

CAPA



ISSN 0103 8117

BAHIA ANÁLISE & DADOS

Salvador SEI v. 17 n. 1 p. 675-840 abr./jun. 2007





TERRA DE TODOS NÓS

Secretaria do Planejamento

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

Associação Brasileira de Estudos Populacionais – Abep
George Martine

Comissão Nacional de População e Desenvolvimento – CNPD
Eduardo Luiz Gonçalves Rios-Neto

BAHIA ANÁLISE & 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 Krachete, 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 Prosérpio, Renato Leone Miranda Léda, Ricardo Abramovay, Rita Pimentel, Tereza Lúcia Muricy de Abreu, Vítor de Athayde Couto.

Editores

Ana Paula Sampaio
José Ribeiro Soares Guimarães

Coordenação Editorial

Ana Paula Sampaio

Produção Editorial e Gráfica

Coordenação de Disseminação de Informações – Codin
Márcia Santos (coordenadora), Dóris Serrano,
Elisabete Cristina Barretto, Mariana Oliveira.

Normalização

Coordenação de Documentação e Biblioteca – Cobi

Revisão de Linguagem

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

Fotos

AGECOM, Dulce Baptista, Marcelo Góis,
SEAGRI, SEPLAN, Stock.XCHNG

Capa

A Cor da Voz

Editoração

Autor Visual Design Gráfico

Bahia Análise & Dados, v. 1 (1991-)
Salvador: Superintendência de Estudos Econômicos e
Sociais da Bahia, 2007.
v.17
n. 1
Trimestral
ISSN 0103 8117

1. População. 2. Desigualdade social. I. Superintendência
de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia.

CDU 314:364.144(05)

CEPO: 0110

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	681		
O DEBATE TEÓRICO E EXPERIÊNCIAS NACIONAIS		POPULAÇÃO, POBREZA E DESIGUALDADES DE GÊNERO E RAÇA	
Implicações teóricas do conceito de pobreza no combate à pobreza	685	Pobreza, diferenciais raciais e educação: um estudo para as grandes regiões brasileiras	769
<i>Kenys Machado</i>		<i>César Barbosa, Elisiana Rodrigues Oliveira Barbosa, Cláudio Barbosa</i>	
Ação pública e pobreza sob a teoria de Myrdal	695	(Des)igualdades nas estratégias de inserção feminina durante a exacerbação da crise do mercado de trabalho da Região Metropolitana de Salvador	777
<i>Amílcar José Carvalho, Livio Andrade Wanderley</i>		<i>Laumar Neves de Souza, Iracema Brandão Guimarães, Leormínio Moreira Bispo Filho</i>	
Programa Bolsa Família e sistema de proteção social no país	707	EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS	
<i>Maria Inês Caetano Ferreira</i>		La pobreza según los objetivos del milenio, y las políticas sociales europeas. ¿Hacia una nueva relación centro periferia?	799
Serviços básicos de educação e saúde em Salvador: cobertura, acesso e avaliação da população pobre	721	<i>José Luis Luzón Benedicto, Márcia Cardim de Carvalho</i>	
<i>Haroldo Torres, Celina Souza, Renata Mirandola Bichir, Argelina Cheibub Figueiredo</i>		La superposición de desventajas a través del ciclo de vida y el papel de las políticas compensatorias: un análisis de cuatro países latinoamericanos basado en el procesamiento de microdatos censales	823
POPULAÇÃO, POBREZA, CIDADE E MEIO AMBIENTE		<i>Jorge Rodríguez Vignoli</i>	
População, pobreza e meio ambiente	741		
<i>José Eustáquio Diniz Alves</i>			
O direito à cidade: premissas, preconceitos e pobreza	751		
<i>George Martine</i>			
Natureza exuberante, população pobre: o problema da desigualdade social no interior e entorno de Áreas Protegidas	759		
<i>Noilton Jorge Dias</i>			



APRESENTAÇÃO

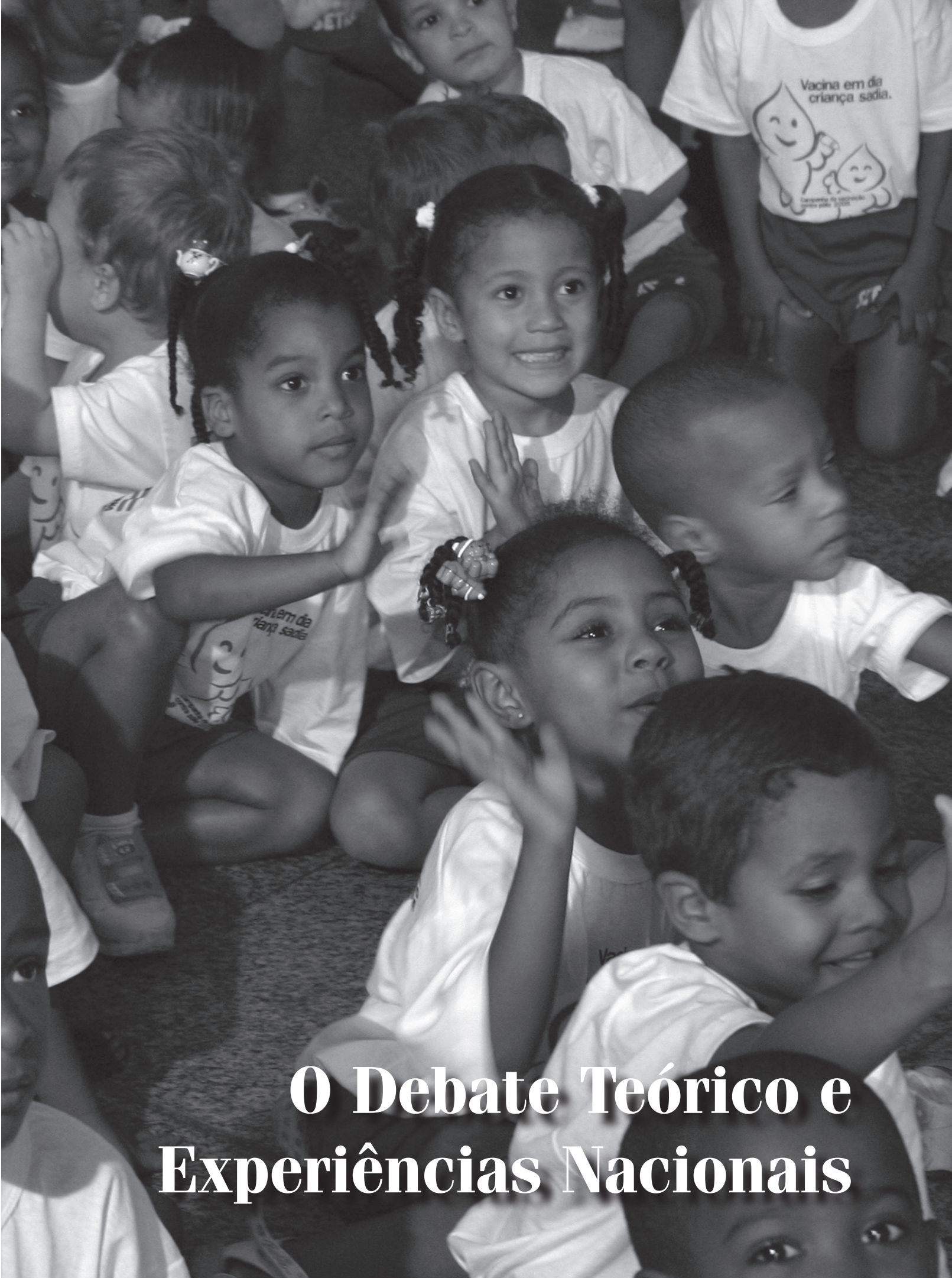
As questões associadas à população, pobreza e desigualdade ocupam um papel central no âmbito internacional e se tornaram pauta de discussão obrigatória nas mais diversas conferências internacionais. Em novembro deste ano, a Associação Brasileira de Estudos Populacionais (ABEP) realizará um debate importante sobre essa temática, com o objetivo de eliminar conceitos ultrapassados e trazer novas perspectivas. Visando apoiar essa discussão, a SEI – em parceria com a ABEP e com a Comissão Nacional de População e Desenvolvimento (CNPD) –, nesta edição da Revista Bahia Análise & Dados, buscou estimular o debate acerca da relação entre população, pobreza e desigualdade, chamando a atenção para as implicações do momento atual da dinâmica demográfica e as potencialidades de levá-la em conta nas estratégias de combate à pobreza.

Os artigos foram agrupados em quatro blocos, que expressam as distintas dimensões do tema. No primeiro, são resgatados alguns importantes elementos de natureza conceitual e teórica; também são apresentados aportes sobre o sistema de proteção social do Brasil e a experiência nacional acerca do acesso da população pobre a serviços básicos de educação e saúde, bem como a cobertura e avaliação desses serviços. O segundo bloco traz artigos que tratam da complexa interação entre população, pobreza, urbanização, espaço e meio ambiente. Em seguida, são discutidas as relações entre gênero, raça, educação, mercado de trabalho, desigualdade social e de renda. Ao final, são apresentados dois trabalhos, de pesquisadores do exterior, que abordam assuntos específicos da Europa e da América Latina.

O objetivo maior desta publicação é contribuir com análises sobre População, Pobreza e Desigualdade, fornecendo subsídios para uma reflexão crítica sobre as diferentes e complexas dimensões que envolvem a temática e, com isso, oferecer elementos que contribuam para a formulação de políticas públicas voltadas para o combate à pobreza e à desigualdade.

A todos os colaboradores dessa edição, o nosso profundo agradecimento pela disponibilidade, paciência e cooperação.





O Debate Teórico e Experiências Nacionais

Implicações teóricas do conceito de pobreza no combate à pobreza

Kenys Machado*

Resumo

Um problema inicial na formulação e avaliação das políticas de combate à pobreza é a indefinição ou limitação das concepções de pobreza adotadas. Assumir que a pobreza não se limita a renda e torná-la prioridade na agenda das políticas públicas não é suficiente para se conseguir bons resultados. A análise do que se entende por pobreza e quais são as suas causas é fundamental para traçar alternativas efetivas para o seu combate. A ausência (ou distorção) de tal análise possui implicações sobre a mensuração da pobreza e a formulação das políticas públicas. O objetivo do artigo é discutir tais implicações a partir das diferentes concepções de pobreza utilizadas.

Palavras-chave: Pobreza; mensuração da pobreza; política pública.

INTRODUÇÃO

Um problema inicial na formulação e avaliação das políticas de combate à pobreza é a indefinição ou limitação das concepções de pobreza adotadas. Assumir que a pobreza não se limita a renda e torná-la prioridade na agenda das políticas públicas não é suficiente para se conseguir bons resultados. Caso não se conheça de forma clara o objeto de análise e o comportamento daquele fenômeno, tornam-se extremamente limitadas as tentativas de elaborar e avaliar as políticas voltadas para o seu combate e, principalmente, de entender a realidade de forma ampla e consistente o suficiente para intervir de forma positiva e duradoura.

Essa questão tem como pano de fundo a discussão acerca do conceito da pobreza, cuja análise permite expor as dificuldades de um fenômeno tão complexo e tornar claro o objeto das políticas

Abstract

An initial problem in formulating and evaluating poverty reduction policies is the lack of definition or limitation of adopted conceptions of poverty. To assume that poverty is not limited to income and making it a priority on the public policy agenda is not enough to obtain good results. Analysis of what is understood as poverty and its causes are fundamental to define effective alternatives for its combat. The absence (or distortion) of such analysis has implications for poverty measurement and public policy formation. The objective of the article is to discuss such implications from the different concepts of poverty used.

Key words: Poverty, poverty measurement, public policy.

públicas que visam o seu combate. Este conhecimento é importante para que o entendimento do problema não seja adaptado à viabilidade das políticas. A amplitude das abordagens propostas por alguns estudos tenta dar conta de uma realidade subjetiva, variável entre os países e na história, e que devem ser consideradas ao se elaborar as propostas, mesmo reconhecendo-se os limites dessas na solução do problema da pobreza ao ser conceituado de forma ampla. Isso não significa que a viabilidade das políticas seja desconsiderada; porém, como salientado por Amartya Sen, “uma recomendação de política está condicionada a exequibilidade, mas o reconhecimento tem que ir além disso” (SEN, 2001, p. 171).

Apesar da maioria dos estudos utilizarem de forma distinta os conceitos de fome e pobreza, muitas vezes estes fenômenos são empregados cotidianamente de forma similar (ROCHA, 2003, 173-4). Isso ocorre porque ora se associa a pobreza ao seu aspecto mais premente e visível nos países sub-

* Economista (UFBA), Mestre em Administração (UFBA) e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) do governo do Estado da Bahia. kenysm@gmail.com

desenvolvidos – a fome – e não se tem o cuidado de diferenciá-los, ora porque os termos pobreza e miséria (ou indigência) são utilizados como sinônimos. Além disso, as discussões acerca do caráter absoluto ou relativo da pobreza e a multiplicidade de linhas de pobreza que fornecem estimativas díspares quanto à dimensão do problema tornam o debate confuso. Se por um lado a sofisticação nos cálculos a partir de fontes de dados cada vez mais confiáveis procura tornar as estimativas mais precisas e passíveis de comparação intertemporal, o que é importante para o acompanhamento das políticas, por outro a acusação de reducionismo é bastante forte quando se assume o caráter multidimensional do fenômeno.

Como componentes que variam com a condição material e histórica de uma determinada sociedade, o estabelecimento de prioridades a partir das privações existentes pode ajudar na mensuração e elaboração das políticas. Como ressalta Rocha (2003, p. 10), “definir o conceito de pobreza relevante e escolher os procedimentos de mensuração adequados é o resultado de análise sensata e cuidadosa de cada realidade social específica”.

O problema dessa delimitação é esquecer que ela é feita para fins metodológicos e funcionais e, a partir daí, analisar as causas e propor políticas sem levar em conta, mesmo que de maneira implícita, a complexidade do problema. Não obstante as diferentes abordagens (que em alguns casos são mais complementares e de ênfase em alguns componentes) e dificuldades, é importante a consideração dos diferentes aspectos que envolvem a pobreza.

Exemplo desse “esquecimento” é a constante utilização de linhas de pobreza como único instrumento para medir o número de pobres no país, avaliar a sua evolução e propor alternativa de políticas. Mesmo que se considere a variável renda como uma *proxy* das condições materiais dos indivíduos e instrumento importante no acompanhamento da evolução da pobreza, há limitações nessa medida que não podem ser desconsideradas ao se analisar aquele fenômeno no país. A utilização de outras variáveis é importante para termos um quadro mais

amplo do problema, mas escolher quais são essas variáveis é uma questão que dependerá, mais uma vez, da concepção de pobreza utilizada.

O objetivo deste artigo é ressaltar estas questões, ou seja, discutir brevemente as implicações da utilização de diferentes entendimentos da pobreza na sua mensuração e na formulação das políticas públicas. Para isso é feita uma breve explanação sobre a evolução do conceito de pobreza e suas implicações na mensuração e na formulação de políticas públicas. Essa discussão pode parecer vazia, pois a pobreza parece ser facilmente reconhecível no dia a dia; contudo, no momento em que as alternativas para medir e combater a pobreza são expostas, as críticas aparecem de forma contundente e as diferenças (ou indiferenças) nas concepções tornam-se uma barreira à elaboração e à avaliação de políticas efetivas ao seu combate.

O conceito de pobreza vai se transformando, [...], de mera privação das condições de subsistência a tema central da própria questão social

EVOLUÇÃO DO CONCEITO¹

Acompanhando a dinâmica da questão social, o conceito de pobreza vai se transformando, do século XIX para os séculos XX e XXI, de mera privação das condições de subsistência a tema central da própria questão social. Os trabalhos pioneiros de Rowntree e Booth, no final do século XIX e início do século XX, definiam a pobreza como insuficiência de renda e através de uma perspectiva absoluta que considerava a simples subsistência do indivíduo (ROCHA, 2000; LADERCHI; SAITH; STEWART, 2003).

Contudo, já no final do século XVII, Adam Smith destacava que as condições mínimas para se ter uma vida digna iam além da simples subsistência. Deveria, também, levar em conta as condições de vida da sociedade na qual o indivíduo está inserido. As condições mínimas deveriam incluir não só as necessidades biológicas, mas, além disso, as necessidades sociais.

Essa temática foi retomada por Beveridge em seu famoso relatório, no qual destacou a importância do Estado garantir o pleno emprego e não

¹ Este tópico e o seguinte têm como base Machado (2006)

permitir que os laços sociais fossem rompidos com a piora das condições de vida no pós-guerra (CODES, 2005). Neste período, uma família era pobre se “sua renda menos o aluguel se situasse abaixo do patamar de renda que definia a linha de pobreza. Apesar dessa permissão para abranger renda para roupas, combustível e alguns outros itens, seu valor era muito baixo”, fazendo com que quase toda a renda fosse gasta, na prática, com comida (TOWNSEND apud CODES, 2005, p. 21).

O destaque de Smith à natureza subjetiva das condições sociais mínimas e a posição de Beveridge em relação ao papel do Estado ao assegurar o pleno emprego se contrapõem ao conceito de pobreza absoluta que foi predominante até meados do século passado e ainda é utilizado na maioria dos países em desenvolvimento. De acordo com essa abordagem, a pobreza é entendida como a privação de uma série de requisitos mínimos para a sobrevivência que independem das condições sociais ao seu redor. A seleção desses requisitos vai depender da definição de pobreza utilizada; ela pode incluir desde a ingestão de nutrientes necessários à sobrevivência biológica até o atendimento de certas necessidades consideradas básicas.

A pobreza relativa é estabelecida sempre em comparação às condições sociais vigentes. Ela não se refere apenas à subsistência, mas vai depender das condições sociais nas quais o indivíduo está inserido. Esta concepção é mais observada nas definições que consideram a pobreza um fenômeno mais amplo, onde a privação não é só física ou biológica, mas de acesso a certas necessidades sociais objetivas ou subjetivas de acordo com as condições de desenvolvimento de dada sociedade. Ela é normalmente utilizada pelos países desenvolvidos, principalmente na Europa, para o estabelecimento do número de pobres, na qual a linha de pobreza é construída em comparação à riqueza da sociedade. Dessa forma, a desigualdade não é tomada apenas como uma causa da pobreza, mas faz parte da própria concepção do termo, levando-se à utili-

zação pelos governos e na academia de outro termo, a exclusão social.

Foi a expansão da exclusão social na Europa e a da pobreza absoluta nos países pobres que chamaram a atenção dos organismos internacionais e da academia na segunda metade do século passado para o fato do crescimento econômico não estar sendo suficiente para a redução da pobreza. A crise do Estado de Bem-Estar, base das pro-

teções sociais na Europa que permitiam a coesão social da sociedade por meio das políticas que garantiam o pleno emprego e benefícios generosos aos incapacitados ou àqueles que não conseguiam emprego (CASTEL, 1998), foi se mostrando cada vez mais problemático em termos de financiamento e manutenção das taxas de crescimento que davam suporte a tais políticas. Em pleno final do século XX, a pobreza deixa de ser uma questão residual nos países desenvolvidos para entrar novamente na agenda política governamental.

Nos países em desenvolvimento, a questão da pobreza nunca deixou ser um problema grave, mas não era o foco das discussões políticas e acadêmicas. O foco era a promoção do crescimento econômico que levaria, dessa forma, à melhoria das condições de vida de toda a população. As altas taxas de crescimento observadas na América Latina nos anos 1960 e 1970 e a manutenção de altos níveis de pobreza abalaram aquela tese e colocaram a desigualdade no centro das atenções. Contudo, a crise dos anos 1980 desviou a atenção para políticas que voltassem a promover o crescimento, visto agora não como a solução para o fim da pobreza, mas como pré-requisito para isso. Políticas voltadas para a questão da desigualdade ganharam espaço, ao mesmo tempo em que as políticas públicas como um todo, principalmente nos anos 1990, foram perdendo lugar frente ao avanço neoliberal. No início do século XXI (embora já ocorrendo desde a década de 1980), a pobreza vira o foco das questões internacionais, mas a variedade dos interesses envolvidos torna o problema cada vez mais complexo.

Em pleno final do século XX, a pobreza deixa de ser uma questão residual nos países desenvolvidos para entrar novamente na agenda política governamental

DIFERENTES DEFINIÇÕES

Com o aumento da importância do fenômeno da pobreza, ampliou-se o debate acerca de seu significado. O primeiro grande encontro internacional a expandir o conceito de pobreza foi o *1995 Copenhagen Social Summit*; em 2000, o Banco Mundial incluiu na sua definição de pobreza a exposição à vulnerabilidade, ao risco e a falta de “voz” na sociedade (HULME; MOORE; SHEPHERD, 2001). Para Laderchi, Saith e Stewart (2003, p. 2), a discussão atual é confusa: concorda-se com a multidimensionalidade da pobreza, mas utiliza-se, predominantemente, a abordagem monetária para a sua descrição e análise.

A definição é apenas o primeiro passo para a adoção de políticas que visem o seu combate. A utilização de definições amplas seguidas de formas de mensuração e políticas apenas baseadas na renda é um retrocesso frente ao avanço alcançado nos últimos anos em termos de entendimento da pobreza. As diferentes abordagens encontradas na literatura vão levar a diversas formas de medição e refletem distintas percepções da realidade. Laderchi, Saith e Stewart (2003) enfatizam que definições claras da pobreza são fundamentais para a elaboração de políticas de desenvolvimento, e definições diferentes vão levar a opções políticas distintas.

Apesar da importância de se ter uma definição clara da pobreza, não há um consenso em relação a ela. As divergências entre as concepções de pobreza não se devem apenas ao seu caráter relativo ou não; segundo P. Townsend, as divergências quanto à interpretação da pobreza são de longa data (CODES, 2005, p. 17). Spicker (apud GUIMARÃES, 2002, p. 98) aponta onze maneiras de analisar a pobreza: “necessidade, padrão, e vida, insuficiência de recursos, carência de segurança básica, falta de titularidades, privação múltipla, exclusão, desigualdade, classe, dependência e padecimento inaceitável”. Já Codes, em sua tese de doutorado, destaca quatro principais concepções de pobreza: sub-

sistência, necessidades básicas, privação relativa e pobreza como privação de capacidades (CODES, 2005, p. 21). Laderchi, Saith e Stewart (2005) sugerem quatro abordagens principais: monetária, privação de capacidades, exclusão social e participação.

Concorda-se com a multidimensionalidade da pobreza, mas utiliza-se, predominantemente, a abordagem monetária para a sua descrição e análise

MENSURAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Consequências para a mensuração

Antes de escolher os procedimentos metodológicos a serem tomados na mensuração, deve-se escolher o conceito que se busca entender. Quando não há consenso acerca da definição do conceito e este possui diferentes dimensões, a depender da visão do pesquisador, os resultados vão depender não só da metodologia utilizada, mas da definição que sustenta o conceito empregado. Isso se torna mais delicado no caso da pobreza, pois os resultados vão influir na formulação e avaliação das políticas públicas que visam o seu combate.

A utilização de uma definição mais ampla da pobreza trás mais dificuldades em termos de mensuração, mas isso não significa que se deve adaptar o conceito à forma de mensuração por simples conveniência metodológica. Esta adaptação pode trazer diferenças entre o que se deseja entender e o resultado da mensuração. As dimensões escolhidas como componentes do conceito devem ser consistentes com a realidade a ser analisada, caso contrário não servem para a análise.

Segundo Ravallion (1996, p. 10), pesquisas ao redor do mundo apontam que “mudanças nas hipóteses de mensuração podem alterar radicalmente importantes conclusões de políticas públicas”. Também afirma que há muitos estudos que fazem a relação entre pobreza de renda e desenvolvimento humano, mas poucos sobre o acesso a produtos/serviços não fornecidos pelo mercado, mas que têm importância na determinação da pobreza (RAVALLION, p. 13).

Vários trabalhos destacam que diferentes escolhas metodológicas, decorrentes de concepções de pobreza a partir de diversas definições, podem

trazer distintas conclusões acerca do mesmo objeto de estudo. Exemplos destes estudos são encontrados em Costa (2002), Laderchi, Saith e Stewart (2003), Szeles (2004).

Costa (2002, p. 3, 8) faz uma comparação entre a abordagem unidimensional da pobreza, baseada na renda, e a multidimensional, com indicadores econômicos, sociais, demográficos e culturais. A comparação feita em doze países europeus mostra que o ranking dos países muda pouco, mas há pouca correlação entre os domicílios selecionados pelas abordagens dentro dos países. A metodologia utilizada pela autora para comparar as diferentes abordagens é a correlação, sendo que a linha de pobreza adotada é a ISPL (*International Standard of Poverty Line*), que é uma linha de pobreza relativa equivalente a 50% da renda do país.

Ela afirma que, para todos os países, a unidimensional aponta sempre um número menor de pobres e salienta que “a questão principal na análise da pobreza não é a quantidade de pobres, mas quem eles são”² (COSTA, 2002, p.10). A correlação nos países indicados foi pouca, sugerindo que os pobres sob uma medida não eram necessariamente na outra. Costa (2002, p. 12) conclui afirmando que a mensuração das duas abordagens aponta diferentes conjuntos de pobres e que somente a multidimensional possibilita uma focalização adequada de quem são os pobres para a adequada formulação de políticas.

Em um estudo comparando diferentes dimensões da pobreza na Índia e no Peru, Laderchi, Saith e Stewart (2003) destacam a grande diferença entre a quantidade de pobres ao se medir através: de linhas de pobreza; de indicadores que refletissem a privação de capacidades; e da *participatory approach*. Os pobres descritos em uma metodologia não eram necessariamente os encontrados em outra; por exemplo, pessoas que não se consideravam pobres estavam abaixo da linha de pobreza, enquanto outras que se consideravam pobres não eram pobres por nenhuma das outras metodologias. Isso também foi observado em outras pesqui-

zas, como no Chile e Vietnã (BAULCH; MASSET 2003 apud LADERCHI, SAITH; STEWART, 2003) e em trabalhos anteriores no Peru (LADERCHI 2001 apud LADERCHI; SAITH; STEWART, 2003).

O trabalho de Szeles (2004, p. 1) refere-se a uma pesquisa comparativa da pobreza concebida de forma multidimensional entre os países da União Européia. Para isso ela utiliza os dados da ECHP (*European Community Household Panel*) para o cálculo de dois índices que possuem várias dimensões, mas com metodologias diversas. O *ranking* dos países varia pouco entre as metodologias, mas modifica bastante ao se incluir ou retirar algumas dimensões. Esta retirada ou inclusão não se dá ao acaso, pois a relevância delas vai depender das particularidades de cada país, já que a pobreza é concebida de forma relativa. Assim, “as variáveis, o método e sua interpretação, os dados e suas particularidades nacionais, todos têm grande influência na mensuração da pobreza de forma relativa e comparativa”³.

Ao permitir tirar conclusões distintas, a utilização de diferentes formas de mensuração pode estar embutida não só de uma forma de se observar a pobreza, mas de uma maneira de se conduzir as conclusões a respeito da evolução da realidade. Podem-se priorizar certas dimensões de interesse do pesquisador, mas que não refletem a realidade do conceito que se está utilizando. Esta priorização pode servir de argumento para a utilização ou não de determinadas políticas públicas em prol de grupos de interesse ou simplesmente de falta de reflexão acerca do impacto que opções metodológicas equivocadas possuem sob a análise da pobreza.

Conseqüências para as políticas públicas

As escolhas das estratégias de combate à pobreza mudaram bastante nos últimos 50 anos. De acordo com o Banco Mundial (PANORAMA..., 2001, p.6-7), nos anos 50 e 60 a prioridade eram os investimentos em capital físico e infra-estrutura para a promoção do desenvolvimento; a redução da pobreza viria como conseqüência desses investimentos. Nos anos 70, a saúde e a educação

² Tradução própria.

³ Tradução própria.

ganharam o *status* de elementos tão importantes quanto o capital, enquanto nos anos 80 a ênfase passou a ser a liberação dos mercados e a gestão econômica. Já no Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1990 as estratégias eram as seguintes: “promover o crescimento com uso intensivo de mão-de-obra mediante abertura econômica e investimento em infra-estrutura e proporcionar serviços básicos de saúde e educação para os pobres”.

No início do século XXI, a estratégia de combate à pobreza deveria ocorrer, segundo o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001, por meio da promoção de oportunidades, facilitação da autonomia e aumento da segurança, com destaque para o papel dos governos e das instituições. Essa alteração nas estratégias é reflexo da mudança no entendimento da questão da pobreza, que deixou de ser mero atendimento das necessidades básicas, com destaque para a mensuração da renda, para tornar-se o acréscimo de dimensões antes não levantadas, como autonomia, segurança e oportunidades. No Relatório 2000/2001, o Banco define pobreza da seguinte forma:

O relatório aceita a visão estabelecida da pobreza, que engloba não só renda e consumo baixos, mas também níveis baixos de educação, saúde, nutrição e outras áreas do desenvolvimento humano. Com base no que a pobreza significa para a maioria das pessoas, amplia essa definição para incluir a falta de poder e voz e a vulnerabilidade ao medo (PANORAMA..., 2001).

Enquanto nos anos anteriores a meta era o crescimento do PIB e do PIB, a partir dos anos 90 outros objetivos ganharam destaque, como a melhoria do IDH e o alcance das metas do milênio. Contudo, a dificuldade no alcance destes objetivos mostra o enorme desafio de melhorar as condições de vida de grande parte da população mundial frente à desigualdade entre as nações e à assimetria nos seus processos de desenvolvimento.

Nos países desenvolvidos há o fornecimento de uma série de benefícios decorrentes do mode-

lo *Welfare State*, que prioriza o atendimento de, no mínimo, oito situações diferentes (ABRANCHES, 1998, p. 14): “velhice, invalidez, viuvez, doença, maternidade, acidentes de trabalho, desemprego e crescimento familiar”. Esses benefícios baseiam-

se em um ideal de direito social que vai além do simples combate à pobreza e envolve todo o complexo tema da questão social. Essa rede social vem sendo abalada pelas altas taxas de desemprego, pela baixa taxa de crescimento e pela

dificuldade dos países em integrar a população imigrante que já corresponde a uma parcela significativa da população. O resultado é o crescimento da exclusão social e a busca dos governos em minimizar estes efeitos.

Nos países em desenvolvimento a situação é mais dramática. A vasta parcela da população desempregada ou subempregada, sem acesso aos direitos sociais mínimos, é mais que excluída da sociedade, pois ela nunca foi incluída e não tem perspectiva de melhorias sem o apoio do governo. As políticas sociais são fundamentais para o fornecimento de direitos sociais considerados mínimos, como educação e saúde, mas não são suficientes para retirar a população da pobreza, seja qual for a definição utilizada. É aí onde as políticas de combate à pobreza são mais prementes e onde começa a controvérsia em relação a quais políticas devem ser adotadas e se elas realmente possuem algum efeito.

A articulação e a composição dessas políticas podem variar a partir da percepção do seu objeto. Por exemplo, caso a idéia de pobreza seja limitada ao aspecto da renda, a ênfase das políticas será dada ao crescimento econômico e à distribuição de renda. Se a abordagem predominante for a privação de capacidades, as políticas visarão prioritariamente investimentos na expansão destas capacidades e em serviços públicos que alcancem esta finalidade. Se o objetivo for combater a exclusão social, mesmo tomando a pobreza como um aspecto desta ou encarando ambos da mesma forma, a ênfase será fornecida aos mecanismos que possibilitem a inclusão social, com destaque para o mercado de trabalho (LADERCHI; SAITH; STEWART, 2003, p. 28).

A estratégia paulistana de combate à pobreza e à desigualdade (POCHMANN, 2003) e o estudo “Mapa de Ativos: Combate Sustentável à Pobreza”, da Fundação Getúlio Vargas (2001), são exemplos de estratégias que buscam a articulação de diversos programas para combater a pobreza em diversas ‘frentes’, dando especial destaque à geração de renda.

No exemplo da estratégia paulistana descrita no trabalho de Pochmann, a ênfase encontra-se nas políticas de transferência de renda e na geração/alocação/capacitação ao trabalho. Ela é composta por três blocos – programas redistributivos, emancipatórios e de apoio ao desenvolvimento local – e procura fornecer uma rede de inclusão social para o indivíduo e a comunidade com foco no mercado de trabalho. Essa estratégia é uma alternativa interessante ao buscar superar a usual fragmentação das ações governamentais por uma articulação dos programas. Contudo, essa articulação pode ficar limitada ao não incluir investimentos em infra-estrutura básica e na melhoria das políticas sociais nas quais ela se apóia, como a educação, caindo no lugar comum (não menos importante, mas insuficiente) das políticas de emprego e renda.

A estratégia presente no estudo “Mapa de Ativos” coloca como parte importante do combate à pobreza sustentável os efeitos diretos da regularização fundiária e dos investimentos em moradia e infra-estrutura (água, eletricidade e esgoto). Além da geração de renda, inclui políticas de “suavização” do consumo, de forma a atingir a vulnerabilidade dos pobres a choques adversos que o impeçam a ter acesso a necessidades prementes, como alimentação. A maior amplitude desta abordagem em relação ao exemplo anterior é facilitada pela sua característica de estudo que procura avaliar os impactos de diferentes ativos no nível de bem-estar social (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2001, p. 3), servindo de base para intervenções. Já o primeiro exemplo é limitado pela dura realidade da elaboração e implantação de políticas restritas pela dotação orçamentária disponível e pelo seu poder e atribuições no pacto federativo.

Sob uma ótica crítica mais geral, poder-se-ia questionar a eficácia de políticas de combate à pobreza dentro de um capitalismo cuja lógica interna

propicia a exclusão ou (já em uma perspectiva mais liberal) da insuficiência daquelas políticas sem o crescimento econômico sustentado. A definição da pobreza adotada terá como pano de fundo (senão elemento principal) questões como essas, mas isso não reduz o argumento que o entendimento da pobreza deve ir além da ótica da insuficiência de renda. Assim, a questão não se limita a “dar renda ao indivíduo” ou “dar condições para o ele conseguir renda”, mas passa pelas causas individuais, coletivas e sistêmicas da pobreza.

Como exemplo do impacto dos procedimentos de mensuração na análise das políticas de combate à pobreza, Glennerster (2000, p. 4 e 5) afirma que nos EUA o baixo ou nenhum impacto sobre a pobreza dos programas sociais apontados por alguns estudos era ocasionado pela limitada forma de mensuração da pobreza utilizada. A forma de medir a pobreza nos últimos 25 anos nos EUA vinha subestimando o impacto dos programas de combate à pobreza neste país (GLENNERSTER, 2000, p. 5). Como a ênfase era dada na renda, não se observava os impactos positivos das políticas públicas em outras dimensões relevantes na vida social, como na expectativa de vida e na melhora do bem-estar da população. Para o autor, a utilização do conceito de exclusão social, como é feito pelos países europeus, não é apenas mais um importante conceito acadêmico da pobreza, pois ele permite uma atuação mais ampla por parte do governo (GLENNERSTER, 2002, p. 22).

Essas questões abordadas não significam que a escolha de definições mais amplas para a pobreza e, assim, a escolha de medidas e de políticas que abarquem estes conceitos, vai resolver o problema. Por trás da ampliação do conceito há uma série de significados positivos e negativos que devem ser analisados com cuidado.

POBREZA E NEOLIBERALISMO

Segundo Ugá (2004), a categoria pobreza vem ganhando destaque nos últimos anos, principalmente em relatórios de organismos internacionais. Esta importância fica clara na postura do Banco Mundial, mas revela uma tendência de ir além do ajuste fiscal e utilizar políticas mais

sociais; contudo, estas políticas se referem às políticas focalizadas e compensatórias para os pobres (UGÁ, 2004, p. 2). Com isso, continua-se a lógica neoliberal de priorização do mercado, deslocando a noção de cidadania social para o combate à pobreza.

De acordo com a autora, as políticas de combate à pobreza apenas buscam minorar os efeitos das políticas neoliberais, que são defendidas pelas instituições internacionais. Dessa forma (UGÁ, 2004, p. 15),

Com a crescente utilização da categoria pobreza, o “mundo do trabalho” vai sofrendo, assim, uma transformação. O que antes constituía uma classe social (composta por trabalhadores “empregados” e “desempregados”) agora forma um conjunto de indivíduos atomizados, no qual alguns indivíduos são ‘competitivos’, enquanto outros são incapazes (pobres).

A pobreza passa a ser vista como um fracasso individual, cabendo ao Estado dar assistência a esses indivíduos, tornando-os capazes e competitivos, “através do aumento de ‘capital humano’ (no relatório de 1990) ou da ‘capacidade humana’ (no relatório de 2000/2001)” (UGÁ, 2004, p. 15). Nos lugares aonde o *Welfare State* foi consolidado aos poucos ele vem diminuindo, enquanto naqueles no qual não chegou a se consolidar ele vem sendo cada vez mais suplantado pelo modelo neoliberal. Assim, o conceito de cidadania social – que pressupõe direitos sociais a todos os cidadãos – se perde e dá lugar às políticas contra a pobreza do Banco Mundial (PANORAMA..., 2001, p. 16). Sobre este ponto, Rosanvallon (apud CASTRO et al., 2003, p. 18) diz que:

o apelo para lutar contra a exclusão simplificou o social, certamente de forma excessiva. Com efeito, a dinâmica social não deve ser reduzida a uma oposição entre os que estão “dentro” e os que estão “fora”. Pode-se mesmo dizer que hoje nossa compreensão da sociedade é influenciada pela polarização de todas as atenções nos fenômenos da exclusão. Ainda que se considere, apropriadamente, que esse é o mais importante

fenômeno social da nossa época, ele não esgota a questão social. Denunciar justificadamente a pobreza e a miséria existentes no mundo não nos deve dispensar de uma abordagem mais global das tensões sociais e contradições sofridas pela sociedade.

As políticas de combate à pobreza apenas buscam minorar os efeitos das políticas neoliberais

É esse risco a que se refere Rosanvallon sobre o perigo de se reduzir a questão social – que passa, entre outros elementos, pela discussão acerca da cidadania social – ao problema da pobreza e da exclusão social. Estes fenômenos são por si só relevantes no debate moderno, mas não devem ser os únicos componentes a serem observados no debate das políticas públicas. O resultado é a limitação do debate às políticas macroeconômicas (neoliberais) que promovam o crescimento e às políticas residuais de combate à pobreza para aqueles que não podem ser beneficiados pelo crescimento econômico.

nia social – ao problema da pobreza e da exclusão social. Estes fenômenos são por si só relevantes no debate moderno, mas não devem ser os únicos componentes a serem observados no debate das políticas públicas. O resultado é a limitação do debate às políticas macroeconômicas (neoliberais) que promovam o crescimento e às políticas residuais de combate à pobreza para aqueles que não podem ser beneficiados pelo crescimento econômico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A concepção atual de pobreza a descreve como um fenômeno composto de diversas dimensões importantes para o bem-estar do indivíduo. Ainda que haja discordância sobre qual seria a forma mais adequada de mensuração, há pouco desacordo sobre a necessidade de se conceber a pobreza como algo além da renda. Mesmo as críticas referem-se ao risco de, ao empregá-la, substituir outros conceitos relevantes no debate social, mas não da sua adequação em descrever a complexidade da realidade.

A importância da discussão do que é a pobreza e, assim, a elaboração do seu diagnóstico, pode ser observada na necessidade de se formular políticas de combate à pobreza para a utilização dos recursos dos fundos de combate à pobreza criados pelos estados e pela União. A falta de uma análise e definição preliminar sobre o que se entende por pobreza, suas causas e estratégias de atuação, leva a incluir, em muitos casos, qualquer projeto de geração de emprego e renda como sendo de combate à pobreza, e excluindo ações na área de educação e saúde, pois já possuiriam fundos específicos destinados a essas áreas.

A política de combate à pobreza, dessa forma, é feita de forma dissociada das políticas de desenvolvimento estaduais, como se elas não fossem intrinsecamente associadas. O elevado volume de dinheiro à disposição de alguns desses fundos acaba revelando a incapacidade dos gestores em utilizar de forma efetiva tais recursos em prol do combate à pobreza. O devido entendimento do objeto da política – a pobreza – é tão importante quanto a disponibilidade de recursos para a sua implementação.

REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio H. et al. *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.
- BAULCH, B.; MASSET, E. *Do monetary and non-monetary indicators tell the same story about chronic poverty?: a study of Vietnam in the 1990s*. *World Development*, v. 31, n. 3, 2003.
- CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Tradução Iraci D. Poleti. Petrópolis: Vozes, 1998. 611 p.
- CASTRO, Jorge A. et al. *Análise da evolução e dinâmica do gasto social federal: 1995-2001*. Brasília: IPEA, 2003. (Texto para discussão, n. 988). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 20 dez. 2004.
- CODES, Ana Luiza M. *Modelagem de equações estruturais: uma contribuição metodológica para o estudo da pobreza*. 2005. 283 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais)-Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.
- COSTA, Michele. *A comparison between unidimensional and multidimensional approaches to the measurement of poverty*. Luxemburgo: CEPS/INSTEAD, 2002a. 13 p. (IRISS Working Paper Series, 2003-02). Disponível em: <http://www.ceps.lu/iriss>. Acesso em: 15 maio 2005.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Centro de Políticas Sociais. *Mapa de ativos: combate sustentável à pobreza*. [Rio de Janeiro]: FGV/CPS, 2001. Disponível em: <http://www.fgv.br/libre/cps>. Acesso em: 07 jan. 2003.
- GLENNERSTER, Howard. US Poverty Studies and Poverty Measurement: The past twenty-five years. London School of Economics. *Case Paper* n. 42, Oct. 2000. Disponível em: <http://sticerd.lse.ac.uk>. Acesso em: 12 nov. 2005.
- GUIMARÃES, José Ribeiro Soares. *Pobreza e desigualdade no Brasil: do discurso hegemônico e medição espúria às raízes da questão*. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Pobreza e desigualdades sociais*. Salvador: SEI, 2002. p. 85 -115. (Série estudos e pesquisas, 63).
- HULME, David; MOORE, Karen; SHEPHERD, Andrew. *Chronic poverty: meanings and analytical frameworks*. CPRC *Working Paper*, n. 2, 2001. Disponível em: <http://www.chronicpoverty.org/>. Acesso em: 07 set. 2005.
- LADERCHI, Caterina R. *Do concepts of poverty matter?: an empirical investigation of the differences between a capability and a monetary assessment of poverty in Peru*. Tese (Doutorado)-University of Oxford, 2001.
- LADERCHI, Caterina R, SAITH, Ruhi; STEWART, Frances. Does it matter that we don't agree on the definition of poverty?: a comparison of four approaches. Queen Elizabeth House. *Working Paper Series*, n. 107, 2003. Disponível em: <http://www2.qeh.ox.ac.uk/research/wpaction.html>. Acesso em: 15 out. 2004.
- MACHADO, Kenys. *Pobreza ou pobreza?: uma discussão acerca das múltiplas abordagens da pobreza*. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 11, 2006, Vitória (ES). *Anais...* Vitória (ES): SEP, 2006.
- PANORAMA geral. In: WORLD BANK. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2000/2001: luta contra a pobreza*, 2001. Disponível em: <http://www.worldbank.org>. Acesso em: 25 nov. 2002.
- POCHMANN, Marcio (Org.). *Desenvolvimento, trabalho e solidariedade*. São Paulo: Cortez/Perseu Abramo, 2002.
- RAVALLION, Martin. Issues in measuring and modeling poverty. *Policy Research Working Paper*: World Bank, n. 1615, July 1996. Disponível em: <http://www.worldbank.org>. Acesso em: 03 jan. 2003.
- ROCHA, Sonia. *Opções metodológicas para a estimação de linhas de indigência e de pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, abr. 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 18 jan. 2002.
- _____. *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- SEN, Amartya. *Desigualdade reexaminada*. Tradução Ricardo D. Mendes. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- SZELES, Mônica. *Multidimensional poverty comparisons within Europe*. Luxemburgo: CEPS/INSTEAD, 2004. (IRISS Working Paper Series, n. 2004-05). Disponível em: <http://www.ceps.lu/iriss>. Acesso em: 15 maio 2005.
- UGÁ, Vivian. *Neoliberalismo, Banco Mundial e a "categoria pobreza"*. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 4., 2004, *Anais...*, Rio de Janeiro: ABCP, 2004.

Ação pública e pobreza sob a teoria de Myrdal

Amílcar José Carvalho*
Livio Andrade Wanderley**

Resumo

O objetivo principal deste artigo é mostrar a dinâmica entre o subdesenvolvimento, a pobreza e a ação pública sob a visão de Myrdal. A dinâmica é explicada pela teoria do processo de causação circular acumulativo desse autor. Um nível de pobreza muito elevado provoca a emigração, principalmente de jovens, da região subdesenvolvida para outra desenvolvida. Na primeira região ocorre redução da oferta de mão-de-obra, o que acompanhada de uma ausência de novos investimentos (majoritariamente público, pois o setor privado não se sente atraído para investir em regiões atrasadas economicamente), gera queda do emprego, da renda e da produção. Com menos emprego, renda e produção, os indivíduos tornam-se mais pobres, o que estimula a emigração de jovens para outra região desenvolvida, reduzindo a oferta de mão-de-obra...

Palavras-chave: Subdesenvolvimento; pobreza; circular; acumulativo; emigração.

INTRODUÇÃO

No mundo atual globalizado, percebemos, ao observarmos o comportamento dos governos centrais dos diversos países, que o Estado Keynesiano, de forma mais abrangente, o *welfare state*, continua forte nos países desenvolvidos, e que o Estado liberal continua forte nos países subdesenvolvidos. Isso é pura fatalidade? Obra do destino? A resposta é não! Por isso, são apresentados conceitos de subdesenvolvimento e de pobreza; a teoria de Myrdal, a convergência desse autor com Keynes e sua divergência com os

Abstract

This paper's main objective is to show the dynamic between underdevelopment, poverty and public action according to Myrdal's vision. The dynamic is explained by the author's theory of an accumulative circular cause process. Very high poverty levels provoke emigration from an underdeveloped region to another more developed one principally by young people. A reduction in the labor supply takes place in the first region, accompanied by an absence of new investments (mainly public as the private sector is not inclined to invest in economically backward regions), generating a decrease in employment, income and production. With less employment, income and production, the inhabitants become poorer, stimulating the emigration of young people to more developed regions and diminishing the labor supply.

Key words: Underdevelopment, poverty, circular, accumulative, emigration.

clássicos e como se deve direcionar a ação pública no sentido de interromper o círculo vicioso da pobreza. Por fim, são proferidas as últimas considerações.

SUBDESENVOLVIMENTO E POBREZA

O subdesenvolvimento conceitualmente representa uma insuficiência da qualidade de vida da população de um país e da sua capacidade econômica de mudá-la. Mas o que significa dizer que um país tornou-se desenvolvido? Vaneeckhaute (2005) considera oito critérios para verificar os sintomas do subdesenvolvimento ou do desenvolvimento. O primeiro é a convivência dentro da sociedade. Em um país com alto desenvolvimento humano, há uma convivência pacífica, sem medos e sem aquela violência diária, presente nos sub-

* Mestrando do Curso de Mestrado em Economia do CME/ UFBA e especialista em Finanças e Gestão Corporativa da Universidade Cândido Mendes Rio de Janeiro-RJ. amiljoc@yahoo.com.br

** Doutor em Administração de Empresas pela EAESP/FGV e Professor do Curso de Mestrado em Economia do CME/ UFBA. livio@ufba.br

desenvolvidos. Tal critério pode ser medido por estatísticas de posse de armas, de violência ou pelo número de guardas privados por habitante. Um segundo critério seria a convivência com outras sociedades: relacionamento diplomático com outros países (negociação, diálogo etc.). Realça-se a importância para o país de manter relações diplomáticas pacíficas no plano internacional, o que obviamente estabelece uma base sólida para a paz e, conseqüentemente, para o comércio mundial. Um terceiro critério seria o desenvolvimento econômico. Um país desenvolvido é supostamente capaz de produzir bens e serviços de forma sustentável para sua população. O quarto seria o nível de saúde da população, facilmente apurável pelas estatísticas de casos de doenças, de subnutrição, de fome e de mortes por fome e pelas doenças. O quinto seria o nível de democracia do Estado. Tal nível seria avaliado pela participação da população na gestão da sociedade. Indicadores sugeridos: número de participantes nas eleições, número de deputados, número de referendos, número de assembleias etc. Um ambiente democrático, apesar de descentralizar as tomadas de decisão, torna possível uma aproximação maior entre as políticas públicas e os desejos de melhoria de vida da população. O Chile foi um exemplo bem claro desse critério: após a saída do governo do general Pinochet, esse país experimentou taxas de crescimento mais elevadas, o que possivelmente ampliou as probabilidades de se desenvolver em um ritmo mais acelerado. O sexto seria a justiça e aceitação das normas básicas. O autor se refere à justiça global: reconhecimento dos direitos humanos e do direito internacional. O sétimo critério seria a proteção ao meio ambiente. A proteção ao meio ambiente é também uma questão econômica, já que a economia de qualquer país dependerá, necessariamente, dos recursos naturais, mesmo que não possua, em seu território, grande abundância de recursos naturais. Nesse último caso, tal país deverá (ou pelo menos logicamente deveria) se interessar pela proteção ambiental de países ricos em recursos naturais, de onde importará insumos para suas indústrias.

O oitavo e último critério seria a despesa militar. O autor afirma que quanto mais se realiza despesas

militares, menos desenvolvido é o país, o que se torna muito discutível, em razão de muitas nações desenvolvidas possuírem poderio bélico considerável, até mesmo com o propósito de ter maior poder de barganhas em disputas jurídicas no comércio internacional.

Malthus, em sua obra “Princípios de Economia Política e Considerações sobre sua Aplicação Prática – Ensaio sobre a População”, tece algumas caracterizações sobre pobreza, como podemos notar no trecho: “... falta de alimento adequado e suficiente, por causa do trabalho duro e das moradias insalubres, ...”. Malthus aponta como principal causa da pobreza a diferença de ritmo de crescimento entre a população e a produção de alimentos de um país:

A população, quando não controlada, cresce numa taxa geométrica. Os meios de subsistência crescem apenas numa progressão aritmética. Um pequeno conhecimento de números demonstrará a enormidade do primeiro poder em comparação com o segundo (MALTHUS, 1996, p. 282).

Muitos economistas, se indagados sobre a validade dessa antiga teoria do século XVIII para a realidade atual brasileira, afirmariam categoricamente que é uma teoria ultrapassada, inadequada e inútil para qualquer análise econômica atual. Porém, se adaptarmos essa teoria, com alguma modificação, ela passa a fazer sentido para analisar alguns aspectos da pobreza no Brasil: no lugar de “meios de subsistência” escreve-se “meios de subsistência alocados para os pobres”. A questão dos alimentos, situando-a na problemática de Malthus, já foi resolvida: os investimentos em pesquisas sobre transgênicos e fertilizantes alternativos mais eficazes e a elevação do uso de máquinas fizeram com que o Brasil conseguisse produzir uma quantidade de alimentos que seria capaz de alimentar regularmente toda a sua população. Porém, sabe-se que existem 18 milhões de pessoas que sofrem de fome e insuficiência alimentar grave no Brasil. (ALVES FILHO, 2006).

Carneiro (2003) caracteriza a pobreza como um conjunto de privações sofridas pelas pessoas de renda baixa: carência de água, de saneamento, de coleta de lixo, de alimentação adequada para uma vida saudável, de paz (redução da violência), de

boa moradia (localização da casa) e de maior nível de escolaridade.

Carneiro aponta para três fatores determinantes da pobreza: localização em uma área pobre; baixa escolaridade; grande número de pessoas morando na residência. "... 73% dos domicílios pobres são chefiados por indivíduos com quatro ou menos anos de estudo". Narra um pequeno processo de causalção circular: "Os baixos níveis de escolaridade conduzem a rendas mais baixas, que por sua vez conduzem à baixa frequência escolar das crianças, perpetuando a pobreza". (CARNEIRO, 2003, p.123). Segundo Carneiro, pobre é quem vive num domicílio com renda inferior a R\$ 65,00 por mês (preços da área metropolitana de São Paulo). Essa é a linha de pobreza extrema, que corresponde ao custo de uma cesta básica de alimentos.

Porém, Carneiro ressalta que as cidades pequenas e médias sofrem do que ele denomina de pobreza de renda. Uma pobreza relacionada com a privação de serviços básicos como água, saneamento e coleta de lixo (52% dos pobres não têm água canalizada; 68% não têm coleta de lixo; 78% não têm conexão de esgoto ou fossa séptica). Todavia, existe uma pobreza que pode ser identificada por outros indicadores sociais (taxa de mortalidade infantil, homicídios, mortos com bala perdida etc...), que são mais severos nas grandes metrópoles. Essa diversidade de demandas de pobreza é um obstáculo à eliminação da própria pobreza.

A TEORIA DE MYRDAL

Gunnar Myrdal, nascido na Suécia em 1898, ganhou o prêmio Nobel de economia de 1974 (junto com Hayek) e é considerado como um dos maiores especialistas em estudos sobre pobreza e subdesenvolvimento. Foi ministro do comércio da Suécia entre 1945 e 1947, e assessor econômico das Nações Unidas para assuntos da Europa por mais de dez anos.

Foi no contexto pós-segunda guerra mundial, em 1956, que Myrdal reescreveu sua obra "Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas", difundindo a teoria da causalção circular e acumulati-

va. Segundo a teoria, o círculo vicioso do atraso econômico e da pobreza só pode ser interrompido através de intervenções do Estado que promovam crescimento econômico com integração nacional. O autor deixa claro que essa "cláusula" imposta ao crescimento econômico, a integração nacional, é uma peça fundamental do modelo, cuja ausência ou insuficiência acarreta a continuidade do processo de causalção circular.

Ao longo do desenvolvimento de sua teoria, percebemos que as bases econômicas utilizadas em seus argumentos se aproximam da visão de Keynes sobre a necessária intervenção do Estado na interrupção da queda dos investimentos em sua análise sobre os ciclos econômicos. Por outro lado, ela se distancia da teoria clássica, que possui certas bases teóricas incompatíveis com a visão de Myrdal sobre realidade econômica e social dos países subdesenvolvidos. A teoria clássica prega em sua base teórica o *laissez-faire*, ou seja, deixem as forças de mercado atuarem livremente na economia: se cada agente econômico estiver maximizando seu bem-estar, então haverá uma maximização do bem-estar geral da sociedade. Os clássicos não admitem a existência do desemprego involuntário, defendido por Keynes. Conseqüentemente, também não aceitam o equilíbrio com desemprego. Keynes (1985, p. 256), em sua obra "A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda Inflação e Deflação", revela os defeitos lógicos da teoria clássica que torna-se, portanto, "...incapaz de resolver os problemas econômicos do mundo real".

Tais concepções clássicas sobre equilíbrio e sobre desemprego são claramente incompatíveis com os argumentos utilizados na construção do princípio da causalção circular da pobreza, tão bem elaborado por Myrdal. Digo tão bem elaborado porque é a teoria que melhor explica, ao meu ver, a relação entre a dinâmica das forças de mercado, o subdesenvolvimento, a pobreza e a intervenção do Estado.

O princípio da causalção circular acumulativa

O primeiro objetivo aqui é o de buscar explicações para o subdesenvolvimento e, conseqüentemente, para o desenvolvimento. É citado um

trecho do livro do professor A. Winslow, relativo à saúde: “Era claro que a pobreza e a doença formavam um círculo vicioso. Homens e mulheres eram doentes porque eram pobres. Tornaram-se mais pobres porque eram doentes, e mais doentes porque eram mais pobres” (WINSLOW, apud. MYRDAL, 1968, p. 31). Está caracterizado aí um processo circular e acumulativo. Já o professor Ragnar Nurkse refere-se ao “círculo vicioso da pobreza”: a pobreza leva a comprar menos alimento ou alimentos de baixa qualidade; isso gera subnutrição, que resulta em fraqueza, gerando baixa produtividade e capacidade para trabalhar, que resulta em um salário recebido menor, tornando-o mais pobre, o que implica em menos compra de alimentos ou de baixa qualidade, e assim por diante... (NURKSE, apud. MYRDAL, 1968.) Esse seria um processo acumulativo em descensão. O contrário também seria verdadeiro: redução da pobreza gera a possibilidade de poder comprar maior quantidade de alimentos e de melhor qualidade, o que melhora a capacidade e a produtividade do trabalho, resultando em maior salário, reduzindo-se ainda mais a pobreza, o que possibilitará então comprar mais alimentos etc. Esse seria um processo acumulativo em ascensão. Então, um país é pobre porque é pobre? O processo acumulativo, se não for controlado, gera desigualdades crescentes.

Myrdal critica as teorias que supõem equilíbrio estável para explicar mudanças no sistema social. Nessas teorias, que supõem equilíbrio estável, está implícita a idéia de que há um sistema de forças que reagem entre si, havendo compensação de forças contrárias, que termina por convergir para um estado de equilíbrio. Recordamos aqui, brevemente, um modelo famoso de formação de expectativas, o “modelo da teia de aranha”. A solução para o preço de equilíbrio parte de:

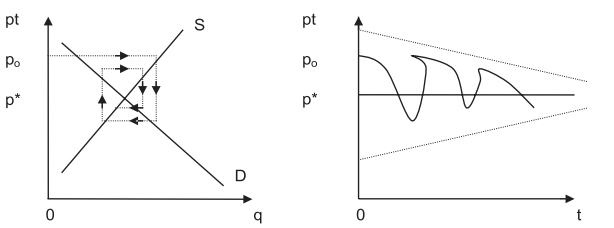
$$p_t + (d/b)p_{t-1} = (a-c)/b$$

A solução para essa equação de diferença finita de primeira ordem para um preço inicial p_0 é a que se segue:

$$p_t = [p_0 - (a-c)/(b+d)](-d/b)^t + (a-c)/(b+d)$$

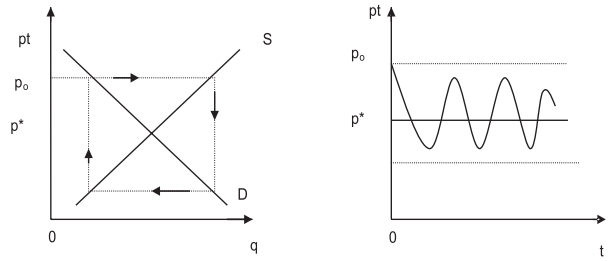
Observando-se a relação (d/b) entre a elasticidade-preço da oferta (d) e da demanda (b) , obtêm-se três trajetórias possíveis:

Gráfico 1
Quando $|d/b| < 1$, temos ciclos amortecidos



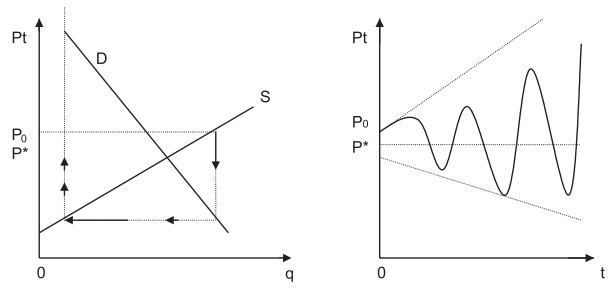
Fonte: Lopes, 1998, p. 335

Gráfico 2
Quando $|d/b| = 1$, temos ciclos regulares



Fonte: Lopes, 1998, p. 336

Gráfico 3
Quando $|d/b| > 1$, temos ciclos explosivos



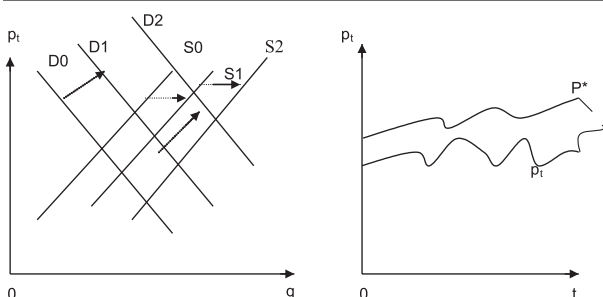
Fonte: Lopes, 1998, p. 336

Esse modelo apresenta dois inconvenientes significativos: os agentes econômicos supostamente sempre erram suas estimativas, e além disso, empiricamente nenhum desses três tipos de ciclo é observado em relação aos mercados. Dois modelos alternativos seriam: o das expectativas adaptativas e o das expectativas racionais. O primeiro peca pelo fato de que os agentes econômicos não consideram em suas previsões informações do período presente e a forma de ajuste das expectativas (ajustes das expectativas do preço são uma fração do erro de estimação do período anterior) é muito específica, não podendo ser generalizada para o comportamento de todos os agentes. Já o segundo peca por supor que “... o preço esperado pelos pro-

dutores a cada período divergir do preço de equilíbrio de mercado apenas por um choque aleatório imprevisível". (LOPES, 1998, p. 338). Ou seja, os agentes econômicos prevêem quase que perfeitamente o preço de mercado.

Myrdal não vê o sistema dessa forma. Para este autor, o sistema não se move para o equilíbrio, e sim, se afasta do mesmo. Uma mudança não será compensada por outra, contrária e de mesma intensidade. Através da causalção circular e acumulativa, conclui-se que uma mudança será reforçada por outra, de mesma intensidade, ou até mesmo de intensidade maior. Devemos observar que esse efeito da causalção circular pode ser reprimido por mudanças exógenas com intensidade suficiente para equilibrar o sistema. O equilíbrio, nesse caso, não é alcançado naturalmente pelas interações entre as mudanças endógenas (entre as próprias forças do sistema). Logo, podemos concluir que esse equilíbrio é instável, já que basta a atuação de novas forças exógenas para que o equilíbrio, através do novo processo acumulativo gerado, se mova novamente.

Gráfico 4

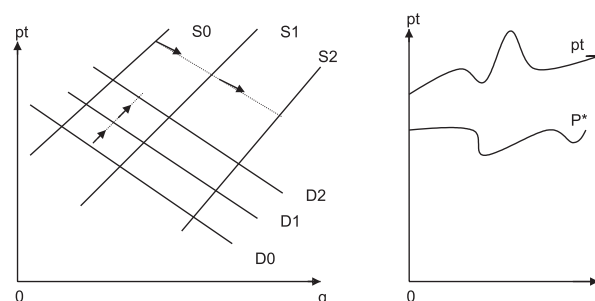


Fonte: elaborado pelo autor

O Gráfico 4 representa uma situação na qual a demanda se move mais rapidamente do que a oferta, e os preços se ajustam com atraso, divergindo a níveis abaixo do preço de equilíbrio. Tal situação pode ser um reflexo de um processo de causalção circular acumulativo em ascensão, no qual os efeitos propulsores aceleram mais rapidamente a demanda do que a oferta (forte mercado interno). Alguma inflação ocorre, mas rapidamente a oferta reage e reverte a tendência de alta dos preços. É o que ocorre na maioria dos países considerados desenvolvidos.

Uma outra situação aconteceria através de um processo de causalção circular acumulativo em descensão, no qual os efeitos regressores atuam desacelerando mais a demanda do que a oferta, fazendo os preços divergirem a níveis acima do preço de equilíbrio, o que está representado no Gráfico 5.

Gráfico 5



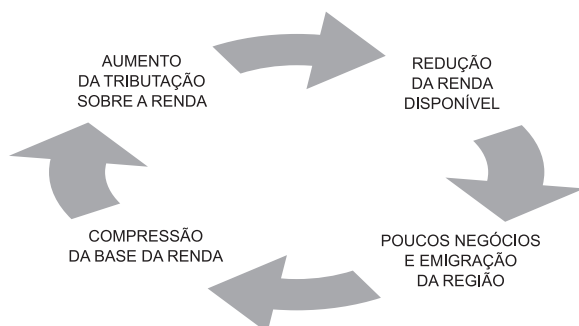
Fonte: elaborado pelo autor

Nessa última situação, o preço corrente diverge do preço de equilíbrio, mas geralmente não apresenta pressões de sinais de aceleração inflacionária, pois a demanda é muito contida pela forte concentração da renda e do baixo poder de compra das classes menos abastadas (fraco mercado interno). Observa-se, todavia, que a pressão sobre o aumento da inflação é maior nesse caso do que no anterior, já que nos países subdesenvolvidos a inflação é mais vulnerável a choques de oferta ou a quaisquer outros fatores geradores de inflação de custos. É o que ocorre na maioria dos países subdesenvolvidos e pobres. Note que, conforme o próprio Myrdal afirma em sua teoria, mudanças exógenas podem afetar o processo. Por isso, o preço corrente não necessariamente desloca-se paralelamente ao movimento do preço de equilíbrio.

Myrdal sugere intervenções políticas planejadas para que se consiga um equilíbrio estável. Chama a atenção para a existência de forças exógenas que constantemente atuam nesse processo, dando como exemplos: o crescimento do nível da atividade econômica, do nível de emprego e da qualidade da educação. Tais forças estão sempre freando ou acelerando o movimento do equilíbrio do sistema, e também alterando as relações entre as forças endógenas. Um aumento na tributação sobre a renda reduziria a renda disponível, e, em seguida, desestimularia o consumo e os negócios e estimularia a

saída de diversos trabalhadores da região. Haveria, com essas condições, uma redução da renda. Ocorre, portanto, uma compressão da base da renda, o que elevaria a necessidade de se aumentar a tributação sobre a renda para não haver declínio da arrecadação. Tal necessidade sendo satisfeita, ou seja, aumentando-se a tributação sobre a renda, ocorreria redução da renda disponível...

Diagrama 1



Um outro processo circular acumulativo refere-se à relação entre migração e desenvolvimento regional, que será mais detalhadamente explicitado na seção seguinte, e está representado no Diagrama 2.

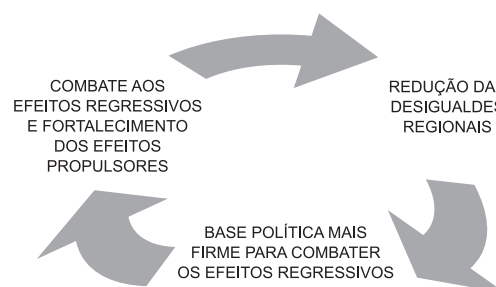
Diagrama 2



Faço aqui duas breves observações, as quais serão minuciosamente tratadas na seção seguinte. A primeira é que, obviamente, enquanto a região "B" entrou em um processo circular acumulativo em ascensão, devido às economias de aglomeração, a região "A" entrou em processo circular acumulativo em descensão. A segunda é que se não houver intervenção governamental, a região "A" tornar-se-á mais e mais pobre ao longo do tempo. E a região "B", sem interferência governamental, tornar-se-á, a partir da saturação dos seus recursos econômicos frente à demanda, "inchada" (deseconomias de aglomeração).

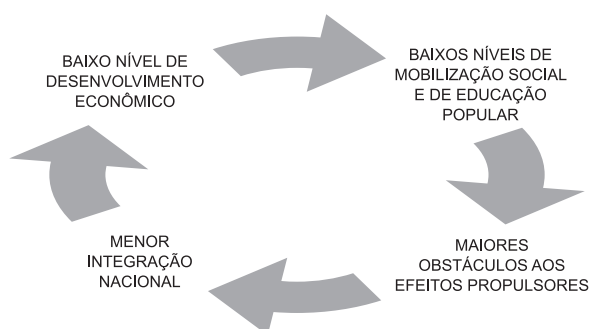
Outro processo circular desenvolvido na teoria de Myrdal refere-se ao combate aos efeitos regressivos e ao fortalecimento dos efeitos propulsores, que reduzem as desigualdades regionais, o que gera um ambiente político mais propício para combater os efeitos regressivos, e assim por diante, como exibido no Diagrama 3.

Diagrama 3



Por fim, devemos observar o processo de causalção circular acumulativo referente à relação entre integração nacional e subdesenvolvimento econômico, como representado no Diagrama 4.

Diagrama 4



O baixo nível de desenvolvimento econômico é causado principalmente pela ausência de um crescimento econômico forte e sustentável (com igualização progressiva da distribuição de renda) e de investimentos pesados e coordenados em educação. Essas ausências acarretam redução da educação popular e da mobilidade social, que representam maiores obstáculos aos efeitos propulsores, os quais dificultam o processo desejável de integração nacional, que por sua vez contribui para o baixo desenvolvimento econômico.

Economias e deseconomias externas e internas

Um dos efeitos do círculo vicioso é a saída em massa dos trabalhadores para outra região, que

seja mais atrativa. Esta capacidade de atração deve-se ao fato da região possuir economias internas, ou seja, diversas condições favoráveis à instalações de novas empresas, que gerarão empregos com muito mais facilidade do que na outra região (quantidade de portos, as condições climáticas, proximidade de fontes de insumos, maior mercado consumidor etc.). A região mais atrativa criará economias externas: terá mais pessoas trabalhando, e portanto recebendo salário, o que aumenta a renda, o consumo e a demanda. Com o nível de atividade econômica em expansão, essa região torna-se um importante alvo dos investidores. Os investimentos se elevam, o que expande ainda mais a renda, o consumo etc. Está caracterizado o círculo vicioso em ascensão, cujos fatores contribuem para a expansão da economia. Esses investimentos são um exemplo de economia externa. Contudo, a região mais atrativa, com a elevada concentração da população e da indústria, começa então a sofrer com as deseconomias externas, que serão detalhadamente explicadas no próximo tópico, quando são mencionados alguns efeitos regressivos, decorrentes das deseconomias de aglomeração. A região de onde partem os emigrantes, se não houver intervenção do Estado, não possuirá nunca as economias internas. A ausência dessas é o que se denomina deseconomias internas. E, conseqüentemente, não terá também economias externas, o que só ajuda a perpetuar o círculo vicioso da estagnação econômica e da pobreza.

Efeitos regressivos e propulsores

Se deixarmos as mudanças sociais ao sabor das forças de mercado, estas, por si só, tendem a gerar mais desigualdades regionais. As regiões que não forem possuidoras de economias internas e externas não conseguem gerar atratividade para novos investimentos, multiplicar a demanda pelas cadeias produtivas, gerar empregos para mão-de-obra qualificada e para a não-qualificada de forma contínua, nem consegue gerar desenvolvimento econômico sustentável (efeitos propulsores); ficam fadadas aos efeitos regressivos (que são devidos à ausência dos efeitos propulsores). Intuitivamente, podemos notar que, se depender apenas do setor privado (das forças de mercado), a tendência é de

se observar um crescimento das desigualdades regionais. Setores que geram remuneração superior à média (como bancos, comércio, seguros, informática etc.) concentrariam a população em determinado local, levando outros locais, que não possuem tais setores desenvolvidos, ao completo atraso econômico. Há necessidade, portanto, da intervenção estatal para controlar as forças de mercado e promover crescimento econômico aliado a uma integração nacional.

Milton Braga Furtado, em sua obra "Síntese da Economia Brasileira", afirma: "os próprios planos de desenvolvimento do governo contribuíram para acentuar essas disparidades regionais, na medida em que estabeleceram como núcleo gerador do desenvolvimento econômico nacional a região compreendida pelos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, onde ocorreu uma vultosa concentração de investimentos, principalmente nas áreas de indústrias de base, infra-estrutura econômica e desenvolvimento científico e tecnológico, o que agravou, inclusive, a distribuição da população, além de provocar maior migração intra e inter-regional" (FURTADO, 1997, p. 244). Lendo atentamente a citação acima destacada, podemos compreender o elo existente entre a pobreza das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e a pobreza das regiões Sul e Sudeste, principalmente a da Sudeste.

Ação pública

O aprofundamento das desigualdades regionais nos países pobres foi também estimulado pelo caráter historicamente feudal de suas instituições, ou seja, o caráter de exploração dos ricos sobre os pobres, tornando estes últimos cada vez mais miseráveis. As instituições governamentais dos países pobres não se esforçaram o suficiente para realizar uma política de integração nacional, ao contrário do que ocorreu nos países ricos, que conseguiram progresso econômico estável. Um combate eficiente aos efeitos regressivos, interrompendo o processo de causação circular em descensão, gera redução das desigualdades regionais, que por sua vez gera uma base política mais sólida para promover mais igualdade entre as regiões. E o raciocínio inverso (combate ineficiente aos efeitos regressivos) também é válido.

Myrdal afirma que em países subdesenvolvidos o Estado deve interferir em alguns setores nos quais a iniciativa privada deveria estar atuando e com eficiência, como ocorre nos países desenvolvidos. Conforme os países subdesenvolvidos forem sofrendo o processo acumulativo de desenvolvimento, a iniciativa privada aumentará gradativamente sua participação na economia. Então, o país deve ter um plano nacional de desenvolvimento. O objetivo principal é aumentar a capacidade produtiva do país. Myrdal afirma que este plano deve conter uma política de controle de fertilidade, pois os avanços na medicina contribuem para reduzir o índice de mortalidade, o que exige investimentos crescentes para manter os níveis de padrão de vida da população.

Deve-se então definir quanto deve ser investido e quais os meios que serão utilizados para realizar tal investimento. Investir em que setores? Myrdal enumera esses setores: transporte, energia, construção de usinas e equipamentos de indústrias pesadas e leves. Além disso, deve-se também investir para aumentar a produtividade da agricultura e melhorar a qualidade da saúde, da educação e da capacitação profissional da população. Não deve haver apenas uma diretriz geral, mas devem existir também diversas subdiretrizes meticulosamente planejadas em todos os setores de abrangência dos investimentos.

Myrdal defende política econômica austera, com elevada tributação, para retirar parte do consumo para investir. Dessa forma, facilita-se a formação de poupança do governo que deve ser convertida em novas inversões. Por outro lado, ocorre o sacrifício do consumo corrente, com maior peso sobre a renda dos mais pobres, afetada pelos aumentos dos tributos, que são repassados em grande parte para

os preços. Tomando por hipótese que os preços de todos os bens sejam afetados igualmente pela elevação da carga tributária (apenas uma simplificação), os mais ricos, além de possuírem formas de driblar a incidência de alguns tributos, através de aplicações financeiras no exterior, por exemplo, podem reduzir o consumo dos bens supérfluos que tiveram maiores altas de preços devido ao repasse dos tributos indiretos a esses preços, e o nível de bem-estar deles não sofrerá grandes danos. Já os mais pobres não possuem condições financeiras nem experiência para driblar os aumentos de tributos. O nível de bem-estar deles sofre danos gigantes quando a elevação dos tributos indiretos atingem os preços dos alimentos, de moradia e de transportes, que compõem, por exemplo, mais de 90% das suas despesas mensais em todas as regiões do Brasil, segundo dados da Pesquisa de Orçamento Familiar (POF 2002).

Quadro 2

Participação do consumo sobre despesa mensal de famílias com renda até R\$ 400, por região, 2002

Região	Consumo (%)
Sul	81,82
Sudeste	81,73
Norte	86,36
Nordeste	86,26
Centro-Oeste	81,61

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da POF do IBGE / SNIPC

Percebe-se claramente que uma política de arrecadação fiscal austera provoca aumento das desigualdades sociais no curto prazo. Porém, no longo prazo, as desigualdades podem ser reduzidas e o nível de bem-estar dos mais pobres pode ser elevado. Isso devido ao retorno que ocorrerá com os investimentos realizados pelo governo.

Quadro 1

Porcentagem sobre despesa mensal de famílias com renda até R\$ 400, por região, 2002

Região	Educação	Consumo	Alimentação	Habitação	Aluguel	Transporte	Quatro classes*
Sul	0,78	91,55	26,92	41,40	17,68	7,27	93,27
Sudeste	0,63	92,79	26,73	42,50	21,78	7,18	98,19
Norte	0,87	96,27	36,71	32,87	15,26	8,55	93,39
Nordeste	0,85	96,20	38,47	32,98	14,60	8,54	94,59
Centro-oeste	1,03	94,41	25,28	40,13	17,41	10,25	93,07

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da POF do IBGE / SNIPC

* As quatro classes são: alimentação, habitação, aluguel e transporte

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É necessária, contudo, uma certa desigualdade para promover o empreendedorismo, a poupança e os investimentos. Torna-se necessária uma tributação progressiva que distribua renda e que seja convertida em geração de emprego formal. Pois, segundo Carneiro, outras políticas relacionadas ao emprego formal, como uma elevação do salário mínimo, por exemplo, pouco afetam a situação econômica dos pobres, o que se registra no Brasil, como descrito adiante:

A maioria de pobres não trabalha no mercado de trabalho formal. Grande parte dos pobres trabalha no setor informal (22% são empregados informais e 37% são autônomos) ou é inativa (15%). Somente 15% dos pobres estão trabalhando no setor formal (público ou privado). Somente 5% estão empregados. Isto significa que as políticas sociais ligadas ao emprego ou desemprego formal têm alcance muito limitado entre os pobres. (CARNEIRO, 2003, p.122).

Mas o que ocorre de fato nos países subdesenvolvidos, em sua maioria, é uma desigualdade que apenas concentra renda e provoca estagnação da economia, devido à ausência de investimentos planejados que promovam redução das desigualdades sociais e uma integração nacional bem executada (que evite que certas regiões sejam relegadas ao atraso econômico).

O elevado desemprego e subemprego nos países subdesenvolvidos é explicado pelo fato de que o setor privado por si só não consegue gerar a demanda efetiva necessária para absorver a oferta de mão-de-obra. Myrdal realça a importância de se realizar “um estudo de causalidade circular entre todos os fatores relevantes do sistema social do país, quer sejam ‘econômicos’ ou ‘não-econômicos’” (MYRDAL, 1968). Tal estudo é de extrema importância para identificar os pontos de estrangulamento da economia, para estimular o crescimento econômico sem sacrifícios insuportáveis da classe pobre e para maximizar o estímulo aos efeitos propulsores.

O autor defende que para os países subdesenvolvidos torna-se relevante a importação de bens de capital do mercado externo. Para não haver pressões sobre o câmbio e sobre a balança comercial, sugere-se que essa compra se realize através de empréstimos ou de doações, ou que se faça um controle sobre

as importações e que se estimule as exportações. Myrdal defende também o investimento em pesquisas, assim como a criação de escolas e universidades, com o objetivo de preparar cientistas e realizar pesquisas em todas as áreas de conhecimento.

O primeiro fundamento a ser cumprido pelo governo é o de promover o crescimento econômico. O modelo ideal para o Brasil atual é o de promover o crescimento nas regiões e cidades de baixo povoamento. Para a consecução de tal objetivo, torna-se vital a implementação de políticas habitacionais (principalmente com construção de casas populares, incentivos fiscais para a construção civil e financiamentos da casa própria). Paralelamente à construção de casas populares, deve ser estimulada a instalações de empresas nas regiões menos povoadas, para a geração de empregos nessas regiões.

Em termos macroeconômicos, já é consenso geral que as taxas de juros devem ser reduzidas. Isso passa não só pela redução da taxa básica de juros, mas também pelo estímulo fiscal à instituição de novos bancos (para promover a concorrência no setor bancário), pela redução de créditos direcionados (pois sobram menos recursos para emprestar ao público, o que eleva a rigidez de redução das taxas de juros) e por estímulos à redução da inadimplência (com maiores penalidades para os inadimplentes). Outra medida no âmbito financeiro seria aproximar o público de baixa renda (principalmente a classe média) das aplicações financeiras acessíveis a essas classes (com maior divulgação da existência dessas aplicações, que exigem um capital inicial compatível com a renda disponível desse público). Seria interessante também promover a expansão da variedade de aplicações mais acessíveis. Isso estimularia a demanda, que possui ainda muito potencial para crescer sem provocar pressões significativas sobre a inflação.

A reforma tributária ou, mais amplamente falando, a reforma fiscal, é uma condição de extrema relevância para a retomada do crescimento econômico. Devem ser priorizados os seguintes pontos: redução da variedade de impostos; reformulação e redução das alíquotas do Imposto de renda, da Cofins e da contribuição social sobre o lucro líquido. Devem-se selecionar os gastos com critérios de prioridades e de urgência: doenças, calamidades

públicas, políticas habitacionais, salários dos professores, salários dos médicos, reforma dos hospitais e das escolas etc. Investir nos setores onde existam gargalos (seria ideal uma análise de impactos inter-setoriais para verificar quais são os setores que estão debilitados e que podem causar problemas de fornecimento de insumos por toda a cadeia produtiva); por último, investir em setores que são potencialmente dinamizadores da economia, como, por exemplo, o setor químico, e investimentos específicos para reduzir o “custo Brasil” de acordo com a carência de cada local, como, por exemplo, a modernização e criação de portos, aeroportos e de estradas, assim como a desburocratização dos processos de embarque e desembarque de mercadorias envolvidas no comércio internacional.

Outra medida que também estimularia o crescimento seria a desburocratização para a criação de empresas nacionais. A burocracia atual dificulta o processo de abertura de novas empresas dentro das exigências legais e inibe este mesmo processo pelos custos burocráticos incorridos na fase de implementação da empresa. Seria interessante também a redução das regulamentações sobre fusões entre empresas nacionais e internacionais, contanto que haja uma divisão igualitária da propriedade dos capitais da nova empresa fusionada, como foi feito em Taiwan na década de 80.

Aliás, como foi feito em Taiwan, aqui no Brasil também deveria se investir pesadamente em educação (que obrigatoriamente passa por melhores salários para os professores) e em pesquisa e tecnologia (preferencialmente a nacional). Deve ser estimulada a entrada de multinacionais que utilizem intensamente pesquisas na produção de bens de alto valor agregado. Os acordos com essas empresas devem incluir cláusulas contratuais que garantam a utilização de mão-de-obra brasileira e a disseminação da tecnologia embutida em seus produtos para as empresas brasileiras, como vem sendo feito atualmente na China.

O Brasil possui uma fonte potencial de geração de renda, e, portanto, de crescimento, que é a exploração do setor de turismo. É um setor que merece uma formulação de estratégia pelo governo, no sentido de investir em infra-estrutura e nos transportes, assim como oferecer estímulos fiscais

à implementação de hotéis, pousadas, restaurantes e atrações turísticas, em geral nos lugares onde há potencial turístico.

Não se poderia deixar de citar a reforma na previdência, que se torna vital para a confiabilidade sobre o comportamento das contas públicas, principalmente porque a população brasileira está ficando mais idosa (maior longevidade), e daqui a uns vinte anos o sistema previdenciário brasileiro poderá estar completamente inviável. Uma sugestão aqui seria a seguinte: os novos contribuintes comprariam títulos e pagariam pequenas parcelas para a previdência. Os recursos desses títulos seriam aplicados no mercado financeiro, similarmente ao que é feito nos Estados Unidos. Ao contribuinte, quando se aposentasse, seria pago o principal salário recebido na ativa, acrescentado de uma pequena parte dos juros da aplicação (logicamente um percentual bem pequeno). Os valores da compra do título, dos juros e das parcelas teriam que ser cuidadosamente calculados para que não houvesse prejuízo nem para os cofres públicos nem para os contribuintes.

O governo deve executar ações que melhorem o “clima de investimento” (condições favoráveis à inserção de novas empresas na economia brasileira). Foi realizada uma pesquisa pelo Banco Mundial em 48 países, indagando sobre qual o principal fator limitador para a empresa, cujos resultados estão apresentados no Quadro 3.

Quadro 3	
Fatores limitadores para as empresas em termos de clima de investimento, 2005	
Fatores limitadores	% das empresas
Incerteza de políticas	28
Instabilidade macroeconômica	23
Impostos	19
Regulamentação	10
Corrupção	10
Finanças	4
Eletricidade	2
Aptidões	2
Crime	2

Fonte: Relatório do Banco Mundial, 2005

Por fim, para o governo realizar gastos torna-se necessário definir as fontes de financiamento. As fontes seriam: recursos realocados do próprio orçamento, ou das PPPs (Parcerias Público-Privadas) ou

com a venda de títulos públicos no mercado interno com taxas de juros pré-fixadas menores e com prazos menores do que os praticados pelo próprio Brasil no mercado internacional. Parte dos recursos provenientes da venda de títulos para o mercado externo seria destinada à função de honrar os resgates dos vendidos no mercado interno. A partir daí poderiam acontecer duas trajetórias: um aumento da procura (interna, pois esses títulos com taxa menor que a Selic seriam vendidos apenas à demanda doméstica) pelos títulos, devido à maior garantia da pré-fixação, o que serviria como fonte imediata de recursos para os investimentos e estímulos fiscais que o governo considerasse convenientes para a economia. Lembrando que isso não comprometeria o pagamento da dívida externa pública, já que esta tem sido bastante reduzida nos últimos anos (o governo vem trocando dívida externa por dívida interna). A segunda trajetória possível seria a queda da procura pelos títulos da dívida interna, devido à redução da rentabilidade. A queda na procura por esses títulos provocaria elevação das taxas de juros internas. Então a procura pelos títulos se elevaria, o que representaria nova injeção de recursos. Além disso, devemos considerar que com a redução da taxa de juros realizada no início do processo sugerido, já teria havido aumento dos investimentos. Supõe-se também que o governo elevaria a taxa de juros, mas que esta se estabilizaria em torno de um valor ainda inferior ao inicial (que é praticado hoje). Então há de se supor um aumento líquido dos investimentos ao longo da segunda trajetória. Haveria também recursos da tributação progressiva.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Marcelo de Paiva et al. *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990.
- ALVES FILHO, Manuel. Os 18 milhões que continuam com fome pedem reavaliação dos programas sociais. *Jornal da Unicamp*, São Paulo, 2006.
- ARBACHE, Jorge Saba. Pobreza e mercados no Brasil. In: CEPAL. *Pobreza e mercados no Brasil: uma análise de iniciativas de políticas públicas*. Brasília: CEPAL; DFID, 2003.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Disponível em: <<http://www.bc.gov.br>>. Acesso em: 12 jun. 2006.
- BANCO MUNDIAL (Washington). *Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2005, visão geral: um melhor clima de investimento para todos*. Washington DC, Banco Mundial, 2005.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br>>. Acesso em: 23 jul. 2006.
- BRITO, Paulo. *Economia brasileira planos econômicos e políticas econômicas básicas*. São Paulo: Atlas, 2004.
- CAMARANO, Ana Amélia; ABRAMOVAY, Ricardo. *Êxodo rural, envelhecimento e masculinização no Brasil: panorama dos últimos 50 anos*. Rio de Janeiro: IPEA, 1999. (Texto para discussão, n. 621).
- CARNEIRO, Francisco Galvão. Perfil da pobreza e aspectos funcionais dos mercados de trabalho no Brasil. In: CEPAL. *Pobreza e mercados no Brasil: uma análise de iniciativas de políticas públicas*. Brasília, CEPAL; DFID, 2003.
- DIAS, José Luciano Mattos. *O BNDES e o plano de metas*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- FURTADO, Milton Braga. *Síntese da economia brasileira*. Rio de Janeiro: LTC, 1997.
- IBGE. *Pesquisa de Orçamento Familiar*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 18 dez. 2006.
- IPEA. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br>>. Acesso em: 17 abr. 2006.
- INFOMONEY. Disponível em: <<http://www.infomoney.com.br>>. Acesso em: 17 abr. 2007.
- KEYNES, John Maynard. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda: inflação e deflação*. São Paulo: Nova Cultural, 1985.
- LOPES, Luiz Martins. *Manual de economia nível básico e intermediário*. São Paulo: Atlas, 1998.
- MALTHUS, Thomas Robert. *Princípios de economia política*. São Paulo: Nova Cultural, 1996.
- MYRDAL, Gunnar. *Aspectos políticos da teoria econômica*. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1986.
- _____. *Perspectivas de uma economia internacional*. Rio de Janeiro: Saga, 1967.
- _____. *Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas*. 2. ed. Rio de Janeiro: Saga, 1968.
- NERI, Marcelo. *Brasil: 50 milhões de brasileiros vivem na miséria*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- NEUHAUS, Paulo. *Economia brasileira: uma visão histórica*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.
- REGO, José Márcio. *Economia brasileira*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- SANTOS, Theotonio dos. *Economia mundial e integração regional e desenvolvimento sustentável: as novas tendências da economia mundial e a integração latino-americana*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1994.
- SINGER, Paul. *Toma lá e ... não dá cá*. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=157>>. Acesso em: 17 abr. 2007.
- _____. *Internacional: a globalização e o Brasil no fim do segundo milênio*. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=1284>>. Acesso em: 13 abr. 2007.
- SOUZA, Paulo Renato. *Emprego, salários e pobreza*. São Paulo: Hucitec; FUNCAMP, 1980. (Economia & Planejamento - Teses e Pesquisas).
- VANEECKHAUTE, Hendrik. *Países em vias de subdesenvolvimento*. 2005. Disponível em: <<http://www.pangea.org/hendrik/imagens/Pa%EDses%20em%20vias%20de%20subdesenvolvimento.htm>>. Acesso em: 26 maio 2007.
- WANDERLEY, Livio Andrade. Globalização, desenvolvimento regional e novos cenários da economia. In: SEPÚLVEDA, Osmar; PEDRÃO, Fernando, (Org.). *Reflexões de economistas baianos*. Salvador: CORECON/BA, 2005. p. 31-47. v. 1.

Programa Bolsa Família e o sistema de proteção social no país

Maria Inês Caetano Ferreira*

Resumo

O objetivo deste artigo é refletir sobre o Programa Bolsa Família no âmbito do sistema de proteção social brasileiro, elucidando os aspectos inovadores deste programa, assim como os pontos que o fazem reproduzir a clássica ordem social assimétrica do país. Para tanto, numa primeira parte é realizada a análise da consolidação do sistema de proteção no país, desde os primeiros movimentos, no início do século XX até a década de 70, demarcando as fronteiras entre os direitos e o assistencialismo. Numa segunda parte, são introduzidas as transformações ocorridas na sociedade brasileira nos anos 80 e as suas consequências sobre a elaboração de um sistema de proteção mais democrático. Por fim, faz-se uma análise do Programa Bolsa Família, considerando-se o histórico apresentado, levantando as novidades e também alguns pontos críticos.

Palavras-chave: Programa Bolsa Família; transferência direta de renda; pobreza; cidadania; políticas sociais.

Todas as sociedades desenvolvem formas para proteger os seus integrantes de situações ameaçadoras. Silva e outros (2006, p. 15) lembram que a especificidade das sociedades contemporâneas é a sofisticada institucionalização da proteção, que se converte num sistema vinculado à divisão social do trabalho e à economia.

Silva e outros (2006, p. 16) ainda apontam que a institucionalização de um modelo de proteção social expressa o consenso construído ao longo de inumeráveis pactos entre grupos com diferentes concepções acerca das seguintes questões: quem será protegido? Como? Quanto? Ou seja, trata-se de optar por um modelo de solidariedade social.

* Pós-Doutoranda em Ciências Sociais Aplicadas junto ao Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP)/UNICAMP, bolsista do CNPq. inescaetano@uol.com.br

Abstract

This article's objective is to reflect on the Family Fund Program, within the Brazilian social welfare system's scope, clarifying its innovating aspects, as well as the points that reproduce the country's classic asymmetric social order. Analysis of the country's welfare system consolidation is carried out in the first part, starting with the first movements at the beginning of the 20th century until the 1970s and marking out the boundaries between rights and assistentialism. In the second part, transformations, which took place in Brazilian society in the 1980s are introduced and their consequences for the preparation of a more democratic social welfare system. Finally, Family Fund analysis is carried out, considering the presented history and raising new issues and critical points.

Key words: Family Fund Program (Bolsa Família), direct income transfer, poverty, citizenship, social policies.

Sobre esse mesmo tema, Branco (2004, p. 86), em seu estudo sobre o programa de rendimento mínimo em Portugal, chama a atenção para a tradicional tensão dos processos de definição e implementação das políticas sociais, em virtude das disputas entre as diferentes concepções acerca do significado do conceito de cidadania. Vale aqui ressaltar o aspecto político dessas disputas, nas quais os diferentes grupos buscam definir os parâmetros do sistema de proteção social e do próprio significado da pobreza. Em sua densa reflexão sobre o Estado de Bem-Estar, Draibe (1988, p. 8-9) esclarece que a configuração do sistema de proteção expressa o modo de o Estado efetuar a regulação social e, para tanto, ele intervém nas relações com o mercado e na desmercantilização (ou não) da

oferta dos bens e serviços públicos, a qual repercute sobre a dinâmica da estratificação da sociedade. Essa autora esclarece que, por meio da organização do sistema de proteção, o Estado emprega o seu poder (através da política e da administração), interferindo nas relações sociais. Silva e outros (2006, p. 16) destacam que, no sistema capitalista, essa intervenção se concentra, sobretudo, nas seguintes áreas: saúde, educação, previdência, trabalho e assistência social.

A determinação da proteção social como um direito do cidadão e não como benevolência se explicita por meio das considerações de inúmeros autores, esclarecidas no estudo da literatura especializada em Welfare, realizado por Draibe. O esclarecimento detalhado das diferenças entre os campos do direito e da benevolência é fundamental para se compreender os modos como se deu e ainda se dá a regulação na sociedade brasileira, a qual expressa o consenso estabelecido socialmente sobre o significado atribuído ao conceito de pobreza.

MEDINDO E DEFININDO O QUE É POBREZA

Em seu aprofundado estudo, Rocha (2005, p. 11-12) apresenta as diversas medidas adotadas para definir as linhas de pobreza, que expressam diferentes concepções sobre o tema. Em primeiro lugar, é importante demarcar a distinção entre o conceito de pobreza absoluta e relativa. Essa autora informa que a pobreza absoluta vincula-se à sobrevivência física, ao mínimo vital. Nessa esfera, deve-se apontar também os conceitos de linha de indigência e de pobreza extrema, ambos associados a necessidades nutricionais básicas. A pobreza relativa, indica Rocha, envolve outras necessidades, além da sobrevivência, e se relaciona com os recursos disponíveis em uma determinada época e lugar. A referência aqui é a de linha de pobreza, em vez de indigência. Segundo essa autora, a discussão sobre a pobreza relativa impôs-se pelo debate realizado nos países ricos, após a euforia do pós-guerra, o qual alertava para as situações de privação, mesmo quando a sobrevivência não estava ameaçada.

Por meio da organização do sistema de proteção, o Estado emprega o seu poder [...], interferindo nas relações sociais

Rocha (2005, p. 17) avalia os prejuízos da adoção do conceito de linhas de pobreza relativa na análise da realidade dos países subdesenvolvidos, onde a pobreza absoluta se manteve relevante, referindo-se ao emprego, pelo Banco Mundial na década de 80, do patamar de 1/3 do PIB como indicador da condição de pobreza. Ela explica a arbitrariedade da medida, pois, no caso do Brasil, particularmente, esse valor era elevado para o custo de vida local.

A abordagem das necessidades básicas (*basic needs*) é um outro indicador, informado por Rocha, que se relaciona à sobrevivência, mas que ultrapassa a necessidade da alimentação, incorporando educação, saneamento, habitação etc. e promovendo o inter-relacionamento das carências. O seu emprego permitiu estabelecer comparações entre os países e monitorar o progresso, segundo Rocha (2005, p. 19- 20).

Essa autora revela que, ao longo dos anos 90, a questão da pobreza se converteu na temática principal das organizações internacionais, quando foram desenvolvidos indicadores para comparar as condições de vida das diferentes nações, destacando-se o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), adotado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Humano (PNUD). Este último é composto por três indicadores, a saber: a expectativa de vida do indivíduo, ao nascer, o nível educacional e o PIB. Rocha (2005, p. 23) enfatiza que a condição da pobreza envolve aspectos bastante complexos, os quais parecem escapar dos estreitos limites impostos pelas medidas universais.

Rocha (2005, p. 46) ensina que a dificuldade para se definir o que é pobreza deve-se, inclusive, à ausência de base teórica para estabelecer o padrão mínimo de consumo de itens como vestuário, habitação, transporte e outros, em contraste com a alimentação, a qual pode ser definida por parâmetros nutricionais.

As relevantes reflexões dessa autora esclarecem a complexidade da temática da pobreza e de sua definição. Desse modo, é possível concluir que o estabelecimento de uma medida geral envolve a

disputa entre diferentes idéias e valores sobre esse conceito, cujo possível consenso jamais será definitivo. Vale ressaltar que as populações classificadas como pobres por esses diversos indicadores não experimentam tal condição somente pelos efeitos das restrições econômicas ou das necessidades básicas, mas também pelos impactos das destituições simbólicas. Estas últimas, por sua vez, provêm repertórios para os sujeitos organizarem e interpretarem as suas relações sociais. Por isso mesmo deve-se atentar para outras inúmeras variáveis, que também participam do fenômeno compreendido como condição de pobreza. Nesse caso, destaca-se aqui o modo como se dá a integração social dos sujeitos, com ênfase para o acesso ao exercício dos direitos. Nesse ponto, assume-se aqui um desafio que esse artigo se propõe realizar, que é definir os campos da proteção social e da benevolência, relacionando-os à questão da pobreza.

O DIREITO QUE É UM PRIVILÉGIO

Como foi exposto acima, Draibe explica que, pelo sistema de proteção, o Estado exerce o controle social, interferindo – nas relações com o mercado e nas suas conseqüências sobre a organização da sociedade – na tessitura da solidariedade social. Ele impõe limites para os efeitos da insegurança provocada pelo mercado sobre a vida social, como, por exemplo, a definição das formas de acesso dos cidadãos aos direitos sociais, à proteção social.

As diferenças nas concepções de sistemas de proteção social se associam às divergências sobre o conceito de cidadania, como já foi referido anteriormente. Telles (2001a, p. 29-30) elucida que a oposição e o conflito são imanentes à convivência das sociedades igualitárias e é por meio deles que os indivíduos se reconhecem como sujeitos de direito, como interlocutores legítimos, com discursos também legítimos. O princípio de igualdade nesse tipo de sociedade se fundamenta no pertencimento civil, sobre o qual se assenta o estatuto de cidadania, que é mediado pelo Estado. Telles (2001a, p. 29-30) chama atenção para o fato de que essa tal

igualdade não se refere ao nivelamento das condições econômicas, mas sim ao modo como os indivíduos se percebem e são percebidos pelo mundo. Nas sociedades igualitárias a definição do modelo de proteção social transcorre em meio a disputas entre os grupos, os quais buscam tornar coletivas as suas necessidades. Em contraste, no processo autoritário, a repressão às disputas favorece a imposição de uma concepção unilateral e dominante.

A ação dos cidadãos para conquistar benefícios e serviços sociais é um dos principais elementos que faz com que estes se convertam em direitos, diferente do assistencialismo, o qual é ofertado a sujeitos incapazes de atuarem. Por esse motivo, a condição de ser um auxiliado expõe, por si mesma, a situação de impotência e fragilidade. Se o exercício do direito aponta para o estatuto de cidadão livre e autônomo, a assistência indica a inferioridade do sujeito.

Telles (2001a, p. 27) destaca o predomínio da tradição assistencial no Brasil desde o período colonial, a qual foi mantida, mesmo após algumas revisões, ao longo das três primeiras décadas do século XX.

Em seu denso estudo sobre a formação da questão social na Europa, Castel ensina os princípios e contextos do assistencialismo, possibilitando uma melhor compreensão dos processos pelos quais essa tradição vem se operando no país ao longo dos tempos. Castel (1998, p. 47) define o assistencialismo – a assistência – como um conjunto de práticas inscritas numa estrutura comum, que se determina pelo fato de haver a necessidade de atender populações carentes. Esse autor aponta os vínculos, constituídos ao longo da Idade Média, entre a lógica da assistência (comprometida com a salvação dos indivíduos que estavam reconhecidamente inaptos para o trabalho) e a da concepção e prática da caridade cristã (CASTEL, 1998, p. 81). Segundo Castel (1998, p. 48), os laços que uniam assistidos a assistentes se assentavam no fato de ambos pertencerem à mesma comunidade. O autor denomina a sociabilidade tecida por esses laços de “primária”, estruturada por regras morais e costu-

mes compartilhados por indivíduos de um mesmo território, família, vizinhança e trabalho, sem a mediação de instituições específicas (CASTEL, p. 48). Esse autor francês explica que o objetivo da assistência era suprir as necessidades dos indivíduos incapacitados para o exercício do trabalho, mas que também fossem vinculados ao mesmo território dos assistentes (CASTEL, 1998, p. 86). Merece destaque o fato de que os vínculos territoriais – que organizavam os laços do assistencialismo – não se fundamentavam, de modo algum, no princípio de isonomia dos cidadãos, mas sim por fundamentos morais, que se mantiveram como base do assistencialismo, inclusive nos tempos atuais (CASTEL, 1998, p. 85).

O estudo da consolidação do sistema de proteção social no país, ao longo do século XX, efetuado por Draibe (1989, p. 29-31), esclarece que as características dos vários modelos aqui desenvolvidos remetem à prática do assistencialismo. Isso porque, entre outros motivos, não foram priorizados os princípios de igualdade e de participação dos cidadãos. O exemplo mais gritante foi o do primeiro modelo, no período do Estado Novo, que estabeleceu a segmentação entre os cidadãos com acesso aos direitos sociais, porque dispunham de registro na carteira de trabalho, e trabalhadores sem registro, destituídos desses direitos.

Draibe (1989, p. 29-31) esclarece que o processo de institucionalização do Estado Social se iniciou no Brasil na década de 30, estendendo-se até os anos 70. Essa autora enfatiza que o *Welfare* remete a um sistema regulado de educação, saúde, integração e substituição de renda, assistência social e habitação que, juntamente com as políticas de emprego e salário, regulam o comportamento do emprego e salário na economia, afetando o nível de vida dos trabalhadores. Por meio desse sistema regulado, como ensina a autora, o Estado transforma as suas relações com a economia e com a sociedade, promovendo a regulação social. No governo Vargas foi instituído um sistema regulado de proteção, em virtude das transformações operadas no Estado nesse período, que possibilitaram uma articulação em nível nacional. Draibe (1989, p. 29-31) define dois ciclos específicos no movimento de institucionalização do sistema de proteção social nacional: o

primeiro tem início em 1930 e se estende até 1943; o outro compreende os anos entre 1966 a 1971. Essa autora informa que no primeiro ciclo foram criados os institutos de aposentadoria e pensões, foi elaborada e implantada a legislação trabalhista e foram alteadas as políticas de saúde e educação. Ela acrescenta que, entre 1945 e 1964, prosseguiram-se as inovações legal-institucionais, sobretudo nos campos da saúde, educação, assistência social e habitação popular; o sistema de proteção foi expandido, incorporando novos grupos, e a instituição, centralizada, porém, foi mantido o caráter seletivo do sistema (DRAIBE, 1989, p. 29-31).

Draibe (1988, p. 33) classifica o sistema então institucionalizado como próximo ao modelo meritocrático-particularista, em virtude de o acesso aos direitos sociais estar vinculado à formalização do contrato de trabalho e à consequente contribuição previdencial, ou seja, à posição do indivíduo na estrutura ocupacional. Draibe (1988 p. 33) conclui que esse modelo reproduz as desigualdades sociais. Nesse caso, a precariedade inscrita na informalidade do contrato de trabalho é potencializada pela denegação dos direitos sociais.

Essa autora esclarece que o sistema brasileiro desenvolveu um esquema assistencial sobreposto ao de proteção, voltado para atender o que ela define como “grupo de risco”, em virtude da baixa faixa de renda adotada como critério de elegibilidade. Embora teoricamente residuais, esclarece Draibe (1989, p. 34), esses programas atenderam a uma massa populacional, que escapava do universo de cidadãos cobertos pelo sistema de proteção e que, por isso mesmo, empregou volume significativo de recursos.

Merece destaque os impactos da clara (in)definição legal do benefício para os cidadãos. Isso porque os direitos sociais garantidos ao segmento dos trabalhadores com registro na carteira de trabalho estavam assegurados pela lei e protegidos contra intervenções imprevistas de qualquer liderança política. Uma massa da população, no entanto, era atendida pela assistência, que não possuía regulamentação, cujos benefícios podiam ser suspensos a qualquer instante, e, por isso mesmo, lançava os beneficiários a uma situação instável e insegura.

O caso da segmentação dos cidadãos com acesso aos direitos sociais, em virtude do registro na carteira de trabalho, remete a uma outra discussão muito importante, que é a atribuição de prestígio simbólico ao exercício de um direito contributivo, em detrimento de um direito não contributivo. Isso porque os trabalhadores registrados contribuíam antecipadamente para o sistema previdenciário, “pagando” pelos direitos que iriam exercer no futuro. Lenoir (1996 p. 82- 83) discute essa questão e argumenta que o benefício contributivo pode assegurar mais dignidade ao segurado pelo fato de ser avaliado como uma correspondência ao montante já recolhido ao longo do tempo e não como uma doação. Sem dúvida, esse é um tema polêmico, que não se resolve por meio de simples equações. Mas o fato é que, nesse momento histórico, apenas um segmento podia contribuir para o sistema previdenciário e essa exclusividade remete a algum tipo de prestígio, ao contrário dos sujeitos então destituídos do exercício dos direitos.

O recorte entre benefícios prestigiados e estigmatizados remete à observação de Telles (2001a, p. 29-30) de que a condição de igualdade entre os cidadãos não se vincula ao nivelamento das condições econômicas, mas ao modo como os indivíduos se percebem e são percebidos no mundo social. Dessa forma, os indivíduos atendidos por programas assistenciais (para os quais não eram recolhidas contribuições) podiam sentir-se – e serem percebidos como – afastados do universo dos direitos e da cidadania¹.

A cisão promovida entre trabalhadores contribuintes (com acesso ao exercício dos direitos sociais) e os que estavam fora do mercado formal de trabalho (arremessados ao assistencialismo em decorrência) possibilita concluir que o Estado organizou o sistema de proteção para representar apenas os sujeitos do mundo produtivo e não os cidadãos da nação. Essa conclusão se conecta ao argumen-

¹ É importante destacar que os benefícios não contributivos não necessariamente são representados como uma doação, desvinculada do exercício de direitos. Este foi o caso dos primeiros modelos do sistema de proteção social no país, por causa da dicotomia estabelecida entre os sujeitos que tinham acesso à proteção social, em consequência de contribuição antecipada, e os que não tinham condições de participar do universo dos contribuintes e, por isso mesmo, só podiam recorrer ao assistencialismo. Em outros modelos, o benefício não contributivo é reconhecido como um direito de todos os cidadãos.

to de Telles (2001a, p. 29-30) de que os indivíduos que não estão aptos ao exercício dos direitos parecem ser lançados à condição de pré-cidadãos, escapando às regras do contrato social. Esse bloqueio imposto ao exercício dos direitos – os quais são firmados no contrato social – sugere uma condição de vida que se desenvolve à margem do contrato, hipoteticamente num estado de natureza, que antecederia a organização contratual da sociedade. A hipotética condição de um viver na pré-cidadania possibilita a emergência da avaliação de que a vulnerabilidade e os riscos dos sujeitos são consequência das inseguranças provocadas pelo mercado, contra as quais a proteção dos direitos imporá limites (ou seja, provocada pela destituição de direitos). A autora esclarece que é extraída a responsabilidade pública sobre a condição de vulnerabilidade social, ajuizada como decorrência do acaso, do azar, da instabilidade, de situações típicas do ambiente natural ou da (ir)responsabilidade individual (TELES, 2001a, p. 29- 30).

Como já foi colocado, o assistencialismo sugere a impotência dos beneficiados. Todavia, Telles pondera que as classes trabalhadoras lutaram para se imporem como interlocutoras legítimas, mas foram violentamente reprimidas pelas forças dominantes. Campos M. S. (2004, p. 22) relata a atuação da classe trabalhadora contra a estrutura de poder na República Velha e a estratégia do Estado Novo, o qual se apoderou – ao mesmo tempo em que sufocou e buscou anular – das reivindicações e conquistas dos trabalhadores.

Telles (2001a, p. 30-31) conclui que, ao limitar a proteção social aos trabalhadores do mercado formal, esta se tornou mais uma “recompensa ao cumprimento do dever do trabalho” do que propriamente um direito, ou seja, num modo de ajustar o cidadão às demandas do trabalho. O modelo de proteção adotado no Estado Novo operou como um instrumento, entre outros, para ajustar o trabalhador às demandas e à disciplina do mercado de trabalho regular.

Vale ressaltar que o estabelecimento de vínculos entre a proteção social e a participação no mercado de trabalho não foi uma especificidade

brasileira, pelo contrário. Procacci (1996, p. 406) relata as transformações promovidas no tratamento da pobreza entre os séculos XVIII e XIX na Europa, período de consolidação do Liberalismo. Esse processo suplantou a concepção tradicional da pobreza, fundada no sentimento de caridade, inspirada na Igreja, e instaurou a perspectiva liberal, na qual a pobreza passou a ser avaliada como um resultado da estagnação econômica, contra a qual a dinamização da economia seria a melhor solução. A caridade, antes virtuosa, se converteu em estigma, porque estimulava o pobre a se manter nessa condição.

Essa autora indica a operação efetuada no período para promover a valorização da população, que se transformou em fonte de riqueza produtiva para o trabalho. Ou seja, pela forma de organização do sistema produtivo, então desenvolvida, o uso da força de trabalho da população se impôs como fundamental para a produção da riqueza social. Nesse processo, o trabalho e os seus rendimentos passaram a ser apregoados como solução para superar a condição de pobreza e a seguridade contributiva – vinculada à inserção ocupacional – converteu-se no modo legítimo de proteção. Procacci (1996, p. 411) esclarece que, a partir de então, foi estabelecida a distinção entre os pobres mercedores de seguro e os não mercedores. Os primeiros eram os trabalhadores e os últimos, os que não se adaptavam à ordem do trabalho regular.

A reflexão de Procacci (1996) faz lembrar que diferentes contextos históricos experimentaram situações semelhantes durante o processo de socialização e disciplina dos sujeitos à ordem do trabalho e à economia liberal. Todavia, vale ressaltar que, no caso brasileiro, uma massa de trabalhadores não foi integrada ao mercado formal urbano, permanecendo excluída dos benefícios do sistema de proteção. Em contraste com muitos países europeus, o Estado e o sistema produtivo brasileiros não se afligiram em integrar economicamente a maioria da população. A consolidação do sistema produtivo industrial moderno conviveu e tem convivido com a forte presença da economia informal. Pode-se concluir que o mercado informal e o formal

O trabalho e os seus rendimentos passaram a ser apregoados como solução para superar a condição de pobreza

participam de uma mesma lógica, na qual um fortalece o outro. A população excluída – ou que apenas tangencia – do mercado formal parece não fazer diferença para este, já que ele consegue manter a sua produtividade empregando apenas uma parcela dos trabalhadores.

Uma característica do modelo brasileiro na implantação da economia industrial foi o autoritarismo estatal. Campos atesta que o Estado Novo construiu o sistema de previdência, interferiu no desenho da estrutura sindical e estabeleceu direitos trabalhistas, extraíndo a tensão que seria imanente à implementação de tais projetos, ou seja, retirando-lhes o conteúdo político. Faleiros (apud CAMPOS, M. S., 2004, p. 22) analisa a atuação dos institutos estatais do sistema de proteção do período, ratificando esse aspecto apolítico que foi atribuído ao exercício dos direitos, pois, segundo esse autor, os institutos eram “organismos técnicos de harmonia de interesses, de pacificação social”. Melo (2006, p. 13) também questiona o aspecto político da administração centralizada imposta pela política social do governo Vargas, avaliada por ele como “um mecanismo de engenharia institucional”.

Draibe (1989, p. 31) informa que o sistema de proteção foi expandido durante o regime militar, a partir da metade da década de 60 até o início dos anos 70. Nesse período, um conjunto de medidas legislativas transformou a armação institucional e financeira do sistema. A autora explica que foi organizado um sistema nacional público para a oferta de bens e serviços nas áreas de saúde, educação, assistência social, previdência e habitação popular. Draibe (1989, p. 31) destaca que o sistema passou a atender uma população bem mais ampla, superando, assim, a forma fragmentada e seletiva do período anterior.

Henrique (apud CAMPOS, M. S., 2004, p. 31) destaca que, apesar do padrão seletivo e fragmentário das políticas sociais no período, elevou-se o montante de recursos aplicado na área, mas que se revelou ainda insuficiente para garantir o mínimo ou corrigir a desigualdade social no país. Na verdade, sugere o autor, o incremento da verba contribuiu

mais para acentuar do que atenuar a desigualdade. Henrique (apud CAMPOS, M. S., 2004, p. 31) explica que diante das crescentes complexidades vinculadas à modernização da sociedade brasileira no período, tornou-se impossível manter a tímida oferta de serviços sociais.

Draibe (1988, p. 38) informa os vários problemas do sistema de proteção do país na época do regime militar, a saber: a centralização dos recursos e da elaboração de normas gerais nas mãos do governo federal tornou mínima a possibilidade de atuação dos estados e municípios no setor; a transferência de parte significativa do poder e da ação do governo federal para a administração direta e a indireta, dificultando o controle dos programas, favorecendo a superposição de ações e objetivos entre as várias instituições; o excesso de burocracia e a avaliação insuficiente, os quais contribuíram para práticas clientelísticas. Porém, a autora aponta alguns avanços, como a definição de um núcleo de intervenção social e a identificação de fundos para apoiar financeiramente as políticas sociais.

PROTEÇÃO: QUASE UM DIREITO

Na década de 80, o sistema de proteção foi aperfeiçoado, entre outros motivos, devido às pressões dos movimentos populares, que forçaram o conflito e subverteram a ordem, introduzindo as suas demandas no espaço público. A Constituição Federal de 1988 traduziu as novidades, ampliando os direitos sociais, introduzindo a noção de seguridade social, universalizando o acesso aos direitos e abrindo canais para a população participar das discussões e da organização do novo modelo de proteção. Draibe (2006, p. 5) informa que a nova Carta estabeleceu os princípios para a definição da política social não contributiva, integrando-a com a previdência e a saúde na política de seguridade social.

Porém, os impactos dos avanços democráticos registrados na Constituição foram atenuados ao longo das disputas que se sucederam durante o processo de regularização dos direitos, quando foram efetuadas revisões de cunho conservador, as

quais amorteceram as propostas de universalidade do novo sistema de proteção.

Os avanços registrados na Constituição se consolidaram realmente a partir da aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS –, em 1993, quando, informa Draibe (2006, p. 5), as políticas de assistência passaram a ser financiadas pela Previdência e por recursos da União, estados e municípios.

O sistema foi descentralizado e passou a contar com o apoio de fundos, órgãos e conselhos, ampliando, assim, a participação popular (DRAIBE, 2006, p. 5).

Todavia, explica Draibe (2005, p. 11), os programas mantiveram suas características negativas, a saber: ações limitadas, oscilantes, descontínuas, dependentes de interferências políticas tradicionais. No início da década de 90, alguns municípios pioneiros implantaram programas de transferência direta de renda. Na segunda metade da década, o governo federal desenvolveu o seu próprio, quando então foram estabelecidos convênios com os poderes municipais. Os programas de transferência direta de renda se multiplicaram nos países latino-americanos ao longo da década de 90 e, atualmente, é uma das mais utilizadas formas de modelo de programas sociais. Rocha (2005, p.12) conclui que a transferência de renda se ajusta às economias modernas e monetizadas, onde a maior parte das necessidades dos sujeitos é atendida pela troca mercantil.

Em 1991, o senador Suplicy apresentou ao Senado a proposta do Programa de Garantia Mínima de Renda, cujo objetivo era garantir um rendimento mínimo a todos os brasileiros que morassem no país, maiores de 25 anos, que auferissem renda correspondente a até 2,25 salários mínimos. Fonseca (2000, p. 37) apresenta os argumentos do debate que se sucedeu a essa proposta. Segundo essa autora, a corrente vencedora propôs a vinculação entre a transferência direta de renda e o cumprimento de condicionalidades, sobretudo as que obrigassem os pais a manterem os filhos pequenos na escola, a fim de romper a reprodução do círculo da pobreza. Isso porque essas correntes defendiam a tese de que o aprimoramento da educação

conduziria à melhor qualificação da força de trabalho, possibilitando às crianças acesso a um modo mais positivo de inserção ocupacional no futuro, com melhor remuneração, rompendo, assim, o ciclo de pobreza de seus antepassados. Desse modo, a gravidade desse fenômeno no país perderia a sua intensidade. Fonseca (2000, p. 37) destaca que, ao contrário do princípio universalista defendido pelo senador Suplicy, os argumentos dessa corrente restringiam a população a ser atendida, limitada a famílias pobres, com filhos na idade escolar.

Em 1997 foi aprovado o Programa de Garantia de Renda Mínima – PRGH – e, no ano seguinte, o governo federal passou a operar o Bolsa Escola, sob responsabilidade do Ministério da Educação, com o seguinte modelo: o Executivo federal apoiava financeiramente os programas de garantia de renda associados a ações educativas de municípios que dispusessem de recursos para financiar parte da implantação. Fonseca (2000, p. 85) argumenta que as três condições desse programa estreitaram o foco do atendimento. Isso porque o apoio federal estava condicionado ao fato de que os beneficiados residissem em um determinado município, de que a família tivesse filhos entre seis e quatorze anos e, por fim, de que o município se responsabilizasse por metade dos custos do programa.

Juntamente com o Bolsa Escola, a gestão Cardoso implementou outros programas, a saber: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), bolsa-alimentação, cartão-alimentação e auxílio-gás. O modelo dos programas nessa gestão foi alvo de diversas críticas, entre elas, a fragmentação das ações, que se distribuíam, sem sistematização e integração, entre várias áreas do governo, impedindo a reunião de esforços para o enfrentamento de temas imbricados. Uma das conseqüências desse modelo foi a sobreposição de competências.

Ivo (2004) critica alguns aspectos dos programas desse período, a saber: o aspecto mitigador, setorializado das ações e, principalmente, o privilégio atribuído à gestão – ou seja, o controle dos gastos, as medidas técnicas, a racionalidade – em detrimento das questões sociais.

Uma das grandes preocupações dos programas de transferência de renda [...] é ultrapassar o aspecto descontínuo e clientelista dos programas sociais

Algumas das características criticadas nos programas do período confluem para determinantes do Banco Mundial, para o apoio de projetos sociais, entre eles os de transferência direta de renda com condicionalidades, como o Bolsa Escola, que contou com financiamento desta instituição. Campos M. S. (2004) objeta o significativo papel exercido pelo Banco Mundial na prescrição de diretrizes dos programas de transferência direta de renda na América Latina, inclusive em virtude da focalização das políticas, a fim de privilegiar os grupos sociais mais frágeis.

Melo (2006, p. 18) ratifica a preocupação de agências – como o Banco Mundial – com o bom uso dos recursos humanos e materiais, a fim de intensificar a eficiência das ações voltadas para o desenvolvimento social e o enfrentamento da pobreza.

Rawlings (2004) explica que uma das grandes preocupações dos programas de transferência de renda desenvolvidos nos países latino-americanos, com o apoio do Banco Mundial, é ultrapassar o aspecto descontínuo e clientelista dos programas sociais até então desenvolvidos no continente. Essa autora especifica ainda o interesse de oferecer um apoio financeiro ao curto prazo, mas, concomitante, promover políticas que promovam o desenvolvimento do capital humano e social das populações, a fim de elas desenvolverem por si próprias a capacidade de superar a sua situação de pobreza. Essas políticas estariam atreladas às condicionalidades impostas aos beneficiados, colocadas como condições para o recebimento do aporte financeiro. Essas condicionalidades geralmente buscam estimular e ampliar o acesso da população empobrecida aos serviços de saúde e educação.

Porém, Brito (2005) informa o aspecto inovador dos programas de transferência direta de renda no continente latino-americano, cujo pioneiro foi o Progres, no México. Segundo essa autora, os programas foram implantados de modo a romper com as práticas clientelísticas e as perspectivas descontínuas dos anteriores.

Almeida (2004), por sua vez, defende as características democráticas das políticas sociais dos anos 90, a saber: a racionalização, eficiência no gasto público e combate ao clientelismo, além da descentralização, da participação dos beneficiários, da universalização no atendimento e da busca pela maior equidade na prestação dos benefícios e serviços.

PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: O QUE MUDA?

Na gestão Lula, sucessora de Cardoso, os princípios orientadores das políticas sociais sofreram alterações. Em outubro de 2003 o governo federal deu início ao Programa Bolsa Família (PBF)². Ele está centralizado no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome e reúne os benefícios de boa parte dos programas da gestão anterior: bolsa-alimentação, bolsa-escola, cartão-alimentação e auxílio-gás. Os valores pagos pelo PBF variam de R\$ 18,00 a R\$ 112,00, de acordo com a renda mensal por pessoa e o número de crianças. O valor básico é de R\$ 58,00, concedido a famílias em situação de extrema pobreza (rendimento mensal de até R\$ 60,00 por pessoa), independente da composição familiar. O valor variável é de R\$ 18,00 para cada criança ou adolescente com até 15 anos, no limite financeiro de R\$ 54,00 (correspondente a três filhos). Famílias em situação de pobreza (renda mensal de R\$ 60,01 a 120,00) recebem apenas o valor variável, também limitado a três filhos (R\$ 54,00).

Parte da literatura especializada saúda as vantagens de alguns elementos do PBF em relação aos programas de transferência de renda que o antecederam. A centralização e a articulação de todos os programas sob o comando de um mesmo Ministério são avaliadas como um avanço, já que o enfrentamento de um determinado problema por meio de diversas frentes possibilita potencializar os efeitos das políticas. Um exemplo é o exercício dos direitos sociais de saúde e também de educação (cujas ações envolvem mais de um Ministério) imposto aos beneficiados pelo preceito da condicionalidade. Na gestão anterior, havia des-

conexão entre os programas, os quais eram administrados por ministérios diferentes, possibilitando que um mesmo indivíduo fosse atendido por vários programas, em prejuízo de outros, que talvez não fossem atendidos por nenhum. Já a atual centralização impede a sobreposição de competências. Muitos estudiosos também reconhecem a inovação promovida pelo PBF na descentralização da implementação, envolvendo conjuntamente a União, os estados e municípios, além de abrir oportunidades para a participação da sociedade civil.

Uma das mais significativas diferenças do PBF em relação aos programas anteriores é o privilégio atribuído ao grupo familiar em detrimento da transferência para os indivíduos. Essa mudança na concepção do alvo do programa deve-se a direcionamentos da política de assistência social, que passou a privilegiar o trabalho com o grupo em detrimento do atendimento individual. A justificativa é que a família desponta como grupo fundamental no processo de socialização e de proteção dos sujeitos. Miotto (2004) a define como um “um pilar na organização social”, pois nela se estabelecem as divisões das tarefas e responsabilidades entre gêneros e gerações. Essa autora ainda destaca as relações das famílias com as outras esferas da sociedade, a saber: Estado, mercado, trabalho. Desse modo, a família realiza a intermediação entre os seus integrantes e a sociedade de modo geral, introduzindo-os no coletivo e vice-versa, auxiliando, assim, na constituição de diversas redes sociais.

O cumprimento de um dos principais objetivos do PBF – que é o fortalecimento das redes sociais – obriga-o a privilegiar o grupo familiar. Isso porque, ao ativar a família – e indiretamente as redes das quais ela participa –, a possibilidade de as políticas sociais auxiliarem os sujeitos em condição de vulnerabilidade se intensifica, uma vez que as suas diversas fontes de suporte são robustecidas, incrementando o número de indivíduos beneficiados. Pois, como ensina Fonseca, a família não envolve necessariamente apenas o modelo legalmente estabelecido, mas também outros sujeitos que compartilham laços de consangüinidade e de afinidade (FONSECA, 2004, p.12).

² O número do Decreto que estabelece o Programa Bolsa Família é 5.209, cuja data é 17/09/2004.

Deve-se destacar aqui a significativa diferença entre a preocupação do Bolsa Família e do Bolsa Escola, pois o principal objetivo deste último era investir na melhoria da educação da população de baixa renda para romper a transmissão intergeracional da pobreza, a qual estaria, então, em condições de igualdade para competir no mercado. Já a meta do Bolsa Família é aliviar a pobreza, embora mantendo o compromisso de facilitar o acesso aos serviços de educação e saúde.

O Bolsa Escola se voltava para o futuro, o PBF se ocupa com o problema imediato, sem abdicar do comprometimento com o futuro. Em vez de focar a atenção na criança em idade escolar, o PBF prioriza o conjunto do grupo familiar, a fim de oferecer melhores condições de vida para todos os integrantes, até porque o aprimoramento coletivo repercute sobre cada um dos indivíduos, inclusive sobre as crianças. Essa opção amplia o universo de beneficiários, pois famílias sem crianças em idade escolar podem ser beneficiadas, em contraste com o Bolsa Escola. Essa mudança foi importante porque um dos ciclos mais vulneráveis para as famílias é quando os filhos são muito novos. Sobre essa questão, Montali (2004) explica que as famílias compostas pelo casal jovem com filhos pequenos podem enfrentar situação de maior vulnerabilidade, pois as crianças não colaboram com o orçamento e o casal, ainda em fase de consolidação da qualificação da força de trabalho, pode ocupar-se em postos simples, mal remunerados. Acrescente-se ainda o cuidado requerido por crianças pequenas, que pode constrianger um dos pais a se manter na inatividade, até porque a oferta compulsória de vagas pela escola pública não inclui o ensino infantil, mas se restringe ao ensino fundamental. Assim sendo, o valor variável pago a famílias com filhos pequenos parece ser importante para a sobrevivência de grupos nesse ciclo reprodutivo.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que estabelece as orientações para os programas de assistência do governo, inclusive o Programa Bolsa Família, justifica a atenção com a vulnerabilidade das famílias em virtude da possível

O Bolsa Escola se voltava para o futuro, o PBF se ocupa com o problema imediato

ameaça à proteção e à socialização dos sujeitos, o que pode enfraquecer os vínculos afetivos e simbólicos. Tal situação, por suposto, se reverte em uma questão social, uma vez que a família se encontra atrelada às outras esferas da sociedade. Na verdade, a família é um dos principais grupos responsáveis pela formação dos sujeitos para a participação nas diversas esferas da sociedade.

Embora preocupado com o alívio imediato da pobreza, o PBF busca interromper a perpetuação da transmissão da pobreza familiar ao longo das gerações. Uma das estratégias para tanto é assegurar condições mínimas de igualdade no acesso a serviços básicos.

As condicionalidades impostas aos beneficiados coincide com as do Bolsa Escola e com as de vários programas de transferência direta de renda na América Latina, sobretudo os financiados pelo Banco Mundial, a saber: saúde e educação. Segundo as concepções deste último – e de outros agentes internacionais de financiamento –, a condicionalidade é um modo de o programa social combinar o incentivo financeiro imediato ao investimento ao longo prazo. Para o Banco Mundial, a condicionalidade possibilita desenvolver estratégias para a ampliação da oportunidade de acesso de grupos sociais mais vulneráveis. O mexicano Progres, por exemplo, ofereceu um valor adicional para estimular as jovens a concluírem os estudos, com o objetivo de enfrentar a forte hierarquia nas famílias, ancorada na desigualdade de gênero (LA BRIÈRE; RAWLINGS, 2006).

No caso do PBF, as condicionalidades são as seguintes: as famílias com filhos entre zero e seis anos devem vacinar as crianças, os filhos em idade escolar devem freqüentar a escola e as gestantes ou mães em amamentação devem agendar acompanhamento pré e pós-natal. Cohn (2004) argumenta que o objetivo da condicionalidade – mais do que impor – é promover o acesso dos cidadãos a bens e serviços públicos universais. Branco (2004) defende a tese de que a condicionalidade oferece condições para a inserção social dos beneficiados e também o dever de que ele se empenhe pessoalmente no seu processo de inclusão.

Cohn (2004) ainda explica que indivíduos em situação de extrema vulnerabilidade enfrentam dificuldades para desenvolver capacidades que são relevantes no processo de auto-organização, de representação e de defesa de seus próprios interesses. A condicionalidade, então, contribuiria para tal desenvolvimento. Daí a assertiva da PNAS para que a assistência social se volte, entre outros objetivos, para o desenvolvimento humano e social de forma não tuteladora ou assistencialista, pois, ao desenvolver capacidades que lhes possibilitem organizar-se, representar-se e defender os seus interesses, os sujeitos conquistam a autonomia em relação ao Estado, afirmando-se como cidadãos livres (LA BRIÈRE; RAWLINGS, 2006).

Brito esclarece que o enfoque dado pelo PBF à condicionalidade foi contestado por agências, como o Banco Mundial, as quais sugeriram a possibilidade de a decisão favorecer o paternalismo. Isso porque o programa brasileiro acentua a necessidade de oferecer igualdade de acesso aos serviços públicos, que são direitos dos cidadãos. Desse modo, a condicionalidade favorece o acesso do beneficiário a um direito social, que deve contribuir para elevar o padrão de vida das famílias. Embora a diferença entre as propostas do programa brasileiro atual e as das agências internacionais pareça sutil, ela sugere divergências teóricas relevantes, pois o programa brasileiro destaca a questão da cidadania, atribuindo prioridade aos direitos sociais. No caso das agências, a principal preocupação é o desenvolvimento do capital humano, sugerindo o abrandamento das questões políticas, talvez pelo temor de que os impactos positivos dos programas possam ser manipulados pelas forças políticas no poder. Essas diferenças nas concepções da condicionalidade remetem ao objetivo principal dos programas. No caso do Bolsa Escola, a condicionalidade foi estabelecida para auxiliar a romper a reprodução intergeracional da pobreza por meio da melhoria da educação, por isso mesmo a principal condicionalidade foi obrigar a frequência escolar. O PBF busca melhorar as condições de todo o grupo doméstico, inclusive de suas redes de apoio, daí a preocupação em proporcionar a possibilidade do

exercício de direitos sociais, a fim de contribuir para o desenvolvimento da autonomia do sujeito.

Uma outra diretriz da PNAS define que as intervenções dos programas devem ser efetuadas na “capilaridade dos territórios”, nas ações cotidianas e reais dos sujeitos no espaço onde eles se relacionam e estabelecem vínculos. A ação territorializada enfatiza a capacidade da família para articular redes de proteção, principalmente através do espaço, pois as conexões das relações de consanguinidade e afinidade se organizam ao longo das ações cotidianas e reais, efetivadas no espaço, o qual é construído pelos próprios sujeitos. A partir do território, as famílias organizam e estendem suas relações com as outras esferas da sociedade, introduzindo os seus membros em novas redes protetoras, que podem operar como portas de saída para situações de vulnerabilidade.

Um mérito incontestável do PBF [...] é a cobertura de um amplo universo de beneficiários

CONCLUSÃO

Almeida (2004) argumenta que não há diferenças substantivas entre as políticas sociais desenvolvidas na gestão Lula em relação às de Cardoso. Isso porque ambas mantêm o caráter focalizado, buscam a eficácia do gasto social e perseguem orientações do Banco Mundial. Todavia, não parece possível desconsiderar que as propostas do PBF – não observadas nos programas da gestão Cardoso – estão ancoradas nos princípios de participação da sociedade civil, descentralização das ações do governo federal, participação social, fortalecimento de redes sociais protetoras etc.

Um mérito incontestável do PBF em relação a todos os programas de transferência direta de renda já implantados no país e na própria América Latina é a cobertura de um amplo universo de beneficiários. O PBF tem conseguido atingir boa parte da população cujo perfil corresponde ao recorte do programa. Campos A. G. (2004, p. 254) pesquisou os impactos dos programas sociais desenvolvidos na capital paulista pela gestão dos anos 2000 e 2004, cuja focalização foi bastante ampla, atendendo parcela significativa da população do município. As conclusões sobre esses programas auxiliam na

melhor compreensão do próprio PBF, já que os fundamentos de ambos se aproximam bastante. Campos A. G. (2004, p. 254) destaca que, na época, muitos beneficiários estranhavam que o simples fato de corresponder ao perfil estabelecido fosse suficiente para o acesso ao programa. Segundo esse autor, tal estranhamento derivava das práticas clientelistas e residuais dos programas sociais até então desenvolvidos.

As diretrizes da Política Nacional de Assistência Social e do Programa Bolsa Família, mais do que bem-intencionadas, expressam orientações democráticas e universalistas. Porém, uma das mais relevantes questões do PBF é que, de fato, ele ainda não se configura como um direito, portanto, não abdica totalmente das características do assistencialismo, da doação. Isso se evidencia a partir das reflexões de Medeiros e outros (2007) sobre os programas de transferência direta de renda. Os autores confrontam o modelo do Benefício de Proteção Continuada (PC) com o do PBF, esclarecendo as diferenças entre um programa regulado constitucionalmente e um que é estabelecido por medida presidencial.

O Benefício de Proteção Continuada foi determinado constitucionalmente e regulamentado pela Lei Orgânica de Assistência Social, portanto, trata-se de um direito social abertamente definido. Os critérios de elegibilidade são colocados claramente na legislação e qualquer cidadão cujo perfil corresponda aos critérios pode exigir judicialmente o benefício. Os princípios do BPC não podem ser alterados pelas autoridades políticas, exceto por emenda constitucional, fato que oferece independência política ao programa (MEDEIROS; BRITO; SOARES, 2007).

O PBF, em contraste, foi criado por medida provisória e os critérios para a elegibilidade não estão definidos de modo claro. Eles estão atrelados à alocação orçamentária do programa e a convênios firmados entre a União, estados e municípios (MEDEIROS; BRITO; SOARES, 2007). O governo central estabelece cotas para os municípios a partir da gravidade da vulnerabilidade das populações locais. Esses princípios não tornam os critérios obje-

tivos e indiscutíveis, pelo contrário, eles dependem de variáveis que não são definitivas, impedindo, assim, o requerimento por meio do poder Judiciário. Desse modo, trata-se de um benefício não assegurado a todos os cidadãos cujo perfil corresponda ao padrão imposto pelo próprio programa. Ou seja, não é um direito, como bem definem Medeiros e outros (2007), é um quase-direito. Some-se a isso o fato de que o programa pode ser suspenso por qualquer governante, ao contrário do BPC, o que faz com que o PBF esteja atrelado à personalidade política que o criou. Por esse motivo, os seus beneficiários estão sujeitos à insegurança, pois podem perder o benefício a qualquer instante.

A instabilidade e a frágil regulamentação do PBF remetem às discussões realizadas no início deste artigo sobre as diferenças entre direito e assistencialismo. Isso porque os benefícios do PBF não correspondem integralmente à prática do exercício dos direitos, uma vez que a sua garantia não é assegurada legalmente.

A questão que se coloca e que merece ser investigada profundamente é sobre as relações dos milhões de beneficiários com este programa. Se esta experiência tem contribuído para que os sujeitos se sintam integrados socialmente, participando da vida social, como propõem os democráticos princípios da PNAS e do próprio programa. Ou se os benefícios são avaliados somente como uma doação, contribuindo, assim, para a reprodução da clássica assimetria da organização social do país, apesar da longa e turbulenta caminhada para a construção de um sistema de proteção social mais justo e democrático.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, M. H. T. de. A política social no governo Lula. *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, n.47, p. 7-17, 2004.
- BRANCO, F. O rendimento mínimo garantido como direito de cidadania em Portugal: virtualidade e limites In: SPOSATI, A. (Org.) *Proteção social de cidadania no Brasil, Portugal e França*. São Paulo: Cortez, 2004, p. 83-121.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília, 2004.

- BRITTO, T. Recent trends in the development agenda of Latin America: an analysis of conditional cash transfers. *Working Paper Series*, La Haya, n. 390, Feb. 2005.
- CAMPOS, A. G. *Pobreza e direitos na cidade de São Paulo: a experiência da Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade*. 2004. 380 f. v.2. Tese (Doutorado em Sociologia)-Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.
- CAMPOS, M S. Possibilidades abertas pelo Programa Fortalecendo a Família – PFF/SP/SP In: WANDERLEY, M. B.; OLIVEIRA, I. de M. (Orgs.). *Trabalho com famílias: textos de apoio*. São Paulo: IEE - PUC – SP, 2004. p. 23-35.
- CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- COHN, A. *Programas de transferência de renda e a questão social no Brasil*. In: SEMINÁRIO ESPECIAL, MINI-FÓRUM EM HOMENAGEM AOS 40 ANOS DO IPEA, 2004, Rio de Janeiro. *Trabalhos apresentados...* Rio de Janeiro, IPEA, 2004.
- COSTA, B. L. D. As mudanças na agenda das políticas sociais no Brasil e os desafios da inovação: o caso das políticas de assistência social à infância e adolescente In: CARVALHO, A (Org.). *Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; PROEX, 2002. p. 27-57.
- DRAIBE, S. Brasil: Bolsa –Escola y Bolsa-Familia. *Caderno NEPP*, Campinas, n. 76, 2006.
- _____. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social*, São Paulo, v.15, n. 2, 2003.
- _____. O Welfare no Brasil; características e perspectivas. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 1989, Caxambu. *Trabalhos apresentados ...* Caxambu, 1989.
- _____. O Welfare no Brasil: características e perspectivas. *Cadernos de Pesquisa NEPP*, Campinas n. 8, 1988.
- FONSECA, A. M. M. da. A família é um tema fascinante In: WANDERLEY, M. B.; OLIVEIRA, I. I. de M. (Orgs.). *Trabalho com famílias: textos de apoio*. São Paulo: IEE - PUC – SP, 2004. p. 12-14
- _____. *O debate sobre família e a política de renda mínima*. 2000. 200 f. Tese (Doutorado em História Social)- Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.
- IVO, A. B. L. A reconversão do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, p. 57-67, 2004.
- LA BRIÈRE, B. de, RAWLINGS, L. Examining Conditional Cash Transfer Programs: a role for increased social inclusion?. *SP Discussion Paper*, n. 0603, jun. 2006.
- LENOIR, D. L'exclusion face au droit. In: PAUGAM, S. (Org.). *L'exclusion, l'état des savoirs*. Paris: La Découverte, 1996. p. 78-86.
- MEDEIROS, M.; BRITO, T.; SOARES, F. *Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: contribuições para o debate*. Brasília: IPEA, 2007. (Texto para discussão, n. 1283).
- MIOTO, R. C. T. A família é um espaço de pessoas. In: WANDERLEY, M. B.; OLIVEIRA, I. I. de M. (Orgs.). *Trabalho com famílias: textos de apoio*. São Paulo: IEE - PUC – SP, 2004. p. 14-17.
- MONTALI, L. *Rearranjos familiares de inserção, de precarização do trabalho e empobrecimento*. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 14., 2004, Caxambu. *Trabalhos apresentados...* Caxambu: ABEP, 2004.
- PROCACCI, G. La naissance d'eu rationalité moderne de la pauvreté. In: PAUGAM, S. (Org.). *L'exclusion, l'état des savoirs*. Paris: La Découverte, 1996. p. 405-416.
- RAWLINGS, L. A new approach to social assistance: Latin America's experience with conditional cash transfer programs. *Social Protection Discussion Paper Series*. Washington, n. 0416, Aug. 2004.
- ROCHA, S. Transferências de renda focalizadas: evidências recentes sobre implementação e impactos. In: SEMINÁRIO SOBRE EDUCAÇÃO, POBREZA E DESIGUALDADE: PRIORIDADES, 2006, Rio de Janeiro. *Trabalhos apresentados ...* Rio de Janeiro: IETS, 2006.
- _____. *Pobreza no Brasil: afinal do que se trata?*. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- _____. Pobreza no Brasil: o que mudou nos últimos 30 anos?. In: SEMINÁRIO ESPECIAL, MINI-FÓRUM EM HOMENAGEM AOS 40 ANOS DO IPEA, 2004, Rio de Janeiro. *Trabalhos apresentados...* Rio de Janeiro, IPEA, 2004.
- _____. Alguns consensos sobre a questão da pobreza no Brasil. *Economia Social*, p. 70-88, 2000.
- SILVA, M. O. da S.; YAZBEK, M. C.; GIOVANNI, G. de. *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo: Cortez, 2006.
- TELLES, V. S. Pobreza e cidadania: figurações da questão social no Brasil moderno. In: _____. *Pobreza e cidadania*. São Paulo: Editora 34, 2001a. p. 13-56.
- _____. A 'nova questão social' brasileira: ou como as figuras de nosso atraso viraram símbolo de modernidade. In: _____. *Pobreza e Cidadania*. São Paulo: Editora 34, 2001b. p. 139-165.

Serviços básicos de educação e saúde em Salvador: cobertura, acesso e avaliação da população pobre

Haroldo Torres*

Celina Souza**

Renata Mirandola Bichir***

Argelina Cheibub Figueiredo****

Resumo

O artigo apresenta os principais resultados de um *survey* sobre o acesso aos serviços públicos de educação fundamental e saúde realizado com uma amostra de domicílios dos 40% mais pobres da população de Salvador, assim como sua avaliação sobre os serviços utilizados. A pesquisa aferiu o impacto da dimensão territorial nas condições de acesso a políticas públicas, assim como a influência de outros fatores – socioeconômicos, demográficos e os aspectos institucionais relacionados à natureza dos serviços prestados, entre outros. Alguns resultados do *survey* de Salvador são comparados aos de *survey* semelhante realizado na cidade de São Paulo. Os resultados apontam para a importância da universalização no acesso da população mais pobre aos serviços básicos de educação e saúde. O artigo mostra que a universalização dos serviços neutraliza o impacto de inúmeros fatores que poderiam reduzir a capacidade da população mais pobre em obter bens e serviços públicos. Os resultados mostram, também, a relação positiva entre universalização e grau de institucionalização das políticas públicas.

Palavras-chave: Salvador; pobreza urbana; acesso à educação fundamental; acesso à saúde pública.

INTRODUÇÃO

A pobreza urbana de Salvador sempre chamou a atenção de pesquisadores das mais diversas disciplinas. Ao longo das últimas décadas, vários trabalhos analisaram as questões sociais, econômicas, políticas e fiscais da cidade e dos

Abstract

This article presents the main results of a survey on access to basic public education and health services, carried out with a residential sample of 40% of the poorest people in Salvador, as well as their evaluation of services used. The survey compared the impact of territorial dimension on access to public policies, as well as the influence of other socioeconomic and demographic factors and institutional aspects related to the nature of services supplied. Some of the Salvador survey results are compared to similar research carried out in São Paulo. The results point to the importance of universalizing access for the poorest to basic education and health services. The article shows that universalizing services counteracts the impact of countless factors, which could decrease poor people's capacity to access public goods and services. The results also show the positive relationship between universalization and the level of public policy institutionalization.

Key words: Salvador, urban poverty, access to basic education, access to public health care.

seus habitantes¹. Entre esses trabalhos, dois são destacados em função de suas abordagens interdisciplinares. O primeiro, publicado em 1980 como uma coletânea organizada por Souza e Faria (1980), com o sugestivo título de *Bahia de Todos os Pobres*, resultou de uma ampla pesquisa realizada conjuntamente pelo Centro de Recursos Humanos (CRH) da UFBA e o CEBRAP

* Pesquisador do Cebrap. hgtorres@uol.com.br

** Pesquisadora do CRH/UFBA. celina@ufba.br

*** Doutoranda do IUPERJ. renatambichir@yahoo.com.br

**** Pesquisadora do Cebrap e Professora Associada do IUPERJ. argelina@uol.com.br

¹ Apenas a título de exemplo, ver Almeida (2006), Brandão (1980), Dantas Neto (1996), Guimarães (1987), Ivo (2000), Oliveira (1987), Oliveira (2000) e Souza (1996).

(Centro Brasileiro de Análise e Planejamento). Baseado em um referencial teórico estruturalista e em um *survey*, a pesquisa buscou identificar os problemas de uma “metrópole pobre que se moderniza” (FARIA, 1980, p. 24). A Salvador “descoberta” nessa pesquisa não difere muito, em termos qualitativos, da apresentada no segundo grande mapeamento sobre a cidade, coordenado por Carvalho e Pereira (2006), ou seja, Salvador permanece um espaço marcado pela “extensão do setor de serviços de baixa produtividade e escassa dotação de capitais” (FARIA, 1980, p. 35). A tese explícita na pesquisa de 1980 e implícita na de 2006 é a de que a penetração do moderno capitalismo industrial não tocou ponderáveis setores da vida econômica local, assim como a “importância que as relações de trabalho não-típicamente capitalistas conservam em Salvador” (CARVALHO; SOUZA, 1980, p. 83).

Se esses trabalhos atestam a persistência das precárias condições sociais da população de Salvador, o mesmo não se pode dizer em relação ao acesso da população mais pobre à infra-estrutura de serviços providos pelos governos estadual e municipal. O acesso aos serviços públicos de educação e saúde, por exemplo, está hoje praticamente universalizado, e as condições de sua prestação parecem não ser muito diferentes das encontradas em outras capitais. No entanto, dados sobre acesso da população mais pobre a serviços públicos são ainda pouco divulgados, e desconhecia-se, até então, a avaliação da população mais pobre de Salvador sobre sua provisão.

Com o objetivo de verificar o acesso da população mais pobre a serviços e a políticas públicas, foram realizados dois *surveys*, um em São Paulo e outro em Salvador, ambos financiados pelo IPEA como parte do projeto “Radar das Condições de Vida e das Políticas Sociais”. No caso do *survey* de Salvador, realizado em maio de 2006, a SEI (Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia) e o CEM-CEBRAP (Centro de Estudos da Metrópole – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento) atuaram como parceiros do IPEA. O objetivo geral do projeto “Radar das Condições de Vida e das Políticas Sociais” era analisar as condições de acesso da população mais pobre das cidades

de São Paulo e de Salvador a políticas sociais e a serviços públicos².

O instrumento utilizado para verificar o acesso dessa população aos serviços de educação e saúde, assim como uma avaliação dos serviços utilizados, foi uma pesquisa por amostragem aplicada aos 40% mais pobres de Salvador. A amostra da pesquisa foi desenhada de forma a captar situações de pobreza em diferentes macro-regiões da cidade. Essas regiões foram definidas por suas características socioeconômicas, mas correspondem, especialmente, às áreas da cidade com baixa concentração de pobres (orla), áreas com concentrações elevadas (periféricas) e áreas com concentrações moderadas (intermediárias)³. Nessas três áreas da cidade foram sorteados setores censitários e então selecionados os domicílios com renda familiar de até R\$ 600, ou o correspondente a dois salários mínimos da época de realização do *survey*.

A pesquisa procurou aferir o impacto da dimensão territorial nas condições de acesso a políticas públicas, assim como a influência de outros fatores, enfatizados por diferentes abordagens analíticas, sobre as condições de acesso a serviços públicos. Isso porque a interpretação a respeito dos diferentes graus de acesso dos mais pobres a políticas e serviços públicos não é trivial, sendo, ao contrário, objeto de complexo debate acadêmico. O acesso dos mais pobres a serviços públicos é visto como sendo influenciado predominantemente por aspectos individuais da população (MENEZES FILHO; PAZELLO, 2005), por fatores relacionados à dinâmica político-eleitoral (AMES, 1995), por aspectos associados à lógica organizacional do setor público (MARQUES, 2000), como resultado da atuação de movimentos sociais, associações civis ou redes sociais (JACOBI, 1989; GURZA LAVALLE; CASTELLO, 2004) ou, ainda, como efeito de elementos relacionados à segregação residencial (VILLAÇA, 2000; MARQUES; TORRES, 2005), entre outros aspectos.

² Os resultados do *survey* realizado em São Paulo podem ser encontrados em Figueiredo et al (2005).

³ Outras terminologias são também utilizadas para a caracterização socioeconômica e espacial de Salvador. Um delas é a seguinte: a região da chamada Orla, que vai de Salvador a Lauro de Freitas em manchas quase ininterruptas, com as exceções do Nordeste de Amaralina, Boca do Rio e parte de Itapoá; as periféricas correspondem ao chamado Miolo, trecho entre a BR-324 e a Avenida Paralela, parte da Baía de Todos os Santos, Subúrbio Ferroviário e os bairros de São Caetano, Valéria e Liberdade; e a intermediária abrange o centro tradicional e as áreas mais antigas da cidade. Para o detalhamento dessa terminologia e suas características sócio-espaciais, ver, por exemplo, Carvalho e Pereira (2006).

Nesse sentido, procurou-se analisar o papel de características socioeconômicas, demográficas e os aspectos institucionais relacionados à própria natureza dos serviços prestados. Foram também utilizadas variáveis referentes à vida associativa da população de baixa renda (participação em associações religiosas ou não religiosas, como sindicatos e partidos políticos), assim como a identificação partidária da população⁴. Dados os limites desse artigo, são apresentados os resultados de apenas dois serviços públicos – saúde e educação. Essa opção foi guiada pelas seguintes razões: em primeiro lugar, ambos os serviços registram coberturas bastante elevadas, tornando-os, portanto, mais apropriados a comparações. Além disso, apesar da existência de elevados níveis de cobertura, problemas de acesso dos mais pobres ainda persistem, assim como também existem falhas ou deficiências na provisão de outras dimensões relacionadas à provisão desses serviços. Dado que o acesso a esses serviços públicos é essencial para a população mais pobre, que tem dificuldades financeiras para arcar com os custos de serviços privados, os resultados do *survey* podem contribuir para que os governos promovam ajustes na sua provisão e avanços qualitativos. Por fim, ambos os serviços são prestados, simultaneamente, por dois níveis de governo – o municipal e o estadual –, permitindo comparações sobre a influência de fatores de ordem institucional.

Este artigo está organizado da seguinte maneira: após a introdução, apresentamos os principais procedimentos metodológicos adotados. A seguir, apresentamos informações relativas à cobertura e à qualidade dos serviços educacionais. Trabalhamos de modo análogo para os serviços de saúde. Ao final, apresentamos uma breve conclusão. Cabe notar que ao longo do texto apresentamos, a título de comparação com Salvador, alguns dos resultados observados no *survey* de São Paulo.

⁴ O relatório final da pesquisa foi entregue pela equipe do CEM-CEBRAP ao IPEA e à SEI em 2006. Nele estão detalhados os resultados de todos os serviços e políticas analisados, assim como os vários procedimentos metodológicos escolhidos e seus resultados.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa por amostragem (*survey*) apresenta inúmeras vantagens como instrumento de avaliação de políticas públicas. Isso porque é um método de coletar informações quantitativas sobre atitudes, opiniões, comportamentos e circunstâncias de vida da população por meio da aplicação de um questionário padronizado. Os *surveys* baseados em amostras aleatórias, como o que foi realizado neste estudo, são os únicos que, além de uma análise exploratória, permitem a realização de testes estatísticos para apoiar os resultados apresentados.

No caso dos serviços avaliados neste artigo, podemos mensurar a sua cobertura efetiva, ou seja, a proporção da população pobre que recorre aos serviços públicos selecionados. O *survey* permitiu ainda a identificação de diferenciais de cobertura, ou seja, verificar se determinados grupos, classificados de acordo com renda ou locais de moradia, têm maior acesso e se esse maior acesso de certos grupos sociais se dá em detrimento de outros grupos. Além disso, o emprego da técnica de *survey* permitiu aferir a qualidade do serviço oferecido. Com este tipo de informação é possível corrigir falhas na implementação dos serviços que podem comprometer os objetivos mais gerais das políticas.

Com base nos dados do IBGE, da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (2004) – para a Região Metropolitana de Salvador, o corte de 40% corresponde às famílias com uma renda domiciliar correspondente a R\$ 520. Inflacionando esse valor para dezembro de 2005, com base no IPCA para a RMS, obteve-se o valor de R\$ 586. Para facilitar a aplicação dos questionários, esse valor foi arredondado para R\$ 600, que serviu como filtro para a coleta de informações. Cabe destacar que a definição da amostra foi realizada de modo a garantir a comparabilidade com o *survey* de mesmo tipo realizado em São Paulo.

O tamanho da amostra foi definido em 1.500 entrevistas, totalizando um universo de 338.998 indivíduos, correspondente aos chefes de domicílio ou cônjuges de baixa renda acima de 18 anos. Foram

visitados 500 domicílios em cada um dos três tipos de áreas: áreas do tipo “alto-alto”, com população predominantemente de alta renda (denominadas aqui de “macro-região da orla”); setores censitários em áreas do tipo “baixo-baixo”, com população de baixa renda (macro-região periférica); e setores censitários em áreas “sem padrão”, ou seja, com maior mistura social e com valores mais próximos à média (“macro-região intermediária”). Posteriormente essa amostra foi expandida para o universo considerado, de modo a garantir a representatividade de cada área observada.

Para explorar as diversas informações relativas às condições de acesso oferecidas pelo *survey*, foram associadas diferentes estratégias analíticas, partindo de análises exploratórias simples baseadas em modelos univariados até análises multivariadas e modelos mais complexos. Optou-se, neste artigo, pela apresentação dos dados do *survey* extraídos das análises exploratórias, uma vez que elas permitem analisar os dados relativos às condições de acesso aos serviços de educação e saúde, especialmente para avaliar os níveis de cobertura e os principais diferenciais de acesso. Ainda que a análise univariada apresente limitações – uma vez que os cruzamentos preliminares consideram apenas uma dimensão por vez, desconsiderando a influência de outros elementos que às vezes são até mais relevantes na explicação dos diferenciais de acesso –, ela contribui para a construção de uma caracterização preliminar das condições de acesso a serviços públicos das camadas mais pobres do município de Salvador, permitindo verificar importantes diferenciais de acordo com as variáveis selecionadas.

Cabe destacar, por fim, que nem todos os resultados obtidos serão apresentados por meio de tabelas, mas somente aqueles considerados mais relevantes.

COBERTURA E QUALIDADE DOS SERVIÇOS DE EDUCAÇÃO

Assim como observado para outras metrópoles brasileiras, o ensino fundamental no município

de Salvador encontra-se praticamente universalizado. Essa elevada cobertura nos levou à análise de outras dimensões do ensino fundamental, tais como as condições de infra-estrutura da escola (disponibilidade de salas de informática,

bibliotecas e outros equipamentos, além da utilização efetiva dos mesmos), o oferecimento de certos serviços (transporte gratuito, material escolar e merenda), a distância média que as crianças

devem percorrer até a escola em que estudam e o tempo de permanência na escola, uma vez que todos esses aspectos têm impactos diferenciados sobre o desempenho escolar das crianças.

Em primeiro lugar, cabe destacar que 95,9% das crianças de 7 a 14 anos estavam cursando o ensino fundamental em maio de 2006, o que indica elevada cobertura do ensino fundamental, mesmo entre a população de mais baixa renda. Esses dados são consistentes com os da PNAD. Desses alunos, 86,7% estão em escolas públicas. Trata-se de um percentual bem inferior àquele observado no caso de São Paulo (99,1% das crianças em escolas públicas).

Em geral, optou-se por evidenciar a relevância de um elemento institucional relativo à própria natureza do serviço: o tipo de escola pública, se municipal ou estadual. Do conjunto de alunos de 7 a 14 anos que freqüentam o primeiro grau, 48% estão em escolas públicas municipais, 38,7% em escolas públicas estaduais, conforme apresentado na Tabela 1⁵. De modo geral, observou-se que não há variações significativas na freqüência ao primeiro grau de acordo com nenhuma variável considerada – demográfica, territorial ou de participação –, com exceção dos domicílios chefiados por mulheres, nos quais a cobertura do ensino fundamental é um pouco inferior à média: 94,3% de cobertura.

Considerando o tempo de permanência na escola, observou-se que em média as crianças ficam 4,16 horas na escola – um pouco abaixo da

Cabe destacar que 95,9% das crianças de 7 a 14 anos estavam cursando o ensino fundamental em maio de 2006, o que indica elevada cobertura do ensino fundamental

⁵ No entanto, a rede estadual de ensino fundamental é maior, em Salvador, do que a municipal: segundo dados de 2004 do Censo Educacional do INEP, 166.402 dos alunos do ensino fundamental freqüentam escolas estaduais, 158.814 as municipais e 64.052 as particulares (www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php). A maior proporção de crianças na rede municipal encontrada no *survey* pode ser um indicio de que as famílias pobres tendem a recorrer mais freqüentemente à rede municipal de ensino porque essa rede está mais concentrada nas áreas mais pobres da cidade.

Tabela 1
Frequência ao primeiro grau, segundo tipo de escola, Salvador, 2006

Tipo de escola	%
Pública municipal	47,7
Pública estadual	38,5
Particular	11,4
Escola comunitária	1,0
Escola de empresa	0,3
Outro	0,5
Não sabe / não opinou	0,7
Total	100,0

Fonte: SEI-IPEA. *Survey* de acesso da população mais pobre de Salvador a Serviços Públicos. Maio de 2006

média observada em São Paulo, de 4,4 horas. Assim como em São Paulo, foram observadas algumas variações, especialmente de acordo com o tipo da escola, sendo que alunos de escolas municipais tendem a ficar menos tempo na escola (em média 4,2 horas) do que alunos das escolas estaduais (em média 4,3 horas). Em Salvador, outras diferenças importantes são observadas no caso de crianças que residem em domicílios localizados em áreas periféricas, em setores subnormais ou chefiados por mulheres – nesses casos, o tempo de permanência na escola é menor.

Avaliando o meio de transporte utilizado até a escola, verificou-se que a maioria das crianças – 92,3% – vai a pé até a escola. Em São Paulo, ao contrário, verificamos que a maioria das crianças utilizava algum tipo de transporte escolar. O tempo médio de deslocamento é de 15,6 minutos, sendo que o tempo é maior no caso de alunos da escola estadual (média de 18,2 minutos), no caso de alunos que residem em áreas periféricas (16,7 minutos) e em setores subnormais (16,3 minutos).

Também foram analisados alguns benefícios associados ao ensino, como o acesso a uniforme, material escolar e merenda. No caso do uniforme, ao contrário de São Paulo, as coberturas são bem menores: em Salvador, em média apenas 28,7% dos alunos de 7 a 14 anos tinham uniforme escolar totalmente gratuito, contra 53,2% em São Paulo. Os alunos da rede municipal de Salvador contam com maior acesso a esses benefícios de forma totalmente gratuita: 47,9% na rede municipal e 11,7% na estadual. As coberturas no caso de material escolar e merenda também são menores em Salvador em comparação com São Paulo: no caso do material escolar, 9,2% das crianças de Salvador têm acesso totalmente gratuito, contra 47,6% em média em São Paulo; no caso da merenda, 80,2% têm acesso totalmente gratuito em Salvador, contra 95,2% em São Paulo. A Tabela 2 apresenta esses dados para Salvador.

Foram analisados, ainda, alguns aspectos relativos à infra-estrutura da escola, como presença de quadras de esporte, bibliotecas e salas de informática. Os dados indicam que 50,5% das crianças têm acesso à biblioteca, 31,0% têm sala de informática e 40,6% têm quadra de esportes. Essas coberturas são muito inferiores àquelas observadas no caso de São Paulo, onde 75,5% das crianças tinham acesso à biblioteca, 62,4% à sala de informática e 95,7% à quadra de esportes, indicando que as escolas públicas de Salvador ainda contam com problemas significativos no que diz respeito à infra-estrutura. Esses dados são apresentados na Tabela 3.

Além dessas coberturas relativamente baixas, foram observados diferenciais importantes de acesso

Tabela 2
Acesso a uniforme, material e merenda escolar segundo tipo da escola, Salvador, 2006 (%)

Acesso	Tipo de escola			Total
	Pública municipal	Pública estadual	Outras	
Totalmente gratuito				
Uniforme	47,9	11,7	9,7	28,7
Material escolar	13,0	7,2	1,9	9,2
Merenda	91,7	88,3	18,3	80,2
Parcialmente gratuito				
Uniforme	29,6	7,6	5,7	17,8
Material escolar	76,6	82,0	17,3	70,5
Merenda	5,7	6,8		5,3

Fonte: SEI-IPEA. *Survey* de acesso da população mais pobre de Salvador a Serviços Públicos. Maio de 2006

Tabela 3

Acesso à biblioteca, sala de informática e quadra de esportes segundo renda familiar mensal, região de moradia e tipo de equipamento escolar, Salvador, 2006 (%)

Itens	Biblioteca	Sala de informática	Quadra de esportes
Renda familiar			
De 0 a 300 reais	46,3	29,1	35,7
De 301 a 600 reais	57,1	34,0	48,6
Região			
Periférica	40,9	21,7	34,0
Intermediária	50,1	34,8	43,8
Orla	70,9	41,1	47,2
Tipo de escola			
Pública municipal	46,2	33,1	29,5
Pública estadual	60,4	28,3	60,7
Outras	38,6	30,8	22,9
Total	50,5	31,0	40,6

Fonte: SEI-IPEA. *Survey* de acesso da população mais pobre de Salvador a Serviços Públicos. Maio de 2006

de acordo com a renda familiar mensal – crianças que vivem em domicílios com renda mensal mais elevada, entre 301 e 600 reais em valores de dezembro de 2005, contam com mais acesso à biblioteca, sala de informática e quadra de esportes. Da mesma forma, neste caso, a variável territorial – ou seja, a macro-região de localização dos domicílios – gera significativos diferenciais de acesso: os domicílios localizados em áreas de classe média ou na Orla contam com percentuais bem mais altos de escolas melhor equipadas. Considerando o tipo de escola, em Salvador – ao contrário de São Paulo – foi observado que a rede estadual é dotada de melhor infra-estrutura, especialmente no que se refere a bibliotecas e quadras de esporte.

Considerando a efetiva utilização desses equipamentos pelas crianças, verifica-se que 67,2% das crianças utilizam as bibliotecas disponíveis em suas escolas, 52,2% utilizam as salas de informática e 75,9% as quadras de esportes. Crianças cujos domicílios localizam-se na Orla tendem a utilizar mais esses equipamentos. No caso da biblioteca e da sala de informática, crianças cujos responsáveis pelo domicílio são mais jovens (têm entre 18 e 29 anos) tendem a usar mais esses equipamentos. Considerando o tipo da escola, observou-se que bibliotecas e salas de informática

são mais utilizadas no caso das escolas da rede municipal, sendo que no caso das quadras não há diferenciais significativos (Tabela 4).

Tabela 4

Proporção dos estudantes que utilizam biblioteca, sala de informática e quadra de esportes segundo tipo de escola, Salvador, 2006 (%)

Equipamento	Alunos que frequentam escolas com equipamentos			
	Tipo de escola			
	Pública municipal	Pública estadual	Outras	Total
Biblioteca	69,6	67,5	56,1	67,2
Sala de informática	61,6	40,7	46,4	52,2
Quadra de esportes	74,3	74,6	92,7	75,9

Fonte: SEI-IPEA. *Survey* de acesso da população mais pobre de Salvador a Serviços Públicos. Maio de 2006

AVALIAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL

Além desses aspectos da escola, procuramos captar no *survey* a avaliação que os usuários fazem dos serviços de educação no município de Salvador. Para tanto, utilizamos uma bateria de questões em que o entrevistado é solicitado a atribuir notas a diferentes aspectos desses serviços e, ao final, uma nota geral para a escola que o filho frequenta. Procuramos destacar ainda os principais problemas percebidos pela população no acesso aos serviços.

O principal ponto a ser destacado na avaliação geral dos usuários é a elevada nota média atribuída à escola freqüentada pelo(s) filho(s): 7,94 em uma escala de 0 a 10. Isto significa um nível de satisfação um pouco mais elevado do que aquele observado no caso de São Paulo, onde a nota geral para a escola foi 7,74. No entanto, observa-se grande variação nas notas atribuídas a diversos itens da escola – tais como merenda, freqüência dos professores, conservação das salas etc. As maiores notas foram atribuídas à freqüência e pontualidade dos professores (7,87 em média) e à qualidade do ensino (7,85 em média), enquanto as piores foram atribuídas ao salário dos professores (nota 5,11) e aos equipamentos da escola (6,88). Isto mostra que os chefes de domicílios avaliam bem mais positivamente os professores e o ensino oferecido do que as con-

dições de trabalho e da escola. Em São Paulo os professores também foram bem avaliados, assim como foi criticado o nível de seus salários, porém as condições da escola tiveram também uma boa avaliação. Os resultados nas duas cidades são condizentes com a existência de equipamentos apontados pelos usuários. Em São Paulo, porém, um fator de ordem não estritamente educacional – a segurança – foi a dimensão mais mal avaliada, o que não ocorreu em Salvador.

No que diz respeito à avaliação das diversas dimensões, vale notar que o baixo desvio padrão indica convergência nas opiniões relativas a cada um dos aspectos avaliados, seja essa avaliação positiva ou negativa. Os maiores desvios padrão são os relativos aos salários dos professores e à segurança na escola, ou seja, nessas dimensões as opiniões são mais divergentes. Comparando a média obtida da avaliação de cada item – 7,13 – com a avaliação geral da escola – 7,94 –, verificamos que os respondentes são mais rigorosos na avaliação isolada de cada dimensão do que na avaliação geral da escola freqüentada pelos seus filhos.

Tabela 5

Avaliação de alguns itens do ensino fundamental, notas de 0 a 10, Salvador, 2006

Itens avaliados	Média	Desvio padrão
Freqüência e pontualidade dos professores	7,87	2,624
Qualidade do ensino	7,85	2,496
Número de alunos por classe	7,72	2,363
Conservação dos prédios e salas	7,45	2,907
Salários dos professores	5,11	3,275
Equipamentos da escola	6,88	2,964
Segurança das crianças na escola	7,53	3,190
Merenda	6,62	3,118
Nota geral – escola	7,94	2,119

Fonte: SEI-IPEA. Survey de acesso da população mais pobre de Salvador a Serviços Públicos. Maio de 2006

Vejam agora os principais fatores que determinam variações na nota geral atribuída à escola. Essa nota tende a ser melhor no caso das crianças cujos responsáveis pelo domicílio são do sexo feminino, são menos escolarizados e cujos domicílios estão em setores subnormais – padrão que se repete no caso dos demais itens considerados. Notas gerais piores foram observadas no caso de

domicílios localizados em áreas periféricas, assim como observado no caso de São Paulo. Não foram observados diferenciais significativos na nota geral de acordo com o tipo da escola: 7,55 na rede municipal e 7,70 na rede estadual.

Quando consideramos esse último item, destaca-se a diferença nas notas dadas ao item segurança: 8,09 no caso das escolas municipais e 6,47 no caso das escolas estaduais. Nos demais itens, alguns foram mais bem avaliados na rede municipal – tais como merenda, número de alunos por classe, conservação das salas, salários dos professores e equipamentos – e outros na rede estadual – freqüência e pontualidade e qualidade do ensino.

Considerando a percepção da população sobre o maior problema enfrentado na área de educação, cabe destacar que em Salvador 62,9% dos responsáveis pelo domicílio não vêem nenhum problema na escola – em São Paulo esse percentual foi de 68,2. O maior problema percebido em Salvador é a indisciplina dos alunos (com 8,9% das respostas), seguida pela questão da segurança (7,2% das respostas) e pela questão da má qualidade do ensino (6,8%). Em São Paulo, o maior problema apontado foi o item segurança, seguido pela má qualidade do ensino oferecido.

Observando as variações nesses resultados no caso de Salvador, cabe destacar as grandes diferenças encontradas de acordo com o tipo de escola: enquanto na rede municipal o maior problema percebido é a má qualidade do ensino (com 11,0% das respostas), seguido pela questão da indisciplina dos alunos (com 9,8%), no caso da rede estadual o maior problema é a segurança (14,6% das respostas), seguido pela questão da indisciplina (10,9%), sendo que a questão da má qualidade de ensino só foi percebida como principal problema por 1,4% dos respondentes na rede estadual. No caso de São Paulo, não havia diferenças tão marcantes de percepção de acordo com o tipo de escola pública. Cabe apontar ainda que a satisfação com a escola é maior no caso das escolas particulares, que predominam dentro da categoria “outras escolas”, uma vez que 35,6% não vêem problemas na escola. Esses resultados podem ser observados na Tabela 6, a seguir.

Tabela 6
Maior problema da escola, segundo tipo de escola, Salvador, 2006 (%)

Maior problema	Tipo de escola			
	Pública municipal	Pública estadual	Outras	Total
Ensino ruim	11,0	1,4	7,2	6,8
Muitos alunos por classe	0,0			0,0
Professor ruim	2,8	1,8	0,1	2,1
Segurança	2,9	14,6	1,2	7,2
Prédios mal conservados	2,4	3,1		2,3
Merenda	5,8	4,3	1,1	4,6
Crianças ficam pouco na escola		0,4		0,2
Falta material escolar	0,2	0,3		0,2
Falta transporte escolar		1,6	0,8	0,7
Escola pequena/ apertada	2,9	0,7	2,9	2,1
Distância	2,5	3,5		2,5
Sujeira	0,3	1,2		0,6
Indisciplina dos alunos	9,8	10,9		8,9
Demora para abrir o portão	0,2	1,4		0,7
Outro	23,1	25,6	22,2	24,0
Nenhum	36,0	29,0	64,4	37,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: SEI-IPEA. Survey de acesso da população mais pobre de Salvador a Serviços Públicos. Maio de 2006

Há variações na percepção dos maiores problemas da escola de acordo com a região em que se localiza o domicílio, sendo que domicílios em áreas periféricas tendem a destacar a má qualidade do ensino e a falta de segurança, enquanto os domicílios que se localizam na área da Orla destacam a indisciplina dos alunos e a má qualidade da merenda. Também foram observadas variações de acordo com o sexo do responsável pelo domicílio: homens tenderam a apontar a segurança como o maior problema, enquanto mulheres destacaram a indisciplina dos alunos.

Cabe destacar, por fim, a questão da participação dos pais em reuniões na escola – aspecto que não foi avaliado no *survey* realizado em São Paulo. Em Salvador, 83,3% dos pais declararam participar com frequência de reuniões nas escolas dos filhos, o que indica um elevado grau de interesse pela vida escolar de seus filhos. A participação declarada é um pouco maior no caso de informantes do sexo masculino (84,3% contra 82,3% do sexo feminino), no caso de domicílios localizados em área intermediária (85,0%), no caso de informantes que participam de alguma associação civil não religiosa (88,8% contra 82,0% daqueles que não

participam) e no caso da rede municipal (86,7% contra 82,1% da rede estadual).

MECANISMOS DE ACESSO AO ENSINO FUNDAMENTAL

A inferência sobre os mecanismos de acesso utilizados é feita de forma direta, por meio da resposta espontânea do entrevistado à pergunta sobre a necessidade de recorrer ou não à ajuda de alguém para obter a vaga na escola. Assim, de forma indireta, essa questão permite inferir o grau de institucionalização dos serviços providos.

Entre os mecanismos de acesso ao ensino fundamental, optamos por avaliar a necessidade de ajuda para realização da primeira matrícula, de modo a verificar a existência de eventuais barreiras ou dificuldades na entrada no sistema. O primeiro aspecto a ser ressaltado é que 79,7% das pessoas não precisaram da ajuda de terceiros para matricular seus filhos – em São Paulo esse percentual foi maior, 87,4%. Assim como observado em São Paulo, em Salvador aqueles que recorrem à ajuda de terceiros procuram colegas ou amigos (4,7%), vizinhos (4,2%) e parentes (4,0%), ou então funcio-

nários públicos (3,5%). Esses resultados mostram que, em geral, os mecanismos de acesso ao serviço estão vinculados às redes de parentesco e amigos, ou encontram canais institucionalizados, porém em menor medida do que observado em São Paulo (Tabela 7).

Tipo de ajuda	%
Parente	4,04
Vizinho	4,17
Colega de trabalho/colega pessoal/amigo	4,74
Líder da sua religião	0,08
Policial	0,07
Patrão	0,07
Pessoa da associação de bairro	0,16
Funcionário público	3,53
Outro	3,46
Ninguém/ Não precisou	79,69
Total	100,00

Fonte: SEI-IPEA. Survey de acesso da população mais pobre de Salvador a Serviços Públicos. Maio de 2006

Observamos, no entanto, algumas diferenças entre os que declaram procurar algum tipo de ajuda. Aqueles que residem em domicílios localizados em setores subnormais precisaram mais de ajuda no momento da primeira matrícula, sendo que procuraram principalmente a ajuda dos vizinhos (10,5% das respostas). Também recorreram mais à ajuda de terceiros as famílias cujos filhos estão na rede municipal e contam com chefes mais jovens, entre 18 e 29 anos. Não foram observadas diferenças significativas de acordo com o sexo do responsável.

Embora a maioria não tenha recorrido à ajuda de terceiros, 23,3% dos chefes de família com filhos na escola declararam ter enfrentado dificuldades

para efetuar a primeira matrícula de seu filho – porcentagem maior do que aquela observada no caso de São Paulo, que foi de 18,9%. Em Salvador, essa dificuldade na realização da primeira matrícula é um pouco maior no caso dos domicílios localizados em áreas periféricas (Tabela 8), em setores subnormais, chefiados por homens, chefiados por pessoas de menor escolaridade e no caso daqueles cujos filhos cursam a rede estadual.

Assim, de maneira geral, apesar de alguns patamares inferiores em relação a São Paulo, pode-se dizer que no caso do acesso à primeira matrícula no ensino fundamental em Salvador as pessoas não tiveram muitas dificuldades nem tiveram que recorrer de forma significativa à ajuda de terceiros. Isto indica que o acesso a essa política, além de estar praticamente universalizado, conta com mecanismos institucionalizados de acesso e não apresenta grandes barreiras à entrada, pelo menos no âmbito das análises univariadas.

COBERTURA E QUALIDADE DOS SERVIÇOS DE SAÚDE

No caso dos serviços de saúde pública, optamos por avaliar as condições de atendimento básico oferecidas à população, ou seja, os atendimentos de rotina que são oferecidos nos postos de saúde e mesmo em hospitais, por meio de consultas básicas. Sendo assim, foram excluídos procedimentos mais complexos ou de emergência, que sabidamente tendem a ter uma distribuição mais concentrada.

Nessa área foram avaliados os seguintes aspectos: o tipo de local procurado (posto de saúde ou hospital) para o atendimento, o tempo de espera para obtenção da consulta médica, o tempo

Grau de dificuldade	Tipo de região			
	Periférica	Intermediária	Orla	Total
Fácil	67,70	73,24	74,35	71,31
Mais ou menos * (Resposta espontânea)	6,11	4,28	6,45	5,39
Difícil	26,19	22,48	19,20	23,29
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: SEI-IPEA. Survey de acesso da população mais pobre de Salvador a Serviços Públicos. Maio de 2006

*Apenas no caso de repostas espontâneas (sem apresentação da alternativa)

de deslocamento até o local de atendimento, as dificuldades observadas e a necessidade de ajuda para obtenção do atendimento, além da avaliação dos serviços por parte dos usuários. Nesse caso, a população total refere-se aos responsáveis pelo domicílio ou seus familiares que procuraram atendimento de saúde no último ano, sendo que a bateria completa de questões só foi aplicada para aqueles que buscaram atendimento em posto de saúde ou em hospital, que não pronto-socorro, o que pressupõe atendimento de emergência.

Em primeiro lugar, é importante apresentar as condições de acesso aos serviços de saúde de rotina, na rede pública. Os dados do *survey* indicam que em 85,7% dos domicílios algum membro da família procurou algum tipo de atendimento de saúde rotineiro, ou seja, não emergencial, no último ano, percentual menor que o observado em São Paulo (91,0%), mas ainda assim bastante significativo. A maior parte das pessoas que procuraram serviços de saúde no último ano era do sexo feminino (53,9% dos casos), com uma maior concentração nas crianças (30,2% dos casos de até 13 anos) e também entre as pessoas de 45 e 55 anos.

Entre os que procuraram algum serviço de saúde no último ano, 48,9% foram a um posto de saúde público e 17,4% a um hospital público, como apresentado na Tabela 9. Nesse caso, agrupando

Considerando esses atendimentos [...] 22,5% ocorreram em hospitais públicos e 70,2% em postos de saúde, o que [...] indica o sucesso da hierarquização do sistema, que prevê atendimentos básicos em postos de saúde

as categorias “posto de saúde”, “centro de saúde público” e “unidade de saúde da família” na categoria mais geral “posto de saúde”, e considerando as consultas em hospitais via SUS e as consultas realizadas em hospitais públicos, verificamos que 75,4% das consultas realizadas ocorreram através do sistema público de saúde, indicando um elevado nível de cobertura do sistema. Considerando esses atendimentos de forma agregada, 22,5% ocorreram em hospitais públicos e 70,2% em postos de saúde, o que também indica o sucesso da hierarquização do sistema, que prevê atendimentos básicos em postos de saúde.

É interessante notar que a parcela da população que recorre à rede privada de saúde – hospitais particulares, médicos particulares, convênios – é baixa, porém não desprezível. As informações relativas ao local de atendimento foram complementadas pela informação relativa ao pagamento ou não da consulta, de modo a detectar situações em que a pessoa declarou ter ido a um hospital particular ou a um hospital filantrópico, mas o atendimento ocorreu via Sistema Único de Saúde (SUS). Observou-se que 100% das consultas realizadas em hospitais filantrópicos e 58,7% das consultas realizadas em hospitais particulares ocorreram pelo SUS.

Analisando as informações relativas ao local do último atendimento de acordo com o tipo de

Tabela 9

Local do último atendimento de saúde, segundo tipo de região, Salvador, 2006

(%)

Local de atendimento	Tipo de região			
	Periférica	Intermediária	Orla	Total
Posto de saúde público	53,9	46,7	44,4	48,9
Hospital público	18,3	17,1	16,4	17,4
Serviço de emergência ou pronto socorro	4,1	11,3	11,0	8,5
Médico particular/ convênio	8,2	9,3	6,4	8,3
Hospital particular	6,2	7,6	7,4	7,1
Hospital filantrópico (Sta. Casa, Irmã Dulce)	2,5	1,6	4,1	2,4
Centro de saúde público	5,6	6,1	8,7	6,4
Unidade de saúde da família	0,6	0,3	1,7	0,7
Pessoa do programa de médico de família	0,7			0,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: SEI-IPEA. *Survey* de acesso da população mais pobre de Salvador a Serviços Públicos. Maio de 2006

região de moradia, verifica-se que membros de domicílios localizados em áreas periféricas tendem a recorrer mais a postos de saúde. O mesmo ocorre no caso de domicílios localizados em setores subnormais, domicílios chefiados por mulheres, por pessoas mais jovens e com renda familiar mensal menor.

Após a seleção daqueles que recorreram a postos de saúde ou a hospitais públicos para atendimento de rotina, foram verificados outros aspectos que permitem caracterizar as condições de atendimento público. Em primeiro lugar, avaliou-se o tempo de espera para o atendimento, diferenciando-se as situações em que houve marcação de consulta (67,8% dos casos) daquelas em que não houve agendamento da consulta.

A variação do tempo de espera em Salvador é bastante grande, de um a 180 dias. Nas situações de atendimento com consulta marcada, o tempo médio de espera foi de 18 dias e a mediana de 10 dias (ou seja, 50% dos que agendaram consulta foram atendidos em menos de 10 dias). Essa situação é bem mais favorável do que a observada em São Paulo, onde uma pessoa espera em média 39 dias por uma consulta marcada (Tabela 10). Entretanto, cabe destacar que apesar de o tempo médio de espera ser baixo, o desvio padrão observado é bastante elevado, o que sugere uma grande variabilidade de situações relacionadas, provavelmente, com o tipo de serviço que foi buscado pela população.

Tabela 10

Tempo médio de espera para consultas agendadas, segundo local de atendimento. Hospital e postos de saúde públicos, Salvador, 2006

Local de atendimento	Média (em dias)	Desvio padrão
Hospital público	26,63	24,689
Posto de saúde	15,34	19,099
Total	18,30	21,299

Fonte: SEI-IPEA. *Survey* de acesso da população mais pobre de Salvador a Serviços Públicos. Maio de 2006

O tempo médio de espera observado é mais elevado para aqueles que moram em setores subnormais e também no caso de domicílios chefiados por

pessoas mais idosas (acima de 50 anos). Apesar disso, as pessoas mais idosas são as que menos reclamam de dificuldades na obtenção dos serviços. O tipo de região de residência e as demais variáveis individuais não tiveram impacto no tempo de

espera para obtenção de consultas. Assim como no caso de São Paulo, o tempo de espera é significativamente maior no caso de consulta marcada em hospital. Isto pode resultar de diferenças no tipo de prestação

de serviços por hospital ou posto de saúde.

Nas situações sem marcação de consulta, o tempo médio de espera foi de aproximadamente 1,2 horas, atingindo um máximo de 10 horas. Assim como observado em São Paulo, os diferenciais por região em Salvador atuaram ao contrário das tendências usualmente esperadas, uma vez que na área da Orla as pessoas esperam mais do que nas áreas periféricas: em média 1,6 horas, contra 1,0 hora nas regiões periféricas. Novamente como em São Paulo, o tempo de espera para atendimento em hospital é muito maior do que o tempo de espera para atendimento em posto de saúde. É importante notar ainda que no caso de domicílios chefiados por não-brancos o tempo de espera tende a ser maior. Considerando a forma de deslocamento até o local de atendimento, verifica-se que a maioria das pessoas – 66,7% dos casos – foi a pé até o local de atendimento. A segunda forma de transporte mais utilizada foi o ônibus, com 28,3%. Como esperado, observou-se ainda que as pessoas tendem a se deslocar mais a pé quando o atendimento ocorre em postos de saúde, que geralmente tendem a estar mais distribuídos espacialmente, ao contrário dos hospitais – e também no caso de domicílios com mais baixa renda (renda familiar mensal de até 300 reais).

Analisando o tempo de deslocamento até o local de atendimento – que pode ser considerado uma *proxy* da distância até esse local –, observa-se que, em média, as pessoas levaram 32,8 minutos, tempo relativamente reduzido, condizente com o fato de que a maioria dos deslocamentos ocorre a pé.

Avaliação dos serviços de saúde

Nesta seção, procuramos captar a avaliação que os usuários fazem dos serviços de saúde no município de Salvador. Para tanto, foi utilizada uma bateria de questões em que o entrevistado é solicitado a atribuir notas a diferentes aspectos desse serviço e, ao final, uma nota geral para o serviço de saúde que frequenta, independente das notas atribuídas a cada uma das dimensões avaliadas anteriormente.

As notas médias atribuídas aos diferentes aspectos dos serviços de saúde em Salvador, da mesma forma que em São Paulo, tenderam a ser um pouco mais baixas do que as observadas no ensino fundamental, embora nenhum aspecto do atendimento de saúde tenha recebido nota média inferior a cinco. Além disso, as médias dos diferentes aspectos do atendimento de saúde apresentam um desvio padrão um pouco maior do que as médias relativas ao ensino fundamental. As piores notas médias são observadas no caso da oferta de remédios e do salário de médicos e funcionários – em São Paulo, a pior nota média foi atribuída também à oferta de remédios, mas a segunda menor média referia-se à rapidez no atendimento. Exatamente como observado no *survey* realizado em São Paulo, em Salvador as melhores notas médias são atribuídas à limpeza dos recintos e à atuação dos médicos (Tabela 11).

Cruzando a informação relativa à avaliação dos serviços em Salvador com informações relativas ao local de atendimento e outras características dos

usuários, verifica-se que as notas médias tendem a ser um pouco melhores no caso de atendimentos ocorridos em postos de saúde. Tendem também a ser mais altas nos domicílios com renda familiar mensal mais baixa, chefiados por pessoas com menos escolaridade e por não-brancos, o que confirma argumentos de que grupos de renda e escolaridade mais alta seriam mais exigentes.

Finalmente, foram avaliadas as principais dificuldades percebidas no atendimento básico à saúde. Em primeiro lugar, cabe destacar que 42,9% das pessoas declararam não ter enfrentado nenhuma dificuldade no atendimento básico de saúde – em São Paulo, apenas 26,1% declararam não ter enfrentado dificuldades. Vale ressaltar que esse percentual varia de forma acentuada segundo a localização do domicílio em áreas subnormais, o nível de escolaridade e a idade. Dentre os domicílios em áreas subnormais, 44,8% declararam ter encontrado alguma dificuldade para a obtenção do serviço de saúde procurado, contra apenas 25,1% dos que não vivem em setores subnormais. Dentre os chefes de mais baixa escolaridade (menos de 3 anos), por sua vez, 58,1% declararam ter encontrado alguma dificuldade, enquanto o percentual relativo aos de mais alta escolaridade (acima de 8 anos) ficou entre 30% e 35%, sendo que 43,2% dos chefes com 4 a 7 anos de escolaridade também declararam ter dificuldade. Maiores dificuldades são também apontadas pelos mais jovens (ver tabelas a seguir).

Tabela 11

Avaliação de alguns itens do atendimento básico de saúde, nota de 0 a 10, Salvador, 2006

Itens avaliados	Média	Desvio padrão
Tempo para ser atendido	6,10	3,228
Remédios	5,19	3,933
Instalações e equipamentos	7,24	2,937
Limpeza do local	7,88	2,692
Duração da consulta	7,23	3,052
Horário de funcionamento	7,34	2,898
Médicos	7,81	2,810
Enfermeiras e atendentes	7,28	3,048
Salário dos médicos e funcionários	5,83	3,391
Nota geral	6,93	2,906

Fonte: SEI-IPEA. *Survey* de acesso da população mais pobre de Salvador a Serviços Públicos. Maio de 2006

Dentre as principais dificuldades apontadas, destacam-se a demora no atendimento e a demora e/ou dificuldade para a marcação de consultas – sendo que estas também foram as principais dificuldades apontadas pelos usuários do sistema público de saúde no município de São Paulo, seguidas pela questão das grandes filas a serem enfrentadas.

Novamente, a avaliação das diferentes dimensões dos serviços varia de acordo com diversos indicadores analisados. Em primeiro lugar, observamos que não há grandes diferenciais de acordo com o tipo de região, destacando-se apenas o fato de que os chefes de domicílios na área da Orla reclamam mais da demora no atendimento (Tabela 12). É importante ressaltar, porém, que nos domicílios localizados em setores subnormais, a proporção de pessoas que reclama da demora no atendimento é muito maior do que a média da cidade: enquanto 26,9% dos que vivem em setores subnormais (distribuídos nas três áreas da cidade) reclamam da demora no atendimento, apenas 15,8% dos que não vivem nesses setores fazem esse tipo de reclamação. Os domicílios cujos res-

ponsáveis são mais jovens também reclamam mais da demora no atendimento.

Para os chefes de domicílio que têm menos anos de estudo, o principal problema enfrentado é a dificuldade para a marcação de consultas, seguido pela demora no atendimento. Não há diferenciais significativos de acordo com o sexo ou a cor do responsável pelo domicílio, ou ainda de acordo com a renda familiar mensal. Destaca-se ainda que os principais problemas declarados são similares tanto para atendimentos ocorridos em hospitais como em postos de saúde. É importante apontar ainda que, no caso de São Paulo, observaram-se variações maiores na percepção dos usuários de acordo com essas dimensões do que o observado no caso de Salvador. Em São Paulo, foram observadas diferenças importantes de acordo com o tipo de região (sendo que nas áreas periféricas e nas áreas de favela os principais problemas apontados foram dificuldades na marcação de consulta e a falta de médicos) e também com a renda familiar mensal (a distância aos locais de atendimento aparece como o segundo problema mais relevante, o que não ocorre no caso de domicílios com maior renda).

Dentre as principais dificuldades apontadas, destacam-se a demora no atendimento e a demora e/ou dificuldade para a marcação de consultas

Tabela 12

Maior dificuldade no atendimento de saúde, segundo tipo de região, Salvador, 2006

(%)

Maior dificuldade	Tipo de região			
	Periférica	Intermediária	Orla	Total
O local de atendimento é distante/ acesso difícil	6,6	2,0	1,5	3,6
É difícil ou demora para marcar a consulta	14,5	12,2	12,8	13,2
Filas grandes	6,6	8,2	3,1	6,5
Burocracia	0,4	1,3	0,0	0,7
Horário ruim	2,0	1,2	1,3	1,5
O tempo da consulta é pequeno		0,5		0,2
Local mal equipado	0,2	0,3	0,1	0,2
Funcionários com má vontade	0,8	3,1	0,0	1,6
Remédios caros	0,5	1,3	1,0	1,0
Demora no atendimento	15,7	15,6	21,2	16,8
Falta de médicos	3,4	4,7	2,0	3,6
Falta de médicos especialistas	2,5	1,6	0,8	1,8
Médicos com má vontade / atendem mal	2,2	2,8	2,2	2,5
Outra	3,8	3,5	4,5	3,8
Não teve dificuldades	40,7	41,8	49,4	42,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: SEI-IPEA. Survey de acesso da população mais pobre de Salvador a Serviços Públicos. Maio de 2006

Mecanismos de acesso aos serviços de saúde

As informações sobre os mecanismos de acesso aos serviços de saúde foram colhidas de forma direta por meio da resposta espontânea do entrevistado à pergunta sobre a necessidade de recorrer ou não à ajuda de alguém para obter atendimento e sua especificação, para os que fizeram uso de algum meio de obter o serviço. De forma indireta, essa questão nos permite fazer inferências a respeito do grau de institucionalização dos serviços providos.

Assim, como em São Paulo, a grande maioria das pessoas em Salvador não precisou de ajuda de ninguém no momento de buscar atendimento de saúde – ou seja, 81,9%. Este é um dado bastante positivo, pois indica que as pessoas conseguem acessar o sistema sem ter que passar por intermediários. Porém, ao contrário do caso de São Paulo, onde as pessoas que precisaram de ajuda recorreram principalmente a algum agente de saúde, em Salvador, as pessoas buscam mais a ajuda de parentes (5,1% dos casos) e vizinhos (3,1%), indicando um tipo de ajuda menos “institucionalizada”. Quando desagregamos essa informação por tipo de região, nota-se que aqueles que residem em áreas periféricas tendem a recorrer mais à ajuda de parentes (Tabela 13). De qualquer forma, cabe ressaltar que, também em Salvador, não existe a intermediação política para o acesso aos serviços.

A grande maioria das pessoas em Salvador não precisou de ajuda de ninguém no momento de buscar atendimento de saúde

Por outro lado, aqueles que residem em setores subnormais tendem a recorrer mais à ajuda de vizinhos, talvez porque nesses locais haja uma maior concentração de migrantes recentes sem redes familiares importantes nesses locais. Também se observou que brancos responsáveis pelo domicílio precisaram mais da ajuda de terceiros do que responsáveis não-brancos. Responsáveis pelo domicílio com menos escolaridade, especialmente aqueles com fundamental incompleto, recorreram mais à ajuda de terceiros para obter atendimento. Não foram observados diferenciais muito marcantes de acordo com sexo do responsável, idade ou renda familiar mensal. Aqueles que foram a hospitais para obter atendimento recorreram mais à ajuda de terceiros do que aqueles que foram a postos de saúde. Em síntese, de maneira geral é possível dizer que também no caso do atendimento básico de saúde a maioria das pessoas conseguiu atendimento sem necessidade de recorrer à ajuda de terceiros.

CONCLUSÃO

Este artigo apresentou os principais resultados de uma pesquisa sobre o acesso aos serviços públicos de educação fundamental e saúde realizada com uma amostra de domicílios dos 40% mais pobres da população de Salvador, assim como sua

Tabela 13

Ajuda na obtenção de atendimento de saúde, segundo tipo de região, Salvador, 2006

(%)

Ajuda obtida	Tipo de região			
	Periférica	Intermediária	Orla	Total
Parente	6,0	5,2	3,0	5,1
Vizinho	2,8	2,4	4,9	3,1
Colega de trabalho	0,2	1,7	1,2	1,0
Policial	0,4			0,2
Político		0,2		0,1
Patrão	0,3			0,1
Funcionário público	0,2	2,2	4,4	1,9
Agente de saúde	4,7	1,9	3,6	3,3
Outro	3,5	3,2	3,5	3,4
Ninguém	81,8	83,1	79,6	81,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: SEI-IPEA. Survey de acesso da população mais pobre de Salvador a Serviços Públicos. Maio de 2006

avaliação sobre os serviços utilizados. Os resultados do *survey* relevam algumas questões importantes, que são aqui resumidas.

Em primeiro lugar, o *survey* mostrou a relevância da universalização dos serviços básicos de saúde e educação para o rompimento de barreiras de acesso a esses serviços pelos segmentos mais pobres da população. Os resultados mostraram a baixíssima importância de formas de intermediação – e a ausência da intermediação político-partidária – para a obtenção de acesso aos serviços de educação e saúde. O acesso a essas políticas, além de estar praticamente universalizado, também conta com mecanismos institucionalizados de ingresso. Embora seja possível pressupor que nas grandes cidades o acesso a mecanismos de intermediação seja mais difícil, a escassez de oferta desses serviços (ou sua não universalização) criava as condições para a existência da intermediação político-partidária, como mostraram algumas pesquisas realizadas nos anos 90 (SOUZA, 1997).

A universalização, no entanto, ainda não equacionou alguns problemas de acesso da população mais pobre. Um desses problemas decorre de dificuldades de informação. Os resultados apontam para a existência, em Salvador, de entrevistados que ainda precisam de ajuda de terceiros para o acesso aos serviços públicos, em número bem maior do que o registrado em São Paulo.

Ainda no que se refere à universalização das políticas de educação e saúde, deve-se destacar a importância do papel indutor do governo federal. Na educação, o papel indutor desse nível de governo foi, até agora, mais regulatório do que financeiro, enquanto na atenção básica à saúde o incentivo provém da vinculação de recursos financeiros dos três níveis de governo, mas principalmente federal, à prestação desse serviço.

No entanto, se a política federal teve papel crucial na universalização desses serviços, isso não significa que os governos subnacionais sejam meros reprodutores da política federal. Os resultados do *survey* mostraram haver autono-

mia relativa de estados e municípios para decidir sobre como será desdobrada a implementação dessas políticas ou que serviços complementares serão providos aos usuários. Vimos que o Governo do Estado e a Prefeitura de Salvador

adotam estratégias diferenciadas para a provisão de infra-estrutura das escolas (como a disponibilidade de salas de informática, bibliotecas e outros equipamentos),

no oferecimento de certos serviços (transporte gratuito, material escolar e merenda) e no tempo de permanência dos alunos na sala de aula. As diferenças encontradas nos padrões de escolas e nos serviços a elas associados nas redes públicas estadual e municipal permitem afirmar que, a despeito do alto poder regulatório do governo federal, existe autonomia relativa dos níveis subnacionais de governo na implementação de políticas públicas sob sua responsabilidade. Assim, estudos mais detalhados como os resultados dos *surveys* de Salvador e São Paulo podem começar a questionar, ao menos em parte, o argumento de que existe no Brasil um retorno à centralização. Se é verdade que diversas emendas constitucionais promulgadas após 1994 promoveram a centralização do desenho das políticas públicas, principalmente educação fundamental e saúde, os resultados do *survey* indicam que estados e municípios contam com razoável margem de atuação própria, ou seja, essa diversidade de agendas indica que um dos princípios que regem as políticas sociais brasileiras – a descentralização – não foi revertido quando o serviço é implementado.

No que se refere à política de saúde, os resultados do *survey* mostram também o papel indutor da política federal. Isso porque a provisão do serviço de atenção básica está fortemente concentrada, tanto em Salvador como em São Paulo, nos postos de saúde, o que revela que um dos principais objetivos da política de saúde – a hierarquização – está sendo alcançado.

O segundo aspecto que merece destaque é o papel-chave da dimensão institucional. As variáveis de caráter institucional que distinguem a

A universalização, [...], ainda não equacionou alguns problemas de acesso da população mais pobre

natureza dos equipamentos públicos (tais como hospitais ou postos de saúde) ou o nível de governo responsável pelo serviço (municipal ou estadual, no caso do ensino fundamental) parecem apresentar impacto significativo na qualidade do serviço prestado nas áreas de saúde e educação. Isto ocorreu a despeito da metodologia adotada, que, por basear-se na resposta direta dos beneficiários desses serviços, não incluía perguntas específicas sobre esses aspectos. Isto significa que o desenho da política, a natureza dos serviços prestados e o nível de governo que os implementa, este último no caso da educação, produzem diferenças importantes nos padrões de acesso.

Em terceiro lugar, chama a atenção o papel relevante de algumas variáveis, enquanto outras se mostraram irrelevantes. As variáveis territoriais foram relevantes no caso da educação, uma vez que a região de residência (área da orla, intermediária ou periférica) interfere significativamente nos níveis de acesso auferidos pela população. A variável relativa a setores subnormais poucas vezes apresentou variações relevantes, mas isso pode estar relacionado ao baixo número de casos envolvendo domicílios localizados nesse tipo de setor. Já no caso das variáveis individuais, é importante observar que diferenciais de renda e escolaridade mostraram ter algum efeito sobre a capacidade da população de obter benefícios e serviços públicos. O caráter secundário do impacto dessas variáveis sugere, mais uma vez, a importância da universalização para diminuir as barreiras que os grupos mais pobres têm que enfrentar para obter acesso a bens e serviços.

Por fim, ao se comparar os resultados dos *surveys* de Salvador e São Paulo, vemos que não existem grandes diferenças na provisão dos serviços de educação e saúde nessas duas cidades. Os resultados em ambas as cidades apontam na mesma direção, com poucas exceções. Isso mostra, mais uma vez, o importante papel indutor de algumas políticas federais, as quais, no caso da educação e da saúde, também romperam outra barreira: o

acesso dos mais pobres a bens públicos essenciais a despeito das enormes desigualdades econômico-financeiras entre municípios e estados brasileiros.

Em suma, os resultados dos dois *surveys* apontam para a importância da universalização no acesso da população mais pobre a bens públicos. A universalização dos serviços neutraliza o impacto de inúmeras variáveis que poderiam reduzir a capacidade da população mais pobre em obter bens e serviços públicos. Os resultados mostram, também, a relação positiva entre universalização e grau de institucionalização das políticas públicas.

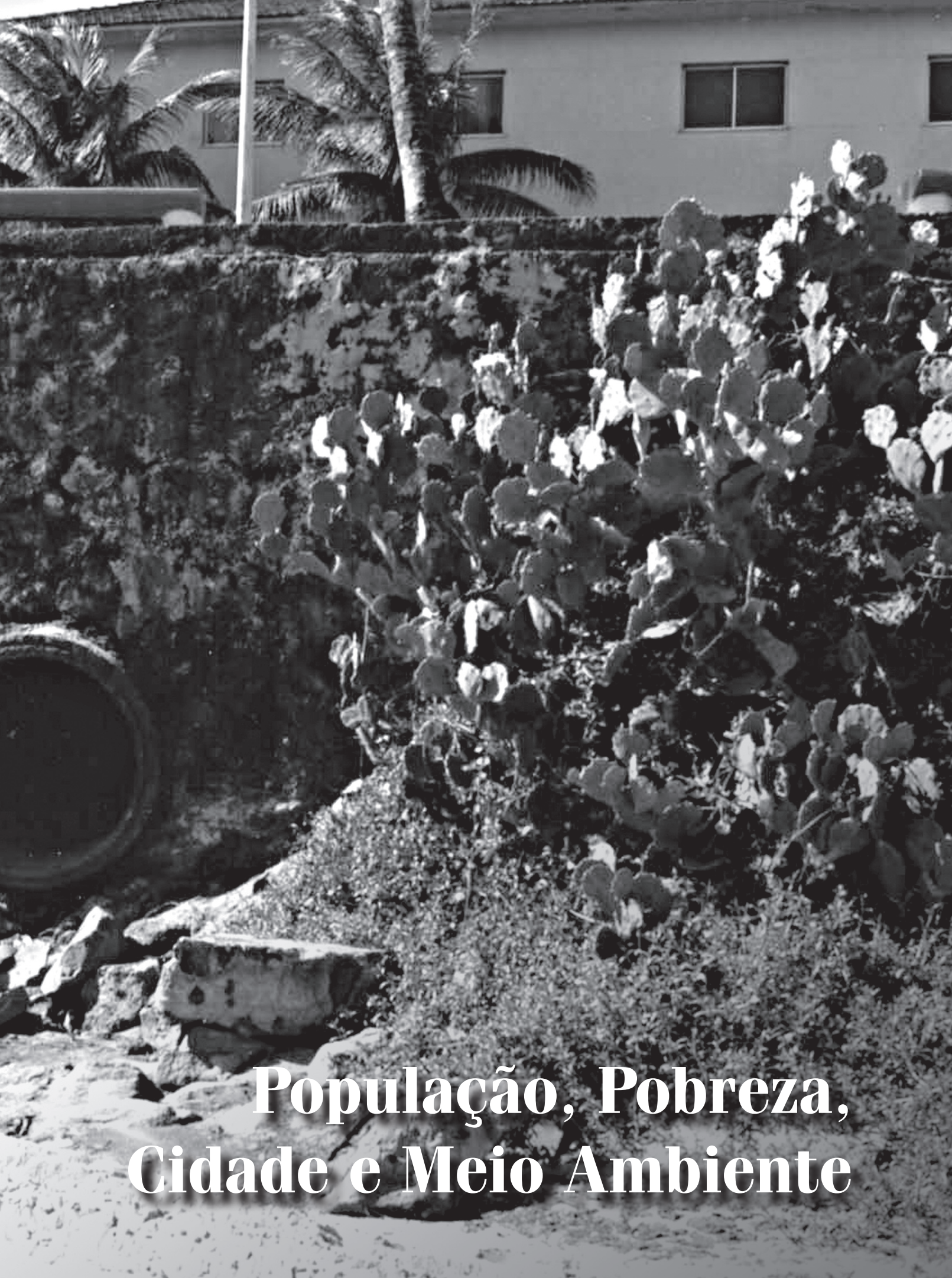
Os resultados mostram, [...], a relação positiva entre universalização e grau de institucionalização das políticas públicas

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Paulo Henrique. A economia de Salvador e a formação de sua Região Metropolitana. In: CARVALHO, Inaiá; PEREIRA, Gilberto (Coords.). *Como anda Salvador e sua região metropolitana*. Salvador: Edufba, 2006. p. 11-54.
- AMES, B. Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation. *American Journal of Political Science*, Washington, v. 39, n. 2, 1995.
- BRANDÃO, Maria de Azevedo. O último dia da criação: mercado, propriedade e uso do solo em Salvador. In: VALLADARES, Lícia do P. (Org.). *Habitação em questão*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.
- CARVALHO, Inaiá M; SOUZA, Guaraci A. A produção não-capitalista no desenvolvimento do capitalismo em Salvador. In: SOUZA, Guaraci A; FARIA, Vilmar (Orgs.). *Bahia de todos os pobres*. Petrópolis: Vozes, 1980. p. 71-101.
- CARVALHO, I. M. de; PEREIRA, G. Segregação sócio-espacial e dinâmica metropolitana. In: CARVALHO, Inaiá; PEREIRA, Gilberto (Coords.). *Como anda Salvador*. Salvador: Edfba, 2006. p. 83-108.
- DANTAS NETO, Paulo Fábio. *Espelhos na penumbra: o enigma soteropolitano; ensaio e bloqueio da autonomia política de Salvador (1947-1959)*. 1996. 472 f. Dissertação (Mestrado)-Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 1996.
- FARIA, Vilmar. Divisão inter-regional do trabalho e pobreza urbana: o caso de Salvador. In: SOUZA, Guaraci A; FARIA, Vilmar (Orgs.). *Bahia de todos os pobres*. Petrópolis: Vozes, 1980. p. 23-39.
- FIGUEIREDO, A. et al. Relatório final do projeto "Projeto BRA/04/052 - Rede de Pesquisa e Desenvolvimento de Políticas Públicas: REDE-IPEA II". [Brasília], 2005. Mimeografado.
- GUIMARÃES, Antônio Sérgio. *Estrutura e formação das classes sociais na Bahia*. Salvador: UFBA, 1987. 29 p. (Caderno CRH 2).
- IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD: 2004. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

- IVO, Anete L. (Org.). *O poder da cidade: limites da governança urbana*. Salvador: Edufba, 2000.
- GURZA LAVALLE, A.; CASTELLO, G. As benesses deste mundo associativismo religioso e inclusão socioeconômica. *Novos Estudos CEBRAP*, n. 28, mar. 2004.
- JACOBI, P. *Movimentos sociais e políticas públicas*. São Paulo: Cortez, 1989.
- MARQUES, E. *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Revan/Fapesp, 2000.
- MARQUES, E.; TORRES, H. (Orgs.). *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*. São Paulo: Senac, 2005.
- MENEZES FILHO, N.; PAZELLO, E. Do teachers' wages matter for proficiency? Evidences from a funding reform in Brazil. 2005. Mimeografado.
- OLIVEIRA, Francisco de. *Elo perdido: classe e identidade de classe*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- OLIVEIRA, Nelson. Sob o manto da concórdia: Bahia como contrafação do moderno. In: OLIVEIRA, Nelson; RIBEIRO, Lutz; ZANETTI, José C. (Orgs.). *A outra face da moeda*. Salvador: Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Salvador, 2000. p. 11-29.
- SOUZA, Celina. Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. *São Paulo em Perspectiva*, v.10, n. 3, p. 38-52, 1996.
- _____. *Constitutional Engineering in Brazil: the politics of federalism and decentralization*. London/New York: Macmillan/St. Martin's Press. 1997.
- SOUZA, Guaraci Adeodato de; FARIA, Vilmar (Orgs.). *Bahia de todos os pobres*. Petrópolis: Vozes, 1980.
- VILLAÇA, F. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Nobel, 2000.





**População, Pobreza,
Cidade e Meio Ambiente**

População, pobreza e meio ambiente

José Eustáquio Diniz Alves*

Resumo

A discussão entre população e desenvolvimento ocupou grande parte do debate demográfico dos últimos dois séculos. Visões otimistas e pessimistas se confrontaram em todo o período. Um lado positivo do processo de desenvolvimento foi a redução das taxas de mortalidade – com o conseqüente aumento da esperança de vida – e a melhoria do padrão médio de vida. Pelo lado negativo contabiliza-se a degradação do meio ambiente e a existência de amplas parcelas da população vivendo em níveis extremos de pobreza. O grande desafio do século XXI será o de garantir o crescimento econômico com redução das desigualdades e da pobreza, com sustentabilidade ambiental.

Palavras-chave: População; pobreza; meio ambiente, desenvolvimento sustentável.

Abstract

The discussion between population and development has monopolized a large sector of demographic debate during the last two centuries. Optimistic and pessimistic visions were in permanent dispute throughout the whole period. A positive side to the development process was a reduction in mortality rates, the consequent increase in life expectancy and improvement in average standards of living. On the negative side, environmental degradation and the existence of large sections of the population living in extreme levels of poverty are calculated. The great 21st century challenge will be to guarantee economic growth, with reduced inequalities and poverty levels and environmental sustainability.

Key Words: Population, poverty, environment, sustainable development.

INTRODUÇÃO

Até o final do século XVIII, o impacto global da população mundial sobre o ambiente foi pequeno. Em 1804, a população mundial atingiu um bilhão de pessoas. O impacto deste contingente de habitantes e as conseqüências iniciais da Primeira Revolução Industrial sobre o planeta não foram muito grandes. Por volta de 1922, a população mundial atingiu dois bilhões de pessoas e as transformações econômicas provocadas pela Segunda Revolução Industrial começaram a transformar o mapa do mundo. Paralelamente à difusão do modo de produção e consumo industriais, o volume da população mundial cresceu mais quatro bilhões de habitantes, dobrando o estoque existente e atingindo mais de seis bilhões de pessoas no ano 2000. Concomitantemente, o crescimento da economia mundial se deu em progressão ainda maior. Hoje em dia, não resta dúvida que as conseqüências

da atividade econômica humana, tal como se deu historicamente, tiveram um efeito deletério sobre o ambiente natural, provocando alterações significativas no clima e nas condições de vida do planeta.

Ao contrário das previsões pessimistas de Malthus (1983), o PIB mundial cresceu em progressão geométrica e a população cresceu em “progressão aritmética”. Segundo cálculos de Maddisson (2005), o PIB mundial cresceu 40 vezes entre 1820 e 1992, enquanto a população mundial cresceu 5 vezes. Portanto, houve um crescimento da renda mundial equivalente a 8 vezes neste período. A melhoria das condições econômicas, aliada à melhoria dos avanços médicos e sanitários, fez a esperança de vida ao nascer da população mundial subir de cerca de 30 anos, em 1900, para mais de 60 anos, no ano 2000. Portanto, o alto crescimento demográfico do século XX foi o resultado da vitória humana sobre a mortalidade precoce.

Contudo, o “sucesso” do progresso econômico se deu às custas do fracasso da conservação e

* Professor do mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais da Escola Nacional de Ciências Estatísticas – ENCE – do IBGE. jedalves@ibge.gov.br

preservação ambientais e da incapacidade de se eliminar a pobreza e as desigualdades nacionais e internacionais. Este paradoxo entre sucesso e fracasso fez com que as idéias e previsões de Malthus (1983) fossem dadas como mortas, ao mesmo tempo em que eram ressuscitadas por outros pesquisadores.

Autores como Julian Simon e Bjorn Lomborg consideram que as hipóteses de Malthus são equivocadas e que a racionalidade humana e os avanços tecnológicos são capazes de resolver os problemas ambientais em uma situação de crescimento populacional. Simon (1998), em seu livro “The Ultimate Resource II: People, Materials, and Environment”, afirma que as taxas de mortalidade vão continuar caindo, o bem-estar vai continuar aumentando e que o crescimento populacional contribui para o desenvolvimento humano no longo prazo. Lomborg (2002), no livro “O ambientalista cético”, tenta mostrar, com base em diversos dados estatísticos, que os problemas relacionados ao meio ambiente não são tão sérios como se difunde e que deve-se priorizar os investimentos naquelas ações sociais que possibilitem maior retorno em termos de custo-benefício. Ele opõe o investimento no combate à Aids, malária e desnutrição – que trariam maiores retornos – ao investimento na redução de gases poluentes, por exemplo. Ambos os autores privilegiam o crescimento populacional e econômico e colocam em segundo plano o combate aos danos à natureza e ao aquecimento global.

Em um campo de pensamento diametralmente oposto, John Gray e James Lovelock consideram que o poder da tecnologia e dos avanços da racionalidade humana tem servido apenas para aumentar o poder do ser humano sobre o planeta à custa da degradação ambiental e da redução da biodiversidade. Em entrevista à revista *Época*, Gray (2006) apresenta um prognóstico pessimista sobre o futuro da humanidade: “A espécie humana expandiu-se a tal ponto que ameaça a existência dos outros seres. Tornou-se uma praga que destrói e ameaça o equilíbrio do planeta. E a Terra reagiu. O processo de eliminação da humanidade já está em curso e, a meu ver, é inevitável. Vai se dar pela combinação do agravamento do efeito estufa com desastres cli-

máticos e a escassez de recursos. A boa notícia é que, livre do homem, o planeta poderá se recuperar e seguir seu curso”.

Na mesma linha, Lovelock (2006), escrevendo no jornal britânico *The Independent*, afirma que, como resultado do aquecimento global: “Bilhões de nós morrerão e os poucos casais férteis de pessoas que sobreviverão estarão no Ártico, onde o clima continuará tolerável”. Para ele: “o mundo já ultrapassou o ponto de não retorno quanto às mudanças climáticas e a civilização como a conhecemos dificilmente irá sobreviver”. Ele acredita que os esforços para conter o aquecimento global já não podem obter sucesso completo e a vida na Terra nunca mais será a mesma.

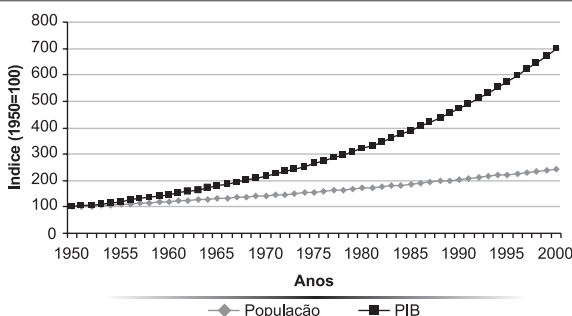
Assim, em pleno século XXI, persistem visões otimistas e escatológicas sobre a relação entre população e meio ambiente. Ao mesmo tempo, existe o desafio de se combater a pobreza, que requereria políticas de apoio ao crescimento econômico e à distribuição de renda. Portanto, existe um desafio muito grande pela frente no sentido de avançar no bem-estar da humanidade, com redução da pobreza e da desigualdade, sem destruir o meio ambiente e as condições naturais que fornecem alimentos, água, ar, energia, matérias-primas, enfim, o substrato da vida na Terra.

CRESCIMENTO ECONÔMICO E POPULACIONAL DE LONGO PRAZO

Ao contrário dos pensadores iluministas do século XVIII, que acreditavam na noção de progresso, o pastor e economista inglês Malthus (2003) considerava ser impossível acabar com a pobreza, pois com maior renda os casais teriam maior número de filhos sobreviventes e a população tenderia a crescer em ritmo superior ao crescimento dos meios de subsistência. Para o pensamento malthusiano, a incapacidade da Terra em fornecer os recursos para uma crescente população levaria, cedo ou tarde, a um ajuste via aumento das taxas de mortalidade. A experiência concreta dos últimos 200 anos se encarregou de mostrar uma história diferente. O crescimento da renda não só aumentou ao longo

do período, como se acelerou com o tempo. Na segunda metade do século XX a população mundial teve o maior crescimento de todos os tempos, passando de 2,5 bilhões, em 1950, para 6,1 bilhões no ano 2000, conforme mostra o Gráfico 1. Houve, portanto, um crescimento da população de quase duas vezes e meia, enquanto o PIB mundial cresceu cerca de sete vezes, representando, também, um crescimento econômico inigualável.

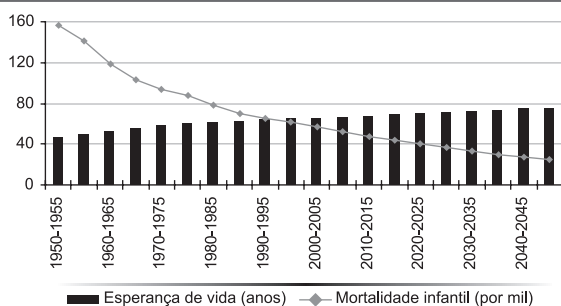
Gráfico 1
Crescimento da população e do PIB no mundo, 1950-2000



Fonte: World Population Prospects: the 2004 revision, 2004b; Maddison, 2005

Esse alto crescimento da população e da economia foi acompanhado pela melhoria de dois importantes indicadores de saúde. A mortalidade infantil no mundo caiu de quase 160 por mil, em 1950, para 57 por mil em 2000. A esperança de vida mundial passou de 47 anos para 65 anos em 2000, conforme mostra o Gráfico 2. Segundo as projeções da ONU, estas tendências vão continuar na primeira metade do século XXI. No ano de 2050 espera-se que a mortalidade infantil caia para 24 mortes para cada mil nascimentos, enquanto a esperança de vida ao nascer deverá atingir 75 anos.

Gráfico 2
Esperança de vida e mortalidade infantil no mundo, 1950-2050

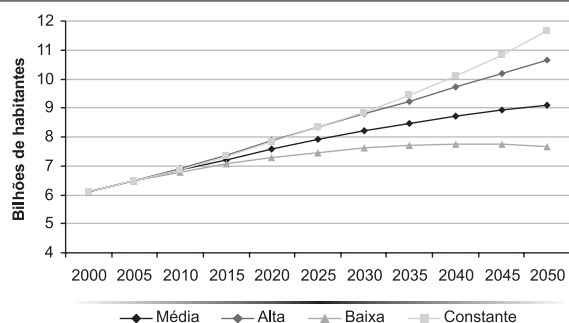


Fonte: World Population Prospects: the 2004 revision, 2004a

Porém, o fato de a economia e os meios de subsistência terem crescido mais do que a população nos últimos 200 anos não significa que o mesmo vá ocorrer nas décadas vindouras. De fato, as taxas de mortalidade caíram e as disponibilidades de recursos cresceram, mas os ambientalistas argumentam que isto se deu às custas de uma degradação ambiental e que, se não houver modificação no modo de produção e no ritmo de crescimento populacional, o futuro da humanidade estará em perigo e os avanços do passado poderiam se converter em retrocesso.

As projeções demográficas da ONU mostram que a população mundial vai crescer na primeira metade do século XXI, qualquer que seja a variante adotada sobre as tendências da fecundidade. No caso das taxas de fecundidade permanecerem constantes, ao mesmo nível da década de 1990, a população mundial chegaria a 11,7 bilhões de habitantes em 2050. No caso da variante alta – que considera uma queda lenta da fecundidade – a população mundial chegaria a 10,6 bilhões. No caso da variante média a população chegaria a 9,1 bilhões. E no caso da variante baixa – que considera uma redução mais rápida da fecundidade – a população mundial chegaria a 7,7 bilhões de habitantes em 2050. Em qualquer destes cenários futuros, o ritmo de crescimento anual da população será menor do que aquele que ocorreu no século XX.

Gráfico 3
Projeções da população mundial segundo quatro variantes, 2000-2050

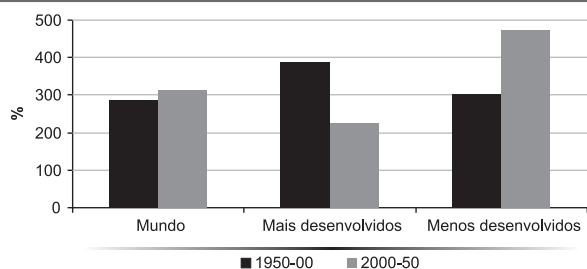


Fonte: World Population Prospects: the 2004 revision, 2004b

Diante destes cenários demográficos, como ficaria o crescimento econômico? O crescimento do PIB também se desaceleraria? Evidentemente é muito difícil se fazer previsões sobre os próximos

cinquenta anos. Porém, segundo projeções do professor Maddison (2005) – que é um dos maiores estudiosos sobre tendências econômicas de longo prazo –, o crescimento do PIB do mundo na primeira metade do século XXI seria um pouco maior do que na segunda metade do século passado. Além disso, nos próximos cinquenta anos o crescimento deverá ser maior nas regiões em desenvolvimento, ao contrário do passado, quando as regiões desenvolvidas tiveram um desempenho melhor, como mostra o Gráfico 4. A classificação de regiões desenvolvidas e em desenvolvimento é apenas operacional, visando separar os países com maior nível de renda e de melhores indicadores sociais¹.

Gráfico 4
Crescimento do PIB para o mundo e regiões, 1950-2000 e 2000-2050



Fonte: World Population Prospects: the 2004 revision, 2004b; Maddison, 2005

Evidentemente, a possibilidade da renda dos países em desenvolvimento crescer duas vezes mais rápido do que a renda dos países desenvolvidos é uma hipótese otimista adotada pelo professor Maddison para as próximas décadas. Esta não foi a realidade do século passado. Porém, não é uma hipótese irreal se considerarmos os dados do crescimento mundial recente. Os dados dos relatórios semestrais do World Economic Outlook do International Monetary Fund, mostram que a renda do mundo entre 2000 e 2006 cresceu a um ritmo maior do que a média do século passado, e que a renda dos países em desenvolvimento cresceu duas vezes mais rápido do que a renda dos países desenvolvidos, conforme a Tabela 1. A grande novidade tem sido o elevado desempenho econômico da Índia e, especialmente, da China, os dois países mais populosos do mundo.

¹ As Regiões desenvolvidas abarcam toda a Europa, a América do Norte, a Austrália/Nova Zelândia e Japão. As regiões menos desenvolvidas incluem toda a África, Ásia (excluindo o Japão), América Latina/Caribe e a Polinésia.

Tabela 1
Taxas de crescimento do PIB para o mundo e regiões, 2000-2006 e taxa projetada para 2000-2050

Mundo e Regiões	Taxa anual (FMI) 2000-2006	Taxa projetada (Madison) 2000-2050
Mundo	2,95	2,30
Países desenvolvidos	2,22	1,63
Países menos desenvolvidos	4,64	3,15

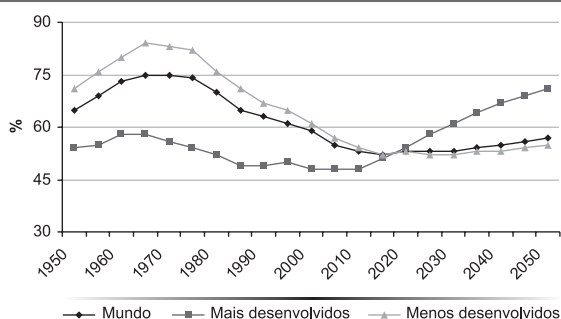
Fonte: International Monetary Fund, 2003 e 2006; Maddison, 2005

Nessa possibilidade ímpar, o mundo estará diante de um processo de redução das desigualdades internacionais de renda se for confirmada esta tendência de maior crescimento econômico dos países mais pobres. Esta possibilidade pode ser real devido ao fato dos países mais pobres possuírem mão-de-obra barata e abundante, taxas de câmbio competitivas e poderem usufruir da importação de tecnologias modernas para acelerar os ganhos de produtividade.

Existe um fator populacional que pode contribuir para o melhor desempenho econômico dos países menos desenvolvidos nas próximas décadas, que é a existência de menores taxas de dependência demográfica, conforme mostra o Gráfico 5. De fato, os países desenvolvidos se aproveitaram de menores taxas de dependência na segunda metade do século XX. Nas próximas décadas estes países vão passar por um rápido processo de envelhecimento e de redução da população em idade economicamente ativa. Provavelmente esta nova situação demográfica dos países ricos deve aumentar a demanda por produtos dos países em desenvolvimento.

Já os países de menor renda, tendo altas taxas de fecundidade, pagaram o ônus de altas taxas de dependência nas décadas passadas. Contudo, nos próximos cinquenta anos devem se beneficiar das novas configurações das suas estruturas etárias, podendo aumentar sua produção interna para atender suas próprias demandas domésticas e a demanda global por bens e serviços. Esta janela de oportunidade que se avizinha pode ser desperdiçada se não houver políticas macroeconômicas adequadas ou se houver um agravamento das condições ambientais do mundo.

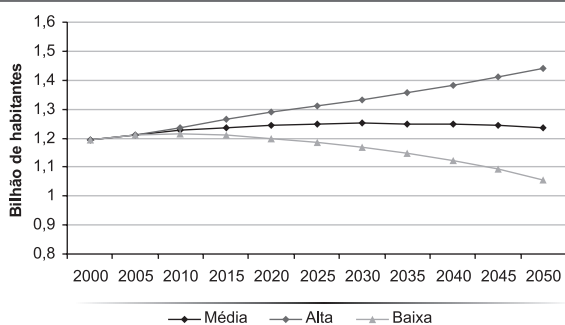
Gráfico 5
Taxas de dependência demográfica do mundo e regiões, 1950-2050



Fonte: World Population Prospects: the 2004 revision, 2004b

Para os países desenvolvidos, as projeções populacionais, baixa e média, indicam uma redução absoluta do número de habitantes entre 2030 e 2050. Esta redução é decorrente das baixas taxas de natalidade em um contexto de aumento da proporção de idosos. Nos países de alta renda, as taxas de fecundidade encontram-se abaixo do nível de reposição e os esforços para elevar o número médio de filhos por mulher não tem dado resultados positivos. Assim, dificilmente poderá prevalecer a projeção alta que indica um aumento do número de habitantes destes países mais abastados.

Gráfico 6
Projeções de população dos países desenvolvidos, 2000-2050

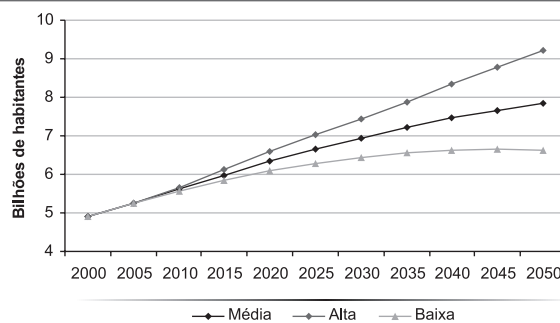


Fonte: World Population Prospects: the 2004 revision, 2004b

Já nos países em desenvolvimento, que no ano 2000 possuíam 4,9 bilhões de habitantes, as três projeções demográficas indicam ganhos absolutos na primeira metade do século XXI. Na projeção mais alta – que reflete menores quedas nas taxas de fecundidade – a população chega-

ria a 9,2 bilhões em 2050. Na projeção média chegaria a 7,8 bilhões e na projeção baixa – que pressupõe uma queda mais rápida da fecundidade – a população chegaria a 6,6 bilhões de habitantes em 2050. Os três cenários indicam crescimento da população devido à permanência de taxas de fecundidade acima do nível de reposição e devido à inércia demográfica, fruto de uma estrutura etária jovem.

Gráfico 7
Projeções de população dos países em desenvolvimento, 2000-2050



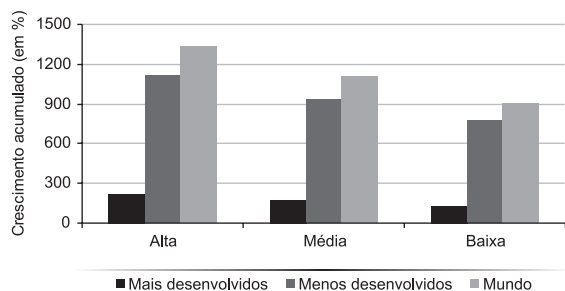
Fonte: World Population Prospects: the 2004 revision, 2004b

O Gráfico 8 apresenta um exercício de projeção do PIB tendo como base a hipótese de crescimento da renda para o mundo e regiões, feita por Maddison (2005) – apresentada na Tabela 1 –, e as projeções demográficas feitas pela divisão de população da ONU – apresentadas nos gráficos 6 e 7. Estas projeções já levam em consideração a variável migração, sendo que as regiões desenvolvidas recebem imigrantes e as regiões em desenvolvimento são caracterizadas pela emigração.

Nos três cenários o crescimento do PIB mundial em 2050 seria bastante expressivo em relação ao ano de 2005: 14 vezes maior na variante alta, 12 vezes maior na variante média e 10 vezes maior na projeção baixa. Nos três casos, o maior crescimento ocorreria nos países em desenvolvimento, devido à combinação de maior crescimento populacional e econômico. Os países desenvolvidos teriam um crescimento mais modesto do PIB devido ao menor crescimento da renda e à redução do montante de população.

Gráfico 8

Projeções do crescimento do PIB para o mundo, países desenvolvidos e países em desenvolvimento, 2000-2050



Fonte: Cálculo do autor a partir dos dados apresentados nos gráficos anteriores

O lado positivo das projeções apresentadas no Gráfico 8 adviria da redução das desigualdades internacionais, uma vez que os países hoje em desenvolvimento reduziriam as disparidades globais de renda. Poderia também haver uma redução da pobreza se estes ganhos de renda viessem acompanhados por redução das desigualdades internas em termos sociais e espaciais.

Contudo, os impactos ambientais deste crescimento da população e da economia (sintetizado no crescimento do PIB) poderiam ser desastrosos para a saúde do planeta Terra. A degradação ambiental poderia, inclusive, inviabilizar o crescimento econômico, reduzindo o volume de população, não pela diminuição da fecundidade, mas pela elevação das taxas de mortalidade. Portanto, para que haja melhoria das condições de vida da população e redução da pobreza é preciso que o crescimento econômico se dê de uma maneira sustentável, sem destruir o ambiente natural, que é a fonte dos alimentos, da água, das matérias-primas e da vida em geral. Resta saber se é possível conciliar o crescimento das atividades humanas e a sobrevivência da Terra.

POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL²

Os dados da seção anterior mostram que o crescimento econômico deve ser maior na primeira

² O conceito de desenvolvimento sustentável surgiu pela constatação de que o desenvolvimento econômico precisa levar em conta também o equilíbrio ecológico e a preservação da qualidade de vida das populações humanas em nível global. A ideia de desenvolvimento sustentável tem por base o princípio de que o ser humano deveria gastar os recursos naturais de acordo com a capacidade de renovação desses recursos, de modo a evitar o seu esgotamento. De acordo com o Relatório Brundtland, é o "desenvolvimento que atende as necessidades do presente sem prejudicar a capacidade das futuras gerações de atender as suas próprias necessidades".

metade do século XXI, comparado ao que ocorreu na segunda metade do século XX. E o crescimento econômico deve ser maior nas regiões em desenvolvimento e de maior crescimento populacional. Portanto, não devem ser desprezíveis os efeitos do crescimento da população e da economia que contribuem inegavelmente para aumentar o impacto das atividades antropogênicas sobre o meio ambiente. Existem diferentes maneiras de avaliar esta relação entre as dinâmicas demográficas, econômicas e ambientais.

O mais simples e difundido modelo que define a relação entre população e ambiente foi elaborado nos anos 70 por Paul Ehrlich e J. Holdren, sintetizado na seguinte fórmula:

$$I = PAT$$

onde:

I = Impacto ambiental

P = População (tamanho e estrutura etária)

A = Afluência (renda da população e nível de consumo)

T = Tecnologia (medida da eficiência no uso de matérias-primas e energia)

Embora muito citada, esta fórmula tem sido bastante criticada devido ao simplismo de sua concepção, pois diferentes fatores no lado direito da equação contribuem para diferentes impactos no lado esquerdo da mesma. Por exemplo, os fatores que danificam a camada de ozônio não são os mesmos que contribuem para o desmatamento e a perda de biodiversidade. A fórmula considera o ambiente como uma variável independente que sofre o efeito das atividades humanas, mas não considera a complexidade que existe na relação recíproca de interdependência entre ambas.

Além disso, os autores da fórmula, inicialmente, deram maior ênfase ao impacto ecológico do crescimento populacional (sem considerar a migração, a estrutura etária e os arranjos domésticos) e menosprezaram o impacto da distribuição de renda nacional e internacional sobre o consumo, além de ignorarem que a tecnologia não era neutra e descontextualizada do modo de produção hegemônico. Portanto, a afluência e a tecnologia devem ser vistas dentro das condições estruturais do desenvolvimento econômico e do papel que exercem as instituições e a cultura (ou contra-cultura) na for-

mulação de um modo de produção e consumo que garanta a sua sustentabilidade.

A relação entre as atividades antropogênicas e o meio ambiente deve levar em consideração distinções como *ajuste versus persistência* e *homeostase versus resiliência*.

Ou seja, os sistemas vivos possuem capacidade para absorver mudanças e para criar novas estabilidades e absorver perturbações ao longo do tempo, sendo que a resiliência

expressa o potencial de recuperação. Outras duas observações referem-se à diferença entre impacto local ou regional e impacto global. O aquecimento global, por exemplo, pode colocar em risco diversas experiências locais bem sucedidas de harmonização entre atividades humanas e o meio ambiente.

As limitações da fórmula citada ($I = PAT$) levaram ao surgimento de novos conceitos que buscaram levar em consideração a noção da territorialidade na tentativa de integrar a dinâmica demográfica ao espaço físico e ao desenvolvimento econômico, social e institucional, tais como “capacidade de carga” e “pegada ecológica”. Evidentemente, estas abordagens também possuem as suas limitações, mas contribuem para o avanço da discussão e da problematização do tema.

O conceito de capacidade de carga³ ou suporte indica o quanto determinado ambiente tolera a atividade humana ou de outra espécie viva. Ou seja, é a capacidade máxima de extração de recursos que pode ser suportado por um habitat (ou pelo planeta), sem comprometer de forma negativa e permanente o seu futuro. Abaixo da capacidade de carga, uma população geralmente cresce, enquanto tende a decrescer se a excede.

Segundo a rede Carrying Capacity Network (2007), temos a seguinte definição:

Carrying capacity refers to the number of individuals who can be supported in a given area within natural resource limits, and without degrading the natural social, cultural and economic environment for present and future

³ O conceito de capacidade de carga também é utilizado para definir a utilização de espaços específicos e para cálculos, por exemplo, do número máximo de visitantes (por dia/mês/ano) que uma área (turística ou não) pode suportar, antes que ocorram danos ambientais. Essa capacidade depende fundamentalmente da área, do solo, dos hábitos das pessoas e da biodiversidade.

O conceito de capacidade de carga ou suporte indica o quanto determinado ambiente tolera a atividade humana ou de outra espécie viva

generations. The carrying capacity for any given area is not fixed. It can be altered by improved technology, but mostly it is changed for the worse by pressures which accompany a population increase. As the environment is degraded, carrying capacity actually shrinks, leaving the environment no longer able to support even the number of people who could formerly have lived in the area on a sustainable basis. No population can live beyond the environment's carrying capacity for very long.

Essa definição, contudo, não é fácil de ser operacionalizada, pois não captura os processos multifacetados da relação demografia-ambiente. Além disso, o ser humano muda conscientemente o tipo e o grau do seu impacto sobre a natureza, tornando difícil estabelecer uma capacidade máxima de carga ou um ótimo populacional. A crítica a este conceito já estava presente nos argumentos de Boserup (1965) sobre os efeitos do aumento da densidade populacional sobre o aumento da produtividade agrícola. Para ela: “a necessidade é a mãe da invenção”.

Porém, se existem maneiras de aperfeiçoar a tecnologia, substituir matérias-primas e intercambiar fatores de produção, existem também limites, pois a água potável, por exemplo, é essencial para a vida e não pode ser substituída com facilidade. Com base em argumentos deste tipo existem pessoas e redes⁴ que consideram que a humanidade já ultrapassou o “ótimo populacional” e que o mundo está superpovoado (Overpopulation) ou com consumo excessivo (over-consumption). Ou seja, existem vozes que consideram que, com o modelo atual de desenvolvimento, a humanidade já ultrapassou a capacidade de carga e que o planeta está sendo degradado e depauperado.

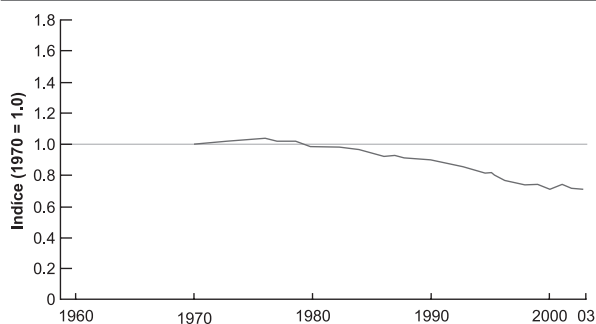
Uma outra metodologia utilizada para medir os efeitos das ações humanas sobre o meio ambiente, e que tem uma visão crítica da utilização atual dos recursos naturais do planeta, é o Índice Planeta Vivo e a Pegada Ecológica (Ecological Footprints), divulgada pelo WWF-Brasil (2006). O Relatório descreve as condições da biodiversidade global e o

⁴ Ver os seguintes sítios: <http://www.optimumpopulation.org/index.html>, <http://dieoff.org/page27.htm> e <http://www.populationandsustainability.org/>

nível de pressão na biosfera provocado pelo consumo humano de recursos naturais. O Índice Planeta Vivo reflete a saúde dos ecossistemas do planeta.

O Índice Planeta Vivo acompanha 1.313 espécies vertebradas de todo o mundo – peixes, anfíbios, répteis, aves e mamíferos. Mesmo considerando que as espécies vertebradas representem apenas parte das espécies conhecidas, presume-se que representem a biodiversidade em nível global. Entre 1970 e 2003, o índice perdeu cerca de 30%, conforme mostra o Gráfico 9. Estes dados sugerem que os ecossistemas naturais estão se deteriorando a um ritmo nunca visto na história da humanidade. A biodiversidade sofre sempre que a produtividade da biosfera não consegue acompanhar o consumo humano e a produção de resíduos.

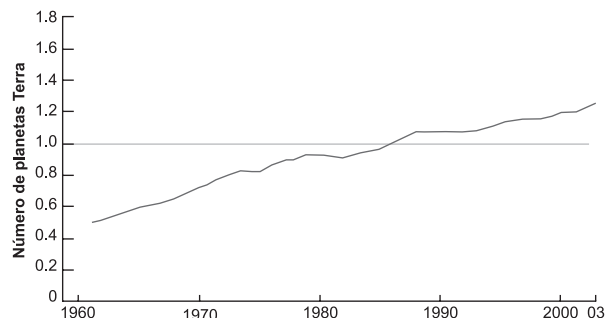
Gráfico 9
Índice Planeta Vivo, 1970-2003



Fonte: WWF-Brasil, 2006

Já a Pegada Ecológica mede o impacto humano sobre as áreas terrestres e aquáticas, biologicamente produtivas, necessárias para a disponibilização de recursos ecológicos e serviços: alimentos, fibras, madeira, terreno para construção e para a absorção do dióxido de carbono (CO₂) emitido pela combustão de combustíveis fósseis etc. A biocapacidade da Terra constitui, assim, a quantidade de área biologicamente produtiva – zona de cultivo, pasto, floresta e pesca – disponível para responder às necessidades da humanidade. Segundo o Relatório Planeta Vivo, desde os últimos anos da década de 1980 que a Pegada Ecológica ultrapassa a biocapacidade da Terra. O Gráfico 10 mostra que o consumo global da humanidade superou, em 2003, cerca de 25% a capacidade regenerativa da Terra. Ou seja, a população mundial está transformando os recursos em resíduos mais rapidamente do que a natureza consegue regenerá-los.

Gráfico 10
Pegada Ecológica da humanidade, 1961-2003



Fonte: WWF-Brasil, 2006

É o consumo dos países desenvolvidos que mais afeta o meio ambiente, embora o crescimento da população e do consumo dos países em desenvolvimento esteja seguindo o mesmo caminho. O Relatório afirma que: “A humanidade já não vive no interesse da natureza, mas está, sim, a reduzir o seu capital. Essa pressão crescente sobre os ecossistemas está causando a destruição ou a degradação do habitat e a perda permanente da produtividade, ameaçando tanto a biodiversidade como o bem-estar humano”.

Independentemente da precisão das estimativas feitas nos modelos, é cada vez mais evidente que o crescimento das atividades humanas ameaça a vida de outras espécies e o equilíbrio biológico do planeta. A degradação do meio ambiente, por sua parte, ameaça a continuidade e o bem-estar da humanidade como um todo. Exatamente por isso têm crescido os estudos e as preocupações com o aquecimento global do planeta.

No dia 2 de fevereiro de 2007 foi lançado o relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, em inglês), da ONU, que engloba centenas de cientistas e representantes de 113 países. O documento de 21 páginas – o mais importante a respeito do aquecimento global – traça um quadro preocupante sobre o futuro do planeta caso não sejam adotadas as medidas adequadas. E afirma que a temperatura média do planeta subirá de 1,8°C a 4°C até 2100, provocando um aumento do nível dos oceanos de 18 a 59 cm, inundações e ondas de calor mais freqüentes, além de ciclones mais violentos durante mais de um milênio.

De acordo com os especialistas do IPCC, o aquecimento do planeta se deve, com 90% de chan-

ce, às emissões de dióxido de carbono provocadas pela atividade humana. O aquecimento global do planeta deverá provocar maior instabilidade no clima, com maiores períodos de estiagem e tempestades mais intensas. Os solos ficarão mais secos e as águas do oceano ficarão mais ácidas, ameaçando a vida marinha e reduzindo dramaticamente a capacidade de pesca. A escassez de água potável se tornará um problema de escala mundial. Segundo o economista da USP, Dupas (2007):

Há, pois, fortes evidências de que a civilização está em xeque. Urge aos governos e às instituições internacionais tomarem medidas preventivas drásticas imediatas em nome dos óbvios interesses dos nossos descendentes. Mas, como fazê-lo, se o modelo de acumulação que rege o capitalismo global exige contínuo aumento de consumo e sucateamento de produtos, acelerando brutalmente o uso de recursos naturais escassos? O dilema é ao mesmo tempo simples e brutal: ou domamos o modelo ou envenenamos o planeta, sacrificando de vez a vida humana saudável sobre a terra.

Quando Bjorn Lomborg lançou a primeira versão do livro “O ambientalista cético”, em 1998, ainda existia alguma dúvida sobre como interpretar a responsabilidade do ser humano sobre o ambiente. Em 2007, o debate busca qualificar o grau de certeza da culpa humana sobre a mudança climática: alguns preferem chamá-la de “inequívoca”, outros de “além de qualquer dúvida razoável”. Portanto, existe um grande desafio que é promover o crescimento econômico com redução das desigualdades nacionais e internacionais sem agravar ainda mais as condições do meio ambiente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A humanidade está diante de desafios conflitantes, pois, por um lado, precisa do crescimento econômico para reduzir a pobreza e a desigualdade e, por outro, precisa conservar e preservar o meio ambiente. Para enfrentar de maneira ade-

quada este duplo desafio precisa mudar totalmente o modelo de produção e consumo prevalecente até aqui. Como fazer isto? Não existe uma resposta fácil e única. Qualquer proposta vai exigir enormes esforços. Contudo, não se pode ter posições esquivas, pois está cada vez mais difícil manter o sucesso relativo obtido nas últimas décadas no sentido de se criar as condições mínimas para alimentar a população e aumentar o bem-estar.

A alternativa malthusiana do aumento da mortalidade e da impossibilidade de se alcançar o maior padrão de vida para todos parece com a espada de Dâmoques presa sobre a cabeça da humanidade. Mas a racionalidade humana pode tratar esta questão através de modificações no regime de fecundidade e da adaptação da dinâmica demográfica às novas situações estruturais da relação entre população e desenvolvimento. Aliás, como mostrou Hobcraft (2003, p.132), a própria mudança na dinâmica populacional afeta o crescimento econômico:

The two cornerstones of the demographic transition are improved health and reduced fertility. Contrary to perspectives among economic demographers a decade ago, the evidence currently suggests that both reduced mortality and reduced fertility play a significant and non-trivial part in generating economic growth.

Devido à inércia demográfica, a população mundial vai continuar a crescer até 2050, qualquer que seja a variante de projeção populacional adotada pela ONU. Mesmo que se chegue à projeção mais baixa, o crescimento da renda necessário para retirar milhões de pessoas da pobreza terá um impacto enorme sobre o meio ambiente. O desafio pode ser minorado de duas maneiras:

- a) com a transformação da sociedade de consumo de massa para a sociedade do conhecimento, onde o uso intensivo de energia e matérias-primas seja substituído pelo uso intensivo do cérebro e do saber;

- b) com a continuidade da transição demográfica – com respeito aos direitos sexuais e reprodutivos – e a busca da qualidade de vida da população em conformidade com o meio ambiente.

Nenhuma das duas alternativas é simples, pois envolvem processos que lidam com tendências de longo prazo. Mesmo que a fecundidade caia ao nível das projeções mais baixas, ainda assim, haverá crescimento populacional. Mesmo que os processos produtivos sejam mais limpos, os efeitos acumulados da poluição durante décadas continuarão apresentando danos e prejuízos. Porém, uma coisa é certa: o modelo de crescimento econômico e populacional do século XX é inviável e precisa ser totalmente reformulado.

REFERÊNCIAS

- BOSERUP, Ester. *The conditions of agricultural growth*. Chicago: Aldine, 1965.
- CARRYING CAPACITY NETWORK. Disponível em: <<http://www.carryingcapacity.org>>. Acesso em: 20 fev. 2007.
- DUPAS, Gilberto. O mundo começou e acabará sem o homem. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 30 jan. 2007.
- GRAY, Jonh. Contagem regressiva. *Época*, Rio de Janeiro, 29 maio 2006.
- HAKKERT, R.; MARTINE, G. Population, poverty and inequality: a Latin American perspective. In: UNFPA. *Population and Poverty: achieving equity and sustainability*, New York, 2003.
- HOBBCRAFT, John. Towards a conceptual framework on population, reproductive health, gender and poverty reduction. In: UNFPA. *Population and Poverty: achieving equity and sustainability*, New York, 2003.
- INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. 2007. Disponível em: <<http://www.ipcc.ch>>. Acesso em: 10 fev. 2007.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND. *World Economic Outlook*, Sept. 2003 e 2006. Disponível em: <<http://www.imf.org/>>. Acesso em: 22 fev. 2007.
- LOMBORG, Bjorn. *O ambientalista cético*. São Paulo: Campus, 2002.
- LOVELOCK, James. Environment in crisis: we are past the point of no return. *The Independent*, London. Disponível em: <<http://news.independent.co.uk/environment/article338878.ece>>. Acesso em: 16 jan. 2006.
- MADDISON, Angus. *World development and Outlook 1820-2030: its implications for energy use*, London, 20 Feb. 2005. Disponível em: <<http://www.ggdc.net/maddison>>. Acesso em: 21 fev. 2007.
- MALTHUS, T. R. *Ensaio sobre a população*. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os economistas).
- SIMON, Julian. *The ultimate resource II: people, materials, and environment*, 16 Feb. 1998. Disponível em: <http://www.juliansimon.com/writings/Ultimate_Resource/>. Acesso em: 20 fev. 2007.
- WWF-Brasil. *Relatório Planeta Vivo*. 2006. Disponível em: <<http://www.wwf.org.br>>. Acesso em: 21 fev. 2007.
- WORLD POPULATION PROSPECTS: the 2004 revision. 2004a. Disponível em: <<http://esa.un.org/unpp>>. Acesso em: 30 jan. 2007.
- WORLD POPULATION PROSPECTS: the 2004 revision. 2004b. Disponível em: <<http://esa.un.org/unpp>>. Acesso em: 19 fev. 2007.

O direito à cidade: premissas, preconceitos e pobreza*

George Martine**

Resumo

O fato mais crítico da urbanização mundial é a dimensão do crescimento ainda por vir. A imensa massa urbana global verificada hoje pode ser duplicada em pouco mais de 40 anos. A maior parte deste aumento é prevista nos países mais pobres da Ásia e da África. A atitude predominante de políticos e planejadores com relação ao processo de urbanização tem sido negativa: procuram retardar ou impedir o crescimento urbano. Tais atitudes são ineficazes e negam à população mais pobre o direito à cidade. São baseadas numa série de mitos e desinformações, cujo teor é criticado aqui. Para fazer frente ao crescimento urbano massivo e inevitável, serão necessários um câmbio radical de mentalidade, medidas proativas, uma nova governança e um enfoque especial nas necessidades da população mais pobre e na sustentabilidade.

Palavras-chave: Urbanização; crescimento urbano; políticas urbanas; direitos.

Abstract

The most critical facet of global urbanization processes is the size of upcoming growth. Today's enormous urban mass could be duplicated in slightly more than 40 years. Most of this increase will occur in the poorest countries of Asia and Africa. Prevailing attitudes among planners and politicians are negative: they try to delay or prevent urban growth. Such attitudes are ineffective and deny people's right to the city. They are based on a series of misconceptions that are criticized in this paper. Facing massive and inevitable urban growth will require a radical change in mentality, proactive measures, a new governance and a greater focus on the needs of the poor and on sustainability.

Key words: Urbanization, urban growth, urban policies, rights.

A VERSÃO E OS FATOS DA URBANIZAÇÃO

É fato sobejamente conhecido que, de acordo com os dados oficiais da ONU (UNITED NATIONS, 2006) mais da metade dos atuais 6,7 bilhões de habitantes do planeta estará vivendo em áreas consideradas como "urbanas", a partir de 2008. Este patamar representa, sem dúvida, um ponto de inflexão importante na história da humanidade.

Entretanto, o fato menos alardeado, embora muito mais importante, é que o grosso do crescimento urbano ainda está por vir. Essa imensa massa urbana global verificada hoje pode ser duplicada em pouco mais de 40 anos neste novo milênio. Ou seja, todo o crescimento urbano havido desde o

nascimento das primeiras cidades na Mesopotâmia seria dobrado em pouco mais de uma geração! A maior parte deste aumento é prevista nos países em desenvolvimento, e especialmente nos países mais pobres da Ásia e da África. Isto é, quase todo esse acréscimo vai ocorrer nos países que têm menos recursos para lidar com o aumento massivo de população urbana.

Esse aspecto mais crítico e ainda despercebido da trajetória urbana terá profundas implicações econômicas, sociais e ambientais para a humanidade. Num mundo globalizado, a consequência de um movimento sísmico dessa grandeza inevitavelmente afeta a todos. Até agora, a experiência mundial com o crescimento urbano acelerado tem sido quase sempre vista de forma negativa, mesmo nos países agora desenvolvidos que, durante o auge da Revolução Industrial, experimentaram uma assombrosa miséria urbana. Esta experiência negativa

* Este ensaio é baseado em diversos trabalhos preliminares do autor, escritos em preparação do Relatório UNFPA. *Situação da População Mundial 2007: Desencadeando o Potencial do Crescimento Urbano*. Fundo de População das Nações Unidas, Nova Iorque. Sugere-se consultar o referido documento para maiores detalhes e referências bibliográficas.

** Sociólogo e demógrafo. Consultor independente. Presidente da ABEP. georgemartine@yahoo.com

parece alimentar, até hoje, os sentimentos antiurbanos e os pró-bucólicos que permeiam a cultura de muita gente.

Em comparação com a transição urbana dos países industrializados, a magnitude e a velocidade da urbanização em curso nos países em desenvolvimento estão sendo muito maiores; ademais, têm sido associadas à concentração do desemprego e do subemprego, ao crescimento das favelas, ao aumento da violência e da criminalidade, à degradação ambiental, enfim, ao aumento da miséria urbana.

A reação dos governantes dos países em desenvolvimento ao atual processo de urbanização vem sendo quase unânime – posicionar-se contra o crescimento urbano e tentar retardá-lo, quando não impedi-lo. Esta reação é alimentada, também, pela percepção de que a pobreza rural, apesar de ser geralmente mais aguda, incomoda menos por ser menos visível e menos ameaçadora para a continuidade política.

Entretanto, poucas das iniciativas que visaram retardar a urbanização tiveram efeito, mesmo nos países governados por ditaduras¹. Esta realidade não impede que os países que atualmente enfrentam processos de crescimento e de urbanização rápidos continuem tentando freá-los. De fato, o número de países que tinham políticas destinadas à redução da migração rural-urbana cresceu de 51% para 73% entre 1995 e 2006 (UNITED NATIONS, 2006b). Ou seja, observa-se uma aceleração da vontade política antiurbana que se choca violentamente com a realidade do ritmo de crescimento urbano.

Ao contrário, nos meios especializados, tem crescido a convicção, nos últimos anos, de que essa fobia da urbanização é não somente fútil, mas também extraordinariamente prejudicial ao desenvolvimento, à redução da pobreza e mesmo à sustentabilidade ambiental. Cada vez mais, percebe-se

A falta de uma atitude positiva frente à urbanização inevitável acaba gerando tentativas de frustrar o crescimento urbano ao invés de planejá-lo

que a urbanização poderia ser um fator altamente positivo, mesmo nos países mais pobres. Para que este potencial urbano se realize, porém, seria preciso uma mudança de mentalidade quanto aos próprios processos de urbanização e crescimento urbano. A falta de uma atitude positiva frente à urbanização inevitável acaba gerando tentativas de frustrar o crescimento urbano ao invés de planejá-lo.

Nesse sentido, a iniciativa de um dos Grupos-Tarefa que trabalhou sobre as Metas do Milênio pode ser considerada como altamente positiva. Este grupo idealizou o conceito do “direito à cidade”; trata-se de uma tentativa de ressaltar a necessidade de aceitar o crescimento urbano inevitável e de preparar-se melhor para aproveitar suas vantagens e reduzir suas desvantagens. Baseia-se na constatação objetiva de que as cidades oferecem, em princípio, melhores condições para resolver os problemas sociais e econômicos da população mais pobre.

Na prática, porém, especialmente nos países marcados pelo crescimento urbano rápido e desordenado, persiste a adoção de várias medidas – coercitivas, burocráticas ou omissivas – cujo efeito é impedir que os pobres desfrutem de tudo aquilo que a cidade tem a oferecer. A principal iniciativa dentro dessas medidas de exclusão é tentar impedir a migração. Esta é uma medida ineficaz, contraproducente e contrária ao “direito à cidade.” Ademais, é frustrante: o crescimento continua porque as pessoas percebem que as cidades oferecem mais oportunidades para resolver suas necessidades.

Recente relatório do Fundo de População das Nações Unidas (2007) sobre a urbanização galvaniza a corrente pró-urbanização. Procura incentivar mudanças de atitudes e políticas, de modo a aproveitar melhor as vantagens inerentes às cidades. Afirma que “o direito à cidade” continua sendo atropelado por políticas que expulsam moradores para a periferia, dificultam o acesso à habitação e aos serviços urbanos ou procuram impedir a chegada de migrantes. A recusa do direito à cidade também leva à inoperância e à ineficácia das políticas que só procuram resolver os problemas urbanos depois que se encontram instalados.

¹ Muitos países comunistas, inclusive a Rússia, procuraram futilmente impedir a migração rural-urbana. Durante algumas décadas, a China e o Vietnã conseguiram manter a população no campo, com políticas antiurbanas draconianas mas, recentemente, inverteram suas próprias políticas, gerando um crescimento urbano muito acelerado. O Brasil, como outros países da América Latina, teve um sem-número de políticas visando desviar os fluxos rural-urbanos para outras regiões e “ordenar” os fluxos territoriais, mas, assim mesmo, sofreu uma urbanização extraordinariamente rápida.

A seguir, argumenta-se que as atitudes restritivas ao direito à cidade são baseadas numa série de preconceitos e de premissas equivocadas. Dez dos principais equívocos subjacentes, tanto às políticas antiurbanas como às políticas ineficazes que tentam lidar com o crescimento urbano já ocorrido, são descritos brevemente.

Mito 1 – A urbanização é inerentemente ruim

A concentração crescente da pobreza e das piores formas de degradação ambiental nas cidades é inegável. Isto pode facilmente levar a acreditar que o crescimento urbano e a urbanização são processos negativos por si mesmos. Entretanto, esta visão é equivocada e pode levar a políticas desastrosas. Na realidade, as cidades têm, pelo menos em potencial, claras vantagens econômicas e sociais.

Do ponto de vista econômico, as cidades são o locus da maior parte do crescimento econômico. Elas são mais dinâmicas e concentram a maior parte dos novos investimentos e atividades produtivas. Geram grande parte do aumento do PIB, na maioria dos países, porque têm vantagens de proximidade, concentração e escala: essas vantagens tendem a aumentar cada vez mais no contexto da competição globalizada.

Esse maior dinamismo econômico, por sua vez, se traduz em maiores oportunidades de emprego e renda – ponto de partida para o desenvolvimento social. Ao mesmo tempo, as mesmas vantagens de proximidade e escala permitem atender às necessidades de saúde, educação, infra-estrutura e amenidades sociais a um custo muito mais baixo do que nas áreas rurais. Também oferecem maior diversidade de estímulos culturais e maiores possibilidades de participação social e política, fatores que também favorecem o desenvolvimento pessoal, a equidade de gênero e a inserção mais efetiva dos jovens na sociedade. Por tudo isso, a urbanização obviamente tem que ser considerada como uma transformação altamente positiva, pelo menos em termos potenciais.

Mito 2 – Todos os países em desenvolvimento passam pelos mesmos processos de urbanização

Na realidade, observam-se enormes diferenças entre os continentes em desenvolvimento. Dado seu

passado colonial, caracterizado pela ocupação dos espaços interioranos a partir de cidades bastante consolidadas, a América Latina começou a segunda metade do século 20 já com níveis relativamente elevados de urbanização (42% em 1950, comparado com 15% na África e 17% na Ásia). Partindo desta base, a maioria dos países da América Latina praticamente completou sua transição urbana durante a segunda metade do século 20.

Em contraste, os países da África e da Ásia começaram mais tarde sua transição, quando a população total dos seus diversos países já tinha atingido números muito mais elevados. Essa maior dimensão é que assegura a concentração do crescimento urbano global futuro nesses dois continentes. Atualmente, a África tem apenas 38% de sua população em áreas urbanas e a Ásia, 40%. Sendo assim, seria importante aprender com a experiência da urbanização na América Latina, particularmente com seus erros, para poder orientar uma transição urbana mais efetiva, que consiga aproveitar melhor as vantagens potenciais do processo de urbanização.

Mito 3 – A maior parte do crescimento urbano ocorre em mega-cidades

A atenção dos políticos, dos acadêmicos e do grande público tem sido muito atraída pelo fenômeno das mega-cidades. São localidades que têm populações enormes (acima de 10 milhões) e problemas complexos; por isso, chamam muito a atenção. Entretanto, existem apenas 20 mega-cidades no mundo e elas respondem por apenas 9% da população urbana mundial. No outro extremo, existem milhares de cidades pequenas (definidas como aquelas com menos de 500 mil habitantes) que representam mais da metade da população urbana atual. O que é mais importante ainda é que elas vão continuar absorvendo a metade do aumento populacional do mundo nas próximas décadas. A questão chave, portanto, é como estas cidades menores podem evitar os problemas das cidades grandes e aproveitar seu crescimento para promover o desenvolvimento.

O papel das cidades menores é particularmente crítico num momento histórico em que: a) a globalização oferece às cidades individuais uma maior autonomia para aproveitar suas vantagens locais

para competir no mercado internacional; e b) a descentralização está devolvendo maior poder de decisão e de gastos às localidades menores e aos municípios. Cidades menores têm, por um lado, a vantagem de maior flexibilidade nas decisões que afetam sua organização e crescimento, mas, por outro, a desvantagem da falta de recursos financeiros e técnicos para tomar essas decisões. Esse paradoxo sugere um grande potencial para a melhoria dos impactos do crescimento urbano futuro, se a governança dessas localidades menores for apoiada e melhorada.

Mito 4 – A migração rural-urbana deve ser contida

Persiste quase universalmente a noção de que o crescimento urbano se deve, principalmente, à migração rural-urbana de pobres e que isso gera a miséria nas cidades. Tal percepção é que explica o fato de que os tomadores de decisão nos países afetados pela rápida urbanização freqüentemente intentem medidas visando a retenção de fluxos migratórios. Na realidade, isto é uma medida equivocada, sob diversos aspectos.

Primeiro, a principal fonte de crescimento urbano hoje, na maioria dos países, é constituída pelo crescimento vegetativo (diferença entre o número de nascimentos e mortes) nas próprias cidades, e não pela migração. Globalmente, 60% do crescimento urbano se deve ao crescimento vegetativo; na América Latina, esse número alcança 65%. O restante do aumento populacional nas cidades vem da migração e da reclassificação de áreas “rurais” como “urbanas”. Portanto, mesmo que os controles migratórios funcionassem – e raramente funcionam por muito tempo – as cidades continuariam crescendo. Apenas em países como a China e o Vietnã, afetados por uma reviravolta recente do controle rígido sobre o crescimento urbano, é que a migração supera o crescimento vegetativo.

Segundo, a maioria dos migrantes que vêm para as áreas urbanas não é proveniente dos segmentos mais empobrecidos da sociedade rural. São, em sua maioria, jovens mais ambiciosos, oriundos de setores não-marginalizados, que chegam à cidade para estudar ou trabalhar

e melhorar sua condição de vida. Nessa perspectiva, os esforços de controlar a migração contradizem a racionalidade econômica do mercado. Estancar a migração pode aumentar a pobreza. As cidades precisam de trabalhadores e os migrantes se deslocam para as cidades porque percebem, corretamente, que as cidades oferecem maiores oportunidades. Interromper essa lógica não faz muito sentido e, por isso, geralmente fracassa.

Mito 5 – Os pobres estão em pior situação nas áreas urbanas do que nas rurais e constituem um peso para a economia urbana

Dadas as condições e a visibilidade do desemprego e subemprego nas áreas urbanas, parece intuitivamente razoável tentar evitar a afluência de migrantes nas cidades para poder equilibrar melhor o mercado de trabalho urbano. Entretanto, esta atitude não toma em conta o fato de que as áreas rurais geralmente têm um desequilíbrio ainda maior entre a oferta e demanda de mão-de-obra, são menos dinâmicas e oferecem menores possibilidades para o crescimento e diversificação de empregos.

A inferência de que a migração rural-urbana é culpada pela pobreza urbana é também falsa. Os habitantes urbanos pobres, sejam eles migrantes ou naturais do lugar, participam ativamente da produção econômica. Grande parte dessa população trabalha no chamado ‘setor informal’, o qual, hoje em dia, não é simplesmente um amontoado de atividades marginais. Ao contrário, é reconhecido como absolutamente essencial ao bom funcionamento da cidade e da própria economia local e nacional na maioria dos países em desenvolvimento.

Mito 6 – Melhorar as condições da população urbana pobre só serve para atrair mais migrantes e para atrapalhar o desenvolvimento rural

Embora esse tipo de argumento sempre tenha sido utilizado para justificar a inação de políticos nas áreas urbanas, não existem evidências claras de que ações eficazes em prol dos urbanos pobres sejam fatores determinantes na atração de outros pobres à cidade.

Por outro lado, considerar o rural e o urbano como categorias estanques não faz sentido. O desenvolvimento, seja rural ou urbano, é um só processo; o desenvolvimento rural bem sucedido beneficia o desenvolvimento urbano, e vice-versa. O crescimento urbano é um estímulo poderoso à produção de alimentos e gera remessas para parentes rurais. Da mesma forma, o desenvolvimento rural muitas vezes gera mais migração para as cidades, ao invés de reter a população no campo, como se pretende nas políticas antiurbanas.

Mito 7 – A migração e o crescimento da população nas cidades são as causas das favelas

Nos países em desenvolvimento, é verdade que o crescimento demográfico das cidades geralmente é acompanhado pelo surgimento de favelas. Mas isto não é um processo inevitável. O que acontece é que as cidades não são planejadas para receber populações de baixa renda – embora estas constituam a maioria da população urbana nos países em desenvolvimento. É comum considerar os segmentos mais pobres como minoria parasitária na sociedade urbana quando, de fato, eles constituem a maioria da população e dos trabalhadores. As cidades são construídas preferencialmente para os segmentos que podem competir no mercado imobiliário formal, que possuem carros e que supostamente pagam impostos. O restante da população tem que se acomodar na cidade como pode.

Isso geralmente significa que os pobres se vêem obrigados a ocupar os terrenos baldios longe do centro da cidade, as encostas de morros íngremes, as beiras de rios sujeitas a enchentes, os morros muito íngremes, as falhas sísmicas, os lugares já contaminados pela poluição industrial, enfim, os lugares que ninguém mais quer. Ou seja, os pobres são marginalizados pelos mercados formais e ignorados pelo planejamento. São explorados por diversos especuladores e têm que pagar seu pedacinho de

terra, ou seu quarto de aluguel e seus serviços, a preços exorbitantes.

Portanto, essa rápida expansão de bairros pobres em lugares inadequados, desprovidos de serviços públicos e sujeitos a diversos tipos de desastres naturais, pode ser atribuída muito mais à inação política do que ao crescimento populacional como tal. Trata-se de uma falta de visão, vontade política e governança, mais do que uma questão de crescimento demográfico.

Mito 8 – Resolver os problemas de habitação dos pobres exigiria recursos exorbitantes

As atitudes mais comuns com relação às necessidades habitacionais da população mais pobre têm sido a de combater a sua instalação na cidade ou a de cruzar os braços. Num momento posterior, os administradores urbanos ou os políticos do dia decidem que a favela é um cancro e querem se ver livres dela. Podem tomar dois caminhos: despojar as pessoas de suas moradias, a um custo social enorme, ou tentar ajudar a melhorar a localidade, dando infra-estrutura e serviços. Os custos econômicos e sociais de qualquer uma das alternativas são infinitamente maiores do que se tivessem sido planejadas, desde o início, as necessidades de moradia dessa população.

Quando a visibilidade e a pobreza das favelas as transformam num problema político de maior envergadura, formulam-se vários tipos de iniciativas para “resolver o problema habitacional”. Nessa conjuntura, é freqüente encontrar tentativas de oferecer um pacote completo de moradia e serviços; inevitavelmente, essas iniciativas acabam favorecendo algumas poucas famílias e depois são abandonadas por falta de recursos. Uma outra série de iniciativas intermediárias oferece diferentes pacotes nos quais se mesclam vários componentes de terrenos, serviços e apoios; com raras exceções, estas iniciativas acabam se frustrando antes de atingir uma parcela significativa do seu público alvo.

Entretanto, isso não significa que seja impossível atender às necessidades de habitação das populações mais pobres. Melhorar o acesso à moradia para as crescentes massas urbanas exige uma atitude mais proativa, ou seja, antecipar as necessidades que vão acompanhar o inevitável crescimento urbano. Uma estratégia viável seria focar na provisão antecipada de lotes com infraestrutura básica, dentro de uma visão permeada pelo realismo, conforme sugerido no próximo bloco.

Mito 9 – Atender as necessidades de moradia dos pobres implica adotar atitudes paternalistas

Presume-se, freqüentemente, que a população mais pobre é passiva na produção e consumo de terra urbana. Mas, na realidade, ela tem capacidade de pagar sua compra de lotes ou moradia a médio e longo prazo, na maioria dos casos. O que ocorre é que essa população mais pobre não tem acesso aos mercados imobiliários formais e, por esta razão, termina pagando até mais caro por um metro quadrado de terra num empreendimento “informal” do que os outros habitantes da cidade. Pelos mesmos motivos, terminam pagando mais caro por vários outros serviços. Os mercados imobiliários distorcidos, tolerados por autoridades coniventes ou ineficazes, e não o ritmo de crescimento populacional, estão na raiz dos problemas habitacionais enfrentados pelos segmentos mais pobres. Estes precisam ser protegidos, pelo setor público, de práticas abusivas, e deveria ser feita uma conexão dessa população com mercados imobiliários funcionais.

Por outro lado, uma mudança necessária na abordagem de soluções habitacionais incluiria uma maior participação dos setores mais pobres nas decisões que os afetam. Já existem muitos movimentos sociais de base que contribuem com soluções efetivas para os problemas das cidades. Em vários países em desenvolvimento, particularmente na Ásia, as organizações de moradores urbanos pobres têm tido um papel fundamental na resolução de problemas habitacionais, assim como de outros problemas sociais das cidades.

É preciso ir construindo as cidades em conjunto com a sociedade civil, dialogando com os vários setores envolvidos no caldeirão urbano

As decisões de cima para baixo costumam ter duas características: elas são destinadas, até sem querer, a beneficiar uma minoria ou elas interpretam mal as necessidades da população. Nesse sentido, é preciso uma nova governança que procure elaborar uma visão estratégica baseada no equilíbrio entre os conhecimentos técnicos e as necessidades expressadas pela população. É preciso ir construindo as cidades em conjunto com a sociedade civil, dialogando com os vários setores envolvidos no caldeirão urbano.

Mito 10 – O crescimento urbano prejudica inevitavelmente o meio ambiente

É fato conhecido que as cidades concentram a maior parte das práticas de produção e consumo que degradam o meio ambiente. Por outro lado, a expansão urbana freqüentemente se espalha por terras ricas em biodiversidades. Também o *sprawl* urbano aumenta o uso de energia para o transporte, assim como a poluição ambiental.

Apesar disso, há um reconhecimento crescente de que a concentração da população em cidades é crítica para a sustentabilidade. Considerando que a população mundial já atinge 6,7 bilhões de pessoas e que ela continua crescendo, a densidade e a concentração em localidades urbanas é quase uma necessidade para a proteção de ecossistemas rurais. Por outro lado, é fundamental observar que as soluções tecnológicas para problemas ambientais são quase sempre geradas e implementadas nas cidades.

É importante entender que os problemas de produção e consumo das cidades derivam de um padrão de civilização, e não da concentração de pessoas. Se a população mundial estivesse mais dispersa no espaço – mantendo os mesmos padrões de consumo – degradaria, inevitavelmente, ainda mais. Atualmente, estima-se que as cidades, contendo a metade da população mundial, ocupam menos de 2,8% da superfície da terra. Portanto, a densidade demográfica é praticamente uma necessidade ecológica.

Evidentemente, isto não significa que qualquer tipo de concentração urbana é sustentável. Esta é

uma outra questão que exige reflexão, pensamento proativo e visão. É preciso pensar urgentemente em formas de crescimento que sejam menos agressivas ao ambiente urbano, promover a densidade, reduzir o uso de energia, melhorar os transportes públicos, planejar a expansão territorial de forma mais sustentável, entre outras coisas.

O QUE FAZER? ASSEGURAR O DIREITO À CIDADE

No período moderno, a reação clássica de políticos e administradores frente ao crescimento urbano acelerado tem sido a de tentar impedi-lo, inibindo a migração para as cidades ou deixando que estas se tornem inabitáveis – com a esperança de que isso vá desestimular o crescimento adicional. Isto não funciona: as cidades continuam crescendo porque as pessoas sabem que, apesar das dificuldades encontradas, elas claramente apresentam maiores oportunidades. Portanto, é preciso desconstruir alguns dos equívocos que sustentam essa atitude de avestruz e que geram uma série de políticas inadequadas. Na verdade, a urbanização pode ser considerada, hoje, uma das grandes esperanças, a médio e longo prazo, para a redução da pobreza e para a promoção da sustentabilidade.

Nesse sentido, é fundamental fomentar atitudes proativas para conviver com o crescimento urbano inevitável. Isto significa respeitar o direito da população à cidade. O processo de urbanização em curso pode ser muito positivo para o desenvolvimento social, econômico e ambiental dos países mais pobres, mas também pode levar ao caos social e ambiental. Tudo depende da governança. As vantagens de escala e proximidade, numa localidade urbana, deveriam permitir maior acesso a todos os serviços e amenidades sociais. Entretanto, muitos dos índices de saúde e bem-estar nos bairros mais pobres são similares aos de áreas rurais pobres. Essa discrepância entre o potencial e a realidade das cidades mostra claramente um problema de governança. A urbanização, por si só, favorece o crescimento econômico e o desenvolvimento social, mas este pode ser maior ou menor dependendo de

decisões e processos que vão afetar a segurança, a habitação, a sustentabilidade, a qualidade de vida e, portanto, a carga de investimento e trabalho em determinadas cidades ou sociedades.

Uma melhor governança exige um planejamen-

to proativo e participativo focalizado principalmente em duas coisas: as necessidades da população mais pobre e o uso do espaço urbano. Prever as necessidades de moradia para a população mais pobre é o que

permite evitar, em grande parte, a miséria das favelas. O uso apropriado do espaço é o que facilita o crescimento sustentável da cidade.

O fato de não se prestar atenção à questão da moradia para populações pobres é o principal fator que gera miséria nas cidades. A população pobre constitui uma parte preponderante, senão a maioria, da população urbana nos países em desenvolvimento. Entretanto, as cidades são organizadas, atualmente, para uma minoria. Planeja-se o transporte para uma minoria que usa carros, quando na realidade a grande necessidade é de transporte público. Planejam-se as necessidades habitacionais de uma minoria enquanto a maioria tem que se virar como pode, morando nos piores lugares da cidade, naqueles terrenos que ninguém mais quer porque são afastados, perigosos, fétidos ou sujeitos a desastres naturais.

Os administradores urbanos costumam correr atrás do prejuízo, em vez de trabalhar com o dinamismo de um crescimento urbano inevitável. A ausência de uma visão voltada para o futuro, que aceita a urbanização como um aliado e que procura organizar o inevitável é uma constante nos países em desenvolvimento. O resultado desta falta de visão é que os pobres acabam se instalando onde podem, nos interstícios e nos buracos que a especulação imobiliária permite. Invariavelmente, estes são os piores lugares possíveis. Ora, ter uma moradia segura e um endereço fixo é o ponto de partida para que a pessoa possa aproveitar aquilo que a cidade tem a oferecer. Portanto, são necessárias políticas mais criativas e mais ousadas na questão da moradia, a fim de impedir que a miséria humana se multiplique nas cidades.

A urbanização pode ser considerada, hoje, uma das grandes esperanças, a médio e longo prazo, para a redução da pobreza e para a promoção da sustentabilidade

A outra questão é o uso do espaço e a sustentabilidade. O futuro ambiental do planeta depende, sem dúvida, de uma preocupação efetiva com o crescimento de cidades sustentáveis. As localidades urbanas oferecem as melhores condições de sustentabilidade a longo prazo, mas a realização deste potencial requer abordagens apropriadas que antecipem o crescimento urbano. A maneira como as cidades se expandem e utilizam recursos naturais tem um impacto significativo. As cidades interagem com as mudanças ambientais globais, como agentes e como vítimas. Minimizar as desvantagens e maximizar as vantagens requer uma visão estratégica e uma atitude proativa de longo prazo.

O caminho da sustentabilidade futura é complexo, sem dúvida. As decisões que são tomadas hoje a respeito da localização de cidades, da orientação espacial do seu crescimento, da densidade, dos meios de transporte, do uso de energia, do suprimento de água e da disposição de dejetos vão afetar a sustentabilidade de longo prazo. Planejar esses domínios implica abrir mão da autonomia das entidades locais atomizadas que compartilham a administração de uma cidade e adotar o planejamento integrado de cidades-regiões. Implica também o melhor uso de informações geo-refe-

renciadas, de dados demográficos, de imagens de satélite para orientar a expansão urbana de acordo com critérios ecológicos.

Portanto, preparar o futuro das cidades requer uma nova governança, baseada na aceitação da inevitabilidade do crescimento urbano e do direito à cidade, numa visão mais realista das necessidades da população que vai compor esta cidade. Atualmente, a barreira político-cultural contrária à urbanização gera uma falta de visão que é desastrosa para a cidade e para os seus habitantes. É paradoxal que essa visão antiurbana seja propagada somente por políticos e administradores que vivem em cidades! Tendo em vista a dimensão do crescimento urbano previsto, especialmente na Ásia e na África, urge uma mudança radical de mentalidade e de propostas para poder aproveitar as vantagens da urbanização para o desenvolvimento sustentável.

Preparar o futuro das cidades requer uma nova governança, baseada na aceitação da inevitabilidade do crescimento urbano e do direito à cidade

REFERÊNCIAS

- FUNDO DE POPULAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Situação da População Mundial 2007*: desencadeando o potencial do crescimento urbano. Nova Iorque: UNFPA, 2007.
- UNITED NATIONS (New York). *World Urbanization Prospects: the 2005 revision*. New York: ONU, 2006a.
- _____. *World Population Policies 2005*. New York: ONU, 2006b.

Natureza exuberante, população pobre: o problema da desigualdade social no interior e entorno de Áreas Protegidas

Noilton Jorge Dias*

Resumo

Este artigo retoma a discussão acerca da questão entre natureza exuberante e povo pobre, centrando o foco no problema inerente à criação de Áreas Protegidas e a falta de atenção para com as populações residentes no interior destas e em seu entorno.

Palavras-chave: Pobreza; desigualdade; meio ambiente.

Abstract

This article returns to the discussion regarding the question between exuberant nature and poor people, centering its focus on problems inherent to creating protected areas and lack of attention to those who reside within or around them.

Key words: Poverty, inequality, environment.

APRESENTAÇÃO

O presente trabalho decorre de reflexões acerca do problema da pobreza e desigualdade social que afeta as populações que vivem em espaços transformados em Áreas Protegidas – AP, nas últimas décadas, e em especial se refere ao caso da implantação de unidades desse tipo em retalhos de Mata Atlântica – como os existentes no Litoral Sul da Bahia –, e de forma específica na área compreendida entre os municípios de Itacaré e Uruçuca, local objeto de implantação da APA Itacaré-Serra Grande e Parque Estadual Serra do Conduru.

De acordo com Medeiros (2003 apud Medeiros 2006):

As áreas protegidas são espaços territorialmente demarcados cuja principal função é a conservação e/ou a preservação de recursos, naturais e/ou culturais, a elas associados.

Seguindo essa conceituação, verifica-se que as áreas protegidas criadas no início da década passada no Litoral Sul da Bahia, fruto de estra-

tégia governamental que visava a “preservação para a qualificação” da área como importante destino “eco-turístico”, desconhece o princípio fundamental de implantação das Áreas Protegidas denominadas de Área de Proteção Ambiental Itacaré-Serra Grande e Parque Estadual Serra do Conduru, passando a considerá-las como elemento importante de um contexto que prioriza os interesses do capital em detrimento da qualidade de vida daqueles que aí residiam.

Esse elemento fica claro na medida em que o zoneamento da APA Itacaré-Serra Grande define como área de interesse turístico boa parte da faixa litorânea, espaço de onde foi remanejada parte significativa da população que hoje habita as localidades de Vila Camboinha, Vila Marambaia, Campo Seco e até Taboquinhas e Serra Grande, mas, sobretudo, a periferia da cidade de Itacaré.

OS DILEMAS DA OCUPAÇÃO ESPACIAL

A análise dos processos de ocupação e formação de uma região é de fundamental importância

* Antropólogo. Mestre em Sociologia pela UFBA, professor de Antropologia da UCSAL e FBDC/EBMSP. noilton@svn.com.br

para a observação da sua conformação espacial. O território existente, enquanto espaço apropriado social e culturalmente, contribui historicamente para a sua feição contemporânea.

Enquanto espaço privilegiado de atividade social, a exploração dos recursos naturais disponíveis condiciona o nível de agrupamento populacional, que interfere substancialmente na tessitura econômica e na reprodução social, refletindo em formas díspares de apropriação das riquezas.

A análise da especialização, diante da perspectiva de introdução de inovações em uma região, supõe, sobretudo, a melhoria do bem-estar das populações que ali vivem.

Nestes termos, vale salientar que esta melhoria não pode se verificar apenas através do incremento do produto bruto regional nem do desenvolvimento de determinadas atividades em detrimento de outras, mas por uma distribuição espacial do desenvolvimento de forma equitativa no âmbito regional e local. Isto equivale a dizer que por desenvolvimento entende-se a apropriação crescente do produto social regional por camadas cada vez mais amplas da sua população.

Assim, a formação e apropriação das riquezas e as interações entre diferentes formas de organização social cumprem um papel notável no processo de viabilização e eficiência de uma região, minimizando eventuais impedimentos decorrentes de uma especialização inadequada ou mal estruturada.

Dentro deste espectro, a organização das atividades econômicas cumpre papel fundamental na forma de estruturação do espaço regional e local e, sobretudo, na inserção social e econômica de parcelas importantes de sua população no contexto de desenvolvimento.

É mister lembrar que a ocupação do espaço físico guarda relação direta com sua conformação biótica e física, o que enseja um processo de adaptação e especialização humana a determinadas circunstâncias, muito embora, historicamente, os humanos tenham dado provas de sua capacidade de superação de determinadas circunstâncias que se configuram como adversidades ao processo de ocupação do espaço.

Fica evidente um jogo contraditório entre as necessidades de preservação do meio, ou de suas características naturais mínimas em que vive o humano

Muito embora alguns elementos apresentem-se como condicionantes e até limitantes da forma de ocupação e organização sócio-cultural, outros fatores de natureza predominantemente sócio econômica, e articulando-se com aqueles, terminam por conformar de maneira específica as atividades de caráter humano em cada território.

A forma e os processos de apropriação dos recursos naturais de uma determinada região depende, em grande medida, do direcionamento da sua ocupação e uso, o que traz implicações, por sua vez, ao processo do seu desenvolvimento. Este processo é condicionado, fundamentalmente, ao nível de acessibilidade da região pelos recursos tecnológicos disponíveis. Disto resulta a configuração espacial e, logo, sócio-econômica da região.

De um modo geral, pode-se até afirmar que, no primeiro momento, as características naturais da região funcionam como determinantes principais do processo de sua apropriação. Muito embora este ocorra em função dos interesses e capacidade dos humanos em suas condições objetivas de existência.

A partir do desenvolvimento das atividades humanas no espaço regional, diversas características naturais vão sendo refeitas e reelaboradas, em favor de outras relações, encetadas pelos humanos enquanto atores sociais fundamentais à determinação do nível de apropriação dos recursos naturais de seu espaço.

Esta apropriação espacial, historicamente construída, tornar-se-á de extremo interesse para a compreensão deste processo, na medida em que fica evidente um jogo contraditório entre as necessidades de preservação do meio, ou de suas características naturais mínimas em que vive o humano, como pré-condição para o seu próprio desenvolvimento.

Um dos grandes desafios ambientais da modernidade é o equacionamento desta contradição. Desta forma, não é apenas a apropriação do espaço que está em jogo, mas a apropriação do conteúdo deste espaço, o que pode implicar na eliminação de componentes vitais para a manutenção da vida sócio-cultural.

Entretanto, a própria natureza da atividade extrativista, que por ser inicialmente seletiva, restringindo-se à extração de alguns poucos tipos de produtos naturais (madeira, por exemplo: o jacarandá para construções e o pau-brasil para tinturaria), resultou na preservação de outros espécimes.

Posteriormente, perde-se esse componente e a seletividade entra em desuso, resultando na supressão indiscriminada da Mata Atlântica para a implantação de pastos voltados para o desenvolvimento da pecuária extensiva de baixa produtividade. A baixa produtividade, associada às oportunidades de mercado para outros produtos e à dificuldade de acesso rodoviário, contribuíram efetivamente para o redirecionamento da atividade econômica – o cacau como produto principal – e, sobretudo, para a preservação de áreas importantes de Mata Atlântica.

Esse cenário se estende por algumas décadas, mas não tem a intensidade necessária à manutenção plena do estoque remanescente de Mata Atlântica. Assim, a extração madeireira se sedimenta por boa parte da segunda metade do século passado, contribuindo para a degradação ambiental da área, muito embora, e felizmente, não de forma plena.

Contemporaneamente, a soma de diversos fatores, com ênfase na crise da lavoura cacauzeira que se abateu sobre a área, a injeção de investimentos públicos em infra-estrutura, a institucionalização de áreas protegidas e a divulgação do chamado ecoturismo, obviamente que associado à saturação dos grandes centros urbanos, contribuíram para tornar a área um importante pólo turístico.

Como consequência fundamental tem-se a convivência, em um microcosmo, de atores sociais distintos e diferenciados fundamentalmente pelo acesso aos bens econômicos, o que separa de forma indelével ricos de pobres, muito embora, em função da exigüidade do espaço representado pela pequena escala do sítio urbano, convivam cotidianamente.

Nesse cenário, a ocupação do espaço se apresenta de forma desigual, o que contribui significativamente para a existência de fossos sócio-econômicos entre os vários segmentos populacionais.

Dessa maneira, é possível caracterizar o espaço urbano da cidade de Itacaré e seu entor-

no a partir de cinco ambientes urbanos distintos principais, a saber:

- a) O centro histórico;
- b) Extensão do centro histórico;
- c) As áreas de ocupação recente – espontâneas;
- d) A área de ocupação recente – planejada;
- e) Localidades periféricas.

- a) O centro histórico

O centro histórico remonta ao início do processo de formação da área, no início do século XVIII, sendo hoje ocupado por construções históricas, algumas em estado avançado de degradação e outras restauradas, que dão lugar a estabelecimento de comércio, serviços (restaurantes, pousadas) e órgãos da administração pública, além daquelas que mantêm a sua função original de residência e abrigam famílias mais antigas e tradicionais da cidade.

- b) Extensão do centro histórico

A extensão do centro histórico surge como uma dilatação natural do tecido urbano em função da expansão da economia local, calcada no cacau, que fazia transbordar da área rural para o núcleo urbano uma parcela importante da população do campo, de renda mais elevada, em busca de fixação de residência de veraneio no núcleo urbano, bem como a abertura de novas oportunidades de negócios. Esse movimento pode ser caracterizado a partir da expansão das ruas João de Sousa, Ataíde Setúbal, Lodônio Almeida e Pedro Longo até atingir a área da Pituba. Essa área hoje é caracterizada pela existência de uma ampla rede de estabelecimentos de comércio e serviços, aí incluindo um bom número de pousadas e restaurantes, bem como casas especializadas em venda de artesanato, *souvenir*, roupas e alimentos em geral.

- c) As áreas de ocupação recente – espontâneas

A área de ocupação recente de forma espontânea é marcada como uma expansão da área do centro histórico, a partir de sua extensão, em direção a áreas menos valorizadas, notadamente na direção do vale do rio de Contas – Bairro da Passagem, sujeitas ao regime de cheias do rio e ambientalmente mais frágeis, ou em terrenos com declividade acentuada e cobertura de remanescentes de Mata Atlântica – Santo Antonio, o que dificultou o seu processo de ocupação por parte de empreendimentos imobiliários planejados e legalmente constituídos.

d) A área de ocupação recente – planejada

A quarta vertente de ocupação é representada pela área da Concha – Condomínio Conchas do Mar, área plana, voltada para população de estratos médio e alto de renda, com fins comerciais ou residenciais. Dessa forma, a área foi ocupada por empreendimentos turísticos e de suporte à atividade turística como pousadas, restaurantes e cafés, além de residências com bom padrão construtivo, quase sempre direcionadas ao veraneio ou a ocupação por parte de empresários locais.

e) Localidades periféricas

Esta área é representada pelas localidades do entorno da área urbana, a exemplo de Campo Seco, Vila Camboinha e Vila Marambaia. Estas localidades são constituídas por residências simples, com características rurais, ausência de infra-estrutura básica e população de baixa renda, em grande parte vinda de propriedades ocupadas a partir da implantação das áreas protegidas do Parque Estadual Serra do Conduru e APA Itacaré-Serra Grande.

POBREZA E DESIGUALDADE NO CONTEXTO DE ÁREAS PROTEGIDAS

A comparação aqui realizada toma como referência o subespaço representado pela área de ocupação recente – planejada, do bairro da Concha, sítio urbano da cidade de Itacaré, e o conjunto do distrito sede que abrange as demais áreas da cidade e as localidades periféricas representadas por Campo Seco, Vila Camboinha e Vila Marambaia, localizadas no interior da APA Itacaré – Serra Grande.

O setor censitário (IBGE) que abrange a área da Concha contava, segundo o Censo Demográfico de 2000, com 247 domicílios particulares permanentes e 39 domicílios particulares improvisados, perfazendo um total de 286 domicílios particulares, além de 44 unidades residenciais em domicílios coletivos, somando, dessa forma, 330 domicílios e uma população de 1.369 pessoas.

Em relação ao abastecimento de água, verifica-se que a área contava em 2000 com cobertura da rede geral em 95,14% dos domicílios, desempenho muito superior ao apresentado pelo conjunto do distrito sede, que tem como principal núcleo ur-

bano a cidade de Itacaré, que no mesmo período apresentava 51,21% de cobertura da rede geral de abastecimento de água.¹

Tabela 1
Cobertura dos serviços de esgotamento sanitário, Concha, Itacaré, Bahia, 2000

Nº de domicílio	Rede geral		Poço ou nascente		Outra forma	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
247	235	95,14	2	0,81	10	4,05

Fonte: IBGE – Microdados do universo. Censo Demográfico de 2000

No que se refere ao esgotamento sanitário, nota-se um elevado percentual de fossas sépticas (75,30%) e 96,36% no geral, também superior aos 56,64% apresentado pelo distrito sede no mesmo período.

Tabela 2
Cobertura dos serviços de coleta de resíduos sólidos, Concha, Itacaré, Bahia, 2000

Nº de domicílio	Rede geral	Fossa séptica	Fossa rudimentar	Outros	Total	% de atendimento
247	13	186	1	38	238	96,36

Fonte: IBGE – Microdados do universo. Censo Demográfico de 2000

Vale salientar que a cobertura da coleta de lixo nesse setor abrange 100,0% dos domicílios. Para efeito de comparação é possível lembrar que, no mesmo período pesquisado, o distrito sede de Itacaré, de forma geral, tinha um percentual de atendimento da ordem de 50,08%.

A taxa de analfabetismo também é mais baixa (16,36%), se considerado o elevado índice vigente no conjunto do município (32,63%) e na zona urbana (19,60%). As taxas também são melhores em relação ao analfabetismo funcional.

Tabela 3
Nível de escolaridade do chefe de família, Concha, Itacaré, Bahia, 2000

Escolaridade	Chefes de domicílio	%
Sem Instrução / Menos de 1 ano	54	16,36
De 1 a 3 anos	37	11,21
De 4 a 7 anos	87	26,36
De 8 a 10 anos	44	13,33
De 11 a 14 anos	77	23,33
15 ou mais anos	31	9,39
Total	330	100,00

Fonte: IBGE – Microdados do universo. Censo Demográfico de 2000

¹ Os dados relativos ao conjunto do distrito sede de Itacaré são do Censo Demográfico de 2000 do IBGE.

Tabela 4**Nível de rendimento do chefe de família segundo classes de rendimento nominal mensal, Concha, Itacaré, Bahia, 2000**

Classe de rendimento	Domicílios	%
Até 1 SM	68	20,61
Mais de 1 até 2 SM	51	15,45
Mais de 2 a 3 SM	26	7,88
Mais de 3 a 5 SM	46	13,94
Mais de 5 a 10 SM	44	13,33
Mais de 10 a 20 SM	22	6,67
Mais de 20 SM	5	1,52
Sem rendimento	68	20,61
Total	330	100,00

Fonte: IBGE – Microdados do universo. Censo Demográfico de 2000

Se o conjunto da população de chefes de família do município de Itacaré que ganham até um salário mínimo soma 56,48%, no setor censitário, que abrange a área da Concha, é de 20,61%.

Como reforço do que foi explicitado anteriormente, vale ressaltar que em abril de 2006 – a partir de pesquisa direta desenvolvida nas localidades de Campo Seco, Vila Cambinha e Vila Marambaia –, na população residente nesses núcleos que estão inseridos no contexto da APA Itacaré-Serra Grande, foram identificadas condições de vida diversas daquelas verificadas na área da Concha, espaço que abriga predominantemente a população que vive em Itacaré e

Tabela 5**Destino dos efluentes domésticos, 2006**

Destino	Absoluto	%
Rede	13	5,88
Fossa séptica	65	29,41
Fossa comum	45	20,36
Rio	1	0,45
Quintal	1	0,45
Não tem	96	43,44
Total	221	100,00

Fonte: Pesquisa de campo em Campo Seco, Vila Cambinha e Vila Marambaia - abril 2006

está plenamente inserida nos negócios ligados à atividade do turismo.

Ainda em relação às instalações sanitárias, verificou-se que em apenas 29,41% dos domicílios pesquisados os efluentes domésticos têm como destino fossas sépticas. As fossas comuns perfazem 20,36% do total e em apenas 5,88% dos casos os efluentes são direcionados para a rede, conforme declaração dos entrevistados, muito embora o destino sejam as galerias de águas pluviais. Vale ressaltar que em 43,44% dos casos pesquisados inexistente instalação sanitária.

No que concerne ao destino dos resíduos sólidos (lixo), verifica-se que em 57,01% dos casos pesquisados a coleta é feita pelo serviço de limpeza pública. Além dessa forma principal, nota-se a existência da queima dos resíduos (18,55%),

Tabela 6**Destino dos resíduos sólidos, 2006**

Destino	Absoluto	%
Enterrado	9	4,07
Coletado por serviço de limpeza	126	57,01
Coletado pelo Floresta Viva	1	0,45
Coletado por serviço de limpeza e enterra	2	0,90
Queimado	41	18,55
Queima e quintal	7	3,17
Leva para o lixão	3	1,36
Usa como adubo e leva para o lixão	1	0,45
Quintal	13	5,88
Quintal e faz coleta seletiva e vende	1	0,45
Coletado por serviço de limpeza e usa como adubo no quintal	2	0,90
Joga em terreno baldio	4	1,81
Usa como adubo e queima	9	4,07
Usa como adubo e enterra	2	0,90
Total	221	100,00

Fonte: Pesquisa de campo em Campo Seco, Vila Cambinha e Vila Marambaia - abril 2006

prática que persiste nos locais com características rurais. Associadas a essas práticas principais foi identificada ainda a destinação do lixo ao próprio terreno (quintal), perfazendo 5,88% dos domicílios pesquisados.

Nota-se também que em alguns casos as pessoas vêm separando o lixo de forma seletiva e destinando o material orgânico para a produção de composto orgânico, “adubo” nas palavras dos entrevistados.

No que se refere ao abastecimento de água, verifica-se que aqueles que dispõem do fornecimento de água a partir de rede geral somam 34,39%. Entretanto, a maior parcela é constituída pelas famílias que se abastecem através de poços ou nascentes (56,56%). As demais formas de abastecimento representam 9,05%.

Tabela 7

Principal fonte de abastecimento de água utilizada pela família, 2006

Fonte	Absoluto	%
Rede geral	76	34,39
Poço ou nascente	125	56,56
Outros	20	9,05
Total	221	100,00

Fonte: Pesquisa de campo em Campo Seco, Vila Camboinha e Vila Marambaia - abril 2006

O nível de escolaridade na área em análise, considerando os (as) chefes de família, apresenta uma configuração que se assemelha àquela existente em áreas rurais do estado da Bahia, como de resto em todo o Nordeste brasileiro, com uma elevada taxa de analfabetismo (37,55%), sendo 18,55% declarados e 19,00% relativos aos que sabem apenas “assinar o nome”, mas que não sabem ler nem escrever.

Esse quadro é mais preocupante na medida em que são agregados a esses percentuais a parcela da população que tem instrução formal inferior ao ciclo fundamental de educação, o que de certa forma revela, inicialmente, obstáculos à capacitação desse segmento de população para inserção, direta, na nova dinâmica que vem sendo empreendida nessa área.

No que concerne à renda desse segmento de população (chefes de família), verifica-se que há uma concentração considerável no estrato inferior de renda – até um salário mínimo, atingindo 71,95%.

Tabela 8

Nível de escolaridade do chefe de família, 2006

Escolaridade	Chefes de domicílio	%
Analfabeto	41	18,55
Assina o nome	42	19,00
Lê e escreve (sem instrução formal)	7	3,17
1º grau menor incompleto	50	22,62
1º grau menor cursando	4	1,81
1º grau menor completo	4	1,81
1º grau maior incompleto	34	15,38
1º grau maior cursando	5	2,26
1º grau maior completo	4	1,81
2º grau cursando	4	1,81
2º grau completo	20	9,05
2º grau incompleto	2	0,90
Superior completo	3	1,36
Superior cursando	1	0,45
Total	221	100,00

Fonte: Pesquisa de campo em Campo Seco, Vila Camboinha e Vila Marambaia - abril 2006

Percebe-se ainda que a soma daqueles que têm rendimento até três salários mínimos atinge 89,60%. Vale destacar que em 6,33% dos casos o entrevistado declarou que o chefe de família não dispunha de rendimento, o que agrava mais ainda a situação.

Tabela 9

Renda mensal do chefe de família, 2006

Renda mensal	Chefes de domicílio	%
Até 1 salário mínimo	159	71,95
Mais de 1 até 3 salários mínimos	39	17,65
Mais de 3 até 5 salários mínimos	5	2,26
Mais de 5 até 10 salários mínimos	2	0,90
Mais de 10 salários mínimos	2	0,90
Sem rendimento	14	6,33
Total	221	100,00

Fonte: Pesquisa de campo em Campo Seco, Vila Camboinha e Vila Marambaia - abril 2006

A TÍTULO DE CONCLUSÃO

Verifica-se que ao longo das últimas duas décadas ocorreu um redirecionamento da economia regional e local – antes voltada para a produção agrícola, com ênfase na monocultura cacaueteira e no extrativismo, notadamente a madeira e a piaçava –, passando a fixar sua pauta econômica em torno da exploração do turismo, ensejando considerável incremento das atividades de comércio e

serviços, sobretudo aquelas voltadas para atendimento dos visitantes.

No outro extremo aparecem segmentos pauperizados que estão fora do circuito principal de geração de riquezas, seja aquele representado inicialmente pelo extrativismo vegetal, depois pela monocultura do cacau e extrativismo, seja mais recentemente pelo desenvolvimento da atividade turística.

Vale lembrar que a implantação das referidas Áreas Protegidas ensejou a desarticulação de várias atividades produtivas existentes em localidades situadas em seu interior. Em Vila Marambaia, por exemplo, antes da implantação dessas unidades de conservação existia uma casa de farinha operando no limite de produção, razão pela qual a comunidade solicitou da CAR – Companhia de Desenvolvimento Regional, órgão da Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia, a alocação de uma segunda unidade de processamento de mandioca, o que foi feito. Após a implantação da APA Itacaré - Serra Grande, os pequenos produtores locais foram proibidos de plantar mandioca da forma tradicional como faziam – através da coivara, com a queimada de pastos em descanso para plantio –, o que resultou em considerável redução da produção, quase extinção, inviabilizando o funcionamento das casas de farinha existentes, sem que fossem oferecidas novas alternativas de geração de renda.

Dessa maneira, verifica-se que a preservação dos remanescentes de Mata Atlântica ganha prioritariamente um espaço central no cenário local e regional, notadamente quando se trata da utilização dessas áreas por populações nativa remanescentes, fato que não é levado em conta quando da ocupação das mesmas por grandes empreendimentos turístico-residenciais, como aqueles já implantados ou em implantação no interior das referidas Áreas Protegidas.

REFERÊNCIAS

- BAHIA. Conselho Estadual de Proteção Ambiental. Resolução nº 1334 de 19 de dezembro 96 aprova o Plano de Manejo da APA de Itacaré/Serra Grande do Estado da Bahia. Salvador, 1998.
- BAHIA. Governo do Estado. Decreto nº 6227, de 21 de fevereiro de 1997. Cria o Parque Estadual da Serra do Conduru e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 22 fev. 1997.
- CARVALHO, Paulo Gonzaga M. de et al. Gestão local e meio ambiente. *Ambiente & Sociedade*, Campinas, v. 8, n. 1, jan./jun. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 11 jan. 2007.
- DRUMMOND, José Augusto. Natureza rica, povos pobres? - questões conceituais e analíticas sobre o papel dos recursos naturais na prosperidade contemporânea. *Ambiente & Sociedade*, Campinas, n.10, p. 45-68, jan./jun. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 03 mar. 2007.
- FERREIRA, Lúcia da Costa. Conflitos sociais contemporâneos: considerações sobre o ambientalismo brasileiro. *Ambiente & Sociedade*, n. 5, jul./dez.1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 20 abr. 2007.
- FLORIANI, Dimas. Ciências em trânsito, objetos complexos: práticas e discursos socioambientais. *Ambiente & Sociedade*, Campinas, v. 9, n.1, jan./jun. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 03 mar. 2007.
- FOLADORI, Guillermo; TAKS, Javier. Um olhar antropológico sobre a questão ambiental. *Mana*, Rio de Janeiro, v.10, n.2, out. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 08 jan. 2007.
- GERHARDT, Cleyton Henrique; ALMEIDA, Jalcione. A dialética dos campos sociais na interpretação da problemática ambiental: uma análise crítica a partir de diferentes leituras sobre os problemas ambientais. *Ambiente & Sociedade*, Campinas, v. 8, n. 2, jul./dez. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 03 mar. 2007.
- GONÇALVES, José Reginaldo Santos. Ressonância, materialidade e subjetividade: as culturas como patrimônios. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, v. 11, n. 23, jan./jun. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 12 jan. 2007.
- LIMA, Gustavo da Costa. Questão ambiental e educação: contribuições para o debate. *Ambiente & Sociedade*, Campinas, n. 5, jul./dez.1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 14 maio 2007.
- _____. O discurso da sustentabilidade e suas implicações para a educação. *Ambiente & Sociedade*, Campinas, v. 6, n. 2, jul./dez. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 12 jan. 2007.
- MEDEIROS, Rodrigo. *A proteção da natureza: das estratégias internacionais e nacionais às demandas locais*. 2003. 391 f. Tese (Doutorado em Geografia)- Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de pós-graduação em Ecologia, Rio de Janeiro, 2003.
- _____. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. *Ambiente & Sociedade*, Campinas, v.9, n.1, jan./jun. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 20 abr. 2007.
- RIBEIRO, Carlos Antonio Alvares Soares et al. O desafio da delimitação de áreas de preservação permanente. *Revista Árvore*, Viçosa, v. 29, n. 2, mar./abr. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 12 jan. 2007.
- SANTOS, Myrian Sepúlveda dos. Os conflitos entre natureza e cultura na implementação do Ecomuseu Ilha Grande. *História, Ciências, Saúde – Manguinhos*, Rio de Janeiro, v. 12, 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 11 jan. 2007.
- TAVOLARO, Sergio B. F. Sociabilidade e construção de identidade entre antropocêntricos e ecocêntricos. *Ambiente & Sociedade*, Campinas, n. 6-7, jan./jun. 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 11 jan. 2007.



ATZT
ESPT
EERI





População, Pobreza e Desigualdades de Gênero e Raça

Pobreza, diferenciais raciais e educação: um estudo para as grandes regiões brasileiras

César Barbosa*

Elisiana Rodrigues Oliveira Barbosa**

Cláudio Barbosa***

Resumo

Este trabalho consiste em uma exploração dos dados disponibilizados pelo Atlas Racial Brasileiro 2004, enfatizando os aspectos relacionados à incidência da pobreza e da indigência, à escolaridade e à inserção no mercado de trabalho, realçando a distribuição racial e espacial dos mesmos. Essa primeira exploração nos conduziu a duas conclusões: i) de que a acentuada participação dos negros entre os pobres e indigentes reflete a incapacidade do sistema de ensino brasileiro de incorporar elementos culturais, raciais e de contexto, a rigidez do modelo distributivo de renda e a inflexibilidade da estrutura ocupacional do mercado de trabalho; ii) as reflexões e provocações do trabalho requerem o estabelecimento de uma agenda de pesquisa.

Palavras-chave: Pobreza; educação; diferenciais raciais.

INTRODUÇÃO

Este artigo apresenta alguns indicadores sócio-econômicos para os anos de 1980, 1991, 2000 e 2003, no Brasil, tendo como recorte espacial as regiões geográficas e seus respectivos estados. Utilizam-se os dados tabulados pelo Atlas Racial

Abstract

This study comprises an exploration of data available in the Brazilian Racial Atlas 2004, emphasizing aspects related to the prevalence of poverty and indigence, schooling and insertion in the labor market, highlighting racial and spatial distribution. The first investigation led us to two conclusions: i) the accentuated participation of black people among the poor and destitute reflects the Brazilian educational system's incapacity to incorporate cultural, racial and contextual elements, rigidity of the distributive income model and labor market occupational structure's inflexibility; ii) the study's reflections and challenges require a research agenda to be established.

Key words: Poverty, education, racial differentials.

Brasileiro 2004, *software* livre elaborado a partir de uma parceria entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e o Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Este banco de dados eletrônico reúne uma ampla série histórica de indicadores sociais desagregados por raça e, sempre que possível, por gênero, nos permitindo analisar diferentes aspectos das condições de vida da população brasileira, com ênfase nos diferenciais raciais e de gênero.

Para a análise que se propõe aqui, escolheu-se, dentre esses aspectos, a pobreza e a desigualdade de renda, os indicadores educacionais e a inserção no mercado de trabalho. Cabe esclare-

* Professor Assistente do Departamento de Ciências Sociais Aplicadas da UEFS, Diretor de Informações e Sistematização Orçamentária da Superintendência de Orçamento Público (DSO/SPO/SEPLAN), Mestre em Economia pela UFBA, créditos concluídos no Doutorado de Planejamento Territorial e Desenvolvimento Regional da Universitat de Barcelona (UB-ES). Pesquisador do Núcleo Interdisciplinar de Estudos em Economia e Administração Pública - NIEAP/UEFS. cbarbosa@seplan.ba.gov.br ou barbosas@uefs.br

** Coordenadora do Núcleo de Tecnologia Educacional 2, do Instituto Anísio Teixeira (NTE 2/IAT), Graduada em Pedagogia pela UFBA, Mestre em Educação e Contemporaneidade pela Universidade do Estado da Bahia (PPGEdC/UNEB), Especialista em Metodologia do Ensino, Pesquisa e Extensão em Educação (UNEB). ebarbosa.nte@sec.ba.gov.br

*** Graduado em Estatística pela Escola Superior de Estatística da Bahia (ESEB), Especialista em Metodologia do Ensino, Pesquisa e Extensão em Educação (UNEB). claudiobarbosas@yahoo.com.br

cer, no entanto, que não consiste em objetivo esgotar as discussões sobre os aspectos suscitados, mas sim descrevê-los quanto a suas trajetórias e tendências. Nessa perspectiva, as tabelas têm como fim a disseminação de informações, contribuindo para o entendimento das questões relacionadas às diferenças sócio-econômicas, realçando seus contornos étnicos e espaciais.

Uma perspectiva mais ampla tende a encarar a pobreza não apenas pela carência material para suprir necessidades biológicas de grupos humanos

POBREZA E INDIGÊNCIA: AS MARCAS DA EXCLUSÃO RACIAL

Síntese do problema

As abordagens tradicionais caracterizam a pobreza pela existência de grupos demográficos cuja renda pessoal ou familiar está abaixo da “linha de pobreza”, restringindo o acesso desses grupos ao consumo, ou seja, a *pobreza de renda*. Ao considerar a renda como medida de pobreza incorre-se em duas limitações: i) a proporção de pobres constitui uma medida meramente quantitativa; ii) deixa-se de considerar os efeitos dos bens e serviços públicos e do custo de vida sobre o nível de pobreza¹. Desse modo, a renda não revela a distribuição da pobreza entre os pobres.

Por outro lado, uma perspectiva mais ampla tende a encarar a pobreza não apenas pela carência material para suprir necessidades biológicas de grupos humanos, mas, sobretudo, pelas condições em que essas populações vivem e sobrevivem: precária relação social, em situação de insegurança e vulnerabilidade econômica, com baixa estima e estado de impotência. Esses elementos poderão apresentar-se mais ou menos intensos a depender do país, região ou recorte que se estuda.

Dessa forma, a pobreza assume outras dimensões: a *pobreza de segurança*, caracterizada por grupos demográficos que vivem em situação de risco, expostos à violência e à perseguição política e com maior vulnerabilidade a choques econômicos;

a *pobreza educativa*, caracterizada por grupos demográficos cujo acesso à escola e à qualificação é negado ou dificultado, alijando-os do processo político e produtivo, impedindo-os de exercer sua cidadania; a *pobreza em saúde*, caracterizada pela existência de grupos demográficos desprovidos de atendimento de saúde e saneamento básico, expondo-os a situações precárias de alimentação (malnutridos), doenças, altas taxas de mortalidade infantil e baixa expectativa de vida; e a *pobreza cultural*, que, diferente da pobreza educativa, escapa do sistema formal, caracterizando-se pela presença de grupos demográficos expropriados de significados de concepções de mundo no contexto sócio-histórico de que fazem parte, tornando-os suscetíveis à alienação e dominação política².

Essas diferentes dimensões da pobreza poderão apresentar superposições. Assim, podemos encontrar grupos demográficos que estejam submetidos, simultaneamente, a essas multidimensões da pobreza. Nessa perspectiva, a idéia de pobreza está ligada à falta de acesso de alguns grupos demográficos a um conjunto de capacidades, tais como a de sobreviver e ter boa saúde, assegurar a reprodução biológica, interagir socialmente, ter conhecimento e liberdade de expressão e pensamento, entre outras garantias sociais.

A pobreza, de fato, é um fenômeno complexo, relacionado a muitas dimensões e, portanto, medido de diferentes maneiras. Em geral, as avaliações dos níveis de pobreza têm como ponto de partida a insuficiência de renda para fazer frente ao atendimento das necessidades básicas de grupos demográficos (humanos) em determinado tempo e espaço.

No entanto, a utilização de múltiplas dimensões para análise da pobreza não se contrapõe à visão quantitativa da pobreza, visto que a renda guarda forte correlação com as demais privações que acometem os pobres, de forma que a pouca renda não lhes permite acesso a condições adequadas de moradia, educação, saúde e alimentação, tornando-os mais vulneráveis a doenças, crises econômicas e catástrofes naturais. Contam com pouco amparo

¹ Devemos considerar que o custo da cesta básica que garante os requisitos nutricionais e energéticos está associado às condições objetivas de produção de alimentos, de forma que diferirá em diferentes localidades. Assim, indivíduos que apresentam a mesma renda, mas moram em diferentes lugares, estarão submetidos a circunstâncias diferentes e, portanto, não passarão pelas mesmas privações. Da mesma forma, o grau de atendimento e qualidade dos bens e serviços públicos afetarão o nível de privação dos pobres.

² O conjunto desses significados constitui o conceito de cultura (SILVA, 2004, p. 02).

institucional e pouca penetração política, tornando-os incapazes de influenciar as decisões que afetam suas próprias vidas. Isto é, são atingidos pela pobreza nas suas mais diversas dimensões.

No Brasil, a pobreza ganhou outros componentes: i) o espacial, decorrente do modelo assimétrico de desenvolvimento, fazendo com que a pobreza seja mais elevada nas regiões Norte e Nordeste, tendendo a reduzir em direção ao sul; ii) o racial, caracterizado pela permanência de certos grupos étnicos em situação de marginalidade, pouco prestígio social, com poucas oportunidades educacionais e de emprego; e iii) o sexual, caracterizado pela grande proporção de indivíduos femininos entre os pobres. Em todos esses extratos, a pobreza se manifesta com suas múltiplas dimensões.

Os dados recentes indicam que no Brasil os componentes espacial e racial apresentam padrões muito semelhantes, ou seja, há uma grande proporção de pobres nas regiões Norte e Nordeste, com

Há uma grande proporção de pobres nas regiões Norte e Nordeste, com grande predominância de indivíduos negros entre os mesmos

grande predominância de indivíduos negros entre os mesmos. Convém ressaltar que, embora o Estado da Bahia apresente uma tendência de queda na proporção de pobres, a proporção de negros entre estes exibe certa rigidez, mantendo-se em torno de 82%. Esse fato explica-se pelos condicionantes históricos, na medida em que esse Estado teve seu sistema de produção, nos primórdios, sustentado pela mão-de-obra escrava, de forma que os negros foram submetidos a um processo de dominação bastante violento, onde a hierarquia da sociedade colonial os colocava funcionalmente não como sujeitos, mas sim como objetos, uma vez que eram considerados meios de produção e não produtores. Essa expropriação conduziu a uma diferenciação e estigmatização do negro que até hoje se reflete. Alie-se a isso a incapacidade dos sucessivos governos em arbitrar um processo distributivo de renda mais equitativo do ponto de vista racial, formatando o quadro sugerido pelas Tabelas 1 e 2.

Tabela 1

Proporção de indivíduos abaixo da linha de pobreza, Brasil, 1980-2003

(%)

Região	Proporção de pobres				Proporção de negros entre os pobres			
	1980	1991	2000	2003	1980	1991	2000	2003
BRASIL	51,3	52,3	41,6	38,5	59,2	60,9	63,8	59,2
Região Norte	66,6	65,2	60,1	51,2	82,8	80,7	78,8	78,9
Região Nordeste	77,4	74,7	65,8	62,8	76,4	76,9	75,6	75,7
Bahia	72,3	75,3	65,3	62,4	81,0	82,8	81,7	82,6
Região Sudeste	34,0	37,2	27,4	26,6	46,0	50,0	53,6	53,9
Região Sul	46,7	46,9	29,8	25,2	21,8	22,4	25,9	28,9
Região Centro-Oeste	45,0	43,1	28,9	29,0	55,4	60,4	67,9	69,2

Fonte: Atlas Racial Brasileiro 2004

Tabela 2

Proporção de indivíduos abaixo da linha de indigência, Brasil, 1980-2003

(%)

Região	Proporção de indigentes				Proporção de negros entre os indigentes			
	1980	1991	2000	2003	1980	1991	2000	2003
BRASIL	27,6	30,4	20,0	17,0	64,7	66,6	65,8	69,8
Região Norte	36,5	41,5	36,4	21,6	84,0	82,1	76,7	80,5
Região Nordeste	52,3	55,7	40,9	34,9	77,0	78,2	79,0	77,3
Bahia	44,7	55,5	40,9	34,4	81,1	83,5	79,0	83,2
Região Sudeste	13,6	16,8	10,3	9,2	49,7	54,5	54,6	59,6
Região Sul	20,8	22,7	12,5	8,5	25,3	25,0	26,8	32,3
Região Centro-Oeste	19,2	18,4	11,2	9,7	57,2	62,8	61,4	72,1

Fonte: Atlas Racial Brasileiro 2004

Os dados sobre indigência apresentam um agravamento da situação, evidenciando que os negros são, de fato, atingidos mais profundamente pela pobreza extrema. Todas as regiões apresentaram redução da indigência. Por outro lado, com exceção da região Norte, a proporção de negros entre os indigentes aumentou. Esse resultado induz ao raciocínio que as ações e políticas de redução da pobreza extrema, no Brasil, assim como no Estado da Bahia, beneficiaram muito mais os indivíduos não-negros.

Educação: reflexo da exclusão racial

O argumento da educação tem sido por muitos utilizado para legitimar os processos de distribuição de renda e, conseqüentemente, a manutenção de certos grupos em situação de pobreza. Para Bourdieu (2001), a escola constitui um espaço de reprodução da sociedade, encarregada de produzir produtores, mas guarda razoável autonomia em relação ao sistema econômico, de forma que a escola é também um espaço de exclusão:

Como sempre, a Escola exclui; mas a partir de agora, exclui de maneira contínua, em todos os níveis de cursos, e mantém em seu seio aqueles que exclui, contentando-se em relegá-los para os ramos mais ou menos desvalorizados. (BOURDIEU, 2001, p. 224)

Portanto, como reflexo da reprodução da sociedade, a escola também reproduz a estrutura de oportunidades e de dominação dessa sociedade. Desse modo, os dados da Tabela 3 demonstram que os negros apresentam escolaridade média inferior a dos brancos, chegando em 2003, em termos nacionais, a uma defasagem de 1,7 anos de estudo.

Embora anos de estudo não seja uma medida razoável para se capturar os efeitos da educação sobre os diferenciais raciais e de pobreza, ao passo que constitui apenas uma medida quantitativa, não implicando, necessariamente, em competência, nos fornece uma primeira idéia de quanto são profundos esses diferenciais.

Assim, pode-se observar que a distribuição regional dos diferenciais raciais de escolaridade acompanha o padrão nacional. Nos anos analisados, em todas as regiões geográficas, os indivíduos brancos exibem escolaridade média superior aos indivíduos negros. O Estado da Bahia confirma essa regra.

Os indivíduos negros, assim como os brancos, apresentaram uma tendência de crescimento da escolaridade média. Contudo, isso não foi suficiente para reduzir o nível de pobreza a que os negros estão submetidos. Esse resultado revela a rigidez do modelo distributivo de renda e a autonomia do sistema de ensino em relação ao sistema econômico.

Uma outra informação importante a ser considerada, nesta perspectiva, é a taxa de eficiência do ensino médio³. Os dados da Tabela 4 demonstram que os estudantes negros desse nível de ensino são menos eficientes – a exceção fica por conta das regiões Norte e Centro-Oeste no ano de 1980.

Esse indicador é importante por duas razões: i) revela problemas relacionados com a alta repetência e a evasão escolar, que são dois dos principais problemas no sistema de ensino brasileiro, com graves conseqüências para os níveis de escolaridade da população; e ii) ademais, o ensino médio é o primeiro nível de ensino que efetivamente confere habilidades formais para o trabalho, tendo forte reatamento no nível de renda dos indivíduos e, conseqüentemente, no grau de pobreza.

Tabela 3

Escolaridade média, Brasil, 1980-2003

(anos médios de estudo)

Região	1980		1991		2000		2003	
	Branco	Negro	Branco	Negro	Branco	Negro	Branco	Negro
BRASIL	4,9	2,8	6,0	3,9	7,0	5,1	8,0	6,3
Região Norte	4,4	2,9	5,4	3,9	6,3	5,1	8,4	6,7
Região Nordeste	3,5	2,1	4,9	3,3	5,8	4,4	7,1	5,7
Bahia	3,5	2,2	4,8	3,3	5,7	4,6	7,0	5,9
Região Sudeste	5,3	3,4	6,5	4,6	7,5	5,8	7,7	6,3
Região Sul	4,6	2,8	5,8	4,0	6,9	5,2	8,3	6,8
Região Centro-Oeste	4,1	3,4	6,2	4,6	7,2	5,7	8,0	6,8

Fonte: Atlas Racial Brasileiro 2004

³ Total de matrículas de pessoas que estão cursando determinada série em idade considerada ideal sobre o total de matrículas na série e grau em questão (PNUD, 2004).

O fracasso escolar, contudo, pode estar associado à inadequação do sistema de ensino brasileiro e à incapacidade desse sistema de dialogar e estabelecer currículos e conteúdos que incorporem as diversidades culturais, raciais e de contexto dos estudantes negros.

Por outro lado, o fato de progredir nos estudos não é elemento garantidor de uma colocação compatível no mercado de trabalho, visto que os indivíduos negros apresentam um grau de incompatibilidade entre curso superior concluído e in-

serção ocupacional⁴ muito mais acentuado que os brancos. Isto revela a rigidez da estrutura ocupacional em relação à diversidade racial do país.

Portanto, a escolaridade constitui, dessa forma, uma barreira racial ao processo de mobilidade social, confinando os negros às categorias funcionais de menor prestígio e rendimento, mantendo esse segmento racial em estado de pobreza.

A esse propósito, convém observar as informações contidas na Tabela 6, que demonstra os impactos da pouca escolaridade dos indivíduos

Tabela 4

Taxa de eficiência do ensino médio, Brasil, 1991-2003

(%)

Região	Branco				Negro				Total			
	1980	1991	2000	2003	1980	1991	2000	2003	1980	1991	2000	2003
BRASIL	23,7	34,1	42,9	44,0	15,3	18,0	23,2	25,4	20,9	28,5	34,6	35,5
Região Norte	13,3	22,3	24,9	27,2	44,2	14,2	15,7	20,2	10,6	16,7	18,6	22,2
Região Nordeste	16,5	24,6	27,3	28,4	10,4	15,2	17,8	17,6	13,5	18,6	21,3	21,0
Bahia	17,8	23,9	24,8	29,4	10,6	13,3	15,4	14,1	13,6	16,2	18,0	17,1
Região Sudeste	25,9	34,5	46,7	47,0	16,7	21,1	28,7	31,5	24,1	31,2	40,3	41,2
Região Sul	24,4	40,9	49,4	50,6	23,5	24,2	32,7	39,8	24,2	39,4	47,1	48,9
Região Centro-Oeste	18,1	31,8	38,9	42,2	44,7	20,8	26,4	31,4	16,0	27,1	33,0	36,3

Fonte: Atlas Racial Brasileiro 2004

Tabela 5

Incompatibilidade entre curso superior concluído e inserção ocupacional, Brasil, 1991-2000

(%)

Região	Branco			Negro		
	1980	1991	2000	1980	1991	2000
BRASIL	32,3	37,3	32,4	54,7	42,3	36,8
Região Norte	33,1	28,5	25,2	42,3	32,3	27,9
Região Nordeste	29,4	32,3	31,1	36,8	38,5	35,9
Bahia	30,6	26,7	27,9	58,6	35,7	33,8
Região Sudeste	33,3	39,1	33,0	32,3	49,1	39,8
Região Sul	33,3	37,2	32,7	27,9	46,8	39,9
Região Centro-Oeste	26,1	31,9	29,7	51,5	40,3	35,1

Fonte: Atlas Racial Brasileiro 2004

Tabela 6

Grau de informalização do trabalho, Brasil, 1991-2003

(%)

Região	Branco			Negros		
	1991	2000	2003	1991	2000	2003
BRASIL	42,9	55,3	46,5	57,1	64,1	58,1
Região Norte	56,8	71,8	53,2	67,1	78,1	62,5
Região Nordeste	57,9	68,6	59,3	68,2	74,0	66,9
Bahia	60,0	67,6	61,8	67,3	71,4	67,8
Região Sudeste	36,1	50,5	42,3	43,3	53,2	48,4
Região Sul	46,8	55,0	46,6	51,9	55,5	48,9
Região Centro-Oeste	48,9	60,8	47,1	57,0	63,9	54,8

Fonte: Atlas Racial Brasileiro 2004

⁴ Porcentagem de indivíduos com curso superior concluído em ocupações de nível não superior (PNUD, 2004).

negros nas suas oportunidades de trabalho. Essa estatística caracteriza a inserção ocupacional dos segmentos raciais, a partir da proporção da população ocupada alocada em atividades informais.

Com efeito, notamos que a informalidade apresenta-se elevada tanto para os negros quanto para os brancos, contudo, em todas as regiões e anos analisados, tem atingido mais intensamente os negros.

Esse fato pode ser explicado pelo processo de reestruturação produtiva que passou a economia brasileira nas últimas duas décadas. Esse processo iniciou-se em fins dos anos 80, maturou-se na década de 90 e seus reflexos são sentidos ainda nos dias atuais. Caracteriza-se por uma extrema desregulamentação dos mercados financeiros, pelo desenvolvimento dos meios de comunicação – que tornou o tempo instantâneo e aproximou os espaços – e, sobretudo, pela implementação de um conjunto de políticas de orientação neoliberal e redefinição do papel do Estado.

Esses mecanismos de ajuste econômico conduziram a economia brasileira a uma profunda crise, que aumentou o desemprego e, conseqüentemente, a informalidade. Por outro lado, percebe-se que essa crise atingiu com muito mais rigor os trabalhadores negros, na medida em que a baixa escolaridade não lhes dá a flexibilidade que o mercado de trabalho exige. Isso nos permite concluir que este segmento racial é mais vulnerável a choques econômicos dessa natureza.

Outro fato que merece destaque, nesse sentido, é a grande precarização da força de trabalho para ambos os segmentos raciais, mas, assim como no

caso da informalidade, mais elevada entre os trabalhadores negros. Nota-se que a proporção de negros ocupados em empregos precários é sempre superior a dos trabalhadores brancos.

A educação constitui o meio que a sociedade brasileira encontrou para manter os negros nesse estado de pobreza, na medida em que ela tornaria esses indivíduos mais autônomos politicamente e lhes daria, ainda no que pese os efeitos da crise econômica, mais mobilidade na estrutura funcional do mercado de trabalho.

Do ponto de vista regional, observa-se que as regiões Norte e Nordeste se ressentem mais profundamente dos efeitos da crise, uma vez que ambas apresentam elevados graus de informalidade e precarização do trabalho, confirmando o padrão nacional em relação aos segmentos raciais, isto é, os negros dessas regiões são atingidos com mais intensidade que os brancos. O Estado da Bahia acompanha esta tendência.

A combinação de todas essas variáveis resulta em uma elevada vulnerabilidade à pobreza. Este indicador leva em consideração a participação na força de trabalho, a idade do indivíduo, a escolaridade e o rendimento do trabalho. Corresponde à proporção da população em idade ativa (PIA) em situação de vulnerabilidade à pobreza, caracterizando, portanto, a suscetibilidade dos segmentos raciais à pobreza.

Os dados da Tabela 8 indicam que os negros em idade ativa apresentam-se mais vulneráveis à pobreza que os brancos. Essa observação é válida tanto para a média nacional quanto para as regiões, e, sobretudo, para a Bahia.

Região	Brancos			Negros		
	1991	2000	2003	1991	2000	2003
BRASIL	26,2	31,9	32,5	39,8	46,2	49,0
Região Norte	37,2	42,0	42,4	46,4	52,0	54,2
Região Nordeste	40,0	44,9	46,9	47,5	54,6	55,8
Bahia	38,6	45,1	45,3	43,9	54,0	55,5
Região Sudeste	21,7	28,8	29,7	30,4	38,3	41,5
Região Sul	25,9	29,3	28,9	33,3	40,0	41,9
Região Centro-Oeste	33,6	36,1	34,3	42,1	45,4	45,4

Fonte: Atlas Racial Brasileiro 2004

Tabela 8

Grau de vulnerabilidade à pobreza, Brasil, 1991-2003

(%)

Região	Branco			Negro		
	1991	2000	2003	1991	2000	2003
BRASIL	22,0	19,3	21,8	33,0	30,3	35,8
Região Norte	22,7	22,5	23,6	28,7	29,4	31,5
Região Nordeste	27,5	25,9	33,6	36,2	34,3	43,4
Bahia	27,2	26,3	31,9	35,7	35,6	42,9
Região Sudeste	18,2	15,8	25,4	29,8	26,2	29,2
Região Sul	26,8	21,6	17,0	38,8	31,8	35,9
Região Centro-Oeste	22,4	20,0	19,4	30,7	28,2	29,3

Fonte: Atlas Racial Brasileiro 2004

PARA NÃO CONCLUIR

Embora a pobreza seja um fenômeno mais claramente evidenciado pela insuficiência de renda, se revela também por outras dimensões que podem guardar relação ou não com a renda. Entre essas demais dimensões, buscamos enfatizar a racial e a espacial.

Evidenciamos, dessa forma, que as regiões Norte e Nordeste apresentam grandes proporções de pobres e indigentes, e que, dentre estes, há grande participação dos negros, com sensível agravamento do quadro.

Vimos também que, apesar do aumento da escolaridade média, a rigidez do modelo econômico e distributivo de renda não permitiu que os negros saíssem desse estado de pobreza. O sistema de ensino brasileiro, pelo fato de ignorar as diversidades culturais, raciais e de contexto, termina por se constituir em elemento de exclusão racial. Alie-se a isso a inflexibilidade da estrutura ocupacional do mercado de trabalho, de forma que um indivíduo negro – ainda que consiga avançar nesse sistema de ensino, isto é, concluir o curso superior – terá grande probabilidade de ocupar-se em atividades cujas exigências de escolaridade estejam aquém da sua formação.

Contudo, sabemos que os problemas aqui colocados têm uma complexidade que está longe do alcance dos dados apresentados, de modo que não cabe conclusão. Por outro lado, o estudo levanta algumas provocações para reflexões, de modo que é necessário estabelecer uma agenda de pesquisa.

REFERÊNCIAS

- ADORNO, Theodor W. Educação após Auschwitz. In: _____. *Educação e emancipação*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- ADORNO, Theodor W. Teoria da semicultura. *Educação & Sociedade*, Campinas, n. 56, p. 389-411, dez. 1996.
- BARBOSA, Cláudio. *Pobreza, desigualdade racial, educação e ação afirmativa: uma análise das estatísticas recentes*. 2003. 37 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) – Universidade do Estado da Bahia, Departamento de Educação Campus I, Salvador, 2003.
- BOURDIEU, Pierre. *Escritos de educação*. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.
- COUDOUEL, A.; HENTSCHEL, J. *Os dados da pobreza e sua medição*. Brasília: Banco Mundial, 2001.
- KLUGMAN, J. *Visão geral do processo de formulação ou fortalecimento das estratégias de redução da pobreza*. Brasília: Banco Mundial, 2001.
- PNUD – BRASIL. *Atlas Racial Brasileiro 2004*. [Belo Horizonte]: UFMG, 2004. Disponível em: <<http://www.pnud.org>>. Acesso em: 20 dez. 2004.
- SILVA, Luciene. *Notas de aulas da disciplina educação e contemporaneidade*. Salvador: PEC/Uneb, 2004.

(Des)igualdades nas estratégias de inserção feminina durante a exacerbação da crise do mercado de trabalho da Região Metropolitana de Salvador*

Laumar Neves de Souza**
Iracema Brandão Guimarães***
Leormínio Moreira Bispo Filho****

Resumo

O objetivo deste artigo é compreender como as mulheres residentes na Região Metropolitana de Salvador (RMS) responderam ao fenomenal aumento da precarização do mercado de trabalho local, ocorrido entre os anos de 1997 e 2003. A tese que se defende aqui é a de que as mudanças ocorridas na economia brasileira, e em particular na economia baiana, na passagem dos anos 1990 para os 2000, impactaram de modo desigual não apenas o modo e as características da inserção de homens e mulheres no mercado de trabalho da RMS — situação essa que implicou numa redução das assimetrias estruturais entre gêneros, previamente existentes —, mas trouxeram diferenciações de inserção nesse mercado importantes também entre as mulheres metropolitanas. Sustentase, adicionalmente, a idéia de que muito provavelmente foram as mulheres na condição de filhas daquelas que mais se lançaram às fronteiras do mercado de trabalho metropolitano, uma vez que era, precisamente, esse grupo de mulheres o que menos pressionava o referido mercado de trabalho no exato momento em que o mencionado processo de precarização deixa, por assim dizer, de ser considerado grave e começa a assumir um caráter absolutamente alarmante.

Palavras-chave: Trabalho feminino; divisão sexual do trabalho; estratégias familiares; mercado de trabalho; precarização.

* Este mesmo trabalho, porém com outro título e com ligeiras modificações do ponto de vista da linguagem, constará dos Anais do X ENCONTRO NACIONAL da Associação Brasileira de Estudos do Trabalho (ABET).

** Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Pesquisador da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). laumar@sei.ba.gov.br.

*** Professora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFBA e Pesquisadora do Centro de Recursos Humanos/UFBA e do CNPQ. iracema@ufba.br.

**** Mestre em Economia pelo CME-UFBA. Técnico da PED-RMS. leorminio@hotmail.com.

Abstract:

The objective of this article is to understand how women who are resident in the Salvador Metropolitan Region (SMR) responded to the phenomenal increase in local labor market precarization, which occurred between 1997 and 2003. The thesis defended here is that the changes, which took place in the Brazilian economy, particularly in Bahia, when passing from the 1990s to 2000s, not only impacted the way of and characteristics for inserting men and women in the SMR labor market in an unequal way (this situation involved a reduction in previously existing structural asymmetries between genders) but also brought important differentiations for insertion among metropolitan women in this market. Additionally, the idea that it was very probably women in their role as daughters who most threw themselves into the metropolitan labor market frontiers is sustained. It was precisely this group, which less pressured the labor market at the exact moment in which the precarization process stopped being considered serious and started to take on an absolutely alarming character.

Key words: Female labour, sexual division of labour, family strategies, labour market, precarization.

INTRODUÇÃO

Quando se historia as diferentes conotações e/ou significados atribuídos ao conceito de estratégias familiares no contexto dos estudos de população desenvolvidos na América Latina, constata-se que existe uma linha de investigação que tem privilegiado, de maneira especial, a análise de um aspecto vital nas estratégias familiares que é a participação e/ou inserção no mercado de trabalho dos diferentes membros da família.

Uma parte importante dessa linha de investigação é composta pelos estudos que se originaram a partir da necessidade de se conhecer de que modo as crises econômica e social que se abateram sobre os países dessa região, no alvorecer dos anos 1980, implicavam em alterações nas estratégias familiares — notadamente as levadas a cabo pelas famílias que compunham os estratos sociais de menor poder aquisitivo¹.

No princípio dos anos 1990, bem como nos anos que se seguem, o interesse por esses estudos ganha novo fôlego em função de um processo de reestruturação econômica que agrava ainda mais as condições de funcionamento do mercado de trabalho, na medida em que provoca, entre outras coisas, uma elevação dos níveis de desemprego e uma diminuição generalizada dos rendimentos dos trabalhadores.

Efetivamente, as condições que imperaram na sociedade brasileira nesses dois períodos — redução das atividades econômicas, desemprego, inflação² e inexistência de políticas sociais compensatórias — provocaram a deterioração das condições de vida para extensas parcelas das famílias brasileiras, situação essa que trouxe, por conseguinte, severas restrições quanto às suas possibilidades de reprodução (MONTALI, 1990).

Tomando esses argumentos como pano de fundo, tem-se que o objetivo deste artigo é compreender como as mulheres residentes na Região Metropolitana de Salvador (RMS) responderam ao fenomenal aumento da precarização do mercado de trabalho local, ocorrido entre os anos de 1997 e 2003, e que se materializou, sobretudo, na elevação da taxa de desemprego de um patamar já extremamente desconfortável, para outro absolutamente insuportável.

Indiscutivelmente, a principal questão lançada por este artigo é procurar desvendar de que modo as transformações recentes na estrutura produtiva

da economia da RMS, bem como do seu mercado de trabalho, se expressaram nas estratégias de inserção das mulheres metropolitanas no referido mercado.

Na realidade, espera-se identificar os principais traços da participação feminina no mercado de trabalho metropolitano no momento em que ocorreu, por assim dizer, o ápice da precarização desse mercado, ou seja, em 2003, e compará-los com aqueles que foram observados em 1997, período em que já se detectava um quadro bastante preocupante de deterioração das suas condições de funcionamento.

Vale notar que todas essas informações sempre são levantadas com a perspectiva de privilegiar a posição assumida pelas mulheres nas suas famílias, sem, contudo, estabelecer conexões mais aprofundadas tanto com a questão das diferentes fases de vida em que cada uma delas se encontra, quanto aos arranjos familiares aos quais pertencem.

A tese que se defende aqui é a de que as mudanças ocorridas na economia brasileira, e em particular na economia baiana, na passagem dos anos 1990 para os 2000, impactaram de modo desigual não apenas o modo e as características da inserção de homens e mulheres no mercado de trabalho da RMS — situação essa que implicou numa redução das assimetrias estruturais entre gêneros, previamente existentes —, mas trouxeram diferenciações de inserção nesse mercado importantes também entre as mulheres metropolitanas, as quais foram decisivamente determinadas pelas suas respectivas situações familiares e de idade.

Ao assumir essa perspectiva, busca-se comprovar que a tendência de expansão da participação das mulheres no mercado de trabalho metropolitano — fenômeno esse que, conforme já indicado, vem sendo observado há longa data — não é resultado de um movimento harmônico em termos de intensidade, ou seja, é decorrente dos variados níveis de pressão que elas exercem sobre esse mercado, situação essa que é, inequivocamente, afetada tanto pelas injunções do mercado de trabalho, quanto pelas suas diferentes situações familiares.

Tomando esse argumento como suposto, sustenta-se, adicionalmente, a idéia de que mui-

¹ Tal foi a gama de trabalhos que procuravam esclarecer essa questão, que Telles (1988), há quase vinte anos, ao analisar especificamente a situação nacional, chamava atenção que perguntar como vivem os trabalhadores poderia, àquela altura, parecer redundante frente a tudo o que já se tinha escrito e discutido sobre as condições de vida e trabalho que vigoravam na sociedade brasileira. Segundo o argumento dessa estudiosa, eram inúmeras as pesquisas que apontavam para os vários expedientes mobilizados pelas classes trabalhadoras para fazer frente aos salários insuficientes, à rotatividade e instabilidade ocupacional, ao desamparo em que se encontravam os desempregados, à precariedade da assistência social etc.

² Depois da implantação do Plano Real, o fenômeno inflacionário passou a estar sob controle, deixando, portanto, de acarretar sérios ônus para a vida das famílias brasileiras.

to provavelmente foram as mulheres na condição de filhas daquelas que mais se lançaram às fronteiras do mercado de trabalho metropolitano, uma vez que era, precisamente, esse grupo de mulheres que menos pressionava o referido mercado de trabalho no exato momento em que o mencionado processo de precarização deixa, por assim dizer, de ser considerado grave e começa a assumir um caráter absolutamente alarmante. Nessa medida, advoga-se também o ponto de vista de que a crise do mercado de trabalho da RMS assumiu uma magnitude tão descomunal que forçou as famílias metropolitanas a se “libertarem”, talvez de forma definitiva, de determinados valores que lhes eram caros e que guardavam uma estreita correlação com todo o processo de construção da imagem social da família na sociedade brasileira, situação essa que, por certo, também acabou trazendo intensos reflexos em termos das estratégias de vinculação de seus integrantes ao mercado de trabalho.

Dentro desse esquema de correção de rumo, espera-se que um dos eventos mais importantes tenha sido o “estilhaçamento” da “redoma” que, reforçada por valores culturais e sociais já em processo de mutação, “protegia” as mulheres que ocupavam, nas suas famílias, a posição de filhas das vicissitudes do mercado de trabalho, não as obrigando a ter uma participação mais efetiva como força de trabalho atuante e, portanto, lhes facultando uma condição de menor responsabilidade para com a manutenção material do grupo familiar. Caso isso venha se confirmar, de fato, os indivíduos dos dois sexos, nas condições de filhos e filhas, passariam a ter níveis de participação no conjunto da força de trabalho mais próximos, situação essa que os colocaria, conseqüentemente, numa condição de maior similaridade no que tange ao comprometimento em tentar satisfazer as necessidades de manutenção do grupo familiar.

Sublinhados esses pontos, cabe informar que o presente estudo se baliza nas informações produzidas pela Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) para os anos de 1997 e 2003, o que só foi possível graças ao fato do volume de informações levantadas nesses dois momentos permitir a realização de um amplo leque de investigações

sobre diversos aspectos do mercado de trabalho regional, especialmente sobre seus componentes estruturais.

Além desta introdução, o trabalho encontra-se dividido em mais quatro partes. Inicialmente, busca-se mostrar como o panorama de crise instalada no contexto nacional afetou a família brasileira. Em seguida, procede-se uma apresentação geral do mercado de trabalho da RMS. Assim, comparando o ano de 1997 a 2003, aborda-se como os integrantes das famílias da RMS reagiram ao contexto de recrudescimento da crise instalada em 2003. Por fim, algumas considerações finais são emitidas.

UM DURO GOLPE PARA A FAMÍLIA BRASILEIRA

A crise econômica instalada na economia nacional logo no início dos anos 1980, aliada às transformações que se processaram na estrutura produtiva na década de 1990, operou no sentido de trazer à tona uma redefinição da relação família-trabalho, na medida em que implicou, ao mesmo tempo, a diminuição da expansão das oportunidades de trabalho — o que contribuiu para a elevação do desemprego — e a precarização das relações de trabalho, materializada, principalmente, na eliminação dos postos de trabalho de melhor qualidade, no aumento da informalidade e na contração dos rendimentos do trabalho.

Essa redefinição da relação família-trabalho, de modo mais preciso, passou a ter lugar a partir do momento em que o principal mantenedor da família — papel tradicionalmente atribuído à figura do pai — se viu impossibilitado de continuar honrando os compromissos financeiros relacionados à manutenção da sua família. Em função disso, surge na família a necessidade de que outros membros (cônjuges, filhos e parentes) passassem a compartilhar responsabilidades quanto à obtenção de recursos financeiros e/ou materiais de modo a garantir a sua reprodução, situação essa que expressa o surgimento de arranjos inovadores na relação família-trabalho que até então predominava, ao mesmo tempo em que indica mudanças na divisão sexual do trabalho na esfera familiar.

A ocorrência desse fenômeno, nas suas diferentes configurações, vem sendo acompanhada por vários estudiosos. Todavia, é Montali quem o tem analisado de forma mais sistemática e exaustiva nos últimos tempos. Segundo a cronologia indicada por essa pesquisadora, observa-se, de fato, nos anos 1980, uma tendência de redução do peso do chefe entre os ocupados da família e de ampliação da importância dos demais componentes.

Já na década seguinte, detecta-se, em decorrência, certamente, dos efeitos da reestruturação produtiva e da mudança no padrão de absorção da força de trabalho, a configuração de um novo padrão familiar de inserção no mercado de trabalho. Em verdade, nesse momento passou-se a verificar o escasseamento dos postos de trabalho ocupados predominantemente pelo público masculino, situação que promoveu crescente desemprego daqueles que eram os principais mantenedores das famílias (chefes masculinos e filhos, bem como filhas maiores de 18 anos) e maiores dificuldades de acesso dos jovens ao mercado de trabalho, sobretudo a partir de 1992, o que elevou a sua taxa de desemprego.

Essas duas situações podem ser identificadas nas estatísticas levantadas por essa autora. Conforme o seu relato,

[...] se no início da crise da década de 80 os chefes de família representavam cerca de 45% dos ocupados da família na Região Metropolitana de São Paulo e os filhos 32%, com a agudização da mesma, em 1983, sua participação cai e eleva-se a dos filhos para 36,4%... No entanto, nos anos 90 altera-se essa tendência. Nota-se o estabelecimento de um padrão, onde a participação dos chefes de família (masculinos e femininos) se mantém em torno de pouco menos que a metade dos ocupados da família e no qual cai, progressivamente, a participação dos filhos, mais especialmente a partir de 1992 e cresce progressivamente, desde 1985, a participação do cônjuge entre os ocupados da família.

Dessa maneira, observa-se, a partir de 1992 até 2000, um padrão de inserção dos membros da fa-

mília em que a participação do chefe (masculinos e femininos) fica ao redor de 48% dos ocupados, a participação da cônjuge cresce de 18% para 20% dos ocupados, a dos filhos cai de 26%, para oscilar entre 24% e 25%, e outros parentes e não-parentes oscila ao redor dos 6% dos ocupados. Padrão bastante distinto da composição dos ocupados da família de 1981, quando o chefe representava 45,3%, a cônjuge 13,5% e os filhos 31,8% (MONTALI, 2004, p. 7-8).

Em função das mudanças que foram surgindo, passou a ser extremamente complicada a manutenção daquela situação em que a totalidade dos gastos familiares era coberta, exclusivamente, por um único provedor. Não por acaso, tornou-se inexpressavelmente mais fluida a clara distinção de papéis existentes no interior da família, entre aqueles que são designados provedores e os que são considerados consumidores.

Esse foi, inequivocamente, um golpe muito duro disparado diretamente nas bases da família brasileira, na medida em que suscitou o aparecimento de uma nova configuração de poder entre marido e mulher, pais e filhos, "ferindo", definitivamente, a "ferro e fogo", os ditames da tradição³.

O MERCADO DE TRABALHO METROPOLITANO NA PASSAGEM DOS ANOS 1990 PARA OS 2000

Todas as considerações encaminhadas a seguir em relação ao comportamento do mercado de trabalho metropolitano tomam como suposto a idéia de que o seu tamanho e as suas características espelham as circunstâncias diretamente relacionadas às magnitudes de sua população, da sua economia e do seu mercado e, ainda, dos lugares que essa região ocupa na economia nacional e na global, na

³ Como muito bem informa Goldani (1993), essa família é exatamente aquela que, desde os tempos de outrora, sempre foi estimulada pela sociedade e reforçada pela Igreja Católica, tendo suas bases de sustentação alicerçadas na idéia do patriarcado onde, "naturalmente", a figura do pai exerce um papel de destaque dentro da hierarquia familiar, o que se manifesta, sobretudo, na autoridade que desempenha em relação à esposa e aos filhos. Ou, dito em outros termos, ele (o pai) é o detentor "legítimo" da autoridade, ao passo que mulher e filhos ocupam a posição de subordinados. Além dessa característica, esse modelo de família apoiar-se-ia, segundo essa mesma autora, em algumas outras noções fundamentais, dentre as quais se destacam: a monogamia (estado conjugal em que o marido só pode estar ligado a uma mulher e vice-versa), a indissolubilidade das uniões (fortemente influenciada pelo catolicismo, onde se defende a idéia de que o que Deus uniu o homem não pode desunir) e a legitimidade da prole. E, por fim, uma última característica sua é a presença de parentes residindo no mesmo lar onde moram pai, mãe e filhos.

hierarquia de cidades e nos fluxos de bens, serviços e de força de trabalho (BORGES, 2003b). É só a partir do momento que essas idéias estão muito claramente definidas que se pode fornecer o retrato desse mercado de trabalho na passagem dos anos 1990 para os 2000.

Feita essa ponderação, cabe assinalar, de imediato, que dentre todas as regiões metropolitanas do Brasil, a RMS se distingue das demais em dois aspectos extremamente negativos, quais sejam: possuir a mais alta taxa de desemprego e congregar um considerável leque de trabalhadores claramente inseridos no âmbito da informalidade. Um conjunto de razões que justificam essa realidade pode ser encontrado nos elementos que conformam a dinâmica da economia local, mais precisamente nos fatores que condicionam sua demanda e oferta de força de trabalho.

Com efeito, a economia da RMS há muito se mostra incapaz de responder aos sinais emitidos pela oferta, no sentido de garantir baixas taxas de desemprego. Prova disso é que mesmo no auge do processo de desenvolvimento das forças produtivas da economia metropolitana, nos anos 1970 e 1980 (período no qual ocorreram expressivos investimentos tanto públicos quanto privados), não se conseguiu reduzir os excedentes de força de trabalho. Mesmo nesse período, mantém-se mais ou menos constante a proporção da PEA em atividades de baixa produtividade, associadas ao subemprego ou ao setor informal, bem como índices de desemprego elevados⁴ (BORGES; FILGUEIRAS, 1995).

Esse ponto de vista é ratificado por Azevedo (1999). Segundo esse autor, a economia da RMS foi fortemente afetada pelo processo de industrialização acelerado dos finais da década de 1970. Tal fato, conforme o seu relato, contribuiu para acentuar a heterogeneidade e a complexidade de suas relações de trabalho, as quais se expressam na conformação de um cenário onde podem ser observadas relações tradicionais semi-escravas do trabalho doméstico, assim como uma miríade de formas particulares de contratos de conta-própria,

subempreitadas, comércio ambulante e microempresas, juntamente com relações claramente assalariadas das grandes empresas.

Segundo a interpretação sugerida por Borges e Filgueiras (1995), os anos 1980 caracterizaram-se como sendo um período de expansão do mercado de trabalho metropolitano. Segundo informam, no transcorrer desse período houve uma ampliação de vagas na indústria, no comércio e, principalmente, nos serviços. Ao que parece, isso só foi possível graças à ocorrência de dois acontecimentos: 1) o expressivo volume de investimentos movimentado pelo Pólo Petroquímico; e 2) o registro de um expressivo número de contratações, particularmente durante a primeira metade da década, na Administração Pública.

Tais autores ainda chamam a atenção para o fato de que a maior parte do aumento da ocupação (60,0%), registrado durante os anos 1980, foi motivado pelo crescimento do emprego no setor formal dessa região. Eles informam também que entre os anos de 1982 e 1989, seguindo uma trajetória de estruturação do mercado de trabalho, a participação dos empregados com carteira assinada no total de ocupados oscilou entre 51,0% e 55,0%.

Um outro elemento importantíssimo que ajuda a explicar o porquê da RMS possuir aqueles dois traços indelévels é, precisamente, o fato do seu mercado de trabalho ter se constituído, de forma natural, em área de atração dos excedentes de força de trabalho existentes no interior do estado. Nas palavras de Borges (2003b, p.76), esse espaço passou a ser “um ponto de referência para o constante ‘ir e vir’ que integra o modo de vida de contingentes numerosos de trabalhadores baianos, há décadas forçados a fazer do nomadismo um ingrediente indispensável na estratégia de sobrevivência da família”.

Como se poderá comprovar na seqüência, nos anos 1990 e seguintes algumas das referidas fragilidades do mercado de trabalho metropolitano se acentuaram ainda mais. Uma delas é, com certeza, a insistência na manutenção de um comportamento de ampliação do seu excedente estrutural de força de trabalho, ou seja, do contingente de desempregados. Isso pode ser visualizado nos números for-

Nesse intervalo de tempo, 1997/2003, houve [...], um aumento considerável do número de pessoas desempregadas

⁴ Na opinião de Santos (1998), tais problemas acabaram por se constituir em características estruturantes desse mercado de trabalho.

necidos pela Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED/RMS) para o período de tempo que cobre os anos de 1997 e 2003.

Nesse intervalo de tempo, 1997/2003, houve, inegavelmente, um aumento considerável do número de pessoas desempregadas. Basta ver que o contingente de desempregados aumenta sistematicamente, ano após ano, saltando de 292 mil, em 1997, para 468 mil, em 2003, movimento esse que corresponde a uma variação percentual de 60,3%. Essa ampliação do contingente de desempregados decorreu do aumento, muito superior, de 317 mil pessoas na PEA, relativamente ao crescimento verificado no contingente de pessoas ocupadas, da ordem de 142 mil, situação essa que indica que os mecanismos econômicos — capazes de dinamizar a economia da RMS e, portanto, criarem um ambiente favorável à expansão da renda e da ocupação — esboçaram um desempenho que ficou muito aquém do que foi observado para os mecanismos populacionais, ocasionados pela passagem da inatividade à atividade econômica (MENEZES, 2003).

Em termos de taxa, o desemprego total pula, nesse mesmo período, de um patamar de 21,6%, em 1997, para um outro, mais elevado, de 28,0% em 2003, situação essa que equivale a uma variação percentual de 29,6%. Cabe salientar, no entanto, que a forma de desemprego que mais se manifestou, nesse intervalo de tempo, foi o chamado desemprego aberto, atingindo 168 mil pessoas em 1997 e passando a fazer parte da vida de 284 mil indivíduos em 2003.

Analisando mais detidamente o fenômeno de ampliação do desemprego percebe-se que o desemprego oculto também assumiu dimensões significativas. Dentro do contingente da população que se encontrava na condição de desemprego oculto, a parcela que mais cresceu foi a dos indivíduos classificados como desempregados ocultos por trabalho precário, saltando de 81 mil pessoas para 127 mil, variação percentual de 56,3%. Esse movimento é bem menos expressivo que o verificado para a parcela dos desalentados, haja vista que, de 1997 a 2003, o seu número pulou de 43 mil para 57 mil, o que implicou uma variação percentual de 31,1%.

Em face dessa diferença de comportamento na manifestação dos desempregos ocultos por

trabalho precário e por desalento, cabe indagar quais seriam suas motivações. Uma argumentação interessante e que, certamente, contempla uma resposta satisfatória para esse fenômeno é a seguinte: num ambiente fortemente marcado pela queda dos rendimentos do trabalho, como tem sido o caso da economia brasileira, e da baiana em especial, torna-se praticamente impossível abster-se, por completo, da busca por uma ocupação de caráter regular e/ou até mesmo irregular por parte das pessoas que se encontram na condição de desempregados.

Isso, por certo, provoca reformulações importantes nas estratégias de inserção dos diferentes membros das famílias, tendo em vista que o padrão de vida de cada uma delas está intimamente relacionado com o nível de rendimento auferido por seus membros ao desempenharem qualquer tipo de ocupação no mercado de trabalho. Em virtude dessa realidade é que, desesperados, muitos trabalhadores, visando obter algum tipo de rendimento, partem para desempenhar as atividades mais precárias possíveis para não agravar, ainda mais, o padrão de vida das suas famílias, fato esse que contribui, conseqüentemente, para elevar as taxas de desemprego oculto por trabalho precário.

Intuitivamente, esperar-se-ia que esse panorama de elevado desemprego devesse potencializar ainda mais a precarização do padrão de uso e remuneração da força de trabalho metropolitana. Todavia, esse cenário pouco animador não se confirmou na sua integralidade, haja vista a constatação de um maior nível de formalização da força de trabalho. Ou seja, amplia-se — seguindo a linguagem sugerida por Borges (2003a, 2003b) — a participação do chamado “núcleo duro”, estruturado do mercado de trabalho metropolitano, formado pelos postos de trabalho e trabalhadores assalariados cujas relações de trabalho são regidas pelo estatuto do trabalhador, o qual, conforme esclarece essa autora, está consubstanciado, fundamentalmente, na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), no Estatuto do Funcionário Público e na Previdência Social.

Antes, porém, de apresentar os números que espelham a ocorrência desse fenômeno — que pelo menos no plano mais imediato parece desmentir a

argumentação em favor da exacerbação do cenário de precarização —, é preciso que se ressalte que a sua configuração, na passagem dos anos 1990 para os anos 2000, gerou grande surpresa, pois, como alertaram Borges e Guimarães (1997), em função dos processos de reestruturação produtiva e abertura econômica, em curso na economia brasileira desde o início dos anos 1990, tornar-se-ia ainda mais débil a capacidade da economia da RMS de gerar empregos, sobretudo empregos de qualidade.

Segundo as indicações colhidas por essas autoras, para a primeira metade da década anterior, tais processos provocaram diminuição dos postos de trabalho no setor organizado da economia e, particularmente, na sua moderna indústria de transformação. Nesse contexto, acabou-se, por conseguinte, reforçando a importância das atividades com baixa produtividade, e ditas informais, na absorção da oferta de força de trabalho.

Nessa medida, havia toda uma expectativa de continuidade desse quadro na seqüência imediata dos anos. Entretanto, ao se analisar a distribuição dos ocupados segundo a posição na ocupação na RMS, para os anos de 1997 e 2003, tem-se a real magnitude desse fenômeno de formalização. Enquanto, em 1997, os trabalhadores com carteira de trabalho assinada do Setor Privado, juntamente com os assalariados do Setor Público, representavam 45,3% dos ocupados, em 2003 expandem essa participação para 48,9%. Esse é um fenômeno por demais importante para o mercado de trabalho da RMS, tendo em vista que é a partir desse “núcleo duro” que se estruturam as outras condicionantes do mercado de trabalho metropolitano.

O problema é que essa maior formalização do mercado de trabalho da RMS se processou e/ou esteve condicionada simultaneamente à ocorrência de fatores prejudiciais à própria dinâmica de funcionamento da economia dessa região, como é o caso, por exemplo, da queda de rendimento dos trabalhadores. Isso é também o que revela as informações divulgadas pela PED/RMS sobre o rendimento médio real dos ocupados e dos assalariados no trabalho principal para os anos de 1997 e 2003.

Enquanto, em 1997, os trabalhadores com carteira de trabalho assinada [...], representavam 45,3% dos ocupados, em 2003 expandem essa participação para 48,9%

Os ocupados sofrem uma redução de seus rendimentos da ordem 20,1% (passando de R\$ 889, em 1997, para R\$ 710, em 2003), ao passo que os assalariados enfrentam uma queda, ligeiramente menor, da ordem de 19,7% (passando de R\$ 1.005 para R\$ 807). Analisando, especificamente, a situação em termos de rendimento real médio dos assalariados com carteira de trabalho assinada, no período 1997 a 2003, em contraposição àqueles que não a possuem, percebe-se uma queda bem mais pronunciada para os primeiros, algo em torno de 20,3%, do que a que foi medida para esses últimos, no patamar de 3,0%.

Em virtude de tudo isso que foi relatado, chega-se à conclusão que os trabalhadores metropolitanos e, portanto, suas respectivas famílias passaram, possivelmente, durante o período em foco, por grandes dificuldades no sentido de garantir a manutenção do seu padrão de vida, pois, como bem coloca Borges (2006),

[...] o ônus do desemprego e da ocupação precária não são suportados exclusivamente pelos indivíduos que os vivenciam. Pelo contrário, esses processos afetam um número bem maior de pessoas do que as vítimas normalmente contabilizadas nas estatísticas, porque os desempregados e os trabalhadores precarizados integram famílias que serão mais ou menos afetadas pelas experiências vivenciadas por seus membros no mercado de trabalho, em função da sua composição, da posição que o trabalhador atingido ocupa na família e dos recursos que essas dispõem para enfrentar as desventuras de um ou mais dos seus membros (BORGES, 2006, p. 8).

Ainda seguindo o relato dessa estudiosa, a RMS registrou um expressivo crescimento do número de famílias com pelo menos um de seus membros nas fileiras dos desempregados e/ou ocupados em postos de trabalho precários. De acordo com os dados que conseguiu levantar, o número de famílias com desempregados quase triplicou, sofrendo um acréscimo de impressionantes 182% (BORGES, 2006).

No caso daqueles trabalhadores que se encontravam na condição de ocupados, no intervalo de tempo em foco, certamente as adversidades surgiram em função da queda dos rendimentos auferidos. Já para aqueles trabalhadores que se depararam com a condição de desocupados, os reveses se originaram no fato de enfrentarem uma dificuldade homérica para se engajarem em alguma atividade que lhes assegurasse uma contrapartida monetária que fosse capaz de permitir, em não raros casos, a satisfação das necessidades mais elementares, como as relacionadas à alimentação.

É precisamente em função da impossibilidade de permanecer nessa situação por tempo indeterminado que o desempregado metropolitano é levado, como evidenciado anteriormente, a se satisfazer com alternativas ocupacionais mais precárias, fato esse que expande o grau de informalidade econômica, ou então com alternativas socialmente mais excludentes tais como auxílio de familiares e parentes.

Essa foi, diga-se de passagem, uma das principais conclusões de Menezes (2003, p. 30). De acordo com as informações reveladas por esse estudo,

[...] as estratégias de sobrevivência dos desempregados são muito diferenciadas. Quando vistas pela ótica do gênero, tem-se que as mulheres desempregadas recorrem relativamente mais ao auxílio de familiares que trabalham (65,4%), ajuda de parentes (51,2%) e trabalhos irregulares (19,5%). Os homens, embora optando pelos mesmos mecanismos, se diferenciam nas proporções, de forma que recorrem preferencialmente aos familiares que trabalham (52,3%) e ao auxílio de parentes (48,1%). Quanto às formas mais formais de sobrevivência, mesmo considerando os baixos percentuais, pode-se observar uma maior inclinação dos homens para o uso do seguro desemprego (2,4%) e do FGTS (2,0%) e aposentadorias e pensões (2,0%) .

CARACTERÍSTICAS DA INSERÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO DA RMS POR CONDIÇÃO NA FAMÍLIA

Depois de ter feito uma breve reconstituição dos fatos que evidenciam como a relação família-trabalho se viu afetada diante das recorrentes convul-

sões da economia nacional e de ter sido realizada uma discussão sobre algumas das principais características do mercado de trabalho da RMS, é chegado o instante de constatar em que medida os diferentes integrantes das famílias metropolitanas reagiram ao contexto de agravamento da crise de precarização que se instalou no mercado de trabalho da RMS no período 1997/2003.

Antes, porém, de ir às “fotografias” que retratam essa realidade, revela-se prudente, e de bom tom, esclarecer que, em grande medida, toda a análise que segue — a qual procura observar os rebatimentos do aprofundamento da crise do mercado de trabalho da RMS, no período referido, em termos de mobilização para o trabalho dos diferentes integrantes da família metropolitana, dando ênfase especial, evidentemente, à participação esboçada pelas mulheres — acaba sendo uma espécie de “atualização” de todo um esforço interpretativo que fora empenhado por outros estudiosos, notadamente Borges e Guimarães (1997, 2000), Souza (2001), Borges (2006) e Garcia, Rodarte e Costa (2006), com vistas a captar as nuances da participação feminina no referido mercado em outros horizontes temporais.

Nessa medida, alguns dos resultados encontrados neste estudo já tinham sido avistados/percebidos em trabalhos anteriores, ou seja, incluem-se no *hall* de tendências há muito detectadas pelos estudiosos que se dedicam a investigar as transformações que vêm acontecendo, no decorrer do tempo, na relação família-trabalho. Fazer essa ressalva é importante na medida em que evidencia o quanto o presente estudo é tributário daqueles que o precederam, condição essa que assegura que muitas das informações que serão analisadas na seqüência não “caíram” aqui, por assim dizer, de pára-quadras.

Assinalados esses pontos, cabe ir logo dizendo que as estatísticas produzidas pela PED para a RMS, nos anos de 1997 e 2003, demonstram que todos os membros da família, à exceção dos indivíduos do sexo masculino que se encontravam na posição de chefes, passaram a exercer, em graus variados, uma mobilização mais intensa no sentido de pressionar o mercado de trabalho metropolitano.

Esse foi, inequivocamente, o sinal mais contundente do “contra-ataque” perpetrado pelos integrantes das famílias metropolitanas, em resposta ao espantoso avanço da precarização pelo qual passou o mercado de trabalho local nesse período, materializado, conforme já indicado anteriormente, no crescimento brutal da taxa de desemprego e na queda bastante expressiva do rendimento dos ocupados.

Esse movimento, em certo sentido, causa uma relativa estranheza para aqueles menos acostumados e, portanto, pouco afeitos à lógica de funcionamento do mercado de trabalho. Isso porque o senso comum recomenda que não parece ser uma atitude racional tentar se engajar nesse mercado em momentos que ele se apresenta mais hostil à entrada de trabalhadores.

Esse ponto de vista, sem sombra de dúvida, encerra uma grande dose de razoabilidade, pois parece mais plausível que os trabalhadores devessem se manifestar mais ativamente, oferecendo sua força de trabalho ao mercado, exatamente no momento em que houvesse, por assim dizer, um aquecimento da demanda de trabalho, conjuntura essa que provoca, via de regra, uma diminuição do desemprego e pode causar, porém não necessariamente, algum impacto positivo no rendimento dos trabalhadores.

No entanto, foi precisamente por se tornar um ambiente menos receptivo a alguns trabalhadores que queriam — e precisavam — vender sua força de trabalho⁵ que alguns outros, que até então, por razões as mais diversas, não pressionavam, partiram, também, para oferecerem a sua força de trabalho. O estabelecimento de tal situação, trouxe, como corolário imediato, o aumento da pressão sobre o referido mercado, fenômeno esse que se traduziu e/ou foi captado pela elevação da taxa de participação.

⁵ Ao mencionar essa questão não se pode esquecer de fazer referência, novamente, às observações de Offe e Hinrich (1989, p. 49) em relação à posição estratégica especialmente desvantajosa da “mercadoria” força de trabalho no mercado. Segundo a letra desses dois autores, apesar da força de trabalho ser tratada em todos os mercados como mercadoria, a mesma não chega a esses mercados como grande parte das outras mercadorias. “Nas demais mercadorias, a quantidade, a qualidade, o local e o momento da oferta dependem de quais expectativas o respectivo ofertante pode ter sobre a possibilidade de colocação da sua oferta (ou pelo menos com elas variam em termos de estratégia de mercado). O surgimento de mercadorias ‘autênticas’ nos mercados é regulado, ou pelo menos condicionado pelo critério de suas possibilidades de venda. E é exatamente isso que não acontece com a ‘mercadoria’ força de trabalho. [...] A força de trabalho depende do abastecimento continuado com meios de subsistência, que só pode ser obtido com sua ‘venda’, não pode ‘aguardar’ oportunidades de venda mais favorável, a não ser em limites muito estreitos”.

O mercado de trabalho [...] atrai trabalhadores tanto em situações de expansão da atividade econômica [...], quanto em momentos [...] menos adequados

Nessa medida, o mercado de trabalho acaba por se constituir num contexto que atrai trabalhadores tanto em situações de expansão da atividade econômica e, por conseguinte, da ocupação e da renda, quanto em momentos que, em tese, seriam menos

adequados, como foi o caso do período que compreende os anos de 1997 e 2003, quando os indicadores mais gerais do mercado de trabalho metropolitano, a exemplo da taxa de desemprego, revelavam a configuração de uma situação de

extrema dificuldade para os trabalhadores, tendo em vista que parte considerável deles não conseguia êxito quando ofertava sua força de trabalho.

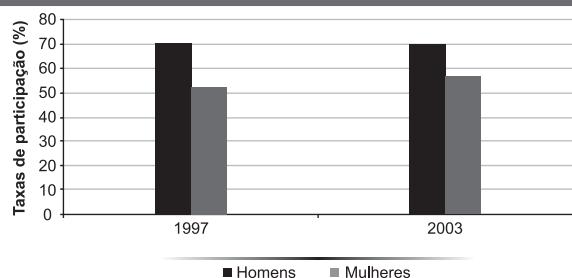
Isso significa dizer, em outros termos, que, “paradoxalmente”, quanto mais esse mercado frustava, nesse intervalo de tempo, as intenções de oferta de trabalho dos trabalhadores metropolitanos, um conjunto cada vez maior deles se colocava à disposição para trabalhar, processo esse que, por via de consequência, expandia ainda mais a oferta de trabalho — pressionando as taxas de desemprego na direção da “estratosfera” — e forçava uma excessiva queda dos níveis de rendimentos dos trabalhadores.

CRISE INTENSIFICA PARTICIPAÇÃO DAS MULHERES NO MERCADO DE TRABALHO METROPOLITANO

Tendo isso em mente, pode-se afirmar, com base nas informações levantadas pela PED, que, de uma forma geral, foram as mulheres, sobretudo aquelas que estavam no papel de filhas, que mais ampliaram, no período de tempo em foco, a participação no mercado de trabalho regional. Prova desse maior ímpeto das mulheres, vis-à-vis aos homens, em se colocarem à disposição do mercado de trabalho nesse momento de crise, é encontrada no fato de que enquanto a taxa de participação delas cresceu por volta de 7,8% (saindo do patamar de 51,9%, em 1997, para 56,3%, em 2003), a deles apresentou uma elevação mais modesta, da ordem de 1,4%, visto que saiu de 69,3%, em 1997, para 70,3%, em 2003 (Gráfico 1).

Gráfico 1

Taxas de participação, por sexo, Região Metropolitana de Salvador, 1997-2003



Fonte: PED-RMS – Convênio SEI, SETRE, UFBA, DIEESE, SEADE, MTE/FAT

No caso específico das filhas, observa-se uma elevação substancial da sua taxa de participação, que pulou do patamar de 42,4%, em 1997, para 52,2%, em 2003, situação que equivaleu a uma variação percentual de cerca de 23,1%. Essa “convocação” às avessas para que essas mulheres adentrassem as fronteiras do mercado de trabalho metropolitano foi, por certo, o evento mais marcante ocorrido na relação família-trabalho durante o período em que, como já se deixou claro, o mercado de trabalho regional vivenciou o seu momento máximo em termos de precarização da força de trabalho (Gráfico 2).

Com efeito, vê-se algo de singular nesse processo de ajuste e/ou de resposta dos integrantes das famílias metropolitanas à crise do mercado de

trabalho da RMS, na medida em que exigiu exatamente daqueles que menos interação mantinham com esse mercado um maior esforço no sentido de se mobilizar para o desempenho de alguma atividade produtiva.

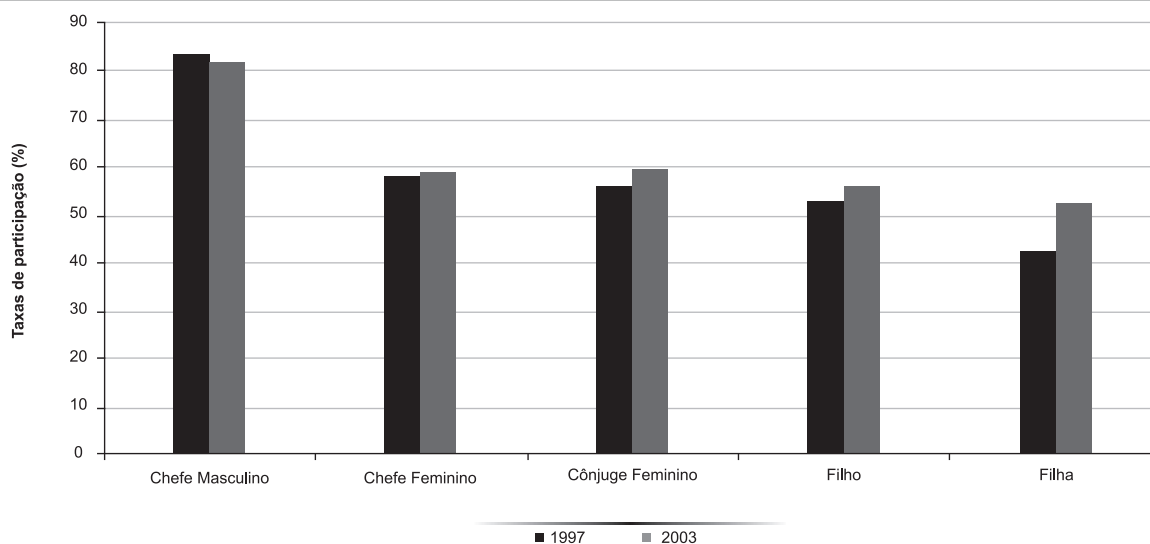
Para além das suas evidências mais explícitas, esse fenômeno parece indicar a superação de certa clivagem de gênero verificada no interior da família metropolitana, passando, enfim, filhos e filhas a terem responsabilidades mais homogêneas para com a manutenção do grupo familiar.

Nesse sentido, a referida crise pode ter funcionado como uma espécie de catalisador, acelerando e, portanto, “fornecendo ainda mais gás” ao processo — que, a rigor, movido ou não por questões de natureza econômica, já, há algum tempo, se encontra em pleno curso — de superação das relações de poder estabelecidas a partir de um padrão de família moldado na perspectiva patriarcal.

Seguindo essa linha de argumentação, um dos subprodutos benfazejos da crise que se abateu sobre o mercado de trabalho metropolitano no período 1997/2003, a qual ganhou dimensões exponenciais, foi, indubitavelmente, o fato dela ter ajudado a derrubar a idéia de que cabiam, dentro de um esquema de divisão sexual de papéis, aos indivíduos do sexo masculino que atuavam nas suas famílias como filhos

Gráfico 2

Taxas de participação, por posição na família, Região Metropolitana de Salvador, 1997-2003



Fonte: PED-RMS – Convênio SEI, SETRE, UFBA, DIEESE, SEADE, MTE/FAT

as maiores prerrogativas no que diz respeito à satisfação das necessidades materiais do grupo familiar, comparativamente aos indivíduos do sexo oposto que também ocupavam essa mesma posição nas suas respectivas famílias.

Isso porque a agudização da crise do mercado de trabalho trouxe para filhas e filhas uma realidade bastante assemelhada em termos de pressão sobre o mercado de trabalho. Como já foi destacado anteriormente, a taxa de participação das filhas registrou um crescimento de 23,1%, percentual esse que era mais de 4 vezes superior à variação observada na taxa de participação dos filhos.

As mulheres chefes, por sua vez, comparativamente àquelas que se encontravam, nas suas respectivas famílias, nas posições de filhas e cônjuges, tiveram uma expansão bem mais comedida da sua taxa de participação. De forma mais precisa, constatou-se que para esse grupo de mulheres a taxa de participação mudou de 58,2% para 59,1%, acréscimo que se traduziu em uma variação percentual de apenas 1,5%.

O desenho desse cenário, no qual a taxa de participação das mulheres chefes evidenciou certa “timidez” para se elevar, enquanto as apuradas para as mulheres cônjuges e filhas esboçaram maior fôlego de expansão, acabou conduzindo ao estabelecimento de uma situação em que eram as mulheres cônjuges que, no auge da crise do mercado de trabalho metropolitano, passaram a exercer sobre esse mercado a pressão mais vigorosa.

Esse foi inquestionavelmente um sinal emitido pela família metropolitana que não apenas corroborou o processo de mudança lenta e gradual dos valores e atribuições impostos às mulheres pela sociedade — o qual vem se expressando, entre outras coisas, na obsolescência paulatina da idéia de que o trabalho doméstico deva ser uma atividade exclusiva das mulheres —, mas, também, fez com que os rendimentos dos cônjuges femininos, dada a gravidade da crise, passassem a ter, numa dimensão que nunca antes havia sido verificada, uma função absolutamente indispensável na composição

do orçamento familiar. Nos arranjos familiares compostos por casal com filhos com ou sem parentes, por exemplo, a contribuição dos cônjuges femininos na massa de rendimento total familiar cresceu de 18,9%, em 1997, para 21,8%, em 2003.

A taxa de participação das mulheres chefes evidenciou certa “timidez” para se elevar, enquanto as apuradas para as mulheres cônjuges e filhas esboçaram maior fôlego de expansão

A configuração desse quadro revelou-se completamente inusitada, uma vez que, por força da tradição — bem como das circunstâncias que marcaram e definiram, ao longo dos anos, a realidade da RMS no que tange à presença de mulheres chefiando famílias —, sempre coube às mulheres chefes, dentro do universo feminino metropolitano, bem como em outros espaços, o exercício da pressão mais intensa em termos de participação no mercado de trabalho.

sença de mulheres chefiando famílias —, sempre coube às mulheres chefes, dentro do universo feminino metropolitano, bem como em outros espaços, o exercício da pressão mais intensa em termos de participação no mercado de trabalho.

A julgar por essas informações, torna-se lícito supor que, talvez, por já se encontrar no patamar mais elevado, em 1997, a taxa de participação dessas mulheres tenha — comparativamente àquelas que foram apuradas para as mulheres com outras posições na família — encontrado maior resistência para se elevar, contexto esse que espelhou, certamente, as suas homéricas dificuldades de inserção no mercado de trabalho nesse período de crise, fazendo com que o acréscimo do ponto de vista da sua participação nesse mercado assumisse um caráter marginal e, por conseguinte, menos expressivo.

Traçado esse panorama — que procura elucidar, em linhas bastante gerais, que tipo de acomodação ou arranjo a dita crise do mercado de trabalho metropolitano forçou estruturar em termos da participação dos diferentes integrantes das famílias residentes na RMS —, cabe insistir num ponto absolutamente crucial, qual seja, que esse movimento de maior presença nesse mercado esboçado especialmente pelas mulheres que estavam na condição de filhas, bem como, em menor medida, por aquelas que se encontravam exercendo outros papéis nas suas respectivas famílias, serviu para estreitar o tamanho da diferença em relação às taxas de participação medidas para os indivíduos do sexo oposto em posições semelhantes no âmbito familiar.

Nesse particular tem-se, por exemplo, que enquanto em 1997 a taxa de participação dos filhos era cerca de 25,5% maior do que a que era medida para as filhas, em 2003 essa diferença passou a ser de apenas 7,7%. Uma outra forma de revelar esse estreitamento entre as taxas de participação de filhos e filhas é observando que no primeiro ano em apreço a taxa de participação das filhas correspondia a cerca de 79,7% da taxa mensurada para os filhos, ao passo que no segundo passou a representar 92,9%.

Muito embora tenha havido essa intensificação da pressão feminina sobre o mercado de trabalho metropolitano — fenômeno esse impregnado de vários sentidos, visto que foi síntese de múltiplas determinações originadas em diferentes esferas da vida em sociedade —, as mulheres residentes na RMS, como ficará evidente na seqüência, não conseguiram superar muitos dos aspectos que tornam a vinculação da sua força de trabalho ao mercado mais fragilizada do que a realizada pelos indivíduos do sexo oposto.

A observação dessa questão se revela importante na medida em que não oculta e/ou não omite que o mercado de trabalho metropolitano manteve, na sua fase mais crítica, como um dos seus traços indelévels, determinadas idiosincrasias no que tange ao trabalho feminino. Em verdade, há pelo menos dois motivos para se adotar uma postura cautelosa na interpretação das informações que dão conta dessa maior “disposição” das mulheres para participarem do mercado de trabalho.

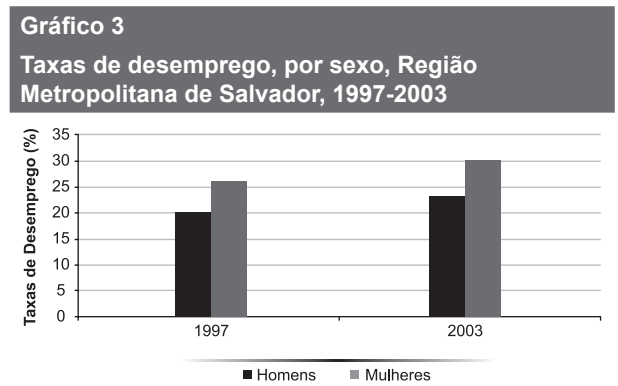
O primeiro é que apesar desse movimento de maior presença das mulheres nesse mercado poder ser visto como uma conquista, novos espaços ainda precisam ser abertos, muitas dificuldades necessitam ser superadas. Uma prova inconteste dessa realidade desfavorável pode ser encontrada, por exemplo, no fato de que em 2003, conforme indicado acima, a taxa de participação dos homens ainda era cerca de 14 pontos percentuais superior à das mulheres, o que refletia, de maneira categórica, as maiores dificuldades que as mulheres tinham, e ainda têm, para se inserir no mercado de trabalho metropolitano.

Em 2003 [...] a taxa de participação dos homens ainda era cerca de 14 pontos percentuais superior à das mulheres

O segundo, por seu turno, guarda relação com o fato de que essa maior presença das mulheres no mercado de trabalho metropolitano poder ser explicada, em boa medida, pela maior suscetibilidade que possuem para enfrentar condições mais penosas nesse mercado, situação que acaba “favorecendo” que a sua força de trabalho seja intensamente requisitada em ambientes fortemente marcados pela precarização, como foi o caso desse mercado no período de tempo que cobre os anos de 1997 e 2003.

CRISE DESEMPREGOU MAIS HOMENS, MAS MULHERES CONTINUARAM A TER TAXAS DE DESEMPREGO MAIORES

A primeira coisa que se tem a fazer nesta parte do trabalho é descrever como o agravamento do desemprego constatado no período 1997/2003 atingiu, genericamente, os universos masculino e feminino. Assim sendo, pode-se dizer que muito embora o desemprego incidisse, tanto em 1997 quanto em 2003, mais fortemente sobre o universo feminino (23,3% e 30,1%, respectivamente) que no masculino (20,1% e 26,1%), a sua ampliação afetou praticamente com a mesma intensidade os homens e as mulheres. Prova disso é que enquanto a taxa de desemprego total deles sofreu uma variação percentual de aproximadamente 29,9%, a delas registrou uma variação percentual de cerca de 29,2% (Gráfico 3).



Fonte: PED-RMS – Convênio SEI, SETRE, UFBA, DIEESE, SEADE, MTE/FAT

Até certo ponto essa informação produz certa surpresa, na medida em que as mulheres pressionaram muito mais que os homens o mercado de trabalho metropolitano, situação já revelada no crescimento mais acentuado da taxa de participação feminina em comparação com a masculina. Portanto, pelo menos em tese seriam elas e não eles que deveriam sofrer, dado o contexto extremamente desfavorável, um acréscimo maior na taxa de desemprego total.

Destacado esse ponto, tem-se que quando se confrontam as taxas de desemprego, por posição na família, segundo o tipo de desemprego (Tabela 1) que foram contabilizadas em 1997 e 2003, imediatamente alguns fatos chamam a atenção. Um deles é que, tanto em 1997 quanto em 2003, as maiores taxas de desemprego total correspondiam à posição de filha. Um outro foi a elevação vertiginosa registrada nas taxas de desemprego total de homens e mulheres que ocupavam a posição de chefe de família. No caso dos chefes homens, observou-se que a referida taxa saltou de 12,8% para 17,2%. Já para os chefes mulheres, a ascensão da taxa de desem-

prego total assumiu a seguinte dimensão: pulou de 14,4% para 18,8%. Um terceiro, e último, é que as mulheres que estavam na posição de cônjuge também passaram a conviver com uma taxa de desemprego total mais elevada, crescendo de 20,5%, no primeiro período, para 27,1%, no segundo, o que correspondeu a uma variação percentual de 32,2%.

Ao se analisar em maior profundidade as estatísticas que constam da Tabela 1, é possível afirmar também que o desemprego aberto era um fenômeno que afligia especialmente as mulheres na condição de filhas. Não obstante, de um período a outro, o problema do desemprego aberto se agravou mais entre os homens que estavam na condição de filhos (de 19,5% para 25,7%, variação percentual de 31,8%) que entre as filhas (de 24,1% para 30,1%, variação percentual de 24,9%). De igual modo, o enfrentamento do desemprego por desalento revelou-se um problema que se ampliou notadamente entre os filhos (de 3,8% para 4,2%), ao passo que se arrefeceu para as filhas, visto que recuou de 7,1% para 6,3%.

Tabela 1						
Taxas de desemprego, por posição na família, segundo tipo de desemprego, Região Metropolitana de Salvador, 1997-2003						
Tipo de desemprego	Posição na família					
	Total	Chefe masculino	Chefe feminino	Cônjuge feminino	Filho	Filha
1997						
Total	21,6	12,8	14,4	20,5	32,6	36,2
Aberto	12,4	5,6	7,3	11,4	19,5	24,1
Oculto	9,2	7,2	7,1	9,1	13,1	12,1
Trabalho precário	6,0	6,4	4,7	4,3	9,3	5,0
Desalento	3,3	-	-	4,8	3,8	7,1
2003						
Total	28,0	17,2	18,8	27,1	40,9	43,2
Aberto	17,0	7,9	11,3	16,3	25,7	30,1
Oculto	11,1	9,4	7,5	10,8	15,2	13,1
Trabalho precário	7,6	8,2	5,2	5,8	11,1	6,8
Desalento	3,4	-	-	5,0	4,2	6,3
Variação % 1997-2003						
Total	29,6	34,4	30,6	32,2	25,5	19,3
Aberto	37,1	41,1	54,8	43,0	31,8	24,9
Oculto	20,7	30,6	5,6	18,7	16,0	8,3
Trabalho precário	26,7	28,1	10,6	34,9	19,4	36,0
Desalento	3,0	-	-	4,2	10,5	-11,3

Fonte: PED-RMS – Convênio SEI, SETRE, UFBA, DIEESE, SEADE, MTE/FAT

Em que pese ter havido a redução desse tipo de desemprego entre as filhas no intervalo de tempo analisado, ainda permaneceu acentuada a distância que separava as taxas de desemprego por desalento medidas para filhos e filhas. Se no primeiro período a taxa de desemprego por desalento delas era 86,8% superior à medida para eles, mais recentemente, ou seja, em 2003, passou a ser 50,0% maior.

No que diz respeito ao desemprego oculto por trabalho precário (ou desemprego com bico), verificou-se que a taxa medida para as filhas aumentou 36,0%, do primeiro para o segundo período, ao passo que a taxa apurada para os filhos cresceu com uma intensidade bem menor, cerca de 19,4%. Também não seria para menos, uma vez que foram precisamente as filhas que mais pressão exerceram no sentido de se inserir no mercado de trabalho metropolitano, num período de escasseamento das oportunidades de ocupação.

Isso significa que elas, ao tentarem e não conseguirem uma ocupação de caráter regular e contínuo, passaram a executar atividades de natureza irregular e descontínua, que “apareciam” — as quais, como se sabe, não oferecem expectativas seguras quanto à obtenção de rendimentos — de tal modo a poder compartilhar maiores responsabilidades no que se refere à manutenção do grupo familiar.

Esse é mais um resultado que, de certo modo, confirma a argumentação, levantada anteriormente, de que um dos corolários mais marcantes da exacerbação da crise do mercado de trabalho metropolitano no período que compreende os anos de 1997 e 2003 foi dar continuidade ao questionamento de determinados valores fundados na idéia da divisão sexual de papéis dentro da sociedade.

Pouco alarde seria causado, caso fosse observado um resultado oposto a esse. Isso porque a incidência do desemprego com bico entre os homens, de uma forma geral, e os filhos, de modo particular, sempre foi justificada pelo fato de que para eles existia uma expectativa social muito mais implacável no que se refere à responsabilidade de arcarem com o seu próprio susten-

to, bem como com o dos demais membros da sua família. Quando essa situação prevalecia, esses indivíduos eram levados a compulsoriamente se sujeitarem, com mais freqüência, aos trabalhos mais insatisfatórios, enquanto, efetivamente, não conseguiam um emprego.

Insistindo um pouco mais nessa questão do avanço do desemprego oculto por trabalho precário, cabe pontuar que ele se revelou um problema de mais elevada expressão também para os cônjuges do sexo feminino, assim como para os chefes masculinos. Observando-se, pontualmente, caso a caso, tem-se que entre elas a taxa de desemprego por trabalho precário saiu de 4,3% para 5,8%, movimento que correspondeu a uma variação percentual de 34,9%. Já entre eles, a referida taxa saltou de 6,4% para 8,2%, crescimento que significou uma variação percentual de 28,1%.

A verificação desses acontecimentos sugere que a crise do mercado de trabalho metropolitano “desferiu” um golpe certeiro na família metropolitana e, por conseguinte, na “face” dos seus integrantes, na medida em que tornou mais cambaleante a sua, já combalida, capacidade de manter-se e reproduzir-se ao longo do tempo.

Com efeito, não há como negar que esse “desprendimento” para marcar espaço nesse mercado, esboçado pelos diferentes integrantes dessas famílias — “aceitando” a realização de tarefas que eram, a rigor, a antítese daquilo que se conhece como uma relação normal de trabalho, o que envolve, entre outras coisas, a definição, *a priori*, da duração da jornada de trabalho diária, da freqüência com que se executa o trabalho, da previsibilidade quanto ao ganho de rendimentos e do acesso a um conjunto de direitos e benefícios garantidos em lei —, foi prova cabal da maior mobilização para o trabalho exercitada pelo conjunto dos trabalhadores na RMS.

MULHERES CHEFES E FILHAS AMPLIARAM PARTICIPAÇÃO NA OCUPAÇÃO TOTAL

Como foi visto até aqui, a maior pressão exercida pelos integrantes das famílias metropo-

litanas sobre o mercado de trabalho local traduziu-se numa elevação, sem paralelo, da taxa de desemprego, fenômeno que foi sentido, como já se disse, por todos eles em diferentes graus de intensidade e formas. Entretanto, essa conjuntura de fracasso na busca por uma ocupação não prevaleceu entre os membros dessas famílias de modo generalizado. Alguns deles, apesar de terem convivido com o infortúnio do desemprego, conseguiram incrementar sua participação no conjunto da ocupação total.

De acordo com as informações da Tabela 2, que retrata a distribuição da ocupação por posição na família, é possível constatar que enquanto os homens que se encontravam na posição de chefes e filhos diminuíram sua participação no total da ocupação, as mulheres chefes e filhas tiveram sua participação incrementada. Já a representatividade dos cônjuges femininos na ocupação total não foi alterada, permanecendo no patamar de 18,1%.

Uma outra questão que salta os olhos ao se analisar essa última tabela diz respeito ao fato de a ampliação da representatividade das mulheres filhas no conjunto da ocupação não conseguir compensar a queda que foi registrada para os homens na condição de filhos, de tal sorte que o agregado filhos (categoria que inclui, obviamente, os indivíduos dos dois sexos) perdeu importância, mesmo que de forma mo-

A maior pressão exercida pelos integrantes das famílias metropolitanas sobre o mercado de trabalho local traduziu-se numa elevação [...], da taxa de desemprego

derada, no contexto ocupacional da RMS. De forma mais precisa, tem-se que os filhos, em 1997, representavam 24,6% dos ocupados, ao passo que, em 2003, passaram a representar 24,2%. Esse resultado, diga-se de passagem,

está em sintonia com o encontrado por Montali (2004) para a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP).

A conformação desses movimentos fez com que os homens na condição de chefes e filhos passassem a ter menos expressão no conjunto da ocupação total (de 49,1% para 47,5%) e as mulheres chefes, cônjuges e filhas ganhassem mais representatividade, passando de uma situação em que respondiam por 37,7% de toda a ocupação existente em 1997, para uma outra, em 2003, na qual passaram a responder por 40,9%.

Representando essa realidade em números absolutos, tem-se que foram incorporadas ao conjunto de ocupados 92 mil mulheres (42 mil chefes, 26 mil cônjuges e 24 mil filhas), contingente muito mais expressivo do que o número de trabalhadores masculinos aí acrescidos, que atingiu um total de 51 mil indivíduos, sendo 45 mil chefes e 6 mil filhos (Gráfico 4). Como resultado, em 2003 as mulheres chefes, cônjuges e filhas ocupadas perfaziam um total de 492 mil pessoas (23,0% a mais que no ano de 1997), ao passo que os homens chefes e filhos totalizavam 571 mil indivíduos (apenas 9,7% a mais que em 1997).

Tabela 2

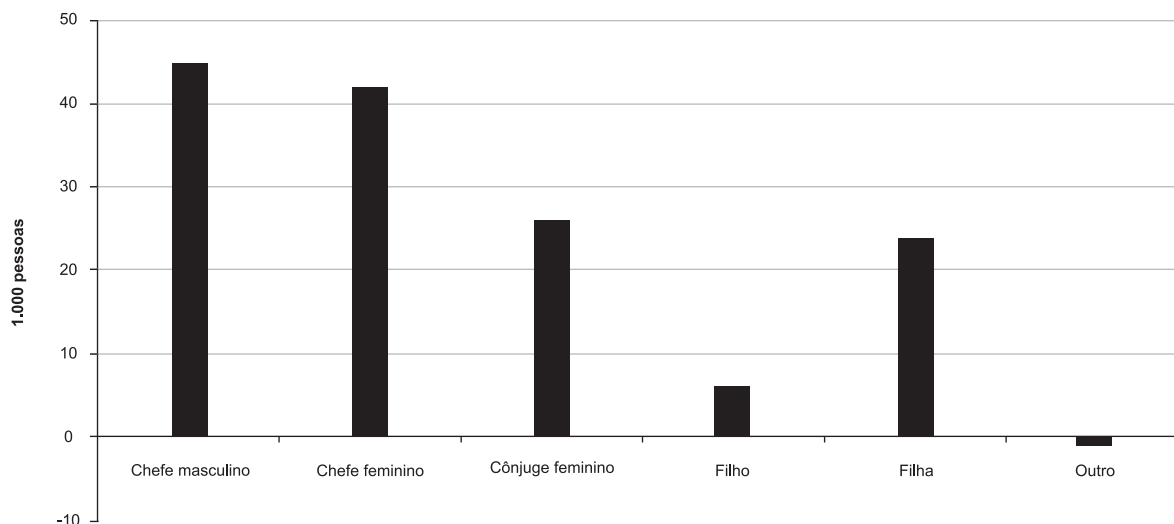
Distribuição da ocupação, por posição na família, Região Metropolitana de Salvador, 1997-2003

Posição na família	Distribuição da ocupação (%)		
	1997	2003	Varição em pontos (1997-2003)
Total	100,0	100,0	
Chefe Masculino	34,8	34,4	-0,4
Chefe Feminino	9,3	11,7	2,4
Cônjuge Feminino	18,1	18,1	0,0
Filho	14,3	13,1	-1,2
Filha	10,3	11,1	0,8
Outro	13,2	11,6	-1,6

Fonte: PED-RMS – Convênio SEI, SETRE, UFBA, DIEESE, SEADE, MTE/FAT

Gráfico 4

Incremento de ocupação, por posição na família, Região Metropolitana de Salvador, 1997-2003



Fonte: PED-RMS – Convênio SEI, SETRE, UFBA, DIEESE, SEADE, MTE/FAT

Não obstante ter persistido uma maioria de homens chefes e filhos na condição de ocupados (47,5% em 2003), o incremento mais expressivo do contingente feminino aproximou a participação relativa de indivíduos de ambos os sexos nessa condição, ou seja, a parcela de homens chefes e filhos ocupados, que era cerca de 30,2% superior à de mulheres chefes, cônjuges e filhas no início do período, reduziu para 16,1% no final.

QUEDA GENERALIZADA DE RENDIMENTO FEZ DIMINUIR ASSIMETRIAS

Independentemente das posições assumidas nas suas respectivas famílias, todos os trabalhadores da RMS tiveram perdas consideráveis de rendimento no período 1997/2003. Em termos médios, eles experimentaram, nesse intervalo de tempo, um recuo importante do rendimento médio real de cerca de 20,0%. Tal movimento refletiu a queda desse indicador do patamar de R\$ 937, em 1997, para o nível de R\$ 749, em 2003. Contudo, foram os indivíduos dos dois sexos que ocupavam nas suas famílias a condição de chefes os que mais duramente sofreram as consequências desse fenômeno de queda generalizada do rendimento, ou seja, tiveram as mais expressivas perdas (Tabela 3).

Tabela 3

Rendimento médio real, por posição na família, Região Metropolitana de Salvador, 1997-2003

Posição na família	Rendimento médio real (R\$)		
	1997	2003	Variação % 1997/2003
Total	937	749	-20,0
Chefe masculino	1.418	1.056	-25,6
Chefe feminino	899	696	-22,6
Cônjuge feminino	816	669	-18,0
Filho	595	523	-12,1
Filha	547	472	-13,7

Fonte: Pesquisa PED-RMS – Convênio SEI, SETRE, UFBA, DIEESE, SEADE, MTE/FAT. (1) Inflator utilizado: IPC da SEI de janeiro de 2007

De modo mais preciso, observou-se que entre os chefes homens o rendimento médio real cedeu do patamar de R\$ 1.418, em 1997, para R\$ 1.056, em 2003, o que significou uma redução percentual de 25,6%. Enquanto isso, entre as mulheres chefes constatou-se um decréscimo percentual um pouco menor, da ordem de 22,6%, situação que traduziu a queda do rendimento médio real do patamar de R\$ 899, em 1997, para R\$ 696, em 2003.

O fato da queda de rendimento que se verificou para os homens chefes ter sido mais pronunciada do que a registrada para as mulheres chefes conduziu a uma situação de menor assimetria entre o rendimento dos chefes homens e dos chefes mulheres. Isso porque, se no primeiro período, 1997, o rendimento delas representava, aproximadamente,

63,4% do rendimento auferido por eles, no segundo momento, 2003, passou a equivaler a 66,0%. Contexto similar a esse foi observado entre os homens chefes e os cônjuges femininos.

Já entre filhos e filhas, apurou-se uma situação completamente diferente da descrita acima, ou seja, ao invés das distâncias de rendimento entre eles serem encurtadas, passou a haver um afastamento ainda maior. Em que pese a ocorrência desse episódio, o mesmo não pode ser interpretado de forma tão acintosamente negativa, posto que era precisamente entre tais indivíduos que se registravam as maiores aproximações em termos de rendimento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma das pretensões desse trabalho foi procurar analisar as modificações que se processaram na forma de funcionamento do mercado de trabalho da RMS, na passagem dos anos 1990 para os anos 2000, que trouxeram alterações significativas do ponto de vista das condições sociais de reprodução da força de trabalho local. Ao fazer esse comentário, é preciso que se reconheça também que em função da exploração das informações da PED, as quais, por razões óbvias, não conseguem dar conta de toda a diversidade de situações que envolvem o social, alguns elementos importantes no sentido de assegurar que as referidas condições sejam satisfeitas não puderam ser contemplados aqui.

Isso, ao mesmo tempo em que revela certa limitação do trabalho, abre novas possibilidades de análise, tornando por demais oportuno o lançamento de outras iniciativas que procurem revelar os outros “modus operandis” utilizados pelos trabalhadores metropolitanos — e de modo especial por aqueles do sexo feminino —, com vistas a enfrentarem o processo de luta pela sobrevivência, ou, pensando em termos mais abrangentes, o processo de reprodução social — conceito esse que, refere-se à recriação do social em diferentes âmbitos: individual, familiar, grupal e societal.

Foram precisamente os trabalhadores pertencentes ao universo feminino os que mais se lançaram aos desígnios do [...] mercado, pressionando as suas fronteiras

Sublinhada essa questão, cabe considerar que não restou dúvida de que o mercado de trabalho metropolitano enfrentou no período 1997/2003 o seu momento de pior agrura. Em face da configuração de um quadro tão adverso, expresso na subida exponencial da taxa de desemprego e na queda colossal do rendimento dos ocupados, se tornava factível supor — mesmo ponderando que o ingresso da mulher na força de trabalho dependia de outras questões que extrapolavam o espectro dos acontecimentos circunscritos ao mundo do trabalho — que houvesse uma intensificação da sensibilidade do segmento feminino às oscilações conjunturais, que, caso viesse a se confirmar, colocaria sob questão um padrão que vinha reafirmando-se nas últimas décadas: a ampliação da participação feminina independentemente das adversidades do mercado de trabalho (MARQUES et al., 2004).

Quem, por acaso, apostou nesse desfecho, errou feio no prognóstico. Isso porque foram precisamente os trabalhadores pertencentes ao universo feminino os que mais se lançaram aos desígnios do referido mercado, pressionando as suas fronteiras, numa fase em que ele se mostrava absolutamente hostil à entrada de trabalhadores.

O dado novo que se revelou nesse momento crucial foi, indubitavelmente, a alavancada sofrida pela taxa de participação das mulheres na condição de filhas. Esse evento, quando conjugado com aquele que retratou a expansão do desemprego oculto por trabalho precário, coloca em evidência a tese daqueles que sustentam a idéia de que a família brasileira e, por conseguinte, a família da RMS, vem perdendo, definitivamente, a capacidade que havia esboçado no passado, especialmente no transcorrer da década de 1980, de ser uma espécie de amortecedora da crise⁶.

Embora essa leitura, mais estritamente associada ao campo da economia, deva, efetivamente, ser colocada em pauta quando se procura entender as

⁶ Tal amortecimento se dava, via de regra, a partir do momento em que a família não envidava esforços no sentido de atenuar a carência de políticas sociais por parte do poder público, bem como no instante em que acolhia os seus integrantes que se encontravam na condição de desempregados.

significações do fenômeno de elevado crescimento da taxa de participação das filhas, o aspecto mais importante da sua ocorrência parece ser o rompimento com aquela situação na qual prevalecia, no âmago dessa família, certa clivagem de gênero, passando então os indivíduos na condição de filhos e filhas a terem compromissos mais homogêneos com a manutenção do ponto de vista material do grupo familiar. Este foi, por assim dizer, o grande achado deste trabalho de investigação.

Como bem se disse, a referida crise pode ter trazido, nas suas entrelinhas, alguns elementos que talvez tenham dado ainda mais ímpeto ao processo — que detonado ou não por questões de natureza econômica, já vinha sendo observado na sociedade brasileira, de uma forma geral, e na baiana, em particular, há bastante tempo — de construção de um novo padrão de família, menos influenciado pelo modelo patriarcal, que, como assinalado anteriormente, serviu de alicerce para a família brasileira, bem como para as famílias existentes em outras partes do mundo.

É bom que fique claro que não se comunga aqui da idéia de que o desenho desse contexto de crise detonou uma situação de desestruturação da família metropolitana. Ao invés disso, defende-se o ponto de vista que essas circunstâncias malfadadas, que marcaram presença no mercado de trabalho da RMS, acabaram, possivelmente, reforçando os laços de solidariedade existentes no interior da família metropolitana, visto que obrigaram um maior engajamento dos seus integrantes — inclusive daqueles que “menos se preocupavam” — com as questões relativas ao suprimento das suas condições materiais.

Em face dos resultados encontrados para o comportamento das taxas de participação dos indivíduos dos dois sexos, em diferentes situações familiares, pode-se atestar que, em decorrência da verificação de um cenário de extrema incerteza e precarização no mercado de trabalho da RMS, não restou alternativa à família metropolitana senão mobilizar todos os seus integrantes, à exceção dos homens revestidos da condição de chefes de família, para esboçarem um maior envolvimento com a questão

da sobrevivência, situação essa que acabou exigindo deles uma maior capacidade de articulação com vistas a assegurar a satisfação das necessidades econômicas do grupo familiar. Tal acontecimento foi, indubitavelmente, o sinal mais eloqüente emitido por essa família no sentido de se contrapor aos elementos econômicos e sociais que “jogavam” a favor da sua desestruturação.

Ao comentar essa questão é preciso estar atento também ao fato de que, por um lado, os referidos contratempos vivenciados pelo mercado de trabalho da RMS produziram os efeitos colaterais positivos de impor a necessidade da família metropolitana desvencilhar-se da redoma que “protegia” as mulheres filhas — conferindo-lhe a prerrogativa de pressionar menos intensamente o mercado de trabalho — e de redimensionar socialmente o trabalho das mulheres no núcleo familiar, questões essas, ainda nos dias de hoje, altamente contaminadas pelos seus valores patriarcais. Por outro, no entanto, não foram fortes o suficiente para suplantarem muitas das singularidades que fragilizavam a inserção feminina no referido mercado.

Vale notar que esta última colocação é absolutamente oportuna, posto que relativiza o peso das questões mais intimamente ligadas ao campo da economia, ao tempo em que, por via de consequência, realça a influência dos aspectos relacionados às outras dimensões da vida social, algumas vezes na abertura e outras tantas na obstrução do caminho que conduz à superação das diferenças que marcam e distinguem a presença de homens e mulheres no mercado de trabalho.

Nesse particular, cabe registrar que, em boa medida, os resultados apresentados confirmaram a permanência de uma tendência de aproximação das condições que homens e mulheres enfrentavam no mercado de trabalho. Efetivamente, o quadro esboçado revelou-se, aparentemente, contraditório, pois como diante de uma situação de precarização exponencial do mercado de trabalho da RMS se poderia delinear um panorama que apontasse para um estreitamento das diferenças que distinguem a participação dos universos feminino e

Os resultados confirmaram a permanência de uma tendência de aproximação das condições que homens e mulheres enfrentavam no mercado de trabalho

masculino na força de trabalho? Conforme se viu, o estabelecimento dessa situação é perfeitamente possível, bastando para isso, apenas, que alguns fatos ocorram.

Um cenário desse tipo pode decorrer, como foi o caso, das mudanças detonadas pelo processo de reestruturação produtiva, o qual trouxe novos contornos tanto para os setores produtivos quanto para o mercado de trabalho. O fato é que dentro desse contexto de mudanças a força de trabalho acaba sofrendo alguns impactos. Desse modo, estando os homens mais presentes naqueles setores fortemente afetados pela reestruturação produtiva, seria natural esperar que essas mudanças afetassem de forma mais intensa o universo masculino que o feminino.

Concomitantemente a isso, contribuiu para a conformação desse cenário de menores diferenças entre a condição feminina e masculina no mercado de trabalho o fato das mulheres aumentarem substancialmente, sob certos aspectos, o potencial de utilização de sua força de trabalho, na medida em que, por exemplo, elevaram de maneira decisiva o seu grau de escolaridade, requisito fundamental, nos dias de hoje, para que qualquer trabalhador demande uma inserção melhor posicionada no mercado de trabalho.

Em função da verificação desse cenário de redução de assimetrias, procurou-se, neste trabalho, adotar uma postura descritiva e analítica das informações que privilegiasse, na medida do possível, acentuar as similitudes entre a condição feminina e masculina. Além do mais, em virtude da forma como as informações foram apresentadas, foi possível também perceber as diferenciações de inserção entre as mulheres, que, como ficou evidente, foram profundamente marcadas por suas respectivas situações familiares e de idade.

Assim como pontuado em SEADE (2002), essas clivagens em termos de participação do universo feminino não podem, em absoluto, ser ajuizadas como falsas diferenças entre mulheres que trabalhavam porque queriam e outras porque precisavam. Por motivos vários, as mulheres queriam e precisavam trabalhar e demonstraram isso de maneira exemplar na RMS, durante os inglórios anos de crise do seu mercado de trabalho.

Uma característica marcante deste trabalho diz respeito ao fato de que mesmo privilegian-

do os aspectos que tornaram mais semelhante a inserção de homens e mulheres, em diferentes posições na família, no mercado de trabalho, não nega, em nenhum momento, o grau de diferenciação e as maiores dificuldades que incidiram sobre a força de trabalho feminina em comparação com a masculina.

Isso ficou explicitado em várias passagens do texto. Na parte, por exemplo, onde se discutiu o crescimento das taxas de participação de homens e mulheres no mercado de trabalho, evitou-se adotar uma postura de festejamento. Ao invés disso, nesse estágio, optou-se por assumir um comportamento interpretativo mais cauteloso, procurando mostrar que apesar do crescimento da taxa de participação das mulheres ter sido proporcionalmente maior do que o medido para eles, a pressão exercida pelas mulheres no mercado de trabalho continuou sendo significativamente menor que a esboçada pelos homens.

Não bastasse essa razão para validar essa postura menos festiva, há ainda uma segunda. Esta, por seu turno, refere-se à maior suscetibilidade das mulheres para enfrentarem condições mais penosas no mercado de trabalho, situação essa que acaba “potencializando” a utilização da sua força de trabalho em momentos críticos, em ambientes fortemente marcados pela precarização, como foi o caso do mercado de trabalho metropolitano no período 1997/2003.

Estar atento à observação dessas particularidades e condicionantes revelou-se uma característica absolutamente imprescindível da análise que foi empreendida, tendo em vista que não ocultou e/ou não omitiu que o mercado de trabalho metropolitano manteve, na sua fase mais crítica, como um dos seus traços definidores, determinadas idiossincrasias no que tange ao trabalho feminino.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, José S. G. Mudanças no padrão de ocupação na RMS. *Bahia Análise & Dados*, Salvador: SEI, v. 8, n. 4, p.9-26, mar.1999.

BORGES, Ângela. Impactos do desemprego e da precarização sobre as famílias em três metrópoles brasileiras. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 15., 2006, Caxambú. *Anais...* Caxambú: Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 2006.

_____. A desestruturação do mercado de trabalho de uma metrópole periférica. *Cadernos Ceas*, Salvador, n. 208, p. 43-61, nov./dez.2003a.

_____. *Desestruturação do mercado de trabalho e vulnerabilidade social: a região Metropolitana de Salvador na década de 90*. 2003. 376 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal da Bahia, 2003b.

BORGES, Ângela; FILGUEIRAS, Luiz. Mercado de trabalho nos anos 90: o caso da RMS. *Bahia Análise & Dados*, Salvador:SEI v. 5, n. 3, p.30-36, dez.1995.

BORGES, Ângela; GUIMARÃES, Iracema Brandão. A mulher e o mercado de trabalho nos anos 90: o caso da Região Metropolitana de Salvador. In: ROCHA, Maria Isabel Baltar (Org.). *Trabalho e gênero no Brasil: mudanças, permanências e desafios*. São Paulo: Editora 34, 2000.

_____. A participação da mulher no mercado de trabalho da RMS nos anos 90. *Bahia Análise & Dados*, Salvador: SEI v. 7, n.2, p.53-68, set.1997.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS – SEADE. Arranjo familiar e inserção feminina no mercado de trabalho da RMSP na década de 90. *Mulher & Trabalho*, São Paulo, n.10, dez.2002.

GARCIA, Lúcia Santos; RODARTE, Mario Marcos Sampaio; COSTA, Patrícia Lino. Emancipação feminina e novos arranjos familiares nas regiões metropolitanas brasileiras entre as décadas de 1990 e 2000. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 15., 2006, Caxambú. *Anais...* Caxambú: Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 2006.

GOLDANI, Ana Maria. As famílias no Brasil contemporâneo e o mito da desestruturação. *Cadernos Pagu*, Campinas: Unicamp, n. 1, 1993.

MENEZES, Wilson. Uma análise estrutural do desemprego na Região Metropolitana de Salvador: 1997-2000. In: SUPERIN-

TENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Descaminhos no mercado de trabalho*. Salvador: SEI, 2003. p.7-34. (Série estudos e pesquisas, 66).

MARQUES, Elisabeth Kurtz, et al. Conjunturas desfavoráveis consolidam o perfil feminino do desemprego na Região Metropolitana de Porto Alegre. *Mulher & Trabalho*, Porto Alegre, v.4, p.9-28, 2004.

MONTALI, Lilia. Rearranjos familiares de inserção, precarização do trabalho e empobrecimento. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 14., 2004, Caxambú. *Anais...* Caxambú: Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 2004.

_____. Família e trabalho na Grande São Paulo: notas sobre os arranjos familiares na crise do início dos anos 80. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 7., 1990, Caxambú. *Anais...* Caxambú: Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 1990. p.209-229.

OFFE, Claus; HINRICH, Karl. Economia social do mercado de trabalho: diferencial primário e secundário de poder. In: OFFE, Claus. *Trabalho e sociedade: problemas estruturais e perspectivas para o futuro da sociedade do trabalho*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989. p.43-81.

SANTOS, Luiz Chateaubriand Cavalcanti. Modernidade e tradição: mudanças recentes na estrutura setorial do emprego na RMS. *Bahia Análise & Dados*, Salvador: SEI, v. 8, n. 2/3, p. 46-52, dez.1998.

SOUZA, Laumar Neves de. *Uma análise da inserção feminina no mercado de trabalho da RMS: uma leitura a partir dos dados da PED*. 2001. 193 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2001.

TELLES, Vera da Silva. *Trabalho e família: a produção das diferenças entre trabalhadores urbanos*. São Paulo: ANPOCS/FORD, jul.1988. Mimeografado. (Relatório final de pesquisa).



**Experiências
Internacionais**

La pobreza según los objetivos del milenio, y las políticas sociales europeas. ¿Hacia una nueva relación centro periferia?

José Luis Luzón Benedicto*
Márcia Cardim de Carvalho**

Resumen

En este artículo pretendemos realizar una relectura de los denominados *Objetivos del Milenio*, poniendo de manifiesto que se trata de una tergiversación de la Cumbre del Milenio del año 2000 y que cuando se habla de pobreza en el mundo se refiere únicamente a los países que no forman parte de la OCDE, sin considerar que el fenómeno de la pobreza y la exclusión social corresponde no a los países sino a las sociedades, grupos étnicos y personas marginadas, sino al mundo entero.

El ejemplo elegido para analizar la situación en Europa es España. La producción de informes sobre pobreza o marginalidad social referidos a este país son muy escasos, sin considerar que esas situaciones se están produciendo de manera creciente, debido a la caída de los salarios globales y al elevado costo de la vida.

Los Objetivos del Milenio son paradójicamente un reutilización del concepto neomarxista de Centro – Periferia, elaborado por instituciones, intelectuales y burócratas del mundo capitalistas.

Palabras claves: La Cumbre de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Social; La Cumbre de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible; Objetivos del Milenio; Cumbre del Milenio; exclusión social; pobreza; marginalidad; pobreza en la Unión Europea; relación centro – periferia; indicadores de Laeken sobre problemas sociales en Europa.

Abstract

We intend to carry out a reformulation of Millennium Objectives in this article, clarifying that it deals with a Millennium Summit 2000 prevarication. When discussing world poverty, this refers exclusively to the countries that are not part of the Organization for Cooperation and Economic Development (OCED) and without considering that the phenomena of poverty and social exclusion does not correspond to countries but societies, ethnic groups and marginalized people around the world.

The example elected to analyze the European situation is Spain. The production of information related to poverty or social marginalization for this country is scarce, without considering that these situations are being increasingly produced due to a fall in global salaries and elevated costs of living.

Paradoxically, the Millennium Objectives re-use Neo-Marxist center-periphery concepts, elaborated by institutions, intellectuals and bureaucrats from the capitalist world.

Key words: *United Nations Social Development Summit, Johannesburg Sustainable Development Summit, Millennium Objectives, Millennium Summit, social exclusion, poverty, marginality, poverty in the European Union, center-periphery relationship, Laeken indicators on European social problems.*

INTRODUCCIÓN

Desde hace casi una década, he trabajado con mis estudiantes de la Universidad de Barcelona, de UNIFACS (Salvador de Bahía, Brasil), de UECE

(Fortaleza, Brasil) y Universidad Autónoma de Tamaulipas (México), sobre temas de desarrollo social desde una perspectiva geográfica. En los cursos de doctorado, master y licenciatura, he percibido una gran sensibilidad por parte de ellos, hacia esta temática. Mi experiencia docente me ha permitido avanzar en esa línea, conduciéndome

* Profesor Titular de la Universidad de Barcelona. España. luzon@pcb.ub.es

* Doctoranda en el Programa de Doctorado Planificación Territorial y Desarrollo Regional. Universidad de Barcelona. España y secretaria del Grupo MEDAMERICA desde el año 1999. marcia_cardim@hotmail.com

cada vez más hacia una posición crítica ante las políticas oficiales de cooperación para el desarrollo y, de manera particular ante los denominados “Objetivos del Milenio”.

Este trabajo ha sido realizado en colaboración con Marcia Cardim, cuya labor ha sido imprescindible para mantener activo el Grupo MEDAMERICA que yo dirijo.

Nuestros objetivos en este artículo son los siguientes:

1. Probar que los denominados Objetivos del Milenio y el Proyecto del Milenio, son una tergiversación de los compromisos de la Cumbre del Milenio del año 2000, la cual formuló ocho compromisos, de los cuales uno tan sólo, el tercero, hacía referencia a la erradicación de la pobreza.
2. Que independientemente de algunos casos, muy contados de éxito, el denominado Proyecto del Milenio ha servido para crear una enorme red burocrática – institucional en las Naciones Unidas y en gran parte de los países.
4. Que cuando se habla de erradicar la pobreza y la exclusión social, el Proyecto del Milenio se refiere únicamente a los países menos adelantados y que no se tiene en consideración la pobreza y la exclusión social en los países desarrollados, la cual está creciendo de forma alarmante encontrando un amplio eco en determinados medios e inclusive en partidos políticos que han llegado, o desean llegar, al poder.
5. Que si bien la información sobre pobreza en Europa es abundante aplicando EUROSTAT los indicadores de Laeken, en España es muy escasa, pues ni el INE, ni el CIS dedican muchos espacios a esta cuestión.

Entendemos que el Proyecto del Milenio apenas sirve para aliviar la mala conciencia de los países ricos; es ineficaz, sus objetivos no se lograrán, según anuncian ya muchos de los análisis de fuentes fiables, como el Informe Anual del PNUD del año 2005.

Es tradicionalmente más sencillo formular planes de estrategias y ayudas a los países pobres que entrar en cuestiones tales como corrupción institucional en Europa y Estados Unidos en convivencia con gobiernos también corruptos de los

países menos desarrollados. Asimismo no se han creado comisiones para analizar en profundidad las cuestiones de la industria armamentística y otras similares. Simplemente no interesan a los países ricos, que son los grandes beneficiarios. Las ventas de fragatas, de tanques, de lanzadores de misiles, submarinos, etc. mueven grandes cantidades de dinero como para cuestionar estas actividades, a pesar de que figuraban en los compromisos de la Cumbre del Milenio. Los poderes fácticos mundiales, se limitan a hacer caridad selectiva, según sus intereses políticos y económicos, si bien es cierto que toda generalización tiene fuertes lagunas y habría que analizar la causística. Achacarlo todo al denominado neoliberalismo es apenas una forma de justificación de la incapacidad de los gobiernos, para resolver sus problemas sociales.

Creemos que nuestra opinión contradice el paradigma habitual que se enseña en forma monótona y repetitiva en las aulas universitarias y el discurso utilizado en los equipos de “especialistas” de las instituciones públicas y en el de muchas ONGs. Los avances hacia conseguir los mal llamados Objetivos del Milenio son pequeños, tal como demuestran los análisis y estadísticas actuales. No hay gran correlación a nivel macro entre las actuaciones de la Comisión del Proyecto del Milenio, dependiente del Secretario General de las Naciones Unidas. Muchas de las *success stories* se deben a procesos endógenos de buen gobierno. La Comisión de las Naciones Unidas y sus similares nacionales producen estadísticas y papel, pero no es con este método como se alimentan los pobres.

La documentación básica que hemos utilizado en el tema de los “objetivos del milenio” procede de la Web oficial del Proyecto del Milenio, la cual aporta numerosa información, tanto a nivel internacional, como nacional. Respecto a Europa, tenemos los indicadores que se elaboraron en la Cumbre de la UE de Laeken del 2001, las publicaciones de la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades de la Comisión de la Unión Europea (UE) así como las estadísticas de EURSTAT que utilizan los indicadores de Laeken. En relación a España hemos utilizado las publicaciones virtuales del Instituto Nacional de Estadística, del cual proceden los gráficos y los mapas utilizados;

sin embargo los comentarios son nuestros. Otra fuente para España es la de la Fundación FOESSA vinculada a la multinacional Iglesia Católica. A efectos de exclusión social en España, hemos recurrido al Informe de la ONG S.O.S Racismo del año 2006. La mayor parte de los documentos utilizados por ONGs de menor rango, son generalmente copiados de las numerosas webs existentes sobre los denominados Objetivos del Milenio, y no aportan nada nuevo. Somos conscientes de que sería preciso ahondar el tema con la búsqueda de información marginal y con trabajo de campo. Lo dejamos para otra ocasión. Por último mencionar que el Consejo de Europa a través del European Commission against Racism and Intolerance (ECRI); estos informes contienen informaciones y propuestas que no son vinculantes, para los Estados, pero que ofrecen un análisis maduro y con el amplio respaldo institucional.

HACIA EL PROYECTO DEL MILENIO DE NACIONES UNIDAS

La pobreza y su erradicación están de moda. Si la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992, con sus Agendas 21, son la referencia mundial obligada cuando se habla, se escribe o se hace política sobre el medio ambiente y el desarrollo sostenible, en lo social y en la necesidad de erradicar la pobreza, el referente principal es la Cumbre sobre Desarrollo Social de Naciones Unidas de Copenhague, en 1995 y la declaración del Milenio de la Asamblea de Naciones Unidas del año 2000. Si bien es cierto, que otras instituciones multilaterales, como el Banco Mundial, ya habían tratado el problema con anterioridad, fue la reunión de Copenhague la que por vez primera articuló un foro mundial de tal envergadura para tratar, principalmente, de los problemas de los pobres. Tras esta cumbre numerosas instancias multilaterales y diversas propuestas de Gobiernos decidieron afrontar el problema de la pobreza; tómesese en consideración, por ejemplo, el programa político de Lula en Brasil o la reciente cumbre iberoamericana de Santa Cruz de la Sierra. En fin, llama la atención que multimillonarios como George Soros o como Hernando de Soto y hasta el Fútbol Club Barcelona se preocupan por la forma de erradicar la pobreza en el mundo.

El tema de la pobreza y su erradicación, han sido asumidos como un paradigma de las instituciones multilaterales desde hace algo más de una década. Durante la última década, las instituciones multilaterales, han mostrado una mayor preocupación que en el pasado sobre el fenómeno antiguo de la pobreza. Se puede citar la conferencia Cumbre de Copenhague de 1995, la de Johannesburgo del 2002 y la declaración de la ONU del Milenio del año 2000.

El fenómeno de la pobreza es multifuncional, por lo tanto la definición de esta realidad debe comprender ciertas características de complejidad. Sin embargo no cabe duda de que el problema más destacado de los pobres es su escasa capacidad de compra y ésta está directamente vinculada a los niveles de ingreso. Por tanto una de las formas de definir quién es pobre y quién no lo es, es aplicar un nivel de ingresos, que determine la línea de pobreza. Pero el problema es más complicado.

En su informe del PNUD del año 1996, donde se acuñó el índice de pobreza, decía:

El concepto de pobreza se equipara habitualmente al de falta de ingreso, porque se presume que es el ingreso el que determina el nivel de bienestar material. De esta manera, si se adopta como límite de pobreza 1 dólar diario, es pobre un 33% de la población del mundo en desarrollo, es decir, 1.300 millones de personas... Pero la "pobreza de ingreso" es sólo parte del panorama... El Informe de ese año introduce de esta manera una nueva medición multidimensional de la pobreza humana, el Índice de Pobreza de Capacidad (IPC)... refleja el porcentaje de gente que carece de capacidad humana básica o mínimamente esencial". (p. 30-31). Sin embargo, y sin mayores explicaciones, en el Informe de 1997 este índice se substituye por otro denominado Índice de Pobreza Humana (IPH).

La Cumbre de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Social

Tuvo lugar en Copenhague el año 1995. Es el principal precedente de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, y en la cual se adoptaron los siguientes compromisos:

- Crear un entorno económico, político, social, cultural y jurídico que permita el logro del desarrollo social.
- El imperativo ético, social, político y económico de la humanidad es lograr el objetivo de erradicar la pobreza en el mundo mediante una acción nacional enérgica y la cooperación internacional.
- Nos comprometemos a promover el pleno empleo como prioridad básica de nuestras políticas económicas y sociales y a preparar a todas las mujeres y hombres para conseguir medios de vida seguros y sostenibles mediante el trabajo y el empleo productivo elegidos libremente.
- Promover la integración social mediante la no discriminación, la tolerancia, el respeto de la diversidad, la igualdad de oportunidad, la solidaridad.
- Promover el pleno respeto de la dignidad humana. Lograr la igualdad entre hombres y mujeres y aumentar la participación de las mujeres en la vida política, civil, económica y social.
- Acceso universal y equitativo a la educación de calidad, el nivel más alto de salud física y mental y el acceso de todos a la atención médica.
- Es preciso acelerar el desarrollo económico, social y humano de África y los países menos adelantados.
- Los programas de ajustes estructurales deben incluir objetivos de desarrollo social.
- Aumentar y mejorar la gestión de los recursos destinados al desarrollo social.
- Mejorar la cooperación internacional.

En resumen, frente a las estrategias únicamente dirigidas hacia el crecimiento económico, se asumía por parte de los Estados miembros de la ONU, la gran importancia del desarrollo social, el cual debe ser inseparable del económico.

La Cumbre de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible

Celebrada en Sudáfrica en septiembre del 2002 supuso una nueva versión de la Cumbre del Milenio, ampliada hacia cuestiones medioambientales.

También en ella se priorizaban diversos objetivos, que se concretaban en una declaración sobre aspectos vinculados a la pobreza y la exclusión social, si bien había otros compromisos relacionados con él. (DECLARACIÓN..., 2002)

- o Punto 11: Reconocemos que la erradicación de la pobreza, la modificación de las pautas insostenibles de producción y consumo y la protección y ordenación de la base de los recursos naturales para el desarrollo social y económico, son objetivos primordiales y requisitos fundamentales de un desarrollo sostenible.
- o Punto 12: La profunda fisura que divide a la sociedad humana entre ricos y pobres, así como el abismo cada vez mayor que separa el mundo subdesarrollado del mundo en desarrollo, representan una grave amenaza a la prosperidad, seguridad y estabilidad mundial.
- o Punto 19: Reafirmamos nuestra promesa de asignar especial importancia a la lucha contra los problemas mundiales, que representan graves amenazas al desarrollo sostenible.
 - Hambre
 - Malnutrición
 - Enfermedades endémicas contagiosas: AIDS, malaria, tuberculosis
 - Ocupación extranjera
 - Conflictos armados
 - Terrorismo
 - Tráfico de drogas, armas y personas
 - Corrupción
 - Intolerancia
 - Exclusión social
 - Xenofobia
- o Punto 21: Reconocemos la realidad de que la sociedad mundial tiene los medios y los recursos para responder a los retos de la pobreza.

La Declaración del Milenio de las Naciones Unidas y su posterior tergiversación y burocratización

En el mes de septiembre del año 2000 la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su quincuagésimo período de sesiones formuló la denominada

Declaración del Milenio. En la misma se establecían solemnemente diversos compromisos que asumía la comunidad mundial para el segundo milenio. Eran los siguientes (DECLARACIÓN..., 2000):

1. Valores y principios
2. Paz, Seguridad y Desarme
3. Desarrollo y Erradicación de la Pobreza
4. Protección de nuestro entorno común
5. Derechos humanos, democracia y buena gestión de los asuntos públicos
6. Protección de las personas vulnerables
7. Atención a las necesidades especiales de África
8. Fortalecimiento de las Naciones Unidas

De todos estos compromisos el que adquirió mayor difusión fue el tercero, relativo a desarrollo y erradicación de la pobreza. De hecho fueron asumidos por los gobiernos nacionales que establecieron políticas para su cumplimiento. También las diversas instituciones multilaterales: Banco Mundial, FMI, PNUD y otras, incorporaron en forma destacada el paradigma de erradicación de la pobreza.

Destaco que en los diversos sub-apartados del compromiso de erradicación de la pobreza, se refieren fundamentalmente a los *países pobres* y no a los pobres en sí mismos, residan o no en países subdesarrollados. De esta manera el paradigma de erradicación de la pobreza se constriñe a los países pobres, olvidando la pobreza en los países ricos de la OCDE. Esto en sí mismo plantea problemas graves sobre los que nos extenderemos más adelante. Estos sub-apartados que definimos como objetivos, fueron los que siguen:

1. Reducir a la mitad el porcentaje de personas con ingresos inferiores a un dólar por día, de quienes sufren hambre y de quienes carecen de acceso a agua potable.
2. Lograr que la totalidad de los niños y niñas del mundo puedan concluir la enseñanza primaria.
3. Reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes y la mortalidad de niños menores de cinco años en dos terceras partes.
4. Detener y comenzar a invertir la tendencia del SIDA/AIDS, el paludismo y otras enfermedades graves.

5. Prestar la atención social a los niños huérfanos por causa del SIDA/AIDS.
6. En el año 2020 conseguir mejorar la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios.
7. Promover la igualdad de los sexos y la autonomía de la mujer, como instrumento para reducir la pobreza, el hambre y las enfermedades.
8. Elaborar estrategias que permitan a los jóvenes de todo el mundo encontrar un trabajo digno y productivo.
9. Favorecer los medicamentos genéricos.
10. Establecer relaciones de colaboración entre el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil en pro de la erradicación de la pobreza.
11. Difundir los avances de las nuevas tecnologías de la información para que todos puedan beneficiarse de las mismas.

En realidad esta larga lista de objetivos no se refiere específicamente a los países más atrasados, pero así se ha asumido en la praxis de la Declaración. Creemos que establece metas irrealizables, pues en una sociedad de mercado no se puede garantizar, por ejemplo, empleos bien remunerados para todos los jóvenes y más parece una declaración de intenciones, que unos compromisos formales a nivel mundial. Pero no es el momento para insistir en esta tesis.

Prácticamente desde los inicios de la Declaración del Milenio, la atención mundial se ha dirigido casi exclusivamente hacia el tercer compromiso. No obstante las Naciones Unidas también ha editado documentos en los que se recuerdan los demás compromisos. Por ejemplo la declaración de Kofi A. Annan del año 2000 titulada *El papel de las Naciones Unidas en el siglo 21*, en la cual hace referencia en forma sintética a la totalidad de los compromisos de la Cumbre del Milenio. Pero poco a poco se ha ido estableciendo una sinonimia entre los Objetivos del Milenio y el tercer compromiso, olvidando los otros. Así los documentos oficiales de las Naciones Unidas se refieren a los Objetivos del Milenio identificándolos con el tercer compromiso. Como mucho se refieren a los restantes, como "otros compromisos."

Poco después de la Cumbre del Milenio, las Naciones Unidas crearon una Comisión e inauguraron, en octubre del 2002 la denominada Campaña del Milenio dando inicio a la burocratización del tercer compromiso. Fue entonces cuando los representantes de los Gobiernos Nacionales acordaron fijar ocho objetivos que, caso de cumplirse, erradicarían o limitarían grandemente la pobreza en el mundo. Eran los *Objetivos del Milenio* los que surgieron de esa comisión, la cual de una manera entre espontánea y arrogante se atrevió a formular la siguiente declaración: ¡Somos la primera generación que puede acabar con la pobreza extrema en todo el mundo, y nos negamos a dejar pasar esta oportunidad!¹

El trabajo de la Comisión fue adscrito a una Secretaría específica asignada al PNUD. De esta manera la estructuración institucional y burocrática del compromiso tercero, ahora resumidos y reducidos a 8 y fortalecida *Objetivos del Milenio*², fue fortalecida. Estos fueron los objetivos reestructurados:

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
2. Lograr la enseñanza primaria universal.
3. Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer.
4. Reducir la mortalidad infantil.
5. Mejorar la salud materna.
6. Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades.
7. Garantizar la sustentabilidad del medio ambiente.
8. Establecer una alianza mundial para el desarrollo.

Los burócratas de las Naciones Unidas de la Comisión de los objetivos del milenio lograron que el conjunto de acciones y actuaciones vinculadas a los mismos, se denominara ahora Proyecto del Milenio.

Proyecto del Milenio

La propia web oficial del proyecto del Milenio declara:

¹ Este lema elaborado por la Comisión de los Objetivos del Milenio, es repetido por docenas de webs sites nacionales, ONGS e instituciones colaterales, identificadas con los Objetivos del Milenio.

² Los ocho objetivos de desarrollo del Milenio, que abarcan desde la reducción a la mitad la pobreza extrema hasta la detención de la propagación del VIH/SIDA y la consecución de la enseñanza primaria universal para el año 2015, constituyen un plan convenido por todas las naciones del mundo y todas las instituciones de desarrollo más importantes a nivel mundial. Los objetivos han galvanizado esfuerzos sin precedentes para ayudar a los más pobres del mundo. (<http://www.un.org/>)

La base del Proyecto del Milenio, fue desarrollado por 10 grupos operacionales temáticos que comprendían a más de 250 especialistas mundiales, comprendiendo científicos, políticos, representantes de ONGs, Agencias de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el sector privado. (Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, 2005).

A partir de ella surgieron múltiples Comités y Comisiones Nacionales y Presidenciales, para difundir las recomendaciones de los “expertos” en erradicar pobreza. Estas comisiones reprodujeron a escala nacional el esquema de la Comisión de las Naciones Unidas. Se repitió la producción de centenares de documentos, clónicos unos con otros y, generalmente mal elaborados pero muy costosamente editados, a todo color. La mayoría de esa documentación es absolutamente irrelevante e inútil, excepto para que millares de burócratas justifiquen su elevados salarios.

La simple lectura de los documentos elaborados por los diez grupos operacionales, con centenares y millares de páginas de los documentos que figuran en pdf en la web del Proyecto del Milenio ocuparía semanas enteras. Transformado en papel, llenarían una biblioteca de cierto tamaño. De esta manera se hace buena aquella afirmación de Ortega (1937) en la introducción de la Rebelión de las masas. “Hubiera sido, pues, excelente ocasión para practicar la obra de caridad más propia de nuestro tiempo: no publicar libros superfluos”.

LA POBREZA EN EUROPA

El tema de la pobreza en los países ricos, entre ellos los europeos, no se considera, como hemos señalado, en los informes y estadísticas vinculados a los objetivos del milenio.

La Web oficial del Proyecto del Milenio³, al acceder a los países de la OCDE, entre ellos España, apreciamos que no se analiza la situación de estos países respecto a los Objetivos, sino que se refiere a la Cooperación hacia los países menos

³ <http://www.unmillenniumproject.org/> El Proyecto del Milenio fue encargado por el Secretario General de las Naciones Unidas, en 1202 para recomendar un plan concreto de acción, para que el mundo pudiera revertir la pobreza extrema, el hambre y las enfermedades que afectan a miles de millones de seres humanos. Dirigido por el profesor Jeffrey Sachs, el Proyecto del Milenio actuó como consultor independiente y presentó su informe final: *Investing in development: a Practical Plan to achieve the Millennium Development Goals*, en enero del 2005.

desarrollados, a veces sin mencionar siquiera dichos Objetivos. Esto sustenta evidentemente nuestra premisa de que los objetivos de erradicación de la pobreza, están dedicados únicamente hacia los países pobres o en vías de desarrollo. Por lo tanto en medio de la globalización creciente, que afecta tanto a países pobres como a ricos, se mantiene el modelo simplista de Centro – Periferia, que fue un intento de extrapolar las leyes de Engels y Marx de la lucha de clases como motor de la historia, a la relación entre países desarrollados y subdesarrollados. Esta tesis fue defendida por el neomarxista Amin (1973) y tuvo numerosos seguidores en la década de los setenta del siglo XX. Sus teorías, como las de sus progenitores intelectuales marxistas, no explican el funcionamiento del mundo. Curiosamente en la introducción a su obra realiza una breve llamada de atención sobre la relación entre individuo y sociedad: *“La psicología social continúa evadiendo su problema: cómo construir el puente que une lo individual y lo social”*. (AMIM, 1973, p.7)

Sin embargo la pobreza en Europa existe y es analizada con indicadores distintos a los utilizados por la Comisión de los Objetivos del Milenio. De esta manera se refleja la especificidad del problema. Los Objetivos del Milenio están dirigidos a los pobres de los países en vías de desarrollo o emergente, mientras que la acción europea se polariza hacia los pobres de los países ricos. En lo cual hay parte de razón.

La Comisión de la Unión Europea ha creado una Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades que tiene la tarea de

contribuir al desarrollo de un moderno, innovador y sostenible modelo social europeo, con más y mejores empleos en una sociedad incluyente basada en la igualdad de oportunidades. Esta Dirección General promueve estudios de gran interés a escala europea con referencias a los diversos países que componen la Unión Europea y ha desarrollado diversos programas relacionados con la integración de los colectivos marginados, adaptación a la globalidad y apoyo al empleo, entre otros. Además ha incluido líneas prioritarias sobre estos temas en los diversos programas marco de la investigación financiada por la Comisión de la Unión Europea. Se puede hacer una consulta a su web oficial y a la base de datos CORDIS de los programas marco, para encontrar numerosas aportaciones⁴.

En el Consejo de Jefes de Estado y Gobierno de la UE celebrado en la ciudad de Laeken en diciembre del 2001, elaboró una lista de 18 indicadores de pobreza y exclusión social que fueron más tarde redefinidos por el Comité de Protección Social⁵. Estos indicadores constituyen un elemento importante para realizar un seguimiento del progreso de los Estados miembros en su lucha contra la pobreza y la exclusión social. Estos indicadores son recogidos y actualizados por la Oficina Estadística de la Unión Europea (EUROSTAT). La tabla siguiente recoge estos indicadores de Laeken:

⁴ La base de datos CORDIS de la UE es un referente fundamental para conocer el estado de la cuestión sobre diversas temática priorizadas por los Programas Marco de investigación, los cuales se elaboran para períodos cuatrienales. Actualmente está iniciándose el 7º Programa Marco.

⁵ Al respecto aconsejamos consultar a Mabbett (2004).

Tabla 1

Indicadores de pobreza de Laeken

Área temática	Indicadores primarios	Indicadores secundarios
Pobreza	Por edad y género	Umbrales de pobreza
	Por estatus profesional	Pobreza absoluta
	Por tipo de vivienda	Tasa de pobreza antes de las transferencias sociales
	Por tenencia de la vivienda	Coefficiente de Gini
	Por línea de pobreza	Pobreza persistente
Trabajo	Cohesión Regional	Porcentaje de desempleo persistente
	Desempleo persistente	
Educación	Sin educación o formación	Bajo nivel de educación
Salud	Esperanza de vida al nacer	
	Autopercepción del status de salud personal	

Fuente: The UK site for statistics in poverty and social exclusion

La pobreza en Europa está vinculada entre otras variables al envejecimiento de la población, con pensiones sociales muy bajas, y con un fuerte incremento de la dependencia de ancianos/as afectadas por dolencias tales como el mal de alzheimer; a los jóvenes desempleados, a la inmigración masiva proveniente de otros países de la Unión Europea: Bulgaria, Rumania, etc. Pero también a la exclusión social de grupos minoritarios, negros y gitanos entre otros.

Uno de los objetivos de la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades es el de analizar la pobreza en Europa, siguiendo las siguientes líneas:

Definición de pobreza en Europa

Dada la imposibilidad de establecer una línea de pobreza absoluta válida para todos los países y todos los entornos sociales y económicos, lo más habitual es hablar de pobreza relativa (INE, 2004). Se fijan así umbrales en función de la distribución de ingresos o de gastos. Todas aquellas personas que se encuentran por debajo del umbral serán consideradas pobres. Pero, este tipo de medición presenta el inconveniente de que cuando se produce un incremento proporcional de los gastos o de los ingresos, el porcentaje de pobreza no varía.

La inexistencia de un concepto único de pobreza dificulta aún más su medición. Se puede estudiar la pobreza desde en función de dos aspectos concretos: *la pobreza absoluta* y *la pobreza relativa*. La primera supone la carencia de bienes y servicios de primera necesidad de los hogares, la segunda mide las necesidades de los hogares cuando son comparados con otros similares; son así hogares que tienen la capacidad de cubrir sus necesidades básicas pero que, sin embargo, no pueden disfrutar de otros bienes y servicios que son habituales en los hogares de su entorno.

También podemos hablar de una medición de pobreza como *pobreza subjetiva*, que es cuando se basa en la percepción que los hogares tienen de su situación económica y social.

La *pobreza persistente*, se diferencia entre pobreza transitoria y pobreza de carácter estructural. La primera se trata de una pobreza anual o transversal, es decir,

por un determinado período, y la segunda sería una pobreza persistente, y es mas grave permanecer largo tiempo en la situación de precariedad.

Otra manera de estudiar la pobreza es en términos de exclusión social, para ello es imprescindible un análisis de la *pobreza carencial* que permita investigar los factores no monetarios que serían imperceptibles con otro enfoque.

Los datos que ofrecemos a continuación, fueron obtenidos de un estudio objetivo de la pobreza monetaria transversal y persistente, llevado a cabo por el Instituto Nacional de Estadística de España (INE). *Consideran pobres aquellas personas cuyos ingresos por unidad de consumo del hogar según la escala de la OCDE (ingresos equivalentes) estén por debajo del umbral de pobreza (60% de la mediana de los ingresos).*

La opinión de los expertos en estratificación social no es unánime en la aplicación del concepto de pobreza a una realidad determinada. Hay más bien coincidencias en calificar como pobres a los desposeídos de todo o de casi todo. Se acepta el criterio, comúnmente admitido, de extender el término pobreza a los pobres relativos: los que lo son en relación con los estándares medios de vida de la población. Así, son pobres todos aquellos que se sitúan, en términos económicos, por debajo de un determinado listón o umbral.

En la Unión Europea y la Oficina Estadística EUROSTAT, consideran pobres o en riesgo de pobreza, todas aquellas familias y personas que se sitúan económicamente por debajo del umbral del 60% de la Renta Media Disponible Neta (RDN) en el conjunto de un Estado. En España, esta situación afecta al 19,4% de los hogares, más de 8 millones de personas. La extensión proporcional de la pobreza en familias y en población (19,4% de hogares; 22,1% de población) es superior a la media europea (15%) y sólo inferior a la existente en Portugal y Grecia. La dimensión de la pobreza tiene mucho que ver con la desigual distribución de la riqueza y con el diferente crecimiento y desarrollo económico, que adquiere diferencias de grado en el interior de cada Región autónoma española.

La Oficina Estadística de la Unión Europea, EUROSTAT (2007), define diversos niveles de pobreza en Europa, refiriéndola al promedio de Europa de los 15 (antes de la ampliación) y a la Europa de los 25.

La *desigualdad de las rentas*⁶ se define comparando el quintil superior con el quintil inferior. Esto es, el promedio de renta que recibe el 20% de la población más rica y el que recibe el 20% más pobre, una vez recibida las transferencias sociales.

El riesgo de pobreza se define como el porcentaje de personas que tienen un ingreso inferior al 60 % de la renta nacional media. Se incluyen las pensiones sociales y otras transferencias de carácter social.

El riesgo de pobreza persistente, se define como el de las personas que reciben menos del 60 % de la renta nacional media, durante al menos tres años consecutivos.

Utilizando ese método, EUROSTAT ofrece series estadísticas en las cuales se pone de manifiesto, que la situación en España es peor que en el promedio europeo. La tasa de pobreza ha tenido un comportamiento estable en el periodo 1998-2001 en los 15 países de la Unión Europea. La media en ese periodo para el total de la población ha sido del 15 por ciento. Por encima de esa tasa se sitúan países como Portugal, Grecia, Irlanda, Reino Unido o España. En general la tendencia es muy moderada sin que se produzcan grandes variaciones en este periodo. (INE, 2004)

Hay que considerar que la información no es totalmente satisfactoria, pues trabaja con estadísticas nacionales y no permite establecer comparaciones en términos de paridad de poder adquisitivo entre las diversas naciones que componen Europa.

Por otra parte, el porcentaje de personas que viven bajo el riesgo de pobreza es también difícilmente evaluable, pues hay que correlacionarlo con el ingreso medio neto por habitante en cada país. Así por ejemplo Reino Unido presenta un porcentaje de población bajo riesgo de pobreza similar o superior a algunos países de la Europa del Este, tales como Rumania, Bulgaria, etc. No podemos interpretar estos datos sin relacionarlos con la renta "per cápita media"; esto es, si sólo un 17 % de los rumanos están bajo riesgo de pobreza según la metodología EUROSTAT aplicada a esta tabla, habría que preguntarse qué sucede en los quintiles

superiores, pues podría suceder, y creo que es así, que tal vez sólo el quintil superior y tal vez el segundo, dispongan de rentas suficientes para vivir con holgura y bienestar. Es decir, la definición de riesgo de pobreza de EUROSTAT es insatisfactoria.

LA POBREZA EN LA UNIÓN EUROPEA

Fijar el umbral de pobreza en el 60% de la mediana de los ingresos por unidad de consumo es convencionalmente utilizado por los países de la Unión Europea. Plasmándolo en un mapa, nos da el mapa anterior, donde España ocupa el cuarto puesto, con un 3,5% más que la media⁷ europea. En este grupo aparecen los estados periféricos: Portugal, Italia, Grecia, Irlanda y ¡novedad! El Reino Unido. Obviamente no hay correlación entre niveles de pobreza y niveles de renta per per, de tal manera que la brecha de pobreza es creciente en algunos de estos países.

A través de la tasa de pobreza por grupos de edades, podemos apreciar qué grupos son más susceptibles de ser afectado por la pobreza. En la tabla que viene a continuación, vemos como para España la mayor diferencia se aprecia en el grupo de 50 a 64 años, donde superan con un 5% de diferencia la media europea. Por otro lado, la diferencia del género también se deja notar, ya que siempre es mayor la tasa de pobreza para las mujeres. La pobreza es mayor en los grupos de edades superiores a los sesenta y cinco años, lo cual refleja un fallo considerable en las políticas de seguridad social para cubrir a los jubilados; también es superior entre las mujeres que entre los hombres, implicando un retardo en la inclusión social por género.

Muy importante son las políticas sociales de cada país. Para el caso de España hay una tabla que refleja el impacto de las transferencias sociales, que minorizan las tasas de pobreza. Hablamos de transferencias sociales tales como pensiones (prestaciones de vejez, retiro, jubilación), prestaciones de viudez, orfandad o a favor de familiares, pensiones de desempleo, subsidio, ayudas familiares...

⁶ Estudio descriptivo de la pobreza en España. Resultados basados en la Encuesta de Condiciones de Vida 2004. Instituto Nacional de Estadística de España.

⁷ La tasa de pobreza de la Unión Europea es la media ponderada de las tasas de pobreza de cada uno de los países miembros por sus respectivas poblaciones.

Mapa 1

Tasa de pobreza en la Unión Europea entre 1998 y 2001



País	Tasa (%)
Unión Europea	15,00
Portugal	20,75
Grecia	20,15
Irlanda	19,75
España	18,50
Reino Unido	18,50
Italia	18,25
Francia	15,25
Bélgica	13,25
Luxemburgo	12,25
Austria	12,25
Dinamarca	11,25
Alemania	10,75
Holanda	10,50
Finlandia	10,50
Suecia	10,00

Fuente: EUROSTAT. Panel de Hogares de la Unión Europea

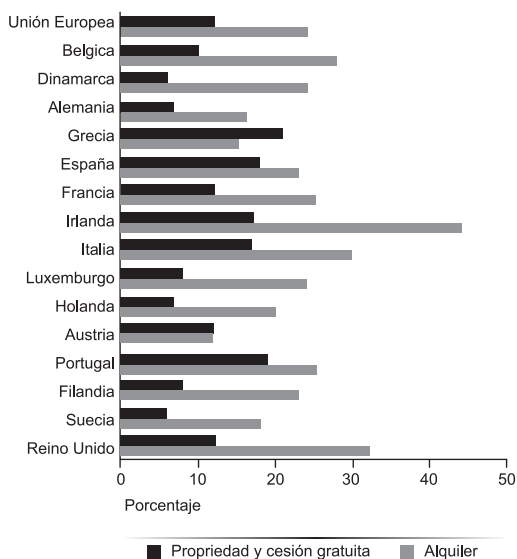
Tasa de pobreza en Europa por régimen de tenencia de la vivienda

Otro de los aspectos a tener en cuenta en la actualidad es la capacidad económica de los ciudadanos para adquirir su propia vivienda. Es un tema recurrente, y que en España genera muchos debates y polémicas, porque cada año los precios de las viviendas suben, llegando a ser desorbitados, y para acceder a la compra de su vivienda, que en un principio debería ser un bien básico y de primera necesidad, las personas se hipotecan hasta a cincuenta años. El resultado es, que para España, la tasa de pobreza de aquellos que viven en su propia vivienda o la tienen cedida de forma gratuita es inferior a aquellos hogares que pagan alquiler.

Si es cierto, y hay que tener en cuenta que en España hay una tradición de residir en viviendas de propiedad, debido al elevado costo de los alquileres. Se trata de una característica social y económica que explica también el que sean los jóvenes los grupos más vulnerables. Esta cuestión influye negativamente

Gráfico 1

Tasas de pobreza por régimen de tenencia de vivienda principal, 2001



Fuente: EUROSTAT, Panel de Hogares de la Unión Europea. 2003

Tabla 2

Tasas de pobreza para las personas de 16 y más años por grupos de edades y sexo en la UE, 2001 (%)

Hogar	De 16 y más años			De 16 a 24 años			De 25 a 49 años			De 50 a 64 años			De 65 y más años		
	Ambos sexos	Varones	Mujeres	Ambos sexos	Varones	Mujeres	Ambos sexos	Varones	Mujeres	Ambos sexos	Varones	Mujeres	Ambos sexos	Varones	Mujeres
Unión Europea	15	13	16	19	19	20	12	11	14	12	12	13	19	16	21
Bélgica	14	12	15	12	11	12	10	8	11	12	10	13	26	24	26
Dinamarca	12	10	14	20	16	25	7	7	6	5	4	6	29	25	33
Alemania	11	9	12	16	17	15	9	7	11	10	10	9	12	9	14
Grecia	21	19	22	19	18	21	14	14	15	21	19	22	33	30	35
España	18	16	19	20	19	21	15	14	16	17	15	18	22	20	24
Francia	15	14	16	21	21	21	12	11	13	13	12	13	19	17	21
Irlanda	20	18	22	12	10	15	17	17	18	16	18	14	44	35	51
Italia	18	17	19	25	25	26	18	17	19	16	15	16	17	16	19
Luxemburgo	11	11	11	20	22	17	11	10	11	9	9	10	7	7	8
Holanda	10	10	10	22	24	21	10	10	10	7	6	7	4	5	8
Austria	12	9	15	11	7	14	8	7	9	9	8	11	24	14	30
Portugal	18	18	19	18	21	16	16	16	15	16	15	16	30	28	31
Finlandia	13	10	15	23	19	28	7	8	7	9	7	10	23	12	31
Suecia	11	10	11	23	22	24	10	11	10	5	6	4	9	5	12
Reino Unido	15	13	18	20	18	21	12	10	14	11	10	12	24	19	26

Fuente: EUROSAT, Panel de hogares de la Unión Europea, 2003

en el crecimiento demográfico, pues los jóvenes retardan al máximo su edad de matrimonio, hasta que puedan disponer de vivienda propia.

La información disponible en EUROSTAT es muy rica y establece correlaciones entre pobreza y otras variables tales como:

- Edad y género
- Estatus profesional
- Tipo de vivienda
- Tenencia de vivienda
- Línea de pobreza
- Cohesión regional
- Desempleo persistente
- Nivel de educación o formación
- Esperanza de vida al nacer
- Autopercepción de la situación social

En realidad existe todo un trabajo que hacer, para realizar una modelización de la pobreza.

SITUACIÓN DE LA POBREZA EN ESPAÑA

Tres niños comen un trozo de pan mojado en el agua. El pan, hasta estos últimos tiempos, era casi desconocido en las Hurdes. Éste ha sido dado a los niños por el maestro, que generalmente, les obliga a comerlo en su presencia, por miedo a que tan pronto lleguen a sus casas, sus padres se lo quiten⁸.

⁸ De *Las Hurdes Tierra sin pan*; documental cinematográfico rodado por Luis Buñuel en el año 1933.

El párrafo anterior refleja el caso más extremo, quizás, de lo que fue la pobreza rural en España hace sesenta años.

Antecedentes

En España la pobreza ha conocido etapas distintas en los últimos cincuenta años. La pobreza era generalizada en todo el país, tanto en zonas rurales como urbanas, pero principalmente en las primeras. La Guerra Civil de 1936 a 1939 aumentó la penuria por causas bélicas, pero la posguerra fue quizás más dura todavía. El aislamiento internacional que sufrió España, por causa de su gobierno dictatorial y parafascista, privó a la mayor parte de la población no ya de bienes de consumo, sino simplemente de alimentación. Los médicos impotentes ante el raquitismo infantil, amargamente reconocían que la única terapia era comer carne de vez en cuando; pero eso estaba fuera del alcance de la inmensa mayoría del pueblo.

Hacia 1955 el país se benefició de la Guerra Fría y los Estados Unidos reconocieron al Gobierno franquista como un posible aliado e hicieron llegar la denominada “ayuda americana”: leche en polvo, queso y poco más. Muchas familias pobres, beneficiarias de la ayuda. La vendían a familias menos pobres que no tenían acceso a la misma y que podían pagar por la leche y el queso americano. El racionamiento alimenticio seguía siendo la norma⁹.

⁹ Para conocer la evolución de las políticas sociales del periodo franquista (1939-1978) es muy útil el trabajo elaborado por Arriba, Ana y Moreno Luis (2002).

Pero la liberalización de la dictadura permitió la llegada de inversores extranjeros a las ciudades, donde comenzó a generarse un mayor número de puestos de trabajo y se inició la emigración masiva rural urbana e interregional. Andalucía, Extremadura, Murcia y Galicia, fueron tradicionalmente zonas de emigración, hacia Madrid, Cataluña y País Vasco, fundamentalmente.

El desarrollo de Alemania y Francia, tras la reconstrucción, atrajo a cientos de miles de españoles emigrantes, con cuyas remesas comenzaron a recuperarse millones de hogares.

En las regiones de inmigración surgieron barrios de chabolas (*favelas*) y, posteriormente, barrios de viviendas baratas, donde la calidad de la vivienda y de los servicios era muy deficiente, como el barrio de Bellvitge en Barcelona, paradigma de una urbanización "para pobres". En Tarragona, en las márgenes inundables del río Francolí, chozas de madera, cañas y cartón se hacinaban en una suburbanización extrema.

El desarrollo económico español a partir de la década de los setenta, con un incremento de salarios y un mercado de trabajo creciente, favoreció la mejoría social de los antiguos pobres. Simultáneamente

mejoró la educación y muchos jóvenes pudieron acceder a estudios universitarios. No obstante, continuó existiendo una pobreza residual, vinculada a la marginación, hogares monoparentales ancianos dependientes y otros colectivos vulnerables.

Durante el período democrático a partir de 1978 el sistema de pensiones fue el medio más utilizado por el Gobierno Español para combatir la pobreza. En palabras de Arriba y Moreno (2002), en las conclusiones de su ya citado trabajo

The public 'safety net' in Spain is fragmented and compounded mainly by national and regional benefits for the needy. The contributory realm is the main source of income for poor and excluded beneficiaries. But social assistance has gained in importance in the last decades. Despite its fragmentation, an organising rationale can be identified concerning the whole of policies tackling poverty and exclusion in Spain. Of particular interest is the proactive approach taken by the Spanish regions, or Comunidades Autónomas, in the implementation of new benefits for low-income citizens.

Mapa 2
Mapa de España con los principales flujos migratorios de los 50'



Fuente: Elaboración propia

Actualmente están apareciendo nuevas formas de pobreza, vinculadas a la inmigración y al cambio demográfico. Muchos jóvenes españoles no encuentran el tipo de trabajo apetecido y dejan a los inmigrantes un gran número de empleos: camareros, albañiles, conductores de vehículos de servicios. El desempleo es elevado entre estos jóvenes. Además el consumo creciente de drogas, el crecimiento de las bandas juveniles que practican la violencia y otras formas de comportamiento asocial, fomentan la exclusión social y la pobreza.

En nuestras ciudades son muy frecuentes los mendigos que piden limosna, las personas sin techo que viven en la calle. Casi todo este colectivo está vinculado a ciertos flujos migratorios, provenientes de algunos países de la Europa del Este.

En el diario El País se publicaba recientemente un estudio sobre el problema de la mendicidad y la prostitución en las calles de Barcelona. Del mismo entresacamos el siguiente texto:

Mujeres con niños pidiendo en las calles, en las puertas de los comercios, en el metro. Muchas forman parte de redes organizadas de mendicidad. La escena es muy frecuente en las calles de Barcelona y también lo era en ciudades francesas. Hasta que el Parlamento y el Gobierno de Francia decidieron acabar con el problema de la mendicidad organizada considerándola un delito penal castigado con penas de prisión. Ésa es una de las posibilidades que sopesa la comisión jurídica que está elaborando la propuesta de la nueva ordenanza de la convivencia (CIA, 2007)

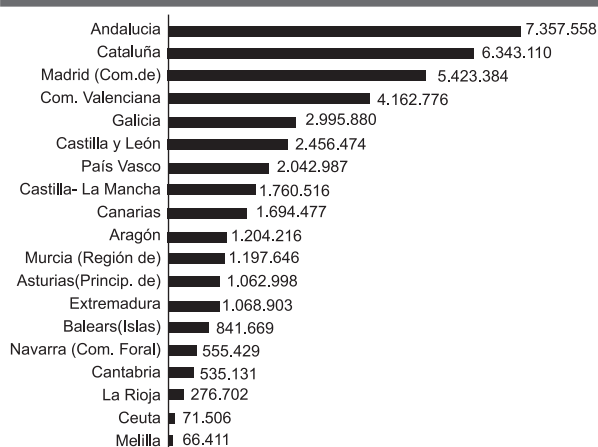
Sin embargo una gran parte de la población comienza a sufrir los estragos de la “nueva pobreza”. Salarios a la baja y viviendas excesivamente caras, inaccesibles para los jóvenes.

Al igual que en Europa, en España la pobreza está fuertemente vinculada a la exclusión social. Siguiendo dentro de la acción de Cáritas, hay que mencionar su Observatorio de La Pobreza, creado en la década de los cincuenta del siglo pasado con el objetivo de realizar un diagnóstico completo y certero de la realidad de la exclusión social y la pobreza en España.

La repartición de la población no se da de manera homogénea sobre el territorio, así vemos en el cuadro siguiente, algunas provincias del interior del país han perdido población desde 1991 a 2001. Madrid y Barcelona son ciudades diferenciadas de las demás por su tamaño y densidad de habi-

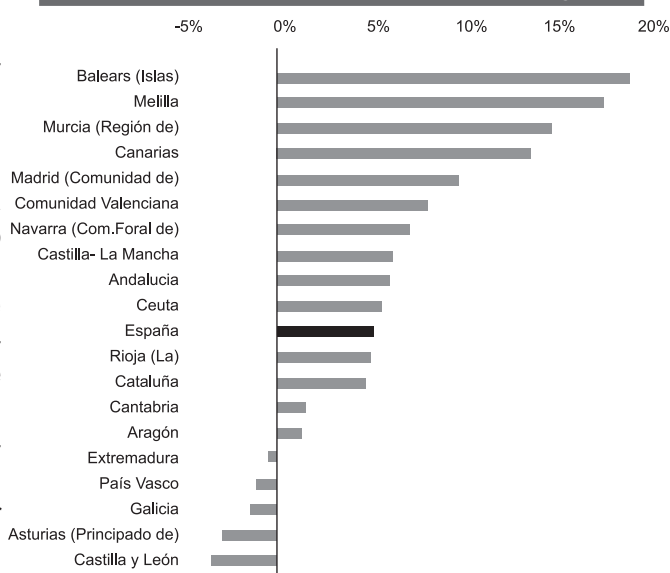
tantes. La población de la ciudad de Madrid es el doble de la de Barcelona. Estas transformaciones demográficas recientes, en una sola década, han influido fuertemente en la pobreza, pues la presión compradora de viviendas en las grandes ciudades, que han seguido creciendo en forma intensa, ha motivado un fortísimo encarecimiento de las mismas. Hay que tener en cuenta que una gran parte de la población prácticamente no alcanza con su salario, a comprar una vivienda y los alquileres son muy elevados.

Gráfico 2
Distribución de la población por comunidades autónomas



Fuente: La población en cifras. Estructura Demográfica de la Población, 2001. Instituto Nacional de Estadística de España

Gráfico 3
Variación intercensal de población entre 1991 y 2001



Fuente: La población en cifras. Estructura Demográfica de la Población, 2001. Instituto Nacional de Estadística de España

Un quinto de la población española se encuentra por debajo del umbral de pobreza, exactamente 19,9%. Las mujeres son las más afectadas. Con relación a los grupos de edades, las tasas de pobreza son del 15,6% para el grupo de 25 y 49 años, 16,6% los de 50 a 64 años, y de 19,1% para los más jóvenes, entre 16 y 24 años (INFORME..., 2004)

Según el informe FOESSA del 2004, se percibe un aumento alarmante de la pobreza severa en España. Un 44% de los pobres son jóvenes y niños. En el estrato de la pobreza extrema, un 65 % del colectivo tiene menos de 25 años. La situación en España en cuanto a hogares y personas pobres, es peor que en el promedio de Europa y se debe a la desigualdad en la distribución de la renta, que es mayor en nuestro país.

Se han establecido cuatro estratos de pobreza según la renta disponible por hogar. Los cuatro están por debajo de la renta media disponible por hogar en España (RDN)(INFORME..., 2004):

1. Por debajo del 15% de la RDN: pobreza extrema
2. Entre el 15 y el 25% de la RDN: pobreza grave
3. Entre el 25 y el 35% de la RDN: pobreza moderada
4. Entre el 35 y el 50% de la RDN: precariedad social

FOESSA estima que 2,2 millones de hogares, en los que viven 8,5 millones de habitantes se encuentran por debajo del 50% de la RND.

La pobreza grave afecta a 230.000 hogares y la pobreza extrema a 86.000 hogares. El tamaño medio de los hogares con pobreza grave es de 5,5 personas. Los de pobreza extrema tienen un tamaño medio de 6,1 personas. Es decir, las familias numerosas son más sensibles ante la pobreza.

Dentro del colectivo de los pobres se aprecia la fuerte incidencia relativa de los gitanos y de los inmigrantes; ambos colectivos están fuertemente marcados por el bajo nivel de renta, deficiencia en la vivienda y exclusión social.

La población pobre en España sufre de analfabetismo, paro, los trabajos precarios y de economía sumergida. También de toxicomanías, delincuencia y marginalidad social.

No obstante los graves problemas no afectan solamente a los hogares en pobreza extrema o grave. Hay más de 3,5 millones de hogares que viven bajo condiciones de pobreza moderada y que están excluidos del bienestar que corresponde al cincuenta por ciento de los españoles con mayores rentas de la mediana.

En relación a la variable espacial, existen grandes diferencias entre unas y otras regiones autónomas y esas diferencias se mantienen en el tiempo y son estructurales.

Existe, desde luego, una clara correlación entre el paro de larga duración, el subempleo y los salarios bajos. En realidad los salarios medios se deterioran en España año tras año. Los ajustes salariales suelen realizarse por debajo de la inflación registrada por lo que el poder adquisitivo tiene a la baja. Una gran parte de los empleados gana menos de 1.000 euros por mes y con esa cantidad, no tienen posibilidades de adquirir o alquilar una vivienda, pues el coste medio anual se sitúa en los 600/700 euros mensuales. De esta manera muchos jóvenes ya en edad madura (treinta años y más) continúan viviendo en casa de los padres para abaratar sus gastos.

Los niveles de pensiones de viudedad y jubilación son también bajos. Muchas de estas pensiones son inferiores a los 700 euros. A ello hay que añadir que muchos ancianos precisan de atención personal, que el sistema social cubre de manera precaria, de manera que existe un mercado de trabajo no declarado muy importante en el cual participan muchas mujeres inmigrantes con bajo salario y muchas horas diarias de dedicación.

Según INGRAM (2004), más de la mitad de los hogares en España, tienen dificultades financieras para llegar a fin de mes. En un informe del INE del 2004 citado por Mike, los salarios en España se situaban entre los más bajos de Europa, (antes de la ampliación hacia la Europa del Este), con un nivel muy por debajo del promedio comunitario. Además una gran parte de los ingresos, se dedicaban a la compra de la vivienda, con precios muy altos, debido al boom del mercado de la construcción. Un 45 % de las familias no podían realizar compras distintas a la vivienda, excepto las del día a día. Según el mismo estudio un 10 % de los hogares españoles tenían serias dificultades para llegar a final de mes,

cubriendo los gastos imprescindibles. Un 45% estaban próximos a la situación anterior, y un 65% de los hogares no podían realizar ahorro alguno.

La brecha de la pobreza

Uno de los factores decisivos para interpretar la situación de un país respecto a la pobreza es saber en que medida son pobres los pobres. Una forma de medirlo es cuantificar en términos medios la diferencia entre los pobres y los que no lo son. Existen unas cuantas medidas que muestran las diferencias entre pobres y no pobres, la mayor parte de ellas se basan en las distancias entre los ingresos de los pobres y el umbral de pobreza.

En los resultados que se presentan a continuación el indicador utilizado es la diferencia entre el umbral de pobreza y la mediana de los ingresos por unidad de consumo de las personas que se encuentran por debajo del umbral de pobreza, expresado como porcentaje del umbral de pobreza. Esta brecha se desglosa por sexo y determinados grupos de edad.

Edad	Total	Hombres	Mujeres
Total	24,6	25,8	23,7
Menos de 16	26,0	26,3	25,4
De 16 a 64	26,7	26,8	26,7
65 y más años	20,5	24,0	19,7

Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida, 2004. Instituto Nacional de Estadística de España

La brecha de pobreza general es el 24,6% del umbral, es decir 1.544,6 Euros. Desagregando por sexo se tiene que la brecha es ligeramente mayor para los hombres que para las mujeres, el 25,8% frente al 23,7%.

En el grupo de personas con 65 y más años se tiene la menor brecha, 20,5%. Pero es en este grupo en el que aparecen las mayores divergencias al diferenciar por sexos, se tiene una brecha del 24% para los hombres y una del 19,7% para las mujeres.

Pobreza y empleo

Un reciente informe de la OCDE, del año 2007 destaca que la economía española crece desde hace una década a un ritmo claramente

superior al de la media de la Unión Europea, pero este prolongado ciclo expansivo no se ha traducido en una paralela reducción de la brecha social. Mientras los beneficios empresariales se multiplicaban -el 73% entre 1999 y 2006-, el salario medio real de los españoles perdió el 4% de su poder adquisitivo en la década que va desde 1995 a 2005.

La proliferación de empleos precarios y con bajos sueldos ha alimentado -en un periodo de crecimiento sostenido- la bolsa de personas que viven por debajo del umbral de pobreza relativa. El número de trabajadores con sueldos inferiores al 60% del salario medio ha pasado de 1,3 millones en 1994 a dos millones en 2004. En España dos de cada tres jóvenes trabajadores tienen un contrato precario, el doble que la media OCDE el 20% más rico de la población ganó 5,4 veces más que el 20% más pobre en 2005. La media UE es 4,9. Lo más significativo es que en España, entre 2002 y 2005, ese indicador ha experimentado un repunte tras unos años de descenso. En 2002, el 20% más rico ganaba 5,1 veces más que el 20% más pobre; en 2005, esa diferencia se había agrandado al 5,4. Detrás de los fríos datos estadísticos están los rostros de millones de pensionistas y de trabajadores en precario.

Por su parte Carlos Martín Economista del Gabinete Técnico de Comisiones Obreras, señaló que:

la mano de obra barata ha sido fundamental en el crecimiento español y Hemos dejado las puertas abiertas a la entrada de inmigrantes, porque el tejido productivo los necesitaba. Hemos creado una gran bolsa de trabajadores mal remunerados y en situación precaria que podría ser muy difícil de reubicar cuando el ciclo se enfríe. Una potencial bomba social.

Convendría señalar que una gran parte del deterioro de los salarios medios y mínimos en España, es responsabilidad de la burocracia de los dos principales sindicatos: Comisiones Obreras y Unión General de Trabajadores, mucho más interesados en gestionar los recursos que les traspasa el Estado, que en captar mayor afiliación, para financiarse con las cuotas. En este caso los afiliados participarían más en el funcionamiento de los sindicatos, poniendo en riesgo los intereses de

sus burocracias, acostumbradas a recibir salarios altos a cambio de poco trabajo.

Cambio demográfico y pobreza

El cambio demográfico en España se caracteriza por una extensión de la esperanza de vida y una reducida tasa de fecundidad. El elevado número de ancianos conforma un colectivo vulnerable, fuertemente dependiente debido a sus condiciones físicas. El mal de Alzheimer se difunde en la medida que se incrementa el número de años que viven las personas. Los servicios sociales públicos, no son suficientes para atender a los ancianos y discapacitados, por lo que los hijos deben asumir el cuidado de sus padres. Progenitores de más de ochenta años, deben ser atendidos por hijos de más de sesenta.

Las relaciones sociales en el siglo XXI han cambiado, y con ella las formaciones de las familias y hogares. Se incrementan en los países europeos las familias monoparentales con hijos, y también el número de familias que tienen algún miembro dependiente a su cargo, en la mayoría de los casos, un familiar mayor de edad. Son aspectos a tener en cuenta en el estudio de la pobreza, ya que éstos dos colectivos necesitan una asistencia permanente y continuada. Para España la tasa de pobreza por tipo de hogar es mas grave en los grupos de familias formados por dos adultos con dos hijos dependientes (superan un 10% la media de pobreza de Europa), seguido por los hogares de dos adultos con una persona mayor de 65 años a su cargo (superando un 8% la media europea). Y si a ello añadimos el diferencial del sexo, vemos que aquellos hogares monoparentales encabezados por mujeres, son los que presentan mayor tasa de pobreza.

El estudio de la pobreza en función de la formación del hogar, ha detectado una correlación directamente proporcional en la probabilidad de aumento de la pobreza cuanto mayor el numero de hijos, pudiendo ser para la media de tasa de pobreza para la UE de 10% en hogares biparentales con un hijo, y 27% en hogares biparentales con 3 hijos.

Según el Informe FOESSA del 2004 tres colectivos muestran su fragilidad ante la pobreza: los jóvenes, los ancianos/as y las mujeres.

Respecto a los primeros, aunque el nivel de estudios es alto, no logran en muchos casos integrarse en el mercado laboral, especialmente en trabajos acorde con su formación. Los trabajos más duros: construcción, camareros, etc. Son dejados para los inmigrantes. Muchos de nuestros jóvenes aspiran a ser funcionarios públicos. Los que logran un trabajo acorde con su formación, suelen estar mal pagados; el salario medio de los jóvenes está por debajo del 60 % de la media española. La tasa de paro juvenil en España es superior al promedio de la UE.

El problema de la vivienda incide mucho sobre ellos, pues no tienen con sus salarios, capacidad para alquilar un apartamento o comprarlo, debido a los altos precios. Como resultado muchos de ellos prolongan la convivencia con sus padres hasta los 30 y más años de edad.

Las mujeres, en buena parte, están discriminadas en sus niveles salariales con respecto a los hombres; pero el problema fundamental radica en las familias monoparentales, debidas a rupturas de matrimonio. Muchas mujeres jóvenes, tras su separación o divorcio, conviven con uno o más hijos pequeños y deben asumir su manutención y cuidados. Las pensiones alimenticias legales no siempre alcanzan para cubrir las necesidades de los hijos y la acción social no es siempre la más adecuada; por ejemplo, los centros pre-escolares no son gratuitos. Combinar trabajo con cuidado de los hijos para una única persona, es difícil. Los hogares monoparentales tienen unos ingresos bastante inferiores al promedio general. Entre ellos la tasa de pobreza es muy alta.

Con relación a las personas de edad avanzada, tenemos que considerar que paradójicamente un logro social evidente: la mayor longevidad de los españoles/as, aumenta el número de personas en situación de pobreza. Las pensiones de jubilación o de viudedad no son muy elevadas, pues una gran mayoría de esas pensiones están por debajo de los 900 euros. Al incrementarse con la edad la necesidad de atenciones personales, se crean situaciones de dependencia de los mayores con relación a los hijos/as. En numerosos casos, ancianas/os de 85 años y más, son atendidos por hijos o hijas de más de sesenta, que a su vez precisan cada vez más de

cuidados. En la medida que los progresos médicos lo permitan, la longevidad será mayor, pero en la mayoría de los casos en situaciones personales y sociales muy deficientes. El problema es mucho más agudo en el caso de ancianos sin hijos.

Distribución de los pobres por sexo y grupos de edad

Las necesidades de los niños, de los adultos en edad de trabajar y de las personas mayores no son idénticas, y tampoco en muchos casos son las mismas las necesidades de hombres y mujeres. Conocer, pues, cuantos pobres hay en cada grupo de edad y sexo es una información fundamental en la elaboración de políticas de reducción de la pobreza y puede ayudar a decidir a que grupo es más urgente dirigir ciertas medidas o a que grupo se debería destinar más recursos, tanto económicos como de cualquier otro tipo. Se presenta a continuación la distribución de los pobres por edad y sexo. Fijando la atención en el sexo de las personas consideradas pobres, los datos muestran que el 46,7% son hombres y el 53,3% son mujeres, es decir hay un 6,6% más de mujeres pobres que de hombres pobres.

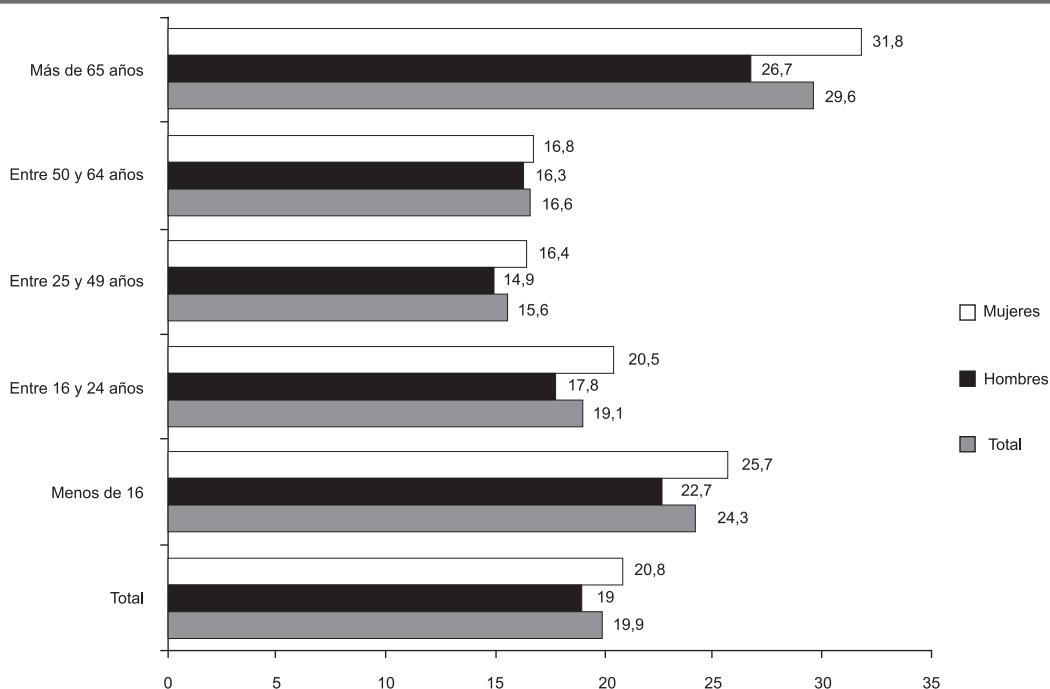
En lo que concierne a la edad de los pobres se observa en el gráfico 13 que el tramo de edad más frecuente es el de entre 25 y 49 años con un 31,4% de los pobres; aproximadamente la cuarta parte de los pobres tiene más de 65 años y un 18,8% tiene menos de 16 años. Los otros dos grupos, las personas entre 16 y 24 años y las personas entre 50 y 64 años están menos representados entre los pobres.

Si se compara la distribución de los hombres pobres con la de las mujeres pobres se debe señalar que hay un porcentaje mayor de menores entre los hombres pobres, 21,8% que entre las mujeres pobres, 16,2%. Por el contrario el porcentaje de mujeres pobres mayores de 65 años, 29,6% es mayor que el de hombres, 20,8%. En los restantes grupos de edad, hombres y mujeres pobres se distribuyen de forma parecida.

Tasa de pobreza por tipo de hogar y numero de miembros del hogar

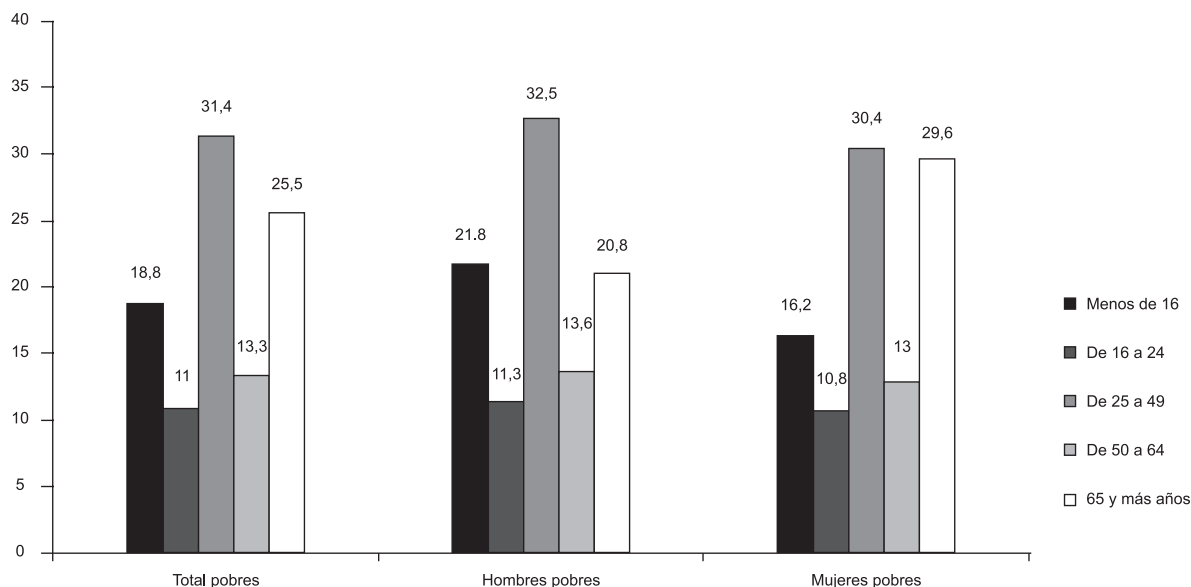
En el gráfico 6 (Tasa de pobreza por tipo de hogar) la tasa de pobreza de las personas de 65 o más años que viven solas destaca por ser la mayor, con una diferencia considerable con el resto de

Gráfico 4
Tasas de pobreza por sexo y edad, 2004



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida, 2004. Instituto Nacional de Estadística de España

Gráfico 5
Distribución de los pobres por edad y sexo, 2004



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida, 2004. Instituto Nacional de Estadística de España

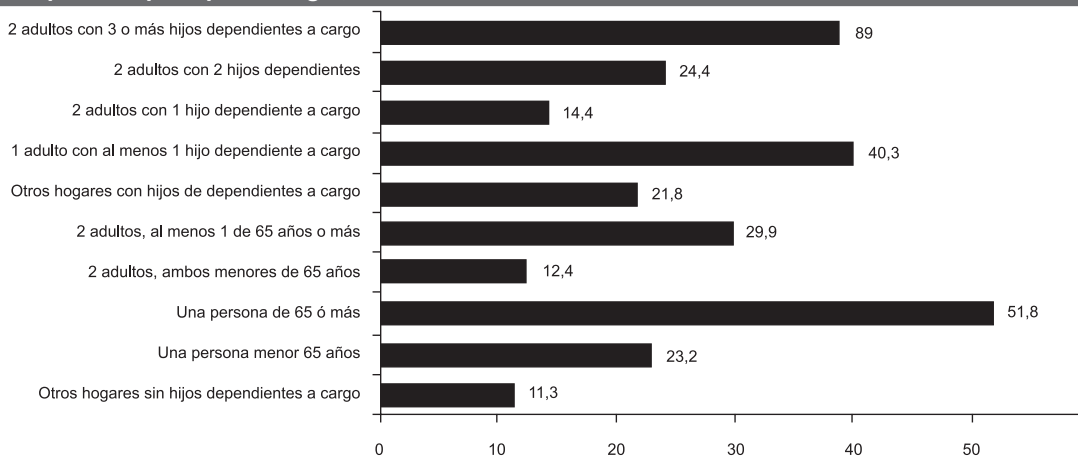
tasas. Más de la mitad de las personas mayores que viven solas se encuentran bajo el umbral de pobreza, exactamente un 51,8% de las mismas.

Tras las personas mayores que viven solas, los mayores porcentajes de pobres se encuentran en el grupo de personas que viven en hogares de un adulto con al menos un hijo dependiente a cargo, normalmente hogares monoparentales. El 40,3% de estas personas están situadas bajo el umbral de pobreza. También destacan con una tasa de pobreza elevada, 39%, las personas de hogares en los que viven dos adultos con 3 o más hijos dependientes a cargo.

El resto de los hogares presentan porcentajes de pobres inferiores al 30%. Las tasas de pobreza no superan el 15% ni en los hogares de dos adultos y un hijo dependiente, 14,4%, ni en los hogares de dos adultos menores de 65 años y sin hijos, 12,4%. El menor riesgo de pobreza se tiene en los hogares llamados “otros hogares sin hijos dependientes a cargo”, hogares en los que hay más de dos adultos sin hijos dependientes a cargo, en los que sólo está en la pobreza un 11,3% de las personas.

Cuanto al número de miembros del hogar, los hogares unipersonales son los que presentan el

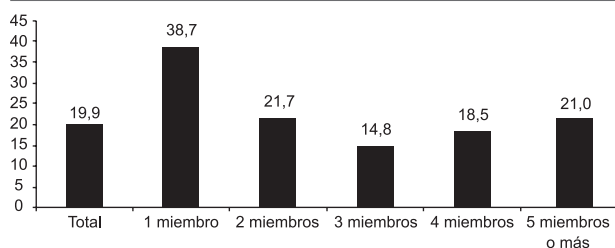
Gráfico 6
Tasas de pobreza por tipo de hogar, 2004



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida, 2004. Instituto Nacional de Estadística de España

mayor riesgo de pobreza. El porcentaje de hogares unipersonales pobre es de 38,7%, mientras que los demás hogares, éste porcentaje no supera el 22%. Es el grupo de hogares de tres miembros el mejor situado, con tan sólo 14,8% de pobres.

Gráfico 7
Tasa de pobreza por número de miembros del hogar, 2004



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida, 2004. Instituto Nacional de Estadística de España

Incidencia de la pobreza por sexo y edad, nivel educativo

Realizado por el INE un análisis de la incidencia de la pobreza en España, por sexo y grupos de edades (0-15; 16-24; 25-49; 50-64; +65), tanto para la pobreza como para la pobreza persistente, se ha visto que son los grupos de edades entre 0 y 24 años los más afectados por la pobreza persistente, y el colectivo de las mujeres, algo más que los hombres.

Lo que también ha detectado el estudio es que los mayores de 65 años han empeorado su situación de pobreza desde 1994 hasta 2001, y mayor la incidencia en las mujeres. Una de las razones que exponen es la menor participación de la mujer en el mercado laboral, haciendo que cuando se jubile,

perciba una pensión no contributiva, que siempre son de menor cuantía que las contributivas.

La educación es un factor muy importante a tener en cuenta cuando se realiza un análisis de la pobreza. Existe una relación inversa en la posibilidad de ser pobre y el nivel educativo que se posee. Una de las razones podría ser que las personas con más estudios suelen acceder a trabajos mejor remunerados, lo que les permite disfrutar de una mayor estabilidad económica.

Con relación a la ocupación, son los grupos en los que hay ocupados, tanto el de todos los activos ocupados como el de ocupados y parados, mantienen una tendencia similar en todo el periodo. Los que tienen una situación más favorable son las personas que viven en hogares en los que todos los activos son ocupados, que presentan las tasas de pobreza más bajas, entre el 12-16 por ciento en todos los ciclos.

Como ya se comentó anteriormente, otro factor importante a tener en cuenta es el número de hijos o personas dependientes por hogar, y la incidencia de la pobreza. Aún más si son hogares monoparentales con hijos. El estudio refleja así el coste económico que supone al hogar tener personas dependientes, y como dicho coste se incrementa al aumentar el número de hijos o personas dependientes, de tal manera que el riesgo de pobreza crece hasta alcanzar las mayores tasas de pobreza de toda la clasificación.

Exclusión social en España

Dos colectivos principales están afectados por la exclusión social: los gitanos y los inmigrantes, particularmente negros y árabes.

Tabla 4
Incidencia de la pobreza persistente por nivel de estudios de la persona de referencia, España, 2001

Nivel de estudios	Pobreza			Pobreza persistente		
	Ambos sexos	Varones	Mujeres	Ambos sexos	Varones	Mujeres
Total	18,8	17,3	20,3	10,5	9,9	11,0
Estudios primarios, sin estudios	28,5	27,1	29,8	16,0	16,1	15,9
Primer nivel de enseñanza secundaria	19,8	18,0	21,6	12,9	11,4	14,5
FP de primer grado y superior	12,9	10,3	15,3	6,9	4,9	8,7
Segundo nivel de enseñanza secundaria	6,0	5,5	6,5	1,5	1,1	1,9
Estudios universitarios de ciclo corto y largo	5,1	3,4	6,8	1,1	0,9	1,3

Fuente: Panel de Hogares de la Unión Europea e Instituto Nacional de Estadística de España. Informe Pobreza y pobreza persistente en España. 1994-2001

El informe anual del año 2006 de la Comisión del Consejo de Europa contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI)¹⁰, alerta sobre las formas contemporáneas de racismo contra inmigrantes, musulmanes, judíos, gitanos y negros. Asimismo, advierte de determinadas prácticas en la lucha antiterrorista que favorecen la culpabilización general de los colectivos árabes. Considera que existe un clima de hostilidad cada vez más extendido en numerosos países de Europa. Asimismo, se fija en los discursos políticos y mediáticos contra los inmigrantes. *“La situación global en lo que concierne a las formas contemporáneas de racismo y de discriminación racial es compleja e inquietante”*, precisa el documento, que lamenta las violaciones de los derechos humanos que sufren los gitanos, que son “víctimas de racismo en toda Europa”, y el racismo contra los negros, que está “aún muy presente en numerosos países europeos”. Según la ECRI. La lucha contra el terrorismo es *“frecuentemente el origen de un aumento de los prejuicios racistas y de la discriminación racial de particulares u organizaciones”*.

Es muy importante destacar que España se ha convertido en un lugar de turismo sexual en Europa y que la prostitución controlada por mafias está aumentando. Estas mujeres son excluidas del resto de la sociedad y se arriesgan a ser objeto de expulsión por residencia ilegal. A este respecto la ECRI (EUROPEAN COMMISSION AGAINST RACISM AND INTOLERANCE, 2005, puntos 81 y 82) considera a España como un país de tránsito y destino para prostitutas y que las autoridades españolas declaran eufemísticamente que “repatrian” a las mujeres objeto de explotación sexual; es decir, las expulsan. Solamente pueden obtener permiso de residencia y trabajo si denuncian a los traficantes o testimonian contra ellos. Es decir, si deciden exponerse así mismas a las represalias del crimen organizado o a sus familiares en los países de origen. Esta legislación hipócrita es contestada por el ECRI, quien recomienda el apoyo a las mujeres que deseen abandonar la prostitución, independientemente de que declaren o no contra las mafias.

¹⁰ ECRI: European Commission against Racism and Intolerance

Los gitanos

En el caso concreto de España el ECRI (EUROPEAN COMMISSION AGAINST RACISM AND INTOLERANCE, 2005) denunció cómo los miembros de las comunidades gitanas del Estado español hacen frente a prejuicios, desventajas y discriminación en muchos ámbitos de la vida, inclusive la educación, el empleo, la vivienda y la salud. La juventud gitana —especialmente las niñas— abandona la escuela mucho antes que sus compañeros payos, por lo que son rechazados con frecuencia, juntamente con las familias de los estudiantes y el personal docente. El abandono escolar, el absentismo, el acceso a la educación preescolar, el analfabetismo entre la población adulta y la concentración de niños y niñas gitanas en escuelas que ha resultado ser contraproducente.

Según el informe de SOS racismo del año 2007 Durante el último año, el colectivo gitano ha sido el más rechazado en el Estado español—Según los resultados de la encuesta del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), más del 40% de los españoles se molestarían «mucho» o «bastante» por tener por vecinos a familias gitanas, mientras que al 25% «no le gustaría» que sus hijos fueran a clase con niños y niñas gitanos.

Los problemas relacionados con el colectivo gitano afectan a muchos aspectos de su vida: la escolarización con tasas de fracaso escolar muy elevadas, en la salud con una menor esperanza de vida y mayor tasa de mortalidad infantil, en la vivienda, pues todavía abundan los campamentos gitanos, como el del distrito 22@ de Barcelona.

Por su parte la Fundación Secretariado Gitano (2004), entre 2005 y 2006 señala que entre el 2005 y el 2006 la población gitana de edad superior a los 15 años que vivía en estado español no había finalizado la enseñanza obligatoria, un porcentaje que en el resto de la población se reduce al 15,3%. Estos datos contradicen los resultados triunfalistas aducidos por el Gobierno Español. Se destaca asimismo la clara discriminación de los gitanos en el ámbito laboral. Un 45% de ellos manifiestan en 2006 sentirse marginados en su lugar de trabajo. Es más difícil para ellos acceder a un empleo; mientras la población española o extranjera registra una

tasa de paro en torno al 10,4%, entre los gitanos asciende a casi un 14%.

En relación con la vivienda, un 10% de la población gitana vive en chabolas (favelas) o en viviendas muy precarias, en zonas urbanas marginales.

Respecto a la salud se aprecia también un fuerte diferencial según la ECRI, pues el colectivo gitano sigue mostrando indicadores de salud más bajos respecto al resto de la población española: la esperanza de vida de la población gitana es de nueve años inferior a la del resto de la población y la mortalidad infantil es 1,4 veces superior.

La exclusión social de los gitanos ha sido evaluada mediante encuestas, por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Según los resultados de la encuesta, más del 40% de los españoles se molestarían «mucho» o «bastante» por tener por vecinos a familias gitanas, mientras que al 25% «no le gustaría» que sus hijos fueran a clase con niños y niñas gitanos. Los datos destacan también cómo el pueblo gitano representa al colectivo social más rechazado por los encuestados, por encima de los «inmigrantes» y de categorías como los «presidarios», «alcohólicos» y «personas de extrema derecha».

Los Inmigrantes

La población española ha crecido en casi dos millones de personas con respecto al censo de 1991. La llegada de extranjeros ha permitido aumentar el número de población, así como la natalidad, que en España, desde los 70, sufría una caída vertiginosa.

La población extranjera residente en España se ha multiplicado casi por cinco en tan solo una década. Ha pasado de 353.367 residentes de nacionalidad extranjera en 1991 a 1.572.013 en 2001, lo que supone el 3,85% sobre el total de la población española.

La situación geográfica de España hace que se convierta en la frontera de Europa para los extranjeros de África, especialmente marroquíes, por otro lado, los vínculos históricos y culturales con los países latinoamericanos dan lugar a que sea uno de los destinos favoritos de los extranjeros de habla hispana, principalmente de ecuatorianos y colombianos. Estas tres

nacionalidades suponen casi el 40% de la población extranjera casada en España.

Los europeos más representados son ingleses y alemanes, mientras que los asiáticos son mayoritariamente chinos.

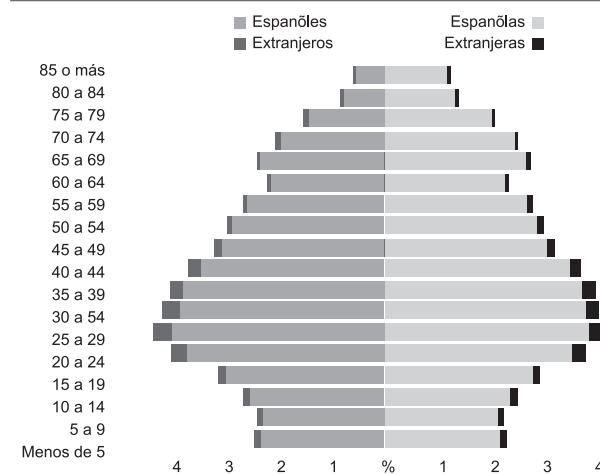
Tabla 5
Extranjeros residentes en España por países, 2001

País	Numero	Porcentaje
Marruecos	247.941	15,8
Ecuador	216.474	13,8
Colombia	160.104	10,2
Reino Unido	94.862	6,0
Alemania	78.020	5,0
Rumania	57.533	3,7
Argentina	47.661	3,0
Francia	46.894	3,0
Portugal	40.863	2,6
Perú	38.531	2,5
Italia	36.815	2,3
Rep. Dominicana	31.582	2,0
China	27.595	1,8
Bulgaria	26.391	1,7
Resto de países	420.747	26,6
Total	1.572.013	100,0

Fuente: La población en cifras. Instituto Nacional de Estadística de España

Entre los extranjeros hay más hombres (52%) que mujeres. La inmigración es básicamente masculina en el caso de los africanos, italianos y rumanos, y especialmente femenina en la procedente de América Latina, excepto ecuatorianos, donde esta mas equilibrada.

Gráfico 8
Pirámide de población extranjera (Porcentaje sobre el total de la población), 2001



Fuente: La población en cifras. Instituto Nacional de Estadística de España

Como se puede apreciar en ambas pirámides, la población extranjera residente en España es más joven que la española. Sus efectivos más numerosos se concentran en el periodo de mayor fertilidad (de los 25 a los 34 años), lo que induce un rejuvenecimiento adicional tanto por el aumento de la natalidad como por los reagrupamientos familiares. Como se puede apreciar en ambas pirámides, la población extranjera residente en España es más joven que la española. Sus efectivos más numerosos se concentran en el periodo de mayor fertilidad (de los 25 a los 34 años), lo que induce un rejuvenecimiento adicional tanto por el aumento de la natalidad como por los reagrupamientos familiares.

Sin embargo este rejuvenecimiento es relativo, pues afecta principalmente a los grupos de edad comprendidos entre 20 y los 44 años y apenas ha modificado la base de la pirámide en los grupos situados entre los 0 y los 19 años. De tal manera que de continuar así, la reproducción natural de la población al tiempo que crece la esperanza de vida, a medio plazo tendremos igualmente un elevado número de ancianos/as de más de 65 años. Es decir, los grupos más vulnerables, que precisan de más asistencia social y de planes de pensiones.

Los jubilados que llegan del norte y centro de Europa atraídos por el clima. La inmensa mayoría se instala en la costa mediterránea o Canarias. Este ese colectivo más numeroso y ha experimentado un aumento espectacular en los últimos cinco años. Si bien ellos aportan sus propios recursos de renta generados en sus países de origen, la presión sobre los servicios sociales médicos será cada vez mayor¹¹.

CONCLUSIONES

Este es un trabajo incompleto, pues incompletas son las fuentes de información sobre la pobreza en España y deberían complementarse con trabajo de campo. Sin embargo hemos logrado algunos de nuestros objetivos:

1. Los mal llamados Objetivos del Milenio están destinados únicamente a los países pobres o en

vías de desarrollo. De esta manera la comunidad internacional, en plena época de la globalización capitalista, restableció las tesis neomarxistas de centro – periferia. Este modelo simple es acientífico, pues no resuelve la cuestión de cómo incorporar a los individuos en los conjuntos sociales llamados Estados y por consiguiente no es capaz de establecer un modelo de funcionamiento de la sociedad global.

Es provechoso para las elites ricas de los países pobres, pues descargan en el mundo desarrollado, la culpa del atraso de sus pueblos sometidos al hambre y a la explotación. Es también provechoso para los poderes políticos de los países más ricos, pues genera corrientes de ayuda internacional, denominada cooperación para el desarrollo, sin necesidad de modificar su esquema político actual de fuerza mundial.

2. Tomando el ejemplo de Europa, los indicadores utilizados difieren casi totalmente de los de la Comisión del Milenio; reconociendo explícitamente la especificidad de la pobreza entre los países ricos. Pero al menos han avanzado en la elaboración de indicadores sociales, a partir de la Cumbre de Laeken, los cuales han sido recogidos por EUROSTAT. Con ellos es posible realizar estudios de situación y evolución de la pobreza en los países de la UE, tomando como referente el promedio de los valores a escala europea. Pero no son suficientes para entrar en el análisis de cada uno de los Estados miembros, ya que habría que hablar de contrastes interregionales, o distribución de riqueza dentro de cada uno de los Estados. Sin embargo para el estudio de la exclusión social el ECRI con sus Informes sobre cada uno de los Estados es una fuente extraordinaria.

3. En el caso de España, uno de los países con más pobreza según los indicadores Laeken, de EUROSTAT, las fuentes oficiales: INE, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, o el CIS, no han aplicado al caso español esos indicadores, de tal manera que es muy difícil diagnosticar la situación y evolución de la pobreza en España. Opinamos que esta no aplicación vinculante de Laeken sobre la estadística española, conviene mucho al Estado Español, para evitar mostrar las debilidades sociales de la “octava potencia económica mundial”. Por

¹¹ Recientemente la Generalitat de Catalunya ha advertido sobre el importante déficit de médicos, que se está produciendo en España en general y en Catalunya en particular

supuesto los informes del ECRI sobre España son silenciados por nuestros políticos, sindicatos y aún medios de comunicación. En el mundo académico tampoco tienen mucho eco.

REFERÊNCIAS

AMIN, Samir. *El desarrollo desigual, ensayo sobre las formaciones sociales del capitalismo periférico*. Barcelona: Editorial Fontanella, 1973.

ANNAN, Kofi A. *El papel de las Naciones Unidas en el siglo 21*. 2000.

ARRIBA, Ana; MORENO, Luis. *Spain: Poverty, Social Exclusion and Safety Nets* European Project FIPOSC ('Fighting Poverty and Social Exclusion in Southern Europe: Dilemmas of Organization and Implementation'). 2002. Programme 'Improving the Human Research Potential and Socio-economic Knowledge Base', Research Directorate General, European Commission, HPSE-CT-2001-60020.

BARDONE, Laura; GUIO, Anne-Catherine. *Pauvreté des travailleurs: nouveaux indicateurs définis conjointement au niveau européen*. *Statistiques en bref*, n. 5, p. 1-11, 2005. Traducción al español en: *Boletín de Información Sociolaboral Internacional*. n. 120 (ago./sept. 2005), p. 89-106. Estudio estadístico comparativo sobre la pobreza en la población empleada en los países de la Unión Europea.

BARDONE, Laura; GUIO, Anne-Catherine. *Pobreza de los trabajadores: nuevos indicadores definidos conjuntamente a nivel europeo: Unión Europea Boletín de información sociolaboral internacional*. n. 120, p. 89-106, 2005. Traducción de "Pauvreté des travailleurs: nouveaux indicateurs définis conjointement au niveau européen". *Statistiques en bref*, n. 5, p. 1-11, 2005. Estudio estadístico comparativo sobre la pobreza en la población empleada en los países de la Unión Europea.

CIA, Blanca. *Diario El País*, 22 jul. 2007

DECLARACIÓN del milenio de las Naciones Unidas. Sept. 2000

DECLARACIÓN del milenio de las Naciones Unidas. Sept. 2002

ECRI. Tercer informe sobre España. 2005.

EUROSTAT. *European social statistics. Income, poverty and social exclusion* Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 2000

EUROSTAT. *European social statistics. Income, poverty and social exclusion: second report. Data 1994-1997*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2002.

EUROSTAT. Oficina Nacional de Estadística de la Unión Europea. 2007.

_____. Panel de Hogares de la Unión Europea. 2003.

_____. Panel de Hogares de la Unión Europea. 2004.

FUNDACIÓN SECRETARIADO GITANO. *Informe Anual 2004*. Madrid, [2004].

GUIO, Anne-Catherine. *Income poverty and social exclusion in the EU 25. A new source on income, poverty & social exclusion*. In: EUROSTAT. *Statistics on focus*. 2005.

INE. *Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE)*. Metodología. Madrid, 1996.

_____. *Panel de Hogares de la Unión Europea (PHOGUE)*. Principales resultados. Tablas longitudinales 1994-1999. Madrid, [1999]. Publicación electrónica anual.

_____. *Pobreza y pobreza persistente en España – 1994-2001*. [Madrid], 2004.

_____. *Encuesta de condiciones de vida*. 2004.

INFORME FOESSA: la pobreza en España. 2004.

INGRAM, Mike. *Household poverty increases* World socialist Web Site. 2004.

MABBETT, Deborah. *Learning by numbers: the role of indicators in the social inclusion process*. Oxford: Brunel University, 2004.

MARTIN, CARLOS. Declaraciones en la página web

MÉNDEZ, José María. "La pobreza persistente en España según datos del Panel de Hogares de la UE". *Fuentes Estadísticas*, Madrid, n. 63, 2002.

ONU. *Cumbre de Copenhague de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Social*. 1995.

_____. *Cumbre de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible*. 2002.

_____. *Declaración del Milenio de las Naciones Unidas*. 2000.

ORTEGA Y GASSETT *La Rebelión de las Masas, Prólogo para franceses*, Publicado por primera vez en *Het Witte Huiss*. Oegstgeest-Holanda, 1937.

ORTEGA, Javier; JANO, Dolores. *Encuesta de presupuestos familiares. Desigualdad y pobreza en España*. Madrid: INE, 1996. Estudio basado en las encuestas de presupuestos familiares de 1973-74, 1980-81 y 1990-91.

PNUD. Informes anuales. Varios años.

La superposición de desventajas a través del ciclo de vida y el papel de las políticas compensatorias: un análisis de cuatro países latinoamericanos basado en el procesamiento de microdatos censales

Jorge Rodríguez Vignoli*

Resumen

Cuatro censos de población de la ronda de 2000 de países latinoamericanos capturaron información sobre ingresos y cobertura de la seguridad social (Brasil, México, Panamá y Venezuela). Mediante el procesamiento de las bases de microdatos de estos censos, se calcularon indicadores relevantes para las condiciones de protección social y pobreza durante la adultez juvenil, plena y mayor —participación laboral, desempleo, cotización para seguridad social, percepción de pensión y monto promedio de la pensión—, los que se segmentaron por la condición socioeconómica (nivel educativo) de las personas, el sexo y la zona de residencia. Los resultados ratifican la hipótesis de que la aguda desigualdad en la región se expresa, y por cierto también se reproduce, como *superposición y acumulación de desventajas en el empleo*, que luego se extienden una vez acabada la vida laboral. Los programas de pensión universal durante la vejez pueden compensar en esta parte de la vida las desigualdades previas y tener efectos poderosos en materia de reducción de la pobreza de adultos mayores y quienes residen con ellos. Pero tales programas no logran alterar la segmentación y desigualdad del mercado de trabajo y, por lo mismo, su impacto “igualador” en materia de percepción de ingresos por pensión es mucho más limitado en el plano del monto de los ingresos que reciben los adultos mayores. En tal sentido, tanto la educación y la buena salud —durante todo el período de formación de las personas— como un mercado de trabajo dinámico, equilibrado entre los actores y transparente son claves para hacer posible que funcione exitosamente una red de protección social a través de todo el ciclo de vida y que se exprese también en una vejez con seguridad económica. En el largo plazo, tal sistema implica ahorros públicos, por cuanto habría menos demanda de prestaciones asistenciales, y supone una reducción de la presión sobre las familias, que actualmente tienden a ser las que actúan cuando algunos de sus miembros carecen de recursos para vivir.

Palabras clave: Protección social; pensiones; ciclo de vida; pobreza; desigualdad; microdatos censales.

* Sociólogo (Universidad de Chile, 1992), Postgrado de Población y Políticas de Desarrollo (CELADE, 1990) y Estudios de Doctorado en Historia Económica y Social (Universidad de Santiago de Chile). Desde 1994 se desempeña como Asistente de Investigación en el Área de Población y Desarrollo del CELADE/División de Población de la CEPAL. jorge.rodriguez@cepal.org

Abstract

Four 2000 population censuses for Latin American countries gathered information regarding social security revenue and coverage (Brazil, Mexico, Panama and Venezuela). Through processing microdata bases from these censuses, relevant indicators were calculated for social welfare and poverty conditions during adolescence, adulthood and for the over 60s – labor participation and unemployment, social security contributions, income perception and average income levels – that were segmented by people’s socio-economic conditions (educational level), gender and residential area. The results ratify the hypothesis that acute regional inequality is shown and certainly originates and reproduces as addition to and accumulation of employment disadvantages that immediately extend once working life has finished. Universal income programs during old age could compensate for previous inequalities during this part of life and have powerful effects on the subject of poverty reduction for the over 60s and for those who live with them. However these programs do not aim to alter labor market segmentation and inequality and, for this reason, their “equalizing” impact on the subject of revenue perception through income is much more limited in the revenue levels that the over 60s receive. In this sense, both education and good health, throughout people’s complete formation period, as a dynamic labor market balanced between the actors, are transparent keys to make it possible for a social welfare network to function successfully throughout the whole life cycle that it is also expressed in an economically secure old age. In the long term, such a system implies public economy. Therefore there would be less demand for social assistance and it assumes a reduction in family pressure, as it currently tends to be this sector that assists when some of their members need resources to live.

Key words: Social welfare, income, life cycle, poverty, inequality, census microdata.

INTRODUCCIÓN

En cuatro países de la región (Brasil, México, Panamá y Venezuela) los censos de la ronda de 2000 consultaron por ingresos y en algunos de

ellos se distinguió claramente a las pensiones/ jubilaciones (sin diferenciar, eso sí, entre prestadores público o privados cuando existen) como fuente específica de ingresos. En estos países es posible obtener, dependiendo del país, tres o cuatro indicadores que se vinculan con la trayectoria vital de las personas según condición socioeconómica y que ilustran la acumulación de desigualdades que afecta a los más desfavorecidos desde el inicio de las edades activas. El primero es la participación laboral (para población mayor de n años con n en torno a 15). El segundo es el desempleo (para población mayor de n años y económicamente activa con n en torno a 15). El tercero es la cotización para seguridad social (para población económicamente activa o población entre n y $n+x$ años, siendo n en torno a 15 y x en torno a 40). El cuarto es la probabilidad de recibir una pensión (para población mayor de n años con n en torno a 50). Y el quinto es el monto promedio de la pensión (sólo para personas que declaran recibir pensión). Para los cuatro países mencionados es posible construir cuatro de los cinco indicadores señalados. En Panamá y Venezuela no es posible obtener el tercer indicador por cuanto el censo no indaga en la afiliación o cotización a la seguridad social (pensiones)¹.

En el anexo se despliegan gráficos seleccionados de estos 5 indicadores para los cuatro países mencionados². Como indicador de segmentación socioeconómica se usó el nivel educativo alcanzado (se consideraron los niveles específicos de cada país y sólo aquellos más cuantiosos y con posibilidades de comparación; en general su suma representa una fracción muy elevada del total de cada país). Cabe efectuar el análisis segmentado por sexo, por cuanto todos los indicadores considerados tienen un comportamiento diferencial por género. Los resultados también están disponibles según zona de residencia (urbano/rural) pero, en general, no se verifican patrones muy diferenciados (en términos de estructura, que no de niveles) del total nacional.

¹ Sobre este asunto sí consultaron otros censos de la ronda de 2000 de la región (Argentina, Costa Rica y Ecuador), pero estos no preguntan por ingresos, por lo que fueron excluidos del análisis.

² Por las limitaciones de espacio, para esta publicación se incluyeron solo los gráficos relacionados con cobertura del sistema de pensiones y el monto de estas última. El conjunto de gráficos usados en el análisis está, en todo caso, disponible (consultar con el autor).

HOMBRES

Participación laboral

Las cifras ratifican un hecho bien documentado aunque no por ello irrelevante: en general, en materia de participación laboral todos los grupos sociales siguen un mismo patrón hasta la edad de jubilación que consiste en una trayectoria ascendente rápida con una cúspide sostenida entre los 30 y los 50 años para luego comenzar a declinar. En esta fase de inicio y plenitud de la vida laboral se evidencian dos distingos sociales: (a) como resultado de la extensión de su periodo de formación, los hombres con altos niveles educativos se insertan en el mercado de trabajo más tardíamente, aunque cuando comienzan a hacerlo rápidamente alcanzan a los otros grupos educativos; (b) como resultado de sus dificultades para encontrar trabajo y de las precarias condiciones de vida que los afectan, los hombres sin educación, que parten muy tempranamente su trayectoria laboral, exhiben en todos los países menores niveles de participación laboral; esto no se explica por situaciones de jubilación temprana sino simplemente por desaliento y o incapacidad física para trabajar, lo que pone de manifiesto una primera desigualdad importante en este plano tan básico de la participación laboral.

Ahora bien, contrariamente a lo que se supone, la declinación de la participación luego de los 50 años no avanza más rápido entre los hombres de mayor educación; es más, salvo en Panamá la participación declina con menor intensidad entre los hombres con mayor educación, lo que, como ya se planteó se presta para varias hipótesis, que pueden ser complementarias: (i) altos incentivos para seguir trabajando por elevada valoración de mercado; (ii) obligación de seguir trabajando por bajas pensiones; (iii) obligación de seguir trabajando por mantenimiento de compromisos financieros (generación “emparedado”); (iv) ausencia de una “cultura” de la jubilación exclusiva. El contraste empírico de todas ellas amerita datos más elaborados e investigación más detallada y profunda.

Por cierto, cada país tiene trayectorias de descenso de la participación laboral con la edad diferentes, tanto en términos de edad de

inicio de la caída, como intensidad (pendiente) y nivel de estabilización. Estas diferencias se asocian a variaciones nacionales en materia de institucionalidad de la seguridad social (cobertura, edad legal de jubilación, etc.).

De cualquier manera, la conclusión con este primer indicador es que las diferencias sociales no tiene una expresión sistemática sobresaliente en el caso de la participación laboral masculina.

Desempleo

Respecto del desempleo en Brasil y México³ se advierte un patrón entre los 30 y los 50 años: *niveles de desempleo que caen con la educación*⁴. En Venezuela y Panamá el comportamiento es menos sistemático, aunque sí se advierte una regularidad: el menor desempleo se verifica entre los hombres con estudios universitarios. En estos dos países, pero más claramente en Venezuela, los hombres sin educación tienen un comportamiento que se aparta de la regularidad general, pues tienden a tener niveles de desempleo inferiores al promedio masculino. El desempleo, entonces, es un primer fenómeno que tiende a mostrar la acumulación de desventajas entre los grupos de población más postergados. La educación no sólo constituye un factor determinante de los ingresos, en particular los salariales⁵, sino que también influye en la probabilidad de tener empleo.

El desempleo tiene múltiples facetas, y algunos científicos sociales lo consideran, junto con las enfermedades graves/catastróficas como la situación más devastadora para la economía y el

bienestar doméstico y más socavadora de la autoconfianza y autovaloración de las personas (en particular los hombres). Algunas de estas facetas se relacionan directamente con los sistemas de protección social. El vínculo más directo y evidente es con los seguros de desempleo que pueden

cumplir una función de protección importante para los remezones financieros derivados del desempleo aunque probablemente su efectividad es mucho menor para el caso de sus secuelas psicológicas. El otro vínculo altamente significativo atañe a la seguridad

social, producto de las cotizaciones que no se pagan durante el desempleo. Estas lagunas van en directo desmedro de la jubilación futura de la persona si el sistema de pensiones es de capitalización individual. Si el sistema es mixto o de reparto afectan negativamente su balance financiero y en circunstancias extremas pueden desequilibrar sus cuentas; por cierto también afecta a los cotizantes por las reglas relativas a la cantidad mínima de contribuciones necesarias para jubilar y el periodo de referencia para calcular la pensión.

En la región, los seguros de desempleo tienen una institucionalidad débil, una cobertura escasa y prestaciones bajas (CEPAL, 2006) lo que implica que los eventos de desocupación impactan de manera decisiva en la economía doméstica. Ante la ausencia de protección formal las personas y los hogares tienden a generar mecanismos de apoyo cuando enfrentan el desempleo de un aportante relevante del hogar. Además de la disposición a trabajar en peores condiciones que las previas (lo que también tiene efectos adversos para la economía y la vida familiar así como la autoestima individual), estos mecanismos incluyen las transferencias y la colaboración informal (familia/comunidad), las denominadas estrategias de sobrevivencia que incluyen diversas modalidades de coresidencia, y la incorporación al mercado de trabajo o a la labores productivas de miembros inactivos del hogar (típicamente mujeres y niños). Dado que los grupos con menos recursos (al menos educativos, según los cálculos hechos para este documento) están

³ El caso de México amerita una advertencia, pues en el cálculo efectuado en este trabajo se ha optado por considerar una definición diferente a la oficial. Como es relativamente conocido, las tasas de desempleo en México son históricamente muy bajas (tanto por encuestas como por censos), lo que ha sido cuestionado por diferentes especialistas. Ahora bien en los microdatos censales se incluye una categoría denominada "no trabaja", que en las definiciones oficiales se consideran "desalentados" y por ende no engrosan el desempleo. Sin embargo, se trata de cantidades abultadas en edades en que el desaliento debiera ser bajo. Por lo mismo, se optó por incluir estos casos como desocupados y de ahí las discrepancias entre estos resultados y los oficiales.

⁴ En ambos países, pero más marcadamente en México, los hombres de menos de 25 años se apartan de este patrón porque los universitarios jóvenes registran altas de desempleo.

⁵ Asunto que no será indagado en este trabajo, pero que está bien documentado, ver por ejemplo HAUSMANN, R. ; VELASCO, A. Crecimiento lento en América Latina: ¿resultados comunes, causas comunes? In: MACHINEA, J.L. ; SERRA, N. (Ed.). Visiones del desarrollo en América Latina, Santiago, CEPAL/Fundación CIDOB, 2007. p. 15-76. También puede revisarse las diferentes ediciones del Panorama Social de América Latina que publica anualmente la CEPAL: www.cepal.org/publicaciones/.

más afectados por el desempleo y, a la vez, son los que tienen menos acceso a la protección formal, de manera natural son los que más recurren a estos mecanismos informales de protección. Esta situación, que se presta para evaluaciones muy disímiles, debe ser considerada, en primer lugar, no como una fortaleza de los lazos familiares sino como una debilidad del sistema de seguridad social a causa de la cual grupos domésticos con recursos más bien escasos deben asumir el apoyo de sus miembros por falta de alternativas formales.

Cotización

La contribución regular en la seguridad social es un asunto de la mayor importancia porque: (a) la trayectoria (densidad) de cotización tiene un efecto sobre el futuro previsional de las personas en cualquier sistema (aunque puede ser más significativa en los de capitalización individual); (b) la cotización es un indicador de la formalidad del empleo y se asocia con cobertura del sistema de seguridad social (incluyendo seguro desempleo y otros). Ahora bien, indagar en la trayectoria de la cotización es un ejercicio difícil ya que los vaivenes del mercado de trabajo han tendido a hacer más irregular este pago. De esta manera, los datos transversales de censos y encuestas son fotografías que no resultan forzosamente representativas de la trayectoria previa de las personas. Con todo, obtener y discutir esta información tal como se la capta en los censos de población es un ejercicio útil, en particular para examinar las desigualdades sociales en este plano.

De los cuatro países examinados en este texto, solo dos capturan información sobre cotización en la seguridad social: Brasil (INSS) y México (SAR o AFORE). Considerando solo estos dos países –y dentro de ellos a la población entre los 14 y los 64 años–, el hecho de ser cotizante de la seguridad social –que estructuralmente depende del mercado de trabajo, su informalidad, y también de la extensión de la seguridad social– sí discrimina claramente entre grupos sociales. Y lo hace como “acumulación de desventajas”, vale decir siendo menos frecuente entre los hombres con menor educación. Aunque hay distinciones entre ambos países debidas a las diferencias institucionales y eventualmente a las

poblaciones de referencia usadas en el cálculo, la tendencia gruesa es muy sistemática en los dos: un incremento en el nivel educacional de los hombres se asocia a un mayor porcentaje de cotizantes para todas las edades simples.

Las cifras son preocupantes tanto por sus implicaciones contemporáneas que sugieren elevados índices de informalidad y de desprotección laboral –en rigor, vigentes el año 2000, y hay razones para suponer que las condiciones mejoraron desde esa fecha, sobre todo en los últimos tres años– en particular entre los grupos con menos recursos, como por sus repercusiones futuras, porque muestran que una proporción significativa de la población masculina activa no cotiza, al menos regularmente, en la seguridad social, lo que introduce dudas sobre la capacidad de acumulación de activos financieros que tendrán ellos o el sistema para obtener pensiones dignas cuando jubilen.

Cobertura del sistema de pensiones

Las coberturas de pensionamiento en este trabajo se calculan con información sobre la recepción de ingresos por jubilación. Esto permite una estimación más precisa de la desigualdad según grupos sociales. Esta información, sin embargo, no permite conclusión alguna sobre el monto de las pensiones (asunto que será abordado en el próximo acápite) ni la relación entre estar pensionado y mantener actividades económicas, ya que ambas situaciones no son incompatibles. Los datos muestran un marcado contrapunto entre Brasil y los otros tres países (gráficos 1, 3, 5 y 8 del anexo). En Brasil, a partir de los 50 años se eleva sostenidamente la probabilidad de recibir ingresos por pensión en todos los grupos sociales hasta los 80 años, edad en la cual se alcanzan niveles de estabilidad, en cifras casi universales. En los otros tres países, en cambio, los porcentajes de población masculina que recibe pensión/jubilación son mucho menores –40% en Panamá, 30% en México y menos del 15% en Venezuela– y, sobre todo, marcadamente desiguales entre grupos sociales. En estos tres países, las diferencias operan en el sentido de “acumulación de desventajas” ya que de manera bastante sistemáticamente la probabilidad de recibir pensión aumenta con el nivel educativo

en todas las edades simples; en México y Panamá hay pocas diferencias entre tener nivel universitario y secundario –en Panamá ambos grupos tienen porcentajes de pensionamiento de entre 70 y 80%, mientras en México se mueven entre 50% y 70%–

lo que puede estar reflejando la escasez relativa de la educación secundaria en el pasado, cuando estudiaron las personas de 60 y más años en 2000. El hallazgo más relevante es que en los tres países los hombres de 50 años y más con baja educación

(nula o solo primaria, que, por lo demás, son la gran mayoría de esa población) exhiben niveles muy bajos de recepción de pensión/jubilación (menos del 20% para el grupo sin educación).

Monto de las pensiones

Los cuatro censos de población usados en este documento capturan antecedentes sobre los ingresos que se obtienen por pensión y jubilación. Los gráficos 2, 4, 6, y 9 del anexo son elocuentes y reveladores en el caso de Brasil. Los montos corresponden a valores mensualizados de la moneda nacional en la fecha del censo (pensión/jubilación recibida el mes previo al censo, aproximadamente). Y en los cuatro países estos ingresos presentan un comportamiento típico: Hay enormes brechas del ingreso medio por pensión/jubilación según grupos sociales y estas sistemáticamente operan como “acumulación de desventajas”, vale decir quienes reciben un monto promedio menor son justamente quienes están en peores condiciones genéricas para enfrentar la vejez (en nuestros cálculos, los menos educados).

MUJERES

Participación laboral

Evitando analizar especificidades conocidas de la participación laboral femenina (inferior a la masculina, con una curva más concentrada, etc.) y comparaciones improcedentes entre países, el hallazgo central es que a diferencia de lo

verificado entre los hombres, entre las mujeres sí hay enormes desigualdades en materia de participación laboral femenina según nivel de educación (controlando la edad y la zona de residencia). Y en los cuatro países examinados la

Los dos factores que previenen más fuertemente la pobreza son: superar un umbral educativo (actualmente cifrado en 12 años) y que ambos integrantes de la pareja trabajen (en el caso de hogares nucleares biparentales)

desigualdad sigue un patrón conocido: la probabilidad de ingresar al mercado de trabajo aumenta sistemática y significativamente con la educación; de hecho, en ciertos tramos de edades casi todas las mujeres con educación universitaria

declaran tener alguna actividad económica.

Las implicancias de este patrón estilizado no por conocidas deben desmerecerse. En primer lugar atañen a la condición de la mujer. Por una combinación de factores de oferta y de demanda –a los que se añade una carga de crianza elevada (habida cuenta de los mayores índices de fecundidad de las mujeres con menor educación) que no puede ser enfrentada mediante mecanismos de mercado (contratación de servicios domésticos) ni es aliviada por mecanismos de Estado (guarderías infantiles públicas)– las mujeres de bajos niveles educativos difícilmente pueden ingresar al mercado de trabajo y en general mantienen una posición tradicional y doméstica tanto a los ojos de la sociedad como de sus familias. En segundo lugar, se relaciona con la reproducción de la pobreza, ya que uno de los hallazgos más relevantes de las investigaciones llevadas a cabo por la CEPAL en materia de pobreza (revisar la publicación Panorama Social: www.cepal.org/publicaciones/) es que los dos factores que previenen más fuertemente la pobreza son: superar un umbral educativo (actualmente cifrado en 12 años) y que ambos integrantes de la pareja trabajen (en el caso de hogares nucleares biparentales); por tanto, la confluencia de bajo nivel educativo y de exclusión del mercado de trabajo constituye una coincidencia poco feliz ya que anticipa altas probabilidades de ser pobre y bajas probabilidades de salir de tal condición. En tercer y último lugar, se vincula con un círculo vicioso de la protección social que invisibiliza necesidades y derechos; la permanencia

de la mujer en la casa a la vez que una suerte de camisa de fuerza para ellas (aunque no forzosa-mente carente de racionalidad ni experimentada subjetivamente como una imposición) es un factor de descompresión para el Estado, el que puede eludir sus responsabilidades en materia de apoyo a la crianza y formación de los niños ya que a la postre las mujeres pobres se hacen cargo, con todas las limitaciones materiales del caso, de tales tareas.

Desempleo

Respecto del desempleo, el análisis efectuado para los hombres mantiene validez ya que entre las mujeres de Brasil y México se advierte un patrón entre los 30 y los 50 años: *niveles de desempleo que caen con la educación*. En Venezuela y Panamá, en cambio, el comportamiento es menos sistemático, y de hecho ni siquiera se advierte, como ocurría con los hombres, que el menor desempleo se da entre aquellas con educación superior. Un punto relevante es que, salvo en Venezuela, en los tres países considerados las tasas de desempleo femeninas son superiores a las masculinas, lo que debilita más aun la situación de la mujer.

Cotización

De manera similar a los que acontece en el caso de los hombres, tanto en Brasil como México la condición de cotizante a la seguridad social entre las mujeres de 14 y 64 años sí discrimina claramente según grupos sociales. Y lo hace como “acumulación de desventajas”, vale decir siendo menos frecuente entre aquellas con menor educación. El comportamiento es muy sistemático en ambos países ya que un incremento en el nivel educacional de las mujeres se asocia a un mayor porcentaje de cotizantes para todas las edades simples.

Evitando comparaciones entre países - por las diferencias entre sus fuentes de datos, como se destacó al analizar a los hombres - llama la atención que en el caso de México las mujeres tengan

una mayor proporción de cotizantes. Una explicación posible es la mayor presencia masculina entre los peones y jornaleros agrícolas, típicamente al margen de la protección social contributiva. Con todo tales cifras sugieren al menos una dimensión en la cual las mujeres no aparecen en situación de inferioridad respecto de los hombres.

En cualquier caso, las cifras son preocupantes porque sugieren que la mayoría de la población femenina empleada no cotiza, al menos regularmente, en la seguridad social, lo que introduce dudas sobre la capacidad de acumulación de activos financieros que tendrán ellas o el sistema para obtener pensiones dignas cuando jubilen⁶.

Cobertura del sistema de pensiones

Los datos ratifican el contrapunto entre Brasil y los otros tres países ya expuesto con los hombres (Gráficos 1.a, 3.a, 5.a y 8.a). Entre las mujeres brasileiras, a partir de los 50 años sube rápidamente la recepción de ingresos por pensión en todos los grupos sociales hasta los 80 años, edad en la cual se alcanzan niveles casi universales (90%). Interesantemente, la universalización de la cobertura de la seguridad social para los adultos mayores no se refleja tan nítidamente entre las mujeres según la consulta por “situación de jubilación”⁷. Pudiera ser que en los grupos de menor educación una parte de las mujeres quede al margen del beneficio por ser las pocas “afortunadas” que tienen una pareja que cuenta con jubilación contributiva (y gracias a ella no clasifican como población objetivo de la BPC). De cualquier manera, la consulta sobre recepción de pensión sugiere, de todas formas, que la gran mayoría de las mujeres de 67 años y más (edad establecida en la LOAS) recibe algún ingreso de pensión o jubilación.

⁶ Cabe anotar que no corresponde comparar los porcentajes de cotización en la seguridad social de ambos países porque la población de referencia difiere entre ellos, favoreciendo niveles de cotización más elevados en México.

⁷ Hallazgo destacado recientemente por un amplio estudio llevado a cabo por especialistas brasileños (CAMARANO et al, 2004) y en <http://chagas.redefiocruz.fiocruz.br/~ensp/biblioteca/dados/433,6,Crise do Envelhecimento?>

En los otros tres países, en cambio, los porcentajes de población femenina que recibe pensión/jubilación son mucho menores y marcadamente desiguales entre grupos sociales. Si bien esto ya se verificaba entre los hombres, las desigualdades entre las mujeres son más acentuadas. Y esto se debe a que entre aquellas con menos educación concurren dos factores de desventajas: comparten con los hombres la asociación entre una menor educación y subempleo (y por ende ausencia de cotización durante la trayectoria laboral y falta de pensión, en consecuencia, durante la vejez), pero se añade respecto de los hombres la asociación entre menor educación y marginación del mercado de trabajo (lo que, a su vez, significa menos probabilidad de trabajar y bajo esquemas predominantemente contributivos eso implica no tener jubilación cuando se llega a adulto mayor). El hallazgo más relevante es que en estos tres países las mujeres de 50 años y más con baja educación (nula o solo primaria, que por lo demás son la gran mayoría de esa población) exhiben niveles muy bajos de recepción de pensión/jubilación (menos del 10% aquellas sin educación). Se configura, así, un grupo de alta vulnerabilidad (GODOY, 2004): *adultas mayores sin ingresos*. Dado que es altamente improbable que puedan acceder a pensiones contributivas en caso de fallecer su pareja (porque la mayor parte de sus parejas no cuentan con jubilación) las únicas opciones que tienen son la asistencia no contributiva del Estado, el apoyo familiar, o la protección de organizaciones no gubernamentales.

Monto de las pensiones

Sobre este asunto, la evidencia censal acredita y profundiza el hallazgo sobre los marcados diferenciales de ingreso por pensión que hay en la región, lo que no es más que el remate de la desigualdad acumulada a través de la vida. En tal sentido, la descripción y hallazgos ya destacados al examinar la situación de los hombres se aplican a la situación de las mujeres. Con todo, cabe insistir en que esta variable refleja los límites de la universalización de la pensión asistencial en

Brasil. Aunque se trata de un avance descollante y con efectos positivos sobre las condiciones de vida de los adultos mayores (y de sus familias) y sobre el papel y la valoración social y familiar de los adultos mayores - como lo han destacado diversos analistas (CAMARANO, 2004) -, las restricciones financieras propias de un país en desarrollo y las definiciones político-legales respecto del monto de la asistencia no solo impiden contrarrestar los efectos postreros de la desigualdad experimentada durante todo el ciclo de vida sino que además solo permiten que para la gran mayoría de los adultos mayores el ingreso que perciben sea del orden del salario mínimo legal.

Para aprovechar la disponibilidad de información sobre ingreso por pensión segmentada por sexo, los gráficos pertinentes del anexo se diseñaron para facilitar la comparación de género mediante el uso de una misma escala en la ordenada (gráficos 2.a, 4.a, 6.a y 9.a). Claramente se verifica que incluso cotejando sólo hombres y mujeres jubilados se verifica un diferencial de un 20% favorable a los hombres (controlando la edad); interesantemente este diferencial persiste incluso si se controla el nivel educativo, lo que revela el efecto acumulado de las desigualdades de género en materia de ingreso laboral, mismo que afecta a todas las mujeres con relativa independencia del nivel educativo que hayan alcanzado.

Finalmente, sólo para mostrar el efecto del ciclo de vida sobre la importancia social de la jubilación se presenta el caso de Panamá con más gráficos de lo usual (gráficos 7 y 7.a). Adicional al gráfico estándar⁸, se presenta uno donde el denominador del ingreso medio por jubilación incluye a toda la población de la edad correspondiente. Este último indicador revela el efecto combinado de la inserción laboral y la cobertura de la seguridad social y muestra una rápida curva ascendente en torno a las edades legales de jubilación y una situación extremadamente indefensa de la población con menores recursos y de las mujeres.

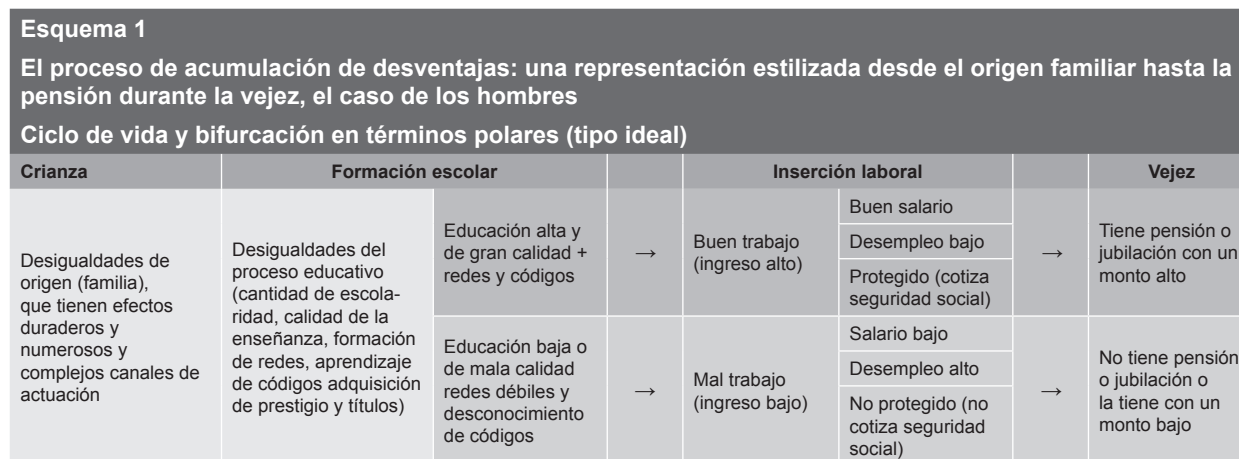
⁸ Que se circunscribe a las personas que son jubiladas (o declararon algún ingreso por pensión/jubilación) y cuyos resultados, por ende, no están afectados directamente por la proporción de jubilados (aunque sí pueden estarlo indirectamente, si en las edades entre 50 y 60 años los pocos jubilados que hay corresponden a jubilaciones anticipadas, normalmente "castigadas" por los sistemas contributivos).

DISCUSIÓN Y REFLEXIONES DE POLÍTICA

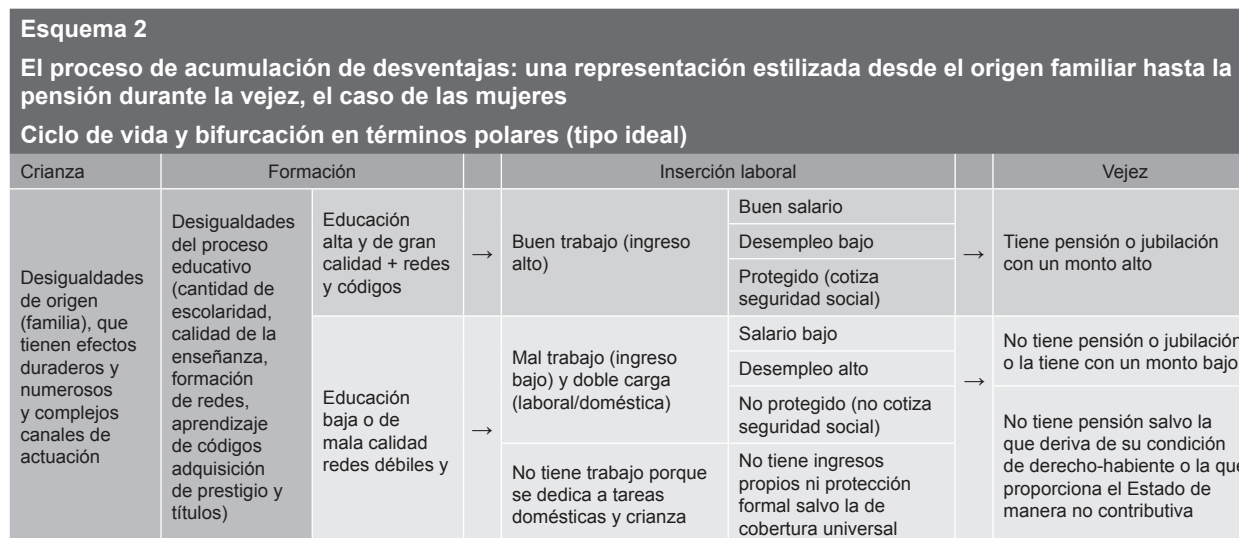
Estos resultados no son sorprendentes por cuanto en mayor o menor grado la pensión debiera reflejar la trayectoria laboral previa. Y como está documentado (CEPAL, 2006) y ha sido ratificado con cifras novedosas y relativamente recientes en este trabajo, esta trayectoria es muy desigual entre grupos sociales. Tal desigualdad opera con una lógica de “acumulación de desventajas” que puede describirse estilizadamente –con un tratamiento distinto para hombres y mujeres, ya que para estas últimas operan desventajas adicionales– de la manera expuesta en los esquemas 1 y 2.

Interesantemente, los gráficos del anexo sobre monto promedio de las pensiones, tanto para hombres como para mujeres, según grupos educativos permiten verificar que este esquema simplificado opera integralmente en la región. Lo

anterior es relevante porque, en principio, podría levantarse la hipótesis de que la adversidad durante la vejez para los pobres se debe a que no reciben pensión sea porque nunca cotizaron (baja educación implica mucha mayor probabilidad de trabajo informal) o porque tuvieron una densidad muy baja (menor educación se asocia con mayor desempleo) y, por tanto, la política debiera concentrarse en este grupo totalmente indefenso. Sin embargo, las cifras del anexo muestran que quienes sí reciben pensión entre los menos educados están también en una situación precaria, por el bajo monto de las mismas. En tal sentido olvidarse de ellos (supuestamente porque ya están protegidos) o peor aún considerarlos en una situación superior y por ende excluirlos de tratos preferenciales en otros ámbitos (como la salud o la vivienda) no solo sería un error sino también entrañaría un daño



Fuente: Elaboración propia



Fuente: Elaboración propia

moral, pues se castigaría artificialmente a quienes lograron, pese a sus condiciones adversas, obtener una pensión de vejez.

Las cifras de los gráficos diluyen la excepcionalidad que Brasil presentaba en el indicador de cobertura y simplemente dejan de manifestar que las desigualdades del ciclo de vida difícilmente desaparecen durante la vejez. Queda en evidencia una manifiesta desigualdad de la pensión promedio ya que la de las personas con educación alta (15 o más años de escolaridad) es 10 o más veces mayor que la de las personas sin educación. El gráfico de Brasil, en todo caso, permite advertir la presencia y relevancia del sistema de pensiones no contributivas, pues entre los adultos mayores sin educación hay montos muy estables después de los 67 años, lo que se origina en que casi todos ellos reciben la misma pensión (en torno a 150 reales de 2000).

Cabe subrayar que los esquemas 1 y 2 corresponden, más que a descripciones precisas y exhaustivas, a lo que los sociólogos denominan “tipos ideales”, es decir representaciones que se concentran en los rasgos sobresalientes de un fenómeno pero que no se aplican forzosamente a todas o la gran mayoría de las personas que lo experimentan. Así, nacer en un hogar acomodado no asegura que la persona siga el ciclo de acumulación descrito en el esquema, pero la tendencia predominante así como la operación de los principales mecanismos determinantes del ciclo de acumulación apuntan en esa dirección. Esta advertencia es particularmente relevante en el caso de las mujeres ya que todavía un grupo de la elite se dedica a actividades tradicionales (domésticas y crianza) dependiendo económicamente de su pareja. Con todo, la tendencia a largo plazo es que de mantenerse la operación de los mecanismos determinantes de la desigualdad social en los términos descritos en el esquema –y no existir contrapesos en materia de equidad educativa, generación de empleo y de fuentes de protección social no contributiva– será creciente la proporción de población cuya trayectoria de vida se describe adecuadamente por este “tipo ideal”.

Tanto la educación como un mercado de trabajo dinámico y transparente son claves para hacer posible que funcione exitosamente una red de protección social a través de todo el ciclo de vida y que se exprese también en una vejez con ingresos y servicios adecuados

En síntesis, el análisis presentado en este trabajo –basado en el procesamiento de los microdatos censales de cuatro países– ratifica las debilidades y desigualdades de la protección social en la región y muestra que incluso en los países que han avanzado significativamente en materia de cobertura universal de pensión durante la vejez (Brasil), se están incubando desigualdades enormes durante las fases previas del ciclo de vida, que se manifiestan en la vejez ya no en términos de cobertura sino en términos de los montos de las pensiones. Un eslabón clave de

este proceso de acumulación de desigualdades, que no ha sido tocado en este texto, se relacionan con los ingresos laborales, lo que varían marcadamente en la región con la educación alcanzada por los individuos. Aunque esta variación responde a una mayor productividad y a un premio que la sociedad da por capacidad y esfuerzo, lo cierto es que también refleja desigualdades iniciales e históricas relacionadas con el acceso a una educación de calidad y la pertinencia del proceso formativo para obtener un empleo. En tal sentido, tanto la educación como un mercado de trabajo dinámico y transparente son claves para hacer posible que funcione exitosamente una red de protección social a través de todo el ciclo de vida y que se exprese también en una vejez con ingresos y servicios adecuados. En el largo plazo tal sistema implica ahorros públicos, por cuanto habría menos demanda de prestaciones públicas asistenciales, y supone una reducción de la presión sobre las familias que actualmente están siendo el principal respaldo para grupos vulnerables como los adultos mayores –aunque cabe anticipar desde ya que los apoyos en este caso tiende a ser bidireccionales– y las madres adolescentes.

REFERÊNCIAS

- CAMARANO, A. A. (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*. Montevideo, feb., 2006. (LC/G.2294(SES.31/3)/E).
- GODOY, L. *Entender la pobreza desde la perspectiva de género*. Santiago: CEPAL, 2004. (Serie Mujer y Desarrollo n. 52, LC/L.2063-P/E).

ANEXO DE GRÁFICOS

Gráfico 1

Brasil, 2000: porcentaje de hombres que reciben jubilación o pensión por edad simple (14-90 años) y según nivel de educación

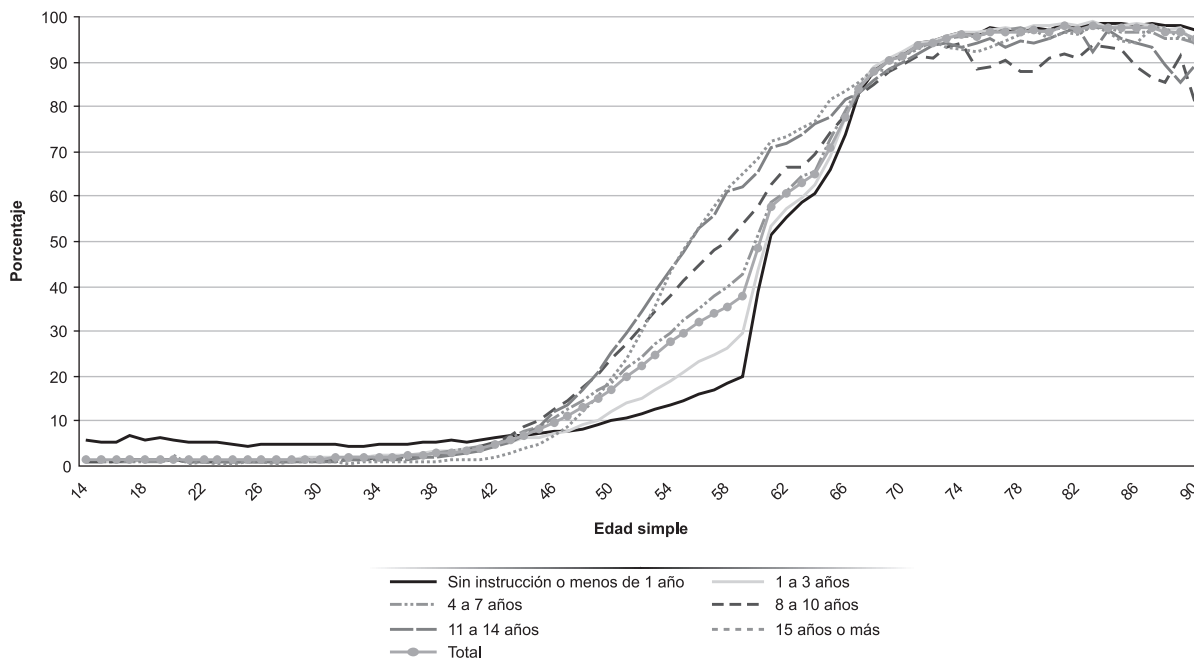


Gráfico 1.a

Brasil, 2000: porcentaje de mujeres que reciben jubilación o pensión por edad simple (14-90 años) y según nivel de educación

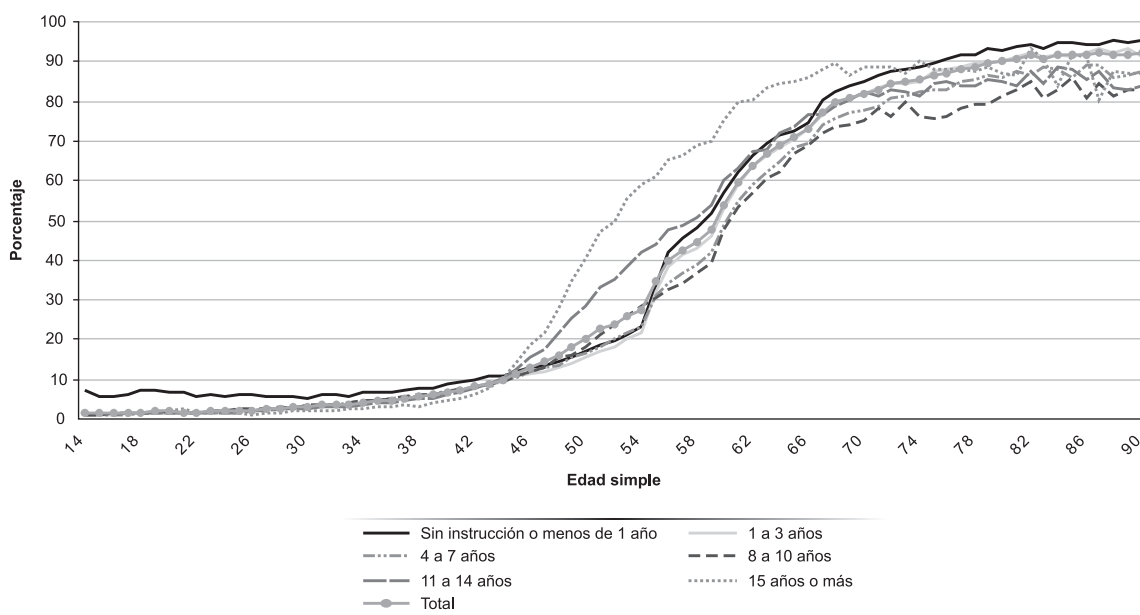


Gráfico 2

Brasil, 2000: renta mensual (reales de julio de 2000) de hombres con jubilación/pensión por edad simple (40-90 años) y nivel de educación

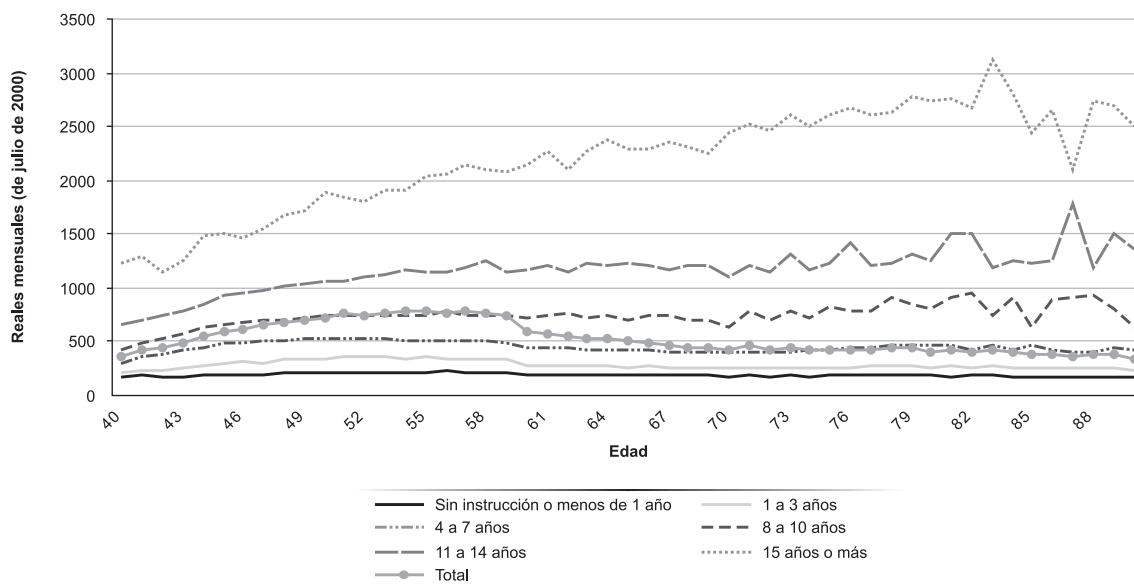


Gráfico 2.a

Brasil, 2000: renta mensual (reales de julio de 2000) de mujeres con jubilación/pensión por edad simple (40-85 años) y nivel de educación

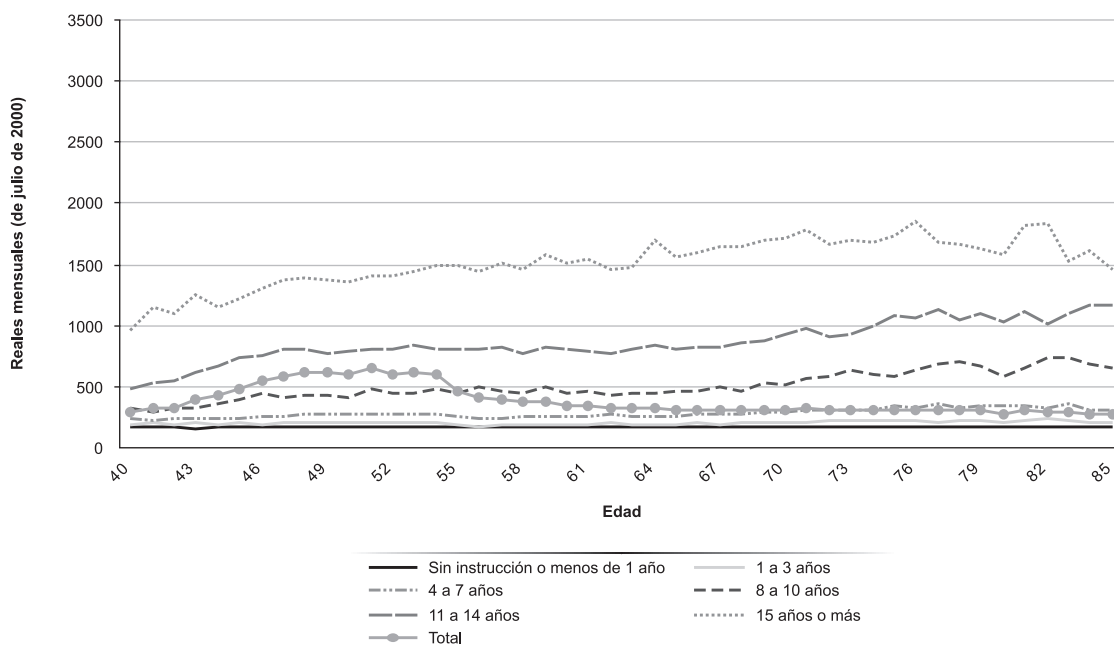


Gráfico 3

México, 2000: proporción de hombres con pensión/jubilación por edad simple (50-85 años) según nivel de educación

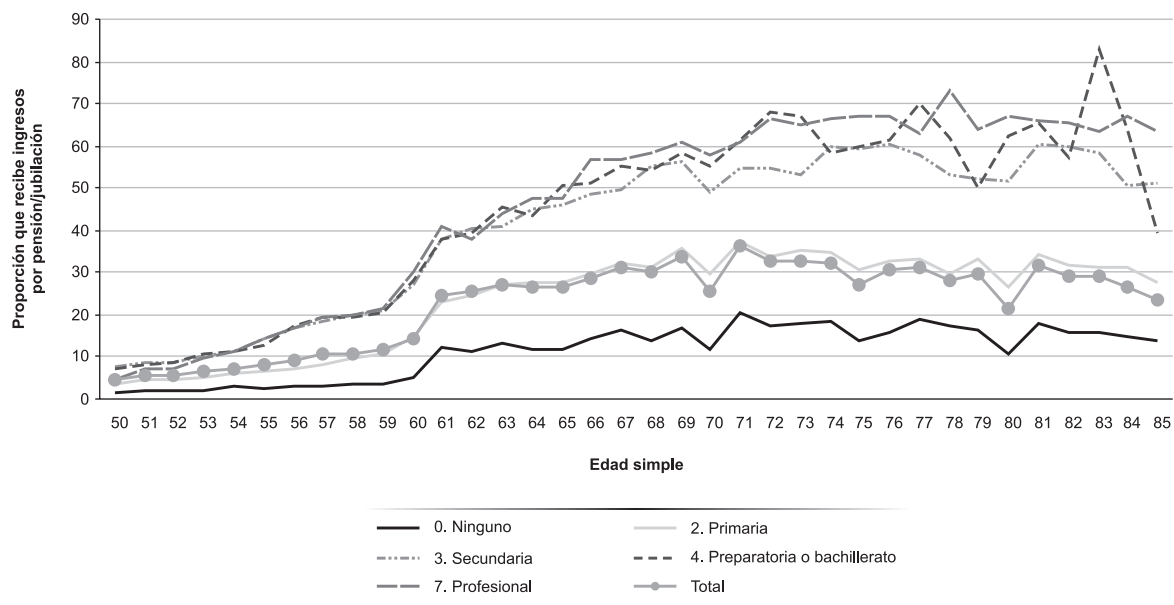


Gráfico 3.a

México, 2000: proporción de mujeres con pensión/jubilación por edad simple (50-85 años) según nivel de educación

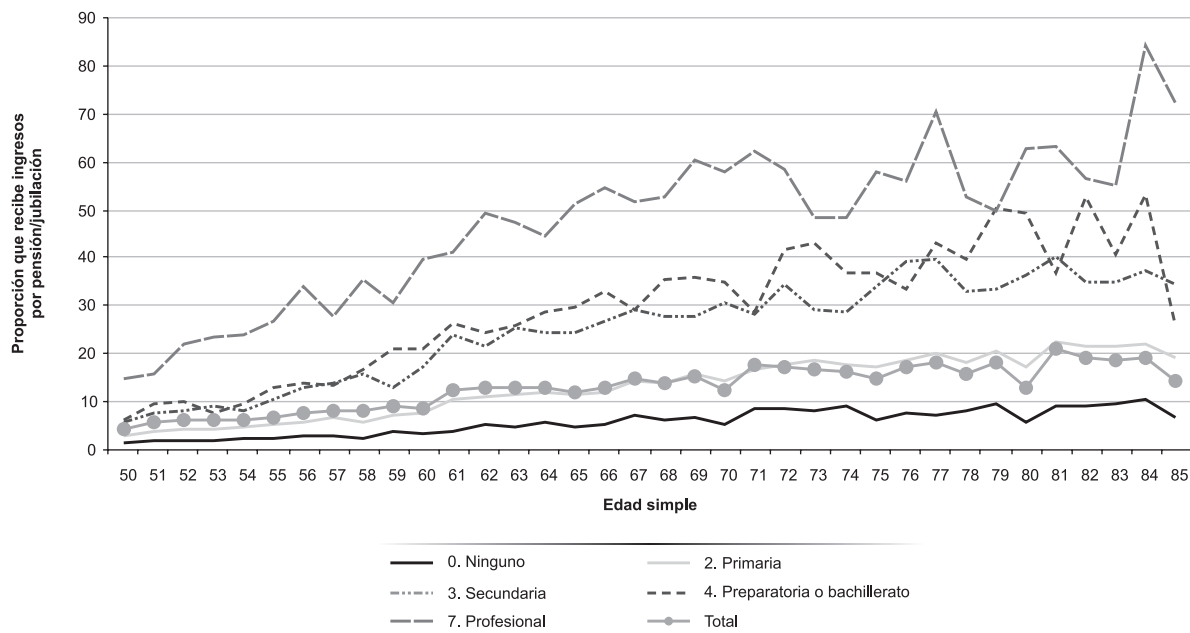


Gráfico 4

México, 2000: ingresos mensuales por pensión (solo hombres que declaran recibir pensión, excluyendo los montos superiores a 100,000 pesos mexicanos) por edad simple (50-80 años) y según nivel de educación

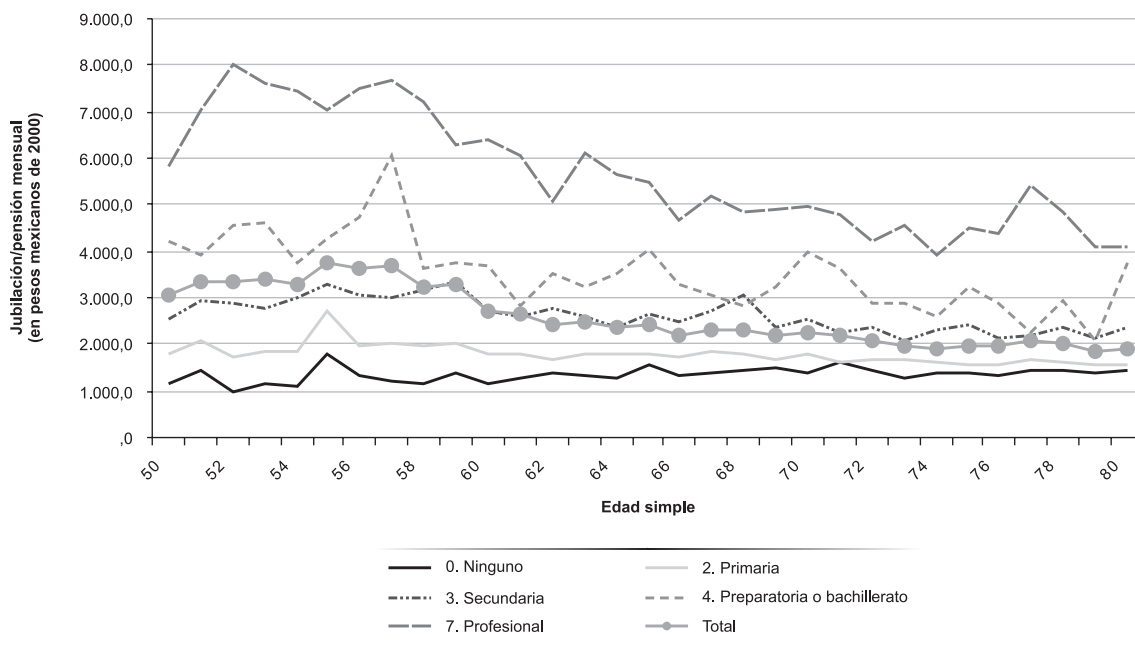


Gráfico 4.a

México, 2000: ingresos mensuales por pensión (solo mujeres que declaran recibir pensión, excluyendo los montos superiores a 100,000 pesos mexicanos) por edad simple (50-80 años) y según nivel de educación

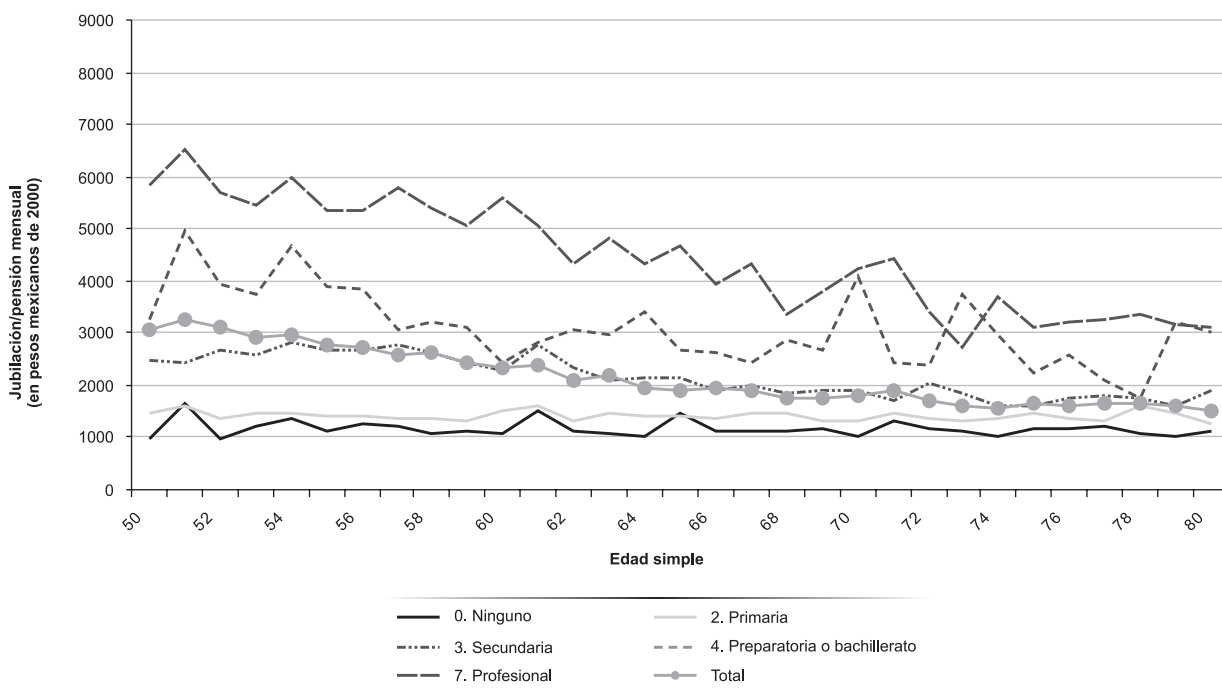


Gráfico 5

Panamá, 2000: hombres, porcentaje que recibe pensión o jubilación por edad simple (52-82 años) y según nivel educacional

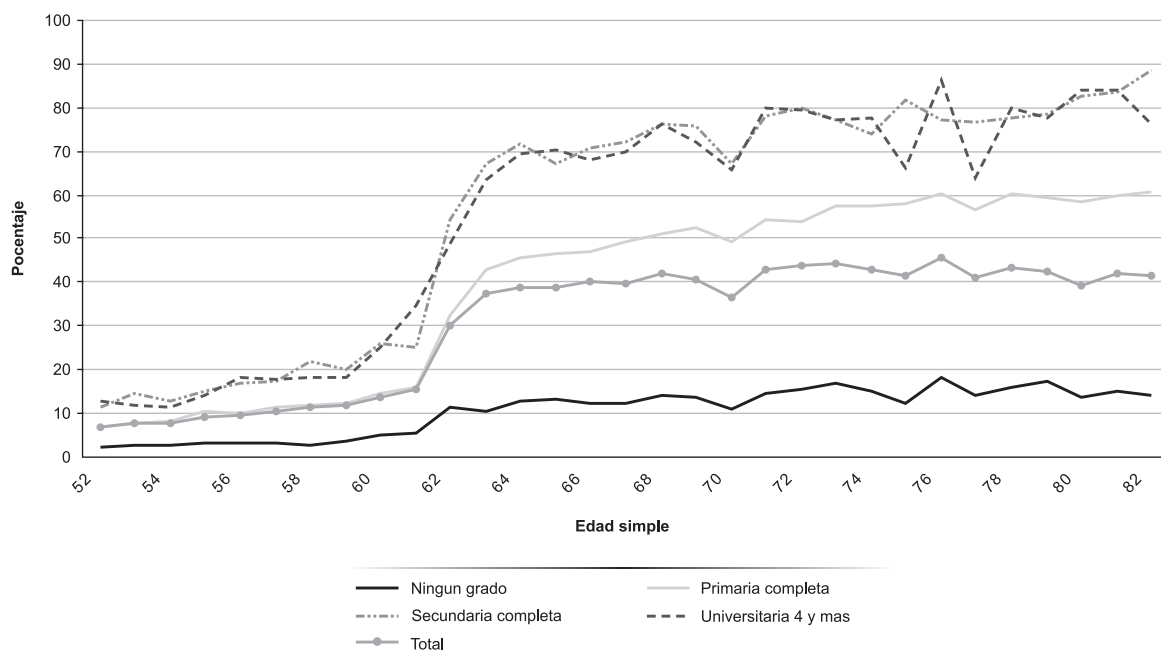


GRAFICO 5.a

Panamá, 2000: mujeres, porcentaje que recibe pensión o jubilación por edad simple (52-82 años) y según nivel educacional

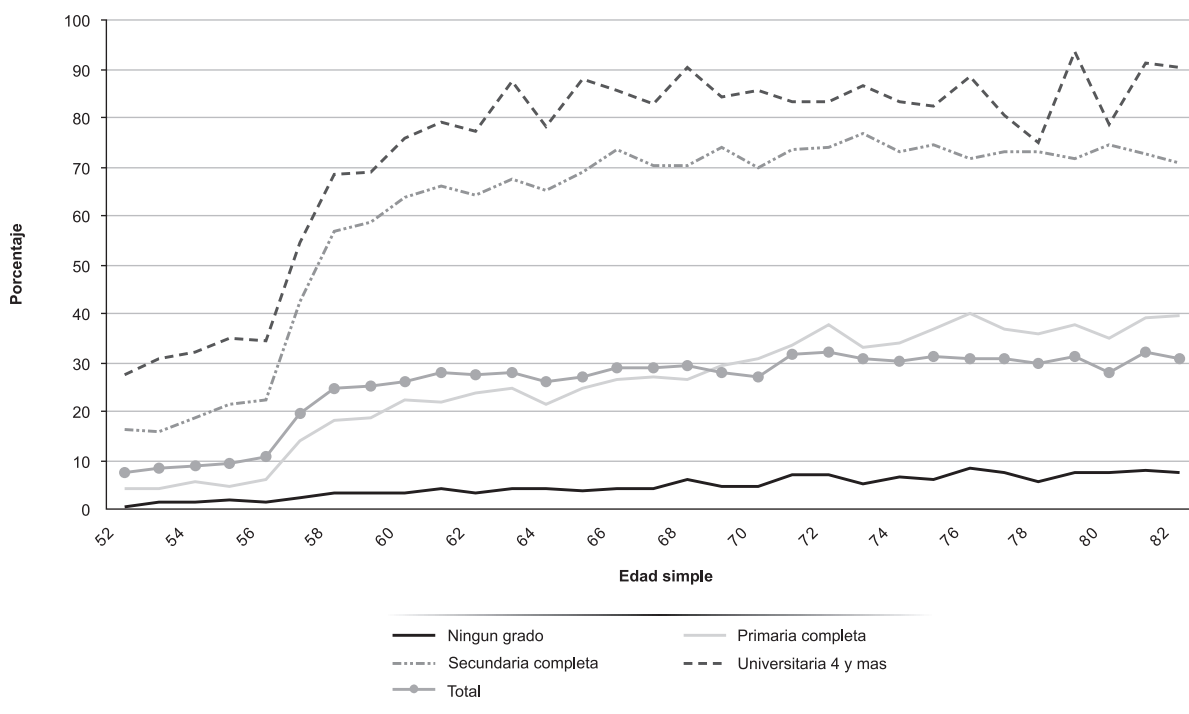


Gráfico 6

Panamá, 2000: ingreso promedio mensual por jubilación (solo hombres jubilados con montos inferiores 9998) por edad simple (50-85 años) y según nivel educativo

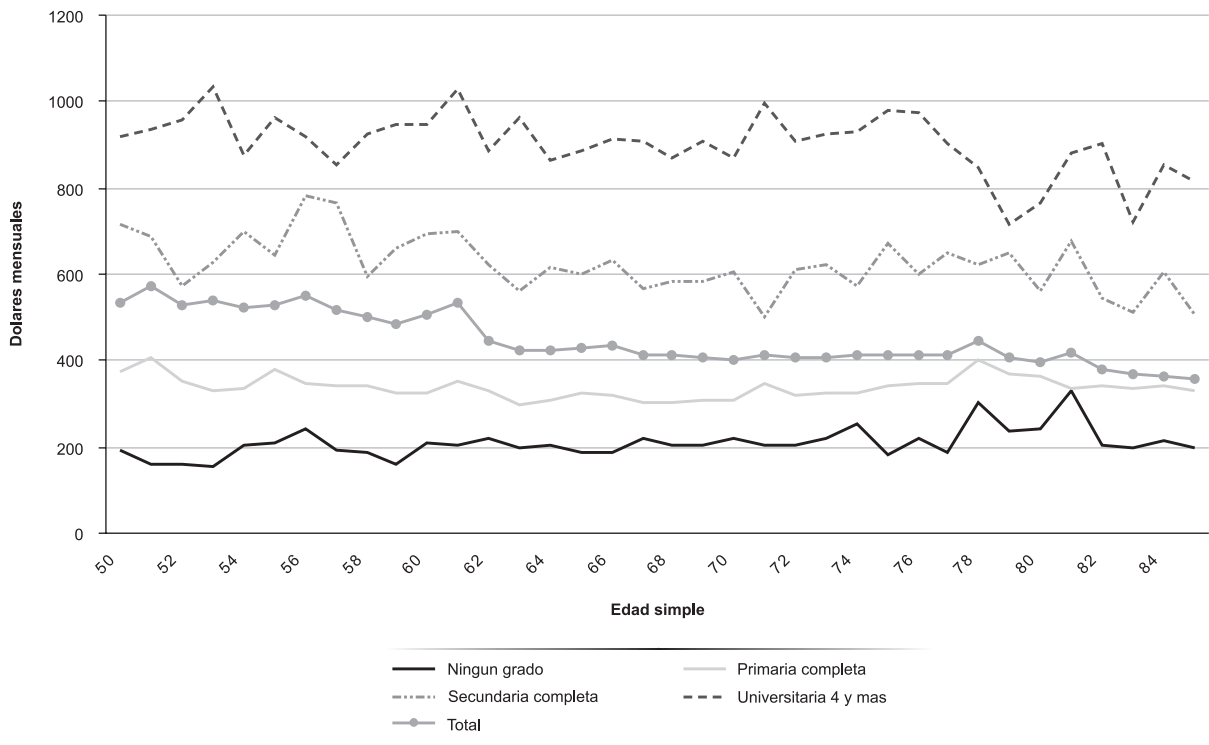


Gráfico 6.a

Panamá, 2000: ingreso promedio mensual por jubilación (solo mujeres jubiladas con montos inferiores 9998) por edad simple (50-85 años) y según nivel educativo

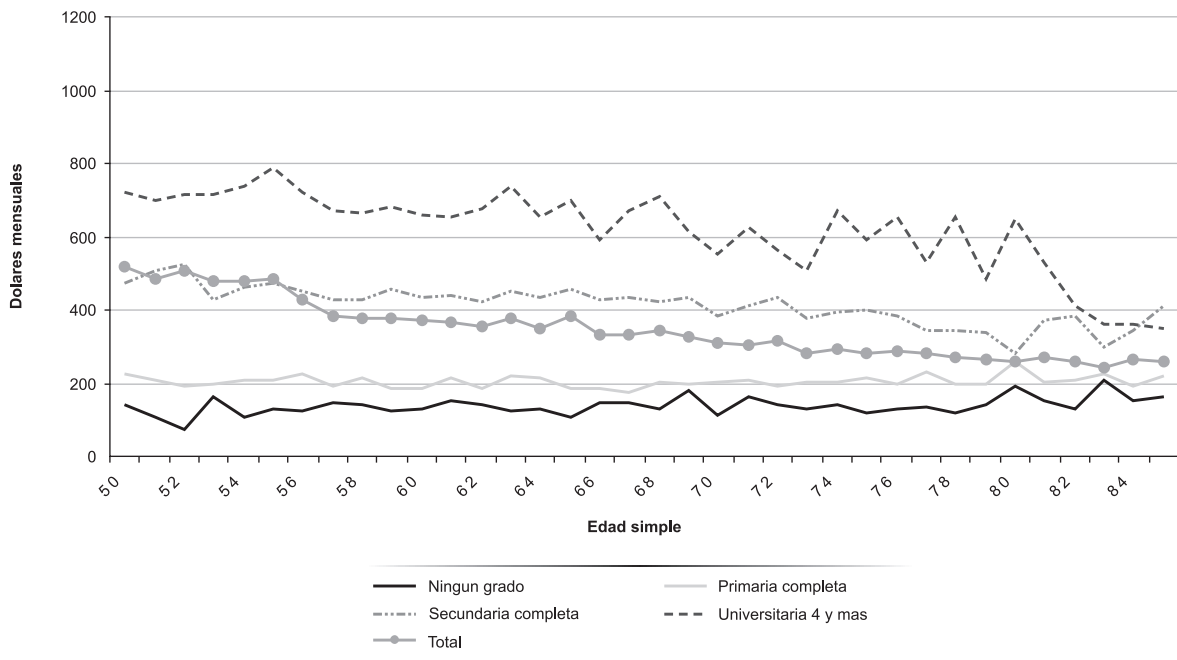


Gráfico 7

Panamá, 2000: ingresos medios por jubilación (denominador= todos los hombres) por edad simple (50-85), hombres según nivel educativo (excluye casos con jubilación mayor a 9997)

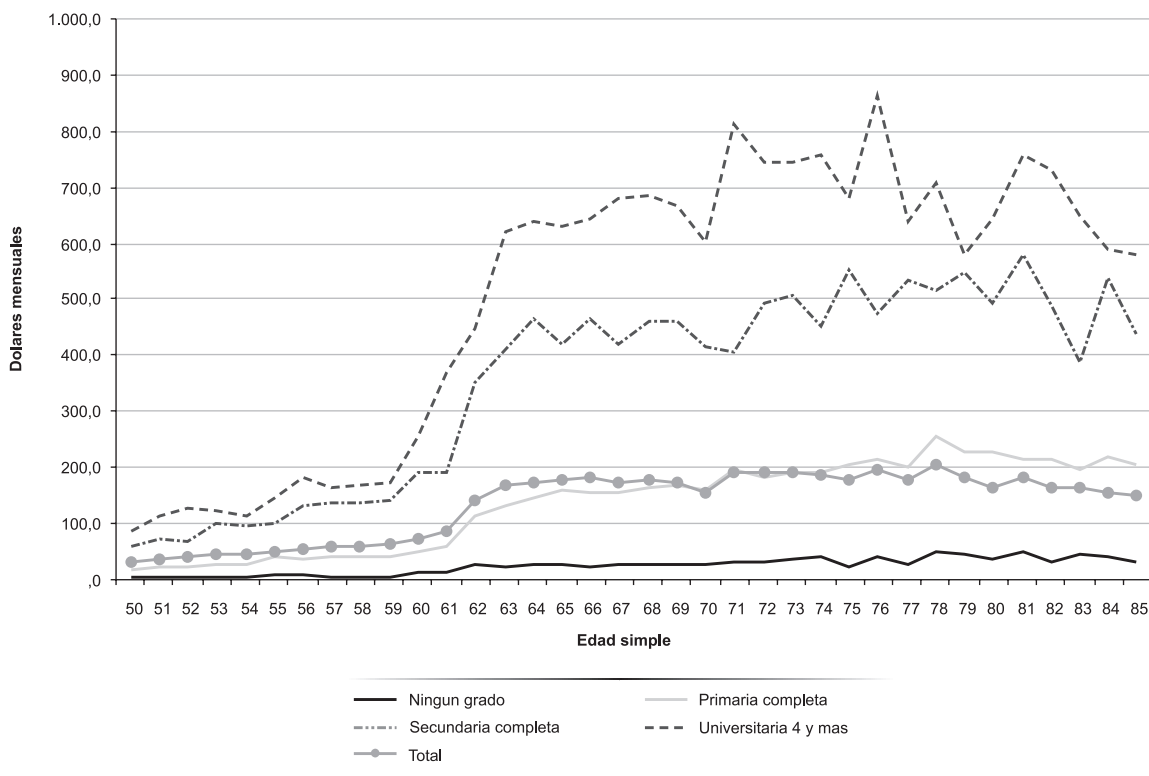


Gráfico 7.a

Panamá, 2000: ingresos medios por jubilación (denominador= todas las mujeres) por edad simple (50-85), mujeres según nivel educativo (excluye casos con jubilación mayor a 9997)

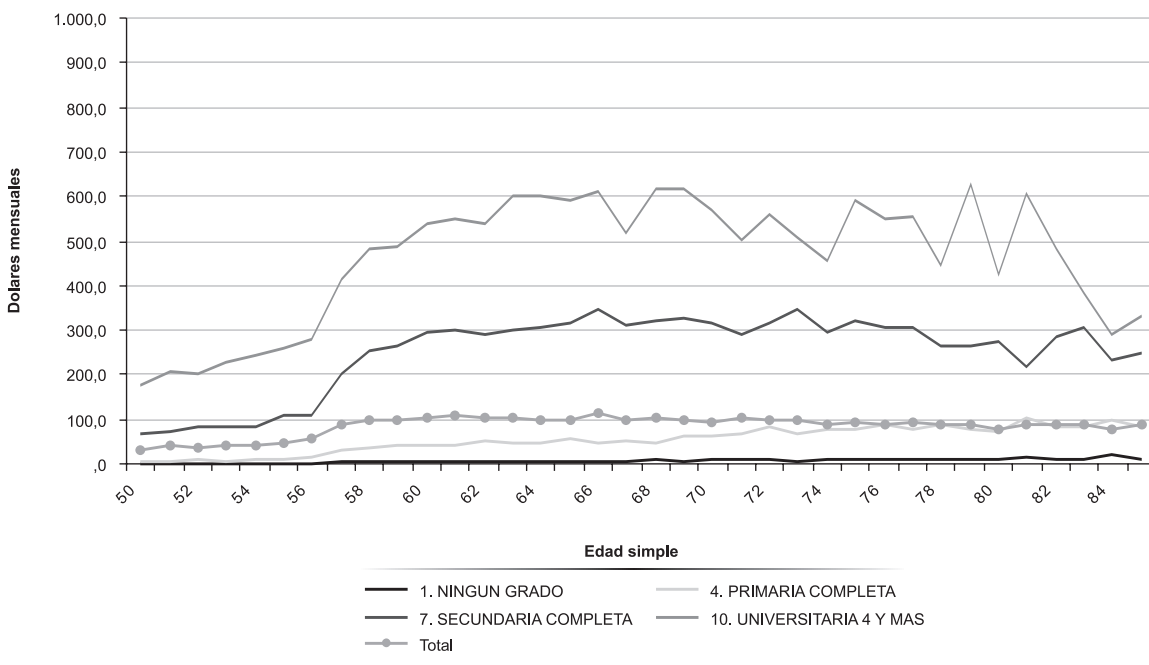


Gráfico 8
Venezuela, 2001: hombres, porcentaje que declara recibir ingresos por jubilación, por edad simple (50-90 años) y nivel educacional

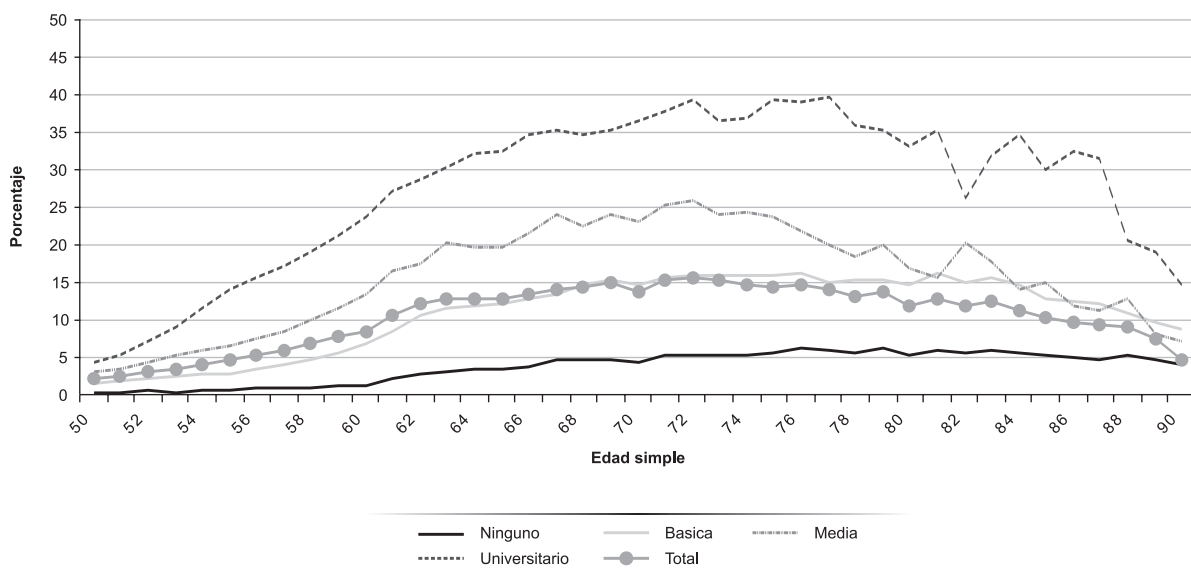


Gráfico 8.a
Venezuela, 2001: mujeres, porcentaje que declara recibir ingresos por jubilación, por edad simple (50-85 años) y escolaridad alcanzada

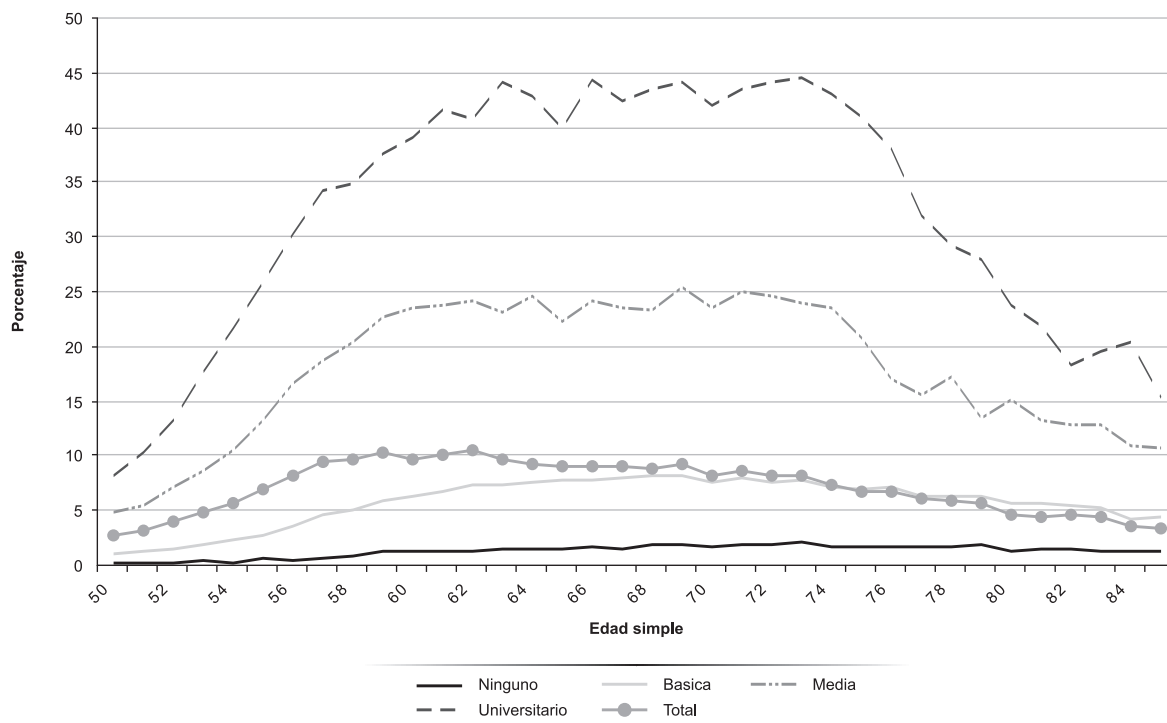


Gráfico 9

Venezuela 2001: monto promedio de las pensiones por jubilación, hombres jubilados por edad simple entre 50 y 85 años según nivel de educación (excluye pensiones superiores a 99998000 bolívares mensuales)

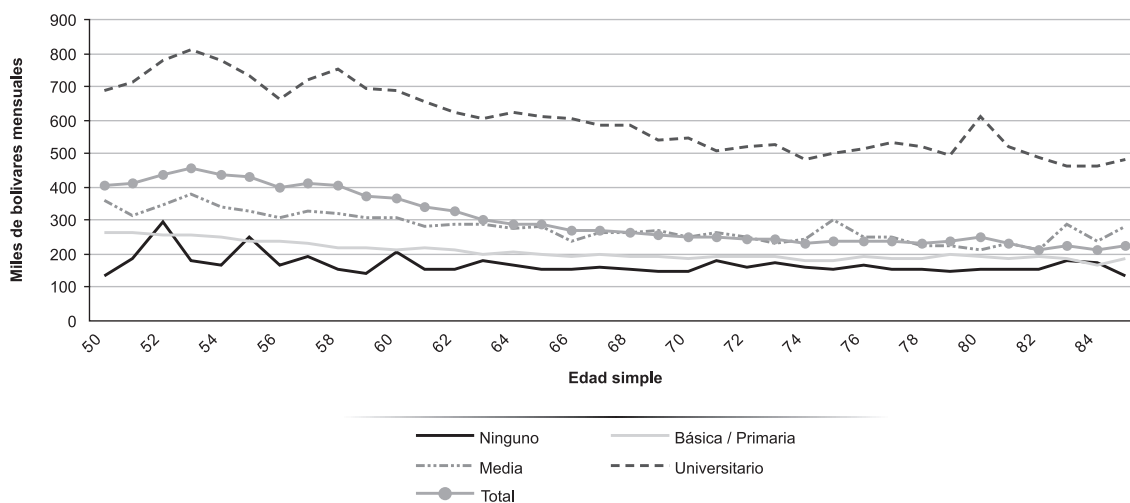
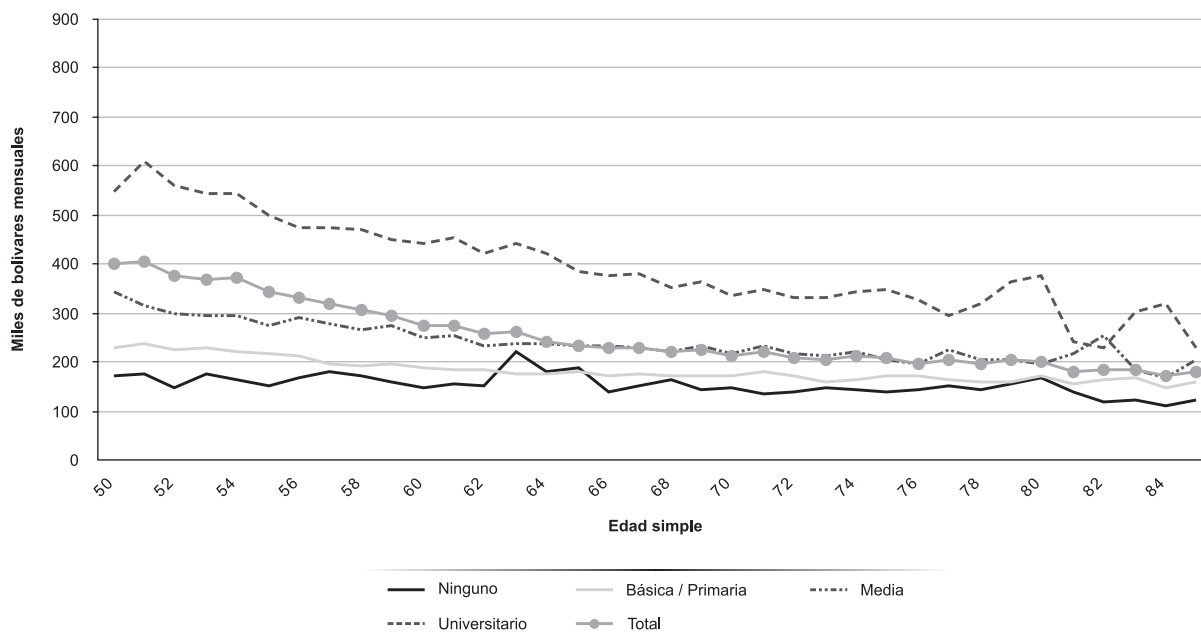


Gráfico 9.a

Venezuela 2001: monto promedio de las pensiones por jubilación, mujeres jubiladas por edad simple entre 50 y 85 años según nivel de educación (excluye pensiones superiores a 99998000 bolívares mensuales)



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.