no sentido que a idéia de participação assumiu ao longo da década de 1990.

Ao contrário da característica predominante da participação popular nos anos 1970 e 1980, quando se voltava principalmente contra o Estado, cuja

³ Sobre os dados de 1998, cf. DRAIBE, Sonia. *A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais*. NEEP/Unicamp, Campinas, 1998. Apud GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2003, p. 85-87. Sobre os dados de 2007, cf. www.brasil.gov.br. Acesso em: 20 nov. 2007.

⁴ Cf. art. 4º da Lei 8.142/90 (Conselho Nacional da Saúde); art. 30 da Lei 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social); art. 261 da Lei 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente).

⁵ Ver, nesse sentido, CRUZ, Maria do Carmo Meirelles. *Desafios para o funcionamento eficaz dos conselhos*. In: CARVALHO, M. C.; TEIXEIRA, A. C. (Org.) *Conselhos gestores de políticas públicas*, São Paulo: Pólis, 2000, p. 75.

⁶ De acordo com Nelson Rodrigues dos Santos, foram instituídos conselhos da saúde em mais de 4.000 municípios, dos quais cerca de 3.000 funcionam com alguma regularidade. Cf. *Implantação e funcionamento dos conselhos de saúde no Brasil*. In: CARVALHO, M. C. e TEIXEIRA, A. C. (Org.) *Conselhos gestores de políticas públicas*, São Paulo: Pólis, 2000, p. 15. Luciana Tatagiba reúne uma série de dados que também evidenciam esse aumento. Mencionando o trabalho de Antonio Ivo Carvalho, registra que entre 1991 e 1993 foram implementados mais de 2.000 conselhos de saúde em todo o país, numa média de dois novos conselhos por dia. CARVALHO, Antonio Ivo. *Conselhos de saúde no Brasil: participação cidadã e controle social*. Rio de Janeiro: FASE/IBAM, 1995. Referindo-se a uma pesquisa realizada em São Paulo, registra o funcionamento, somente no Estado de SP, de mais de 1.167 conselhos municipais, com uma média de dez conselheiros em cada um. Cf. TATAGIBA, Luciana. *Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil*. In: DAGNINO, E. (Org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 48.

natureza autoritária não permitia uma participação efetivamente democrática, os anos 1990 revelam o fenômeno da institucionalização da participação. Após as pressões sociais na Constituinte e a adoção de diversos canais participativos na Carta de 1988, foi necessário, na década seguinte, regulamentar e implementar os mecanismos previstos. É nesse sentido que os conselhos gestores tornam-se “estruturas de uma nova institucionalidade no país” (TEIXEIRA, 2000, p. 103).

Os conselhos caracterizam-se por três aspectos principais: composição plural e paritária, formada por representantes do Poder Executivo e de entidades da sociedade civil; a natureza deliberativa de suas decisões; e o objetivo de formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais (TATAGIBA, 2002).

Os estudos sobre conselhos têm mostrado que, apesar de previstas na legislação, essas três características nem sempre são verificadas. Em relação ao primeiro ponto, é preciso atentar que a paridade não pode resumir-se a uma questão numérica. Apesar de necessária, não é suficiente. A igualdade deve referir-se também às condições da participação, tais como disponibilidade de tempo e acesso à informação e à linguagem técnica (GOHN, 2003). Ademais, o caráter pluralista e universal nem sempre é garantido, vez que a participação tende a ser restrita a setores específicos da sociedade, podendo levar ao corporativismo ou ao particularismo (TEIXEIRA, 2000; LOPES, 2000).

Quanto à observância efetiva da natureza deliberativa, trata-se, ainda, de algo a ser atingido. Não obstante a importância e o potencial dessa atribuição para democratizar a gestão, a fragilidade do exercício e da implementação do caráter deliberativo é uma dificuldade presente.

Na medida em que a eficácia da deliberação envolve a execução das políticas sociais pelo Estado, depende da vontade política do governo eleito, das metas e prioridades adotadas em seu programa de governo. Além disso, as políticas sobre as quais se deliberou requer, muitas vezes, a articulação com outras políticas setoriais, o que acaba extrapolando o âmbito de atuação de um dado conselho. Nesse sentido, como a vinculação das decisões não pode ultrapassar a esfera de autonomia de cada órgão

colegiado (LOPES, 2000), é necessário construir políticas intersetoriais e um projeto global e estratégico capaz de superar o caráter fragmentário na sistemática setorial (TEIXEIRA, 2000).

Por fim, em relação a seus objetivos, mais do que formular políticas públicas, os conselhos têm se dedicado ao controle da prestação de contas e da qualidade dos serviços públicos, agindo mais como órgãos de fiscalização que de proposição de políticas. As razões para essa deficiência no caráter propositivo vão da falta de capacitação dos conselheiros à centralidade do Estado na elaboração da pauta e à dificuldade de articular interesses distintos (TATAGIBA, 2002; GOHN, 2003).

O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

A experiência do Orçamento Participativo (OP) pode ser compreendida como uma das principais dinâmicas contemporâneas de democracia participativa.⁷ O OP tem como objetivo proporcionar uma dupla democratização. De um lado, a ampliação do modo de exercício da soberania popular, criando instâncias diretas de participação que se articulam às representativas para a definição anual dos orçamentos públicos, sobretudo em nível municipal, em cujo âmbito ocorre a grande maioria das experiências de OP. De outro, a redistribuição de bens e serviços públicos, visando democratizar o acesso aos recursos públicos. A dupla democratização tem, pois, tanto caráter formal quanto material.

A combinação dos dois fatores caminha na contramão da privatização da esfera pública, típica de cidades segregadas. Tem também evitado que camadas da população mais dependentes dos serviços públicos confundam a necessidade de reforma do Estado com a defesa de seu enfraquecimento (O'DONNELL, 1993).

Do ponto de vista formal, ao abrir a deliberação sobre o orçamento público para a interferência direta da população, o OP introduz um procedimento por meio do qual os moradores de cada município, organizados ou não em associações locais, participam

⁷ Sobre o tema, conferir: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.) *A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo*, São Paulo: Cortez, 2003; VITALE, Denise. *Democracia semidireta no Brasil pós-1988: a experiência do Orçamento Participativo*. Tese de doutorado. Faculdade de Direito da USP, maio 2004.

anualmente da definição dos recursos orçamentários. Trata-se, assim, de um procedimento de inclusão, que amplia as formas de participação política em vários sentidos.

No âmbito do fortalecimento da participação direta, ainda que combinada com os mecanismos representativos, o OP refuta uma das principais críticas a essa temática, segundo a qual esta seria inviável na realidade contemporânea

(PLOTKE, 1997). A estrutura e a dinâmica criadas pelo OP demonstram a possibilidade de encontrar soluções para a implementação da democracia participativa em sociedades complexas e diferenciadas, sobretudo nos grandes centros urbanos.

É justamente a articulação entre as duas formas de exercício democrático que faz do Orçamento Participativo um instrumento de democracia semidireta. Os papéis desempenhados pelo Executivo na condução do ciclo, e pelo Legislativo no momento de aprovação das leis orçamentárias, demonstram a presença dos mecanismos tradicionais de representação política. Por sua vez, a necessidade de viabilizar a dinâmica com a constituição de delegados e conselheiros revela a presença de elementos representativos criados pelo próprio processo. O caráter imperativo e vinculante das decisões do OP revela, porém, a natureza diversa dessa representação.

Em relação à segunda democratização pretendida pelo Orçamento Participativo, ou seja, a democratização material, a análise das experiências revela tratar-se de um dos objetivos constitutivos do procedimento. A dimensão distributiva, via alocação de despesas com vistas à priorização das áreas mais carentes de cada município, é uma diretriz presente em muitas experiências. Municípios como Porto Alegre, Belo Horizonte e Belém, que implementaram o OP nos anos 1990, instituíram critérios objetivos de distribuição dos recursos, que levam em conta a combinação das prioridades definidas pelos participantes com as carências de cada infra-estrutura ou serviço demandado nas várias regiões (VITALE, 2004). É a presença desta preocupação que levou Boaventura de Sousa Santos a considerar o OP como o “embrião da democracia redistributiva” (SANTOS, 2002).

É essa associação entre participação direta e redistribuição, que se configura por meio de um procedimento complexo e sofisticado, que faz do Orçamento Participativo um instrumento ao mesmo tempo peculiar e estratégico. Primeiro, porque tem como objeto o orçamento público, ou seja, o instituto político-jurídico destinado à definição de alocação dos recursos públicos. Segundo, porque dispõe de uma metodologia rigorosamente re-

grada, indispensável para assegurar, nas sociedades contemporâneas, “desencantadas” e internamente diferenciadas, o vínculo entre democracia e justiça distributiva (SANTOS, 2002, p. 514).

Esse último aspecto chama atenção para o fato de que a conversão de participação em democracia não se dá de modo direto e automático. Embora os processos de democratização devam ser acompanhados de maior participação, é preciso que esta ocorra no contexto de um sistema organizado, pautado por princípios, regras e critérios gerais, discutidos e definidos pelos participantes.⁸

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A implementação dos Conselhos Gestores e do Orçamento Participativo no Brasil aponta, como vimos, para a realização do princípio da democracia semidireta a partir de uma dinâmica inovadora, compatível com as exigências das sociedades modernas. São processos que abrem espaços à participação e à deliberação dos cidadãos, orientados por um conjunto de regras que procuram assegurar a equidade do procedimento. A conversão de mais participação em mais democracia ocorre graças ao respeito a essas normas. Este trabalho procurou apontar para as possibilidades que a temática da democracia participativa vem trilhando, teórica e empiricamente. Não obstante as inúmeras dificuldades e os desafios que trazem, trata-se de um caminho fértil, por onde a democracia pode se aprofundar e se consolidar.

⁸ Nesse sentido, a teoria procedimental de Habermas é essencial. Ao determinar a necessidade de um procedimento democrático regrado, com critérios, prazos e agendas definidos pelos participantes, refuta a imagem da participação e da deliberação como algo anárquico e desregrado. O Orçamento Participativo atende a essa exigência, apresentando um procedimento institucionalizado para a deliberação orçamentária. Ver HABERMAS, Jürgen, *Popular sovereignty as procedure*, in: BOHMAN, J. e REGH, W. (Eds.). *Deliberative democracy: essays on reasons and politics*. Cambridge: The MIT Press, 1999, p. 53 e COHEN, Jean; ARATO, Andrew. *Civil society and political theory*. Cambridge: The MIT Press, 1999, p. 390.

REFERÊNCIAS

- AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). *A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.
- BENEVIDES, Maria Vitória. *A cidadania ativa*. São Paulo: Ática, 1991.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997.
- CARVALHO, Antonio Ivo. *Conselhos de saúde no Brasil: participação cidadã e controle social*. Rio de Janeiro: Fase/Ibam, 1995.
- COHEN, Jean; ARATO, Andrew. *Civil society and political theory*, Cambridge: The MIT Press, 1999.
- CRUZ, Maria do Carmo. Desafios para o funcionamento eficaz dos conselhos. In: CARVALHO, M. C.; TEIXEIRA, A. C. (Org.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2000.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação da comunidade em órgãos da Administração Pública. *Revista de Direito Sanitário*, v. 1, n. 1, p. 36-48, nov. 2000.
- DRAIBE, Sonia. *A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais*. Campinas: NEEP/Unicamp, 1998.
- FARIA, José Eduardo. *Poder e legitimidade*. São Paulo: Perspectiva, 1978.
- GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez, 2003.
- HABERMAS, Jürgen. Popular sovereignty as procedure. In: BOHMAN, J.; REGH, W. (Eds.). *Deliberative democracy: essays on reasons and politics*. Tradução William Regh. Cambridge: The MIT Press, 1999.
- LOPES, José Reinaldo Lima. Os conselhos de participação popular. Validade jurídica de suas decisões. *Revista de Direito Sanitário*, v. 1, n. 1, p. 23-36, nov. 2000.
- O'DONNELL, Guillermo. Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais. *Novos Estudos*, n. 36, p. 129-136, jul. 1993.
- PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Tradução Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PLOTKE, David. Representation is democracy. *Contellations*, v. 4, n. 1, p. 19-34, 1997.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: _____. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- TEIXEIRA, Elenaldo. Conselhos de políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa. In: CARVALHO, M. C.; TEIXEIRA, A. C. (Org.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2000.
- VITALE, Denise. *Democracia semidireta no Brasil pós-1988: a experiência do Orçamento Participativo*. 2004. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2004.

Políticas sociais e diversidade: o desafio de transversalizar gênero e raça

Márcia dos Santos Macêdo*

Resumo

Entender a relação entre políticas sociais e a diversidade humana requer um esforço de inteligibilidade de dimensões fundantes da vida social como gênero e raça/etnia, além da desigualdade de classe, já que os sujeitos e grupos sociais são construídos e, simultaneamente, construtores de relações múltiplas e contraditórias que se intersectam mutuamente. Dessa forma, as políticas sociais precisam de um referencial teórico-metodológico e de uma direção ético-política que compreendam e respeitem a diversidade humana, através da adoção de uma perspectiva relacional, onde os sujeitos sociais não sejam mais simplesmente “compartimentalizados” em “indivíduos pauperizados”, “mulheres” ou “negros”. Assim, o que se defende com a transversalização de gênero e raça/etnia nas políticas sociais é que a atenção para a interconexão de hierarquias/desigualdades socialmente construídas permita iluminar novas estratégias de intervenção social que possibilitem respostas igualmente “interconectadas” para a construção da equidade e empoderamento dos sujeitos e grupos sociais, particularmente daqueles mais vulnerabilizados nesse contexto.

Palavras-chave: Políticas sociais. Relações de gênero. Raça/etnia. Diversidade. Transversalização.

INTRODUÇÃO

O presente ensaio possui uma intenção muito modesta, e, inicialmente, gostaria de esclarecer que ele não se propõe – como pode sugerir seu título – a ser um balanço da recente onda de discussão em torno da implementação de políticas sociais voltadas para o enfrentamento das desigualdades étnico-raciais e de gênero. Visa, assim, revisitar um momento anterior, e que acredito ainda bastante necessário, de fundamentar teórica e metodolo-

Abstract

Understanding the relationship between social policies and human diversity requires an intelligible effort on the basic dimensions of social life, such as gender and race/ethnicity, as well as class inequality. Subjects and social groups are constructed and, simultaneously, constructors of multiple and contradictory relations that intersect each other. In this way, social policies need a theoretical and methodological reference and ethical-political direction that understand and respect human diversity through adopting a relational perspective where social subjects are no longer simply “compartmentalized” as “poor people”, “women” or “Afro-Brazilians”. Therefore what is defended with transversing gender and race/ethnicity in social policies is that attention to the interconnections of socially constructed hierarchies/inequalities allows for the enlightenment of new social intervention strategies. These will provide equally “interconnected” answers to construct the equity and empowerment of subjects and social groups, particularly those who are most vulnerable in this context.

Keywords: Social policies. Gender relations. Race/ethnicity. Diversity. Transversalization.

gicamente a relevância da transversalização de gênero e raça/etnia nas políticas sociais, o que é muito mais do que refletir sobre o desenvolvimento de alguns programas sociais “sensíveis” à questão das desigualdades entre mulheres e homens e entre negros(as) e brancos(as).

Trata-se, na verdade e em primeiro lugar, de explicitar a adesão a uma perspectiva ontológica que enxerga as categorias gênero e raça/etnia como importantes ferramentas de explicitação e de transformação das relações de poder entre os seres humanos. Em segundo lugar, visa reafirmar a opção por uma perspectiva relacional de entendimento da realidade social, constituída por uma lógica interseccional,

* Socióloga e assistente social, doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia, professora da Escola de Serviço Social da Universidade Católica do Salvador e membro do Núcleo de Estudos do Trabalho (NET) da UCSal e pesquisadora associada ao Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre a Mulher (NEIM)/UFBA. msmacedo@ufba.br

onde dimensões fundantes da vida social, além de gênero e raça/etnia – como classe, idade/geração e orientação sexual – se entrelaçam, reconfigurando-se mutuamente, definindo, nas trajetórias/experiências dos sujeitos e no contexto societário mais amplo – portanto, individual e coletivamente –, diferentes vetores de “opressão” ou, contrariamente, de empoderamento.

E, por fim, mas não menos importante, se esforça por refletir alguns desafios a serem enfrentados no processo de transversalização de gênero e raça/etnia nas políticas sociais, o que vai significar mais do que simplesmente “adicionar” alguns elementos em torno de questões pertinentes a essas duas “populações”, envolvendo um processo mais amplo de repensar toda a construção e operacionalização das políticas, agora “atravessadas” por essa dupla lógica, sem hierarquizações, numa nova direção técnica e política para a ação governamental, superando abordagens reducionistas ao articular estratégias que possam efetivar propostas coerentes e interconectadas.

A ARTICULAÇÃO DE CATEGORIAS E A NOÇÃO DE INTERSECCIONALIDADES

Considero necessário, assim, ressaltar que os aspectos relacionados às desigualdades de classe, portanto a situações que envolvem as chamadas “carências” de natureza sócio-econômica, não são satisfatórios e suficientes para embasar a reflexão sobre a necessidade social e o desenho estratégico de políticas sociais, visto que os contextos sociais nos quais essas políticas se propõem a intervir são eivados por uma pluralidade de conflitos e hierarquias sociais que demandam um esforço de desvelamento e mapeamento de suas lógicas particulares e de suas possíveis interconexões. Essas dimensões vão ganhar maior ou menor relevância a depender das formações histórico-culturais onde os sujeitos se inserem, configurando identidades e, simultaneamente, alteridades que, como lembra Britto da Motta (1999, p.193), “expressam diferenças, oposições, conflitos e hierarquias provisórias (...), porque na

dialética da vida os lugares sociais se alternam, as situações sociais desestruturam-se e reconstróem-se em outros moldes”.

Assim, a consubstancialidade das dimensões de gênero, classe, raça/etnia e idade/geração permite

A consubstancialidade das dimensões de gênero, classe, raça/etnia e idade/geração permite a qualquer analista social uma infinidade de inter cruzamentos pela riqueza que essa articulação enseja vislumbrar na configuração da vida social

a qualquer analista social uma infinidade de inter cruzamentos pela riqueza que essa articulação enseja vislumbrar na configuração da vida social. É uma importante “chave” de leitura das múltiplas dimensões constitutivas do sujeito e, vale destacar, essas não podem, sob nenhum argumento, “ser

percebidas como se fossem ‘camadas’ que se sobrepõem umas às outras como se o sujeito fosse se fazendo ‘somando-as’ ou agregando-as” (LOURO, 1997, p. 51). Como lembra Hill Collins (2000, p.18), não se trata de adicionar modelos de opressão, como se pensou no início dos anos 1980 – ainda nas primeiras formulações do *Black Feminist Thought* – com a idéia de “dupla” ou “tripla discriminação”, mas de “um trabalho que explora as interconexões entre sistemas de opressão”.

A percepção da dinâmica e da articulação dessas categorias relacionais não prescinde de uma reflexão de cada um desses eixos de *per se* – para que se entenda o funcionamento de suas lógicas específicas –, mas, inicialmente, elas precisam ser analisadas no seu entrelace e, mais que isso, na sua potencialidade de se interceptarem, redefinindo-se mutuamente, como é claramente expressa através da noção de *interseccionalidades* (CRENSHAW, 2002). Esse conceito vem auxiliar a realização de estudos e intervenções em diferentes áreas da vida social, ao oferecer uma importante ferramenta analítica para a compreensão da interação dinâmica dessas múltiplas discriminações. Assim, segundo essa autora, a compreensão desse conceito requer, simultaneamente, uma explicitação de seu *modus operandi*:

A interseccionalidade é uma conceituação do problema que busca capturar as conseqüências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação. Ela trata especificamente da forma pela qual o racismo, o patriarcalismo, a opressão de classe e outros

sistemas discriminatórios criam desigualdades básicas que estruturam as posições relativas de mulheres, raças, etnias, classes e outras. Além disso, a interseccionalidade trata da forma como ações e políticas específicas geram opressões que fluem ao longo de tais eixos, constituindo aspectos dinâmicos ou ativos do desempoderamento (CRENSHAW, 2002, p. 177).

Ao possibilitar a percepção de como as relações sociais se estruturam e circulam em eixos de poder “distintos e mutuamente excludentes”, mas que, “frequentemente, se sobrepõem e se cruzam, criando interseções complexas nas quais dois, três ou quatro eixos se entrecruzam”, Crenshaw (2002, p.177) recorre a um exercício – chamado por ela de “conceituação metafórica” – que apresenta os eixos de poder através da imagem de avenidas transversais e sobrepostas, cujo volume e velocidade do tráfego serão determinantes para o dimensionamento das negociações de conflitos e choques das identidades, marcadas por múltiplas opressões.

Considero relevante a adoção de perspectivas de análise interseccionais, pois estas permitem a identificação das relações de dominação que estruturam o contexto sócio-histórico como um sistema que interconecta as opressões de raça, classe e gênero, expandindo o foco de análise para além de uma mera descrição de similaridades e diferenças entre estes sistemas de opressão, focalizando, prioritariamente, as formas como eles se entrelaçam (HILL COLLINS, 2000). Assim, o reconhecimento da importância desta perspectiva nos estudos de processos de intervenção social – como em determinados programas sociais, por exemplo –, elucida sua estruturação dentro de uma “matriz de dominação”, ao permitir entender, para além da coexistência de uma pluralidade de opressões, as maneiras *como* estas opressões interseccionais são efetivamente organizadas e reaparecem nos domínios da resposta institucionalizada sob diferentes roupagens.

Faz-se necessário, no entanto, afirmar que, a despeito da importância da dimensão de classe para o entendimento da realidade de certos grupos e contextos sociais – particularmente hoje, quando as desigualdades sociais tornam-se crescentes, exigindo novas estratégias dos diferentes atores sociais visando seu enfrentamento –, ela não esgota a complexi-

dade do real. Tal preocupação tem fundamento, pois a vida das pessoas é marcada por outras dimensões e é preciso ter cuidado com a ênfase excessiva na dimensão de classe. Destarte, como lembra Saffioti (2002, p.10), nas sociedades do presente, o construto *classe social* é uma categoria chave para entender o funcionamento de uma sociedade capitalista como a nossa e uma via imprescindível para a crítica e, quiçá, superação desse modelo excludente.

Portanto, na sociedade capitalista contemporânea, a dimensão de classe não apenas importa para que possamos entender como a vida dos sujeitos é marcada pela sua relação objetiva com o mundo da produção, mas também, simultaneamente, ela é definidora de um “horizonte de leitura” e compreensão do mundo. Como aponta Bourdieu (1994, p. 64), o pertencimento dos indivíduos, enquanto membros de uma determinada classe, irá produzir um conjunto de práticas, que ele veio a chamar de *habitus de classe* e que

são produtos de diferentes modos de engendramento, isto é, de condições de existência que, impondo definições diferentes do impossível, do possível, do provável ou do certo, fazem alguns sentirem como naturais ou razoáveis práticas ou aspirações que outros sentem como impensáveis ou escandalosas, e inversamente.

Contudo, Costa e outros (2000) alertam para a importância de estarmos atentos para o fato de que, a despeito da centralidade das classes sociais, não podemos partir do “princípio de que todas as facetas relevantes da realidade social sejam redutíveis às relações de classe ou necessariamente delas decorram” (COSTA et al., 2000, p. 10). Assim sendo, outras dimensões são igualmente significativas para situar o *lugar* dos indivíduos e grupos – como gênero, idade/geração e raça/etnia –, demarcando a força dos constrangimentos e determinações sociais. Por outro lado, lembram ainda essas autoras, lucidamente:

Não significa (...) que as condições de existência das pessoas tenham deixado de ser condicionadas por relações assimétricas de poderes e por distribuições diferenciadas de recursos e oportunidades. Nas sociedades atuais, os sistemas estruturados de desigualdades e distinções sociais não deixaram de ser, entre outros, elementos constitutivos fundamentais dessas sociedades (COSTA et al., 2000, p.10).

Desse modo, não se pode, em nome de um uso mais analítico – e menos ortodoxo – do conceito de classe social (LARANGEIRA, 1993), abrir mão do seu sentido político – expresso pela luta de classes – e da clara compreensão de que as relações de classe não apenas estruturam as diferentes condições de existência dos indivíduos e grupos sociais, mas também os valores e os comportamentos dos atores sociais.

Saffioti (2000, p.73) também irá apontar para a persistência de sistemas de hierarquização que se interconectam, num processo de mútua retroalimentação, afirmando que “a sociedade não comporta uma única contradição. Há três fundamentais, que devem ser consideradas: a de gênero, a de raça/etnia e a de classe”. Para essa autora, a história da sociedade da qual somos contemporâneos(as) se instaura como uma “totalidade orgânica”, onde “o nó formado pelo patriarcado-racismo-capitalismo constitui uma realidade bastante nova...”, produzindo como resultado uma lógica onde “o econômico e o político integram o social de maneira indissolúvel” (SAFFIOTI, 2000, p.73).

Nessa direção é que reafirmo a relevância de gênero como uma categoria fundante para a realização de uma reflexão mais conseqüente e crítica sobre o multideterminado e complexo contexto das políticas sociais. Retomando o conceito de interseccionalidades (CRENSHAW, 2002), acredito que ele nos ajuda a entender que se as diferentes formas de opressão não possuem o mesmo peso a depender do contexto social, no que se refere à dimensão de gênero, não há como negar a sua centralidade para se entender o funcionamento das lógicas que geram e sustentam múltiplas formas de opressão e perpetuação de privilégios. Assim sendo, como um dos principais eixos articuladores das relações sociais, gênero é uma categoria fundamental para se entender como as mais diversas formações sócio-históricas nominaram e organizaram as diferenças socialmente construídas a partir da percepção das diferenças sexuais (SAR-DENBERG, 1999). Portanto, é vital, neste sentido, romper com qualquer tendência à adoção de análises binárias – baseadas numa noção “bissexuada do

corpo” em função do reforço às diferenças físicas – e “biologizantes” ou essencialistas (NICHOLSON, 2000) e afirmar as potencialidades abertas pelo entendimento da categoria gênero enquanto “constructo social” e, portanto, carregada de significações ideologicamente atribuídas ao “masculino” e ao “feminino”, sempre referenciadas a contextos sociais específicos.

Decerto que o gênero, enquanto uma “chave de leitura” imprescindível para o desvelamento das relações desiguais entre os sexos, vai mostrar como os sujeitos sociais estão sendo constituídos cotidianamente por um conjunto de significados impregnados de símbolos culturais, conceitos normativos, institucionalidades e subjetividades sexuadas (SCOTT, 1990) – que atribuem a homens e mulheres um lugar diferenciado no mundo, sendo estas diferenças atravessadas e constituídas por relações de poder que irão conferir, portanto, historicamente, uma posição dominante ao homem. Mas, não custa observar que discutir relações de gênero requer um cuidado para que não se caia na armadilha das fórmulas simplificadoras que convertem o masculino e o feminino em campos estanques e homogêneos, como se homens e mulheres não apresentassem convergências nas suas experiências e representações ou como se entre homens e homens e mulheres e mulheres não existissem também divergências (SORJ, 1993). Implica ainda entender que essas relações se constituem dentro do que Saffioti (1994) chama de “universo conceitual relacional”, isto é, não apenas gênero não é sinônimo de mulher, como é preciso entender que ele regula para além da relação homem-mulher, também a relação mulher-mulher e homem-homem.

Daí se poder afirmar que o uso de gênero como categoria analítica chave em situações de investigação ou ainda de intervenção social, impõe ao(a) pesquisador(a) ou técnico(a) a necessidade de realizar uma releitura de todo o entorno, o que significa, entre outras coisas, repensar a cultura, a linguagem, a moralidade, a ética, as institucionalidades mais diversas (como a família, o mercado de trabalho, o sistema jurídico, o saber científico etc.) – o que

Gênero é uma categoria fundamental para se entender como as mais diversas formações sócio-históricas nominaram e organizaram as diferenças socialmente construídas a partir da percepção das diferenças sexuais

obriga a uma ampliação da capacidade de desnaturalização e desconstrução de papéis e simbolismos sexuais, principalmente a partir do entendimento de como eles funcionam para manter a ordem social e, inversamente, para mudá-la. Desse modo, gênero, “enquanto relação humana, é parte constitutiva do ser social. Como categoria ontológica, o gênero contém a mesma capacidade explicativa que outras categorias igualmente ontológicas” (SAFFIOTI, 2002, p. 2), permitindo desvendar a pluralidade de “fronteiras políticas” que distanciam e aproximam os sujeitos e suas experiências.

É nessa mesma perspectiva que o par classificatório raça/etnia vai integrar outra dimensão fundamental para entender a clara interação entre desigualdades raciais, econômico-sociais e as relacionadas a gênero. Muito se deve ao campo de estudos feministas construído pelas intelectuais do já referido *Black Feminism* norte-americano, que vai evidenciar a importância do reconhecimento das diferenças de classe e raça que “atravessam” e diferenciam as mulheres feministas e que, portanto, produziram um olhar diferenciado na reflexão teórica sobre gênero e mulher (HOOKS, 1984). A relevância dessa discussão, que vai produzir um verdadeiro “divisor de águas” no campo da produção teórica e ação feministas ao mostrar a impossibilidade de uma experiência comum de opressão que possa ser vivenciada e refletida da mesma forma por todas as mulheres, “independentemente de tempo, região, raça ou de classe social”, como aponta Bairros (1995, p. 459) ao lembrar que

[...] a experiência de opressão sexista é dada pela posição que ocupamos numa matriz de dominação onde raça, gênero e classe social interceptam-se em diferentes pontos. Assim, uma mulher negra trabalhadora não é triplamente oprimida ou mais oprimida que uma mulher branca na mesma classe social, mas experimenta a opressão a partir de um lugar que proporciona um ponto de vista diferente sobre o que é ser mulher numa sociedade desigual, racista e sexista.

Então, a experiência de ser negra(o) passa a ser re-significada “através” do gênero, e a experiência de ser mulher (ou homem) passa a ser vivida “através” da raça ou ainda da classe, da orientação sexual ou idade/geração

Um dos grandes avanços que esta reflexão possibilita é a noção de que os pertencimentos dos sujeitos são “mutuamente reconfigurados” a depender da combinação de diferentes sistemas de opressão. Então, a experiência de ser negra(o) passa a ser re-significada “através” do gênero, e a experiência de ser mulher (ou homem) passa a ser vivida “através” da raça ou ainda da classe, da orientação sexual ou idade/geração. Numa sociedade com um passado escravagista como a brasileira, o racismo persiste es-

tabelecendo códigos de exclusão que, ao serem reconfigurados pela dimensão de gênero, vão definir diferentes possibilidades de escolarização, de acesso ao mercado de trabalho, de nupcialidade ou até mesmo de expectativa de vida entre mulheres e homens, brancas(os) e negras(os)¹.

POLÍTICAS SOCIAIS: POR QUE TRANSVERSALIZAR GÊNERO E RAÇA?

As políticas sociais vêm refletindo não apenas o nível de vontade política daqueles que ocupam os espaços de ação pública, convertendo o Estado em Governo, mas também representam o resultado da interação dos diferentes atores sociais em cada momento histórico. Nessa direção é que se pode pensar a importância dos movimentos sociais, particularmente do Movimento de Feminista e do Movimento Negro, como principais interlocutores na luta por políticas sociais para esses segmentos tidos como “específicos”. Assim é que, no Brasil, os primeiros governos democráticos, com o fim do longo e duro regime militar, vão apontar timidamente na direção de uma atenção às chamadas *minorias* – particularmente mulheres e negros –, fortalecidas, nesse período, por significativas conquistas do ponto de vista formal, em relação aos direitos de cidadania, fruto da ampla mobilização da sociedade civil organizada, e que culminou com a promulgação da Constituição Brasileira de 1988.

¹ O termo *negra(o)* aqui é usado para referir-se a pretas(os) e pardas(os), pois é considerado enquanto uma categoria definidora de uma “identidade política” (BAIROS, 1991).

As análises políticas desse período vão apontar que, tanto do ponto de vista de uma “política racial” quanto de uma “política de gênero”, as medidas adotadas não deixaram de ter uma natureza paliativa, não conseguindo implementar ações realmente reparadoras das desigualdades produzidas pelo entrelace das dimensões de gênero, raça e classe. Assim, é só a partir da chegada do Partido dos Trabalhadores ao Executivo Federal, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para a Presidência da República, que serão criadas, em 2003, duas Secretarias Especiais, uma encarregada de políticas para as mulheres e, a outra, voltada para a promoção da igualdade racial.

Longe de qualquer intenção de fazer um balanço da atuação dessas referidas Secretarias Especiais, compete a este texto um exercício de pensar o que significa transversalização de gênero e raça/etnia nas políticas sociais. Como lembra Abramo (2004), não são poucas as razões para se pensar políticas públicas dentro de uma perspectiva de equidade de gênero e raça/etnia, pois: (i) no Brasil, significa tratar-se da maioria da população; (ii) em qualquer que seja o indicador, há uma desvantagem sistemática das mulheres em relação aos homens e do conjunto dos negros em relação aos brancos – o que torna ainda mais dramática a situação da mulher negra; (iii) tratam-se de duas questões extremamente importantes e que estão profundamente articuladas, mas que resultam em um grande desafio trabalhá-las de forma integrada, sem que uma dimensão termine por comprometer o enfrentamento da outra.

Outro ponto significativo que merece destaque, ainda, é o papel estratégico dos organismos multilaterais – como a Organização das Nações Unidas (ONU) –, ao criar espaços de debate sobre as questões raciais e de gênero, reforçando a importância das políticas de equidade, especialmente a partir dos anos 1990 e, particularmente, com a *V Conferência Mundial de População e Desenvolvimento* (Cairo/Egito, 1994), a *IV Conferência Mundial da Mulher* (Beijing/China, 1995) e a *III Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas* (Durban/África do Sul, 2001). Ribeiro (1995, p. 454) destaca a importância

Não são poucas as razões para se pensar políticas públicas dentro de uma perspectiva de equidade de gênero e raça/etnia

da mobilização dos movimentos feminista e negro – e, em especial, do protagonismo das mulheres feministas negras – para uma participação qualificada da América Latina e Caribe “nos processos de articulação e intervenção da sociedade civil em nível mundial” em relação à necessidade dos Governos construir políticas sintonizadas com as demandas dos movimentos sociais em torno de um projeto político baseado na equidade de gênero e raça. O *Relatório Geral sobre a Mulher na Sociedade Brasileira*, produzido pela parceria entre governo e sociedade civil organizada para a Conferência Mundial em Beijing, mostra com clareza a perversa interação entre desigualdades raciais e de gênero, ampliando, assim, as desigualdades sociais entre as próprias mulheres, como explicitado no texto ao apontar a lógica discriminatória que regula o mercado de trabalho no Brasil:

A raça, quando associada ao gênero, interfere na determinação de desigualdades salariais. Trabalhadores pretos e pardos ganham, em média, menos do que homens e mulheres brancos, mas são as mulheres negras as mais discriminadas de todos os grupos, tanto na cidade quanto no campo (BRASIL apud CARNEIRO, 2002, p.184).

Assim, toda uma agenda de reivindicações será construída no Brasil, América latina e Caribe em torno da necessidade de enfrentar o racismo e o sexismo como lógicas particulares que vêm sustentando a dominação de importantes parcelas da população – a saber: mulheres e negros, e tendo, em especial, as mulheres negras como o principal pólo atingido por esses dois vetores, agravados numa sociedade fortemente marcada pela desigualdade de classe. Portanto, a *Proposta das Mulheres Negras Latino-Americanas e Caribenhas* para Beijing, analisada por Carneiro (2002, p.186-189), sintetiza a agenda que deveria nortear políticas sociais atentas para a interação entre as desigualdades de raça e gênero, afirmando a necessidade de: (i) persistir na luta pelo fim do racismo e do sexismo como uma via privilegiada para a construção de um desenvolvimento sustentável; (ii) reconhecer que habitamos uma região do globo constituída por populações multirraciais e multiculturais,

onde a diversidade deve ser valorizada; (iii) saldar a dívida histórica com as populações mais atingidas pelo racismo e sexismo, especialmente as mulheres negras, assegurando-lhes direito à terra, trabalho, saúde, habitação, educação, meio ambiente saudável e direito à identidade diferenciada; (iv) realizar censos governamentais com dados consistentes sobre as desigualdades de gênero e raça que possam dar suporte à implementação de políticas públicas adequadas; (v) revisão das política/sistema educacional e meios de comunicação para a eliminação de estereótipos racistas e sexistas e a difusão de uma identidade positiva *para e sobre* as populações discriminadas; (vi) investimento na participação internacional em todas as formas de enfrentamento das discriminações e o comprometimento oficial em tratados, convenções, acordos, pactos etc. para a promoção do respeito à diversidade humana; (vii) criar mecanismos de participação substantiva dos grupos historicamente excluídos dos espaços de poder e de efetivação de “conquistas no plano da vida real”.

O DESAFIO DE OPERAR A TRANSVERSALIZAÇÃO DE GÊNERO E RAÇA/ETNIA

Uma das primeiras dificuldades para se operacionalizar a transversalização de gênero e raça/etnia nas políticas sociais encontra-se na dificuldade de localizar dados desagregados sobre essas populações discriminadas que possibilitem traçar de forma adequada um retrato suficientemente aproximado das reais necessidades desses grupos sociais, iluminando, assim, a formulação de políticas públicas condizentes com os aspectos sociologicamente relevantes diagnosticados. Nesse sentido, uma das primeiras questões que os especialistas no planejamento de políticas sociais precisam encaminhar é o ajuste dos processos e instrumentos de levantamento de coleta e análise de dados para a necessária (e inadiável) superação da histórica e persistente cegueira às desigualdades de gênero e raça/etnia.

Assim é que, na última década, começam a ser divulgados levantamentos de maior fôlego sobre as desigualdades raciais e de gênero, realizados por

órgãos governamentais de pesquisa, como Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). A partir de 2005, e em sintonia com a proposta das Secretarias Especiais voltadas para o enfrentamento das desigualdades de gênero e raça/etnia – em parceria com o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (Unifem) e a própria Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM) –, o IPEA vem

A ampliação da expectativa de vida da população brasileira é ainda um fenômeno vivenciado diferencialmente pelas mulheres brancas e negras

divulgando anualmente o *Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça*, que foi recentemente apresentado à sociedade brasileira, ainda numa análise preliminar. Esse documento busca difundir “informações sobre a situação social brasileira sob a ótica dos dois determinantes principais das desigualdades existentes em nosso país” (IPEA, 2008, p. 2). A partir do recorte de sexo e cor, discute as conseqüências das desigualdades de gênero e raça e apresenta os dados das PNADs de 1993 e 2006, retratando a realidade de homens e mulheres, brancos(as) e negros(as), numa tentativa de avaliar mudanças e permanências em termos de educação, saúde, previdência e assistência sociais, mercado de trabalho e trabalho doméstico remunerado, habitação e saneamento, acesso a bens duráveis e exclusão digital, pobreza e distribuição/ desigualdade de renda.

Os dados divulgados por essa pesquisa (IPEA, 2008) vão mostrar, por um lado, alguns indícios positivos de transformações nas relações de gênero e raça/etnia como a existência de uma curva ascendente da população que se auto-declara negra, tanto na zona urbana (de 42%, em 1993, para 47% em 2006) quanto rural e em diferentes faixas geracionais, ou ainda o crescimento das famílias chefiadas por mulheres (de 19,7% em 1993, a 28,8% em 2006), principalmente nas famílias nucleares, o que pode ser lido como um possível indício de empoderamento das mulheres nesse contexto. Por outro lado, o entrelace das desigualdades de gênero e raça/etnia mostra sua face perversa quando o cruzamento dessas dimensões permite entrever que a ampliação da expectativa de vida da população brasileira é ainda um fenômeno vivenciado diferencialmente pelas mulheres brancas e negras, já que essas últi-

mas estão sub-representadas entre as mulheres de 60 anos ou mais de idade. O que permite concluir que se as mulheres negras estão vivendo menos, é porque estão sendo mais vitimadas pelo racismo e sexismo, que se materializam, portanto, nas piores condições de subsistência dessa população, notadamente demarcadas na pesquisa pela persistência da precariedade no acesso a serviços como saúde, educação, habitação, emprego e renda, assistência e previdência sociais, entre outros.

Nessa direção, Silveira (2004, p. 69) vai apontar para a necessidade de se compreender que “as políticas não são neutras. [Daí,] é preciso indagar também o modo como são construídas e a quem beneficiam, além de observar a lógica tradicional do Estado que tende à fragmentação das ações”. Assim, se as políticas sociais não são neutras, elas vão expressar a adesão a um determinado projeto político, ainda que por omissão. Historicamente, o Estado vem promovendo políticas sociais voltadas, prioritariamente, para um suposto sujeito universal, cujo traço marcante tem sido a “sua” pauperização; portanto, qualquer intervenção deveria ser compreendida a partir do enfrentamento da exclusão sócio-econômica desses sujeitos. Se as políticas sociais vêm analisando os sujeitos sociais numa perspectiva política unidimensional, a partir do enfoque na dimensão de classe, isso vem dificultando entender que só a partir da adoção de uma nova matriz de inteligibilidade da vida social é que se poderá desvendar a multiplicidade dos processos que estruturam as desigualdades – como gênero, raça/etnia ou idade/geração – e viabilizar alternativas apropriadas para seu enfrentamento e erradicação.

A proposta de transversalização de gênero e raça/etnia nas políticas sociais é uma via privilegiada para a construção da cidadania, pois se a ênfase da intervenção governamental – e dos setores públicos não-estatais – permanece focalizada no enfrentamento da pobreza, não se pode deixar de ver que essa se intercrusa e passa a ser potencializada em interação com os marcadores sociais de gênero e raça/etnia, conforme apontado anteriormente. Mas, transversalizar é muito mais do que adicionar a um conjunto de políticas sociais algumas “pitadas” de questões voltadas para as mulheres e os negros. Assim, o termo transversalização vem demandando

um esforço de elucidação teórico-metodológica e sua formulação tem se mostrado bastante fecunda, particularmente no campo de intervenção em torno de gênero (conhecida, internacionalmente, como *gender mainstreaming*), onde tem sido utilizada mais amiúde. Para Bandeira (2005, p. 6), como podemos ver a seguir,

Por transversalidade de gênero nas políticas públicas entende-se a idéia de elaborar uma matriz que permita orientar uma nova visão de competências (políticas, institucionais e administrativas) e uma responsabilização dos agentes públicos em relação à superação das assimetrias de gênero, nas e entre as distintas esferas do governo. Esta transversalidade garantiria uma ação integrada e sustentável entre as diversas instâncias governamentais e, conseqüentemente, o aumento da eficácia das políticas públicas, assegurando uma governabilidade mais democrática e inclusiva em relação às mulheres.

Essa definição pode ser trazida para se pensar a transversalização de raça, já que “no panorama da história contemporânea, as lutas contra o racismo e contra o sexismo têm-se cruzado e se alimentado mutuamente” (SARDENBERG, 2006, p. 27). Assim é que sua operacionalização, além de requerer capacitação teórico-metodológica aprofundada para que se possa compreender a complexidade dos mecanismos que estruturam as mais diversas modalidades de desigualdades étnico-raciais – e até o racismo institucional que perpassa os próprios organismos responsáveis pelo seu enfrentamento, como é o caso das estruturas governamentais –, vai demandar, por parte dos agentes públicos, uma capacidade de articulação de diferentes estratégias que possam efetivar propostas politicamente coerentes e interconectadas.

No entanto, apesar do crescente reconhecimento, por parte dos diferentes níveis hierárquicos de formuladores e gestão de políticas sociais, da importância da adoção de perspectivas transversais de enfrentamento das desigualdades sociais, vem sendo constatada a ocorrência de algumas dificuldades na incorporação da perspectiva de gênero e raça/etnia em diferentes programas, planos e projetos nas mais diferentes áreas da ação pública. Uma das primeiras e mais graves é a resistência, por parte dos dirigentes, planejadores

e executores de políticas em reconhecer o sentido e a relevância desse enfoque para o sucesso dos projetos nas mais diferentes áreas de atuação, além da dificuldade suplementar de apropriação teórica dos conceitos e de sua conversão na prática cotidiana do trabalho. Outra questão é a predominância de mitos e preconceitos arraigados relacionados ao “lugar”, ideologicamente construído na sociedade, de homens e mulheres, negros e brancos – especialmente com a persistência do mito da democracia racial –, o que, logicamente, traz obstáculos à percepção da relevância da equidade de gênero e raça/etnia e resistência à busca de esclarecimentos sobre seus fundamentos teóricos e práticos, ou ainda uma assimilação insuficiente desses conteúdos.

Não custa lembrar ainda que um dos requisitos fundamentais para um planejamento coerente dentro desse marco referencial é uma clara compreensão dos conceitos e ferramentas utilizadas nesse processo, o que implica o reconhecimento de que conceitos políticos de suporte e os serviços e as ações decorrentes sob hipótese alguma poderão ser tidos como neutros (BANDEIRA, 2005). Quando devidamente incorporado em uma perspectiva relacional e crítica, este referencial assegura maior comprometimento de todo o pessoal envolvido nos projetos e programas – evitando outro desdobramento negativo, que é a fragmentação da abordagem, pois, como uma questão transversal, deve efetivamente “atravessar” todos os componentes dos programas e projetos, o que requer uma boa articulação entre as ações ditas técnicas e sociais.

Assim, a adoção de uma perspectiva transversal de gênero e raça/etnia é uma importante ferramenta de análise e intervenção, e para tanto deve buscar uma transformação das relações nos níveis macro e microestrutural, o que significa implementar ações que envolvam mudanças nos âmbitos pessoal e coletivo entre homens e mulheres, negros(as) e brancos(as), a partir de parâmetros de igualdade em relação a indicadores como: i) qualidade de vida/bem-estar; ii) acesso aos recursos; iii) conscientização; iv) participação; e v) controle social.

Destarte, a transversalização de gênero e raça/etnia implica ainda sua incorporação, pelos atores

normalmente envolvidos na formulação de programas e projetos, em todos os níveis e fases, desde seu planejamento e estruturação até a operacionalização com monitoramento e avaliação. Portanto, significa dizer ainda que falar em transversalização “exige uma ação coordenada – uma verdadeira sinergia – tanto nos aspectos técnicos quanto políticos” de qualquer estratégia (SARDENBERG, 2006, p. 16).

E este processo deve se dar, simultaneamente, tanto no âmbito institucional (em torno de atividades e estruturas internas de uma organização, como diretrizes e normas ou ainda sistemas e procedimentos) quanto no âmbito operacional (isto é, no *modus operandi* da organização, na sua atuação junto ao público-alvo e nas diversas ações nas quais se encontra envolvida). Tal preocupação tem fundamento porque *transversalizar* não pode ser confundida com “costurar” ou mesmo “adicionar” uma determinada abordagem nos programas e projetos, pois as questões em foco devem *atravessar* todos os componentes desses programas e projetos. Ressalte-se que esta não é uma tarefa simples, pois vai requerer, em todos os momentos de sua operacionalização, uma “fina” articulação entre ações ditas técnicas e sociais (SARDENBERG, 2006).

Dessa forma, o sucesso das propostas de transversalização de gênero e raça/etnia nas políticas sociais vai depender de uma série de fatores, entre os quais se destacam: a construção da vontade política necessária, alocação de recursos/orçamentos compatíveis com a magnitude das propostas, desenvolvimento de uma infra-estrutura específica e investimento em treinamento e capacitação de pessoal. Em que pese a importância de cada um dos fatores mencionados, o último ponto é uma questão-chave para o sucesso da proposta de transversalização porque, nesse processo, é fundamental não apenas a formação técnica em torno de novos conhecimentos e habilidades, mas a modificação das consciências e comportamentos relacionados a gênero e raça/etnia. Assim, ao tratar de questões simultaneamente pessoais e políticas, a formação nessas questões – e temáticas afins como idade/geração ou mesmo orientação sexual – requer um esforço de articular a experiência cotidiana das pessoas com reflexões

O sucesso das propostas de transversalização de gênero e raça/etnia nas políticas sociais vai depender de uma série de fatores

teóricas mais amplas, levando a um tipo de formação que não separa a construção de habilidades analíticas e operacionais de um processo que traz um forte elemento de conscientização.

Nesse sentido, para assegurar o êxito desse processo, por fim, não custa ratificar a importância da capacitação e reciclagem sistemática e permanente da equipe executora em termos de aspectos teóricos, operativos e metodológicos da proposta – daí a necessidade do contato contínuo com especialistas sobre essas questões e temáticas afins. Conseqüentemente, nesse contexto, é fundamental a atenção para a observância de algumas condições para assegurar o êxito no processo de formação voltado para o enfoque de equidade de gênero e raça/etnia (WILLIAMS, 1999, p. 23): i) importância da solicitação explícita dos diferentes níveis hierárquicos com poder de decisão e ampla aceitação entre as equipes objeto do investimento em capacitação; ii) como um processo continuado, requer tempo suficiente para ser efetivado; iii) deve ser coordenado e operacionalizado por profissionais altamente qualificados nas temáticas – o que não significa, necessariamente, alta qualificação em termos de educação formal; iv) alguém da instituição deve responsabilizar-se pela formação, de preferência em tempo integral, apesar da necessidade do recurso a consultores; v) devem-se evitar muitas mudanças na equipe executora do processo de formação, para assegurar sua continuidade lógica; vi) os orçamentos devem ser realistas e detalhados para que haja recursos suficientes para manter a qualidade da capacitação em cada uma das suas etapas; vii) os recursos didáticos e a estratégia de formação devem levar em consideração a natureza específica da instituição e do público interno e externo a esta; e viii) é fundamental que o programa de formação iniciado seja efetivamente apoiado e que não seja contraposto por outra formação na organização.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por se tratar de uma proposta relativamente nova, é possível afirmar que ainda se encontra em curso a construção de referenciais teórico-metodológicos e

ético-políticos que possam orientar a materialização de estratégias de transversalização de gênero e raça/etnia nas políticas sociais. Conseqüentemente, não se trata de exagero ou mesmo de pessimismo avaliar que a implementação de alternativas coerentes e viáveis de

Transversalizar gênero e raça/etnia nas políticas sociais implica na adoção de uma concepção integradora dessas duas abordagens

transversalização vai implicar no enfrentamento de grandes desafios por parte de todos os agentes sociais envolvidos.

Antes de tudo, significa um esforço de ruptura com análises reducionistas que pensam a exclusão social de mulheres e negros (principalmente no caso desses últimos) como uma questão meramente sócio-econômica – e essa visão, historicamente, tem passado toda a sociedade e vem sendo reforçada diuturnamente pelos meios de comunicação em tempos de reação das elites a políticas como as cotas para negros nas universidades públicas, por exemplo –, o que leva a uma solução igualmente simplificadora e reducionista de que as estratégias de enfrentamento estariam diretamente relacionadas às políticas que focalizam aspectos ligados à “carência sócio-econômica” de mulheres e negros; portanto, bastariam políticas voltadas para o enfrentamento da pobreza que se teria resultados diretos junto a essa população. A questão desse raciocínio é que ele impede que se enxergue o que deve ser o segundo ponto a ser elucidado e já apontado anteriormente: é imprescindível que se compreenda como as desigualdades de raça potencializam as hierarquias de gênero e como elas são efetivamente convertidas em desvantagens, tornando mais dramática a situação daqueles sujeitos duplamente “atravessados” por esses pertencimentos sociais; inversamente, é importante que se leia como gênero gera assimetrias dentro das estruturas discriminadoras da raça, potencializando efeitos nefastos para diferentes sujeitos dentro de um mesmo grupo étnico-racial.

Assim é que transversalizar gênero e raça/etnia nas políticas sociais implica na adoção de uma concepção integradora dessas duas abordagens e, portanto, no reconhecimento de que o desenvolvimento de ações de combate ao racismo e ao sexismo deve se dar não apenas pela implementação de “políticas específicas” para esses grupos mais diretamente atingidos por essas desigualdades, mas que

o conjunto dos planejadores e gestores das políticas públicas precisa absorver, com uma clareza e compromisso, que a adoção desses “vetores” é legítima e necessária, e deve “atravessar” todos os níveis de intervenção do Estado junto à sociedade. Só assim será possível enfrentar – com reais possibilidades de reversão – os processos geradores e mantenedores do racismo e do sexismo, atendendo aos interesses estratégicos dos indivíduos e grupos historicamente vitimizados. Para tanto, é fundamental o diálogo entre agentes planejadores e gestores de propostas de transversalização e os movimentos sociais legitimados por sua vinculação às lutas pela equalização das relações de gênero e raça/etnia, para que, como alerta Bandeira (2005, p.13), “a transversalidade não se torne apenas mais uma palavra no vocabulário das políticas públicas, carregadas de tecnicismo e esvaziada do seu caráter transformador”. Assim, o desafio da transversalidade de gênero e raça/etnia não apenas permanece, mas se torna a cada dia condição *sine qua non* para a construção efetiva de uma sociedade verdadeiramente mais justa para todos os homens e todas as mulheres de diferentes pertencimentos étnico-raciais.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Laís. Perspectiva de gênero e raça nas políticas públicas. *Mercado de Trabalho: conjuntura e análise*, Brasília, n. 25, p. 17-21, 2004.
- BAIRROS, Luiza. Mulher negra: o reforço da subordinação. In: LOVEL, Peggy. *Desigualdade racial no Brasil contemporâneo*. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 1991. p. 177-193.
- _____. Nossos feminismos revisitados. *Estudos Feministas*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, p.458-463, 1995.
- BANDEIRA, Lourdes Bandeira. *Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres para avançar na transversalização da perspectiva de gênero nas políticas públicas*. Brasília: Secretaria Especial de Mulheres/SPM ; CEPAL, 2005. 47 p. Disponível em: <http://200.130.7.5/spmu/docs/integra_publ_lourdes_bandeira.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2008.
- BOURDIEU, Pierre. Esboço de uma teoria da prática. In: ORTIZ, Renato. *Pierre Bourdieu*. São Paulo: Ática, 1994. p.46-81. (Coleção Grandes Cientistas Sociais)
- BRITTO DA MOTTA, Alda. As dimensões de gênero e classe social na análise do envelhecimento. *Cadernos Pagu*, Campinas, n. 13, p. 191-221, 1999. (Dossiê Gênero e Gerações).
- CARNEIRO, Sueli. Gênero e raça. In: BRUSCHINI, Cristina; UNBEHAUM, Sandra G. *Gênero, Democracia e Sociedade Brasileira*. São Paulo: FCC; Ed. 34, 2002. p. 167-193.
- COSTA, Antônio Firmino et al. Classes sociais na Europa. *Sociologia, Problemas e Práticas*, n. 34, p.9-46, dez. 2000. Disponível em: <http://www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/spp/n34/n34a01_.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2006.
- CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 7, n. 12, p. 171-188, 2002.
- HILL COLLINS, Patricia. *Black feminist thought: knowledge, consciousness and the politics of empowerment*. 2. ed. New York: Routledge, 2000.
- HOOKS, Bell. *Feminist theory: from margin to center*. Boston: South Press, 1984.
- IPEA. *Retrato das desigualdades de gênero e raça* (Análise preliminar). Brasília: SPM; IPEA; UNIFEM, 2008. 15 p. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/destaque/Pesquisa_Retrato_das_Desigualdades.pdf>. Acesso em: 9 set. 2008.
- LARANGEIRA, Sônia M. G. Faz sentido falar em classes sociais? In: *Natureza, História e Cultura*, n. especial, Porto Alegre: SBS / UFRGS, 1993. p. 85-103.
- LOURO, Guacira Lopes. *Gênero, sexualidade e educação: uma perspectiva pós-estruturalista*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.
- NICHOLSON, Linda. Interpretando o gênero. *Estudos Feministas*, Florianópolis, v. 8, n. 2, p.9-41, 2000.
- RIBEIRO, Matilde. Mulheres negras brasileiras: de Bertioiga a Beijing. *Estudos Feministas*, Rio de Janeiro, p.446-457, 1995.
- SAFFIOTI, Heleith B. Posfácio: conceituando gênero. In: SAFFIOTI, H.; MUNHOZ-VARGAS, M. (Org.). *Mulher brasileira é assim*. Rio de Janeiro: Rosa dos Tempos; Brasília: UNICEF, 1994, p. 271-283.
- _____. Quem tem medo dos esquemas patriarcais de pensamento? *Dossiê Crítica Marxista*, Campinas: Unicamp, n. 11, 2000, p. 71-75. Disponível em: <<http://www.unicamp.br/cemarx/criticamarxista/04helei.pdf>>. Acesso em: 12 out. 2006.
- _____. *No caminho de um novo paradigma*. Araraquara: Centro de referência da Mulher Profa. H. Saffioti. Prefeitura Municipal de Araraquara, 2002 14 p. Disponível em: <http://www.araraquara.sp.gov.br/secretaria_governo/pagina_indice.asp?iditem=196>. Acesso em: 12 ago. 2006.
- SARDENBERG, Cecília M. B. Enfoques de gênero: fundamentos teóricos e aspectos práticos. In: *Migração feminina internacional: causas e conseqüências*. Salvador: CHAME-NEIM/UFBA, 1999. p.27-39.
- SARDENBERG, Cecília M. B. *Experiências de transversalização de gênero e raça*. Projeto de Desenvolvimento de Ações no Campo da Qualificação Social e Profissional para Promoção da Inclusão de Trabalhadores e Trabalhadoras. [Brasília]: MTE/OIT, 2006, 61 p.
- SCOTT, Joan W. Gênero: uma categoria útil para análise histórica. *Educação e Realidade*, Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 5-22, jul./dez., 1990.
- SILVEIRA, Maria Lúcia. Políticas públicas de gênero: impasses e desafios para fortalecer a agenda política na perspectiva da igualdade. In: SILVEIRA, Maria Lúcia; GODINHO, Tatau (Org.). *Políticas públicas e igualdade de gênero*. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2004. p.65-75.
- SORJ, Bila. Relações de gênero e teoria social. In: REUNIÃO DA ANPOCS, 17., Caxambu, MG, 1993, (mimeo).
- WILLIAMS, Suzzane et al. *Manual de formação em gênero da OXFAM*. Tradução Ana Paula Portella. Recife: SOS CORPO, 1999. 502 p.

Tendências sociodemográficas na Bahia e os novos desafios das políticas sociais

José Ribeiro S. Guimarães*

Resumo

O início do Século XXI vem sendo marcado pela continuidade e aprofundamento de expressivas mudanças sociodemográficas no Brasil. Dentre as principais, destacam-se o arrefecimento do ritmo de crescimento demográfico, fruto do significativo declínio da fecundidade, a continuidade do processo de urbanização e o envelhecimento populacional. O Estado da Bahia também vem passando por esse conjunto de mudanças e neste início de século XXI reverteu sua tendência histórica de expulsor de população. A perfeita compreensão destas tendências sociodemográficas é de fundamental importância no processo de elaboração de políticas voltadas para o atendimento das demandas sociais. Tal importância decorre do fato de que cada política social tem um público-alvo determinado, diferenciado em termos de volume, ritmo de crescimento, composição e distribuição espacial. Diante desse contexto, o conjunto dessas significativas transformações sociodemográficas sinaliza grandes desafios e redirecionamento no âmbito das políticas sociais. O objetivo deste trabalho é discutir alguns aspectos dos desafios das políticas sociais na Bahia à luz do contexto decorrente das mudanças sociodemográficas.

Palavras-chave: População. Transição demográfica na Bahia. Política Social.

INTRODUÇÃO

Durante as duas últimas décadas, o Estado da Bahia vem passando por significativas transformações sociodemográficas, dentre as quais destacam-se o arrefecimento do ritmo de crescimento demográfico, fruto do significativo declínio da fecundidade, a continuidade do processo de urbanização e o rápido processo de envelhecimento populacional.

A perfeita compreensão destas tendências sociodemográficas é de fundamental importância no processo de delineamento e elaboração de

Abstract

The beginning of the 21st century has been marked by the continuity and increase of expressive socio-demographic changes in Brazil. Among the main transformations, the following can be highlighted: cooling of the demographic growth rhythm, the product of a significant decline in fertility, continual urbanization process and an aging population. The State of Bahia has also been passing through this set of changes at the beginning of the 21st century and reverted its historic trend of expelling the population. A perfect understanding of these socio-demographic changes is of fundamental importance during the process of preparing policies to attend social demands. Such importance results from the fact that each social policy has a specific target public, differentiated in terms of volume, rhythm of growth, composition and spatial distribution. Faced with this context, this set of significant socio-demographic transformations signals great challenges and redirecting in the social policy sphere. The objective of this research is to discuss some aspects of social policy challenges in Bahia, in the light of this context, resulting from socio-demographic changes.

Keywords: Population. Demographic transition in Bahia. Social policy.

políticas voltadas para o atendimento das demandas sociais.

O objetivo deste trabalho é discutir alguns aspectos dos desafios das políticas sociais na Bahia à luz do contexto decorrente das mudanças sociodemográficas em curso.

A DINÂMICA SOCIODEMOGRÁFICA

As tendências recentes do crescimento demográfico

Segundo as informações da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE, a Bahia, com cerca de 14,1 milhões de habitantes no ano de

* Diretor de Pesquisas da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), membro da Diretoria da Associação Brasileira de Estudos Populacionais (ABEP) e Diretor Científico da Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística (Anipes). ribeiro@sei.ba.gov.br

Tabela 1
Indicadores demográficos selecionados – Bahia – 1980/2007

Especificação	População				Taxa de crescimento (a.a. %)	
	1980	1991	2000	2007	1980/1991	1991/2000
Total	9.591.403	11.867.991	13.070.250	14.109.000	2,1	1,1
Urbana	4.746.157	7.016.770	8.772.348	9.564.000	3,8	2,5
Rural	4.845.246	4.851.221	4.297.902	4.545.000	0,1	-1,3
Grau de urbanização (%)	49,5	59,1	67,1	67,8		
Taxa de fecundidade total	5,7	3,3	2,3	1,9		
Esperança de vida ao nascer	59,7	65,3	70,0	72,0		
Taxa de mortalidade infantil	83,1	62,6	41,3	33,4		
Idade média da população total	23,3	24,7	26,8	29,7		

Fonte: IBGE - Diretoria de Pesquisas / Coordenação de População e Indicadores Sociais e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD).

2007, mantém-se como o estado mais populoso do Nordeste e o quarto do Brasil, abrigando 27,0% da população nordestina e 7,4% da brasileira.

No tocante ao dinamismo demográfico, os dois últimos censos demográficos demonstraram a tendência de diminuição do ritmo de crescimento populacional do estado, que passou de 2,09% ao ano, na década de 1980, para 1,08% ao ano no período 1991/2000, conforme Tabela 1.

Essa vertiginosa queda do ritmo da taxa de crescimento demográfico está diretamente atrelada ao significativo declínio da taxa de fecundidade do estado, que, de acordo com os dados dos censos demográficos, reduziu-se significativamente em apenas 11 anos, passando de 5,7 filhos/mulher em 1980 para 3,3 em 1991, e posteriormente declinou para 2,30 filhos/mulher em 2000. Diante desse contexto, a queda da fecundidade vem causando um expressivo efeito sobre o crescimento vegetativo, um dos componentes do crescimento demográfico. Com efeito, com base nas estimativas da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (1998), a taxa média anual do crescimento vegetativo reduziu de 1,80% a.a. durante o período 1980/1991 para 1,35% a.a. entre 1991 e 2000 (SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA, 2003).

Com base nos dados da PNAD, a taxa de fecundidade continuou declinando durante toda a década de 2000, sendo de apenas 1,9 filho/mulher no ano de 2007. Diante deste contexto, a taxa já está situada abaixo do nível de reposição da população (2,1 filhos/mulher).

Vale destacar o fato de que a Bahia além de possuir a menor taxa de fecundidade das regiões Norte e Nordeste do País, apresenta número médio

de 1,90 filho/mulher, já ligeiramente inferior ao da média nacional (1,95 filho/mulher).

O comportamento de redução da taxa de fecundidade total e do ritmo de crescimento da população pode ser atribuído a um conjunto de fatores relacionados às transformações estruturais na economia (a exemplo da industrialização, urbanização, expansão do trabalho assalariado e do mercado consumidor) e transformações institucionais e no âmbito das políticas públicas (saúde, educação, previdência, dentre outras).

Nesse contexto, merecem destaque o processo de modernização da sociedade, o aumento dos níveis de escolaridade e da inserção da mulher no mercado de trabalho, relacionado à adoção de estilos de vida urbanos pautados em famílias menores e postergação dos casamentos, a difusão de padrões modernos de comportamento reprodutivo e o processo de desruralização da população. Cabe destacar ainda a redução da mortalidade infantil, a ampliação da cobertura da previdência rural e da assistência social (a exemplo do Benefício de Prestação Continuada) e o advento da mídia de massa, sobretudo com a televisão.

Quanto ao efeito das migrações no processo de crescimento populacional, cabe destacar que com base no Censo 2000 a Bahia ainda mantinha sua tendência histórica de expulsor de população. No entanto, o saldo migratório já revelava uma pequena diminuição em termos absolutos, passando de -282.477, em 1986/1991, para -267.465 pessoas em 1995/2000. O volume de entradas aumentou 34,3%, mas o de saídas também cresceu (10,4%). Essas tendências apontavam para o resultado combinado do arrefecimento do fluxo de saída e da intensificação no ingresso de pessoas no estado, inclusive dos migrantes de retorno (GUIMARÃES, 2006).

A distribuição espacial da população e o processo de urbanização

Tratando-se da distribuição espacial da população, a PNAD apontava que no ano de 2007 as áreas urbanas abrigavam uma população de 9,56 milhões, proporcionando um grau de urbanização de 67,8%. Diante disso, é ainda expressivo e volumoso o contingente de pessoas vivendo em áreas rurais do estado, fazendo com que a Bahia abrigue o maior contingente de população rural do Brasil: cerca de 4,55 milhões de pessoas – quantitativo superior ao do total de residentes camponeses da região Norte e cerca de 2,5 vezes o da região Centro-Oeste do País.

As informações dos censos demográficos demonstraram que durante a década de 1990, seguindo uma tendência nacional, o processo de urbanização no estado foi intensificado, dado que o grau de urbanização da população residente correspondia a 67,0% em 2000, contra 59,1% em 1991. Apesar do avanço no processo de urbanização baiano, tratava-se de um grau inferior às médias brasileira (81,2%) e nordestina (69,0%).

Tratando-se das taxas de crescimento da população por situação do domicílio, constatava-se que a população urbana cresceu a um ritmo de 2,5% ao ano, entre 1991 e 2000, enquanto por intermédio de uma taxa de -1,32% ao ano, o mundo rural baiano reduziu-se em 545 mil habitantes. Entretanto, cabe relativizar a magnitude dessa redução da população rural enquanto processo demográfico, uma vez que o critério primordial de definição das populações urbana e rural é de caráter meramente administrativo¹.

O ritmo de urbanização da Bahia tem sido historicamente mais lento comparativamente aos de outras unidades da Federação, inclusive do Nordeste, apesar de ser o estado mais industrializado da região e com a economia mais dinâmica, a partir dos anos 1970. Conforme destaca Borges (1993), trata-se de um fenômeno relacionado com características do seu espaço agrário, em termos

Ainda expressivo e volumoso o contingente de pessoas vivendo em áreas rurais do estado, fazendo com que a Bahia abrigue o maior contingente de população rural do Brasil

de estrutura fundiária, formas e *locus* assumidos pelo processo de modernização agrícola, sobrevivência de cultivos tradicionais e, por fim, padrões migratórios da população rural do estado. Quanto à estrutura fundiária, na Bahia comparativamente aos outros estados nordestinos, os minifúndios são maiores e, neles, a condição de proprietário da terra predomina sobre outros tipos de produtores. Já quanto a formas e *locus* assumidos pelo processo de modernização

da agricultura – incidentes, sobretudo, em áreas rurais escassamente povoadas – não produzem, na Bahia, efeitos expulsivos capazes de alterar significativamente a proporção da população baiana residente no campo, ao contrário do que ocorre no Sul/Sudeste.

A distribuição espacial da população pelo território baiano é marcada por sua concentração em alguns dos 417 municípios atualmente existentes no estado: Salvador e mais 11 deles concentravam, em 2000, cerca de 35,0% da população total ou 4,5 milhões de habitantes. Por outro lado, 255 municípios (61,2% do total) possuíam menos de 20 mil habitantes e abrigavam apenas 3,2 milhões de habitantes, o equivalente a cerca de um quarto (24,5%) da população estadual, conforme Tabela 2.

O município da capital, Salvador, com 2,4 milhões, concentrava 18,7% da população estadual, sendo seguido, de longe, por Feira de Santana (480 mil habitantes). No outro extremo situava-se Catolândia, o município menos populoso da Bahia, com pouco mais de 3 mil residentes, acompanhado de mais sete que sequer ultrapassam a marca dos 5 mil habitantes.

Vale destacar que apesar da relevância da participação do município de Salvador no conjunto da população baiana (18,7%), tal proporção era bastante inferior àquela observada em outras grandes capitais do Brasil em relação aos seus respectivos estados, a exemplo dos municípios do Rio de Janeiro (40,7%), São Paulo (28,2%) e Fortaleza (28,8%) (GUIMARÃES, 2006).

Cabe ainda ressaltar que os municípios com menos de 20 mil habitantes são aqueles que conjun-

¹ Acerca do detalhamento do impacto das alterações na legislação municipal (especialmente da transformação de povoados em distritos e ampliação do perímetro urbano) sobre as estatísticas das populações urbana e rural na Bahia durante a década de 1990, ver GUIMARÃES (2002).

Tabela 2
Número de municípios, população residente, grau de urbanização e taxa geométrica média de crescimento anual por classes de tamanho da população dos municípios – Bahia – 2000

Classes de tamanho da população dos municípios	Número de municípios	%	População residente 2000	%	Grau de urbanização 2000	Taxa de cresc. % ao ano 1991/2000
Até 5.000	8	1,9	32.254	0,2	43,7	-2,40
De 5.001 a 10.000	62	14,9	490.214	3,8	46,7	-0,87
De 10.001 a 20.000	185	44,4	2.679.636	20,5	41,9	0,47
De 20.001 a 50.000	124	29,7	3.564.906	27,3	53,1	0,83
De 50.001 a 100.000	26	6,2	1.750.176	13,4	69,8	1,33
De 100.0001 a 500.000	11	2,6	2.109.957	16,1	87,6	1,89
Mais de 500.000	1	0,2	2.443.107	18,7	100,00	1,85
Total	417	100,0	13.070.250	100,0	67,1	1,09

Fonte: IBGE - Indicadores Sociais Municipais

tamente mais apresentaram perdas populacionais ou baixo crescimento durante a década de 1990. Segundo as informações dispostas na Tabela 3, entre os municípios com até 5 mil habitantes, a taxa de crescimento foi de -2,40% ao ano entre 1991 e 2000, enquanto entre aqueles de 5 a 10 mil habitantes a taxa conjunta foi de -0,87% ao ano.

Tendências recentes da migração

No âmbito das migrações, as informações da PNAD, referentes ao ano de 2006, revelaram uma grande novidade. A Bahia, que historicamente mantinha sua tendência histórica de expulsora de população por migração, passou a apresentar saldo migratório positivo em 2006.

Entre os anos de 1995 e 2000, o saldo migratório do Estado, que foi de -267 mil pessoas, arrefeceu para -39 mil pessoas entre 2001 e 2005. Já em 2006, a PNAD apontou um maior contingente de imigrantes (339 mil pessoas) do que de emigrantes (306 mil), fazendo com que a tendência fosse revertida e o saldo migratório passasse a ser positivo (+33 mil pessoas). Essas tendências apontam para o resultado combinado do arrefecimento do fluxo de saída e da intensificação no ingresso de pessoas na Bahia, inclusive dos migrantes de retorno.

Tais tendências apontam uma conjugação de dois movimentos. O primeiro é um relativo desestímulo ao local de destino, principalmente na região Sudeste. O processo de reestruturação produtiva, sobretudo em São Paulo, que é o centro da economia nacional e principal pólo de atratividade dos emigrantes baianos e nordestinos, passou a dificultar a inserção de migrantes no mercado de trabalho. Diante deste contexto,

São Paulo arrefeceu sua capacidade de atrair trabalhadores de outros estados, nos moldes e volumes conforme ocorria no passado. Com efeito, segundo Baeninger (2008), os movimentos migratórios do início do século XXI transformaram os grandes estados de atração populacional dos anos 1970 – São Paulo e Rio de Janeiro – em áreas de perdas migratórias. Entre 2001 e 2006, o Estado de São Paulo registrou um saldo migratório da ordem de -208 mil pessoas.

O segundo movimento é a atração no local de origem. A Bahia passou a absorver investimentos produtivos relativamente de porte e alguns centros dinâmicos na sua economia passaram a exercer atratividade, a exemplo do avanço da produção de grãos no Oeste da Bahia; toda a cadeia do papel, celulose e silvicultura do Extremo-Sul do estado; a fruticultura irrigada da região do Baixo-Médio São Francisco; a indústria automobilística, com o empreendimento da Ford na Região Metropolitana de Salvador; e o *boom* do turismo em algumas regiões do Litoral Norte e no próprio Extremo-Sul da Bahia, com a consolidação de Porto Seguro e com o surgimento de Itacaré, no Litoral Sul.

Ademais, a proliferação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) e dos programas de transferência de renda, a exemplo do Bolsa Família, podem estar contribuindo para reter população nos tradicionais centros de emigração, sobretudo em áreas rurais. Na Bahia, esses aspectos são de suma relevância, já que o estado possui a maior população rural do Brasil (4,55 milhões de habitantes), conforme visto anteriormente.

As recém divulgadas informações do Censo Agropecuário 2006 do IBGE apontam que frente ao contingente total de 2,3 milhões de trabalhadores

existentes nos 765 mil estabelecimentos agropecuários recenseados no Estado da Bahia, 1,9 milhão de pessoas, ou seja, 82,0% do total, estavam vinculados com a agricultura familiar, na medida em que possuíam laços de parentesco com o produtor. Tratando-se do Bolsa Família, em dezembro de 2007 cerca de 1,4 milhão de famílias baianas participavam do programa (cerca de 6 milhões de pessoas beneficiadas) e os recursos repassados durante o ano perfaziam o expressivo montante de R\$ 1,2 bilhão.

Estrutura da população por idade e sexo e suas tendências recentes

Acerca da composição por sexo, observa-se um predomínio de população feminina na Bahia (171 mil pessoas a mais), já que o contingente de 7,14 milhões de mulheres no ano de 2007 representava 50,6% do total, ao passo que o masculino era de 6,97 milhões (19,4%). Deste modo, a razão de sexo² era de 97,6%, revelando, em média, a existência de cerca de 97 homens para cada grupo de 100 mulheres.

No tocante a esse diferencial, vale ressaltar a questão do processo de sobremortalidade masculina. Conforme a própria expressão indica, esse processo guarda relação com o fato de que na maior parte das áreas já estudadas, morrem mais homens que mulheres em quase todas as faixas etárias, desde o nascimento.

No que tange à estrutura etária, a tendência ao envelhecimento da população – resultante da transição da fecundidade baiana e do aumento da esperança de vida – começa a assumir grande visibilidade. A idade média da população do estado aumentou 6,4 anos durante as últimas décadas, ao passar de 23,3 anos em 1980 para 29,7 anos em 2007.

Há clara redução do contingente infantil (0 a 14 anos), cuja participação na população total declina de 44,0%, em 1980, para 32,0% em 2000, após atingirem taxas de crescimento negativas durante a década de 1990 – o grupo etário de 0 a 9 anos declinou mediante uma taxa média de crescimento anual

de -1,6% ano, representando uma redução absoluta de 407 mil crianças. Em 2007, segundo a PNAD, as crianças de 0 a 14 anos reduziram ainda mais a sua participação na estrutura populacional, na medida em que correspondiam a 27,7% do total.

No ano de 2007, a população potencialmente ativa perfazia 9,2 milhões de pessoas e correspondia a 65,2% da população total

Por outro lado, a população potencialmente ativa (15 a 64 anos) vem crescendo sistematicamente e ampliando a sua participação: de 51,8% em 1980 para 55,5% em 1991 e 62,3% em 2000. No ano de

2007, a população potencialmente ativa perfazia 9,2 milhões de pessoas e correspondia a 65,2% da população total.

Outra importante mudança que já se verifica na estrutura etária da população é o aumento do contingente das pessoas de 65 anos ou mais de idade (idosos) na composição populacional, que passou de 4,3% em 1980 para 5,7% em 2000. O contingente de idosos de 65 anos ou mais já era de 975 mil pessoas em 2007 e correspondia a 6,9% da população residente, já assumindo, portanto, grande relevância em termos absolutos.

Mudanças nos arranjos familiares

Foge ao escopo deste trabalho discutir as complexas e profundas transformações operadas no âmbito da família ao longo das últimas décadas. Sendo assim, a breve análise que figura a seguir procura apenas destacar as principais mudanças ocorridas na composição dos arranjos familiares, especialmente aqueles diretamente associados às transformações sociodemográficas em curso.

Entre 1996 e 2007 observa-se que a proporção de famílias unipessoais (pessoas vivendo sozinhas) cresce de 9,7% para 11,4%, conforme Tabela 3. Na Bahia, em 2007, já existiam cerca de 490 mil arranjos familiares compostos por uma só pessoa.

O crescimento das famílias unipessoais é resultado de um conjunto de fatores, tais como a redução da mortalidade, o aumento da expectativa de vida, o crescimento do número de separações conjugais e avanço no processo de urbanização, que proporciona alternativas mais propícias a este tipo de arranjo familiar.

² Relação entre homens e mulheres de uma população expressada pelo quociente (Homens/Mulheres) * 100, onde a razão > 100 significa um número maior de homens e a razão < 100 expressa um número maior de mulheres. Admite-se equilíbrio entre 98 e 102%.

Cerca de 36% deste tipo de arranjo familiar era composto por pessoas idosas em função do aumento da esperança de vida. Vale ressaltar que, neste caso, há predomínio de mulheres idosas vivendo sozinhas, resultado do diferencial de longevidade feminino em relação ao masculino.

Tabela 3
Famílias segundo tipo de arranjo familiar
Bahia – 1996/2007

Tipos de arranjos familiares	1996	2007
Unipessoal	9,7	11,4
Casal sem filhos	10,6	13,4
Casal com filhos	55,6	47,8
Mulher sem cônjuge com filhos	17,6	19,6
Outros tipos de arranjos	6,5	7,8
Total	100,0	100,0

Fonte: IBGE - Síntese de Indicadores Sociais 2007 e 2008

Além da redução da fecundidade, a postergação do casamento e do período de opção em ter o primeiro filho – sobretudo em função da maior inserção da mulher no mercado de trabalho – contribuem para o aumento da participação deste arranjo familiar.

Durante o período em análise aumenta a proporção de famílias do tipo casal sem filhos – de 10,6% para 13,4% entre 1996 e 2007 –, em função dos motivos citados anteriormente e também pela opção dos indivíduos.

MUDANÇAS SOCIODEMOGRÁFICAS E REFLEXOS NAS POLÍTICAS SOCIAIS

O conjunto das principais mudanças sociodemográficas em curso delineadas anteriormente proporciona inúmeros e importantes reflexos no processo de planejamento e, sobretudo, nas políticas sociais. Afinal de contas, a perfeita compreensão das tendências sociodemográficas é de fundamental importância no processo de delineamento e elaboração de políticas voltadas para o atendimento das demandas sociais. Tal importância decorre do fato de que cada política social tem um público-alvo determinado, diferenciado em termos de volume, ritmo de crescimento, composição e distribuição espacial. Essa configuração demográfica dos públicos-alvos está estreitamente relacionada ao comportamento das necessidades e requerimentos de serviços dos indivíduos e da família ao longo do ciclo de vida.

O rápido envelhecimento da população brasileira é uma das mais impactantes transformações sociodemográficas em curso, que repercutem diretamente nas políticas sociais. O processo de envelhecimento populacional acarreta uma série de implicações nas mais distintas esferas da sociedade – economia, organização social, política, dentre outras. Diferentemente do que ocorreu nos países desenvolvidos, o envelhecimento populacional no Brasil, assim como em vários outros países em desenvolvimento, ocorre com bem mais rapidez e num contexto socioeconômico desfavorável, ainda marcado por taxas de crescimento econômico insuficientes, elevados níveis de desigualdade social, a permanência de desafios sociais básicos (analfabetismo, saneamento, habitação, pobreza) e carência de instituições devidamente consolidadas.

Na Bahia, no ano de 2007, apesar da fecundidade já se encontrar abaixo do nível de reposição da população (taxa de 1,9 filho/mulher), da expectativa de vida alcançar 72,0 anos e da população idosa com mais de 60 anos de idade³ ser composta por 1,4 milhão de pessoas (9,9% da população total), ou seja, o Estado estar vivenciando um rápido processo de envelhecimento, ainda perduram problemas sociais históricos.

A título de exemplo, a Bahia ainda conta com um contingente de 1,9 milhão de analfabetos (16,8% da população de 10 anos ou mais de idade) e 3,4 milhões de analfabetos funcionais (com até 3 anos de estudo) – o correspondente a 33,8% da população de 15 anos ou mais de idade. A taxa de mortalidade infantil ainda é de 34,5 óbitos de menores de 1 ano para cada grupo de mil nascidos vivos. Cerca de 5 milhões de pessoas vivem em situação de insegurança alimentar.

Diante desse contexto, o conjunto das significativas transformações demográficas incorre em grandes desafios e redirecionamento no âmbito das políticas sociais, sendo que é preciso se levar em conta a persistência de problemas sociais históricos.

³ A Lei nº 8.842/94, que dispõe sobre a política nacional do idoso, considera idosa a pessoa de 60 anos e mais. A Organização Mundial de Saúde também define a população idosa como aquela a partir dos 60 anos de idade, no caso de países em desenvolvimento.

Tabela 4
População de 15 a 29 anos de idade e participação percentual na população total – Bahia – 1981/2007

Ano	População de 15 a 29 anos	População total	% População 15 a 29 anos na população total
1981	2.517.511	9.737.674	25,9
1985	2.873.432	10.637.379	27,0
1990	3.116.094	11.736.830	26,5
1995	3.432.218	12.454.781	27,6
2001	3.841.641	13.306.960	28,9
2006	4.095.536	13.973.930	29,3
2007	3.985.547	14.109.125	28,2

Fonte: IBGE – PNAD

A seguir serão apresentadas algumas das mais importantes repercussões e desafios oriundos das tendências sociodemográficas em curso, nas principais áreas das políticas sociais.

Mercado de trabalho

No âmbito do mercado de trabalho, a pressão de origem demográfica ainda se fará presente durante muitos anos, constituindo-se em efeitos de caráter duradouro. Isto ocorre porque esse atual crescimento da População Economicamente Ativa (PEA) é resultante dos tempos de alta fecundidade ocorrida no passado. Esse processo irá manter-se, embora com uma intensidade cada vez menor, até o final da próxima década. Ou seja, pelo lado da oferta, o desafio será o de conviver com uma pressão, de origem demográfica da *onda jovem*, por novos empregos pelo menos até o ano 2020, apesar desse fenômeno já ter começado a se atenuar na segunda metade da atual década.

Os dados da PNAD demonstram que, em 2007, pela primeira vez desde 1981, reduz o número absoluto e o percentual de participação de jovens na estrutura da população, já anunciando a inflexão da chamada *onda jovem*, conforme pode ser observado na Tabela 4.

Em que pese a inflexão da *onda jovem* e mesmo diante do franco processo de envelhecimento, aproximadamente 28,3% da população baiana é composta por adolescentes e jovens de 15 a 29 anos de idade – cerca de 3,98 milhões de pessoas).

Esse *momentum* demográfico vem ocorrendo num contexto marcado por expressivas transformações na estrutura produtiva e pelo enxugamento de postos de trabalho mais diretamente relacionados aos jovens. Estima-se que durante os anos 1990 foram destruídos cerca de três milhões de empre-

gos formais no Brasil, sendo que uma proporção de mais de 70% foi referente aos trabalhadores com até 24 anos de idade, em que pese o aumento de escolaridade ocorrido.

As oportunidades de inserção laboral juvenil, além de insuficientes em relação ao contingente que ingressa anualmente no mercado de trabalho, geralmente concentram-se no assalariamento sem contrato de trabalho e ocupações em tempo parcial e não-assalariadas. As taxas de rotatividade também são mais comuns entre os jovens em virtude, sobretudo, do menor aporte de capital humano acumulado, o que contribui mais facilmente para o processo de substituição e rotatividade da mão-de-obra, como ocorre através dos estágios.

A situação é ainda mais agravada pelos baixos níveis de instrução e atraso escolar da população baiana. De fato, em 2007, considerando-se a população estudante juvenil de 15 a 29 anos, 37,2% ainda estavam cursando o ensino fundamental e apenas 13,2% freqüentavam o ensino superior.

Diante desse contexto, o jovem vem enfrentando sérias dificuldades tanto para encontrar o seu primeiro emprego quanto para se manter num emprego regular. De fato, atualmente, a taxa de desemprego dos jovens é bastante superior daquela correspondente ao total da PEA – na Bahia, segundo a PNAD, a taxa de desocupação total era de 9,2% em 2007, sendo que entre os jovens de 15 a 29 anos de idade alcançava 15,3%. Ademais, o contingente de jovens desocupados nesta faixa etária (cerca de 406 mil) correspondia a 61,5% do total de pessoas que procuravam trabalho (708 mil) no estado em 2007.

O aumento da esperança de vida e o incremento da população em idade ativa, associadas à vulnerabilidade da cobertura previdenciária, promovem o acirramento entre gerações no mercado de trabalho.

Educação

Com a redução da fecundidade, daqui para frente haverá menor número de crianças a escolarizar no Ensino Fundamental. Com efeito, a população infantil baiana de 07 a 14 anos, que era de 2,55 milhões em 1996, reduziu para 2,25 milhões em 2007, representando um decréscimo de 300 mil crianças em apenas 11 anos. Durante o mesmo período, o percentual destas crianças na escola evoluiu de 80,0% para 93,3%.

Frente a esse contexto de redução do número absoluto das crianças de 07 a 14 anos de idade, ampliação expressiva da cobertura (cada vez mais próxima da plenitude) e melhoria do fluxo escolar, será cada vez mais expressivo o declínio da demanda e, conseqüentemente, do número de matrículas. Sendo assim, em breve, a infra-estrutura física da rede pública de ensino municipal, sobretudo os estabelecimentos escolares, salvo raras exceções, entrarão em ociosidade.

Além da possibilidade de adaptação para o ensino médio, quando for pertinente e viável, o poder público poderá planejar ações que promovam a múltipla funcionalidade destes estabelecimentos de ensino fundamental. Exemplo de iniciativa nesta vertente seria a criação e implantação (em parceria com empresas e terceiro setor) de programas de inclusão digital na comunidade, que permitiriam a utilização dos estabelecimentos escolares para promover a capacitação e o uso da informática e Internet pela população excluída do acesso a essas importantes tecnologias do mundo moderno. Os prédios escolares também poderiam ser usados como espaços de sociabilidade da comunidade, assim como para as ações de qualificação social e profissional dos trabalhadores.

A redução da população em idade escolar representa uma excelente oportunidade demográfica para que a educação seja, de fato, universalizada e, também, para que sejam superados os históricos problemas de baixa qualidade do ensino, evasão, repetência e falta de infra-estrutura física e pedagógica nos estabelecimentos escolares.

A redução da população em idade escolar representa uma excelente oportunidade demográfica para que a educação seja, de fato, universalizada

Os contingentes numerosos que ingressam na população em idade ativa (nascidos antes do declínio mais expressivo do nível de fecundidade) exercerão pressão nas redes de ensino médio e universitário, sendo que, no caso da Bahia, a situação é agravada em decorrência dos baixos níveis de instrução da população e do atraso escolar.

O expressivo aumento no número de alunos matriculados no sistema de Ensino Médio da Bahia – de 213 mil (em 1991) para 655 mil (em 2007) – reflete a pressão de origem demográfica, em que pese a melhoria no fluxo escolar e a redução do abandono. Considerando-se os adolescentes de 15 a 17 anos de idade, a frequência à escola era de 83,1% em 2007. Entretanto, ao levar-se em conta a taxa de frequência líquida, que reflete a adequação idade/nível de ensino cursado, constatava-se que apenas um terço (33,1%) dos adolescentes baianos de 15 a 17 anos de idade estavam cursando o ensino médio.

A pressão na rede de ensino superior também continuará crescendo sistematicamente, tanto em função dos contingentes numerosos de egressos do Ensino Médio quanto em decorrência da exígua proporção de população adulta vinculada ao nível superior – no ano de 2007, na Bahia, apenas cerca de 6,6% das pessoas de 25 anos ou mais de idade possuíam 12 anos ou mais de estudo.

Entre os jovens de 18 e 24 anos de idade, apenas 20,4% estavam freqüentando o ensino superior em 2007. Com base nos critérios de adequação idade/nível de ensino, esses jovens deveriam estar freqüentando o ensino superior. Entretanto, 20,9% ainda cursavam o ensino fundamental, 50,1% o ensino médio e 8,6% freqüentavam pré-vestibular, supletivo e alfabetização de adultos.

Saúde

O declínio da fecundidade diminuirá a pressão e custos relacionados aos serviços de assistência pré-natal e de saúde materno-infantil. Por outro lado, o incremento contínuo da proporção de idosos representa um importante desafio para o processo de elaboração de políticas públicas, já que impõe

um conjunto de ações nos mais diversos âmbitos que possam dar conta das demandas específicas deste contingente populacional, dentre as quais as áreas de saúde e previdência social merecem uma atenção especial.

No âmbito da saúde, o Suplemento de Saúde da PNAD 2003 estimou que apenas 15,0% da população de 1,23 milhão de baianos com 60 anos ou mais de idade eram cobertos por um plano de saúde. A existência desse expressivo contingente de idosos (cerca de 1,04 milhão ou 85,0% do total) sem cobertura de plano de saúde incorre numa forte pressão sobre o serviço público de saúde. Primeiramente, pelo fato de que a capacidade física e biológica do ser humano diminui naturalmente. Com o passar dos anos, as pessoas idosas tornam-se mais suscetíveis ao risco de adoecerem e, portanto, usuárias mais assíduas dos serviços de saúde. Na composição da morbidade deste grupo figura uma alta proporção de doenças crônico-degenerativas, dentre as quais destacam-se as doenças do aparelho circulatório (com especial incidência de doenças cérebro-vasculares e isquêmicas do coração), assim como neoplasias e diabetes, que, por serem agravos associados tanto a fatores inerentes à própria constituição do indivíduo como ao estilo de vida da população, são de difícil tratamento preventivo (GUIMARÃES, 2006).

Se esse processo não implica necessariamente em maior custo per capita de internação e tratamento, por outro lado, na medida em que não é possível modificar-se, em ampla escala, as causas subjacentes das enfermidades entre os idosos, são expressivos os custos envolvidos com internações prolongadas, cuidados médicos, equipamentos e medicamentos. Deste modo, a medicina geriátrica demanda gastos significativos em saúde, na medida em que depende de tecnologia médica avançada e recursos humanos e físicos mais qualificados (SAAD, 1990).

Num segundo plano, esse quadro representa um grande desafio para as políticas públicas também pelo fato de que, segundo a PNAD, 67,6% das pessoas de 60 anos ou mais de idade na Bahia viviam em domicílios com renda domiciliar per capita de até um

salário mínimo mensal no ano de 2007, não dispondo, portanto, de recursos financeiros para fazer frente (no setor privado) aos vultosos gastos com saúde demandados por esse grupo etário, conforme mencionado anteriormente.

Ainda na área da saúde, serão necessários investimentos direcionados para a formação de recursos humanos nas áreas de geriatria e gerontologia, além da formação de *cuidadores*, enfermeiros e fisioterapeutas com formação específica que contribuam para que idosos

com problemas crônicos de saúde possam dispor de independência no lar.

Previdência e assistência social

A estrutura etária da população também repercute no sistema de previdência social por intermédio das razões de dependência, relação pensionistas/contribuintes, a idade de saída do mercado de trabalho e esperanças de vida da população. Nesse sentido, o aumento da esperança de vida, no caso de estar associado a uma frágil estrutura previdenciária, pode propiciar um aumento do tempo de permanência no mercado de trabalho, ocasionando dificuldades de inserção para os grupos de menor idade.

Indubitavelmente, o aumento da longevidade associado às mudanças na estrutura etária da população exercerão forte pressão no sistema previdenciário. O desafio será o de incrementar a cobertura previdenciária dos idosos *pari passu*, assegurando a sustentabilidade financeira do sistema. Segundo a Cepal (2006), as reformas devem ser orientadas com o intuito de: estabelecer ou consolidar os esquemas não contributivos; fortalecer os modelos de solidariedade orientados aos contribuintes de menores recursos; propiciar a participação contributiva dos trabalhadores com certa capacidade de poupança que atualmente não participam e assegurar uma integração adequada entre os regimes contributivos e não contributivos.

Na área da assistência social, continuará aumentando a demanda por novos benefícios. Em agosto de 2008, na Bahia, 148 mil idosos recebiam

o Benefício de Prestação Continuada⁴ (BPC), e o volume de recursos transferidos durante este ano deverá alcançar cerca de R\$ 700 milhões.

Atenção à população idosa

Os desafios das políticas sociais para os idosos se fazem presentes em diversas outras áreas além da saúde e previdência social, como visto anteriormente. A título de exemplo, podem-se mencionar as áreas da habitação, turismo, lazer e entretenimento, oferta de equipamentos públicos, transporte e prestação de serviços, dentre outros. Ademais, trata-se também de desenvolver instrumentos efetivos para detectar os maus tratos e fomentar a criação de redes de apoio.

Ao contrário do que normalmente se pensa, em função dos preconceitos e da desinformação, as pessoas idosas não se caracterizam como penosas, apáticas e onerosas. A conscientização e a mobilização da sociedade vêm demandando cada vez mais que seja internalizado o conceito de *envelhecimento ativo*, adotado pela Organização Mundial da Saúde (OMS), que consiste num processo que busca otimizar as oportunidades de saúde (bem-estar físico, mental e social), participação e segurança, com a finalidade de melhorar a qualidade de vida das pessoas que envelhecem. Diante deste contexto, a chegada às idades mais avançadas será considerada uma efetiva conquista, sendo cada vez mais marcada pela atividade e busca contínua pela qualidade de vida, demandando, portanto, novos produtos e serviços.

Além da internalização do conceito de *envelhecimento ativo*, é imperioso que a concepção das políticas sociais voltadas para esse segmento reconheçam que a população idosa não é um grupo homogêneo com trajetórias e demandas comuns. Há uma grande heterogeneidade e especificidades no concernente a autonomia física e financeira, arranjos familiares, idade, sexo, dentre outras.

Ao contrário do que normalmente se pensa, em função dos preconceitos e da desinformação, as pessoas idosas não se caracterizam como penosas, apáticas e onerosas

Tratando-se da questão de gênero, é importante destacar que entre a população idosa e, sobretudo, entre os idosos de idades mais avançadas, há um amplo predomínio de mulheres, por conta do significativo diferencial de longevidade feminina, já que a mortalidade masculina é mais elevada. Na Bahia, em 2007, os homens viviam, em média, 6,6 anos menos que as mulheres – enquanto a expectativa de vida alcançava 75,4 anos entre a população feminina, era de 68,8 anos entre a masculina. Frente a esse contexto, em 2007, a população idosa com mais de 60 anos (1,4 milhão) era composta por 764 mil mulheres (54,6%) e 636 mil homens (45,4%).

Segundo estimativas do IBGE, a esperança de vida dos baianos deverá ser de 77,4 anos em 2030, sendo que, no caso das mulheres, já superará a barreira dos 80 anos, isto é, alcançará 80,7 anos, enquanto entre os homens será de 74,2 anos.

Tal diferencial de longevidade ratifica ainda mais o desafio e a necessidade de se planejar o envelhecimento da população mediante uma perspectiva de gênero. Além de especificidades no padrão de morbidade, as mulheres idosas geralmente são mais pobres em relação aos homens, pelo fato, sobretudo, de receberem menores aposentadorias – herança das iniquidades de gênero no mercado de trabalho.

Outra tendência em curso que merece destaque é o envelhecimento que se observa no interior da própria população idosa, com destaque para o grupo composto pelas pessoas de 80 anos ou mais. Na Bahia, no ano de 2007, cerca de 212 mil idosos já possuíam 80 anos ou mais de idade, representando 1,5% da população total e 15,1% da população idosa. Se atualmente na Bahia pouco mais de uma de cada dez pessoas com 60 anos ou mais pertence ao grupo de 80 anos ou mais, na metade do século esta relação deverá ser de uma em cada cinco.

É importante enfatizar que entre os idosos com 80 anos ou mais de idade é maior a incidência de doenças crônicas, além de piores capacidades funcionais e menor autonomia. Com efeito, com base nos dados do Censo 2000, enquanto para o conjunto da população idosa com 60 anos ou mais de idade o

⁴ É um direito garantido pela Constituição Federal de 1988 e consiste no pagamento de 01 (um) salário mínimo mensal a pessoas com 65 anos ou mais de idade e a pessoas com deficiência incapacitante para a vida independente e para o trabalho, onde em ambos os casos a renda per capita familiar seja inferior a ¼ do salário mínimo. O BPC também encontra amparo legal na Lei 10.741, de 1º de outubro de 2003, que institui o Estatuto do Idoso. O Benefício é gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a quem compete sua gestão, acompanhamento e avaliação, e ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), sua operacionalização. Os recursos para custeio do BPC provêm do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

percentual de pessoas com deficiência era de 53,6%, no grupo com 80 anos ou mais a proporção de idosos com algum tipo de deficiência crescia para 72,5%.

Também será indispensável a formação de redes sociais de apoio e atenção ao idoso em decorrência, sobretudo, de dois fatores básicos. Primeiramente, pelos desafios inerentes ao rápido processo de envelhecimento, já mencionados anteriormente, é muito pouco provável que o Estado consiga oferecer o conjunto dos serviços que garantam a qualidade de vida da população idosa. Em segundo lugar, irá diminuir a capacidade da família como provedora de cuidados e amparo ao idoso. Com a redução da fecundidade vai diminuir o número de filhos e, conseqüentemente, a disponibilidade dos mesmos para cuidar dos seus pais idosos, ou seja, nas gerações futuras os idosos pertencerão a famílias menores. Ademais, o contínuo processo de inserção da mulher no mercado de trabalho também afeta as possibilidades de amparo familiar para a população idosa, na medida em que tradicionalmente tal função de cuidados básicos aos idosos tem sido delegada às mulheres, conforme enfatiza Saad (2005).

A questão da acessibilidade

A questão da acessibilidade, sobretudo a urbana, vem sendo cada vez mais demandada pelos movimentos sociais e se constitui num tema imperioso para o cumprimento da agenda dos Direitos Humanos e da Cidadania.

Apesar da existência do Programa Brasileiro de Acessibilidade Urbana – Brasil Acessível, as iniciativas são muito tímidas e não atendem às demandas da sociedade, sobretudo das pessoas com deficiência e dos idosos.

A título de exemplo, segundo a Pesquisa de Assistência Médico-Sanitária (AMS) – realizada pelo IBGE em parceria com o Ministério da Saúde –, que levantou algumas informações sobre acessibilidade, frente ao conjunto de 6.284 estabelecimentos de saúde existente no Estado da Bahia no ano de 2005, mais da metade (3.425 ou 54,0%) não possuía nenhuma das modalidades de acessibilidade investigadas – nem rampa de acesso ao interior, nem interior adequado para locomoção e nem sanitário adequado para pessoa com deficiência.

Apenas 284 estabelecimentos (4,5% do total) possuíam todas as três modalidades de acessibilidade.

Em outros 1.183 estabelecimentos de saúde (18,8%) existia apenas interior adequado para locomoção, ou seja, não contavam nem com rampa de acesso nem com sanitário adequado.

Vale ressaltar que o rápido envelhecimento da população brasileira torna ainda mais urgentes e indispensáveis ações efetivas em prol da acessibilidade, tanto no âmbito da infra-estrutura urbana quanto nos estabelecimentos públicos e privados.

Alterações na razão de dependência e o bônus demográfico

Com o intuito de se mensurar a pressão exercida pelas mudanças demográficas na estrutura etária, normalmente se utiliza um indicador de dependência demográfica. A relação entre a população que, em termos etários, pertence à condição de inativa (grupos 0 a 14 anos e 65 anos ou mais de idade) e o contingente potencialmente ativo (15 a 64 anos de idade) permite estabelecer o indicador Razão de Dependência (RD)⁵, que reflete, em linhas gerais, o peso dos jovens e dos idosos sobre o segmento que, em princípio, poderia estar exercendo alguma atividade produtiva.

A queda da fecundidade propicia um rápido declínio na proporção de crianças de 0 a 14 anos, um leve incremento na população com 65 anos ou mais e uma acentuada expansão da população potencialmente ativa (15 a 64 anos de idade), fazendo com que a razão de dependência apresente tendência de redução. Em uma fase posterior, a proporção de crianças tende a se estabilizar, enquanto o percentual de idosos aumenta significativamente, trazendo como conseqüência o aumento gradativo da razão de dependência.

O período de transição demográfica no qual figura uma menor proporção relativa de população infantil, mas sem que o percentual de idosos seja muito elevado, apresentando, portanto, uma etapa intermediária na qual são maiores os percentuais de população potencialmente ativa, é intitulado de *Janela de Oportunidade* ou *Bônus Demográfico*.

⁵ Razão entre a população considerada inativa (0 a 14 anos e 65 anos ou mais de idade) e a população potencialmente ativa (15 a 64 anos de idade).

Durante este período são menores as razões de dependência (menos crianças e idosos e mais pessoas em idade produtiva) e se criam as condições favoráveis para se investir na melhoria das condições de vida da população jovem e para planejar os desafios que virão com o posterior aprofundamento do processo de envelhecimento populacional.

Segundo Alves (2008), uma forma de medir o bônus demográfico é considerá-lo o período em que as razões de dependência estão abaixo dos percentuais da população em idade ativa (15 a 64 anos de idade). Com base neste critério, o autor enfatiza que o bônus começou no ano de 1995 e deverá acabar em 2055, quando a razão de dependência voltar a ultrapassar o percentual da população em idade ativa.

Na Bahia, a razão de dependência declinou de 80,0% em 1991 para 60,5% no ano 2000. Posteriormente, em 2007, reduziu para 52,9%. No ano de 2020 deverá girar em torno de 48,0%, ou seja, para cada 100 baianos em idade ativa (potencialmente produtivos) existirão cerca de 48 crianças e idosos. Diante deste cenário, a força de trabalho crescerá mais rapidamente que a população que depende dela e com isso haverá mais recursos para investimento em prol do desenvolvimento econômico e do bem-estar das famílias. Tal conjuntura é extremamente favorável para o aumento da produtividade econômica, já que também estão crescendo os níveis de escolaridade da população e aumentando a participação das mulheres no mercado de trabalho.

Vale enfatizar que o *bônus demográfico* somente se materializa quando da existência de políticas adequadas. Um primeiro aspecto guarda relação com a capacidade da economia gerar empregos suficientes durante o período do bônus, de modo que a crescente população ativa possa se inserir no mercado de trabalho. Caso contrário, o bônus pode se converter em um peso, pela ameaça de desemprego oriunda do aumento significativo das pessoas em idade ativa. Em segundo lugar, dependerá também da disposição de manter ou aumentar a transferência de recursos para as crianças e jovens, especialmente aquelas que afetam direta-

mente o estoque de capital humano na economia (BERTRANOU, 2008).

A *janela de oportunidades* não pode deixar de ser aproveitada, uma vez que os membros das gerações jovens que hoje integram a população ativa serão os provedores dos recursos que irão financiar a sociedade mais envelhecida no futuro.

Apesar das diversas oportunidades surgidas no âmbito das políticas sociais, por conta das transformações na estrutura etária da população, Wong e Carvalho (2006) sugerem cautela e chamam a atenção para o fato de que:

A diminuição do número ou do peso relativo das pessoas em grupos etários que são objeto de políticas públicas específicas propicia, em princípio, um melhor atendimento da demanda. No entanto, o próprio processo de mudanças socioeconômicas dentro do qual se dá a transição da fecundidade, pode mudar as características da demanda, minimizando ou anulando essa vantagem inicial. Um exemplo típico é a demanda por educação infantil (creche e maternal), que pode aumentar desproporcionalmente à variação do número de crianças, devido, entre outras razões, ao crescimento da participação feminina na força de trabalho e à difusão de atitudes modernas, incentivando as crianças a interagirem além da fronteira de seus lares (WONG; CARVALHO, 2006, p. 17).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conjunto das principais mudanças sociodemográficas demanda que o planejamento seja reestruturado à luz dessa nova situação e, sobretudo, no âmbito das políticas sociais. Entretanto, infelizmente, grande parte dessas transformações no padrão demográfico brasileiro continua sendo desconhecida e negligenciada pelos políticos, gestores e pelo grande público. A potencialidade dos estudos populacionais para a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas é ainda muito pouco aproveitado no Brasil.

O País passa por um rápido processo de envelhecimento populacional que demanda um certo grau de redirecionamento das políticas sociais, sendo um

novo desafio para o atendimento das demandas da população. Entretanto, diferentemente do que ocorreu na maioria dos países desenvolvidos, o envelhecimento vem ocorrendo num contexto socioeconômico ainda marcado por inúmeros contrastes, problemas e desigualdades sociais. No caso da Bahia, a situação é ainda mais inquietante em função, sobretudo, da inserção periférica da região Nordeste e das desigualdades regionais daí decorrentes.

A *janela de oportunidades* criada pela transição da estrutura etária precisa ser, de fato, aproveitada para que o Brasil possa promover o crescimento econômico acompanhado de desenvolvimento social e melhoria das condições de vida da população. Entretanto, na inexistência de planejamento de médio e longo prazo e implementação de políticas sociais e estratégias de desenvolvimento alicerçadas no regime demográfico em curso, o *bônus demográfico* poderá se transformar em ônus social.

REFERÊNCIAS

- ALVES, José Eustáquio Diniz. *Estrutura etária e bônus demográfico nos BRICs*. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/estrutura_etaria_e_bonus_demografico_nos_brics.pdf>. Acesso em: 15 out. 2008.
- BAENINGER, Rosana. Rotatividade migratória: um novo olhar para as migrações no século XXI. ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 16., 2008, Caxambu, MG. *Anais...* Belo Horizonte: ABEP, 2008.
- BERTRANOU, Evelina. Tendencias demográficas y protección social en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL, 2008. (Serie Población y Desarrollo, 82).
- BORGES, Ângela. Sobre o atraso do processo de urbanização na Bahia. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, CEI, v. 3, n.1, p.57-71, 1993.
- CAMARANO, A. A.; PASINATO, T. Introdução. In: CAMARANO, Ana Amélia (Org.). *Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?* Rio de Janeiro: IPEA, 2004.
- CEPAL. La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad. Santiago de Chile: CEPAL, 2006.
- GUIMARÃES, José Ribeiro Soares. As mudanças sociodemográficas recentes no estado da Bahia: oportunidades e desafios para o desenvolvimento. *Bahia Análise & Dados: retrospectiva e perspectivas 2006*. Salvador, SEI, v. 16, n. 3, p. 469-481, dez. 2006.
- _____. A insustentável leveza da urbanização e do êxodo rural na Bahia. *Bahia Análise & Dados: retrospectiva e perspectivas 2002*. Salvador, SEI, v. 12, n. 3, p.179-189, dez. 2002.
- SAAD, Paulo Murad. Envelhecimento populacional: demandas e possibilidades na área de saúde. In: WORKSHOP DEMOGRAFIA DOS NEGÓCIOS, 2005, Salvador. *Anais...* Campinas, SP: ABEP, 2005.
- _____. Transferência de apoio intergeracional no Brasil e na América Latina. In: CAMARANO, A. A. (Org.). *Os novos idosos brasileiros: muito além dos 60?* Rio de Janeiro: IPEA, p.169-209, 2004.
- _____. O envelhecimento populacional e seus reflexos na área de saúde. ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 7., 1990, Caxambu, MG. *Anais...* São Paulo: ABEP, 1990.
- SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. Dinâmica sociodemográfica da Bahia: 1980-2000. Salvador: SEI, 2003. 2 v. (Série estudos e pesquisas, 60).
- _____. *Mudanças sociodemográficas recentes: Extremo Sul*. Salvador: SEI, 1998. (Série estudos e pesquisas, 40).
- WONG, Laura L. Rodríguez; CARVALHO, José Alberto Magno de. O rápido processo de envelhecimento populacional do Brasil: sérios desafios para as políticas públicas. *Revista Brasileira de Estudos de População*, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 5-26, jan./jun. 2006.

A integração social no Mercosul

Bouziid Izerrougene*

Resumo

O artigo discute a possibilidade de garantir direitos sociais fundamentais à população do Mercosul, consideradas tanto a lógica comercial do bloco e as dificuldades orçamentárias das economias da região, quanto as diversidades nas realidades sociais, econômicas e jurídicas dos países sócios.

Palavras-chave: Direitos sociais. Mercosul. Equidade. Divergências. Integração.

Abstract

This paper discusses the possibility of guaranteeing fundamental social rights to the Mercosul population. It considers the block's commercial logic, budget difficulties in the region's economies and diversities in the social, economic and juridical realities among partner countries.

Keywords: Social rights. Mercosul. Equity. Divergences. Integration.

INTRODUÇÃO

Sabe-se, a integração regional do Mercosul (MS) obedece a uma lógica predominantemente comercial e nela prevalece a regra do consenso intergovernamental. Contudo, a dimensão social da integração e o fortalecimento institucional do bloco são preocupações fundamentais que se impõem cada vez mais nas agendas de negociação. A unificação das políticas sociais e, de modo mais ambicioso, a criação de uma cidadania social comunitária (apoiada em direitos e sistemas comuns de proteção social básica a todos os cidadãos da região) têm sido crescentemente propostas como metas do MS social.

Como será possível então unir esforços para efetivar o acesso universal e equânime a direitos humanos básicos como os da saúde, moradia, educação, segurança e do emprego. Pode-se imaginar o tamanho do desafio, sobretudo quando são considerados problemas como as dificuldades orçamentárias, a pobreza e o envelhecimento das populações, os desequilíbrios dos sistemas nacionais de seguridade e as diversidades nas realidades econômicas e jurídicas nos países parceiros. Quais serão os possíveis efeitos da integração sobre os benefícios sociais nos países do MS? Tais são as

preocupações que envolvem as discussões sobre a questão social no MS e cuja abordagem implica necessariamente intervenção pública.

A NECESSIDADE DE POLÍTICAS SOCIAIS

A exclusão social é marcante nos países do MS, como é o caso de toda a América Latina¹. Com uma população de cerca de 300 milhões de habitantes no MS ampliado², mais de um terço não está coberto por mecanismos de proteção social. Mais de 70 milhões de pessoas não têm acesso aos serviços de saúde e nem mesmo à água potável ou saneamento básico. Grande parte da população das grandes cidades se depara diariamente com a violência urbana. Os esforços para assegurar direitos sociais mínimos se esbarram com um padrão de forte iniquidade, resultante de desequilíbrios acumulados ao longo de séculos e que transformaram a região numa área de extrema concentração de renda e flagrantes desequilíbrios sociais e territoriais.

No Brasil e no Paraguai, as causas da pobreza extrema são antes de caráter estrutural e histórico, sendo o reflexo da grande concentração da riqueza

* Pós-doutor em Economia pela Universidade Paris-Dauphine, professor no CME/UFBA.

¹ O número de pobres na América Latina saltou de 136 milhões em 1980, para 214 milhões em 2001. Quase 43% da população latino-americana vivem na pobreza. 18,6% são indigentes. Dados da Cepal, *Panorama Social da América Latina*, 2004.

² Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Paraguai, Uruguai e Venezuela.

Tabela 1
Mercosul: indicadores sociais

	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai	Bolívia	Chile	Venezuela
População (milhão)	38.747	186.405	6.158	3.463	9.182	16.295	26.749
Urbana (%)	90,6	84,2	58,3	93,0	64,4	87,7	88,1
Expectativa de vida	74,9	71,3	71,5	75,9	64,9	78,3	73,4
Alfabetizada (%)	97,2	88,9	94,4	98,0	88,3	96,5	94,0
Escolaridade média (anos)	8,8	4,9	6,2	7,6	5,6	7,5	6,6
PIB/capita (US\$ mil)	11.410	7.510	4.690	7.980	2.490	9.810	4.750
População abaixo da linha de pobreza (%)	3,3	8,2	16,4	2,0	14,4	2,0	14,3
IDH	0,863	0,792	0,755	0,840	0,687	0,854	0,772

Fonte: Organización Panamericana de la Salud, 2005 e World Bank. Elaboração do autor.

nessas sociedades, daí a importância de medidas emergenciais de assistência pública. No Paraguai, os 20% da população constituída pelos mais ricos detêm cerca de 60% do PIB, enquanto os 20% mais pobres têm apenas 3% do rendimento nacional³. No Brasil, onde se observa a segunda pior distribuição de renda do mundo, de acordo com o índice de Gini⁴, a concentração das riquezas nos últimos 20 anos aumentou. Os ricos representam apenas 2% da população e ganham acima de 20 salários mínimos. Em 2002, os 20% mais pobres tiveram acesso a 4,2% do rendimento nacional, enquanto os 20% mais ricos detinham 56,8% do PIB⁵. Além disso, registram-se diferenças regionais significativas. A participação dos 20% mais ricos era de 54% no Sudeste e 63% no Nordeste brasileiros⁶. Na Argentina, nos últimos 30 anos, uma faixa de 10% da população, referente aos mais pobres, reduziu sua renda em 54,8%, e os mais ricos a aumentaram em 58,9%⁷. Neste país, como no Uruguai, o agravamento da pobreza está em grande parte ligado às recentes alterações do mercado de trabalho. Concretamente, na Argentina, a taxa de pobreza durante a crise econômica aumentou de 32,8% em 2000 para mais de 50% em 2002⁸. A diminuição da miséria neste país

depende diretamente do dinamismo da atividade econômica, da melhoria do emprego regular e da relação capital/trabalho.

Embora os programas destinados à redução da pobreza e da indigência tenham prosseguido durante os anos de crise (1999-2002) no MS, a falta do crescimento econômico provocou uma queda dramática nas taxas de emprego e um aumento da pobreza e da exclusão social. Contudo, as taxas de crescimento econômico registradas no período posterior no Brasil, na Argentina e no Uruguai resultaram em melhorias em termos de rendimentos, bem como numa pequena redução dos níveis absolutos de pobreza.

Nas últimas duas décadas, observa-se uma acentuação da desigualdade nos rendimentos, a qual tendeu a crescer junto ao crescimento da renda per capita e à redução das taxas de pobreza absoluta.

Tabela 2
Mercosul restrito: macrodados econômicos, US\$ milhões, preços constantes – 2005

Indicadores	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai	Total (%)
Produto Interno Bruto	129.735	491.857	6.040	11.182	638.814
• Participação	20,31	77,00	0,94	1,75	100
Valor agregado industrial	50.239	135.092	1.138	3.412	189.881
• Participação	26,46	71,15	0,67	1,78	100
Formação Bruta do Capital Fixo	49.742	151.833	2.668	2.402	206.645
• Participação	24,07	73,47	1,29	1,16	100
Exportações	37.564	99.006	3.007	4.199	143.776
• Participação	26,12	68,86	2,09	2,92	100
Importações	27.133	73.078	3.354	3.778	107.343
• Participação	25,27	68,07	3,12	3,51	100

Fonte: Elaboração do autor, a partir dos dados do Banco Mundial, (Relatório 2005, World Economic Outlook, 2005) e da Cepal (Estadístico Anuário da América latina e Caribe, 2005).

³ Dados da UNDP, Relatório do Desenvolvimento Humano 2007/2008. Nações Unidas.

⁴ O índice do Brasil é de 0,60, só é melhor do que o de Serra Leoa (0,62).

⁵ De acordo com a pesquisa Radar Social do IPEA, 1% dos brasileiros mais ricos — 1,7 milhão de pessoas — detêm uma renda equivalente a da parcela formada pelos 50% mais pobres (86,5 milhões de pessoas). IPEA, junho de 2005.

⁶ Dados da ODM 15, 2006.

⁷ Dados da empresa Equis-Equipos de Investigación Social, 2008.

⁸ Dados do Indec, 2003.

Pode-se observar, nos dados acima, a presença de grandes assimetrias entre os países do MS, as quais dificultam a efetividade dos direitos fundamentais na região. Da mesma forma, os persistentes desequilíbrios nas dimensões econômicas em

termos de mercado, investimento e tecnologia se revelam como fortes obstáculos à integração em geral. As divergências evidenciam a necessidade de uma vontade política baseada nas concessões recíprocas e no interesse em promover e estender as oportunidades de melhoria de vida para as áreas mais pobres e menos competitivas. A experiência da União Européia (UE) constitui-se numa prova de que a redução das disparidades econômicas regionais é uma condição necessária ao êxito da integração. Ela mostra que a expansão do comércio e a subscrição de acordos de cooperação são dois movimentos complementares.

Ficou evidente com as experiências de integração econômica em diferentes regiões do mundo que o caráter meramente comercial de certas formas de regionalização permite apenas uma cooperação relativamente limitada, sobretudo quando os parceiros possuem níveis desiguais de desenvolvimento econômico e social. Esses casos sugerem a aplicação de acordos voluntários e formais para aprofundar a integração e aumentar a sua eficiência. O êxito da integração exige esforços públicos que devem promover processos de convergência produtiva, institucional e social entre os comunitários.

Nesse sentido, destaca-se a iniciativa dos países do MS de estabelecer o Fundo de Convergência Estrutural, em Dezembro de 2004, para abordar as necessidades infra-estruturais e as assimetrias. O problema, no entanto, é que os recursos alocados estão muito aquém das carências. O Fundo recebe apenas 100 milhões de dólares por ano. O Brasil contribui com 70% do montante, a Argentina com 27%, o Uruguai com 2% e o Paraguai com 1%. Em termos de distribuição, o Paraguai recebe 48% dos fundos, o Uruguai 32% e a Argentina e o Brasil, 10% cada um.

A falta de recursos internos para modernizar a infra-estrutura econômica não está sendo compensada por investimentos estrangeiros no setor, como se esperava após o esgotamento do processo de substituição de importações e a abertura dos mercados. No contexto neoliberal das últimas décadas, a força da competição monopolista entre os capitais e países impulsiona a convergência dos benefícios

No contexto neoliberal das últimas décadas, a força da competição monopolista entre os capitais e países impulsiona a convergência dos benefícios sociais para um nível mínimo

sociais para um nível mínimo (próximo aos níveis dos países mais atrasados). O ajustamento “para cima”, segundo o nível de proteção social dos países mais desenvolvidos, se esbarra, ele, contra inúmeros obstáculos, como a escassez do emprego, a instabilidade dos negócios, a crise dos sistemas de seguridade social. Enquanto isso, a estratégia da “convergência por baixo” impede que as diferenças dos custos de mão-de-obra joguem a favor dos países e regiões menos desenvolvidas, de modo que os prometidos investimentos estrangeiros não chegam e, conseqüentemente, não há emprego e renda adicionais suficientes para reduzir o *gap* dos sistemas de proteção social.

Paradoxalmente, no mesmo contexto de generalização das leis de mercado, a agenda social, especificamente, exige uma intervenção maior dos poderes públicos. Em primeiro lugar, porque o tema do emprego exige um tratamento mais amplo que possa levar em consideração as realidades atuais dos mercados nacionais de trabalho, tão afetados pela precariedade, a baixa qualificação e as pressões de competitividade internacional. Em segundo lugar, porque a pobreza e a exclusão social persistem e contrariam o projeto neoliberal de aumentar a cobertura social privada da população em geral pela via do mercado. Finalmente, e não menos importante, devido ao fato de que a política social não opera apenas como sistema de proteção e estabilidade social, mas também o faz como fator produtivo, isto é, como alavanca do próprio crescimento econômico via sustentação da demanda e qualidade da mão-de-obra.

De fato, no contexto atual em que a acumulação do capital tende a abranger a totalidade do campo social, pode-se encontrar no progresso social proposições de modelos de desenvolvimento econômico que pudessem sustentar mais adequadamente os processos de acumulação do capital. Essa inversão da relação tradicional progresso econômico → progresso social é a base para o processo da constituição de uma “cidadania social”. A própria necessidade de encontrar novas formas de valorização do capital amplia os conceitos intelectuais e estratégicos de processos sociais

inclusivos. Nisto, setores como o da saúde e o da educação são particularmente reconhecidos como fortes indutores de desenvolvimento e como fatores de crescimento econômico e de avanço científico e tecnológico, sobretudo em razão de suas relações intersetoriais nas áreas de serviços, indústria, tecnologia e agricultura. O seu fortalecimento é imprescindível ao desenvolvimento social, em razão, fundamentalmente, das suas contribuições à formação e preservação do capital humano.

O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO SOCIAL NO MS

Impulso importante à ampliação do entendimento e valorização da agenda social real do MS foi dado a partir dos meados da década de 1990, quando foram considerados alguns dos direitos fundamentais na agenda de discussões: o compromisso dos países parceiros em garantir os valores do Estado de Direito e, mais amplamente, da democracia; o interesse expresso em zelar, também, pelos direitos humanos no quadro mais amplo de um modelo de desenvolvimento econômico regional pautado pela justiça e pela igualdade⁹.

Tal movimento se desenvolveu através de dois eixos principais. De um lado, ampliaram-se os conceitos intelectuais e estratégicos no tratamento dos temas sociais no contexto da integração. De outro, ocorreu um processo de fortalecimento institucional na esfera social do MS, por meio da criação de novas e diversificadas instituições especificamente dedicadas à dimensão social.

Principais marcos legais e institucionais relacionados à integração social no Mercosul:

- 1995 – Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES);
- 1995 – SGT-10 – Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social;
- 1995 – Rede Mercocidades;
- 1996 – SGT-11 – Saúde;
- 1996 – Sistema de Informação em Educação;
- 1997 – Tratado Multilateral de Seguridade Social;
- 1997 – Observatório do Mercado de Trabalho;
- 1998 – Declaração Sócio-Laboral do MS;

- 1999 – Comissão Sócio-Laboral;
- 2000 – Carta Social do MS;
- 2000 – Proposição da elaboração da agenda social da integração;
- 2001 – Sistema Estatístico de Indicadores Sociais (SEIS);
- 2002 – Grupo *ad hoc* de Integração Fronteiriça;
- 2004 – Primeira Conferência Regional de Emprego;
- 2004 – Fundo de Convergência Estrutural;
- 2005 – Fundo Social Especial;
- 2005 – Programa “Somos Mercosul”;
- 2006 – Primeira Cúpula Social;
- 2006 – Primeiro Encontro Mercosul Social e Produtivo;
- 2007 – Primeiro Fórum Social.

Essas instâncias e outras estão montando os arcabouços institucionais da integração social e seus atos jurídicos devem ser transpostos ou incorporados nas respectivas legislações nacionais de cada país, segundo os procedimentos correspondentes. No entanto, até agora, menos da metade das normas decididas no âmbito do MS está em vigor nos países parceiros, o que ilustra claramente as dificuldades de harmonizar a legislação. Alguns setores apresentam um nível especialmente baixo de transposição, como os da justiça e da saúde.

A Resolução nº 20/95 instruiu o subgrupo de trabalho SGT-10 (Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social) a elaborar propostas para harmonizar as legislações trabalhistas dos países do MS e aproximar as normas regulamentadoras de saúde e segurança e meio ambiente de trabalho. Dentro do SGT-10, tratados bilaterais de complementação mútua de políticas sociais foram celebrados entre Brasil e Argentina e acordos multilaterais foram realizados para integrar na agenda de discussões medidas comuns que visam a erradicar o trabalho infantil, facilitar a livre circulação de trabalhadores e incluir o tema do emprego como objetivo de integração social. No entanto, não se efetivou ainda a correspondente construção institucional (nos planos jurídico e legal) e não se fixou nenhuma definição de uma normativa laboral mínima comum.

Na área da Educação Básica, o tratamento integral dos objetivos estratégicos do Sistema Educativo Mercosul pretende dar prioridade ao fracasso escolar que afeta especialmente os primeiros anos de escolaridade. Os grupos vulneráveis aos quais

⁹ Os principais instrumentos sobre a matéria são os Protocolos de Ushuaia e de Assunção que tratam, respectivamente, da importância da manutenção das instituições democráticas e da promoção e proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. Eles prevêm a suspensão do direito de um Estado-membro participar do processo de integração em caso de ruptura da ordem democrática ou da ocorrência de graves e sistemáticas violações de direitos humanos.

se dará atenção educativa prioritária para garantir seu acesso à educação, permanência e promoção são os setores populacionais em situação de marginalidade social, cultural e econômica.

Foram fixadas as seguintes metas que definirão os projetos a serem executados por esta área:

- Melhoria da qualidade da educação para todos, dando ênfase na aprendizagem e gestão participativa contextualizada. Este processo está vinculado à flexibilidade curricular e à autonomia dos educadores;
- Incorporação de projetos e atividades relativos ao ensino das Línguas, da História e da Geografia do Mercosul;
- Constituição de uma rede de instituições que permita o intercâmbio de experiências e a criação de um banco de informação sobre educação inclusiva;
- Promoção do bilingüismo e do ensino da história regional comum;
- Consolidação de um sistema comum de compatibilização dos créditos, diplomas e níveis de escolaridade;
- Produção de materiais didáticos e experiências pedagógicas;
- Garantia da mobilidade dos estudantes.

No âmbito do ensino superior, a necessidade de espaço acadêmico regional, a melhoria de sua qualidade e a formação de recursos humanos constituem os elementos essenciais para estimular o processo de integração. A criação de um espaço comum regional para a educação superior tem um dos seus pilares no desenvolvimento de programas que irão envolver projetos e ações de gestão acadêmica e institucional, mobilidade estudantil, sistema de transferência de créditos e intercâmbio entre docentes e pesquisadores. A cooperação interinstitucional é, neste sentido, de fundamental importância para promover e estimular ações conjuntas de desenvolvimento de programas de graduação e pós-graduação, dentro de redes de trabalho que se comunicariam com os outros níveis educacionais.

O maior dinamismo dos educadores e a facilidade de comunicação colocam a educação como a área onde se realizam avanços concretos de integração social

O maior dinamismo dos educadores e a facilidade de comunicação colocam a educação como a área onde se realizam avanços concretos de integração social. Com a pressão da sociedade civil, o projeto neoliberal para a educação foi redefinido e impediu-se que as reformas educacionais executassem todas as recomendações que o Banco Mundial emitia na década de 1980. Os índices de alfabetização são geralmente elevados, acima de 90% em todos os países com exceção

do Brasil, onde o índice é de 89%. Segundo os indicadores do Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), o tempo de escolaridade se prolongou e a taxa líquida de inscrição no ensino primário no Brasil subiu de 86% em 1990-91 para 93% em 2004 (ODM 15, 2006).

Na área da saúde, um Subgrupo de Trabalho, o SGT-11-Saúde, foi criado em 1996 especificamente para harmonizar as legislações e coordenar as ações nas áreas de serviços, insumos e produtos de saúde, como também na área de vigilância sanitária e epidemiológica. Diversas comissões intergovernamentais foram constituídas em seguida, com a finalidade de cuidar de inúmeros assuntos, como: políticas de medicamentos, saúde sexual e reprodutiva, gestão de riscos e redução de vulnerabilidades, saúde ambiental e do trabalhador, controle do sarampo, cólera, dengue e febre amarela, sistema de informação e comunicação em saúde, banco de preços de medicamentos, etc.

Todavia, os avanços mais significativos em direção a uma integração na área da saúde estão concentrados na harmonização das regras de vigilância sanitária para a circulação dos produtos, na regulamentação da vigilância epidemiológica e na formação de um sistema de informações em saúde. São ações comuns que se tornam importantes à medida que aumentem a circulação das pessoas e dos bens e serviços.

A partir do momento em que existe o livre trânsito das pessoas de um país para outro, se coloca necessariamente a questão de saber que país será responsável pela seguridade social das populações migrantes. Essa responsabilidade

será avaliada através da comparação entre os direitos e benefícios dos países de origem com os dos países hospedeiros. Se as prestações de seguridade social em geral são distintas, então de que sistema poderia se beneficiar o migrante?

Até o momento os direitos sociais dos cidadãos do MS se limitam aos territórios nacionais e não podem ser usufruídos nos países vizinhos, embora cidadãos paraguaios, uruguaios e bolivianos das áreas fronteiriças busquem

atendimento em saúde no Brasil, através do sistema público gratuito deste país. Municípios brasileiros arcam com o atendimento da demanda da população vizinha sem receber recursos financeiros e humanos adicionais.

A realidade das fronteiras traz determinações complexas no que se refere ao acesso à saúde na região, uma vez que os sistemas nacionais de saúde são diferenciados em termos de universalidade, equidade, modelos de cobertura e atenção, modalidades de oferta e financiamento. Enquanto o Brasil conta com o descentralizado e público Sistema Único de Saúde (SUS), os demais parceiros do MS possuem sistemas mistos público-privados, centralizados e com baixos e variados graus de cobertura.

As zonas de fronteira são espaços privilegiados e obrigatórios para iniciar o processo de integração e harmonização e, até mesmo, de unificação dos sistemas de seguridade social. Permitem observar os dilemas concretos do atendimento, avaliar localmente o uso formal e informal dos serviços sociais, conhecer a demanda real e as condições de acesso, assim como as possibilidades de construir estratégias cotidianas de cooperação e complementação.

OS DESAFIOS DA INTEGRAÇÃO SOCIAL NO MS

Teoricamente, o desafio à integração social no MS se inscreve no marco dos direitos fundamentais do homem e, portanto, leva em consideração os princípios de equidade, universalidade, participação, e descentralização. Abrange os di-

reitos à educação, saúde, segurança, moradia, assistência e seguridade social. Cada um desses direitos requer intervenção pública em várias frentes de ação. O direito à saúde, por exemplo, somente pode ser garantido pela atuação conjunta

de medidas de promoção, prevenção, recuperação e reabilitação. O direito à educação, especificamente, envolve não menos do que a possibilidade de ingresso em todos os níveis de ensino, a permanência da criança e do

adolescente na escola, o acesso ao conhecimento e à formação profissional.

Em todos os direitos, para que a integração social se situe na perspectiva de elevar o nível do bem-estar das populações, a participação da sociedade civil é fundamental. A formação de uma verdadeira cidadania social supranacional, fundada em direitos sociais mínimos comuns, passa necessariamente por um processo inclusivo das políticas comuns, em conteúdos, formas e quadros institucionais. Entretanto, não se pode supor que a unificação apenas institucional seja suficiente para garantir benefícios sociais mínimos em sociedades onde poucos têm saneamento básico, moradia decente, plano de saúde e acesso à educação de qualidade.

Na tabela 3, pode-se observar uma relação negativa e lamentável entre a pobreza e o percentual da renda gasto em saúde, assim como uma relação positiva entre essas duas variáveis e as condições de saúde (expectativa de vida e taxa de mortalidade infanto-juvenil). Ela mostra, também, a disparidade que existe nestes indicadores entre os países do MS e alguns países da Europa.

Quanto mais distintos forem os indicadores sociais dos países associados, maior será a dificuldade de harmonizar os sistemas e serviços de atendimento. No setor de saúde, observa-se uma marcada diferença nos indicadores entre os países sócios¹⁰, tanto no que diz respeito às doenças e às taxas de mortalidade, como no que se refere aos recursos alocados.

¹⁰ Indicadores nacionais que ocultam as diferenças regionais internas.

Tabela 3
Dados comparativos – 2005

Indicadores	PIB per capita (US\$)	Gasto em saúde (% do PIB)	Expectativa de vida ao nascimento (média: Homem-mulher)	Mortalidade infanto-juvenil (mil)
Argentina	13.920	9,6 (2004)	74,9*	16
Brasil	8.230	8,8 (2004)	71	33 (2004)
Bolívia	2.740	6,8 (2002)	65*	65 (2004)
Chile	11.470	6,1 (2004)	78	10
Espanha	25.820	8,1	80	5
Etiópia	1.000	5,3	52	164
França	30.540	10,5	82	5
Hungria	16.940	7,9	73	8
Irlanda	34.720	7,2	79	5
Paraguai	4.970	7,7 (2004)	71*	23
Uruguai	9.810	8,2 (2004)	75	15
Venezuela	6.440	4,7 (2004)	75	21

Fontes: Elaboração do autor, a partir dos dados da OMS, World Health Statistics, 2007 e do World Bank, 2005.

* Os dados em asterisco são da Organización Panamericana de la Salud, 2007.

Tabela 4
Mercosul: indicadores de mortalidade e de recursos alocados à saúde

	Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai	Bolívia	Chile	Venezuela
Mortalidade infantil por mil	16,5 (2005)	33,0 (2005)	23,0 (2005)	15,0 (2003)	65,2 (2004)	10,0 (2005)	21,2 (2004)
Mortalidade materna por 100 mil	43,6 (2003)	73,1 (2002)	174,1 (2003)	23 (2002)	230 (99-03)	13,4 (2003)	57,8 (2003)
Gastos públicos (% PIB)	5,0	3,6	2,9	2,0	4,3	2,9	1,4
Gastos privados (% PIB)	3,9	3,6	4,1	10,4	2,9	3,8	2,7

Fonte: OPS Health Situation in Americas. Basic Indicators, 2005 e OMS, 2007.

Tabela 5
Médicos por 10 mil habitantes – 2001

Argentina	Brasil	Paraguai	Uruguai	Bolívia	Chile	Venezuela
32,1	20,6	5,6	39,0	7,6	11,5	20,0

Fonte: OPS Health Situation in Americas. Basic Indicators, 2005.

A mortalidade infantil no Brasil registra uma taxa duas vezes maior do que a do Uruguai e Argentina. A mortalidade materna do Paraguai é de 174 por 100 mil, enquanto a do Uruguai é de 23. Também, a população sem acesso a água potável varia bastante, desde 2% no Uruguai a 17% no Paraguai em 2005. Em 2003, a taxa de mortalidade de crianças com menos de cinco anos ficou entre 17/1000 (Uruguai) e 34/1000 (Brasil)¹¹. Estes e outros dados ilustram as diferenças existentes entre os quatro países.

As divergências se acentuam nos sistemas de saúde que vigoram em cada país, assim como nos seus respectivos padrões de financiamento. O sistema brasileiro é de natureza pública, financiado por impostos e contribuições que remuneram ações e serviços de saúde nos níveis públicos e privados e pagam os medicamentos básicos e emergenciais. Os demais sistemas nacionais se

organizam essencialmente em seguros privados, e as ações do setor público são muito limitadas. Os valores mais reduzidos de cobertura em toda a América Latina se encontram nos parceiros do Brasil no MS: Bolívia (35%), Paraguai (46%), Argentina (48%) e Uruguai (53%)¹².

Quando as fronteiras se ampliam e os fluxos migratórios se expandem, os antigos sistemas nacionais podem passar à categoria de subsistemas de um sistema supranacional maior e mais complexo, e as relações que se estabelecem entre os sistemas sociais implicam num maior planejamento e maiores competências de gestão. No mesmo tempo, a capacidade profissional de atender à nova realidade, tanto para administrar o sistema, como para assegurar um atendimento social mínimo, tropeça contra a escassez dos recursos humanos e a sua concentração nas zonas urbanas e nas áreas

¹¹ ODM, idem.

¹² Dados da CEPAL – SERIE Políticas Sociales, 2005.

de maior desenvolvimento econômico. A unificação das políticas sociais sofre então muitas dificuldades, como a precariedade do trabalho, a fuga dos recursos humanos para as regiões mais ricas, o deslocamento dos usuários e a conseqüente desigualdade no acesso aos direitos. Isso mostra como as desigualdades socioeconômicas e sanitárias têm forte expressão territorial e evidencia a importância de políticas regionais de intervenção pública.

O exemplo da construção da UE revela que o processo de unificação social é muito mais complexo do que o processo de unificação nos âmbitos das políticas econômicas, comerciais e financeiras. Os avanços de integração social que se realizaram na Europa só foram possíveis na área da seguridade social depois que se abriu mão da estratégia de convergência pelo alto, quando a idéia de um modelo unificado de proteção foi substituída por políticas pontuais de reconhecimento e compensação de direitos nacionais, de equivalências e de transferências orçamentárias. Na UE os estados-membros são praticamente os únicos responsáveis por suas políticas sociais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em seus discursos, os líderes comunitários não cansam de reafirmar a necessidade de se dar corpo ao Programa de Fortalecimento do Mercosul Social, por meio de políticas econômicas e sociais inclusivas, voltadas para a redução da pobreza e da desigualdade na região. Segundo os últimos dados consolidados, entre 1990 e 2003, quase todos os países do MS registram progressos em diversos domínios sociais. Todavia, mesmo reconhecendo nos fatos algum avanço, não se pode perder de vista que os indicadores são calculados a partir de uma base reduzida de comparação, e que os resultados absolutos são notoriamente modestos e muito aquém das necessidades.

Os déficits sociais se associam às condições econômicas e culturais e à má distribuição de renda. Outras dificuldades se devem a fatores sócio-demográficos que caracterizam a região, como a alta dispersão geográfica nas zonas rurais, que se traduz, diante da precariedade dos meios de transporte, pela inacessibilidade aos serviços de saúde e educação.

Para além da falta de recursos e das divergências econômicas e administrativas, incidem também sobre os processos de integração os conflitos políticos e de interesses, as idiosincrasias nacionais, a força de inércia que em geral caracteriza as relações institucionais e a inexperiência dos negociadores. Enquanto isso, a maior fonte de pobreza, o desemprego estrutural, afeta crescentes contingentes de trabalhadores nos setores industriais e de agricultura familiar e alimenta a exclusão social¹³.

Os desafios para a integração social são grandes e, a este respeito, o MS não é único a se confrontar com obstáculos, como provam as dificuldades da União Européia. Nesta, as limitações das políticas sociais parecem quase infranqueáveis. Palavras como unificação e convergência social desapareceram do discurso oficial e não têm mais lugar no projeto minimalista de harmonização.

As dificuldades européias de integração social derivam, em grande proporção, da existência na maioria dos países de sistemas de proteção sociais que são profundamente enraizados em fortes tradições culturais e históricas. No MS a situação é, todavia, diferente, devido à semelhança dos baixos índices de proteção social, cuja solução pode ser mais facilmente encontrada via ações e estratégias comuns.

REFERÊNCIAS

CEPAL. Serie políticas sociales, 2005.

_____. *Panorama social da América Latina*, 2004.

DI PIETRO PAOLO, L. J. *La dimensión social del MERCOSUR: recorrido institucional y perspectivas*. [Buenos Aires], 2007. Disponible em: <<http://www.iadb.org/intal/>>. Acesso em: 16 dez. 2007.

DRAIBE, Sônia Miriam. Coesão social e integração regional: a agenda social do MERCOSUL e os grandes desafios das políticas sociais integradas. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, n. 23, supl. 2, p. 174-183, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v23s2/06.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2008.

EQUIPOS DE INVESTIGACIÓN SOCIAL – EQUIS. Disponible em: <<http://www.geocities.com/CapitolHill/3439/>>. Acesso em: 14 mar. 2008.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ (RJ). Disponível em: <<http://www.fiocruz.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?tpl=home>>. Acesso em: 23 mar. 2008.

¹³ 15% é a taxa média de desemprego no MS, segundo os organismos oficiais de cada país.

GALO, E.; COSTA, L. (Org.). *Sistema Integrado de Saúde do Mercosul: SIS-Mercosul uma agenda para integração*. Ministério da Saúde; Organização Pan-Americana da Saúde, 2004.

HOLANDA, E. G. M. *A saúde no MERCOSUL e integração regional*. Disponível em: <<http://www.ensp.fiocruz.br/parcerias/redsald>>. Acesso em: 24 fev. 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR – IDEC. Disponível em: <http://www.saude.sc.gov.br/cidadao/cartilha_SUS.doc>. Acesso em: 14 fev. 2008.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS - INDEC. Buenos Aires, 2003. Disponível em: <<http://www.indec.mecon.gov.ar/>>. Acesso em: 21 jun. 2008.

LUCCHESI, G. *Políticas sociais integradas. Questões estratégicas da integração regional para as políticas e sistemas de saúde no MERCOSUL*. Disponível em: <<http://www.ensp.fiocruz.br/parcerias/redsald>>. Acesso em: 24 fev. 2008.

ODM 15. *Objetivos de desenvolvimento do milênio*. 2006. Disponível em: <<http://www.objectivo2015.org/odm/present/obj1present.shtml>>. Acesso em: 29 mar. 2008.

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD. Disponível em: <<http://www.paho.org/spanish/dd/ais/coredata.htm>>. Acesso em: 15 mar. 2008.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE – OMS. Disponível em: <<http://www.who.int/countries/chl/fr/>>. Acesso em: 26 mar. 2008.

SISTEMAS de Informação em Saúde do MERCOSUL. Disponível em: <<http://www.mercosulsaude.org/portugues/sgt/rosgt11/index.htm>>. Acesso em: 24 mar. 2008.

UNDP. *Human Development Report*. 2006.

_____. *Human Development Report*. 2007/2008.

WORLD BANK. *Relatório anual*. 2005.

Sistemas de indicadores ou indicadores sintéticos: do que precisam os gestores de programas sociais?¹

Wadih João Scandar Neto*
Paulo de Martino Jannuzzi**
Pedro Luis do Nascimento Silva***

Resumo

Desde meados dos anos 1990, surgiram no Brasil diversas propostas de indicadores sintéticos para uso em Políticas Públicas, propostos com o objetivo de apreender a realidade social através de uma única medida, resultante da combinação de múltiplas medições das suas dimensões analíticas quantificáveis. Embora pouco conhecida fora dos círculos técnicos mais especializados no uso dos indicadores, como aquele circunscrito pelas instituições produtoras de Estatísticas Públicas e pelos pesquisadores de alguns campos de conhecimento nas Ciências Sociais Aplicadas, o debate sobre potencialidades e limitações dos indicadores sintéticos já vem de algum tempo. Este texto procura discutir estas questões, oferecendo argumentos em um e outro sentido, a fim de que o interessado – gestor ou pesquisador – possa responder à questão que intitula o texto de acordo com a situação ou aplicação em que se encontra. O texto apresenta duas seções principais: na primeira procura-se explicitar o debate Sistema de Indicadores versus Indicadores Sintéticos; na segunda, apresenta-se um marco metodológico para construção de indicadores sintéticos, de forma a tornar transparente o procedimento técnico de sua concepção e cálculo, aplicável para as situações em que o gestor ou pesquisador considerar justificável e pertinente esta alternativa metodológica. Se é fato que há fortes argumentos de natureza conceitual e metodológica que questionam a factibilidade da construção de tais medidas, por outro lado, há também importantes justificativas pragmáticas e até epistêmicas que legitimam tal empreitada.

Palavras-chave: Indicadores sintéticos. Sistemas de indicadores. Políticas públicas.

Abstract

Various synthetic indicator proposals for use in Public Policies have arisen in Brazil since the middle of the 1990s, offered with the objective of learning about social reality through a single measure, resulting from the combination of multiple measurements of quantifiable analytical dimensions. Although little known outside of more specialized technical circles for indicator use, such as those covered by institutions producing Public Statistics and researchers in some fields of knowledge in Applied Social Sciences, the debate on the potential and limits of synthetic indicators has existed for some time. This paper seeks to discuss these questions, offering arguments in another sense, in order that those interested, whether managers or researchers, can respond to the question that is the title of this research, in accordance with the situation or application in which it is found. This document has two principal sections: in the first, it is sought to explain the Indicator System versus Synthetic Indicators debate; in the second, a methodological marker for constructing synthetic indicators is presented, so as to make the technical procedure for its conception and calculation transparent, applicable to situations that managers or researchers consider this methodological alternative justifiable and appropriate. If it is a fact that there are strong arguments of a conceptual and methodological nature that question the possibility of constructing such measures, on the other hand, there are important pragmatic and even epistemic justifications that legitimise such a task.

Keywords: Synthetic indicators. Indicator systems. Public policies.

INTRODUÇÃO

Desde meados dos anos 1990, seguindo o “sucesso midiático” do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, surgiram no País, de norte a sul, em universidades, institutos e órgãos de planejamento

* Assistente da Diretoria de Geociências do IBGE, mestre em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais da ENCE/IBGE.

** Professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do IBGE e colaborador da PUC-Campinas, pesquisador CNPq no Projeto “Informação estatística no ciclo de formulação, monitoramento e avaliação de políticas públicas no Brasil” (Proc. 307101/2004-5).

*** Professor e ex-coordenador da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do IBGE.

¹ Trabalho publicado anteriormente em coleção de livros Secad/MEC (SCANDAR NETO, 2007).

e Organizações Sociais, dezenas – sim, dezenas – de propostas de índices – ou indicadores sintéticos – que se propõem a apreender a realidade social através de uma única medida, resultante da combinação de múltiplas medições das suas dimensões analíticas quantificáveis. Se o IDH, sintetizando apenas três dimensões da realidade social, parece aos olhos de boa parte da mídia e gestores uma medida incontestável para monitorar o progresso social dos países – ou melhor, o desenvolvimento humano dos países – e servir de instrumento para balizar a distribuição de recursos de ajuda internacional, por que não desenvolver um indicador composto de um conjunto maior de *proxies* do mundo social e potencializar seu uso como ferramenta de avaliação mais ampla da ação pública e como critério de alocação global do gasto público no Brasil?

Mas afinal, qual a importância de se dispor de medidas-síntese e sua utilidade para gestores de programas sociais ou educacionais? Não seria mais útil um sistema com diversos indicadores, referidos a várias dimensões da realidade social, mais adequado para elaboração de um diagnóstico mais rico e aprofundado? Mas como conseguir “apreender” esta multidimensionalidade do “social” para obter uma avaliação integrada das condições de vida, da situação educacional ou do estágio de desenvolvimento sustentável alcançado? Como tomar uma decisão acerca de áreas prioritárias a atender ou públicos-alvo a atingir considerando um conjunto amplo de indicadores simultaneamente?

Este texto procura discutir questões, oferecendo argumentos em um e noutro sentido, a fim de que o interessado – gestor ou pesquisador – possa responder à questão que intitula texto de acordo com a situação ou aplicação em que se encontra. Se é fato que há fortes argumentos de natureza conceitual e metodológica que questionam a factibilidade da construção de tais medidas, por outro lado, há também importantes justificativas pragmáticas e até epistêmicas que legitimam tal empreitada.

O texto apresenta duas seções principais: na primeira procura-se explicitar o debate Sistema de Indicadores *versus* Indicadores Sintéticos; na segunda, apresenta-se um marco metodológico para construção de indicadores sintéticos, de forma a tornar transparente o procedimento técnico de sua

concepção e cálculo, aplicável para as situações em que o gestor ou pesquisador considerar justificável e pertinente esta alternativa metodológica.

SISTEMA DE INDICADORES OU INDICADORES SINTÉTICOS? EIS A QUESTÃO!

Embora pouco conhecida fora dos círculos técnicos mais especializados no uso dos indicadores, como aquele circunscrito pelas instituições produtoras de Estatísticas Públicas e pelos pesquisadores de alguns campos de conhecimento nas Ciências Sociais Aplicadas, esta dicotomia, ou melhor, este debate sobre potencialidades e limitações dos indicadores sintéticos já vem de algum tempo.

De fato, com base nas diversas experiências internacionais reportadas de construção de indicadores sintéticos (ou *Composite Indicators*), um grupo de pesquisadores ligados a OCDE (SALTELLI et al., 2004, p.1), em recente artigo, sumariza os principais argumentos favoráveis e contrários ao emprego de indicadores sintéticos e expõem com duas frases emblemáticas o cerne desta acalorada discussão:

– Indicadores sintéticos são entidades confusas nas quais maçãs e pêras são somadas sem a presença de um modelo formal que as justifique.

– Indicadores sintéticos são o caminho para destilar a realidade, reduzindo-a a uma forma mais manejável (SALTELLI et al., 2004, p.1).

Avançando o texto, os autores relacionam uma série de argumentos contrários ao uso dessas medidas, tais como:

– Indicadores sintéticos podem emitir mensagens políticas na direção equivocada ou não robusta, se são pobremente construídos ou mal interpretados. Análises de sensibilidade podem ser usadas para testar a robustez de indicadores sintéticos.

– A ‘grande representação’ mostrada como resultado de um indicador sintético pode convidar políticos a tomar decisões simplistas. Indicadores sintéticos poderiam ser usados em combinação com os subindicadores para propiciar conclusões políticas mais sofisticadas.

– A construção de indicadores sintéticos envolve estágios nos quais julgamentos devem ser feitos: a seleção dos subindicadores, escolha do modelo, ponderações dos indicadores e tratamento de valores faltantes. Estes julgamentos devem ser transparentes e baseados em princípios estatísticos claros.

– Pode existir maior discordância entre ‘Estados Membros’ [referindo-se aos membros da União Européia] com relação a indicadores sintéticos do que a indicadores individuais. A escolha dos indicadores individuais e de seus pesos pode se tornar alvo de disputa política.

– Indicadores sintéticos fazem crescer a quantidade necessária de dados porque são requeridos dados para cada um dos subindicadores e para uma análise estatística significativa (SALTELLI et al., 2004, p.3)

Além das restrições acima enunciadas, Jannuzzi (2002), criticando o excesso na aplicação deste tipo de indicador, alerta para o risco de “reificação” do indicador sintético, ou seja, a substituição do conceito que se quer medir pela medida. Seria o caso de tomar o IDH, uma medida imperfeita, pois leva em conta somente poucos aspectos da vida social, como suficiente para dar conta de toda complexidade que envolve o conceito de desenvolvimento humano. Outro aporte interessante do autor diz respeito à perda de sentido de uma medida quando padronizada, por exemplo, em uma escala de zero a um. Exemplifica a crítica com o esforço representado pelo acréscimo de dois anos na escolaridade média de uma população, que pode ficar totalmente subsumido quando este indicador é mudado de sua escala original – anos – para outra qualquer (JANNUZZI, 2002, p. 65).

Ponto de vista contrário ao uso de indicadores sintéticos é também a posição de Ryten (2000). O autor julga que as AOE não devem auferir seu “selo de legitimidade” publicando simples números que ainda careçam de uma sólida base teórica. O autor baseia-se em algumas questões: a primeira delas é “quando é legítimo compilar um simples número para representar uma realidade social (ou econômica ou ambiental) complexa?” (RYTEN, 2000, p. 2). Continua a desenvolver seu argumento discutindo o caso do PIB, agregado macroeconômico consagrado, para o qual existem as condições essenciais de aceitação,

tais como uma sólida teoria que o embasa e o consenso internacional sobre os procedimentos metodológicos para sua construção. Apesar de muitos aspectos como dessazonalização, deflação, paridade e poder de compra ainda serem objeto de muitas discussões, é uma necessidade quase absoluta a sua publicação para a tomada de decisões políticas (afinal, não se imagina um Ministro da Fazenda tomando decisões desconhecendo o comportamento do PIB!).

A segunda questão é “quais são as circunstâncias que habilitam uma AOE a publicar ou deixar de publicar uma dada estatística?” (RYTEN, 2000, p. 5). Exemplifica este ponto com uma discussão passada sobre a conveniência de uma AOE publicar um Índice de Preços ao Consumidor (IPC) ou se deveria regularmente publicar uma lista de preços de vários produtos padronizados, que é o que efetivamente é coletado. Tal discussão hoje já é superada e não há dúvidas de que é missão de uma AOE publicar índices de preços. A principal razão enunciada para tal decisão é a relevância do índice, identificada como sendo a existência de um usuário e de um uso final para a cifra, ambos com autoridade suficiente para justificar os esforços da agência. Além desta característica, enumera como necessárias a robustez, propriedade segundo a qual uma medida resumo não dá saltos bruscos com poucas alterações de suas partes constitutivas; a adequação, ou seja, a capacidade de um índice fornecer as resposta certas a uma dada questão, exemplificando este ponto com a inadequação de um IPC em responder sobre a inflação quando calculado sobre uma cesta de consumo defasada por mudanças de hábitos da sociedade.

O autor coloca ainda duas outras questões, dirigidas criticamente ao IDH. Pergunta-se se o IDH é um índice adequado. Responde que provavelmente não. Pergunta-se se construir um índice de desenvolvimento humano é uma alternativa desejável. Responde que provavelmente sim, porém com bases teóricas mais sólidas. Por fim, conclui que as AOE devem resistir à idéia de resumir a um único número a questão do desenvolvimento humano, sendo preferível optar por um sistema de indicadores que pode ser acrescido conforme a necessidade.

Guimarães e Jannuzzi (2005) aprofundam a crítica ao IDH – e por conseqüência aos demais indicadores

sintéticos referidos no texto – apontando inconsistências metodológicas e mostrando situações em que a medida, usada como critério de elegibilidade, acabaria levando a resultados pouco apropriados na seleção de públicos-alvo, dependendo do programa social em questão. Os autores advogam o uso de indicadores específicos como critérios de elegibilidade para cada programa, de acordo com seus objetivos e públicos-alvo, e não o uso indiscriminado do IDH ou outro indicador sintético neste tipo de atividade.

Contudo, depois de páginas de apontamentos críticos, os autores são forçados a reconhecer, na conclusão, que:

Em que pesem as mais diversas limitações metodológicas, conceituais e inadequações de uso de Indicadores Sintéticos e do IDH no âmbito das políticas públicas, não se pode deixar de reconhecer os efeitos positivos – e não antecipados – que a criação, proposição e uso dos mesmos gerado nas esferas técnicas e políticas no país. Nesses últimos 15 anos a cultura de uso de indicadores sociais certamente se fortaleceu no país, conferindo legitimidade de diversas naturezas aos Indicadores Sintéticos. (GUIMARÃES; JANNUZZI, 2005, p. 88)

Também reconhecem, nas diferentes propostas de indicadores sintéticos desenvolvidos no Brasil, a legitimidade conquistada em termos sociais, políticos e técnico-científicos. A legitimidade social dessas propostas teria se demonstrado pela visibilidade e frequência que os teriam conferido às questões sociais na mídia – pelo formato apropriado para a síntese jornalística – e à instrumentalização política do movimento social e ONGs no monitoramento dos programas sociais. O fato de que alguns desses indicadores foram criados sob encomenda – e mesmo com a participação – de Gestores Públicos e Legisladores certamente lhes conferiria legitimidade política. O fato de que os índices acabavam apontando as iniquidades, os bolsões de pobreza etc, isto é, apontando o que se esperava deles, acabou garantindo-lhes também a legitimidade técnica. A legitimidade científica seria garantida pelo fato de que vários dos indicadores sintéticos teriam tido financiamento de

agências nacionais e internacionais de fomento à pesquisa. Por fim, a legitimidade institucional dessas propostas se sustentaria no fato de terem servido de instrumento de garantia do espaço institucional das instituições de estatística e planejamento em um quadro de forte contingenciamento e corte de verbas no setor público.

Nesta perspectiva, Saltelli e outros (2004), como já observado, contrapõem aos argumentos críticos à utilização de indicadores sintéticos várias motivações para seu emprego:

– Indicadores sintéticos podem ser usados para sumarizar questões complexas ou multidimensionais, com o intento de apoiar tomadores de decisão.

– Indicadores sintéticos fornecem uma grande representação. Podem ser mais fáceis de interpretar do que tentar encontrar uma tendência em muitos indicadores separados. Eles facilitam a tarefa de ordenar países segundo questões complexas.

– Indicadores sintéticos podem ajudar a atrair a atenção do público, fornecendo um número sumarizado com o qual se pode comparar a performance entre países e seus progressos do decorrer do tempo.

– Indicadores sintéticos podem ajudar a reduzir o tamanho de uma lista de indicadores ou incluir mais informação acerca de uma lista com um dado tamanho (SALTELLI et al., 2004, p.3, tradução nossa).

Mas a argumentação mais forte para justificar o uso de indicadores sintéticos inspira-se na relação que Latour (2000, p. 22) propõe entre as inscrições e os fenômenos na construção do conhecimento. O autor considera que a informação é uma relação que se estabelece entre dois lugares, sob a condição de que entre os dois circule um veículo ao qual chama de inscrição.

Para esclarecer melhor as proposições de Latour, observe-se a imagem de dois triângulos superpostos – Figura 1 – na qual a base do primeiro triângulo seria formada pela situação real, pelo fenômeno

que se deseja conhecer, cujas características são captadas por inscrições que podem sofrer reduções sucessivas, e ser carregadas para outro lugar – um centro de cálculo, a base do segundo triângulo, onde tal inscrição, o ápice do primeiro triângulo, pode ser padronizada, comparada, amplificando o conhecimento sobre o fenômeno e ampliando, num movimento de retorno, o poder de interferência sobre o fenômeno que se deseja conhecer.

Na perspectiva oferecida pelo autor, os procedimentos clássicos e legitimados da Pesquisa Social Empírica estão sempre fazendo este movimento da análise para síntese, do complexo e inatingível para o simples e “modelizado”. No lado esquerdo, estaria a realidade social que se quer captar com as pesquisas, com toda sua complexidade, sua multiplicidade, suas particularidades. Nas diferentes fases de objetivação desta realidade ela sofre reduções e é captada em inscrições – inicialmente em questionários – que sofrem novas reduções, tornando-se bancos de dados, e mais reduções, transformando-se em publicações ou tabelas, que podem ser reduzidas a um indicador, atingindo o ápice do primeiro triângulo no lado direito.

Neste lado direito estaria o centro de cálculo, a oficina de estatística. Aí estas cifras podem ser padronizadas, comparadas com outros países com padrões ou metas a serem atingidas, podem circular para outras esferas do poder político ou das universidades. Neste lado, esta inscrição se amplia, o conhecimento sobre a realidade e, mais que isto, o poder de interferência para mudar esta realidade torna-se muito maior do que o olhar inicial direto sobre o fenômeno que se deseja conhecer.

Sob esta visão a realidade tem que ser necessariamente reduzida e transportada de seu local de origem, através das inscrições, para um centro de

cálculo, para uma mesa de trabalho onde será analisada, comparada, classificada, de forma a aumentar o poder de interferência e o conhecimento.

Outro exemplo usado por Latour para enfatizar a necessidade da redução em inscrições para o transporte dos aspectos relevantes da realidade de um local para outro é a confecção de mapas ou cartas. De nada adiantaria confeccionar um mapa em escala 1:1 já que este ocuparia exatamente o espaço do terreno ou território a que se propõe representar. É necessária a redução de forma padronizada para que as feições daquele território sejam apreendidas e que alguém à distância possa conhecê-lo e adquirir capacidade de intervenção.

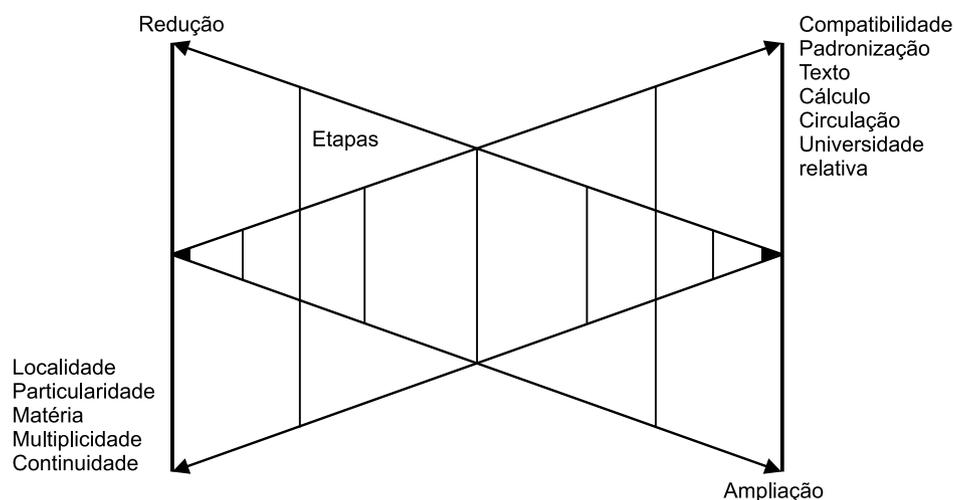


Figura 1
Triângulo de Latour

Fonte: LATOUR, B. Redes que a razão desconhece: laboratórios, bibliotecas, coleções. In: BARATIN, M.; JACOB, C. *O poder das bibliotecas*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2000. p. 24.

É neste sentido, o de redução que potencializa a informação, que se pode encontrar também a justificativa epistêmica para uso de indicadores sintéticos!

Parece, pois, possível construir uma síntese que organize o olhar sobre os indicadores constitutivos do sistema, facilitando a identificação de virtudes e fraquezas, auxiliando priorização das intervenções necessárias para modificação de uma realidade social. Mas para isso é necessário que o processo de construção de indicadores sintéticos siga um conjunto de etapas de modo a garantir transparência e rigor metodológico, processo esse que inclui até mesmo a especificação de um sistema mais abrangente de indicadores (mecanismo de ampliação de Latour), para depois se buscar a construção da medida-re-

sumo (o mecanismo de redução do autor). É esse movimento de ampliação e redução que se discute na próxima seção.

AS ETAPAS E TÉCNICAS DE CONSTRUÇÃO DE INDICADORES SINTÉTICOS

A construção de um indicador sintético é uma operação metodológica realizada em várias etapas sucessivas, que envolvem decisões não triviais e nem sempre consensuais e únicas. Naturalmente, cada escolha, cada encaminhamento metodológico leva à construção de uma medida diferente. A Figura 2 sistematiza a lógica de construção de um índice, da discussão conceitual (ampliação) à apresentação dos resultados da medida-síntese (redução).

Primeiramente é preciso dispor ou adotar-se um “marco ordenador” ou “marco conceitual” na temática de interesse, que será o eixo estruturador do conjunto de indicadores que virão a compor o índice. Em seguida, tendo como referência tal marco ordenador e tendo em vista a disponibilidade dos indicadores e suas propriedades, selecionam-se os indicadores primários. Estes, mediante uma operação de transformação matemática que procura colocá-los em uma mesma escala de comensurabilidade, são então combinados através de diferentes técnicas quantitativas, mais básicas ou mais sofisticadas, com explicitação direta ou não de ponderações específicas para cada indicador. O índice resultante é então analisado em uma perspectiva empírica, verificando-se se sua validade de constructo, isto é, sua proximidade com o conceito ou marco ordenador foi preservada.

Um marco ordenador pode ser uma simples proposta de classificação dos indicadores segundo temas e subtemas, ou estar intimamente relacionado a uma concepção teórica específica sobre o fenômeno estudado, facilitando assim a interpretação destes indicadores dentro da lógica e dos paradigmas próprios desta concepção. Nesta situação, o

marco ordenador ganha um novo status, passando a ser reconhecido como um “marco conceitual”. É muito útil, ao se trabalhar com uma quantidade relativamente grande de indicadores para analisar um fenômeno, que eles estejam de alguma forma organizados para que ganhem maior coerência e capacidade de comunicação de seus significados. Gallopin (2003) enumerou as seguintes vantagens de adotar algum marco ordenador para apresentação de indicadores:

- Organizar os indicadores de forma coerente;
- Compatibilizar os indicadores;
- Guiar a compilação dos dados;
- Comunicar uma síntese aos tomadores de decisão;
- Sugerir agrupamentos lógicos para integrar informações relacionadas;
- Identificar lacunas de informações;
- Distribuir a carga de geração dos dados e relatórios.

Nas diversas propostas de indicadores sintéticos produzidas no Brasil, analisadas em Guimarães e Jannuzzi (2005), há, de fato, referências a conceitos estruturadores ou marcos ordenadores, alguns com embasamento teórico-conceitual mais aprofundado na literatura. Conceitos como Qualidade de Vida, Desenvolvimento Humano, Condições de Vida, Exclusão Social são tratados de forma recorrente nestas propostas.

Dado o conceito que se deseja operacionalizar e feita a escolha do marco ordenador, a etapa seguinte é a constituição de um Sistema de Indicadores para dar viabilidade operacional à proposta idealizada. A escolha dos indicadores para tal Sistema deveria se pautar, além da sua disponibilidade e relevância para a temática em questão, pela sua validade em representar o conceito indicado, pela confiabilidade dos dados usados na sua construção, pelo grau de cobertura populacional ou territorial, pela sensibilidade das medidas, pela periodicidade de atualização das informações usadas no cômputo dos indicadores (JANNUZZI 2001).



Figura 2
Etapas para construção de um indicador sintético

Contudo, em situações práticas e relatadas em diversas experiências, a disponibilidade da informação na escala de representação territorial e sua atualidade acabam sendo critérios cruciais na seleção de indicadores, mais até que a confiabilidade ou validade dos mesmos. Na experiência de construção do Índice de Desenvolvimento Sustentável (IDS) para municípios fluminenses, por exemplo – relatada em detalhes em Scandar Neto (2006)

–, partindo do marco ordenador propugnado pelas organizações internacionais ligadas ao tema, adotado pelo IBGE na organização da publicação Indicadores de Desenvolvimento Sustentável – Brasil, diversos indicadores relevantes e dotados de boa validade (no sentido acima especificado) tiveram que ser descartados ou adequados à disponibilidade das estatísticas municipais no Brasil. Ainda assim, o Sistema

de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável para os municípios fluminenses acabou congregando 30 indicadores (Quadro 1).

Seguindo a lógica apresentada na Figura 2, depois de configurado o Sistema de Indicadores, a etapa seguinte é a da transformação das variáveis. Para construção de um indicador sintético esta é uma etapa importante a se considerar – conferir a propriedade da comensurabilidade, ou seja,

como medir duas ou mais grandezas na mesma unidade. Embora não seja o único, este é o principal objetivo de se transformar os indicadores primários: colocá-los em uma mesma escala. Como medir conjuntamente a Esperança de Vida, medida em anos, com a Taxa de Mortalidade Infantil, dada em óbitos por mil habitantes, com o rendimento médio, mensurado em reais?

A disponibilidade da informação na escala de representação territorial e sua atualidade acabam sendo critérios cruciais na seleção de indicadores

Quadro 1

Exemplo de Sistema de Indicadores usados para Construção de Indicador Sintético: Indicadores de Desenvolvimento Sustentável para os municípios fluminenses

Dimensões	Temas	Indicadores
Social	Rendimento	<ul style="list-style-type: none"> • Proporção da população com renda familiar per capita acima de ½ salário mínimo • Rendimento médio mensal • Taxa de ocupação • Índice de gini do rendimento domiciliar per capita • Razão entre a média dos rendimentos das mulheres/homens • Razão entre a média dos rendimentos dos pretos e pardos/brancos
	Saúde	<ul style="list-style-type: none"> • Taxa de mortalidade infantil • Esperança de vida ao nascer • Número de leitos por mil habitantes • Número de empregos médios por mil habitantes • Número de estabelecimentos de saúde por mil habitantes • Número de internações por doenças relacionadas ao saneamento ambiental inadequado (DR SAI), por cem mil habitantes
	Educação	<ul style="list-style-type: none"> • Taxa de escolarização das crianças de 7 a 14 anos • Escolaridade de adultos • Taxa de alfabetização de adultos
	Habitação	<ul style="list-style-type: none"> • Proporção de domicílios particulares permanentes com densidade de até 2 moradores por dormitório
	Violência	<ul style="list-style-type: none"> • Coeficiente de mortalidade por homicídios • Mortalidade por acidentes de transporte
Ambiental	Atmosfera	<ul style="list-style-type: none"> • Frota de veículos automotores por cem habitantes • Potencial de poluição industrial por 1000 habitantes
	Terra	<ul style="list-style-type: none"> • Percentual de área de vegetação remanescente sobre área total
	Saneamento	<ul style="list-style-type: none"> • Proporção de moradores em domicílios com acesso a sistema de abastecimento de água • Proporção de moradores em domicílios com acesso a coleta de lixo doméstico • Proporção de moradores em domicílios com acesso a esgotamento sanitário
Econômica	Capacidade Econômica	<ul style="list-style-type: none"> • PIB per capita • Proporção do setor da construção civil sobre o total do PIB
	Padrões de produção e consumo	<ul style="list-style-type: none"> • Consumo de energia elétrica per capita • Consumo de energia elétrica por unidade de PIB
Institucional	Capacidade institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Proporção de domicílios com possibilidade de acesso a Internet • Número de terminais telefônicos instalados por cem habitantes

Fonte: SCANDAR NETO, W. J. Síntese que organiza o olhar: uma proposta para construção e representação de indicadores de desenvolvimento sustentável e sua aplicação para os municípios fluminenses. 2006. 119 f. Dissertação (Mestrado) – Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Rio de Janeiro, 2006.

Uma das técnicas usadas para isso é a Padronização pelo escore z. Trata-se de um procedimento bastante conhecido e aplicado em estatística que consiste em substituir cada valor observado pela distância verificada entre a observação e a média de todas as observações, medida em unidades de Desvio Padrão. Outro procedimento bastante usual, que evita os efeitos de unificação das variâncias e de geração de escores negativos – efeitos da padronização acima citada – é a transformação de todas as observações para valores situados entre zero e um, mediante o emprego da fórmula empregada na computação dos índices intermediários do IDH². Outros procedimentos são mencionados na literatura sobre o tema, porém com o objetivo de eliminar dados discrepantes e/ou alterar distribuições muito assimétricas, tais como o truncamento e a transformação logarítmica (SCANDAR NETO 2006).

Com a transformação dos indicadores passa a ser possível combiná-los ou aglutiná-los para gerar, afinal, a medida-síntese. Muitas são as opções de aglutinação de indicadores para construção de um indicador sintético, como, por exemplo, a média aritmética; a técnica de análise multivariada de Componentes Principais e a Análise Multicritério. As características, vantagens e limitações de cada um destes procedimentos de aglutinação mereceriam uma exposição detalhada, algo que o escopo deste texto não comporta. A discussão apresentada em Scandar Neto (2006) e na bibliografia por ele citada podem ser um bom guia para aprofundamentos nestas questões.

De qualquer forma, vale registrar que a sofisticação do método de aglutinação não garante a produção de uma medida-síntese mais consistente, ou melhor. Na realidade, a média aritmética – uma das técnicas de aglutinação mais simples – tem sido usada na computação de vários índices no Brasil

e no mundo, com fortes justificativas. O principal argumento para adoção deste método é sua simplicidade de operação e facilidade de comunicação para não especialistas, inclusive sobre a ponderação atribuída aos indicadores. A média também parece

ter a desejável propriedade de “carregar” o máximo de informação possível do Sistema de Indicadores para o indicador sintético. Em outras palavras, se é desejável que

a associação (validade) entre o indicador sintético (redução) e o conjunto de indicadores do Sistema construído a partir de um marco ordenador ou conceito originário (ampliação) seja a maior possível, a média aritmética simples – com indicadores com peso igual – parece uma boa alternativa.

Hagerty e Land (2004), analisando o problema da concordância entre índices obtidos com ponderações diferentes, propõem que o vetor de pesos que minimiza a máxima discordância possível entre estes índices é o vetor de pesos iguais equivalente ao inverso do número das distintas ponderações, ou seja, a ponderação obtida com o emprego da média. Embora tratando de um problema distinto do aqui analisado, este artigo fornece pistas interessantes no sentido de corroborar a preferência pelo emprego da média como método de aglutinação das variáveis na construção de um indicador sintético (SCANDAR NETO, 2006).

Computado o indicador sintético, é preciso, pois, analisá-lo, verificando se, de fato, guarda validade com o conceito original e mostrar sua vinculação ao Sistema de Indicadores construído no processo, isto é, é preciso testar se a proposta construída enquadra-se na perspectiva inspiradora dos Triângulos de Latour exposta anteriormente.

Uma das formas de se testar isso é a apresentada por Scandar Neto (2006), ilustrada na Figura 3, referida à proposta já citada de construção do IDS para os municípios fluminenses. Nesta proposta, os indicadores são dispostos em quatro níveis, à semelhança de um triângulo, cuja base é composta pelos indicadores originais, o segundo nível pelos índices temáticos, o terceiro pelos indicadores sintéticos das dimensões e o ápice pelo indicador sintético mais agregado, o Índice de Desenvolvimento Sustentável.

Muitas são as opções de aglutinação de indicadores para construção de um indicador sintético

² Para uma variável X qualquer, o valor da variável transformada 0-1 para a i-ésima observação é dado por:

$$v_i = \frac{x_i - x_{\min}}{x_{\max} - x_{\min}}$$

v_i = Valor transformado da i-ésima observação da variável X;

x_{\min} = Valor mínimo da Variável X;

x_{\max} = Valor máximo da Variável X;

Nessa proposta, aliado à organização dos indicadores na forma de um triângulo, utiliza-se um esquema de cores para facilitar a interpretação. No caso em questão, os tons de azul identificam tanto os indicadores primários como os temáticos que compõe a dimensão social, os tons de verde a dimensão ambiental, o alaranjado a dimensão econômica e em rosa os indicadores da dimensão institucional. A cor avermelhada identifica o indicador sintético mais agregado, o Índice de Desenvolvimento Sustentável.

Essa representação gráfica possibilita uma visão panorâmica, multidimensional do estágio de desenvolvimento de um município. Permite que, partindo de uma perspectiva mais agregada dada pelo IDS, seja possível identificar em qual das dimensões o município tem um desempenho melhor e pior, quais são os temas que mais influenciam este desempenho e quais os indicadores específicos, estes sim ligados à realidade local concreta, que mais contribuem para o resultado final sintetizado nos vários índices.

A proposta de Scandar Neto (2006) inclui ainda, além da representação analógica, o perfil digital dos indicadores (Quadro 2). Essas representações oferecem, pois, um sentido à expressão síntese que organiza o olhar, na medida em que permitem focar a atenção para os indicadores que realmente importam, no caso, para avaliar uma dada realidade local sob o paradigma do desenvolvimento sustentável.

Procura-se com isso romper a dicotomia indicador sintético *versus* sistema de indicadores. A “síntese” não pode prescindir do “sistema”, e esta “síntese” torna-se uma ferramenta descritiva poderosa, não se constituindo apenas em um instrumento de hierarquização comparativa dos municípios. Ao descrever bem, essa forma de representação também se converte numa poderosa ferramenta analítica, permite que se faça o movimento de “subida e descida”, de “ida e volta”, enfim, de síntese e análise, ou mais, de síntese para a análise, como o movimento preconizado por Latour ao propor o seu triângulo como forma de apreensão, de conhecimento de uma dada realidade.

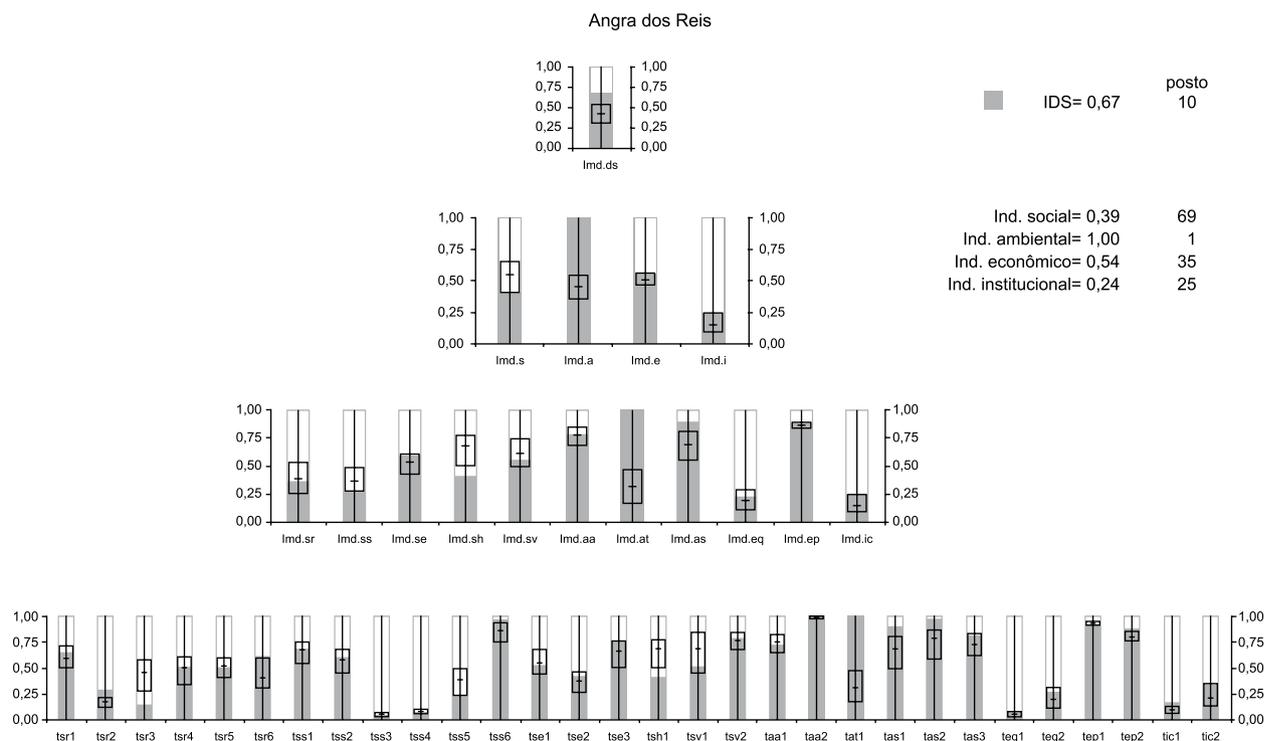


Figura 3
A Síntese que organiza o olhar: Sistema de Indicadores e Índice de Desenvolvimento Sustentável para o município de Angra dos Reis

Fonte: Scandar Neto (2006)

Quadro 2 Perfil digital dos Indicadores de Desenvolvimento Sustentável para o município de Angra dos Reis														
Angra dos Reis	Indicadores primários			Índices temáticos			Índices das dimensões			Índice de desenvolvimento sustentável				
	Original	0-1	Posto		0-1	Posto		0-1	Posto		0-1	Posto		
sr1 proporção da população com renda familiar per capita acima de ½ salário mínimo	75,59	0,64	34											
sr2 Rendimento médio mensal	592	0,28	13											
sr3 Taxa de ocupação	78,65	0,14	81											
sr4 Índice de gini do rendimento domiciliar per capita	0,55	0,50	35	Rendimento	0,27	64								
sr5 Razão entre a média dos rendimentos das mulheres/homens	0,63	0,20	71											
sr6 Razão entre a média dos rendimentos dos pretos e pardos/brancos	0,70	0,61	23											
ss1 Taxa de mortalidade infantil	20,14	0,67	44											
ss2 Esperança de vida ao nascer	69,14	0,59	45											
ss3 Número de leitos por mil habitantes	1,89	0,03	58											
ss4 Número de empregos médicos por mil habitantes	2,96	0,06	53	Saúde	0,26	69	Social	0,41	74					
ss5 Número de estabelecimentos de saúde por mil habitantes	0,37	0,22	69											
ss6 Número de internações decorrentes de doenças relacionadas ao saneamento inadequado por mil habitantes	45	0,96	14											
se1 Taxa de escolarização das crianças de 7 a 14 anos	95,87	0,51	54											
se2 Escolaridade de adultos	5,93	0,41	32	Educação	0,58	32								
se3 Taxa de alfabetização de adultos	91,06	0,75	27											
sh1 Porção de domicílios particulares permanentes com densidade de até 2 pessoas por dormitório	68,01	0,40	77	Habitação	0,40	77				IDS	0,68	11		
sv1 Coeficiente de mortalidade por homicídios	36,64	0,51	63											
sv2 Mortalidade por acidentes de transporte	21,80	0,77	44	Violência	0,54	59								
aa1 Frota de veículos automotores por cem habitantes	14,64	0,71	52											
aa2 Potencial de poluição industrial por mil habitantes	2,00	1,00	18	Atmosfera	0,77	45								
at1 Percentual de área de vegetação remanescente sobre área total	87,41	1,00	2	Terra	1,00	1	Ambiental	1,00	1					
as1 Frota de automóveis por cem habitantes	87,21	0,89	13											
as2 Proporção de moradores em domicílios com acesso a coleta de lixo doméstico	96,73	0,96	8	Saneamento	0,88	10								
as3 Proporção de moradores em domicílios com acesso a esgotamento sanitário	77,78	0,80	31											
eq1 PIB per capita	10,274	0,06	32											
eq2 Proporção do setor da construção civil sobre o total do PIB	12,45	0,26	38	Quadro econômico	0,22	37	Econômica	0,54	35					
ep1 Consumo de energia elétrica per capita	1,54	0,89	74											
ep2 Consumo de energia elétrica por unidade de PIB	0,18	0,87	17	Padrões de produção e consumo	0,88	27								
ic1 Proporção de domicílios com possibilidade de acesso a Internet	7,48	0,15	18											
ic2 Número de terminais telefônicos instalados por cem habitantes	21,71	0,33	27	Capacidade institucional	0,24	25	Institucional	0,24	25					

Fonte: Scandar Neto (2006)

À GUIA DE CONCLUSÃO: SISTEMA DE INDICADORES OU INDICADOR SINTÉTICO: DO QUE PRECISAM OS GESTORES DE PROGRAMAS SOCIAIS?

Ao finalizar este texto, tendo oferecido argumentos em um e noutro sentido, tendo apresentado as etapas e questões metodológicas inerentes às boas práticas de construção de indicadores sintéticos, tendo mostrado uma das formas de representação analógica e digital de garantir uma vinculação intrínseca entre a Realidade Ampliada e a Síntese, a resposta parece

se encaminhar no sentido de falsear a dicotomia sugerida no título.

Sistemas de Indicadores podem contemplar em sua estrutura medidas-síntese de dimensões mais complexas, investigadas por meio de vários indicadores primários ou analíticos mais específicos. Há situações em que há um marco conceitual e metodológico que orienta o processo de construção dessas medidas-síntese como, no caso do Sistema de Contas Nacionais, o Produto Interno Bruto. Outro exemplo já citado é o dos Índices de Preços ao Consumidor,

sínteses de variações relativas de preços de um grande conjunto de bens e serviços.

Há situações em que um indicador analítico pode servir-se ao papel de sintetizar um conjunto mais amplo de informações, como a Esperança de Vida ao Nascer ou a Taxa de Mortalidade Infantil em Sistemas de Indicadores de Saúde, ou a Taxa de Mortalidade por Agressões em Sistemas de Indicadores de Violência ou de Direitos Humanos. Em Sistemas de Indicadores de Pobreza e Vulnerabilidade Social, a proporção de pessoas que subsistem com rendimentos inferiores a determinado patamar (custo de uma cesta de alimentos ou linha de indigência) pode ser um indicador síntese para orientar ações de governo ou avaliar o impacto de Programas de Transferência de Renda. Em Sistemas de Indicadores de Qualidade de Vida, a percepção subjetiva dos indivíduos quanto à sua situação particular atual pode ser uma medida resumo elegível, ainda que, como nos casos anteriores, não prescindida de outros indicadores complementares – de natureza objetiva, inclusive – que permitam entender as diferentes dimensões analíticas da temática.

Há situações em que, não havendo um marco metodológico já estabelecido, há, ao menos, um marco conceitual ou ordenador legitimado política ou cientificamente, que pode requerer e orientar a construção de um indicador sintético. Para estas situações espera-se que este texto possa trazer uma contribuição, ao apresentar as etapas metodológicas, discutir as alternativas técnicas em cada etapa e sugerir “boas práticas” na construção de indicadores sintéticos.

Propostas integradas de Indicadores Sintéticos e Sistema de Indicadores, com recursos gráficos e visuais, representam certamente um avanço conceitual e instrumental em relação às formas usuais de disseminação deste tipo de ferramenta de gestão e monitoramento de programas e Política Social, de maneira mais geral. As medidas sínteses podem contribuir em situações em que o analista ou gestor encontra-se incapacitado de apreender o significado de diagnósticos com um grande número de indicadores, tabelas, gráficos e mapas. Com

isso, o tomador de decisão do poder público pode ter uma visão do problema em diferentes escalas; pode analisar a folha, a árvore e a floresta, para usar uma analogia corrente.

É este o sentido da expressão “Síntese que organiza o olhar”.

REFERÊNCIAS

- GALLOPIN, G. *Reunión de Consulta sobre Indicadores de Desarrollo Sostenible*. Santiago de Chile: Cepal, 2003. 25 transparências. 1 CD-ROM.
- GUIMARÃES, J. R. S.; JANNUZZI, P. M. IDH, Indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas: uma análise crítica. *Revista Brasileira Est. Urbanos e Regionais*, Salvador, v. 7, n. 1, p. 73-89, 2005.
- HAGERTY, M. R.; LAND, K. C. Constructing Summary Indices of Social Well-Being: a model for the effect of heterogeneous importance weights. Revision of a paper presented at the annual meeting of the American Sociological Association, Chicago, IL, August 16-19, 2002. [S.l.]. [s.n.]. 2004. Disponível em: <<http://faculty.gsm.ucdavis.edu/~mrhagert/Papers/CompositeInd.pdf>>. Acesso em: jan. 2006. 52 p.
- JANNUZZI P. M. *Indicadores sociais no Brasil*. Campinas: Alínea. 2001. 141 p.
- _____. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro v. 36, n. 1, p. 51-72, jan./fev. 2002.
- LATOUR, B. Redes que a razão desconhece: laboratórios, bibliotecas, coleções. In: BARATIN, M.; JACOB, C. *O poder das bibliotecas*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2000. p. 21-44.
- RYTEN, J. Should there be a Human Development Index? *Statistique, Développement et Dorits de l'Homme*. Seminar, Montreaux, Setembro, 2000. 15 p.
- SALTELLI, A. et al. Composite indicators – the controversy and the way forward. Palermo. *OECD World Forum on Key Indicators*. 2004. 17 p. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/40/50/33841312.doc>>. Acesso em: mar. 2005.
- SCANDAR NETO, W. J. *Síntese que organiza o olhar*. uma proposta para construção e representação de indicadores de desenvolvimento sustentável e sua aplicação para os municípios fluminenses. 2006. 119 f. Dissertação (Mestrado)-Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Rio de Janeiro, 2006.
- SCANDAR NETO, Wadih et al. Sistemas de indicadores ou indicadores sintéticos: do que precisam os gestores de programas sociais? In: HENRIQUES, R. et al (Org.). *Educação na diversidade: como indicar as diferenças?* Brasília: MEC/Unesco, 2006. p. 16-34. (Coleção Educação para Todos, Série Avaliação v. 25, n. 8).

Normas para publicação

ORIGINAIS APRESENTADOS

- Os textos serão submetidos à apreciação de membros do Conselho Editorial;
- Ao Conselho Editorial reserva-se o direito de aceitar, sugerir alterações ou recusar os trabalhos encaminhados à publicação;
- O autor será notificado da aceitação ou recusa do seu trabalho. Em caso de recusa o parecer será enviado ao autor. Os originais não serão devolvidos. Quando aceito e publicado, receberá 02 exemplares.
- Serão considerados definitivos e, caso sejam aprovados para publicação, as provas só será submetidas ao autor quando solicitadas previamente;
- Serão considerados como autorizados para publicação por sua simples remessa à Revista. Não serão pagos direitos autorais.

OS ARTIGOS DEVEM:

- Ser enviados em disquete ou CD-ROM acompanhados de cópia impressa, ou e-mail, nos casos de texto sem imagem;
- Incluir os créditos institucionais do autor, referência a atual atividade profissional, titulação, endereço para correspondência, telefone, e-mail;
- Ser apresentados em editor de texto de maior difusão (Word), formatado com entrelinhas de 1,5; margem esquerda de 3 cm, direita de 2 cm, superior de 2,5 cm e inferior de 2 cm, fonte Times New Roman, tamanho 12;
- Ter no mínimo 10 páginas e no máximo 20;
- Vir acompanhados de resumo, com no máximo 10 linhas (entrelinhas simples), abstract, 5 palavras-chave e key words;
- Apresentar uma padronização de títulos de forma a ficar claro o que é TÍTULO, SUB-TÍTULO, etc.;
- As tabelas e gráficos devem vir no programa no qual foi elaborado (excel, etc.), conter legendas e fontes completas, e as respectivas localizações assinaladas no texto;
- Indicar a localização exata para inserção de desenhos, fotos, ilustrações, mapas, etc., que, por sua vez, devem vir acompanhados dos originais, de sorte a garantir fidelidade e qualidade na reprodução;
- Destacar citações que ultrapassem 3 linhas, apresentado-as em outro parágrafo com recuo de 1cm, entrelinha simples e tamanho de fonte 10 (NBR 10.520 da ABNT);
- Evitar as notas de rodapé, sobretudo extensas, usando-as apenas quando realmente houver necessidade, para não interromper a seqüência lógica da leitura e não cansar o leitor. Devem aparecer na mesma página em que forem citadas;
- Conter referências bibliográficas completas e precisas, adotando-se os procedimentos a seguir.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- No transcorrer do texto, o trabalho de onde foi retirada a citação é identificado pelo nome do autor e a data, que aparecem entre parênteses ao final da citação. Ex: (SANTOS, 1999)
- No final do artigo deve aparecer a referência bibliográfica completa, por ordem alfabética, em conformidade com a norma NBR-6.023 da ABNT.

EXEMPLOS:

Para Livros:

- BORGES, J.; LEMOS, G. *Comércio Baiano: depoimentos para sua história*. Salvador, Associação Comercial da Bahia, 2002, 206 páginas.
 - Livro: Comércio Baiano: depoimentos para sua história (Título: Comércio Baiano; Subtítulo: depoimentos para sua história)
 - Autor: Jafé Borges e Gláucia Lemos
 - Editor: Associação Comercial da Bahia
 - Local de edição: Salvador
 - Ano da edição: 2002
 - Volume da edição: 206 páginas

Para Artigos:

- SOUZA, L. N. de. Essência X Aparência: o fenômeno da globalização. *Bahia: Análise & Dados*, Salvador, SEI, v.12, n.3, p.51-60, dez. 2002.
 - Artigo: Essência X Aparência: o fenômeno da globalização
 - Autor: Laumar Neves de Souza
 - Publicação: Bahia: Análise & Dados
 - Editor: SEI
 - Local de edição: Salvador
 - Data de edição: dezembro de 2002
 - Volume da edição: 12
 - Número da edição: 3
 - Páginas referentes ao artigo: 51 a 60
 - A data escolhida para a referência pode ser a da edição utilizada ou, preferivelmente, a data da edição original, de forma a ficar clara a época em que o trabalho foi produzido. Neste caso é necessário colocar as duas datas: a da edição utilizada, para que a citação possa ser verificada e a da edição original;
 - O nome dos livros citados e o nome de revistas devem aparecer sempre em itálico.