

C75.P63.787
2003
Biblioteca

UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA



INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA E GESTÃO

MESTRADO EM: DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

A POBREZA E AS ESTRATÉGIAS PARA A SUA REDUÇÃO:
O CASO DA “COMUNIDADE SOLIDÁRIA” NO BRASIL

SUSANA MARIA MARTINS MURTEIRA

Orientação: Professor Doutor António Manuel de Almeida Serra

Júri:

Presidente: Professor Doutor José António Correia Pereirinha

Vogais: Professor Doutor Carlos Osório Cerqueira

Professor Doutor António Manuel de Almeida Serra

Junho de 2003

Glossário

- APD** – Ajuda Pública ao Desenvolvimento
- BM** – Banco Mundial
- CMDS** – Conferência Mundial para o Desenvolvimento Social
- CONSEA** – Conselho Nacional de Segurança Alimentar
- CS** – Comunidade Solidária
- FMI** – Fundo Monetário Internacional
- HIPC** – *Heavily Indebted Poor Countries* (Países Pobres Altamente Endividados)
- IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- LBA** – Legião Brasileira de Assistência
- OCDE** – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económicos
- ODM's** – Objectivos de Desenvolvimento do Milénio
- OID's** – Objectivos Internacionais de Desenvolvimento
- OIT** – Organização Internacional do Trabalho
- ONG's** – Organizações Não Governamentais
- ONU** – Organização das Nações Unidas
- PAE's** – Programas de Ajustamento Estrutural
- PD's** – Países Desenvolvidos
- PED's** – Países Em Desenvolvimento
- PIB** – Produto Interno Bruto
- PNUD** – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
- PPA's** – *Participatory Poverty Assessments* (Avaliações Participativas de Pobreza)
- SIDA** – Síndrome da ImunoDeficiência Adquirida
- UE** – União Europeia
- VIH** – Vírus da Imunodeficiência Humana

Resumo

A pobreza constitui-se como um dos mais graves problemas mundiais no início do novo milénio. Como tal, o objectivo deste trabalho é uma análise do problema da pobreza e das suas possíveis soluções no mundo de hoje, tendo como estudo de caso o Brasil. É com este objectivo em mente que, numa primeira parte, se aborda o tema da pobreza e da luta contra a pobreza a nível global, remetendo quer para a questão da conceptualização e operacionalização do fenómeno da pobreza, quer para a questão da pobreza e da luta contra a pobreza no mundo; e que, numa segunda parte, se aborda o mesmo tema mas ao nível específico do Brasil, remetendo quer para a questão da pobreza como fenómeno de grandes proporções num país que constitui actualmente a oitava maior economia do mundo, quer para a questão da luta contra a pobreza num país que se constitui como uma espécie de “laboratório” de experiências de luta contra a pobreza, na forma daquela que mais se aproxima de uma estratégia nacional de redução da pobreza, a estratégia Comunidade Solidária. Por último, tenta-se extrair algumas lições do caso específico da luta contra a pobreza no Brasil para a luta contra a pobreza a nível global.

Palavras-chave: pobreza; estratégias de redução da pobreza; objectivos de desenvolvimento do milénio; pobreza no Brasil; desigualdade no Brasil; estratégia Comunidade Solidária.

Abstract

At the beginning of the new millennium poverty still constitutes one of the world's most serious problems. This work aims to analyze the problem of poverty and its possible solutions in the world of today, with Brazil as a case study. In the first part of the work, we deal with the subjects of poverty and the ways of fighting it at a global level, focusing both on the matter of the conceptualisation and operationalization of the phenomenon of poverty, and on the matter of poverty and of the fight against poverty in the world. In the second part, we deal with the same subjects in the specific case of Brazil, focusing both on the matter of poverty as a large scale phenomenon in a country that is the 8th biggest economy in the world, and on the matter of the fight against poverty in a country that has been a sort of “laboratory” for experiences such as the *Comunidade Solidária* strategy, which is the one that comes closer to being a national strategy for poverty reduction and on which we chose therefore to concentrate our attention. Finally, we attempt to draw some lessons from the specific case of Brazil with relevance to the fight against poverty at a global level.

Keywords: poverty; poverty reduction strategies; millennium development goals; poverty in Brazil; inequality in Brazil; *Comunidade Solidária* strategy.

Índice

<i>Glossário</i>	2
<i>Resumo</i>	3
<i>Abstract</i>	4
<i>Índice</i>	5
<i>Lista de Quadros</i>	7
<i>Agradecimentos</i>	8
<i>Introdução</i>	10
<i>Capítulo I - Conceito(s) de pobreza</i>	15
1 – Os primeiros estudos sobre a pobreza	17
2 – Contributos para o debate entre pobreza absoluta e pobreza relativa	21
3 – Novas perspectivas nos estudos sobre a pobreza	27
4 – Algumas tipologias de pobreza	31
5 – Pobreza <i>versus</i> desigualdade e exclusão social	32
6 – A questão da medição da pobreza	35
<i>Capítulo II – A luta contra a pobreza no contexto da luta pelo desenvolvimento</i>	41
1 – A pobreza no mundo	42
2 – O percurso da luta contra a pobreza	47
3 – A luta contra a pobreza como prioridade mundial	51
4 – A importância de uma perspectiva integrada na luta contra a pobreza	56
<i>Capítulo III – A pobreza no Brasil</i>	62
1 – Caracterização da pobreza no Brasil	63
2 – As grandes desigualdades no Brasil	70

Capítulo IV – Luta contra a pobreza no Brasil: a estratégia Comunidade Solidária 77

1 – As origens da Comunidade Solidária	78
2 – A Comunidade Solidária como estratégia	80
3 – Os programas da Comunidade Solidária	85
<i>Programa Universidade Solidária</i>	86
<i>Programa Capacitação Solidária</i>	87
<i>Programa Alfabetização Solidária</i>	88
<i>Programa Artesanato Solidário</i>	89
<i>Programa Comunidade Ativa</i>	90
4 – Para uma avaliação da estratégia Comunidade Solidária	92
Conclusão	98
Bibliografia	108
Anexos	116

Lista de Quadros

- Quadro 1:** Número de pessoas e percentagem da população a viver em extrema pobreza, 1987 e 1998 (Mundo)_____ 43
- Quadro 2:** Número de pessoas e percentagem da população a viver em pobreza, 1987 e 1998 (Mundo)_____ 44
- Quadro 3:** Objectivos de Desenvolvimento do Milénio_____ 52
- Quadro 4:** Proporção de pobres por regiões e estratos, em percentagem, 1970 a 1998 (Brasil)_____ 65
- Quadro 5:** Contribuição de pobres por regiões e estratos, em percentagem, 1970 a 1998 (Brasil)_____ 65
- Quadro 6:** Evolução dos indicadores de desigualdade de rendimento, 1977 a 1999 (Brasil)_____ 73
- Quadro 7:** Evolução da desigualdade de rendimento, 1977 a 1999 (Brasil)_____ 74

Agradecimentos

Um primeiro agradecimento a todos os que, mais ou menos ligados à Comunidade Solidária, se dispuseram a ajudar-me neste trabalho: à embaixatriz do Brasil em Portugal, Maria Helena Gregori, ao professor da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, César Guedes, e ao professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Nivalde Castro, pelas valiosas informações que me passaram ainda em Portugal; à ex-secretária-executiva da CS, Anna Maria Peliano, ao actual secretário-executivo da CS, Ludgério Monteiro, e ao seu chefe de gabinete, Newton Lima Braga, aos conselheiros da CS, Augusto de Franco e Ladislau Dowbor, aos professores da Universidade de São Paulo, José Eli da Veiga e Ricardo Abramovay, e ao secretário-geral da Missão Criança, Marcelo Aguiar, pela simpatia com que me receberam em São Paulo e Brasília e, claro, pelas valiosas conversas que tiveram comigo; e ao presidente da Missão Criança, Cristovam Buarque, pela disponibilidade que manifestou em ter uma conversa comigo, embora tal não tenha sido possível.

O meu mais sincero agradecimento vai, no entanto, para o professor Almeida Serra. Mais do que um orientador, foi um amigo. A sua ajuda, até nos mais ínfimos pormenores, foi inestimável. E a sua presença foi constante, mesmo do outro lado do mundo...

Um agradecimento também aos restantes professores e aos colegas do mestrado, pelo ambiente especial que se criou e que fez do mestrado uma experiência inesquecível. Uma referência especial à Catarina Sabino, colega e amiga, com a qual um "pacto" facilitou o percurso solitário que a elaboração de uma tese muitas vezes representa.

O meu agradecimento também aos amigos que de mais perto acompanharam este percurso, pelas palavras de incentivo mesmo durante as prolongadas ausências. Em particular à Sandra Mateus e à Susana Martins, não só pela presença constante, mas também pelos comentários ao trabalho que, com natural insegurança, lhes ia passando.

Um agradecimento especial aos ex-chefes e amigos, Ana Bordalo e José Nicolau. Não só pelas facilidades que me proporcionaram em ambiente de trabalho durante todo o mestrado, mas também pelo apoio que sempre me manifestaram a nível pessoal durante a tese.

E porque os últimos são sempre os primeiros, o meu agradecimento à família, principalmente ao pessoal lá de casa, gatas incluídas (companheiras de noites de trabalho!). Ao meu irmão, pela preciosa ajuda nas traduções. E aos meus pais, sempre presentes, com as palavras certas nos momentos certos.

*Poverty is like heat;
you can not see it; you can only feel it;
so to know poverty you have to go through it.*

A poor man, Adaboya, Ghana

(Narayan *et al*, 2000: xvii)

Introdução

“Um em cada cinco dos habitantes do mundo – dois terços deles mulheres – vivem na miséria: nas margens da existência, sem alimentação adequada, água potável, saneamento básico ou cuidados de saúde, e sem instrução. São 1,2 mil milhões de pessoas cujas vidas são destruídas pela pobreza, vendo a sua dignidade roubada, num mundo de crescente riqueza e prosperidade material.” (DFID, 2000: 12).

A pobreza constitui-se como um dos mais graves problemas mundiais no início do novo milénio. Não porque seja um problema recente, antes pelo contrário: a pobreza existe desde que o mundo é mundo, quanto muito assumindo novas formas ao longo dos tempos. Como tal, a sua classificação como um dos mais graves problemas mundiais advém não apenas da situação presente mas também da experiência passada e ainda da perspectiva futura. Isto é, a experiência passada revela que este é um problema complexo e que uma solução uniforme a nível global não é viável; já a perspectiva futura revela que este problema tem tendência a crescer num mundo que dispõe, cada vez mais, de todos os meios para a sua solução (se, e só se, estes meios não forem utilizados). Sendo que a situação presente é a prova de que a pobreza, na sua complexidade, assume várias formas, afectando tanto países em desenvolvimento (PED's) como países desenvolvidos (PD's); e de que a luta contra a pobreza se faz de várias formas, adaptando-se aos contextos específicos de cada país, numa união de esforços entre tudo e todos para que a estimativa de um mundo em crescimento demográfico não se traduza na estimativa de um mundo em crescimento da pobreza.

Assim, é possível dizer que

“O problema da pobreza é (...) um problema velho como o mundo, assumindo sempre novas configurações, e constituindo sempre um desafio para que a sociedade humana crie condições de maior justiça e solidariedade entre todos os seus membros.” (Ferreira, 1997: 3).

Apesar de se poder dizer que “O conceito de pobreza tem vindo a atrair o interesse intelectual e político ao longo de centenas de anos.” (Townsend, 1993: 29), o facto é que a pobreza enquanto problema com causas e efeitos só começou a ser estudada nos finais do século XIX; e que a grande discussão teórica em torno deste problema teve lugar apenas na segunda metade do século XX. Deste modo, o conceito de pobreza não é, de todo, um conceito imutável. Tem vindo a evoluir desde os primeiros estudos sobre a pobreza na dimensão da insuficiência de rendimento para os recentes estudos sobre a mesma nas várias dimensões percebidas por quem é pobre. É esta evolução no sentido do reconhecimento da multidimensionalidade do fenómeno que nos leva à constatação de que não existe apenas um conceito de pobreza. Sendo esta um fenómeno multidimensional, é conceptualizável nas suas várias dimensões. Pelo que (co)existem vários conceitos de pobreza.

E se, a nível teórico, a pobreza tem merecido a atenção intelectual e política desde há pouco mais de um século, a um nível mais prático o mesmo não acontece, nomeadamente no que respeita à atenção política. Isto porque a luta contra a pobreza só surge no centro das atenções nos finais do século XX, depois das situações de pobreza no mundo terem atingido níveis insustentáveis na década de 80. Não porque não se pensasse em luta contra a pobreza e sim porque quando se pensava nela pensava-se na sua dimensão económica. Ora, a evolução a nível teórico influi na evolução a nível prático, pelo que a pobreza vista como fenómeno multidimensional não pode ser combatida pela via única de uma das suas dimensões. É assim que nos dias de hoje a luta contra a pobreza surge como uma prioridade mundial, comprometida com um conjunto de objectivos que vão da suficiência de rendimento à igualdade de oportunidades na educação e na saúde, passando pela sustentabilidade ambiental.

Assim, na sequência da multiplicidade de conceitos de pobreza, pode-se falar em multiplicidade de estratégias de luta contra a pobreza. Aliás, pode-se mesmo dizer que, na impossibilidade de abarcar todas as dimensões do fenómeno, tudo se resume a assumir uma perspectiva do problema e da sua (correspondente) solução. Como tal, se a pobreza for assumida como insuficiência de rendimento, nada melhor do que estratégias de criação de rendimento (ou de complementação do rendimento, numa perspectiva mais de curto prazo). Mas se a mesma for assumida como desigualdade de oportunidades na educação e na saúde, então nada melhor do que estratégias de criação de oportunidades para aqueles que não têm acesso à educação e à saúde. Sendo que numa luta contra a pobreza considerada prioritária, o mais indicado é mesmo a integração de estratégias direccionadas para as várias dimensões do fenómeno, numa tentativa de abarcar o maior número possível destas dimensões.

Desta forma, o objectivo deste trabalho é uma análise do problema da pobreza e das suas possíveis soluções no mundo de hoje, tendo como estudo de caso o Brasil. Este justifica-se por ser um país de tamanho continental que se constitui como uma espécie de "laboratório" de experiências de luta contra a pobreza. Não sendo objectivo deste trabalho o estudo de todas ou até de uma parte destas experiências, a análise centra-se naquela que mais se aproxima de uma estratégia nacional de redução da pobreza: a estratégia Comunidade Solidária.

A nível metodológico, este trabalho baseou-se fundamentalmente na recolha, sistematização e análise bibliográfica e documental. Para tal, foi efectuada uma pesquisa nas bibliotecas do Instituto Superior de Economia e Gestão e do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa e na Internet. E em ordem a um aprofundamento da análise do estudo de caso, efectou-se uma viagem ao Brasil, nomeadamente a São

Paulo e Brasília, através da qual se tornou possível a recolha de material e o contacto com interlocutores privilegiados¹.

Assim, este trabalho divide-se em duas partes: os dois primeiros capítulos abordam o tema da pobreza e da luta contra a pobreza a nível global; e os dois últimos capítulos abordam o mesmo tema, mas ao nível específico do Brasil.

O capítulo I refere-se à questão da pobreza a nível teórico: faz-se uma resenha dos principais conceitos, tendo em conta a sua evolução desde os finais do século XIX até aos dias de hoje, e de algumas tipologias de pobreza; alerta-se para a distinção entre o(s) conceito(s) de pobreza e os conceitos de desigualdade e de exclusão social; e faz-se uma breve referência à questão da operacionalização dos vários conceitos de pobreza, na forma das várias medidas de pobreza. O capítulo II remete para a questão da pobreza a um nível mais prático: apresentam-se alguns números sobre a situação actual e a evolução recente da pobreza no mundo; faz-se uma retrospectiva do percurso da luta contra a pobreza desde meados do século XX, quando o desenvolvimento foi assumido como um direito de todos os povos do mundo, até aos dias de hoje, quando a própria é assumida como uma prioridade mundial; e tenta-se delinear um conjunto de elementos-chave numa perspectiva integrada da luta contra a pobreza.

O capítulo III remete para o paradoxo da pobreza como fenómeno de grandes proporções num Brasil que constitui actualmente a oitava maior economia do mundo: faz-se uma caracterização da pobreza no país, tendo em atenção as diferentes formas que esta assume num território e numa população extremamente diferenciados; e procura-se a origem de tal paradoxo nas grandes desigualdades, nomeadamente nas desigualdades na distribuição do rendimento e no acesso à educação, nas quais o país é

¹ Entre os quais membros do Conselho e da Secretaria Executiva da Comunidade Solidária e professores universitários ligados ao tema da pobreza no Brasil.

pródigo. O capítulo IV refere-se à luta contra a pobreza no Brasil, na forma da já referida estratégia Comunidade Solidária: apresenta-se o contexto específico de mobilização da sociedade civil que lhe deu origem; faz-se a sua caracterização, tendo em conta as alterações que foi sofrendo desde que foi criada em 1995, e uma descrição dos programas que a constituem, com ênfase nos aspectos inovadores que apresentam; e procede-se a uma tentativa de avaliação dos seus impactos ao nível da luta contra a pobreza no país.

Por último, na conclusão, faz-se uma síntese de tudo o que foi dito e tenta-se extrair algumas lições do caso específico da luta contra a pobreza no Brasil para a luta contra a pobreza a nível global.

Capítulo I - Conceito(s) de pobreza

A pobreza é um fenómeno complexo e, como tal, tem sido objecto de estudo ao longo dos tempos. Mas se os estudos sobre este fenómeno tiveram início nos finais do século XIX², foi nas últimas décadas do século XX³ que ganharam relevância com novos desenvolvimentos. Assim, a discussão em torno do que é a pobreza é uma discussão muito viva e, segundo Luís Capucha, não isenta de ambiguidades:

“...as aproximações ao conceito têm oscilado entre a referência à ideia de ausência de meios de subsistência física e a da diferença nas condições de vida, entre as dimensões materiais de existência e as representações dessa existência, entre os julgamentos morais e éticos e as medições, entre a autonomização do conceito e a sua integração noutras problemáticas, entre a dicotomização das clivagens sociais e o estabelecimento de posições num continuum estrutural, entre a sobrevalorização de uma dimensão da existência e a perspectiva pluridimensional...” (Capucha, 1992: 5).

São algumas destas ambiguidades que dão origem aos grandes debates teóricos nos estudos sobre a pobreza nos dias de hoje.

Um destes debates é aquele que opõe (ou opôs) a pobreza como conceito unidimensional ou multidimensional. Hoje em dia é aceite o carácter multidimensional da pobreza, isto é, da consideração de uma dimensão meramente económica (restrita à insuficiência de rendimento) evoluiu-se para a consideração de dimensões como a social e a política, para referir apenas duas. Contudo, o carácter unidimensional da pobreza (na dimensão meramente económica, restrita à insuficiência de rendimento) continua a ser (exclusivamente?) considerado na maior parte das medições da pobreza, nomeadamente por razões de simplificação. Como tal, o debate fica em aberto...

² Antes dos finais do século XIX a pobreza era vista, através de uma concepção individualista, como sendo da exclusiva responsabilidade dos pobres, por “deficiência de carácter” ou “culpa própria” (Townsend, 1993).

Outro destes debates é aquele que opõe a pobreza como conceito absoluto ou relativo. Segundo os defensores do conceito absoluto, existe um “núcleo irredutível” (Sen, 1999) de privação (absoluta) que consiste na não satisfação de um conjunto de necessidades que é vital para a subsistência dos indivíduos e que é independente das sociedades e dos momentos. Já os defensores do conceito relativo encaram a pobreza como uma situação de privação (relativa) face a um conjunto de necessidades, sendo que este conjunto de necessidades se define em relação a um sistema de valores vigente numa dada sociedade e num dado momento. A noção de privação face a um conjunto de necessidades como situação de pobreza é comum; o que varia é o absolutismo/relativismo desse conjunto de necessidades.⁴

Ainda outro destes debates é aquele que opõe a pobreza como conceito objectivo ou subjectivo. Não se deve confundir este debate com um mero debate entre objectividade e subjectividade (Ferreira, 1997), na medida em que “Qualquer definição de pobreza assenta, explícita ou implicitamente, em juízos de valor.” (Costa, 1984: 287). A questão coloca-se, isso sim, ao nível de definições supostamente isentas de “opinião pessoal” ou “sentimento colectivo” (Costa, 1984) e de definições propositadamente imbuídas de apreciações, individuais ou colectivas, sobre a situação de pobreza. E o debate, muito actual, gira em torno de quem melhor define esta situação: quem (objectivamente) a estuda ou quem (subjectivamente) a vive?

Estes são alguns dos grandes debates teóricos nos estudos sobre a pobreza. Não é nossa intenção fazer referência a todos, tal como não é nossa intenção referir todos os

³ Os estudos sobre a pobreza intensificaram-se nas décadas de 60 e 70, mas foi nas décadas de 80 e 90 que ganharam relevância através de grandes debates teóricos.

⁴ Este debate é um debate actual nos estudos sobre a pobreza, tendo tido o seu ponto alto na década de 80 com a troca de ideias entre o economista Amartya Sen e o sociólogo Peter Townsend. Aqui são resumidas as ideias “ortodoxas” das duas concepções, sendo que mais à frente se dará conta dos conceitos de pobreza, e respectivas variantes, apresentados por estes dois autores.

conceitos de pobreza existentes, numa espécie de discussão teórica sobre a conceptualização deste fenómeno. O nosso objectivo aqui é fazer referência aos principais conceitos de pobreza, tendo em atenção que tanto os mais como os menos recentes contribuem para a compreensão da evolução da conceptualização deste fenómeno. Como tal, este capítulo divide-se em vários subcapítulos: os três primeiros fazem referência aos principais conceitos de pobreza, organizados segundo uma perspectiva evolutiva; o quarto dá a conhecer algumas tipologias de pobreza; o quinto faz a distinção entre o conceito de pobreza e dois conceitos com ele relacionados, o de desigualdade e o de exclusão social; e o sexto faz referência, de forma muito resumida, à questão da operacionalização do conceito de pobreza.

1 – Os primeiros estudos sobre a pobreza

A primeira definição de pobreza surgiu nos finais do século XIX, com o estudo pioneiro de Seebohm Rowntree sobre a pobreza em York, no Reino Unido⁵. Neste estudo, a situação de pobreza era definida em termos de insuficiência de rendimento para assegurar a satisfação das necessidades mínimas de subsistência; sendo que as necessidades mínimas de subsistência incluíam alimentação, vestuário, habitação, combustível, e ainda uma categoria de “necessidades essenciais diversas” (Costa, 1984)⁶. Rowntree referia-se mesmo à manutenção da “eficiência física”, entendida esta como a subsistência de indivíduos e famílias. Daí a designação de conceito de subsistência, primeiro conceito de pobreza e que está na base do conceito de pobreza

⁵ Antes do estudo de Seebohm Rowntree, feito em 1899, Charles Booth fez um mapa da pobreza em Londres, circunscrito à descrição das condições de vida da população pobre desta cidade.

absoluta (correspondendo a não satisfação das necessidades mínimas de subsistência ao tal "núcleo irredutível" de pobreza absoluta).

O conceito de subsistência, para além de ter chamado a atenção para o problema da pobreza numa altura em que este era praticamente ignorado, apresenta uma particularidade que se tornou relevante em discussões posteriores. Esta particularidade é a distinção entre pobreza primária e secundária. Segundo Rowntree, a pobreza primária verifica-se quando um indivíduo ou família não têm o rendimento suficiente para assegurar a sua subsistência, enquanto a secundária se verifica quando um indivíduo ou família têm o rendimento suficiente para assegurar a sua subsistência, mas não a asseguram por má distribuição daquele. Esta distinção contribui para a discussão da questão dos gostos e preferências na conceptualização da pobreza, questão a que faremos referência mais à frente.

Este conceito "reinou" nos estudos sobre a pobreza até à década de 60, altura em que surgiram as primeiras críticas à sua formulação. Uma das principais críticas é a de que o nível de subsistência (isto é, o conjunto de necessidades mínimas) não é invariável no espaço e no tempo. Quer isto dizer que, consistindo o nível de subsistência basicamente em alimentação, vestuário e habitação, o conjunto de necessidades mínimas varia consoante, por exemplo, as condições climáticas e as características físicas⁷. Aliás, segundo Peter Townsend, até as necessidades mínimas de alimentação (supostamente as menos arbitrárias dada a cientificidade dos estudos sobre nutrição) variam no espaço e no tempo:

⁶ Segundo Sean Stitt e Diane Grant, ao definir este conjunto de necessidades mínimas de subsistência, Rowntree estava a definir o mínimo dos mínimos para ficar a salvo de críticas. Tanto que em estudos posteriores incluiu outros aspectos, mais de ordem social.

⁷ Por exemplo, os habitantes de países quentes terão necessidades mínimas de vestuário e de habitação diferentes das dos habitantes de países frios; tal como as crianças terão necessidades mínimas de alimentação diferentes das dos adultos.

“A quantidade e o custo da alimentação consumida dependem das funções sociais das pessoas e dos seus costumes dietéticos, assim como do tipo de alimentos socialmente colocados ao seu alcance por meio da produção e da disponibilidade nos mercados.” (Townsend, 1993: 31).

É também este autor que explicita outra das principais críticas:

“As pessoas não são apenas seres físicos; são seres sociais. Enquanto trabalhadores, pais, vizinhos, amigos e cidadãos têm obrigações que se espera que cumpram e que elas próprias querem cumprir.” (Townsend, 1993: 46-47).

Isto é, o conjunto de necessidades mínimas não se pode limitar a necessidades meramente físicas, na medida em que existem outros tipos de necessidades, nomeadamente sociais, a levar em consideração. No entanto, na opinião de Amartya Sen, apesar das críticas, o conceito de subsistência não deve ser rejeitado, deve sim ser reformulado; isto porque tem a vantagem de colocar o problema da fome no centro da conceptualização da pobreza⁸.

Na sequência destas, e de outras, críticas ao conceito de subsistência surgiu, na década de 70, e pela mão da OIT⁹, o conceito de necessidades básicas. Neste conceito, à semelhança do que acontece com o conceito de subsistência, a situação de pobreza é definida como a não satisfação de um conjunto de necessidades básicas, não satisfação esta decorrente da insuficiência de rendimento. Contudo, o conjunto de necessidades *básicas* é mais alargado do que o conjunto de necessidades *mínimas* de subsistência. Assim, as necessidades básicas são não só as necessidades físicas, de indivíduos e famílias, mas também as necessidades sociais, de indivíduos e famílias e ainda de comunidades no seu todo. Como tal, incluem, além das necessidades mínimas de uma família para consumo privado (como a alimentação, o vestuário e a habitação), os

⁸ Segundo Sen, “Morrer de fome é, claramente, o aspecto mais significativo da pobreza.” (Sen, 1999: 27), pelo que o problema da fome, apesar de ser apenas um dos aspectos da pobreza, é de particular relevância para a conceptualização deste fenómeno, nomeadamente no que se refere aos PED’s.

serviços essenciais de consumo colectivo proporcionados por e para a comunidade em geral (como a água potável, o saneamento básico, a electricidade, os transportes públicos e os serviços de saúde e de educação), a participação popular na tomada de decisões que afectam as populações, a satisfação de um nível absoluto de necessidades básicas dentro de um quadro mais vasto de direitos humanos básicos, e o emprego simultaneamente como meio e fim numa estratégia de necessidades básicas (Friedmann, 1996). Assim, o que está em causa não é um conjunto de necessidades *mínimas* de subsistência, é sim um conjunto de necessidades *básicas* constitutivas de um padrão de vida mínimo¹⁰.

Um dos principais contributos do conceito de necessidades básicas para a conceptualização da pobreza consiste exactamente neste alargamento do conjunto de necessidades mínimas, naquilo que constitui o reconhecimento de que um padrão de vida sem pobreza não se limita à satisfação de necessidades físicas, estendendo-se à satisfação de necessidades sociais¹¹. E este reconhecimento constitui um passo em frente na conceptualização da pobreza como fenómeno multidimensional. Isto porque, embora a situação de pobreza continue a ser definida como insuficiência de rendimento (dimensão económica), o conjunto de necessidades mínimas inclui aspectos como o acesso a serviços públicos e a participação (dimensões social e política).

No entanto, se o que sobressai deste conceito é a definição (alargada) de um conjunto de necessidades mínimas, é exactamente esta definição que lhe coloca mais problemas. E estes problemas traduzem-se nas críticas ao processo de definição do

⁹ Numa conferência sobre emprego, crescimento e necessidades básicas realizada em 1976 por esta instituição (Friedmann, 1996).

¹⁰ Sendo que este conjunto de necessidades básicas é, reconhecidamente, variável no espaço e no tempo (variando consoante, por exemplo, as condições climatéricas e os níveis de desenvolvimento).

¹¹ Este contributo é, aliás, reconhecido por Townsend: “O que é significativo é que têm sido reconhecidas algumas necessidades sociais.” (Townsend, 1993: 33).

conjunto de necessidades mínimas como arbitrário. Isto é, porquê a escolha de umas e não de outras? O problema da arbitrariedade no processo de definição do conjunto de necessidades mínimas já se colocava no caso do conceito de subsistência, supostamente invariável no espaço e no tempo, sendo que se coloca com mais acuidade no caso do conceito de necessidades básicas, reconhecidamente variável consoante as sociedades e os momentos. E constitui, sem dúvida, um problema de difícil solução na conceptualização da pobreza¹².

2 – Contributos para o debate entre pobreza absoluta e pobreza relativa

No início deste capítulo fizemos referência ao debate que opõe a pobreza como conceito absoluto ou relativo, tendo apresentado as posições “ortodoxas” de ambos os lados. Contudo, este debate não se resume a estas posições, na medida em que é um debate aceso e alvo de reformulações nas concepções de “absolutistas” e “relativistas”, nomeadamente através da apresentação de conceitos como o de privação relativa, por parte do “relativista” Peter Townsend, e o de capacidades, por parte do “absolutista” Amartya Sen. São estes dois conceitos que apresentamos de seguida.

O conceito de privação relativa surgiu na década de 70. E se, inicialmente, o carácter relativo da privação era definido mais no sentido da insuficiência de recursos de uns face à suficiência de recursos de outros¹³, logo evoluiu para uma definição mais

¹² Como nos diz Alfredo Bruto da Costa, a propósito do relativismo do conceito de pobreza absoluta, a escolha das necessidades mínimas e do seu nível mínimo de satisfação implica critérios que se relacionam com o sistema de valores vigente numa dada sociedade e num dado momento. Segundo Oscar Altamir, citado em Costa, “Em última análise, estes sistemas de valores assentam num juízo moral e político acerca da ordem social existente e o modo como a sociedade deve ser organizada. Não há qualquer definição de pobreza que seja neutra a este respeito.” (Costa, 1984: 279).

¹³ “A pobreza deve ser vista como uma forma geral de privação relativa que constitui o efeito da má distribuição de recursos.” (Townsend, 1970: 2). Daqui a confusão que por vezes se estabelece entre o conceito de pobreza e o conceito de desigualdade.

no sentido da insuficiência de recursos para levar uma vida socialmente aceite¹⁴. Assim, nesta perspectiva, a pobreza resulta de uma situação de privação (relativa) decorrente da insuficiência de recursos para a satisfação de um dado conjunto de necessidades que se definem em relação a valores vigentes numa dada sociedade e num dado momento. Nas palavras de Townsend,

“As pessoas encontram-se relativamente destituídas se não podem obter, de todo ou suficientemente, as condições de vida – isto é, as dietas, comodidades, padrões e serviços – que lhes permitem desempenhar as funções, participar nas relações e ter o comportamento usual que se espera delas por serem membros da sociedade. Se lhes faltam ou lhes são negados recursos para obter acesso a estas condições de vida e assim realizar-se enquanto membros da sociedade, pode dizer-se que vivem em pobreza.” (Townsend, 1993: 36).

E para reforçar a sua ideia, este autor recorda que já Adam Smith, na sua obra *Riqueza das Nações* (1776), falava da vergonha que era para um indivíduo sair à rua sem uma camisa de linho ou uns sapatos de pele (ou seja, os costumes da sociedade como criadores de necessidades).

Como tal, o reconhecimento da existência, e muitas vezes predominância¹⁵, não só das necessidades sociais mas também das necessidades criadas pela própria sociedade¹⁶, constitui um dos principais contributos do conceito de privação relativa para a conceptualização da pobreza. Deste modo, a dimensão social do fenómeno sai mais uma vez reforçada. Através de um índice de privação constituído por indicadores de privação material (ao nível de alimentação, vestuário, habitação, condições de habitabilidade, ambiente, localização e trabalho) e de privação social (ao nível de

¹⁴ “A pobreza pode ser melhor entendida enquanto algo que se aplica não apenas àqueles que são vítimas de uma má distribuição de recursos mas, mais exactamente, àqueles cujos recursos não lhes permitem cumprir com os complexos costumes e exigências sociais requeridos aos cidadãos daquela sociedade...” (Townsend, 1993: 36). E daqui a confusão que por vezes se estabelece entre o conceito de pobreza e o conceito de exclusão social.

¹⁵ Townsend faz referência ao facto de, muitas vezes, as necessidades alimentares serem sacrificadas em nome de necessidades sociais ou de necessidades criadas pela própria sociedade.

direitos no emprego, actividade familiar, integração na comunidade, participação formal em instituições sociais, lazer e educação)¹⁷, Townsend dá conta das condições de vida dos indivíduos e famílias pobres (e da variação destas condições de vida ao longo do tempo), chegando à conclusão de que “Abaixo de um limiar aproximado de rendimento, a privação parece intensificar-se, acelerar ou multiplicar-se desproporcionalmente.” (Townsend, 1993: 129). Como tal, a dimensão económica continua presente (limiar de rendimento¹⁸), mas a dimensão social é investida de uma importância que até aqui ainda não tinha merecido no âmbito da conceptualização da pobreza.

No entanto, também este conceito tem sido muito criticado. Uma das principais críticas é a de que a privação relativa não indica necessariamente pobreza, na medida em que vai de encontro à questão dos gostos e preferências, já referida a propósito da distinção entre pobreza primária e secundária de Rowntree. Esta questão levanta o problema de muitas das opções de distribuição do rendimento serem feitas não por necessidade mas por gostos ou preferências¹⁹. Segundo David Piachaud, citado em Townsend, “O índice de Townsend não oferece nenhuma solução para o intratável problema de como desenredar os efeitos das diferenças de gosto das diferenças de rendimento.” (Townsend, 1993: 117)²⁰. Outra das principais críticas é a de que, apesar

¹⁶ Apesar de Townsend fazer a ressalva: “Encontramo-nos numa fase relativamente incipiente do reconhecimento das necessidades *sociais* dos indivíduos.” (Townsend, 1993: 39).

¹⁷ Este índice de privação refere-se aos indicadores utilizados num estudo deste autor sobre a pobreza na Grande Londres em 1985-86 e não aos indicadores utilizados no mais conhecido estudo deste autor sobre a pobreza no Reino Unido em 1979.

¹⁸ É aqui de referir que Townsend foi um dos impulsionadores do alargamento da noção de rendimento em sentido estrito para recursos em sentido lato, através da apresentação de um conjunto de recursos que incluía o rendimento em numerário, os bens de capital, os benefícios em espécie ligados ao emprego, os serviços públicos de natureza social em espécie e o rendimento privado em espécie.

¹⁹ Questão exemplificada, ainda que de forma extrema, através do caso do “...asceta que jejua na sua dispendiosa cama de pregos...” (Sen, 1999: 47).

²⁰ David Piachaud é ainda mais crítico na seguinte afirmação: “Uma característica insatisfatória de qualquer concepção de privação relativa é a de que, mesmo que toda a desigualdade de rendimentos fosse eliminada, continuaria a haver privação relativa enquanto as pessoas se comportassem de forma diferente. Levada a teoria até à sua conclusão lógica, só quando toda a gente se comportasse de modo idêntico é que

da privação relativa ser encarada em termos de insuficiência de recursos para a realização dos indivíduos como membros da sociedade, muitas vezes acaba por ser encarada em termos de insuficiência de rendimento face ao total dos rendimentos ou face a uma percentagem do rendimento médio, por razões de simplificação²¹. Daqui outra crítica, a de que a privação relativa leva à confusão entre pobreza e desigualdade e, também, entre pobreza e exclusão social, sendo que o conceito de pobreza não pode nem deve ser confundido com nenhum destes conceitos. Esta é uma questão a que faremos referência mais à frente.

Já na década de 80 surgiu o conceito de capacidades, como resposta ao conceito de privação relativa e ao “relativismo” sem margem para “absolutismos” a que este dava origem²². Com a apresentação do conceito de capacidades, Sen faz algumas cedências (da perspectiva de uma posição “ortodoxa”) no que respeita ao carácter absoluto da pobreza²³. Assim, segundo este autor, as necessidades coexistem em quatro espaços diferentes: bens e recursos; características; (capacidade de) satisfação de necessidades; e utilidades.

“Os bens possuem certas características que habilitam as pessoas a exercer certas capacidades, cujo exercício proporciona utilidade. É na capacidade, ou capacidade de efectuar esse exercício no que respeita às dimensões humanas associadas a uma vida digna e a um conjunto de direitos básicos em termos de sociedade concreta, que a pobreza se pode definir.” (Ferreira, 1997: 26).

ninguém seria definido como destituído. O índice de privação relativa de Townsend não consegue lidar com a diversidade.” (Townsend, 1993: 118).

²¹ Embora Townsend se tenha insurgido contra a operacionalização do conceito de privação relativa destas formas, tendo criado um índice de privação relativa próprio, como já foi referido. Aliás, este autor faz a ressalva: “A pobreza é muito mais do que ter relativamente menos do que os outros.” (Townsend, 1993: 130).

²² Segundo Townsend, citado em Costa, “A pobreza pode ser definida objectivamente e aplicada consistentemente apenas em termos do conceito de privação relativa.” (Costa, 1984: 278).

²³ Mesmo sem entrar no conceito de capacidades, Sen reconhece que falar no carácter absoluto das necessidades não é o mesmo que falar na sua invariabilidade no espaço e no tempo: “...esse carácter absoluto não é concebido como fixo, já que varia ao longo do tempo e com o nível de desenvolvimento, cultura e costumes da sociedade.” (Ferreira, 1997: 25).

Exemplificando, pode-se dizer que um bem alimentar e os recursos que possibilitam o seu consumo, as suas características nutricionais e a satisfação relacionada com o seu consumo são coisas diferentes da (capacidade de) satisfação da necessidade de o consumir (Pereira, 2000). Sendo que a situação de pobreza se define como a falta de capacidade de satisfação de necessidades. E Sen conclui, citado em Townsend,

“Correndo o risco de simplificar demasiado, gostaria de dizer que a pobreza é uma noção absoluta no espaço das capacidades, mas tomará muitas vezes uma forma relativa no espaço das mercadorias ou características.” (Townsend, 1993: 125).

Isto é, os bens (e recursos) e as suas características variam no espaço e no tempo, mas as capacidades de satisfação de necessidades são absolutas. Sendo que Sen apresenta como capacidades básicas coisas como:

“...atingir uma adequada nutrição, escapar a doenças evitáveis, ter abrigo e vestuário, ter a possibilidade de se deslocar, ter educação, participar nas actividades da comunidade, viver sem vergonha e deter condições de construção e preservação da auto-estima.” (Ferreira, 1997: 5).

O conceito de capacidades abriu caminho a uma nova perspectiva na conceptualização da pobreza: a perspectiva dos pobres como agentes activos. Isto é, os pobres que sempre foram considerados como sujeitos passivos numa vida de pobreza passam a ser considerados como agentes capazes de criar (e mudar) as suas condições de vida. Mais do que a satisfação de necessidades em si, num processo alheio ao indivíduo, o que é importante é a capacidade de satisfação de necessidades, capacidade única e exclusivamente do próprio indivíduo²⁴. Relacionado com esta nova perspectiva está um dos principais contributos do conceito de capacidades para a conceptualização da pobreza: a consideração de determinantes para além das estritamente económicas (como o rendimento) na satisfação de necessidades. É neste sentido que a saúde e a

²⁴ Capacidade única e exclusivamente do próprio indivíduo entendida como um factor interno (em contraposição ao factor externo insuficiência de rendimento) e não no sentido de algo inato ao indivíduo.

educação, por exemplo, surgem como determinantes, encaradas mais como capacidades de satisfação de necessidades do que como necessidades propriamente ditas.

Nas críticas a este conceito destacam-se as de Townsend, que questiona as capacidades básicas atrás referidas e o seu suposto absolutismo. Nomeadamente as três primeiras: a adequada nutrição não varia com o tipo de actividade exercida numa dada sociedade e num dado momento?; as doenças evitáveis não variam com o nível de tecnologia médica existente numa dada sociedade e num dado momento?; o abrigo não varia com as condições climáticas registadas numa dada sociedade e num dado momento?.

“Os tipos de necessidade, mesmo as capacidades no sentido empregue pelo professor Sen, são socialmente criados e têm de ser identificados e medidos como tal. As necessidades humanas são essencialmente sociais e qualquer análise ou exposição dos padrões de vida e da pobreza precisa de começar por esse facto.” (Townsend, 1993: 136).

Apesar da não conciliabilidade entre os conceitos de pobreza absoluta e pobreza relativa suposta por alguns autores (ver nota de rodapé nº 22), para outros estes não são conceitos mutuamente exclusivos, sendo, isso sim, conceitos complementares. Assim, segundo Sen, pode-se dizer que o conceito de pobreza absoluta será mais adequado a países onde as situações de fome e miséria são generalizadas (como os PED's), enquanto o conceito de pobreza relativa será mais adequado a países onde tais situações não se verificam, pelo menos de forma generalizada (como os PD's); nas palavras deste autor,

“Uma fome, por exemplo, será prontamente aceite como um caso de pobreza aguda independentemente do que for o padrão relativo dentro da sociedade. (...) Assim, a abordagem da privação relativa complementa, mais do que suplanta a análise da pobreza em termos de privação absoluta.” (Sen, 1999: 34)²⁵.

²⁵ E nas palavras de um autor não directamente envolvido no debate: “Trata-se, com efeito, de conceitos complementares, sendo certo que a maior importância relativa de um ou outro depende de se estar perante

Contudo, esta questão da adequação dos conceitos às situações levanta o problema da subdivisão do conceito de pobreza absoluta no caso dos países onde as situações de fome e miséria são generalizadas: na medida em que este conceito já não se circunscreve à subsistência meramente física, há quem defenda que deve ser subdividido em pobreza absoluta e indigência, correspondendo esta última à subsistência meramente física²⁶. Mas também há quem avise:

“Pode admitir-se que este nível de rigor seja útil no estudo de países onde a *intensidade* da pobreza dos diversos grupos pobres seja relevante para o estabelecimento de prioridades na acção contra a pobreza. Não deve, no entanto, esquecer-se que as subdivisões da pobreza acarretam o risco de se subestimar a gravidade social e humana da situação dos ‘menos pobres’, que, dentro do universo da pobreza, passariam à categoria de ‘privilegiados’.” (Costa, 1984: 279).

3 – Novas perspectivas nos estudos sobre a pobreza

Na década de 90 surgem algumas novas perspectivas na conceptualização da pobreza. Uma delas é a perspectiva da pobreza como *disempowerment*, lançada por John Friedmann no âmbito da discussão sobre a necessidade de um desenvolvimento alternativo²⁷. Segundo este autor, “O ponto de partida do modelo pressupõe que as famílias pobres não têm poder social para melhorar as condições de vida dos seus

uma sociedade onde a maior parte da população não tem satisfeitas as suas necessidades básicas ou uma sociedade onde o problema se formule, fundamentalmente, em termos relativos, o que não quer dizer que menos graves.” (Costa, 1984: 286).

²⁶ Embora não na defesa de um conceito de indigência, é o próprio Sen quem afirma: “...há necessidade de fazer discriminação *entre* os pobres de acordo com a gravidade da privação. No indicador de contagem de cabeças, o destroço humano que está a morrer à fome não conta mais do que aquele que quase não é pobre...” (Sen, 1999: 219).

²⁷ “As ideias para um desenvolvimento alternativo começaram a tomar forma há cerca de 20 anos, no decurso de sucessivos encontros de um ‘colégio invisível’ de especialistas em desenvolvimento internacional. Desafectados do modelo dominante que enfatiza o rápido crescimento cumulativo, os preconceitos urbanos e a unânime procura da industrialização, estes especialistas conseguiram formular o esboço de uma aproximação que esperam venha a conduzir a uma melhoria directa das condições dos pobres, especialmente os rurais, e, ao mesmo tempo, compatível com as preocupações ambientais emergentes.” (Friedmann, 1996: x).

membros.” (Friedmann, 1996: 71). Assim, com a economia doméstica no centro da análise, este autor define a situação de pobreza como a falta de acesso ao poder social²⁸. E define o poder social como o poder associado à sociedade civil, distinguindo oito bases: espaço de vida defensável; tempo excedente (além das necessidades de subsistência); conhecimentos e técnicas; informação adequada; organização social; redes sociais; instrumentos de trabalho e condições de vida; e recursos financeiros. Estas bases de poder social, interdependentes, constituem “...os principais meios disponíveis para uma economia doméstica na produção da sua própria vida e condições de vida.” (Friedmann, 1996: 72), sendo que o acesso a elas (bases de poder social) só não é mediado pelo Estado no caso da organização social e das redes sociais. Aliás, Friedmann faz mesmo uma analogia ao afirmar que assegurando estas duas e negociando com o Estado soluções para os problemas nas duas primeiras, as famílias têm satisfeitas as suas “necessidades básicas”²⁹.

Assim, o conceito de *disempowerment* considera os pobres como agentes activos na luta contra a pobreza, na medida em que as famílias pobres fazem reivindicações ao Estado, quer a nível de acção individual quer a nível de acção colectiva³⁰. Deste modo, este conceito abre caminho a uma dimensão política até aqui praticamente ausente da conceptualização da pobreza:

“O modelo de *(dis) empowerment* pode portanto ser visto também como um modelo de *empowerment* ou, mais rigorosamente, um modelo de *self-empowerment* colectivo. É, portanto, não apenas um modelo de pobreza e

²⁸ “...a pobreza é uma condição de *disempowerment* sistemático pela qual *condições estruturais* implícitas mantêm pobres os pobres e confinam o seu acesso ao poder social ao nível de sobrevivência diária.” (Friedmann, 1996: 75).

²⁹ Segundo John Friedmann, “O modelo de *(dis) empowerment* da pobreza é uma variante política da abordagem das necessidades básicas. Centra-se na política ao invés de se centrar na questão do planeamento, como processo principal pelo qual são identificadas as necessidades e procurados os meios para a satisfação destas.” (Friedmann, 1996: 71).

³⁰ “Da perspectiva do desenvolvimento alternativo, os pobres já não são vistos como incapazes a cargo do estado mas como pessoas que, apesar de grandes constrangimentos, estão activamente empenhadas na produção das suas próprias vidas e condições de existência.” (Friedmann, 1996: 71).

privação, mas também um modelo de como a pobreza pode ser vencida e promovido um desenvolvimento genuíno.” (Friedmann, 1996: 75).

Outra das novas perspectivas na conceptualização da pobreza relaciona-se com o debate que opõe a pobreza como conceito objectivo ou subjectivo. No início deste capítulo dissemos que este debate não se resume a um mero debate entre objectividade e subjectividade, pelo que os conceitos apresentados até aqui são considerados objectivos (não obstante todas as arbitrariedades). Mas existe um conceito propositadamente subjectivo, no qual se insere a perspectiva da pobreza definida pelos pobres lançada pelo Banco Mundial (BM) nos finais dos anos 90 com o mote de que “são os pobres os verdadeiros especialistas em pobreza” (World Bank, 2001). Através de uma série de estudos com a designação *Vozes dos Pobres* (2000)³¹, o BM faz um levantamento das definições de pobreza pelos pobres, chegando a cinco dimensões³²: o bem estar material (referências à falta de alimentos e à falta de emprego permanente e seguro); o bem estar psicológico (referências ao sofrimento, ao isolamento, à angústia, à insegurança e à humilhação); a ausência de infraestruturas básicas (referências às dificuldades no acesso a estradas e transportes e no acesso a água potável e saneamento); a falta ou dificuldade de acesso a activos (físicos, humanos, sociais e ambientais); e a vulnerabilidade (definida como a “probabilidade desproporcionada de empobrecimento”) (Pereira, 2000)³³.

Para além do grande contributo para a conceptualização da pobreza como fenómeno multidimensional, com destaque para a entrada da dimensão psicológica (ao

³¹ Estudos feitos pelo BM, em parceria com instituições académicas e ONG's, no âmbito da preparação do *Relatório Sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001*. Com o objectivo de dar voz às populações pobres no que se refere às suas experiências, prioridades e recomendações, estes estudos reúnem os testemunhos de cerca de 60 mil homens e mulheres pobres oriundos de cerca de 60 países.

³² E chega a estas cinco dimensões na medida em que as definições de pobreza pelos pobres, apesar de variarem por sexo, idade, cultura, etc., apresentam um elemento comum: a presença de diversos factores.

nível dos sentimentos que a pobreza provoca), a perspectiva da pobreza definida pelos pobres está ligada à noção de “pobreza participativa”³⁴, através da qual os pobres são “convidados” a participar na definição das suas necessidades e do nível da sua satisfação:

“...os padrões mínimos são estabelecidos não com base em critérios científicos e escolhas arbitrárias de técnicos ou políticos, mas de acordo com a avaliação que os próprios interessados fazem da respectiva situação.” (Costa, 1984: 287)³⁵.

Contudo, o conceito de pobreza subjectiva não se limita a levar em conta a opinião dos pobres sobre a sua situação (naquilo a que se pode chamar o “sentimento de pobreza”³⁶), podendo também levar em conta a opinião dos não pobres sobre a situação de pobreza. Como tal, a pobreza subjectiva tem a grande vantagem de dar voz à opinião pública, nunca sendo demais lembrar que a opinião pública assume um papel central no reconhecimento de um problema social (e na priorização de uma solução) por parte de organizações internacionais e governos nacionais.

Fizemos aqui uma tentativa de definição, em linhas gerais, da evolução da conceptualização da pobreza, através da apresentação dos principais conceitos referentes a este fenómeno. Como salientámos no início deste capítulo, não é nossa

³³ De referir que destes estudos também sobressai a importância atribuída pelos pobres ao capital social, “...definido como um meio para obter benefícios ou recursos adicionais através da pertença a uma rede ou estrutura social...” (Pereira, 2000: 33).

³⁴ Ambas vulgarizadas pelo BM na década de 90, o que não quer dizer que o BM seja o seu criador. Aliás, a influência do conceito de pobreza subjectiva na acção de ONG’s que actuam nos PED’s é anterior à década de 90, mas é efectivamente nesta década que tal influência se estende à acção de organizações internacionais como o PNUD e o BM.

³⁵ Há quem esteja contra esta noção, defendendo que quem estuda (cientificamente) a pobreza é que é indicado para proceder a estas definições. A este respeito vale a pena lembrar as palavras de Sen (embora a propósito dos juízos de valor de quem estuda a pobreza): “Há uma diferença entre dizer que o exercício é *em si mesmo* prescritivo e que o exercício deve *tomar nota* das prescrições feitas por membros da comunidade.” (Sen, 1999: 35).

³⁶ O “sentimento de pobreza” levanta o problema de muitas vezes o “sentir-se pobre” não corresponder ao “ser-se pobre” (e vice-versa). Isto porque “O sentido subjectivo de pobreza pode resultar de carências em matéria de necessidades elementares, da comparação com a situação de outras pessoas (ou grupos), de confronto com a situação do próprio em período anterior da vida, ou ainda de aspirações suscitadas pela publicidade ou pelos padrões de vida de outros países.” (Costa, 1984: 287).

intenção fazer referência a todos os conceitos de pobreza existentes. Contudo, podemos ainda tomar nota de três abordagens ao conceito de pobreza, menos relevantes ou em desuso: a abordagem consensual, a abordagem culturalista e a abordagem da externalidade³⁷.

4 – Algumas tipologias de pobreza

No âmbito das tipologias de pobreza, são de referir duas das principais. A primeira é a que distingue entre pobreza total e parcial: o conjunto de necessidades a satisfazer é heterogéneo, pelo que podem verificar-se casos em que nenhuma das necessidades é satisfeita (pobreza total) e casos em que algumas das necessidades são satisfeitas (pobreza parcial)³⁸. Esta distinção dá origem ao debate sobre o carácter cumulativo da não satisfação de necessidades, na medida em que há quem defenda que a não satisfação de algumas pode potenciar a não satisfação de outras. Exemplificando,

³⁷ A abordagem consensual define a pobreza através da percepção social das necessidades e é designada de consensual pela definição das necessidades de uma forma democrática, ou seja, mediante a percepção maioritária na sociedade; segundo Townsend, “Os cientistas sociais não podem (...) dar-se por satisfeitos com as avaliações consensuais da população, mesmo quando elas constituem um valioso testemunho acerca de necessidades e padrões de vida.” (Townsend, 1993: 52). A abordagem culturalista destaca a importância da vertente cultural na conceptualização da pobreza, centrando-se na micro-análise de comunidades, famílias e indivíduos orientada pela definição antropológica de cultura como modo de vida transmissível de geração em geração; segundo Luís Capucha, “...existe o perigo de a insistência nalguns dos traços da cultura da pobreza, salientando caracteres cuja conotação é globalmente negativa, alimentar as identidades negativas e os processos de exclusão, reforçando as circularidades viciosas e as segregações dos grupos pobres, pesem embora os esforços sempre feitos para demonstrar que não são estes os responsáveis pelas suas condições de vida e pela construção dos sistemas valorativos e simbólicos que organizam as suas práticas.” (Capucha, 1992: 29). A abordagem da externalidade define a pobreza não pelo que constitui em si mesma, mas pelas consequências que acarreta para a sociedade como um todo, sendo que o que é central não é a situação de pobreza (e as condições de vida da população pobre), é sim o “incómodo” que essa situação de pobreza causa na sociedade em geral (nomeadamente na população não pobre); segundo Sen, “Viver na pobreza pode ser triste, mas ‘magoar ou [ser] prejudicial à sociedade’, criando ‘problemas aos que não são pobres’, é que, ao que parece, seria a verdadeira tragédia. Não é fácil ir muito mais longe na redução dos seres humanos a ‘posses’.” (Sen, 1999: 24).

³⁸ No caso da pobreza parcial coloca-se a questão da hierarquização das necessidades para uma hierarquização dos indivíduos e famílias por grau de pobreza, sendo que esta questão levanta o problema da arbitrariedade.

a não satisfação de necessidades nutricionais pode reflectir-se negativamente noutros domínios de satisfação de necessidades, como é o caso do estado de saúde, da produtividade do trabalho ou do rendimento escolar (Costa *et al*, 1985).

A segunda tipologia de pobreza a referir é a que distingue entre pobreza permanente e temporária: a satisfação do conjunto de necessidades não é homogénea ao longo do tempo, dependendo de diversos factores. Assim, tal como há casos em que os factores não mudam e a situação de pobreza se mantém (pobreza permanente), também há casos em que os factores mudam, positiva ou negativamente, fazendo com que indivíduos e famílias saiam da ou entrem na situação de pobreza (pobreza temporária). Deste modo, para além dos casos extremos que estão nos que sempre foram pobres e nos que nunca foram pobres, o grande número de casos estará nos que passam pelas duas situações (ser pobre e não ser pobre) uma ou outra vez ao longo da vida. Nas palavras de Townsend:

“Uma pequena proporção da população pode ter sido pobre toda a sua vida. Mas uma ampla proporção pode ter experimentado a pobreza de maneira ocasional ou persistente mas não contínua.” (Townsend, 1970: 29).

5 – Pobreza *versus* desigualdade e exclusão social

A pobreza é, como já se disse, um fenómeno complexo; e, como já se viu, não existe só um conceito de pobreza. Mas naquilo que se considera(m) o(s) conceito(s) de pobreza não há lugar para a confusão com outros dois conceitos: o de desigualdade e o de exclusão social.

Os conceitos de pobreza e de desigualdade podem estar relacionados, mas reduzi-los um ao outro é, no mínimo, questionável. Até porque “Admitir a identidade

entre uma e outra daquelas noções implicaria que se aceitasse que a pobreza só deixa de existir em sociedades perfeitamente igualitárias.” (Costa, 1984: 281). Ora, nos dias que correm, esta ideia é, no mínimo, questionável. Aliás, podem existir sociedades com desigualdade e sem pobreza (quando há desigualdade na distribuição dos recursos, mas o nível médio de recursos é alto), tal como podem existir, embora seja menos provável, sociedades sem desigualdade e com pobreza (quando não há desigualdade na distribuição dos recursos, mas o nível médio de recursos é baixo).

O conceito de desigualdade relaciona-se com a forma como a riqueza de um país é distribuída pela sua população. Assim, a confusão entre os dois conceitos estabelece-se quando a pobreza é definida ou medida em termos de desigualdade na distribuição do rendimento: os pobres são os x por cento com menor rendimento ou aqueles com rendimento abaixo de x por cento do rendimento médio. Nas primeiras formulações do conceito de privação relativa a ideia era exactamente esta: a insuficiência de rendimento de uns definia-se face à suficiência de rendimento de outros. Sendo que, por razões de simplificação, a pobreza é por vezes medida através de linhas de pobreza assentes nos “x por cento” acima referidos³⁹.

Contudo, o(s) conceito(s) de pobreza é muito mais do que as primeiras formulações do conceito de privação relativa e do que linhas de pobreza usadas por razões de simplificação. Como tal, pobreza e desigualdade podem estar associadas⁴⁰, mas

“A desigualdade só se converte em pobreza quando gera a exclusão de alguns cidadãos dos padrões de vida, costumes e actividades correntes na sociedade. Essa exclusão exprime-se de diversos modos: escassez de recursos, perda de poder e de participação, carências nos mais variados domínios da vida individual, familiar e social.” (Costa *et al*, 1985: 22).

³⁹ A questão da medição da pobreza, e das linhas de pobreza, será referida mais à frente.

⁴⁰ “É, evidentemente, uma questão diferente reconhecer que desigualdade e pobreza estão *associadas* uma à outra, e notar que um sistema diferente de distribuição pode curar a pobreza...” (Sen, 1999: 32).

E daqui se parte para a confusão entre os conceitos de pobreza e de exclusão social. Este último ganhou destaque de há uns tempos para cá, nomeadamente ao nível dos discursos de organizações internacionais e governos nacionais (muitas vezes em detrimento do primeiro)⁴¹:

“...tem havido recentemente, quer ao nível do discurso teórico quer, essencialmente, do discurso político, um deslocamento do centro de interesse do conceito de pobreza para o conceito de exclusão social...” (Pereirinha, 1996: 208).

Assim, o conceito de exclusão social é um conceito muito novo (e, na opinião de José Pereirinha, um conceito pouco preciso)⁴². Seja ele definido em termos de não exercício dos direitos de cidadania ou em termos de ruptura dos laços sociais (segundo Pereirinha, as duas correntes na definição da exclusão social), o facto é que se presta à confusão com o conceito de pobreza, nomeadamente quando este é definido em termos de privação relativa. Como se pode ver, aliás, nesta definição de exclusão social:

“...uma situação em que ‘falha’ um ou mais dos seguintes aspectos: integração cívica (que tem que ver com o exercício de direitos de cidadania em termos de participação no sistema democrático e legal), integração económica (em termos de participação dos indivíduos nos mercados dos factores que permitam a obtenção de rendimento primário), integração social (em termos de exercício do direito de beneficiar dos serviços de natureza social proporcionados pelo Estado) e integração interpessoal (no sentido da participação na vida social da comunidade).” (Pereirinha, 1996: 211).

Contudo, a confusão entre os conceitos de pobreza e de exclusão social não tem consistência: segundo Martin Evans (no contexto de uma definição semelhante à acima citada) é a “falha” dos três últimos aspectos que dá origem à pobreza.

⁴¹ Segundo Martin Evans, o conceito de exclusão social substituiu mesmo o conceito de pobreza na política social da UE desde o início dos anos 90, tendo sido os franceses os principais instigadores desta substituição.

⁴² E, na opinião de Naila Kabeer, um conceito do Norte que não se sabe se pode ou deve ser transposto para o Sul: “O conceito de exclusão social emergiu há relativamente pouco tempo em discussões sobre pobreza, desigualdade e justiça num contexto de mudanças sociais e económicas no Norte.” (Kabeer, 2000: 83).

Assim, o que pode ter consistência é a confusão no que se refere às ligações entre os dois conceitos. Isto porque é possível entender a pobreza como uma forma da exclusão social:

“...podemos encarar pobreza enquanto parte (ou uma forma específica) do fenómeno (mais abrangente) de exclusão social, sendo certo que existem formas de exclusão social que não radicam no fenómeno da pobreza, entendida no seu sentido estrito de escassez de recursos.” (Pereirinha, 1996: 212)⁴³.

Tal como é possível entender a exclusão social como uma forma da pobreza:

“...os conceitos de pobreza e de exclusão social correspondem a diferentes formas de conceptualizar a análise do problema (colocado de uma forma ampla e genérica) da desvantagem de indivíduos e grupos numa dada sociedade relativamente a uma norma social de satisfação de necessidades mínimas (no sentido amplo), e que podemos designar por ‘pobreza’ no seu sentido lato.” (Pereirinha, 1996: 210).

6 – A questão da medição da pobreza

A questão da conceptualização da pobreza é complexa, mas a questão da sua operacionalização não o é menos. Isto porque os diferentes conceitos de pobreza dão origem a diferentes formas de operacionalização, numa panóplia de medidas da mesma.

Assim, a questão da medição da pobreza coloca-se da seguinte forma:

“Como definir uma linha de separação entre aqueles que vivem em situação de pobreza e aqueles que estão fora dessa situação, tendo em conta a complexidade, a multidimensionalidade e a variedade de formas e modalidades de que a pobreza pode revestir-se?” (Ferreira, 1997: 15).

Sendo que a questão se complica se tivermos presente que tal medição não se limita à separação entre pobres e não pobres. Segundo Pereirinha, medir a pobreza quer dizer, pelo menos, três coisas: classificar os indivíduos ou famílias como pobres ou não pobres

numa dada sociedade e num dado momento; ordenar os indivíduos ou famílias por níveis de pobreza numa dada sociedade e num dado momento; agregar a informação sobre a pobreza para uma dada sociedade e para um dado momento.

No entanto, o que é preciso ter presente é que as várias medidas de pobreza, seja qual for o seu objectivo, correspondem à operacionalização dos vários conceitos de pobreza. Assim, para além da referência à distinção entre pobreza absoluta e relativa, particularmente relevante no âmbito da definição de linhas de pobreza, há que fazer referência à distinção entre pobreza definida em termos dos padrões de vida e pobreza definida em termos do direito a um nível mínimo de recursos⁴⁴. Esta distinção dá origem a duas formas de medição da pobreza: uma directa, relacionada com a perspectiva dos padrões de vida, e uma indirecta, relacionada com a perspectiva do direito a um nível mínimo de recursos. Ambas remetem para a medição de um conjunto de necessidades a satisfazer. Só que no caso da primeira a medição é directa, isto é, avalia-se quais as necessidades que são satisfeitas e quais o não são (através do estudo do consumo de bens e serviços); e no caso da segunda a medição é indirecta, isto é, estima-se o custo de satisfação do conjunto de necessidades e avaliam-se os recursos tendo em conta esse custo (através daquilo a que se chama limiar ou linha de pobreza). A forma directa de medição da pobreza tem a vantagem de apreender a privação nas várias dimensões, mas apresenta o problema da quantificação de algumas das dimensões⁴⁵. Já a forma indirecta de medição da pobreza tem a vantagem de medir os défices de rendimento (quer em relação à linha de pobreza quer em relação ao

⁴³ Mais explicitamente: "...é possível encarar-se a pobreza como uma forma de exclusão social devida a escassez de recursos e manifestada em termos de privação da satisfação das necessidades mínimas, materiais e imateriais..." (Pereirinha, 1996: 211).

⁴⁴ Distinção estabelecida por Anthony Atkinson.

⁴⁵ O problema é "...o de encontrar variáveis que sejam objecto de quantificação para dimensões de natureza essencialmente qualitativa (e muitas das que dizem respeito à participação na sociedade têm esta natureza)." (Pereirinha, 1996: 219).

rendimento médio), sendo que não apresenta problemas de maior (a nível operacional, porque a nível conceptual apresenta o problema de apreender apenas a dimensão económica)⁴⁶. Como tal,

“As características complexas de uma abordagem directa, dada a extensão e a dificuldade de apreciação das condições concretas de privação nos diversos domínios, tem conduzido à proposição de diversas metodologias que radicam na abordagem indirecta, via recursos económicos.” (Ferreira, 1997: 21).

No entanto, estas duas formas de medição da pobreza não são alternativas, pelo que podem e devem ser utilizadas em conjunto sempre que possível.

Para além das formas de medição da pobreza, e em relação com elas, existem os métodos de medição da pobreza, que se dividem em unidimensionais e multidimensionais. Os primeiros, mais antigos, abarcam apenas uma dimensão (normalmente a económica), pelo que estão associados à medição indirecta (normalmente na forma de linhas de pobreza). Os segundos, mais recentes (surgiram nos anos 80 e, principalmente, nos anos 90), abarcam as várias dimensões, pelo que estão associados à medição directa⁴⁷.

Dentro das formas e dos métodos de medição da pobreza existem ainda os indicadores e os índices de pobreza. No que respeita aos indicadores, estes dividem-se em monetários e não monetários: os primeiros consistem, essencialmente, no rendimento e no consumo⁴⁸, e os segundos consistem num conjunto de indicadores mais ligados às condições de vida. No que respeita aos índices, também estes se dividem

⁴⁶ Contudo, na opinião de Sen (1999), a forma indirecta de medição da pobreza é “um segundo melhor”, na medida em que se baseia em “pressupostos de comportamento de consumo”.

⁴⁷ “Ao relacionar a pobreza com um padrão ou condições de vida, dever-se-á idealmente optar por uma medida multidimensional, que permita identificar situações de privação nos vários domínios da existência (privações nos domínios da alimentação, saúde, educação, habitação, etc), dando espaço, quando se acumulem carências em várias dessas facetas, ao conceito de privação múltipla ou cumulativa.” (Ferreira, 1997: 19).

⁴⁸ No caso dos PED's o indicador consumo é mais utilizado por ser menos flutuante do que o indicador rendimento.

entre os que levam em conta apenas a dimensão económica (como os que medem a incidência, a profundidade e a severidade da pobreza⁴⁹) e os que combinam diferentes indicadores ligados a diferentes dimensões, estes últimos designados de índices de pobreza compostos (como por exemplo o Índice de Pobreza Humana do PNUD, que leva em conta dimensões como uma vida longa e saudável, o conhecimento e um nível de vida digno⁵⁰).

Por último, uma referência à mais utilizada medida de pobreza: a linha de pobreza⁵¹. Que “...pode ser definida como o custo monetário de um nível referência de bem estar, para um indivíduo ou agregado familiar, num determinado local e tempo.” (Pereira, 2000: 55). Sendo que existem linhas de pobreza absoluta (que definem o limiar em termos do rendimento necessário à satisfação de um conjunto de necessidades mínimas)⁵² e linhas de pobreza relativa (que definem o limiar em relação ao rendimento total ou em relação ao rendimento médio)⁵³; e, para além destas linhas de pobreza objectivas, linhas de pobreza subjectivas (que definem o limiar com base na percepção dos indivíduos e famílias pobres quanto ao rendimento necessário à satisfação das suas necessidades mínimas). Contudo, segundo Sen, “Parece razoavelmente certo que a

⁴⁹ O indicador que mede a incidência da pobreza (indicador de “contagem de cabeças”) consiste na proporção de pobres na população, enquanto os indicadores que medem a profundidade e a severidade da pobreza consistem na média dos défices de pobreza relativamente à linha de pobreza (média ponderada no caso da severidade da pobreza, com maior peso atribuído aos mais pobres).

⁵⁰ Este índice de pobreza composto combina três indicadores: probabilidade à nascença de não viver até aos 40 anos, para aferir a vulnerabilidade à morte numa idade relativamente prematura; taxa de analfabetismo de adultos, para aferir a exclusão do mundo da leitura e das comunicações; média não ponderada da percentagem da população que não utiliza fontes de água melhoradas e da percentagem de crianças menores de cinco anos com peso deficiente, para aferir a falta de acesso ao aprovisionamento económico global (PNUD, 2002).

⁵¹ Sendo a mais conhecida a que estabelece a quantia de 1 dólar por dia como limiar de extrema pobreza (“universalizada” pelo BM).

⁵² Estas linhas de pobreza levam normalmente em conta o tamanho do agregado familiar e as variações consoante o sexo e a idade, através de escalas de equivalência.

⁵³ Como já se referiu atrás, os pobres são definidos como os x por cento com menor rendimento ou como aqueles com rendimento abaixo de x por cento do rendimento médio. No entanto, as linhas de pobreza relativa não se resumem às que definem o limiar de pobreza desta forma, sendo de referir os esforços de Townsend neste sentido.

presunção de um limiar de pobreza uniforme para uma determinada sociedade distorce a realidade.” (Sen, 1999: 49-50).

Assim, tal como no caso dos conceitos, também no caso das medidas não há uma mais correcta do que as outras. Todas elas têm vantagens e desvantagens e todas elas são mais ou menos adequadas a determinados objectivos⁵⁴. E, como já se disse atrás, todas elas correspondem à operacionalização de diferentes conceitos, que, por sua vez, correspondem a diferentes visões do que é a pobreza:

“A partir de distintas concepções do que se entende por pobreza, deduzem-se diferentes modos de reconhecer e avaliar as situações de pobreza existentes na sociedade. O conceito de pobreza que se adopte envolve uma perspectiva particular de reconhecer o fenómeno da pobreza, e implica portanto uma forma própria de proceder à sua identificação na sociedade.” (Ferreira, 1997: 17).

Em resumo, a pobreza é um fenómeno complexo que pode ser conceptualizado e operacionalizado de diferentes formas. Contudo, e apesar de se poder falar em evolução na conceptualização e operacionalização deste fenómeno, não se pode dizer que uma ou outra daquelas formas é a melhor. Isto é, pode-se ter evoluído de uma visão dos pobres como sujeitos passivos à mercê de uma situação de insuficiência de rendimento para uma visão dos pobres como agentes activos em busca de melhores condições de vida, mas tal não invalida que nos dias de hoje a pobreza seja definida e medida como insuficiência de rendimento (como, aliás, em grande parte acontece). Deste modo, mais do que procurar as melhores formas de definir e medir este fenómeno, o que é importante é perceber que todas elas servem um objectivo maior, o da luta contra a

⁵⁴ Por exemplo, o indicador de “contagem de cabeças” é um dos indicadores mais utilizados na medição da pobreza e, no entanto, só serve alguns objectivos. Isto é, dá uma visão da extensão da pobreza (quantos são pobres) mas não da intensidade dessa pobreza (o quanto são pobres). Logo, se o objectivo for perceber o quanto o rendimento da população pobre se afasta do rendimento médio da população em geral (ou até do rendimento estabelecido na linha de pobreza), este não é o indicador mais adequado.

pobreza. E neste âmbito impõe-se uma última distinção teórica, a distinção entre pobreza estática e dinâmica. Isto porque uma visão da pobreza enquanto fenómeno estático, ou seja, enquanto uma situação na qual indivíduos e famílias se encontram num dado momento das suas vidas e sobre a qual não têm influência, pode dar origem a uma visão da luta contra a pobreza como algo que se destina a remediar situações, numa perspectiva de ataque aos efeitos do problema; e uma visão da pobreza enquanto fenómeno dinâmico, ou seja, enquanto um processo ao qual indivíduos e famílias estão sujeitos ao longo das suas vidas e sobre o qual podem e devem ter influência, pode dar origem a uma visão da luta contra a pobreza como algo que se destina a prevenir situações, numa perspectiva de ataque às causas do problema. E neste âmbito da luta contra a pobreza já é possível fazer juízos de valor, do tipo “mais vale prevenir do que remediar”. O que é o mesmo que dizer que já é possível procurar as melhores formas de combater a pobreza:

“...se a garantia de um nível mínimo de recursos económicos se afigura como uma medida muito importante de socorro às situações mais dramáticas de pobreza, não é contudo neste âmbito das intervenções curativas que se deve centrar um eficaz combate à pobreza. Com efeito, com toda a importância e urgência de mitigar as situações de manifesta insuficiência de recursos económicos para prover às necessidades mais básicas da vida, o combate à pobreza só pode ser eficaz se contrariar os mecanismos e os processos que conduzem ao empobrecimento de indivíduos, famílias e grupos sociais.” (Ferreira, 1997: 354).

Capítulo II – A luta contra a pobreza no contexto da luta pelo desenvolvimento

“...no início de um novo século, a pobreza continua sendo um problema global de enormes proporções. Dos 6 bilhões de habitantes, 2,8 bilhões vivem com menos de dois dólares por dia e 1,2 bilhão com menos de um dólar por dia.” (Banco Mundial, 2001a: vi)⁵⁵.

Ou seja, quase metade da população mundial a viver em situação de pobreza e quase metade desta a viver em situação de extrema pobreza (cerca de um quinto da população mundial)⁵⁶. Assim, apesar dos progressos registados a nível global no século XX⁵⁷, o facto é que a pobreza como problema mundial persiste à entrada do século XXI. E, ao que tudo indica, se nada for feito em contrário, vai continuar a persistir:

“Nos próximos 25 anos, cerca de 2 bilhões de habitantes serão acrescentados à população mundial, quase todos (cerca de 97%) nos países em desenvolvimento, exercendo uma pressão enorme sobre essas sociedades. Evidentemente, muito deve ser feito para reduzir a pobreza em suas múltiplas dimensões...” (Banco Mundial, 2001a: vi).

É, portanto, neste cenário de uma situação de pobreza mundial insustentável, e não facilmente solúvel, que a luta contra a pobreza se assume como uma prioridade mundial, se não mesmo como “a” prioridade mundial, no contexto da luta pelo desenvolvimento em todas as regiões do mundo. Aliás, uma vida sem pobreza é parte integrante do direito ao desenvolvimento, que, por sua vez, faz parte dos direitos humanos fundamentais (United Nations, 1995).

⁵⁵ O *billion* do inglês dos Estados Unidos da América corresponde a mil milhões, traduzido como bilhão nesta versão de português do Brasil do *Relatório Sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001* do BM.

⁵⁶ As linhas de pobreza “universalizadas” pelo BM são de 2 dólares por dia para aquilo que se considera pobreza e de 1 dólar por dia para aquilo que se considera extrema pobreza.

⁵⁷ Talvez mais a nível de melhorias na educação e na saúde (como o aumento em cerca de 20 anos da esperança de vida nos PED’s nos últimos 40 anos) do que a nível de redução da pobreza na sua vertente monetária (como o aumento em mais do dobro do rendimento médio nos PED’s entre 1965 e 1998) (Banco Mundial, 2001a). Isto porque: “Essa situação persiste embora as condições humanas tenham melhorado mais nos últimos 100 anos do que no resto da história: a riqueza global, as conexões mundiais e a capacidade tecnológica nunca foram maiores. Mas a distribuição desses ganhos globais é extraordinariamente desigual. A renda média nos 20 países mais ricos equivale a 37 vezes a média dos 20 mais pobres, uma diferença que duplicou nos últimos 40 anos.” (Banco Mundial, 2001a: 3).

Contudo, a luta contra a pobreza nem sempre foi encarada como uma prioridade mundial. É encarada como tal agora, perante a experiência passada, a situação presente e a perspectiva futura. Como tal, depois de uma breve apresentação da situação da pobreza no mundo (situação actual e evolução recente), passamos a uma retrospectiva do percurso da luta contra a pobreza desde que o direito ao desenvolvimento foi lançado pela ONU em meados do século XX. Centramo-nos depois naquilo que constitui uma ferramenta na passagem da teoria à prática, os objectivos de desenvolvimento com os quais a comunidade internacional se comprometeu já na década de 90, para acabar com a apresentação de alguns dos elementos-chave numa perspectiva integrada da luta contra a pobreza nos dias de hoje.

1 – A pobreza no mundo

A pobreza é um problema que atinge todos os países do mundo, mas que se manifesta de forma particularmente violenta nos PED's⁵⁸. Os números referentes às pessoas a viver em extrema pobreza nas regiões em desenvolvimento falam por si: 522 milhões no Sul da Ásia (44%); 302 milhões na África Sub-Sahariana (26%); 267 milhões na Ásia de Leste e Pacífico (23%); 61 milhões na América Latina e Caraíbas (5%); 18 milhões na Europa de Leste e Ásia Central (2%); e 6 milhões no Médio Oriente e Norte de África (1%)⁵⁹.

⁵⁸ Também existe pobreza, e extrema pobreza, nos PD's. Mas corresponde a pequenas percentagens da população (naquilo que se convencionou chamar “bolsas de pobreza”), em muito diferentes (sem se querer tirar-lhes a importância que têm nos seus contextos) das grandes percentagens registadas nos PED's. Pelo que, de agora em diante, e salvo indicação em contrário, os números sobre a pobreza no mundo se referem à pobreza nos PED's.

⁵⁹ Dados do BM referentes a 1998 (World Bank, 2001), sendo as percentagens relativas ao total da extrema pobreza nas regiões referidas (44% do total da extrema pobreza encontra-se no Sul da Ásia, 26% na África Sub-Sahariana, etc.).

Ora, estes números não são muito diferentes dos números de há alguns anos atrás. Isto porque a evolução positiva nas tendências da pobreza mundial não é mais do que aparente. Por exemplo, a percentagem da população mundial a viver em extrema pobreza era de 28% em 1987, sendo de 23% em 1998; contudo, dado o aumento da população mundial, o número total de pessoas a viver com menos de 1 dólar por dia manteve-se constante, diminuindo em apenas 8 milhões (quadro 1)⁶⁰. O mesmo se pode dizer para o caso da percentagem da população mundial a viver em pobreza: era de 61% em 1987, sendo de 56% em 1998; com a diferença de que, dado o aumento da população mundial, o número total de pessoas a viver com menos de 2 dólares por dia aumentou em cerca de 263 milhões (quadro 2). Assim, classificar a evolução das tendências da pobreza mundial como positiva, no fundo, é “julgar pelas aparências”. Porque por trás de uma aparente redução da pobreza, a nível relativo (percentagem de pobres no total da população), se esconde um efectivo aumento da mesma, a nível absoluto (número total de pobres no mundo). Efeito de um aumento da população mundial que, segundo todas as estimativas, se vai manter.

Região	Nº em milhões		% da população	
	1987	1998	1987	1998
Ásia de Leste e Pacífico (excluindo a China)	417,5 114,1	267,1 53,7	26,6 23,9	14,7 9,4
Europa de Leste e Ásia Central	1,1	17,6	0,2	3,7
América Latina e Caraíbas	63,7	60,7	15,3	12,1
Médio Oriente e Norte de África	9,3	6,0	4,3	2,1
Sul da Ásia	474,4	521,8	44,9	40,0
África Sub-Sahariana	217,2	301,6	46,6	48,1
Total (excluindo a China)	1183,2 879,8	1174,9 961,4	28,3 28,5	23,4 25,6

Fonte: World Bank, 2001

⁶⁰ Se a análise for feita excluindo a China, este número aumentou em cerca de 82 milhões.

Quadro 2
Nº de pessoas e % da população a viver em pobreza, 1987 e 1998

Região	Nº em milhões		% da população	
	1987	1998	1987	1998
Ásia de Leste e Pacífico (excluindo a China)	1052,3 299,9	884,9 252,1	67,0 62,9	48,7 44,3
Europa de Leste e Ásia Central	16,3	98,2	3,6	20,7
América Latina e Caraíbas	147,6	159,0	35,5	31,7
Médio Oriente e Norte de África	65,1	85,4	30,0	29,9
Sul da Ásia	911,0	1094,6	86,3	83,9
África Sub-Sahariana	356,6	489,3	76,5	78,0
Total (excluindo a China)	2549,0 1796,6	2811,5 2178,7	61,0 58,2	56,1 57,9

Fonte: World Bank, 2001

As tendências na evolução da pobreza mundial são, no entanto, distintas das tendências na evolução da pobreza por regiões do mundo. Isto é, no mesmo período de tempo (1987-1998), houve regiões que efectivamente reduziram a pobreza e regiões que nem sequer aparentemente a reduziram. Numa análise aos níveis relativo (percentagem da população) e absoluto (número de pessoas) das tendências na evolução da extrema pobreza e da pobreza (quadros 1 e 2), pode-se dizer que:

- na Ásia de Leste e Pacífico registou-se uma efectiva redução da pobreza em geral, na medida em que esta desceu tanto a nível relativo como a nível absoluto; sendo a análise válida tanto para a extrema pobreza como para a pobreza, que registam agora percentagens de 15% e 49%, respectivamente⁶¹;
- na América Latina e Caraíbas registou-se uma efectiva redução da extrema pobreza, que desceu tanto a nível relativo como a nível absoluto, e uma aparente redução da pobreza, que desceu a nível relativo mas subiu a nível absoluto; sendo que esta região regista agora 12% da população a viver com menos de 1 dólar por dia e 32% com menos de 2 dólares por dia;

- no Médio Oriente e Norte de África registou-se uma efectiva redução da extrema pobreza, que desceu tanto a nível relativo como a nível absoluto, e nem sequer uma aparente redução da pobreza, que se manteve a nível relativo e subiu a nível absoluto; sendo que esta região regista agora 2% da população a viver com menos de 1 dólar por dia e 30% com menos de 2 dólares por dia;
- no Sul da Ásia registou-se uma aparente redução da pobreza em geral, na medida em que esta desceu a nível relativo mas subiu a nível absoluto; sendo a análise válida tanto para a extrema pobreza como para a pobreza, que registam agora percentagens de 40% e 84%, respectivamente;
- na Europa de Leste e Ásia Central nem sequer se registou uma aparente redução da pobreza em geral; a extrema pobreza e a pobreza subiram tanto a nível relativo como a nível absoluto, registando agora percentagens da ordem dos 4% e 21%, respectivamente⁶²;
- na África Sub-Sahariana também nem sequer se registou uma aparente redução da pobreza em geral; a extrema pobreza e a pobreza subiram tanto a nível relativo como a nível absoluto, registando agora percentagens da ordem dos 48% e 78%, respectivamente.

Perante estes dados, é fácil constatar que as regiões mais problemáticas são a África Sub-Sahariana (região com quase metade da população a viver em extrema pobreza) e o Sul da Ásia (região com mais de três quartos da população a viver em pobreza)⁶³.

⁶¹ Contudo, registou-se um retrocesso nesta evolução com a crise financeira de 1997-98, perceptível no aumento de 0,4 pontos percentuais na extrema pobreza entre 1996 e 1998 (Chen e Ravallion, 2001).

⁶² Segundo o BM, a extrema pobreza nesta região aumentou mesmo mais de 20 vezes (Banco Mundial, 2001a).

⁶³ Sendo de destacar também, salvaguardadas as devidas diferenças (quer a nível absoluto quer a nível relativo), a situação da pobreza em geral na região da Europa de Leste e Ásia Central, em significativo aumento desde o início do processo de transição de economias planificadas para economias de mercado.

Contudo, a pobreza no mundo não é só a pobreza nesta ou naquela região. É também a pobreza em meios rurais ou em meios urbanos. E se a pobreza rural ganha relevo no âmbito da extrema pobreza⁶⁴, há que ter em atenção a crescente pobreza urbana:

“A pobreza urbana está a aumentar rapidamente, a par da urbanização em geral. É um fenómeno em crescimento em todos os países e regiões e levanta frequentemente problemas especiais, como o sobrelotamento dos espaços, água contaminada e más condições sanitárias, habitação precária, crime e problemas sociais adicionais.” (United Nations, 1995: 44).

E, neste contexto, um dado importante é o de que, com o aumento da população mundial, o êxodo rural tem tendência a aumentar, estimando-se uma população urbana de 61% em 2015 (DFID, 2000).

Um último aspecto a destacar no que diz respeito à pobreza mundial é a vulnerabilidade de certos grupos, nomeadamente das minorias étnicas e, principalmente, da maioria constituída pelas mulheres⁶⁵. O facto é que

“Há mais mulheres do que homens a viver em pobreza absoluta e o desequilíbrio continua a crescer, com sérias consequências para as mulheres e os seus filhos. As mulheres carregam com uma parte desproporcional do fardo de lidar com a pobreza, a desintegração social, o desemprego, a degradação ambiental e os efeitos da guerra.” (United Nations, 1995: 9).

E se a citação se refere explicitamente à extrema pobreza, nada melhor do que um número para tornar explícito o que está implícito: cerca de 70% dos pobres do mundo são mulheres, ou seja, mais de dois terços dos pobres do mundo são mulheres (DFID, 2000).

⁶⁴ “Cerca de três quartos das pessoas mais pobres do mundo vivem em zonas rurais, dependentes das actividades agrícolas para a sua subsistência.” (UNDP, 1997: 7-8).

⁶⁵ Já para não falar das crianças, dos jovens, dos idosos, das pessoas com deficiências, dos refugiados e dos deslocados...

2 – O percurso da luta contra a pobreza

O desenvolvimento como um desafio para a comunidade internacional surgiu há mais de 50 anos, com a criação da ONU em 1945. Ora, no sentido em que a luta contra a pobreza se insere no contexto da luta pelo desenvolvimento, pode-se dizer que “A estratégia de redução da pobreza evoluiu nos últimos 50 anos em resposta a uma maior compreensão da complexidade do desenvolvimento.” (Banco Mundial, 2001a: 6).

Quer isto dizer que o percurso da luta contra a pobreza acompanhou o percurso da luta pelo desenvolvimento, acompanhando também a evolução na conceptualização do fenómeno da pobreza. Assim, numa análise das “décadas de desenvolvimento” lançadas pela ONU⁶⁶, pode-se dizer que a década de 60 viu a noção de crescimento económico ser complementada com a noção de desenvolvimento económico; que a década de 70 assistiu ao surgimento da noção de desenvolvimento social, com ênfase em aspectos como a educação e a saúde; que a década de 80 foi palco dos Programas de Ajustamento Estrutural (PAE’s)⁶⁷, com consequências desastrosas a nível social, ficando conhecida como a “década perdida”; e que a década de 90 se iniciou com o surgimento da noção de desenvolvimento humano⁶⁸, acabando por se constituir como a década da luta contra a pobreza como tema central na luta pelo desenvolvimento. Isto num percurso paralelo à evolução na conceptualização do fenómeno da pobreza, na medida em que se passou de uma luta contra a pobreza centrada no crescimento e no

⁶⁶ As “décadas de desenvolvimento” foram lançadas pela ONU na sequência do processo de descolonização, tendo sido a década de 60 a primeira.

⁶⁷ Programas do FMI centrados na criação de condições para o crescimento económico, através da estabilização macroeconómica e da liberalização das forças de mercado.

⁶⁸ A noção de desenvolvimento humano foi apresentada pelo PNUD em 1990. Com base no conceito de capacidades de Amartya Sen, considera a construção de capacidades humanas como fundamental para o desenvolvimento: “As capacidades mais básicas para o desenvolvimento humano são levar uma vida longa e saudável, ser educado, ter acesso aos recursos necessários para um padrão de vida digno e poder participar na vida da comunidade.” (PNUD, 2002: 13).

desenvolvimento económicos, na linha de uma visão da pobreza como fenómeno unidimensional (restrito à dimensão económica da insuficiência de rendimento), para uma luta contra a pobreza transversal à luta pelo desenvolvimento, na linha de uma visão da pobreza como fenómeno multidimensional (no qual sobressaem aspectos sociais e humanos).

No entanto, apesar deste percurso, o aspecto mais relevante da luta contra a pobreza até aos anos 90, pelo menos no que respeita à comunidade internacional, é a ênfase no crescimento económico⁶⁹. Sendo que esta é uma ênfase que se mantém nos dias de hoje, embora mais esbatida. Por exemplo, segundo o BM, as tendências na evolução da pobreza atrás referidas estão relacionadas com as tendências no crescimento económico; isto é, houve redução da pobreza onde houve crescimento económico e não houve redução da pobreza onde não houve crescimento económico; mais, a redução da extrema pobreza a nível global⁷⁰ deu-se pelas altas taxas de crescimento económico registadas em países com grandes números de pessoas a viver com menos de 1 dólar por dia, como a China e as novas economias industrializadas da Ásia de Leste e Pacífico⁷¹. Daqui a ideia generalizada de que “O crescimento económico é um requisito indispensável para a redução da pobreza.” (DFID, 2000: 18). Ora, o ponto de viragem na luta contra a pobreza nos anos 90 dá-se exactamente pelo reconhecimento de que o crescimento económico é condição necessária mas não

⁶⁹ Não se querendo, de forma alguma, desvalorizar a ênfase atribuída ao desenvolvimento (e não apenas crescimento) económico e ao desenvolvimento social por parte de instituições académicas, ONG's e agências de desenvolvimento, até como chamadas de atenção contra a ênfase excessiva no crescimento económico.

⁷⁰ Em nossa opinião, e como já foi referido, não mais do que aparente, na medida em que uma redução de 8 milhões em 1183 milhões não representa mais do que uma ínfima redução.

⁷¹ Como a Indonésia, a Malásia, a Coreia do Sul, Taiwan e Singapura. As altas taxas de crescimento económico registadas nestas economias constituem aquilo que é vulgarmente designado como o “milagre asiático”: altas taxas de crescimento económico conseguidas através da promoção das exportações e do investimento na educação.

suficiente para a redução da pobreza⁷²; isto é, o crescimento económico por si só não garante a redução da pobreza, mas a sua existência é essencial para uma redução da pobreza sustentável a longo prazo.

Deste modo, como resultado do aumento da pobreza na “década perdida” de 80⁷³ e da conseqüente visão do crescimento económico como insuficiente para a resolução do problema, a luta contra a pobreza surge no centro das atenções da comunidade internacional na década de 90, encarada como uma das grandes prioridades mundiais no novo milénio: “A nova era oferece uma nova oportunidade para concentrar os esforços de desenvolvimento na eliminação da pobreza.” (DFID, 1997: 9)⁷⁴. Aliás, os anos 90 assistiram ao proliferar de várias conferências mundiais, sob a égide da ONU, sobre temas relacionados com várias dimensões da pobreza: ambiente e desenvolvimento, população e desenvolvimento, crianças e mulheres, direitos humanos, desenvolvimento social, etc. De entre estas, há que destacar a Conferência Mundial para o Desenvolvimento Social (CMDS), na qual a erradicação da pobreza é assumida como um dos compromissos.

A CMDS, realizada em Copenhaga em 1995, tem como principal objectivo o compromisso da comunidade internacional com o desenvolvimento social:

“Pela primeira vez na história, a pedido das Nações Unidas, reunimo-nos enquanto chefes de Estado e de Governo, para reconhecer a importância do desenvolvimento social e do bem estar humano para todos e para

⁷² Até porque existem outros factores em jogo, como por exemplo a desigualdade: o crescimento económico pode não ser suficiente para a redução da pobreza quando existe desigualdade, na medida em que os seus benefícios não se distribuem de igual forma pela população. Aliás, terá sido esta constatação que a certa altura levou à ideia do crescimento económico com redistribuição, fosse esta de rendimentos (na famosa ideia do crescer para redistribuir) ou de oportunidades (através do investimento em áreas como a educação e a saúde).

⁷³ A “década perdida” de 80 assistiu ao início da crise da dívida (com particular impacto na América Latina) e do colapso económico (com particular incidência na África Sub-Sahariana) nos PED’s, ambos factores com resultados desastrosos para o problema, já de si grave, da pobreza.

⁷⁴ Sendo de assinalar que o final da Guerra Fria também ajudou à visão do problema da pobreza como insustentável e da união de esforços para a sua resolução como indispensável, na medida em que a ajuda ao desenvolvimento dos PD’s aos PED’s deixou de ser influenciada pelas políticas de “recrutamento” levadas a cabo por ambos os lados.

conceder a mais alta prioridade a estes objectivos, agora e no século XXI.” (United Nations, 1995: 6).

Sendo que neste compromisso global com o desenvolvimento social se insere o compromisso específico com a erradicação da pobreza:

“Comprometemo-nos com o objectivo de erradicar a pobreza do mundo, através de acções nacionais decisivas e da cooperação internacional, como um imperativo ético, social, político e económico da humanidade.” (United Nations, 1995: 15).

Assim, é na CMDS que a comunidade internacional assume o compromisso com o desenvolvimento de estratégias nacionais para a redução da pobreza no mais curto prazo de tempo possível e para a erradicação da extrema pobreza em data a especificar pelos próprios países no âmbito dos seus contextos nacionais; com a particularidade de que estas estratégias nacionais são para ser definidas com base numa abordagem integrada e em parceria com a sociedade civil. Deste modo, a solução para o problema da pobreza surge no âmbito nacional, desde que com o devido apoio no âmbito internacional:

“A pobreza é um problema complexo e multidimensional com origem tanto no domínio nacional como no domínio internacional. Não se pode encontrar uma solução uniforme que possa ter uma aplicação global. Cruciais para a solução deste problema são antes programas de luta contra a pobreza específicos para cada país e iniciativas internacionais que apoiem as iniciativas nacionais, assim como o processo paralelo de criação de um ambiente internacional propício.” (United Nations, 1995: 45).

Sendo que a solução para este problema não é possível sem o compromisso sério (também chamado de “vontade política”), nacional e internacional, com a luta contra a pobreza⁷⁵.

Para além de ter dado origem ao Ano Internacional para a Erradicação da Pobreza (1996) e à Década das Nações Unidas para a Erradicação da Pobreza (1997-

⁷⁵ “Só uma renovada e colossal vontade política, a nível nacional e internacional, de investir nas pessoas e no seu bem estar conseguirá realizar os objectivos do desenvolvimento social.” (United Nations, 1995: 85).

2006), a CMDS também deu origem aos chamados objectivos de desenvolvimento⁷⁶. Estes objectivos podem considerar-se como a forma prática do compromisso com a luta contra a pobreza como prioridade mundial.

3 – A luta contra a pobreza como prioridade mundial

É, portanto, na década de 90 que a comunidade internacional assume o compromisso com a luta contra a pobreza como prioridade mundial, sendo este compromisso passado à prática através da definição de um conjunto de objectivos de desenvolvimento que integra algumas das várias dimensões da pobreza e que “...trata do mais premente dos desejos humanos – um mundo livre da pobreza e do sofrimento que a pobreza gera.” (IMF/OECD/UN/WB, 2000: 4).

Formulados em 1996 pela OCDE⁷⁷, e intitulados Objectivos Internacionais de Desenvolvimento (OID's), os objectivos de desenvolvimento foram reformulados em 2000 na Cimeira do Milénio, e intitulados Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM's) (quadro 3). E, tal como se disse atrás, é através deles que o compromisso com a luta contra a pobreza é passado à prática, na medida em que cada um destes objectivos tem o suporte de um conjunto de indicadores para a medição dos seus progressos. Aliás, estes progressos são constantemente avaliados, tal como o é a sua disparidade (quando existente) em relação aos progressos necessários para que os objectivos sejam atingidos. Contudo, e apesar desta vantagem da operacionalização dos objectivos através de números, nunca é demais lembrar que

⁷⁶ Na medida em que já apresentava alguns destes objectivos, embora não na forma de conjunto de objectivos de desenvolvimento.

“...as pessoas não são números – a felicidade não é uma estatística. Estes objectivos são válidos porque melhorarão a qualidade de vida humana. O mundo será melhor, e mais seguro, para os seus 6 mil milhões de pessoas e para os estimados 7 mil milhões de pessoas em 2015.” (IMF/OECD/UN/WB, 2000: 2).

Quadro 3	
Objectivos de Desenvolvimento do Milénio	
Objectivo 1: Erradicar a extrema pobreza e a fome	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Reduzir em metade, entre 1990 e 2015, a proporção de pessoas que vivem com menos de 1 dólar por dia. ➤ Reduzir em metade, entre 1990 e 2015, a proporção de pessoas que sofrem de fome.
Objectivo 2: Alcançar o ensino básico universal	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Garantir que, até 2015, as crianças de toda a parte – rapazes e raparigas igualmente – são capazes de concluir um curso completo de ensino primário.
Objectivo 3: Promover a igualdade de género e dar poder às mulheres	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Eliminar as disparidades de género no ensino primário e secundário, de preferência até 2005, e em todos os níveis educativos, até 2015.
Objectivo 4: Reduzir a mortalidade infantil	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Reduzir em dois terços, entre 1990 e 2015, as taxas de mortalidade de menores de cinco anos.
Objectivo 5: Melhorar a saúde materna	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Reduzir em três quartos, entre 1990 e 2015, as taxas de mortalidade materna.
Objectivo 6: Combater a SIDA, a malária e outras doenças	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Travar, até 2015, e começar a inverter a propagação da SIDA. ➤ Travar, até 2015, e começar a inverter a incidência da malária e de outras grandes doenças.
Objectivo 7: Garantir a sustentabilidade ambiental	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e nos programas nacionais e inverter a perda de recursos ambientais. ➤ Reduzir em metade, até 2015, a proporção de pessoas sem acesso sustentável a água potável. ➤ Atingir, até 2020, uma melhoria significativa das vidas de pelo menos 100 milhões de habitantes de bairros de lata.
Objectivo 8: Desenvolver uma parceria mundial para o desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Objectivos no que respeita à Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD), ao acesso aos mercados, à sustentabilidade da dívida, entre outros.

Fonte: Site dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio

O problema é que aquela disparidade (entre os progressos que se registam nos objectivos e os progressos necessários para que os objectivos sejam atingidos) existe

⁷⁷ No documento do Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE, *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*, naquilo que constituiu uma sistematização dos objectivos

para a maioria dos ODM's. Embora varie de objectivo para objectivo e de região para região.

Por exemplo, para a redução em metade da extrema pobreza será necessário um crescimento do rendimento *per capita* de 3,6% ao ano⁷⁸, mais do dobro do crescimento do rendimento *per capita* na última década (1,6%), sendo que regiões como a África Sub-Sahariana e a Europa de Leste e Ásia Central estão longe de atingir o objectivo. No caso do ensino básico universal, as taxas de inscrição no ensino primário têm vindo a subir em todas as regiões, o suficiente para atingir o objectivo numas mas não o suficiente para o atingir noutras, como acontece na África Sub-Sahariana⁷⁹. E no caso da igualdade de género na educação, o rácio entre rapazes e raparigas nos ensinos primário e secundário também tem vindo a subir em todas as regiões⁸⁰, embora o objectivo esteja longe de ser atingido no que respeita ao Sul da Ásia e à África Sub-Sahariana⁸¹. Já a redução da mortalidade infantil registou progressos na década de 80 que não se consolidaram na década de 90: as taxas de mortalidade infantil têm vindo a descer em todas as regiões, mas são ainda muito altas na África Sub-Sahariana e no Sul da Ásia⁸². A redução da mortalidade materna, por seu lado, consolidou os progressos, com o número de partos assistidos a aumentar em todas as regiões, com excepção da África Sub-Sahariana. No que respeita ao combate à pandemia que é a SIDA, e apesar do uso de contraceptivos ter vindo a aumentar em todas as regiões, este é um objectivo

propostos nas várias conferências mundiais realizadas pela ONU.

⁷⁸ Isto em termos relativos, isto é, em relação com o aumento da população. Porque em números absolutos, partindo dos 1276 milhões em 1990, faz-se uma estimativa de 753 milhões em 2015, mesmo com uma taxa de crescimento do rendimento *per capita* de 3,6% ao ano.

⁷⁹ Com taxas de inscrição no ensino primário da ordem dos 60%.

⁸⁰ Com excepção da região da América Latina e Caraíbas, que registava um rácio muito próximo dos 100% no início da década de 90 e que regista agora um rácio próximo dos 95%. Contudo, esta é a única das seis regiões em que as taxas de literacia são mais altas para as raparigas do que para os rapazes.

⁸¹ Onde este rácio não ultrapassa os 75%, para o Sul da Ásia, e os 85%, para a África Sub-Sahariana.

⁸² Na ordem das 90 mortes em cada 1000 nados-vivos, no caso da África Sub-Sahariana, e das 75 mortes em cada 1000 nados-vivos, no caso do Sul da Ásia.

que está longe de ser atingido, principalmente na África Sub-Sahariana, a região mais afectada por esta doença⁸³. E no que respeita à sustentabilidade ambiental, na forma de um dos recursos naturais mais escassos, a percentagem da população com acesso a água potável tem vindo a subir em todas as regiões, mas não ultrapassa os 55% na África Sub-Sahariana, a região que está mais longe de atingir o objectivo.⁸⁴

Assim, é fácil constatar que os ODM's não serão facilmente atingidos, particularmente no caso da região da África Sub-Sahariana⁸⁵. Apesar da esperança:

“Muitos países em desenvolvimento já atingiram, ou estão a caminho de atingir o ensino primário universal e a igualdade sexual na educação. Dada a importância da educação para muitas outras áreas do desenvolvimento, isto pressagia uma aceleração do progresso em direcção aos outros objectivos.” (PNUD, 2002: 17).

No entanto, apesar do pessimismo a que os progressos nos ODM's possam levar, o compromisso com eles por parte da comunidade internacional é fundamental no contexto da luta contra a pobreza. Não só porque, como já foi dito, impõe metas concretas, mas também porque obriga ao (re)direccionamento de várias políticas, de forma integrada, no sentido do alcance daquelas metas:

“Chegámos agora a um consenso sem precedentes – abarcando o sistema das Nações Unidas, o FMI e Banco Mundial, a maioria dos Bancos de Desenvolvimento Regional, os líderes dos países em desenvolvimento, o G8 e a OCDE – de que o cumprimento destes Objectivos deve ser o ponto principal dos nossos esforços conjuntos.” (DFID, 2000: 7).

Assim, apesar da luta contra a pobreza existir desde que existe a luta pelo desenvolvimento (no âmbito de instituições académicas, de ONG's, de agências de

⁸³ Estimam-se em cerca de 40 milhões as pessoas infectadas pelo VIH e em cerca de 20 milhões as mortes causadas por este vírus desde que foi identificado. Como tal, a SIDA é actualmente a quarta causa de morte no mundo, sendo a primeira na África Sub-Sahariana (onde se registam cerca de 75% do total de casos de VIH/SIDA no mundo).

⁸⁴ Dados obtidos em www.developmentgoals.org, onde os progressos nos ODM's podem ser consultados.

⁸⁵ O que já deu início ao debate sobre a adequabilidade dos ODM's. Debate que envolve, entre outras questões, a questão dos custos para a sua realização: segundo estimativas da ONU são precisos cerca de 50 mil milhões de dólares por ano para se atingirem os objectivos em geral; e segundo estimativas do BM

desenvolvimento, etc.), é nos finais do século XX que ela chega ao plano (político) das organizações internacionais e dos governos nacionais. Sendo que a ONU teve a sua quota parte de responsabilidade, com a “marcação da agenda” da luta pelo desenvolvimento através das várias conferências mundiais sobre temas relacionados com as várias dimensões da pobreza (e também com as chamadas de atenção para o problema da pobreza por parte do PNUD⁸⁶). Como tal, podemos finalmente assistir à mudança de atitude por parte de organizações como o BM e o FMI, de que são exemplos a ligação da redução da dívida à redução da pobreza e a introdução de aspectos sociais nos PAE’s⁸⁷; já para não falar da adopção do lema “um mundo livre de pobreza” por parte do BM, mais vocacionado para a luta contra a pobreza segundo a “divisão de tarefas” entre as instituições de *Bretton Woods*⁸⁸. Sendo que existem outros exemplos de mudança de atitude por parte de outras organizações, como a OCDE, responsável não só pela formulação dos OID’s mas também pelo recente apelo a uma maior coerência nas várias políticas internacionais a favor da redução da pobreza⁸⁹; e a UE, que tem vindo a redefinir a sua política de desenvolvimento no sentido de uma política centrada na redução da pobreza (de que é exemplo o recente Acordo de Cotonou⁹⁰).

são precisos entre 40 a 60 mil milhões de dólares por ano só para se atingir o objectivo da redução em metade da extrema pobreza (ActionAid, 2002).

⁸⁶ Nomeadamente através do *Relatório do Desenvolvimento Humano 1997*. Com o subtítulo *Desenvolvimento Humano para erradicar a pobreza*, foi neste relatório que foi apresentado o Índice de Pobreza Humana (já referido no Capítulo I).

⁸⁷ Talvez como um “expiar de culpas” em relação a dois grandes factores do aumento da pobreza nos PED’s na “década perdida” de 80: a crise da dívida e o impacto social dos PAE’s.

⁸⁸ Aliás, o BM dedicou o *Relatório Sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001* ao tema da pobreza. Com o subtítulo *Luta Contra a Pobreza*, este relatório propõe três frentes de actuação em relação aos pobres: promoção da oportunidade, facilitação da participação e aumento da segurança.

⁸⁹ Por exemplo, segundo a OCDE, as tarifas e os subsídios relativos a produtos agrícolas e industriais dos PD’s causam aos PED’s perdas da mesma magnitude dos ganhos obtidos com a ajuda ao desenvolvimento (OECD, 2001). É esta incoerência que leva àquele apelo.

⁹⁰ O Acordo de Cotonou, acordo de cooperação entre a UE e 77 países de África, Caraíbas e Pacífico, foi assinado em Junho de 2000 e tem como principal objectivo a redução da pobreza.

Ora, esta mudança de atitude não se limita às organizações internacionais: a redução da pobreza já está no centro das políticas de cooperação de muitos PD's, tal como as estratégias nacionais de redução da pobreza já existem em muitos PED's. No que se refere aos últimos, um dos exemplos de compromisso com a luta contra a pobreza é o do governo do Uganda, que apresentou recentemente a sua estratégia de redução da pobreza, com base num conjunto de objectivos próprios⁹¹. Objectivos que se propõe alcançar através de intervenções em quatro áreas: criação de uma estrutura de crescimento e transformação económica; boa administração e segurança; aumento da capacidade dos pobres para melhorarem o seu rendimento; e melhoria da qualidade de vida dos pobres. E no que se refere aos PD's, um dos exemplos de compromisso com a luta contra a pobreza é o do governo do Reino Unido, que em 1997 lançou um Livro Branco no qual elege a eliminação da pobreza mundial como “o” desafio para o século XXI. E que em 2000 lançou um Livro Branco no qual propõe a gestão do processo de globalização de forma a que este beneficie os pobres. A questão resume-se a isto:

“Bem gerida, a nova riqueza criada pela globalização cria a oportunidade de tirar da pobreza milhões dos habitantes mais pobres do planeta. Mal gerida, poderá levar ao aumento da sua marginalização e empobrecimento. Nenhum dos desfechos está predeterminado; depende das escolhas de políticas adoptadas pelos governos, instituições internacionais, sector privado e sociedade civil.” (DFID, 2000: 15).

4 – A importância de uma perspectiva integrada na luta contra a pobreza

Assim, na sequência da definição de um conjunto de objectivos de desenvolvimento, e também na sequência de estratégias de luta contra a pobreza manifestamente insuficientes, surgiu a necessidade de acções integradas numa estratégia

⁹¹ Sendo os principais a redução em 10% da extrema pobreza até 2017 e a universalização do ensino

mais ampla de luta contra a pobreza. É neste contexto que surgem ideias como o alívio da dívida e a ajuda ao desenvolvimento inextrincavelmente ligados à redução da pobreza, a igualdade de género e o desenvolvimento sustentável como temas transversais na luta contra a pobreza, e a participação dos pobres como fundamental em toda e qualquer estratégia de redução da pobreza⁹².

No que respeita ao alívio da dívida, a sua ligação à redução da pobreza insere-se na nova perspectiva de integração de acções na luta contra a pobreza. Se a dívida externa é um dos maiores problemas dos PED's, e um dos que mais contribui para o aumento da pobreza nestes países, de que adianta definir estratégias de redução da pobreza que não levem em conta aquele problema, numa espécie de círculo vicioso em que se reduz de um lado e se aumenta do outro? Deste modo, a mais recente tentativa de resolução do problema da dívida externa nos PED's é aquela que condiciona o alívio da dívida ao compromisso com a redução da pobreza; isto é, alívio da dívida sim, desde que exista um compromisso com a redução da pobreza, na forma de estratégia nacional de redução da pobreza (definida em parceria entre governo e sociedade civil), que permita que os recursos poupados sejam investidos em áreas como a educação, a saúde e o combate à SIDA⁹³. É neste contexto que é lançada em 1999 uma nova versão da Iniciativa *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC) (Países Pobres Altamente Endividados)⁹⁴:

“A necessidade de associar o alívio da dívida da Iniciativa HIPC à redução da pobreza deve ser vista como um impulso para dar prioridade à

básico até 2005.

⁹² Na impossibilidade de referir todas as novas ideias inseridas numa perspectiva integrada da luta contra a pobreza, optou-se pela referência a algumas das mais divulgadas.

⁹³ Sendo que o BM e o FMI chamam a atenção para o facto de que “Outro desafio é a concentração das despesas sociais nos pobres, que é muitas vezes difícil de alcançar.” (IMF/IDA, 1999: 15).

⁹⁴ Esta Iniciativa foi lançada em 1996 pelo BM e pelo FMI em mais uma tentativa de resolução do problema da dívida externa nos PED's. Em 1999 foi lançada uma nova versão, que prevê maiores e mais rápidas reduções da dívida face à apresentação de estratégias nacionais de redução da pobreza por parte dos países nela inseridos.

afecção de todos os recursos disponíveis (do alívio da dívida ou de outros) de acordo com objectivos relacionados com a redução da pobreza.” (IMF/IDA, 1999: 15)⁹⁵.

E quando se fala de outros recursos disponíveis, fala-se também de ajuda ao desenvolvimento. Isto é, também a ajuda ao desenvolvimento tem evoluído no sentido do condicionamento da concessão de APD, por parte dos PD's, ao compromisso com a redução da pobreza, por parte dos PED's. Contudo, e talvez pelo facto de a APD estar a diminuir, encontrando-se cada vez mais longe da meta de 0,7% do PIB em grande parte dos PD's⁹⁶,

“...o papel das agências doadoras é cada vez mais interpretado de forma diferente. Em vez de procurarem demonstrar o uso directo dos seus recursos na redução da pobreza – e avaliarem a eficácia da sua ajuda com base nisso – os doadores procuram antes usar a sua influência para *facilitar mudanças abrangentes favoráveis aos pobres nas políticas públicas.*” (Norton *et al*, 2001: 10).

Mas a nova perspectiva não consiste apenas na integração das acções de luta contra a pobreza; consiste também na integração de certos temas nas acções de luta contra a pobreza (transversais também na luta pelo desenvolvimento). Um destes temas é o da igualdade de género⁹⁷, na medida em que a pobreza é em grande parte feminina (no que se convencionou chamar “feminização da pobreza”). Como tal, a luta pela igualdade de género tem que estar integrada na luta contra a pobreza⁹⁸. Outro destes temas é o do desenvolvimento sustentável, na medida em que as populações mais pobres são normalmente as populações mais dependentes dos recursos naturais (aliás,

⁹⁵ Sendo que o BM e o FMI avisam que “Não é provável que o foco da Iniciativa HIPC nas políticas sociais resulte, no horizonte temporal relativamente curto da Iniciativa, em reduções substanciais da pobreza. Contudo, dentro deste horizonte temporal, o objectivo seria estabelecer, com a participação da sociedade civil, um processo duradouro capaz de criar crescimento sustentado e redução da pobreza a longo prazo.” (IMF/IDA, 1999: 13).

⁹⁶ Meta estabelecida pela ONU em 1970 e atingida apenas pelos países do Norte da Europa.

⁹⁷ Já reconhecido como tema transversal na CMDS: “Reconhecemos que o desenvolvimento económico e social não pode ser assegurado de maneira sustentada sem a participação integral das mulheres e que a igualdade e equidade entre mulheres e homens é uma prioridade para a comunidade internacional e como tal deve estar no centro do desenvolvimento económico e social.” (United Nations, 1995: 7).

são normalmente quem menos contribui para a degradação ambiental e simultaneamente quem mais é afectado por ela)⁹⁹. Como tal, a luta por um desenvolvimento sustentável tem que estar integrada na luta contra a pobreza¹⁰⁰.

E na nova perspectiva integrada da luta contra a pobreza, não podíamos deixar de referir uma das tendências mais recentes: a ênfase na participação das populações pobres. Esta ênfase assenta na ideia de que “são os pobres os verdadeiros especialistas em pobreza” (World Bank, 2001)¹⁰¹, ideia que é passada à prática através dos *Participatory Poverty Assessments* (PPA’s) (Avaliações Participativas de Pobreza)¹⁰²:

“...uma avaliação participativa de pobreza pode ser definida como *um instrumento de inclusão das opiniões dos pobres na análise da pobreza e na formulação de estratégias para reduzi-la através de políticas públicas.*” (Norton *et al*, 2001: 6).

Assim, através desta ideia de “pobreza participativa”, a luta contra a pobreza ganha pontos: os PPA’s possibilitam uma maior compreensão não só do que é a pobreza como também das formas de a combater. Isto porque dão voz às prioridades dos pobres naquilo que para eles representa a saída da situação de pobreza, voz com eco na definição de estratégias de luta contra a pobreza¹⁰³. Contudo,

“...é importante não fazer reivindicações exageradas no que respeita às dimensões participativas dos exercícios de investigação de políticas.

⁹⁸ Quer através da sua integração em acções globais de luta contra a pobreza, quer através de acções específicas de luta contra a pobreza feminina, como é o caso do micro-crédito dirigido às mulheres.

⁹⁹ São elas as populações rurais dos PED’s, com grandes percentagens de extrema pobreza e alheias a um processo que tem origem nos PD’s: “A principal causa da deterioração continuada do ambiente global é o insustentável padrão de consumo e produção, particularmente nos países industrializados; esta é uma questão muito preocupante, que vem agravar a pobreza e os desequilíbrios.” (United Nations, 1995: 9).

¹⁰⁰ Apesar do desenvolvimento sustentável ser o melhor exemplo de um interesse global: “Lembra-nos que o desenvolvimento não é uma questão de países ricos *versus* países pobres e que diz respeito a todos nós.” (DFID, 1997: 51).

¹⁰¹ Ideia veiculada pelo BM através do estudo *Vozes dos Pobres* (já referido no Capítulo 1), o que não quer dizer que o BM tenha sido o autor da ideia de “pobreza participativa”.

¹⁰² O termo PPA foi lançado pelo BM em 1992 para designar aquilo que, mais tarde, por pressão de instituições académicas, ONG’s e agências de desenvolvimento, viria a constituir a base da “pobreza participativa”.

¹⁰³ “A prática participativa visa reforçar o grau de influência das pessoas sobre decisões que afectam as suas vidas. No caso do PPA, procura também dar às pessoas pobres influência sobre políticas e programas concebidos para seu benefício.” (Norton *et al*, 2001: 7).

Estes continuam a ser processos justificados largamente pelos seus resultados: permitir que os processos de políticas sirvam melhor os pobres. Raramente ofereceram a estes a capacidade de tomarem o controlo dos processos de tomada de decisão.” (Norton *et al*, 2001: 17)¹⁰⁴.

Resumindo, num mundo em que uma em cada cinco pessoas vive em situação de extrema pobreza, e no qual o crescimento demográfico tem “fintado” as evoluções na redução da pobreza, a luta contra a pobreza tornou-se (finalmente) uma prioridade mundial na viragem do milénio. Para tal foi preciso passar pela “década perdida” de 80, na qual os modelos de desenvolvimento (e de luta contra a pobreza) centrados no crescimento e no desenvolvimento económicos revelaram toda a sua ineficácia. Sendo que a evolução na conceptualização do fenómeno da pobreza também ajudou, na medida em que “O reconhecimento da multidimensionalidade da pobreza abriu um grande leque de possíveis estratégias e instrumentos de combate à pobreza.” (Pereira, 2000: 72). E é exactamente neste leque que se insere um dos grandes passos, se não mesmo o maior, no percurso da luta contra a pobreza: o compromisso da comunidade internacional com os ODM’s, ou seja, não só com a redução da extrema pobreza (na sua dimensão económica), mas também com melhorias na educação e na saúde e com progressos face à igualdade de género e ao desenvolvimento sustentável. E se este compromisso é importante (apesar de todo o pessimismo a que os progressos registados nos ODM’s possam levar), não o é menos o consenso a que se chegou sobre quem deve assumir o papel principal numa luta contra a pobreza na qual não existem “receitas universais”: embora as organizações internacionais e os governos dos PD’s não saiam

¹⁰⁴ Sendo que, na sequência deste aviso, outras formas de participação se avizinham: “A participação dos actores *no processo de tomada de decisão*, em oposição a formas mais passivas de participação (por exemplo, na informação, implementação ou benefícios) é a imagem de marca da GP [Governação Participativa].” (Schneider, 1999: 7).

de cena, é aos governos dos PED's que cabe a apresentação de estratégias nacionais de redução da pobreza, em parceria não só com a sociedade civil mas também com o sector privado¹⁰⁵; numa perspectiva integrada da luta contra a pobreza, encarada como transversal à luta pelo desenvolvimento, na qual temas como o alívio da dívida, a APD, a igualdade de género, o desenvolvimento sustentável e a participação dos pobres não podem ser deixados de fora. Por outras palavras, um conjunto de actores nos planos internacional e nacional (e regional e local) numa união de esforços em vários sentidos, com o objectivo maior da redução da pobreza. Sendo que, nunca é demais dizê-lo, este objectivo maior só será atingido quando, para além de boas intenções, houver vontade política.

¹⁰⁵ E se a sociedade civil já não é uma “novata” na luta contra a pobreza, o mesmo não se pode dizer do sector privado, recentemente confrontado com a noção de “responsabilidade social”.

Capítulo III – A pobreza no Brasil

A pobreza é um fenómeno que assume grandes proporções no Brasil. Um estudo recente (Barros *et al*, 2001), com números referentes a 1999, indica que cerca de 34% da população vive em situação de pobreza (53 milhões de pessoas) e que cerca de 14% da população vive em situação de indigência (22 milhões de pessoas)¹⁰⁶. Contudo, estes são números estimados a partir de linhas de pobreza e de indigência nacionais¹⁰⁷. Tendo em conta as “universais” linhas de pobreza e de extrema pobreza, dados recentes (PNUD, 2002) apontam para números um pouco diferentes: cerca de 27% da população a viver com menos de 2 dólares por dia (46 milhões de pessoas) e cerca de 12% da população a viver com menos de 1 dólar por dia (20 milhões de pessoas).

No entanto, apesar das diferenças, os números têm algo em comum: são de uma ordem de grandeza fora do normal para um país que não é considerado pobre. O Brasil não só é considerado como um país de rendimento médio pelo BM¹⁰⁸, como é actualmente a oitava maior economia do mundo. Como tal, a explicação para as grandes proporções que o fenómeno da pobreza assume neste país não está na falta de recursos; ao que tudo indica, está sim na desigualdade na distribuição dos recursos. Isto porque o Brasil, “...quase tão famoso pela sua desigualdade como pelo seu futebol.”

¹⁰⁶ Estes 22 milhões estão incluídos nos 53 milhões, na medida em que a situação de indigência é considerada como uma situação específica de pobreza na qual a insuficiência de rendimento se refere apenas aos custos com a alimentação.

¹⁰⁷ Como fenómeno de grandes proporções que é, a pobreza tem sido objecto de grande estudo no Brasil, o que tem levado à proliferação de diferentes linhas de pobreza e de indigência. No caso do estudo referido, a linha de indigência é calculada a partir dos custos com a alimentação, sendo à linha de pobreza acrescentados os custos com vestuário, habitação e transportes, entre outros; custos estes referentes à região metropolitana de São Paulo. Mas também existem linhas de pobreza e de indigência calculadas com base no salário mínimo (que vão de ¼ do salário mínimo a 2 salários mínimos), tal como também existem linhas de pobreza e de indigência calculadas com base nos diferentes custos referentes às diferentes regiões do país.

¹⁰⁸ Na sua divisão dos países em países de rendimento baixo, médio-baixo, médio-alto e alto, com base no rendimento *per capita*. O Brasil apresenta um rendimento *per capita* de 3060 dólares (dados do BM

(Bourguignon e Ferreira, 2000: 3), regista níveis de desigualdade de rendimento muito superiores aos dos países de rendimento médio (e aos da maioria dos países de rendimento baixo).

Assim, este capítulo está dividido em dois subcapítulos: um primeiro no qual se faz uma caracterização da pobreza no Brasil, com destaque para as diferenças por regiões e estratos de residência e por género e raça; e um segundo no qual se aborda a questão das grandes desigualdades como estando na origem das grandes proporções que o fenómeno da pobreza assume neste país.

1 – Caracterização da pobreza no Brasil

A pobreza tem sido um fenómeno mais ou menos constante no Brasil. Segundo Sonia Rocha, sejam quais forem as linhas de pobreza utilizadas, é possível identificar quatro patamares na evolução do fenómeno no país nos últimos 30 anos: uma significativa redução na década de 70, consequência das altas taxas de crescimento económico¹⁰⁹; oscilações anuais na década de 80 e início dos anos 90, em consonância com as flutuações macroeconómicas de curto prazo¹¹⁰; uma redução entre 1993 e 1995, consequência dos efeitos do Plano Real¹¹¹; e uma estabilização entre 1995 e 1998, na sequência do esgotamento dos efeitos do Plano Real¹¹². Sendo que tudo o que diga respeito a valores varia consoante as linhas de pobreza utilizadas. Por exemplo, segundo

relativos a 2001), situando-se no grupo dos países de rendimento médio-alto, que apresentam um rendimento *per capita* entre 2976 e 9205 dólares.

¹⁰⁹ Taxas que variaram entre 5% e 14% (www.ipeadata.gov.br), naquilo que chegou a ser designado como o “milagre brasileiro”.

¹¹⁰ Estes foram os tempos das altas taxas de inflação e dos vários planos para a sua contenção, nenhum deles com sucesso consolidado.

¹¹¹ O Plano Real foi lançado em 1994 e popularizou-se como o primeiro plano de estabilização da economia com sucesso consolidado.

¹¹² O que indica que o Plano Real teve um efeito, se não redutor, estabilizador do fenómeno da pobreza.

o já referido estudo de Ricardo Paes de Barros *et al*, a pobreza oscilou entre os 40% e os 45% de 1977 a 1993 (com excepção dos valores máximos atingidos durante a crise do início dos anos 80 – 51% em 1983 e 1984 – e do valor mínimo atingido após o lançamento do Plano Cruzado – 28% em 1986); e estabilizou após o lançamento do Plano Real: 34% de 1995 a 1999¹¹³. Assim,

“...a magnitude da pobreza (...) apresenta, na segunda metade da década de 90, uma tendência de manutenção de um novo patamar inferior ao observado desde o final dos anos 70. Isso indica, sem dúvida alguma, uma melhora aparentemente estável no padrão da pobreza, mas esse valor continua moralmente inaceitável para a entrada do Brasil no próximo século.” (Barros *et al*, 2001: 4)¹¹⁴.

Sendo ainda este estudo que alerta para as diferenças a nível relativo e a nível absoluto: a proporção de pobres na população total diminuiu de 40% em 1977 para 34% em 1999, mas o número total de pobres na população aumentou de 41 milhões em 1977 para 53 milhões em 1999 (como efeito do aumento da população).

No entanto, estas tendências na evolução da pobreza no Brasil diferem consoante as regiões do país:

“Essa acomodação do indicador de pobreza para o país como um todo encobre, no entanto, evoluções localmente diferenciadas em função do impacto da reestruturação produtiva, podendo-se verificar uma evolução adversa em São Paulo ou favorável no Centro-Oeste.” (Rocha, 2001: 74)¹¹⁵.

Tal como diferem consoante os estratos de residência: “Ao longo destes trinta anos, à medida que o país se urbanizava, a pobreza tornou-se essencialmente urbana e metropolitana.” (Rocha, 2001: 77-78). Como tal, é hoje possível falar em “regionalização da pobreza” e “metropolização da pobreza” no Brasil.

¹¹³ O que indica que o Plano Cruzado teve um efeito fortemente redutor da pobreza, mas que este efeito não foi consolidado (na medida em que aquela aumentou logo de seguida). Ao passo que o Plano Real não teve um efeito tão fortemente redutor da pobreza, mas este efeito consolidou-se na estabilização daquela.

¹¹⁴ Todas as citações em português do Brasil foram mantidas no original, inclusivé as palavras que em português de Portugal se escrevem de forma diferente.

Regiões e estratos	1970	1980	1990	1998
Norte*	72,4	38,6	43,2	41,8
Nordeste	86,7	59,4	45,8	29,4
Minas Gerais e Espírito Santo**	63,5	27,9	28,5	16,7
Rio de Janeiro	---	---	30,5	18,5
São Paulo	51,8	17,5	16,8	14,9
Sul	58,9	22,9	20,1	10,5
Centro-Oeste	---	---	24,9	13,7
Brasil	68,3	35,3	30,2	20,2
Metropolitano	53,2	27,2	28,9	21,3
Urbano	65,3	32,7	26,8	18,3
Rural	78,6	45,6	39,3	23,5

* Para os anos de 1970 e 1980 os valores incluem a região Centro-Oeste

** Para os anos de 1970 e 1980 os valores incluem o estado do Rio de Janeiro

Fonte: Rocha, 2001

Regiões e estratos	1970	1980	1990	1998
Norte*	9,9	12,3	5,3	10,1
Nordeste	38,5	49,2	45,0	42,2
Minas Gerais e Espírito Santo**	22,0	17,7	12,1	10,5
Rio de Janeiro	---	---	9,1	7,9
São Paulo	14,3	10,4	12,2	16,5
Sul	15,3	10,4	10,4	8,0
Centro-Oeste	---	---	5,9	4,8
Brasil	100	100	100	100
Metropolitano	18,8	22,0	29,2	31,9
Urbano	29,7	35,9	41,7	45,7
Rural	51,5	42,1	29,1	22,4

* Para os anos de 1970 e 1980 os valores incluem a região Centro-Oeste

** Para os anos de 1970 e 1980 os valores incluem o estado do Rio de Janeiro

Fonte: Rocha, 2001

Assim, segundo dados de Rocha (quadros 4 e 5)¹¹⁶, a pobreza desceu em todas as regiões entre 1970 e 1998. Aliás, com excepção da região Norte, desceu mais de metade em todas as regiões. Embora esta evolução menos favorável na região Norte

¹¹⁵ Para uma caracterização das regiões do Brasil, ver Anexo I.

¹¹⁶ As linhas de pobreza utilizadas são relativamente baixas para os níveis de rendimento que se verificam hoje no país, mas a autora optou pela sua utilização para possibilitar uma comparação intertemporal, na medida em que são compatíveis com os níveis de rendimento que se verificavam no país em 1970.

possa ser em parte atribuída ao facto de nas décadas de 70 e 80 os dados incluírem a região Centro-Oeste, a evolução na década de 90, na qual tal já não acontece, confirma a gravidade da situação nesta região: 42% de pobres em 1998, a proporção mais alta de todas as regiões. Situação esta que não perde a gravidade pelo facto de envolver um contingente populacional reduzido: a região Norte representa apenas 10% dos pobres do país. Assim, esta região junta-se à região Nordeste numa avaliação dos casos mais preocupantes. Esta última tem registado significativas reduções da pobreza, tendo conseguido sair do desonroso primeiro lugar na proporção de pobres no final da década de 90; contudo, esta proporção é ainda muito alta: 29% de pobres em 1998. Com a agravante de que, dada a sua elevada densidade populacional, a região Nordeste representa 42% dos pobres do país, valor muito acima dos apresentados por qualquer uma das outras regiões¹¹⁷. Como tal, pode-se dizer que

“A componente regional da pobreza no Brasil se mantém: quaisquer que sejam os indicadores utilizados, a incidência de pobreza é mais elevada no Norte e Nordeste, reduzindo-se em direção ao Sul.” (Rocha, 2001: 79).

De facto, a região menos pobre do país é o Sul, com 11% de pobres em 1998, a proporção mais baixa de todas as regiões. Sendo normalmente seguida pela região Sudeste (aqui dividida em Minas Gerais e Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo). Contudo, a evolução no estado de São Paulo não é das mais favoráveis: desde a década de 80 que as reduções da pobreza não são significativas e que a contribuição para o número de pobres no país está a subir (sendo actualmente de 17%, a maior a seguir à da região Nordeste).

¹¹⁷ Segundo Sonia Rocha, “No Nordeste (...) a concentração de pobres na região continua alarmante, tendo em vista não só o número de pobres – 13 milhões de pessoas –, o equivalente a 42% dos pobres brasileiros em 1998, mas as condições de vida da população em geral e dos pobres em particular. Ao meio físico frequentemente adverso, juntam-se as condições sanitárias precárias, o nível baixo de

Ora, esta evolução menos favorável no estado de São Paulo está relacionada com outra diferenciação na evolução da pobreza no país, a diferenciação por pobreza rural e pobreza urbana e metropolitana¹¹⁸. Isto porque se antes o Brasil se caracterizava essencialmente pela pobreza rural (na imagem extrema do sertão do Nordeste), agora caracteriza-se essencialmente pela pobreza urbana e metropolitana (na imagem extrema das favelas do Rio de Janeiro). Segundo os dados de Rocha (quadros 4 e 5), a nível da proporção de pobres na população, a pobreza rural tem ainda um grande peso: 24% da população rural vivia em situação de pobreza em 1998. Contudo, e apesar desta proporção ser a mais alta, já não se distancia da pobreza urbana e metropolitana como se distanciava: as proporções de pobres nas populações urbana e metropolitana também rondam os 20%, sendo que no caso da proporção de pobres na população metropolitana esta passou a ser a segunda mais alta na década de 90¹¹⁹. No entanto, a nível da contribuição para o número de pobres no país, a pobreza rural tem vindo a perder peso: constituía 52% da pobreza em 1970, constituindo apenas 22% em 1998. Sendo que acontece o contrário com a pobreza urbana e metropolitana: 30% e 19%, respectivamente, em 1970 e 46% e 32%, respectivamente, em 1998. Ou seja, 78% da pobreza no Brasil é pobreza urbana e metropolitana. O que, obviamente, tem implicações:

escolarização e as possibilidades muito limitadas dos governos locais de operar de forma eficaz em favor do desenvolvimento das atividades produtivas e da assistência da população.” (Rocha, 2001: 79).

¹¹⁸ É aqui de referir que a dicotomia rural/urbano se esbateu com o surgimento das grandes metrópoles, sendo que actualmente no Brasil a pobreza se diferencia entre rural, urbana não metropolitana e urbana metropolitana.

¹¹⁹ O que nos remete para o alerta do PNUD: “...a evolução da pobreza metropolitana só não foi mais adversa na última década [década de 80] devido, em parte, ao fraco desempenho da economia brasileira no período: caindo o investimento e o crescimento do produto, as flutuações do nível de atividade diminuíram a atratividade das metrópoles para os pobres. No limiar da década de 90, as metrópoles apresentavam uma situação de ‘equilíbrio’, concentrando 29% da população e 29% dos pobres do país. Contudo, havendo retomada do crescimento, as metrópoles tenderão a concentrar proporções crescentes da pobreza brasileira. Nesse sentido, é importante considerar suas características e especificidades ao estabelecer o desenho de políticas sociais.” (PNUD, 1996: 23).

“Por um lado, a pobreza torna-se mais visível, e diante dos contrastes extremos de riqueza e poder em áreas urbanas, as condições adversas de vida dos pobres geram forte tensão social. Por outro, o novo perfil dos pobres requer políticas adequadas às complexidades do meio urbano.” (Rocha, 2001: 78)¹²⁰.

Na medida em que (co)existem uma “regionalização da pobreza” e uma “metropolização da pobreza”, não será desprovido de sentido questionarmos se não (co)existirão também uma “feminização da pobreza” e uma “racialização da pobreza” no Brasil. Isto porque, ao que tudo indica, neste país (e não só...) as mulheres e os indivíduos de raça negra apresentam uma maior probabilidade de viver em situação de pobreza do que os homens e os indivíduos de raça branca.

E uma maior probabilidade de viver em situação de pobreza pode ser comprovada pela disparidade salarial entre homens e mulheres:

“Estudos empíricos sobre discriminação por gênero mostram que os salários das mulheres são sistematicamente menores do que os dos homens (...). Além disso, esse diferencial salarial por gênero tem se mostrado relativamente constante ao longo do tempo, não demonstrando qualquer tendência ao declínio.” (PNUD, 1996: 32)¹²¹.

No entanto, se existe discriminação por gênero no mercado de trabalho, tal discriminação não se verifica no acesso à educação: os níveis educacionais das mulheres são, regra geral, tão ou mais elevados do que os dos homens. O que sugere que

“...a discriminação de gênero é tão forte que as mulheres necessitam de níveis mais altos de educação formal para conquistar e manter empregos que lhes asseguram salários, em média, mais baixos que os masculinos...” (PNUD, 1996: 33).

No caso da discriminação por raça, esta verifica-se tanto no mercado de trabalho como no acesso à educação: segundo dados do PNUD, referentes a 1990, o rendimento médio dos homens pretos e pardos correspondia a 63% e 68%, respectivamente, do

¹²⁰ Para uma distinção entre as características da pobreza rural, por um lado, e da pobreza urbana e metropolitana, por outro, e respectivas implicações para as estratégias de luta contra a pobreza, ver Anexo II.

rendimento médio dos homens brancos, sendo este valor de 68% no caso das mulheres pretas e pardas em relação às mulheres brancas; e segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), referentes a 1999, o número médio de anos de estudo era de 6,7 para os indivíduos de cor branca e de 4,5 e 4,6 para os indivíduos de cor preta e parda, respectivamente¹²².

No entanto, segundo os dados a que tivemos acesso, uma maior probabilidade de viver em situação de pobreza não se materializa numa maior representação das mulheres entre os pobres¹²³. O mesmo já não se pode dizer no que respeita aos indivíduos de raça negra: em 1999, estes indivíduos representavam 45% da população brasileira, mas correspondiam a 64% da população pobre e a 69% da população indigente (Henriques, 2001).

“Assim, além do inaceitável padrão da pobreza no país, constatamos a enorme sobre-representação da pobreza entre os negros brasileiros. E esse excesso de pobreza concentrado entre a comunidade negra mantém-se estável ao longo do tempo, em particular na última década.” (Henriques, 2001: 10).

Desta forma, embora não seja possível falar em “feminização da pobreza”, é possível falar em “racialização da pobreza” no Brasil. Sendo de destacar que esta maior representação dos indivíduos de raça negra entre os pobres parece ter origem na desigualdade de rendimento e na desigualdade no acesso à educação a que estes indivíduos estão sujeitos. Desigualdades estas que, aliás, assumem grande importância na análise do fenómeno da pobreza no Brasil.

¹²¹ Segundo o PNUD, em 1990 os salários femininos eram, em média, cerca de 63% dos salários masculinos.

¹²² Segundo dados do IBGE para o ano de 1999, a população brasileira é constituída por 54% de indivíduos de cor branca, 5% de indivíduos de cor preta, 40% de indivíduos de cor parda e 1% de indivíduos de raça amarela e indígena.

¹²³ “Embora as famílias chefiadas por mulheres apresentem uma maior probabilidade de viver em pobreza, a maioria das famílias pobres é de facto chefiada por homens...” (Carvalho, 1998: 15).

2 – As grandes desigualdades no Brasil

O Brasil é conhecido como um país de grandes desigualdades; nomeadamente, como um país de grandes desigualdades na distribuição do rendimento (na senda, aliás, da região em que se insere, na medida em que a região da América Latina e Caraíbas é, de todas as regiões do mundo, a que apresenta os maiores níveis de desigualdade na distribuição do rendimento). Segundo dados recentes (Banco Mundial, 2001a), o coeficiente de Gini¹²⁴ registado no Brasil só é ultrapassado pelos que se registam na Serra Leoa e na República Centro-Africana. E no que respeita às medidas de desigualdade de rendimento que têm por base a relação entre os rendimentos médios de segmentos extremos da população, os resultados são igualmente desfavoráveis ao Brasil: enquanto na maioria dos países o rendimento médio dos 10% mais ricos é cerca de 10 vezes maior do que o rendimento médio dos 40% mais pobres, no Brasil é 28 vezes maior; e enquanto na maioria dos países o rendimento médio dos 20% mais ricos é, novamente, cerca de 10 vezes maior do que o rendimento médio dos 20% mais pobres, no Brasil é mais do que 30 vezes maior (Barros *et al*, 2001)¹²⁵. Valores que colocam o Brasil no “pelotão da frente” dos países com maior desigualdade de rendimento. Aliás, pode-se dizer que “A desigualdade, em particular a desigualdade de renda, é tão parte da história brasileira que adquire fórum de coisa natural.” (Barros *et al*, 2001: 11)¹²⁶.

¹²⁴ O coeficiente de Gini é uma das mais utilizadas medidas de desigualdade de rendimento. Este coeficiente indica baixos níveis de desigualdade quando se aproxima do valor 0 e altos níveis de desigualdade quando se aproxima do valor 1. No caso do Brasil atinge o valor de 0,6 (Banco Mundial, 2001a).

¹²⁵ Os autores apresentam estes valores com base quer num estudo por eles realizado em 1995 quer no *Relatório do Desenvolvimento Humano 1999*, ambos com dados sobre vários países. Daí a disparidade entre estes valores e os valores referentes às mesmas medidas de desigualdade de rendimento apresentados mais à frente no quadro 6, com base no estudo em causa e com dados apenas sobre o Brasil.

¹²⁶ A renda no Brasil corresponde ao rendimento em Portugal.

Deste modo, o Brasil atinge níveis de desigualdade de rendimento muito superiores aos registados nos países com rendimento *per capita* equivalente ao seu¹²⁷. Da mesma forma que atinge níveis de pobreza muito superiores aos registados nos países com rendimento *per capita* equivalente ao seu¹²⁸. Pelo que parece razoável relacionar estes dois factos:

“De fato, considerando a renda e o grau de pobreza reportados pelos países no Relatório de Desenvolvimento Humano, podemos definir uma norma internacional que imputaria um valor previsto de somente 8% de pobres para países com a renda *per capita* equivalente à brasileira. Assim, caso o grau de desigualdade de renda no Brasil correspondesse à desigualdade mundial média associada a cada nível de renda *per capita*, apenas 8% da população brasileira deveriam ser pobres.” (Barros *et al*, 2001: 7).

É assim que, sem se querer desvalorizar o facto de que na origem da pobreza estão sempre muitos e variados factores, se pode chegar à conclusão de que “...a persistência da pobreza no Brasil está associada à distribuição de renda escandalosamente desigual.” (Rocha, 2000: 1-2). Sendo que a expressão “escandalosamente” não é exagerada: só para dar um exemplo, com base em dados de 1999 (Barros *et al*, 2001), o 1% mais rico da população apropria-se de cerca de 13% do rendimento total, exactamente a mesma percentagem do rendimento total de que se apropriam os 50% mais pobres da população¹²⁹. Ou para dar outro exemplo, igualmente “escandaloso” pela irónica inversão de números:

“...vivemos em uma perversa simetria social em que os 10% mais ricos se apropriam de 50% do total da renda das famílias e, como por espelhamento, os 50% mais pobres possuem cerca de 10% da renda.” (Barros *et al*, 2001: 18).

¹²⁷ Países estes que, regra geral, rondam uma média de cerca de 0,4 no que respeita ao coeficiente de Gini (Banco Mundial, 2001a).

¹²⁸ Países estes que, regra geral, não chegam aos 10% no que respeita à proporção de pobres na população total (Barros *et al*, 2001).

¹²⁹ Segundo Rodolfo Hoffmann (2001), baseado em dados de 1998, o rendimento médio do 1% mais rico da população é 58 vezes maior do que o rendimento médio dos 50% mais pobres da população.

Mas se, como vimos e apesar de tudo, se têm registado melhorias na situação da pobreza nas últimas décadas, o mesmo não se pode dizer em relação à situação da desigualdade de rendimento. Esta permanece estável, se não mesmo crescente. Numa análise dos quadros 6 e 7, é possível ver que o coeficiente de Gini nunca se afastou muito do valor de 0,6 (e quando se afastou mais foi para um nível extremo no auge da instabilidade macroeconómica em 1989); que o rendimento médio dos 20% mais ricos foi sempre entre 24 e 34 vezes maior do que o dos 20% mais pobres, e o dos 10% mais ricos entre 22 e 30 vezes maior do que o dos 40% mais pobres; que os 20% mais pobres nunca se apropriaram de mais de 3% do rendimento total, os 40% mais pobres de mais de 9% e os 50% mais pobres de mais de 13%; e que o 1% mais rico sempre se apropriou de mais de 13% do rendimento total, os 10% mais ricos de mais de 46% e os 20% mais ricos de mais de 62%¹³⁰. Em resumo, que os níveis de desigualdade de rendimento registados em 1999 não são muito diferentes dos níveis de desigualdade de rendimento registados em 1977:

“A análise atenta do período 1977/99 revela, de forma contundente, que muito mais importante do que as pequenas flutuações observadas na desigualdade é a inacreditável estabilidade da intensa desigualdade de renda que acompanha a sociedade brasileira ao longo de todos esses anos.” (Barros *et al*, 2001: 17)¹³¹.

Pelo que se pode dizer que o crescimento económico, que teve efeitos positivos na situação da pobreza¹³², não teve efeitos de maior na situação da desigualdade de

¹³⁰ Uma curiosidade é o facto de o Plano Real não ter tido qualquer impacto sobre os níveis de desigualdade de rendimento (como teve sobre os níveis de pobreza): apesar do rendimento real dos 10% mais pobres da população ter dobrado entre 1993 e 1995 (Rocha, 2001), os níveis de desigualdade de rendimento permaneceram estáveis.

¹³¹ “Desigualdade que surpreende tanto por sua intensidade como, sobretudo, por sua estabilidade. Desigualdade extrema que se mantém inerte, resistindo às mudanças estruturais e conjunturais das últimas décadas. Desigualdade que atravessou impassível o regime militar, governos democraticamente eleitos e incontáveis laboratórios de política económica, além de diversas crises políticas, económicas e internacionais.” (Barros *et al*, 2001: 23).

¹³² Segundo o PNUD, “...no Brasil, desde a década de 60, crescimento económico foi sempre acompanhado de redução da pobreza e melhoria do bem-estar social.” (PNUD, 1996: 21).

rendimento¹³³. Contudo, se o crescimento económico é importante para a redução da pobreza, a redução da desigualdade de rendimento, especialmente no caso de um país como o Brasil, não o é menos:

“O aspecto distributivo é fundamental por ter o potencial de reduzir drasticamente a pobreza, mesmo sem qualquer aumento do produto, isto é, sem crescimento económico.” (Rocha, 2000: 15)¹³⁴.

Quadro 6
Evolução dos indicadores de desigualdade de rendimento, 1977 a 1999

Ano	Coefficiente de Gini	Relação entre o rendimento médio dos 20% mais ricos e o dos 20% mais pobres	Relação entre o rendimento médio dos 10% mais ricos e o dos 40% mais pobres
1977	0,62	27,5	26,8
1978	0,60	31,3	25,0
1979	0,60	32,9	25,2
1981	0,59	24,0	21,8
1982	0,59	25,6	23,0
1983	0,60	25,7	23,5
1984	0,59	23,6	22,4
1985	0,60	25,5	23,6
1986	0,59	24,0	22,1
1987	0,60	27,6	24,4
1988	0,62	30,9	27,2
1989	0,64	34,3	30,4
1990	0,62	31,2	26,9
1992	0,58	26,7	21,8
1993	0,60	28,8	24,5
1995	0,60	28,0	24,1
1996	0,60	29,8	24,6
1997	0,60	29,2	24,5
1998	0,60	28,6	24,2
1999	0,60	27,2	23,3

Fonte: Barros *et al*, 2001

¹³³ Ainda segundo o PNUD, o crescimento económico beneficiou todos os segmentos da população (na medida em que aumentou o rendimento médio de cada um deles), mas não de igual forma: entre 1960 e 1990, a fracção de rendimento dos 20% mais ricos aumentou 11 pontos percentuais, enquanto a fracção de rendimento dos 50% mais pobres diminuiu 6 pontos percentuais.

¹³⁴ Segundo estimativas do estudo de Ricardo Paes de Barros *et al*, “...uma distribuição equitativa dos recursos nacionais disponíveis seria muito mais do que suficiente para eliminar toda a pobreza.” (Barros *et al*, 2001: 8).

Quadro 7
Evolução da desigualdade de rendimento, 1977 a 1999

Ano	Percentagem do rendimento apropriado pelos indivíduos					
	20% mais pobres	40% mais pobres	50% mais pobres	20% mais ricos	10% mais ricos	1% mais rico
1977	2,4	7,7	11,7	66,6	51,6	18,5
1978	2,1	7,6	12,0	64,1	47,7	13,6
1979	1,9	7,5	11,9	64,2	47,6	13,4
1981	2,6	8,6	13,0	63,1	46,7	12,7
1982	2,5	8,2	12,6	63,7	47,3	13,1
1983	2,5	8,1	12,4	64,4	47,7	13,5
1984	2,7	8,5	12,8	63,8	47,6	13,2
1985	2,5	8,2	12,4	64,4	48,2	14,2
1986	2,6	8,5	12,9	63,4	47,2	13,8
1987	2,3	7,9	12,1	64,3	48,0	14,1
1988	2,1	7,3	11,3	66,0	49,7	14,4
1989	2,0	6,8	10,5	67,8	51,7	16,4
1990	2,1	7,3	11,3	65,6	49,1	14,2
1992	2,3	8,4	13,1	62,1	45,8	13,2
1993	2,2	7,9	12,3	64,5	48,6	15,0
1995	2,3	8,0	12,3	64,2	47,9	13,9
1996	2,1	7,7	12,1	64,1	47,6	13,5
1997	2,2	7,8	12,1	64,2	47,7	13,8
1998	2,2	7,9	12,2	64,2	47,9	13,9
1999	2,3	8,1	12,6	63,8	47,4	13,3

Fonte: Barros *et al*, 2001

E se tal como na origem da pobreza brasileira estão vários factores dos quais se destaca a desigualdade de rendimento, na origem da desigualdade de rendimento brasileira também estão vários factores dos quais também se destaca um: a desigualdade no acesso à educação¹³⁵. Isto porque, ao que tudo indica, baixos níveis educacionais estão ligados a baixos níveis de rendimento, tal como altos níveis educacionais estão ligados a altos níveis de rendimento¹³⁶. Numa espécie de círculo vicioso em que as oportunidades no acesso à educação determinam as oportunidades no acesso ao

¹³⁵ Não sendo de esquecer o papel do mercado de trabalho na potencialização da desigualdade no acesso à educação, na medida em que a converte em desigualdade de rendimento. Particularmente no caso do Brasil: “Todas as estimativas da sensibilidade da renda do trabalho à educação indicam que o impacto é dos mais altos no mundo.” (PNUD, 1996: 40).

rendimento, que por sua vez determinam as oportunidades no acesso à educação. O que nos leva à ideia de que uma maior equidade no acesso à educação pode quebrar este círculo vicioso: segundo dados da década de 80, cada ano adicional de escolaridade implica aumentos no rendimento que variam entre 10% e 19% (Rocha, 2001). Assim,

“...se o nosso objetivo é entender a geração e reprodução da desigualdade de renda no Brasil, o centro de nossas atenções deve estar voltado para o processo de formação e distribuição das oportunidades educacionais no país.” (Ferreira, 2000: 25).

Ora, se a desigualdade no acesso à educação é uma das principais determinantes da desigualdade de rendimento, sendo esta uma das principais determinantes da pobreza, então nada mais lógico do que encarar a desigualdade no acesso à educação como uma das principais determinantes da pobreza no Brasil. Ou seja, baixos níveis educacionais estão ligados a altos níveis de pobreza, tal como altos níveis educacionais estão ligados a baixos níveis de pobreza¹³⁷. De novo numa espécie de círculo vicioso em que as oportunidades no acesso à educação determinam as probabilidades de viver em pobreza, que por sua vez determinam as oportunidades no acesso à educação. O que nos leva à ideia de que uma maior equidade no acesso à educação pode quebrar mais este círculo vicioso: num estudo de Rocha (2001), com base num conjunto de características de ocorrência frequente entre os chefes de famílias pobres, o baixo nível educacional (menos de 4 anos de escolaridade) revelou-se como a variável com maior impacto na probabilidade dos indivíduos e suas famílias serem pobres; “Isto é, por conta de níveis de escolaridade superiores a quatro anos, quaisquer que sejam eles, a probabilidade de

¹³⁶ O que não quer dizer que baixos níveis de escolaridade impliquem necessariamente baixos níveis de rendimento e que altos níveis de escolaridade impliquem necessariamente altos níveis de rendimento. Quer dizer, isso sim, que existe uma maior probabilidade de tal acontecer.

¹³⁷ E de novo o aviso: “É importante observar que baixo nível de escolaridade não significa necessariamente condenação à pobreza (...). No entanto, entre os pobres, predominam indivíduos com baixo nível de escolaridade.” (Rocha, 2001: 79-80). O que é comprovado por dados do BM (World Bank, 2001): 74% das famílias pobres brasileiras são chefiadas por indivíduos com menos de 4 anos de escolaridade.

ser pobre reduz-se em 9 pontos percentuais.” (Rocha, 2001: 80). Assim, pode-se dizer que toda e qualquer estratégia de luta contra a pobreza no Brasil deve ter em atenção a questão da equidade no acesso à educação¹³⁸.

Em resumo, pode-se dizer que um país que constitui actualmente a oitava maior economia do mundo se debate com um problema de pobreza que assume proporções fora do normal. Problema este que permanece estável num cenário de insuficientes melhorias. Que divide o país numa região Norte/Nordeste pobre e numa região Sul/Sudeste rica. Que alia à tradicional pobreza rural a moderna pobreza metropolitana. Que discrimina a população negra face à população branca. E que assume proporções fora do normal porque envolve números que não se coadunam com os números sobre a riqueza do país. O Brasil é um país de imensa riqueza e o facto de com ela conviver uma imensa pobreza faz dele um dos países mais desiguais do mundo. País no qual o 1% mais rico da população vive com a mesma percentagem de riqueza com que (sobre)vivem os 50% mais pobres da população. Desigualdade extrema e de uma “estabilidade inaceitável” (Barros *et al*, 2001) que lhe confere o título de país rico com muitos pobres. Nas palavras de Barros *et al*,

“O diagnóstico básico referente à estrutura da pobreza entende que o Brasil, no limiar do século XXI, não é um país pobre, mas um país extremamente injusto e desigual, com muitos pobres. A desigualdade encontra-se na origem da pobreza e combatê-la torna-se um imperativo. Imperativo de um projeto de sociedade que deve enfrentar o desafio de combinar democracia com eficiência econômica e justiça social. Desafio clássico da era moderna, mas que toma contornos de urgência no Brasil contemporâneo.” (Barros *et al*, 2001: 23).

¹³⁸ Tendo em conta que “O perfil da educação no Brasil apresentou melhoria significativa nas últimas décadas, com redução da taxa de analfabetismo, aumento do número de matrículas em todos os níveis de ensino e crescimento da escolaridade média da população. Apesar disso, a situação da educação no país ainda é muito insatisfatória, não apenas do ponto de vista qualitativo, mas também no tocante aos indicadores quantitativos.” (PNUD, 1996: 34-35).

Capítulo IV – Luta contra a pobreza no Brasil: a estratégia Comunidade Solidária

O Brasil é um país digno de registo no que respeita a experiências de luta contra a pobreza. De norte a sul do país verifica-se uma proliferação de programas sociais cujo alvo é a pobreza, proliferação esta que transforma o Brasil numa espécie de “laboratório” de experiências de luta contra a pobreza. De destacar é a variedade destes programas sociais, idealizados para atingir a pobreza nas suas variadas formas¹³⁹, e das entidades que os promovem, nomeadamente o governo nas suas três esferas de poder (federal, estadual e municipal)¹⁴⁰, organizações da Igreja Católica e de outras confissões religiosas e organizações da sociedade civil e do sector privado.

Contudo, o objectivo deste estudo não é a análise de todos ou sequer de alguns destes programas, e muito menos a análise da eficácia (ou ineficácia) da sua proliferação. De facto, o objectivo deste estudo é a análise de algo que mais do que um programa constitui aquilo que os seus principais responsáveis designam de uma estratégia de luta contra a pobreza: a Comunidade Solidária (CS). Pelas suas características inovadoras e pelo facto de ser, na prática, o que mais se aproxima de uma estratégia nacional de redução da pobreza¹⁴¹, a CS presta-se à categoria de exemplo da luta contra a pobreza no Brasil.

Assim, depois de uma breve apresentação do contexto que deu origem à CS, passamos a uma caracterização desta estratégia, tendo em atenção as alterações que foi sofrendo desde a sua criação. Centramo-nos depois na descrição dos programas que

¹³⁹ Desde programas de criação de rendimento e de melhorias na educação e na saúde a programas de integração social de grupos excluídos e de participação das comunidades pobres na tomada de decisão.

¹⁴⁰ O Brasil é uma União Federal, constituída por 26 estados e um Distrito Federal, por sua vez constituídos por cerca de 5550 municípios no total.

¹⁴¹ “O Governo do Brasil não tem uma explícita Estratégia Nacional de Redução da Pobreza. O substituto mais próximo é a *Comunidade Solidária...*” (Camargo e Ferreira, 2000: 17).

constituem a CS, para acabar com uma discussão sobre os impactos desta estratégia ao nível da luta contra a pobreza no Brasil.

1 – As origens da Comunidade Solidária

Segundo Fernanda Carvalho,

“A pobreza não é certamente um problema recente no Brasil. Praticamente todas as administrações federais no poder nas últimas décadas conceberam e anunciaram um plano qualquer para a combater. No entanto, têm-se registado importantes mudanças na forma como a pobreza, as suas causas, a sua natureza difusa e as maneiras mais eficazes de a erradicar são percebidas neste país.” (Carvalho, 1998: 17).

Como tal, o surgimento da CS dá-se num contexto muito específico: o da mobilização da sociedade civil contra o problema da pobreza no Brasil dos anos 90.

De facto, o Brasil dos anos 90 assistiu a uma mobilização da sociedade civil sem precedentes. Esta mobilização iniciou-se em 1992 com o “Movimento pela Ética na Política”, que surgiu na sequência do escândalo de corrupção do governo de Fernando Collor de Melo¹⁴². E logo se estendeu ao tema da pobreza em 1993, através do movimento designado “Ação da Cidadania contra a Miséria e Pela Vida”, mais conhecido por “Campanha contra a Fome”¹⁴³. Foi este movimento, com origem na sociedade civil e com ênfase no papel desta, que colocou o problema da pobreza na ordem do dia:

“Foi iniciada uma campanha nacional contra a fome, com o fim de lançar o debate sobre as causas da fome e da privação e sobre os meios para mudar a situação. A principal característica desta campanha, que se transformou numa luta permanente contra a pobreza, foi a ênfase na necessidade da sociedade civil não só pressionar o governo para agir mas também encontrar as suas próprias formas de combater a fome e a

¹⁴² E que contribuiu para a destituição deste do cargo de Presidente da República em 1993.

¹⁴³ Liderado pelo sociólogo Herbert de Souza, mais conhecido por Betinho, fundador do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas.

privação através de uma variedade de novas parcerias.” (Carvalho, 1998: 11).

Na sequência da colocação do problema da pobreza na ordem do dia, surgiu o *Mapa da Fome*¹⁴⁴, que veio dar apoio à ideia do problema como insustentável:

“Ao tomar conhecimento da magnitude do problema – 32 milhões de indigentes, população superior à da Argentina –, o presidente da República [Itamar Franco] declara o país em estado de calamidade social.” (Resende, 2000: 8)¹⁴⁵.

É neste contexto, da luta contra a pobreza encarada como prioridade nacional pela primeira vez, que é criado em 1993, no governo de Itamar Franco e com base numa proposta do Partido dos Trabalhadores, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), embrião da CS. Composto por representantes do governo federal e da sociedade civil e regido por princípios como a parceria, a solidariedade, a descentralização e a integração, o CONSEA transformou-se em CS em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso:

“...o CONSEA engendrou o Comunidade Solidária: o que é mais importante, mudaram-se os nomes, as pessoas, mas permaneceram as idéias-valores. Pela primeira vez na história do país, assiste-se, apesar da mudança de governo, a uma *continuidade* da linha de orientação das políticas públicas que visam ao enfrentamento da fome e da miséria.” (Peliano *et al*, 1995: 20).

Assim, a CS surge não só num contexto de mobilização da sociedade civil contra o problema da pobreza, mas também num contexto de abertura do governo federal à participação da sociedade civil na resolução desse problema:

“Desde 1993 que o combate à fome e à extrema pobreza tem sido uma prioridade do governo federal, sendo que o apelo à sociedade civil para colaborar com o estado, ajudando-o na definição, implementação e

¹⁴⁴ Estudo encomendado pelo governo federal ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Realizado em 1993, dava uma visão detalhada dos números da extrema pobreza no país, município a município.

¹⁴⁵ Sendo de destacar a contínua mobilização da sociedade civil: “Os pormenores do *Mapa* foram amplamente usados em campanhas nacionais de mobilização da população e extensivamente publicados nos media e através de organizações de base. O número 32 milhões tornou-se uma espécie de slogan de mobilização da população.” (Carvalho, 1998: 11).

acompanhamento das políticas anti-pobreza. se tornou no seu princípio estratégico central.” (Carvalho, 1998: 35).

E é exactamente na ênfase na participação da sociedade civil para uma luta contra a pobreza eficaz que reside o carácter inovador da CS. Pelo que uma das melhores formas de a definir é como um “...mecanismo inovador de combate à pobreza por meio da promoção da participação dos cidadãos e da parceria entre Estado e sociedade...” (Oliveira *in* AAVV, 2000: 23).

2 – A Comunidade Solidária como estratégia

É, portanto, neste contexto específico que a CS surge

“...como uma estratégia que busca um novo estilo de gerenciar ações públicas com base na integração e descentralização das ações de governo, e em uma abertura à participação e parceria com a sociedade na procura de soluções mais adequadas para a melhoria das condições de vida das populações mais pobres.” (Peliano *et al*, 1995: 20-21).

Mais do que um programa do governo federal, a CS constitui-se como uma estratégia do governo nas suas três esferas de poder e da sociedade civil em conjunto; uma estratégia que encara a pobreza não como um problema conjuntural mas sim como um problema estrutural e que, conseqüentemente, procura a solução para este problema não no âmbito dos seus efeitos conjunturais mas sim no âmbito das suas causas estruturais¹⁴⁶. Sendo que se pode classificar como uma estratégia, e não meramente como um programa, exactamente porque implica uma determinada visão do problema da pobreza e da sua solução, constituindo um todo coerente em que o objectivo último da luta contra a pobreza é prosseguido por vários actores.

¹⁴⁶ Naquilo que constitui uma ruptura com a tradição assistencialista da luta contra a pobreza no Brasil, materializada na Legião Brasileira de Assistência (LBA). Esta foi criada em 1942 no governo de Getúlio Vargas e extinta em 1995 no governo de Fernando Henrique Cardoso.

Desta forma, a CS iniciou-se com o objectivo central de promover o diálogo entre governo e sociedade na procura de soluções eficazes para o problema da pobreza. Constituída por um Conselho¹⁴⁷, cuja função era exactamente essa, e por uma Secretaria Executiva, com a responsabilidade de articular as actividades do Conselho com as actividades do governo federal (nomeadamente as dos ministérios dos sectores em questão), previa ainda a figura dos interlocutores estaduais, numa tentativa de envolvimento dos governos estaduais (e, por seu intermédio, dos governos municipais) em todo o processo¹⁴⁸. Através da definição de um conjunto de objectivos gerais e específicos, a CS definiu um conjunto de programas que constituíam aquilo que ficou conhecido por “Agenda Básica”¹⁴⁹. Cumpria-se assim com os princípios de parceria, solidariedade, descentralização das acções e integração e convergência das acções, pelos quais a CS se regia (e que já regiam o CONSEA).

Contudo, apesar daquele objectivo central e destes princípios se manterem, a CS foi sendo alvo de redefinições na sua estrutura e nos seus objectivos gerais e específicos ao longo dos seus quase oito anos de existência. Para dar apenas alguns exemplos, na medida em que o que nos interessa é a CS nos dias de hoje, pode-se referir a alteração da composição do Conselho, com o aumento dos representantes da sociedade civil e a diminuição dos representantes do governo federal. Pode-se referir também a redefinição do papel da Secretaria Executiva, com o lançamento de um programa próprio, o *Comunidade Ativa*, referido mais à frente. Pode-se referir ainda a criação da figura dos interlocutores municipais, a juntar à dos interlocutores estaduais (possibilitada, aliás, através de acções de formação a cargo destes).

¹⁴⁷ Composto por 10 ministros do governo federal (nomeadamente, os responsáveis pelas áreas sociais e económicas) e por 21 personalidades da sociedade civil.

¹⁴⁸ Para uma lista das competências de cada uma destas figuras no início, ver Anexo III.

¹⁴⁹ Para uma lista destes objectivos e destes programas, ver Anexo IV.

Assim, a CS mantém-se como uma estratégia de parceria entre governo e sociedade na procura de soluções eficazes para o problema da pobreza, estratégia que tem a sua “cúpula” no Conselho. Composto por 4 representantes do governo federal (Ministros da Educação, da Saúde e do Trabalho e Emprego, e Chefe da Casa Civil da Presidência da República) e por 28 representantes da sociedade civil (personalidades ligadas a ONG’s, ao mundo académico, ao sector privado e ao mundo da cultura), e presidido pela Primeira Dama, Professora Ruth Cardoso¹⁵⁰, é responsável pela estratégia de luta contra a pobreza da CS, actuando em três frentes: promoção do diálogo entre governo e sociedade, desenvolvimento de programas inovadores e fortalecimento da sociedade civil. A promoção do diálogo entre governo e sociedade é feita através das “Rodadas de Interlocação Política”, espaços de debate entre representantes de um e de outra¹⁵¹ sobre temas de relevo não só para uma estratégia de luta contra a pobreza mas também para uma estratégia de desenvolvimento social no Brasil. O objectivo é a definição de prioridades e linhas de acção relativamente a cada um dos temas, numa convergência de esforços entre governo e sociedade na luta contra a pobreza e na promoção do desenvolvimento social no país. Até ao momento, realizaram-se 14 “Rodadas de Interlocação Política”, sendo de destacar as que debateram temas como reforma agrária, rendimento mínimo e educação básica, segurança alimentar e nutricional, crianças e adolescentes, alternativas de ocupação e rendimento, desenvolvimento local integrado e sustentável, redução do insucesso escolar, e expansão do micro-crédito. No que respeita ao desenvolvimento de programas inovadores, esta é

¹⁵⁰ Facto que deu azo às primeiras críticas à CS, acusada de não passar de mais um programa de Primeira Dama na tradição assistencialista da LBA (sempre presidida pelas Primeiras Damas): “No imaginário coletivo, cristalizou-se a falsa percepção de que a Comunidade Solidária havia sido criada para responder pelas políticas assistenciais do país.” (Resende, 2000: 29).

¹⁵¹ Do lado do governo, representantes do governo nas suas três esferas de poder, técnicos governamentais das áreas em questão e os membros da Secretaria Executiva. Do lado da sociedade,

uma questão à qual dedicamos um subcapítulo próprio, mais à frente, pela sua relação directa com a luta contra a pobreza. Por sua vez, o fortalecimento da sociedade civil, frente de actuação que tem por base a ideia de que “A sociedade civil é uma realidade vibrante no Brasil, mas [que] ainda se depara com problemas, obstáculos e dificuldades para seu fortalecimento.” (Oliveira *in* AAVV, 2000: 26), é feito através da actuação em três áreas: promoção do trabalho voluntário como expressão da participação da sociedade civil (através do “Programa Voluntários”¹⁵²); produção e difusão de informações sobre as organizações da sociedade civil (através da “Rede de Informações do Terceiro Setor”¹⁵³); e revisão da legislação que regula o chamado Terceiro Sector (sector privado sem fins lucrativos).

Já a Secretaria Executiva é considerada o “braço” do governo na CS (estando, aliás, vinculada à Casa Civil da Presidência da República). Isto porque é a ela que cabe a articulação entre as actividades do Conselho e as actividades do governo nas suas três esferas de poder (através do contacto com os ministros sectoriais e com os interlocutores estaduais e municipais). Inicialmente sem recursos próprios, a Secretaria Executiva limitava-se a esta função, tendo como principal instrumento o chamado “Selo de Prioridade”. Atribuído às acções de luta contra a pobreza consideradas prioritárias pelo Conselho, o “Selo de Prioridade” obrigava (ou deveria obrigar) a uma mais rápida afectação de recursos por parte dos ministérios dos sectores em questão. Assim, sob a coordenação da Secretaria Executiva, os ministros sectoriais comprometiam-se com a viabilização das acções prioritárias de luta contra a pobreza e os interlocutores estaduais

representantes das organizações da sociedade civil e do sector privado, especialistas nas matérias em questão e os membros do Conselho.

¹⁵² Programa criado em 1997, com o objectivo de promover o voluntariado no Brasil. Através do apoio à criação de centros de voluntários, este programa deu já origem à criação de cerca de 150 centros de voluntários por todo o país.

¹⁵³ Rede que utiliza a Internet como canal de comunicação, produzindo e difundindo informações sobre recolhas de fundos, trocas de voluntários e modelos de parcerias, entre outras questões (www.rits.org.br).

e municipais com o acompanhamento das mesmas no terreno. Acontece que o “Selo de Prioridade” não produziu os resultados esperados, nomeadamente porque “...o cobertor era curto demais...” (Resende, 2000: 32)¹⁵⁴. Desta forma, a Secretaria Executiva deparou-se com obstáculos inesperados, nomeadamente de natureza burocrática, o que levou ao repensar do seu papel na estrutura da CS. Pelo que, actualmente, assume um papel mais activo, não só de articulação entre as várias figuras da CS, mas também de execução da estratégia de luta contra a pobreza da CS, na medida em que é responsável por um programa (responsabilidade anteriormente exclusiva do Conselho).

Mas o facto de a Secretaria Executiva ser considerada o “braço” do governo na CS leva-nos a questionar se a mesma não poderá ser considerada o “braço” da CS no governo. É que um dos debates sobre a CS consiste exactamente na discussão sobre a sua natureza: a CS é governo ou não é governo? Sendo que a resposta a esta questão não é pacífica. Ou seja, a CS pode ser considerada governo na medida em que teve origem numa iniciativa do governo; mas não pode ser considerada governo na medida em que conquistou autonomia face ao governo. Autonomia que se divisa na sua composição: uma minoria de representantes do governo e uma maioria de representantes da sociedade civil; no seu padrão de financiamento: um conjunto de fundos do governo para os custos de funcionamento e um conjunto de fundos da sociedade civil para o financiamento dos programas; e no seu padrão de actuação: o diálogo com o governo para uma sinergia com as acções governamentais de luta contra a pobreza e o diálogo com a sociedade civil para uma sinergia com uma rede de acções de luta contra a pobreza (Oliveira *in* AAVV, 2000). Pelo que se pode dizer que

“Legitimada pelo governo, mas integrada majoritariamente por membros da sociedade, a Comunidade Solidária dialoga tanto com o governo

¹⁵⁴ Na medida em que, numa altura de contenção da despesa pública, aumentos num sector implicavam sempre reduções noutros sectores.

quanto com a sociedade, tomando a iniciativa de propor, defender e realizar uma agenda prioritária de ações.” (Oliveira *in* AAVV, 2000: 24).

No entanto, quando se fala em legitimidade da CS não se fala apenas no governo; fala-se também, e sobretudo, na sociedade civil:

“Todos os membros do Conselho nomeados pelo presidente da República são pessoas com uma história de compromisso com as questões sociais do Brasil. E a sociedade reconhece isso. Mas é sobretudo pela ação que se mede esse fato. Como se expressa essa receptividade? Pela participação. No momento em que centenas de ONGs são parceiras dos Programas da Comunidade Solidária, acho que conquistamos legitimidade. No momento em que as forças políticas mais expressivas, incluindo as da oposição, participam do debate público lançado pela Comunidade Solidária, ela se legitima.” (Oliveira *in* AAVV, 2000: 28-29).

3 – Os programas da Comunidade Solidária

Como referimos atrás, o desenvolvimento de programas inovadores constitui a frente de actuação mais directamente relacionada com a luta contra a pobreza (sem se querer, de forma alguma, desvalorizar a importância da promoção do diálogo entre governo e sociedade e do fortalecimento da sociedade civil para a luta contra a pobreza como um todo)¹⁵⁵. Assim, são de referir os principais programas da responsabilidade do Conselho (*Universidade Solidária, Capacitação Solidária, Alfabetização Solidária e Artesanato Solidário*) e o recente programa da responsabilidade da Secretaria Executiva (*Comunidade Ativa*). Sendo também de referir que estes programas, nomeadamente os do Conselho, privilegiam, de uma ou de outra forma, a educação e o emprego e criação de rendimento, centrando-se numa faixa etária: a dos jovens entre os 15 e os 24 anos¹⁵⁶.

¹⁵⁵ Esta é a frente de actuação “...que de fato (...) representa investimento de tempo, esforços, energia e recursos mais significativos...” (Oliveira *in* AAVV, 2000: 26).

¹⁵⁶ “Escolhemos como público-alvo básico o segmento jovem da população brasileira, definido pelo grupo de indivíduos com idade entre 15 e 24 anos, por uma série de motivos, tais como a dramaticidade

O que nos permite concluir que a CS aposta numa luta contra a pobreza a longo prazo. Aposta que tem por base a já referida perspectiva estrutural do problema e da sua solução: a pobreza combate-se atacando as suas causas e não os seus efeitos imediatos¹⁵⁷.

Programa Universidade Solidária

Primeiro programa do Conselho da CS, o *Universidade Solidária* foi lançado em 1995 com o objectivo de envolver as universidades na luta contra a pobreza a nível local¹⁵⁸. A sua filosofia resume-se à troca de experiências entre estudantes universitários e comunidades pobres, nomeadamente as das regiões Norte e Nordeste do país. Troca de experiências porque se o principal objectivo é uma intervenção socioeducativa junto das comunidades pobres, também se cumpre o objectivo da mobilização dos estudantes universitários para a luta contra a pobreza, proporcionando-lhes assim o contacto com novas realidades. Desta forma, as universidades, em parceria com os governos municipais, e com o apoio de várias entidades públicas e privadas, organizam equipas de estudantes, coordenadas por professores, que se deslocam aos municípios para proceder a uma série de intervenções de carácter socioeducativo junto das comunidades pobres, com os objectivos de transmitir conhecimentos básicos sobre educação e saúde, organizar actividades culturais e fortalecer a organização comunitária (este último através da formação de agentes comunitários, com o fito da sustentabilidade).

dos problemas vivenciados por esse segmento da população (desemprego, exposição à violência e às drogas, gravidez precoce, entre outros) e a relativa ausência de programas governamentais orientados para os jovens.” (Oliveira *in* AAVV, 2000: 26).

¹⁵⁷ É por esta razão que a CS rompe, e não pode ser confundida, com a tradição assistencialista da LBA.

¹⁵⁸ Este primeiro programa aproveitou a ideia do “Projeto Rondon”, projecto criado pelo governo federal em 1967 com o objectivo de pôr universitários a dar assistência a comunidades carentes do interior do país.

A primeira edição do *Universidade Solidária*, em 1996, contou com a participação de cerca de 1100 estudantes e professores, oriundos de 58 universidades, e actuou em 98 municípios da região Nordeste e do estado de Minas Gerais; a sua quinta edição, em 2000, contava com a participação de cerca de 2600 estudantes e professores, oriundos de 140 universidades, e actuava em 236 municípios de todo o país (*site* do Programa *Universidade Solidária*). Este programa envolveu já 180 universidades e 910 municípios; e a previsão até ao final de 2002 é a da mobilização de 17210 estudantes e 1415 professores no total (*site* do Conselho da Comunidade Solidária).

Programa Capacitação Solidária

Em 1996 foi lançado o *Capacitação Solidária*, com o objectivo de qualificar jovens com pouca escolaridade para a vida activa. Atento ao facto de que é no segmento jovem que o desemprego mais tem crescido nos últimos anos no Brasil¹⁵⁹, este programa financia cursos de qualificação profissional destinados aos jovens entre os 16 e os 21 anos que tenham baixa escolaridade e sejam provenientes de famílias com baixo rendimento e residentes nas periferias das áreas metropolitanas. Estes cursos têm como objectivo facilitar a inserção destes jovens no mercado de trabalho, apostando no desenvolvimento das suas capacidades para a criação de rendimento, no incentivo ao seu retorno à escola e no estímulo à sua interacção social¹⁶⁰. E são financiados por entidades públicas e privadas e executados por organizações da sociedade civil

¹⁵⁹ Entre os adolescentes dos 14 aos 19 anos, o desemprego cresceu de 25% para 29% nos últimos dez anos no Brasil, sendo este crescimento de 14% para 17% no caso dos jovens entre os 20 e os 24 anos (*site* do Programa *Capacitação Solidária*).

¹⁶⁰ Com ênfase na conjugação entre reforço da formação geral e aquisição de capacidades profissionais específicas, os cursos abrangem várias áreas profissionais, com destaque para a informática, as artes e espectáculos e o artesanato (as que apresentam maior número de cursos).

(designadas organizações capacitadoras). Aliás, um subproduto do programa é exactamente o fortalecimento das organizações da sociedade civil, através da organização e realização de cursos destinados aos seus profissionais¹⁶¹.

Em 1997, o *Capacitação Solidária* financiou 142 cursos para 3908 jovens de 3 áreas metropolitanas; em 2001, financiava 932 cursos para 27665 jovens de 6 áreas metropolitanas (*site* do Programa *Capacitação Solidária*). Sendo que, entre os anos de 1996 e 2001, qualificou cerca de 115000 jovens de 9 áreas metropolitanas¹⁶², em parceria com cerca de 2300 organizações da sociedade civil (*site* do Programa *Capacitação Solidária*).

Programa Alfabetização Solidária

Já em 1997 foi lançado o *Alfabetização Solidária*, com o objectivo de reduzir as altas taxas de analfabetismo que ainda se registam em certos segmentos da população e em certas regiões do país, nomeadamente no segmento jovem e nas regiões Norte e Nordeste¹⁶³. Como tal, centra-se na faixa etária dos jovens entre os 12 e os 18 anos e nos municípios com maiores taxas de analfabetismo daquelas duas regiões; ou centrava-se, porque em 1999, face à constatação de que as áreas metropolitanas não registam altas taxas de analfabetismo mas são particularmente atreitas a grandes concentrações de analfabetos, foi criado o “Projeto Grandes Centros Urbanos”. No entanto, seja nos

¹⁶¹ Curso de “Gestão Social”, lançado em 1997 (125 cursos com 4400 profissionais até ao final de 2001), curso de “Planejamento e Gestão de Microempreendimentos”, lançado em 1998 (66 cursos com 2232 profissionais até ao final de 2001) e curso de “Formação de Lideranças: desenvolvimento de habilidades interpessoais e administrativas”, lançado em 2001 (números do *site* do Conselho da Comunidade Solidária).

¹⁶² Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre (Rio Grande do Sul), Recife (Pernambuco), Belém (Pará), Fortaleza (Ceará), Salvador (Bahia), São Luís (Maranhão) e Aracaju (Sergipe).

municípios do interior das regiões Norte e Nordeste, seja nas grandes metrópoles de São Paulo e Rio de Janeiro, a filosofia do programa é a mesma: em parceria com o Ministério da Educação (que contribui com 17 reais mensais por aluno), com governos estaduais, empresas privadas e pessoas físicas (que contribuem com outros 17 reais para completar o custo de 34 reais mensais por aluno)¹⁶⁴, e com as universidades (que coordenam as actividades de alfabetização), procede-se à formação de alfabetizadores comunitários que procedem à alfabetização de grupos comunitários. Sendo que o objectivo é, para além da alfabetização, a educação de jovens e adultos, através do incentivo à continuidade dos seus estudos.

O *Alfabetização Solidária* começou por actuar em 38 municípios das regiões Norte e Nordeste, em parceria com 38 universidades e 11 empresas, envolvendo cerca de 9200 alunos; actua agora em 2010 municípios de 19 estados e em 5 áreas metropolitanas¹⁶⁵, em parceria com 201 universidades, 93 empresas e 7 governos estaduais, envolvendo, só no primeiro semestre de 2002, cerca de 600000 alunos (*site* do Programa *Alfabetização Solidária*). No total, até Junho de 2002, cerca de 3 milhões de jovens e adultos foram atingidos pelo programa (*site* do Programa *Alfabetização Solidária*)¹⁶⁶.

Programa Artesanato Solidário

¹⁶³ Segundo o PNUD, “Em algumas áreas, o problema do analfabetismo entre adolescentes atinge proporções alarmantes: nos cinquenta municípios de maior incidência de analfabetismo de adolescentes, todos localizados nas regiões Norte e Nordeste, a taxa se situa entre 54% e 81%.” (PNUD, 1996: 36).

¹⁶⁴ Governos estaduais e empresas privadas no caso dos municípios e pessoas físicas no caso das metrópoles, estas últimas em consequência da adesão à campanha “Adote um Aluno”, através da qual os chamados “Cidadãos Solidários” contribuem com 17 reais por mês durante seis meses.

¹⁶⁵ São Paulo, Rio de Janeiro, Distrito Federal, Fortaleza (Ceará) e Goiânia (Goiás). Sendo que estava prevista para 2002 a inclusão de São Luís (Maranhão) e Belo Horizonte (Minas Gerais).

¹⁶⁶ Sendo aqui de referir que o Brasil tem cerca de 15 milhões de analfabetos (IBGE, 2001).

O *Artesanato Solidário* é o mais recente, e o mais pequeno, programa do Conselho da CS. Lançado em 1999 com a designação de “Projeto de Apoio ao Artesanato para Geração de Renda”, na sequência de um trabalho conjunto com o “Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca”, a sua frente de actuação é a dinamização da produção de artesanato como alternativa de criação de rendimento nas zonas de seca da região Nordeste¹⁶⁷. Assim, em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas e a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, o programa dinamiza uma produção de artesanato de qualidade, apoiando as associações de artesãos, divulgando o artesanato tradicional e abrindo caminho à sua comercialização. Actualmente presente em 53 comunidades¹⁶⁸, o *Artesanato Solidário* já teve como resultado a atracção de jovens, normalmente desinteressados das actividades tradicionais, para a actividade de produção de artesanato.¹⁶⁹

Programa Comunidade Ativa

Programa da Secretaria Executiva da CS (aliás, programa do governo federal coordenado pela Secretaria Executiva da CS), o *Comunidade Ativa* foi lançado em 1999 com base no conceito de “Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável”:

¹⁶⁷ “Em áreas assoladas pela seca ou distanciadas da dinâmica económica, o artesanato surge, em suas raízes mais tradicionais, como possibilidade de geração de renda, contribuindo para a fixação das famílias no campo. A esses aspectos, que por si justificam uma ação, somam-se a preocupação com a valorização do homem, o apreço aos valores locais e a reafirmação da identidade cultural da região. Ao qualificar a produção artesanal que traduz a cultura regional, pretende-se abrir caminhos para a melhoria das condições de vida no meio rural.” (Comunidade Solidária/SEBRAE/SUDENE, s.d.: 7).

¹⁶⁸ Os estados pioneiros foram Alagoas, Ceará, Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Sergipe, Pernambuco, Bahia, Minas Gerais e Espírito Santo (estes dois últimos na região Sudeste).

¹⁶⁹ O Conselho da CS desenvolve ainda algo que, não sendo um programa, merece referência: o “Projeto Rede Jovem”. Este projecto, realizado em conjunto com o Ministério da Ciência e Tecnologia e com organizações da sociedade civil, tem como objectivo a integração dos jovens, nomeadamente daqueles em situação de pobreza, no mundo das novas tecnologias de informação; sendo que já deu origem ao conceito de “Espaço Jovem”, espaço físico onde são colocados à disposição dos jovens computadores com ligação à Internet.

“O objetivo do Comunidade Ativa é promover o desenvolvimento social, por meio da indução ao Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável, da capacitação das comunidades carentes para a descoberta de suas vocações e potencialidades, e para a elaboração participativa de suas agendas de prioridades, da articulação e da convergência de ações de governo, e da celebração de parcerias com a sociedade.” (Secretaria Executiva da Comunidade Solidária, s.d.: 12)¹⁷⁰.

Assim, assente na ideia da capacitação das populações dos municípios para a gestão local do desenvolvimento, este programa tem como principal instrumento o “Fórum de Desenvolvimento Local”. Criado em todos os municípios integrantes do programa, é nele que os representantes dos vários sectores da população chegam a um “Diagnóstico Participativo Local” (com o levantamento dos problemas e das potencialidades), que resulta num “Plano de Desenvolvimento Local” (para o desenvolvimento das potencialidades e a superação dos problemas), que, por sua vez, resulta numa “Agenda de Prioridades Locais” (com as prioridades de curto prazo). Com base nesta última, os parceiros do programa (governo nas suas três esferas de poder, sector privado e sociedade civil) comprometem-se com um conjunto de acções num “Pacto de Desenvolvimento Local”.

O *Comunidade Ativa* começou por actuar nos 157 municípios mais pobres do país, actuando agora em 695 municípios de todo o país (*site* do Programa *Comunidade Ativa*). E segundo o Secretário Executivo da CS, “...deve resultar no empoderamento da comunidade e ajudar na inclusão social de milhões de brasileiros.” (Secretaria Executiva da Comunidade Solidária, s.d.: 7).¹⁷¹

¹⁷⁰ O “Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável” “...é um novo modo de promover o desenvolvimento, que possibilita o surgimento de comunidades mais sustentáveis, capazes de suprir suas necessidades imediatas; descobrir ou despertar suas vocações locais e desenvolver suas potencialidades específicas, e fomentar o intercâmbio externo, aproveitando-se de suas vantagens locais. Assim, (...) está sendo considerado como uma via possível para a melhoria da qualidade de vida das populações e para a conquista de modos de vida mais sustentáveis.” (Secretaria Executiva da Comunidade Solidária, s.d.: 10).

¹⁷¹ Para uma informação mais detalhada sobre os vários programas (excepto o Programa *Artesanato Solidário*), aconselha-se a visita aos respectivos *sites*: www.universidadesolidaria.org.br, www.pcs.org.br, www.alfabetizacao.org.br, www.comunidadeativa.planalto.gov.br.

Desta forma, os programas da CS, nomeadamente os do Conselho, são considerados programas inovadores, não só pela inovação no seu desenho original, mas também pelas inovações a que dão origem no seu decorrer¹⁷²:

“...programa inovador é aquele que desencadeia inovações e as inovações desencadeadas por um programa alteram seu desenho original. Isso é relevante, porque faz um determinado programa, um determinado conjunto sistemático de ações escapar da burocratização e de um distanciamento da população-alvo para o qual foi concebido.” (Franco *in* AAVV, 2000: 81).

Sendo também considerados programas inovadores pela perspectiva da experimentação em pequena escala para a institucionalização em grande escala:

“...o Conselho incuba o programa durante algum tempo, depois ele é ampliado em uma determinada escala. Caso seja viável, é constituída uma organização da sociedade civil que fará a condução do programa dali para frente, de forma autônoma e sustentável em relação ao Estado.” (Franco *in* AAVV, 2000: 82).

É assim que surge a “Rede Sol”, constituída pelas organizações da sociedade civil criadas para assegurarem os programas do Conselho da CS, numa perspectiva não só de ligação à sociedade mas também de independência face ao governo; e, principalmente, de continuidade da estratégia de luta contra a pobreza da CS¹⁷³.

4 – Para uma avaliação da estratégia Comunidade Solidária

A CS desenvolve a sua estratégia de luta contra a pobreza há quase oito anos. E no percurso da luta contra a pobreza, nomeadamente no percurso da luta contra uma

¹⁷² Os chamados subprodutos, “...novos resultados que surgem de forma involuntária – raramente de forma programada –, marcados pela criatividade dos atores.” (Franco *in* AAVV, 2000: 80). No final de 1998 foram detectados cerca de 48 subprodutos nos programas do Conselho da CS, como os já referidos cursos para profissionais das organizações da sociedade civil, no caso do *Capacitação Solidária*, e o ensino complementar como forma de incentivo à continuidade dos estudos de jovens e adultos, no caso do *Alfabetização Solidária* (Franco *in* AAVV, 2000).

pobreza estrutural como é o caso da pobreza no Brasil, oito anos não são nada. Aliás, segundo Anna Maria Peliano, primeira Secretária Executiva da CS,

“*O retrato do pobre será sempre desfocado. Ele tem baixa renda, precárias condições de trabalho, de moradia, baixa escolaridade, dificuldade de acesso a serviços de saúde, etc. Mesmo assim, a soma dessas características não reflete, de forma precisa, a complexidade do fenômeno da pobreza e da miséria. Não é possível comparar os pobres seringueiros da Amazônia com os flagelados do Nordeste, com os desempregados da periferia de São Paulo, com os assentados em Mato Grosso do Sul ou com os pescadores do Rio Grande do Sul. Carências diferenciadas exigem políticas diferenciadas e precondições de atendimento totalmente diferenciadas. Não se trata de desenhar um único programa ou um conjunto de programas setoriais para acabar com a pobreza ou com a exclusão social na sua complexidade, nem identificar uma área específica de atuação e concertar todo o esforço em uma única área.*” (citada in Resende, 2000: 66).

Assim, a avaliação do impacto da CS numa pobreza não só estrutural mas também extremamente diferenciada, não é tarefa fácil. Apesar de existirem avaliações dos impactos dos seus programas¹⁷⁴, a CS constitui-se como um todo, no qual também entram a promoção do diálogo entre governo e sociedade, o fortalecimento da sociedade civil, a articulação entre as três esferas de governo e a aposta no desenvolvimento local. Ora, é no âmbito desse todo que a CS deve ser avaliada.

Numa tentativa de avaliação global da estratégia de luta contra a pobreza da CS, pode-se dizer que o seu ponto forte é a percepção de que a pobreza não se combate de

¹⁷³ Sendo aqui de lembrar que as organizações da sociedade civil se podem definir como “...associações que ficam fora do alcance das economias estatal e empresarial, e que têm a capacidade de se tornarem centros de acção autónomos.” (Friedmann, 1996: x).

¹⁷⁴ O Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Universidade de Campinas fez em 1999 um estudo qualitativo sobre os três principais programas do Conselho da CS (*Alfabetização Solidária, Capacitação Solidária e Universidade Solidária*), chegando à conclusão de que os três programas registam, em geral, bons resultados e alguns impactos significativos: “Em boa medida, tais resultados positivos derivam de seus formatos e das parcerias em que se assentam, e especialmente dos sistemas internos de monitoramento e avaliação, presentes nos três Programas, que tendem a lhes conferir bons níveis de aprendizagem institucional e agilidade na correção de desvios e superação de obstáculos.” (Draibe in AAVV, 2000: 35). Sendo de referir que estes sistemas internos de monitoramento e avaliação são “ponto de honra” em todos os programas da CS, numa ruptura com a tradição: “Pelo menos no Brasil, temos uma longa tradição de não-avaliação de programas sociais. Antigamente, as coisas aconteciam e supunha-se que, como visavam a um objetivo nobre, isso já era suficiente.” (Cardoso in AAVV, 2000: 9).

forma isolada. Isto é, a luta contra a pobreza não é tarefa exclusiva do governo¹⁷⁵, é sim tarefa repartida entre o governo nas suas várias esferas de poder, a sociedade civil e o sector privado¹⁷⁶. Daí a ênfase na articulação entre as três esferas de governo e na promoção do diálogo entre governo e sociedade; é através destas que se consegue a integração de acções necessária a uma luta contra a pobreza integrada, numa convergência dos vários esforços feitos aos vários níveis. Daí também a ênfase no desenvolvimento local e no fortalecimento da sociedade civil; é através destes que o apelo à participação da população (pobre e não pobre) na luta contra a pobreza se concretiza, com a consciência numa participação com capacitação. Sendo que todas estas frentes de actuação se integram na filosofia daquilo que constitui o instrumento de luta contra a pobreza da CS: os seus programas. Idealizados com base no conceito de parceria, com o governo nas suas três esferas de poder e com a sociedade em geral, e no conceito de sustentabilidade, através da capacitação da população-alvo, constituem-se de facto como programas inovadores, prestando-se à categoria de programas-modelo numa luta contra a pobreza desgastada¹⁷⁷. É disto exemplo a "exportação" de alguns dos programas da CS, através da Agência Brasileira de Cooperação, para alguns dos países mais pobres do mundo: o *Universidade Solidária* actua desde 2001 em Moçambique e o *Alfabetização Solidária* em Timor Leste (2000), Moçambique (2001) e São Tomé e Príncipe (2001).

¹⁷⁵ E muito menos de um só ministério, concepção em voga até à criação do CONSEA com base na ideia da "...atuação governamental no combate à fome e à miséria como uma orquestra, em que os ministérios tocam, afinadamente, seus instrumentos específicos, sendo todos regidos pela batuta de um maestro, o presidente da República." (Resende, 2000: 10).

¹⁷⁶ Sendo aqui de destacar, para além da já referida mobilização da sociedade civil, a mobilização do sector privado: "Os conceitos de cidadania empresarial e de responsabilidade social estão realmente ganhando força no Brasil, com uma intensidade surpreendente, de tal forma que o setor privado também está se somando a esse trabalho de colaboração." (Oliveira *in* AAVV, 2000: 27).

¹⁷⁷ Segundo Ruth Cardoso, "Houve grandes avanços, e em quase todos os países existem experiências inovadoras que tentam sair do esquema tradicional das políticas sociais, no qual estavam sempre

A opinião, mais ou menos unânime, é a de que "A Comunidade Solidária adquiriu um porte, um profissionalismo e uma capilaridade que a distancia da tradição universal de programinhas de primeira-dama." (Castro *in* AAVV, 2000: 57). Desta forma, as críticas iniciais à CS foram ultrapassadas. Contudo, nada é perfeito e a CS não é excepção. Num país com desigualdades gritantes como o Brasil, a estratégia de luta contra a pobreza da CS pode parecer mais uma gota de água no oceano. Aliás, na opinião de muitos, "...para erradicar a pobreza no Brasil é necessário definir uma estratégia que confira prioridade à redução da desigualdade." (Barros *et al*, 2001: 24). Ora, a estratégia de luta contra a pobreza da CS não consiste numa estratégia redistributiva; mas consiste numa estratégia de (re)distribuição de oportunidades, nomeadamente ao nível educacional. Sendo que, como vimos, no Brasil a desigualdade no acesso à educação está na origem da desigualdade de rendimento. Como tal, numa perspectiva da pobreza como algo mais do que a mera insuficiência de rendimento, a estratégia de luta contra a pobreza da CS assenta na parceria entre todos os sectores da sociedade, não apenas para oferecer alternativas de criação de rendimento aos segmentos pobres da população em geral, mas também, e sobretudo, para oferecer oportunidades de criação de rendimento aos segmentos pobres da população jovem. Numa visão da luta contra a pobreza com resultados a longo prazo, única forma possível de luta contra a pobreza de carácter estrutural que se verifica no Brasil.

Contudo, é preciso não esquecer que a pobreza que se verifica no Brasil é também uma pobreza de carácter diferenciado. E que, como já referimos, a pobreza do Nordeste rural é muito diferente da pobreza do São Paulo metropolitano. Constituindo estas duas pólos extremos, existem muitas e variadas pobrezaas espalhadas por todo o

embutidos um certo assistencialismo e a idéia de fundos governamentais para apoio às políticas sociais." (Cardoso *in* AAVV, 2000: 9).

país. E se a CS deu um passo em frente com a estratégia de “Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável”, a pobreza combate-se em todos os municípios, mais e menos pobres, através de “...ações simples e concretas que emergem diariamente, do norte ao sul do país...” (Camarotti e Spink, 2001: 7), as tais que fazem do Brasil uma espécie de “laboratório” de experiências de luta contra a pobreza¹⁷⁸. Algumas delas autênticos casos de sucesso, como a Missão Criança e a Pastoral da Criança. A primeira, ligada ao ex-governador do Distrito Federal Cristovam Buarque, tem como frente de actuação principal o acesso à educação, através da promoção do programa *Bolsa-Escola*, que garante um rendimento mínimo às famílias pobres que puserem nas escolas públicas as suas crianças de 7 a 14 anos; actualmente também promove o *Bolsa-Escola* “fora de portas”, na medida em que o programa foi escolhido para a luta contra a pobreza nos países mais pobres do mundo. A segunda, ligada à Igreja Católica, tem como frente de actuação principal o acesso à saúde, através do combate à mortalidade infantil e da promoção da segurança alimentar de mães e gestantes e de crianças de 0 a 6 anos; actualmente com cerca de 145000 voluntários (a maior mobilização de voluntários no país), já foi indicada para o Prémio Nobel da Paz.¹⁷⁹

Resumindo, pode-se dizer que num país que se constitui como uma espécie de “laboratório” de experiências de luta contra a pobreza, a CS se presta à categoria de exemplo do que melhor se faz a este nível. Criada na sequência da mobilização da sociedade civil contra o problema da pobreza, a CS tem como “ponto de honra” exactamente a perspectiva de que só uma parceria entre governo e sociedade é que pode dar resultado na luta contra a pobreza. E se no início não era mais do que uma estratégia

¹⁷⁸ Sendo de referir que muitas delas trabalham em parceria com a CS.

¹⁷⁹ Para uma apresentação de algumas destas experiências de luta contra a pobreza, ver Anexo V.

de promoção do diálogo entre governo e sociedade na procura de soluções eficazes para o problema da pobreza, depressa se transformou numa verdadeira estratégia de luta contra a pobreza, assente na perspectiva de que a pobreza é um problema estrutural cuja solução reside no combate às suas causas. Neste sentido, mais do que um conjunto de programas, a CS constitui um todo coerente no qual as várias partes prosseguem o objectivo da (re)distribuição de oportunidades a nível da educação e do emprego e criação de rendimento entre os jovens, talvez com a ideia de que estes "Deverão tornar-se o cerne de uma política de redistribuição em expansão, persistente e permanente, que constitua a base de uma sociedade igualitária." (Silva, 1983: 284). Numa estratégia que é posta em prática através do desenvolvimento de programas inovadores como o *Alfabetização Solidária* e o *Capacitação Solidária*, para referir apenas alguns; programas estes experimentados em pequena escala para serem institucionalizados em grande escala, num conjunto de organizações da sociedade civil, de nome "Rede Sol", cujo objectivo é a continuidade da própria estratégia. É assim que a CS, apesar de ter tido origem numa iniciativa do governo, conquista autonomia face ao governo. E se assume como uma parceria entre governo e sociedade na luta contra a pobreza com base na oferta de oportunidades a nível educacional, essencial para o combate a uma pobreza de carácter estrutural que tem na desigualdade no acesso à educação uma das suas principais causas, como é o caso da pobreza no Brasil. Sendo que não está, nem poderia estar, sozinha no combate a uma pobreza de carácter diferenciado, como também é o caso da pobreza no imenso país que é o Brasil, sendo disso exemplo as muitas e variadas experiências de luta contra a pobreza existentes no país.

Conclusão

A pobreza constitui um paradoxo no mundo de hoje. Aliás, mais do que na pobreza, o paradoxo consiste na sua persistência num mundo cada vez mais capaz de a combater. Como tal, a actual percepção da pobreza como problema mundial e da luta contra a pobreza como prioridade mundial só peca pelo atraso. Até que esta percepção se integrasse nas acções de organizações internacionais e governos nacionais (e será optimismo da nossa parte pensar que tal aconteceu?), um longo caminho foi percorrido.

A nível teórico, como problema com causas e efeitos, a pobreza começou a ser estudada nos finais do século XIX. Na altura era entendida como insuficiência de rendimento para a satisfação de um conjunto de necessidades mínimas de subsistência, capaz de assegurar a “eficiência física” dos indivíduos. Desta noção de “eficiência física” passou-se para a noção de padrão de vida mínimo, assegurado pela satisfação de um conjunto (mais alargado) de necessidades básicas, isto já nos anos 70. Ora, foi exactamente nos anos 70 e 80 que a pobreza se tornou no alvo de grandes debates teóricos. Surgiu então o conceito de privação relativa, com ênfase na dimensão social, através da definição de um conjunto de necessidades sociais cuja não satisfação constituía a situação de pobreza. Logo rebatido pela noção não de um conjunto de necessidades mas sim de um conjunto de capacidades de satisfação de necessidades, cuja posse evitava a situação de pobreza, numa nova perspectiva dos pobres como agentes activos e não mais como sujeitos passivos. E foi exactamente no âmbito desta nova perspectiva que se desenvolveram as concepções nos anos 90. Assim surgiu o conceito de *disempowerment*, numa visão da pobreza como falta de acesso ao poder social e dos pobres como agentes activos na luta por esse acesso. É a mais recente noção

de que é preciso dar voz aos pobres, naquilo que constitui uma convocatória a quem vive na pobreza para assumir um papel activo no processo de definição da mesma. Pelo que, no início do século XXI, não se pode falar de um só conceito de pobreza; pode-se falar, isso sim, de vários conceitos de pobreza.

Neste longo caminho dos estudos sobre a pobreza, há ainda que destacar a concepção de algumas tipologias, como as que dividem a pobreza em total ou parcial e em permanente ou temporária. Sendo que, ainda a nível conceptual, se impõe a distinção entre o conceito de pobreza e o conceito de desigualdade, na medida em que pode haver desigualdade sem pobreza, tal como pode haver pobreza sem desigualdade; e a distinção entre o conceito de pobreza e o conceito de exclusão social, na medida em que a exclusão social pode ser uma forma de pobreza, tal como a pobreza pode ser uma forma de exclusão social. Já a nível operacional, o que há a destacar é que existem tantas medidas de pobreza quantos os conceitos; isto é, a conceptualização da pobreza reflecte-se na sua operacionalização. Contudo, apesar desta correspondência entre conceitos e medidas, o que se verifica é uma maior predominância da dimensão económica no caso das medidas.

Ora, isto leva-nos ao grande debate teórico que opõe a pobreza unidimensional à multidimensional. Se outros grandes debates teóricos, como os que opõem a pobreza absoluta à relativa e a pobreza objectiva à subjectiva, continuam a ver esgrimidas as posições de ambos os lados, não se tendo revelado estas, até agora, mutuamente exclusivas¹⁸⁰, o que opõe a pobreza unidimensional à multidimensional é, supostamente, um debate encerrado. Isto porque a pobreza é hoje consensualmente aceite como um

¹⁸⁰ Na medida em que a pobreza absoluta e a pobreza relativa podem coexistir, a primeira mais adequada à análise da pobreza no caso dos PED's e a segunda no caso dos PD's; e na medida em que o mesmo acontece com a pobreza objectiva e a pobreza subjectiva, podendo uma e outra ser utilizadas como perspectivas complementares na luta contra a pobreza.

fenómeno multidimensional. A exclusividade da dimensão económica foi uma das primeiras coisas a ser questionada (e desmistificada) na grande discussão teórica sobre a pobreza nos anos 70 e 80. No entanto, as medidas de pobreza mais utilizadas são aquelas que consideram pobre quem vive com menos de 2 dólares por dia e extremamente pobre quem vive com menos de 1 dólar por dia – a dimensão económica não podia estar aqui de forma mais exclusiva. E embora tal aconteça por razões de simplificação, na medida em que dimensões que não a económica são particularmente difíceis de medir, o facto é que, em nossa opinião, o debate não está encerrado. Não enquanto a pobreza for assumida como multidimensional na teoria e como unidimensional na prática.

Assim, chegamos ao século XXI com números tão assustadores como 2800 milhões de pessoas a viver em pobreza (quase metade da população mundial) e 1200 milhões de pessoas a viver em extrema pobreza (cerca de um quinto da população mundial). E com a ilusão de que a evolução recente nos números da pobreza mundial tem sido positiva. Não mais do que uma ilusão, porque se a percentagem de pobres no total da população registou uma redução, o número total de pobres na população registou um aumento, efeito do aumento da população mundial. Sendo de fazer a ressalva de que esta evolução recente nos números da pobreza mundial esconde tendências diferenciadas consoante as regiões em desenvolvimento. Ressalva que não constitui mais do que um descargo de consciência, porque se há que destacar uma evolução positiva na região da Ásia de Leste e Pacífico, o destaque das evoluções negativas em regiões como o Sul da Ásia e a África Sub-Sahariana é esmagador: mais de três quartos da população a viver em pobreza na primeira e quase metade da população a viver em extrema pobreza na segunda. Sendo ainda de salientar fenómenos

como o do aumento da pobreza urbana face à rural, num mundo em crescente urbanização, e o da “feminização da pobreza”, traduzido numa percentagem elucidativa: 70% dos pobres do mundo são mulheres.

Perante a situação actual e a evolução recente da pobreza no mundo, é fácil constatar que a luta contra a pobreza não tem sido eficaz. Apesar do direito ao desenvolvimento ter sido lançado em meados do século XX e do percurso da luta contra a pobreza ter acompanhado o percurso da luta pelo desenvolvimento desde então, o facto é que uma excessiva ênfase no crescimento económico como solução para o problema da pobreza revelou toda a sua ineficácia na “década perdida” de 80. Pelo que a ideia do crescimento económico como condição necessária mas não suficiente para a redução da pobreza nos anos 90 era de esperar. Sendo que foi exactamente nos anos 90 que se deu o ponto de viragem na luta contra a pobreza, na medida em que esta foi assumida como uma prioridade mundial. Em 1995 a Conferência Mundial para o Desenvolvimento Social dava o mote, através do compromisso com a erradicação da pobreza, no qual se inseria a recomendação de uma perspectiva integrada e de parceria com a sociedade civil numa luta contra a pobreza conduzida no âmbito nacional e apoiada no âmbito internacional.

No seguimento desta e de outras conferências realizadas pela ONU nos anos 90 surgiu aquilo que constitui uma ferramenta na passagem da teoria à prática no que diz respeito ao compromisso com a luta contra a pobreza como prioridade mundial: os Objectivos Internacionais de Desenvolvimento, agora Objectivos de Desenvolvimento do Milénio. Integrando algumas das várias dimensões da pobreza, estes objectivos dão o passo em frente que faltava, na medida em que estabelecem metas concretas: mais do que o compromisso, de uma forma abstracta, com a erradicação da pobreza, é o

compromisso, de uma forma concreta, com a redução em metade da extrema pobreza entre 1990 e 2015, para referir apenas um dos objectivos. Com a particularidade do controle proporcionado pela constante avaliação dos progressos nos objectivos e da sua disparidade em relação aos progressos necessários para que sejam atingidos (controle que permite, por exemplo, a constatação de que a maior parte deles está longe de ser atingida no caso da África Sub-Sahariana). E embora o pessimismo esteja na ordem do dia, na medida em que “Sem uma viragem significativa, há uma possibilidade real dos líderes mundiais estarem, daqui a uma geração, a fixar outra vez os mesmos objectivos.” (PNUD, 2002: 2), é possível dizer que o compromisso de organizações internacionais e governos nacionais com estes objectivos é o ponto de partida para uma perspectiva integrada na luta contra a pobreza, numa união de esforços num só sentido (o do cumprimento dos objectivos), que não pode deixar de fora temas como o alívio da dívida, a Ajuda Pública ao Desenvolvimento, a igualdade de género, o desenvolvimento sustentável, e a participação dos pobres, isto numa tentativa de selecção de alguns dos temas mais importantes.

E se a pobreza constitui um paradoxo no mundo de hoje, nada melhor do que um estudo de caso também ele paradoxal: o Brasil. Quinto maior país do mundo, em território e população, o Brasil é a oitava maior economia mundial, não podendo ser considerado um país pobre. Contudo, e aqui reside o paradoxo, apresenta níveis de pobreza assustadores: embora os números variem consoante as linhas de pobreza utilizadas, pode-se falar em cerca de um terço da população a viver em pobreza. Pobreza que, tal como em muitos dos países mais pobres do mundo, priva das necessidades mais elementares uma proporção considerável da população. Sendo que a tendência na evolução recente dos números da pobreza neste país não difere muito da

mesma tendência no mundo: com redução nos anos 70, oscilações nos anos 80, redução e estabilização nos anos 90, o facto é que esta evolução positiva é também ela ilusória, na medida em que a percentagem de pobres no total da população desceu, mas o número total de pobres na população subiu, efeito do aumento da população brasileira. Ora, sendo o Brasil um país imenso, a evolução recente dos números da pobreza neste país também esconde tendências diferenciadas consoante as suas regiões. Assim, são de destacar as situações problemáticas do Norte (região com maior proporção de pobres na população) e do Nordeste (região que mais contribui para o número de pobres no país), tal como é de destacar o aumento da pobreza nas grandes metrópoles face à pobreza rural, numa "metropolização da pobreza" que se insere na tendência mundial de urbanização da pobreza. Já o fenómeno mundial de "feminização da pobreza" não se verifica no Brasil, apesar da desvantagem salarial a que as mulheres estão sujeitas neste país, verificando-se antes um fenómeno de "racialização da pobreza", que submete os indivíduos de raça negra a condições de desvantagem salarial e educacional que se traduzem numa sobre-representação destes indivíduos entre os pobres.

A explicação para o paradoxo da pobreza no Brasil? As grandes desigualdades em que este país é pródigo. Isto é, a pobreza no Brasil não se resume a uma questão de falta de recursos, resume-se sim a uma questão de desigualdade na distribuição dos recursos. Isto porque o Brasil é um dos países mais desiguais do mundo, apenas ultrapassado por países como a Serra Leoa e a República Centro-Africana. E a prova disso estão situações extremas: por exemplo, o 1% mais rico da população vive com a mesma percentagem de riqueza com que (sobre)vivem os 50% mais pobres da população. Sendo que a estas situações extremas se junta uma "estabilidade inaceitável" da desigualdade na distribuição do rendimento, sensivelmente com os mesmos valores nos

finais dos anos 70 e nos finais dos anos 90. No entanto, tal como no resto do mundo, também no Brasil a desigualdade na distribuição do rendimento não surge do nada, sendo possível encontrar a sua origem na desigualdade no acesso à educação. É a desigualdade na oferta de oportunidades no acesso à educação, que se reflecte na oferta de oportunidades no acesso ao mercado de trabalho, que dá origem à desigualdade na distribuição do rendimento. Como tal, se a desigualdade no acesso à educação está na origem da desigualdade na distribuição do rendimento, estando esta na origem dos altos níveis de pobreza no Brasil, então toda e qualquer estratégia de luta contra a pobreza neste país deve ter em atenção, se não mesmo como prioridade, a oferta de oportunidades no acesso à educação para os pobres, numa perspectiva de ataque à raiz do problema.

Mas se o Brasil se presta a estudo de caso não é apenas pelo paradoxo da sua pobreza. É também, e principalmente, pelo facto de constituir uma espécie de “laboratório” de experiências de luta contra a pobreza. Como país imenso que é, apresenta uma imensa diversidade no que respeita a este tipo de experiências, algumas de tal forma bem sucedidas que chegam a servir de modelo para a luta contra a pobreza nos países mais pobres do mundo¹⁸¹. Na impossibilidade de estudar todas ou até uma parte destas experiências, optou-se pelo estudo daquela que mais se aproxima de uma estratégia nacional de redução da pobreza no Brasil: a estratégia Comunidade Solidária. Criada no início de 1995 no âmbito do governo de Fernando Henrique Cardoso, a Comunidade Solidária constitui-se como uma estratégia que tem por base uma perspectiva estrutural do problema da pobreza e da sua solução e que constitui um todo

¹⁸¹ É o caso do programa *Bolsa-Escola*, inicialmente testado em alguns municípios e actualmente em grande parte dos municípios do país. Este programa, centrado na oferta de oportunidades no acesso à educação, foi escolhido como programa-modelo para a luta contra a pobreza nos países mais pobres do mundo.

coerente no qual o objectivo último da luta contra a pobreza é prosseguido por vários actores, com o governo nas suas três esferas de poder (federal, estadual e municipal) e a sociedade civil a assumirem o papel principal. Sendo que a perspectiva de parceria entre governo e sociedade é exactamente o seu ponto forte: com origem num contexto específico de mobilização da sociedade civil contra o problema da pobreza no Brasil, a Comunidade Solidária desenvolveu-se no sentido de uma verdadeira parceria entre o governo nas suas três esferas de poder e a sociedade civil.

Com quase oito anos de existência, a Comunidade Solidária foi sofrendo alterações desde o início, nomeadamente a nível de estrutura. Sendo que a maior parte destas alterações foram no sentido de uma maior aproximação à sociedade civil. Actualmente constituída por um Conselho (mais ligado à sociedade civil), por uma Secretaria Executiva (mais ligada ao governo federal) e por interlocutores estaduais e municipais, a Comunidade Solidária prossegue uma estratégia na qual se destacam aspectos como a promoção do diálogo entre governo e sociedade, o desenvolvimento de programas inovadores e o fortalecimento da sociedade civil. E se todos estes aspectos são importantes numa estratégia de luta contra a pobreza como um todo, o desenvolvimento de programas inovadores é o que mais se destaca. Programas como o *Universidade Solidária*, o *Capacitação Solidária*, o *Alfabetização Solidária* e o *Artesanato Solidário*, uns mais outros menos, têm como objectivo a (re)distribuição de oportunidades a nível da educação e do emprego e criação de rendimento entre os jovens; numa estratégia, não só mas também, de oferta de oportunidades a nível da educação, área (obrigatoriamente) privilegiada em toda e qualquer estratégia de luta contra a pobreza a longo prazo e que assume particular relevância num país cuja pobreza está ligada à desigualdade no acesso à educação. Sendo ainda de referir o

programa *Comunidade Ativa*, mais virado para o desenvolvimento de potencialidades nos municípios mais pobres do país. Quase todos programas testados em pequena escala e depois solidificados em larga escala, flexíveis o suficiente para darem origem a subprodutos inesperados consoante as circunstâncias específicas. E quase todos autonomizados através da criação de uma rede de organizações da sociedade civil para a sua gestão. Numa perspectiva de sustentabilidade que perpassa toda a estratégia da Comunidade Solidária, que assente nesta rede, de nome “Rede Sol”, não só se aproxima da sociedade como se autonomiza face ao governo; e, principalmente, garante a sua continuidade.

Embora o objectivo deste trabalho consista em mais do que uma mera apresentação da Comunidade Solidária, uma avaliação desta estratégia não é fácil. Até porque consiste numa estratégia de luta contra a pobreza a longo prazo, pelo que os seus quase oito anos de existência não são nada. Aliás, a sua aposta na educação é prova disso mesmo. Como tal, não consiste numa estratégia redistributiva (que muitos no Brasil reclamam como a única solução para a desigualdade na distribuição do rendimento e, conseqüentemente, para a pobreza), com uma visão mais de curto prazo, consiste sim numa estratégia de (re)distribuição de oportunidades no acesso à educação, com uma visão mais de longo prazo. Sendo sempre preciso ter presente que a Comunidade Solidária, não sendo mais uma gota de água no oceano, também não faz milagres. Num país de tamanho continental como o Brasil, que revela uma pobreza diferenciada e exige uma luta contra a pobreza diferenciada, é preciso não esquecer todas as outras experiências de luta contra a pobreza existentes no país, nomeadamente todas aquelas que, com perspectivas inovadoras, dão novo alento a uma luta contra a pobreza desgastada.

Contudo, e para finalizar, pode-se dizer que há pelo menos uma grande lição a tirar de todas as actividades desenvolvidas pela Comunidade Solidária: a de que a luta contra a pobreza pode e deve ser uma tarefa de todos. Se programas como o *Universidade Solidária* e o *Alfabetização Solidária* estão a ser exportados para alguns dos países mais pobres do mundo, o que pode e deve também ser exportado é exactamente esta ideia. Embora nada nos assegure que o envolvimento de governo, sociedade civil e sector privado na luta contra a pobreza seja conseguido noutros países com o mesmo sucesso com que foi conseguido no Brasil.

Bibliografia

AAVV (2000), *Estratégias inovadoras de parceria no combate à exclusão social: Avaliação, diálogo e perspectivas*, Seminário realizado pelo Conselho da Comunidade Solidária, Brasília

ActionAid (2002), *Halfway there? – The G8 and the Millennium Development Goals in 2002*, ActionAid
www.actionaid.org/ourpriorities/downloads/halfwaythere.pdf

Almeida, J. F., Capucha, L. A., Costa, A. F., Machado, F. L., Nicolau, I. e Reis, E. (1992), *Exclusão Social – Factores e Tipos de Pobreza em Portugal*, Oeiras: Celta Editora

Amadeo, E. e Neri, M. (1998), Política macroeconómica y pobreza en Brasil, in: E. Ganuza, L. Taylor e S. Morley, *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y El Caribe*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo / Banco Interamericano de Desarrollo / Comisión Económica para América Latina y el Caribe
www.undp.org/rblac/documents/poverty/politica_macro/cap06.pdf

Banco Mundial (2000), *Voices dos Pobres: Brasil – Relatório Nacional*, Banco Mundial
www.worldbank.org/poverty/voices/reports/national/brazilpr.pdf

Banco Mundial (2001a), *Relatório Sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001: Luta Contra a Pobreza*, Banco Mundial
www.worldbank.org/poverty/portuguese/wdr/index.htm

Banco Mundial (2001b), *O Combate à Pobreza no Brasil: Relatório sobre Pobreza, com Ênfase nas Políticas Voltadas para a Redução da Pobreza Urbana – Volume I: Resumo do Relatório*, Relatório Nº 20475-BR, Banco Mundial - Departamento do Brasil
www.obancomundial.org/content/downloadblob.php?cod_blob=284

Barros, R. P., Henriques, R. e Mendonça, R. (2001), *A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil*, Texto para discussão Nº 800, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
www.ipea.gov.br/pub/td/td_2001/td0800.pdf

Bastos, A. (1998), Desenvolvimento e pobreza, *Cadernos de Economia*, Ano XI - Nº 42, pp. 76-81

Baulch, B. e Hoddinott, J. (2000), Economic Mobility and Poverty Dynamics in Developing Countries, *The Journal of Development Studies*, Vol. 36 – Nº 6, pp. 1-24

Boltvinik, J. (s.d.), *Poverty Measurement Methods – An Overview*, United Nations Development Programme
[www.undp.org/poverty/publications/pov_red/Poverty Measurement Methods.pdf](http://www.undp.org/poverty/publications/pov_red/Poverty_Measurement_Methods.pdf)

Bourguignon, F. e Ferreira, F. H. G. (2000), *Understanding Inequality in Brazil: A Conceptual Overview*, Texto para discussão Nº 434, Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
www.econ.puc-rio.br

Camargo, J. M. e Ferreira, F. H. G. (2000), *The poverty reduction strategy of the government of Brazil: a rapid appraisal*, Texto para discussão Nº 417, Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
www.econ.puc-rio.br

Camarotti, I. e Spink, P. (coords.) (2000a), *Estratégias locais para redução da pobreza: construindo a cidadania*, São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas

Camarotti, I. e Spink, P. (orgs.) (2000b), *Parcerias e pobreza: soluções locais na construção de relações sócio-econômicas*, Rio de Janeiro: Editora FGV

Camarotti, I. e Spink, P. (orgs.) (2000c), *Parcerias e pobreza: soluções locais na implementação de políticas sociais*, Rio de Janeiro: Editora FGV

Camarotti, I. e Spink, P. (orgs.) (2001), *Redução da pobreza e dinâmicas locais*, Rio de Janeiro: Editora FGV

Capucha, L. M. A. (1992), *Problemas da pobreza: conceitos, contextos e modos de vida*, Dissertação de Mestrado em Sociologia Rural e Urbana, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Lisboa

Cardoso, R., Franco, A. e Oliveira, M. D. (2000), *Um novo referencial para a ação social do Estado e da Sociedade: Sete lições da experiência da Comunidade Solidária*, Conselho da Comunidade Solidária, Brasília

Carvalho, F. L. (1998), *Fighting extreme poverty in Brazil: the influence of citizens' action on government policies*, Technical papers Nº 142, OECD Development Centre
www.oecd.org/dev/PUBLICATION/tp/Tp142.pdf

Chen, S. e Ravallion, M. (2001), How did the world's poorest fare in the 1990s?, *The Review of Income and Wealth*, Ser. 47 – Nº 3, pp. 283-300

Comunidade Solidária/SEBRAE/SUDENE (s.d.), *Artesanato e Geração de Renda*, Comunidade Solidária / Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas / Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, Brasília

Costa, A. B. (1984), Conceito de Pobreza, *Estudos de Economia*, Vol. IV - Nº 3, pp. 275-294

Costa, A. B., Silva, M., Pereirinha, J. e Matos, M. (1985), *A pobreza em Portugal*, Lisboa: Cáritas

DAC (1996), *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*, Development Assistance Committee - OECD
www.oecd.org/pdf/M00003000/M00003334.pdf

Deaton, A. (2000), *Counting the world's poor: problems and possible solutions*, Princeton University
www.wws.princeton.edu/~rpds/worldpov3b.pdf

DFID (1997), *Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century - White Paper on International Development*, Department for International Development - United Kingdom Government
www.dfid.gov.uk/Pubs/files/whitepaper1997.pdf

DFID (2000), *Eliminação da Pobreza no Mundo: Fazer com que a Globalização Beneficie os Pobres - Livro Branco sobre Desenvolvimento Internacional*, Department for International Development - United Kingdom Government
www.dfid.gov.uk/Pubs/files/wp2000_portuguese.pdf

European Commission (2000), *Copenhagen +5: The European Community's Responses to the World Summit for Social Development*, European Commission
www.europa.eu.int/comm./development/sector/social/copenhagen5_en.pdf

Evans, M. (1998), Behind the Rhetoric: The Institutional Basis of Social Exclusion and Poverty, *IDS Bulletin*, Vol. 29 – Nº 1, pp. 42-49

FGV-EAESP (2001), *Alianças na Redução da Pobreza: Possibilidades e Alcances – Experiências em Discussão*, Estudos apresentados no fórum promovido pela Fundação Getúlio Vargas – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Banco Mundial e Fundação Ford

Ferreira, M. L. B. V. (1997), *Teoria e Metodologia da Medição da Pobreza - Aplicação à situação portuguesa na década de oitenta*, Tese de Doutoramento em Economia, Instituto Superior de Economia e Gestão, Lisboa

Ferreira, F. H. G. (2000), *Os Determinantes da Desigualdade de Renda no Brasil: Luta de Classes ou Heterogeneidade Educacional?*, Texto para discussão Nº 415, Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
www.econ.puc-rio.br

Ferreira, F. H. G. e Litchfield, J. A. (2000), Desigualdade, pobreza e bem-estar social no Brasil – 1981/95, in: R. Henriques (org.), *Desigualdade e Pobreza no Brasil*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro

Franco, R. e Sáinz, P. (2001), La agenda social latinoamericana del año 2000, *Revista de la CEPAL*, Nº 73, pp. 55-66

Friedmann, J. (1996), *Empowerment: uma política de desenvolvimento alternativo*, Oeiras: Celta Editora

Gammage, S. (1998), La dimensión de género en la pobreza, la desigualdad y la reforma macroeconómica en América Latina, in: E. Ganuza, L. Taylor e S. Morley, *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y El Caribe*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo / Banco Interamericano de Desarrollo / Comisión Económica para América Latina y el Caribe
www.undp.org/rblac/documents/poverty/politica_macro/cap03.pdf

Ganuza, E. e Taylor, L. (1998), Política macroeconómica, pobreza y equidad en América Latina y El Caribe, in: E. Ganuza, L. Taylor e S. Morley, *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y El Caribe*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo / Banco Interamericano de Desarrollo / Comisión Económica para América Latina y el Caribe
www.undp.org/rblac/documents/poverty/politica_macro/cap01.pdf

Gaventa, J. (1998), Poverty, Participation and Social Exclusion in North and South, *IDS Bulletin*, Vol. 29 – Nº 1, pp. 50-57

Grossi, M. E., Silva, J. G. e Takagi, M. (2001), *Evolução da Pobreza no Brasil, 1995/99*, Texto para discussão Nº 104, Instituto de Economia da Universidade de Campinas
www.eco.unicamp.br/publicacoes/textos/download/texto104.pdf

Henriques, R. (2001), *Desigualdade racial no Brasil: evolução das condições de vida na década de 90*, Texto para discussão Nº 807, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
www.ipea.gov.br/pub/td/2001/td_0807.pdf

Hoffmann, R. (2001), Distribuição da renda no Brasil: poucos com muito e muitos com muito pouco, in: L. Dowbor e S. Kilsztajn (orgs.), *Economia Social no Brasil*, São Paulo: Editora SENAC

IBGE (2001), *Síntese de Indicadores Sociais 2000*, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro

IMF/IDA (1999), *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative – Strengthening the Link between Debt Relief and Poverty Reduction*, International Monetary Fund / International Development Association
www.imf.org/external/np/hipc/0899/link.pdf

IMF/OECD/UN/WB (2000), *2000: A Better World for All – Progress towards the international development goals*, International Monetary Fund / Organisation for Economic Co-operation and Development / United Nations / World Bank
www.paris21.org/betterworld/pdf/bwa_e.pdf

Jackson, C. (1997), Post Poverty, Gender and Development?, *IDS Bulletin*, Vol. 28 – Nº 3, pp. 145-155

Joshi, A. e Moore, M. (2000), Enabling Environments: Do Anti-Poverty Programmes Mobilise the Poor?, *The Journal of Development Studies*, Vol. 37 – Nº 1, pp. 25-56

Kabeer, N. (1997), Tactics and Trade-Offs: Revisiting the Links Between Gender and Poverty, *IDS Bulletin*, Vol. 28 – Nº 3, pp. 1-13

Kabeer, N. (2000), Social Exclusion, Poverty and Discrimination: Towards an Analytical Framework, *IDS Bulletin*, Vol. 31 – Nº 4, pp. 83-97

Lavinas, L. (2000), Combinando compensatório e redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil, in: R. Henriques (org.), *Desigualdade e Pobreza no Brasil*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro

Lipton, M. (1997), Poverty – Are There Holes in the Consensus?, *World Development*, Vol. 25 – Nº 7, pp. 1003-1007

Lok-Dessallien, R. (s.d.), *Review of Poverty Concepts and Indicators*, United Nations Development Programme
www.undp.org/poverty/publications/pov_red/Review_of_Poverty-Concepts.pdf

Lustig, N. (1998), Pobreza y desigualdad: un desafío que perdura, *Revista de la CEPAL*, Numero Extraordinario, pp. 297-313

Mariz, C. L. (1991), A Religião e o Enfrentamento da Pobreza no Brasil, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Nº 33, pp. 11-24

Morley, S. A. (1998), La pobreza en tiempos de recuperación económica y reforma en América Latina: 1985-1995, in: E. Ganuza, L. Taylor e S. Morley, *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y El Caribe*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo / Banco Interamericano de Desarrollo / Comisión Económica para América Latina y el Caribe
www.undp.org/rblac/documents/poverty/politica_macro/cap02.pdf

Narayan, D., Chambers, R., Shah, M. K. e Petesch, P. (2000), *Voices of the Poor: Crying Out for Change*, World Bank
www.worldbank.org/poverty/voices/reports/crying/cry.pdf

Neri, M. (2000), Políticas estruturais de combate à pobreza no Brasil, in: R. Henriques (org.), *Desigualdade e Pobreza no Brasil*, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Rio de Janeiro

Norton, A., Bird, B., Brock, K., Kakande, M. e Turk, C. (2001), *A rough guide to PPAs – Participatory Poverty Assessment – An introduction to theory and practice*, Overseas Development Institute
www.odi.org.uk/pppg/cape/papers/ppa.pdf

OECD (2001), *The DAC Guidelines: Poverty Reduction*, Organization for Economic Co-operation and Development
www.oecd.org/pdf/M00022000/M00022693.pdf

Peliano, A. M. T. M., Resende, L. F. L. e Beghin, N. (1995), *O Comunidade Solidária: uma estratégia de combate à fome e à pobreza*, *Planejamento e Políticas Públicas*, nº 12, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp12/parte2.pdf

Pereira, E. S. L. F. (2000), *Conceitos, medidas e estratégias de luta contra a pobreza em África: a procura de um novo consenso*, Tese de Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional, Instituto Superior de Economia e Gestão, Lisboa

Pereirinha, J. A. (1996), *Pobreza e exclusão social*, in: J. M. C. Ferreira, R. Marques, J. Peixoto e R. Raposo (orgs.), *Entre a Economia e a Sociologia*, Oeiras: Celta Editora

PNUD (1996), *Relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil*, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, em conjunto com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília

PNUD (2002), *Relatório do Desenvolvimento Humano 2002: Aprofundar a democracia num mundo fragmentado*, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Lisboa: Mensagem

Ramos, L. e Vieira, M. L. (2001), *Desigualdade de rendimentos no Brasil nas décadas de 80 e 90: evolução e principais determinantes*, Texto para discussão Nº 803, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
www.ipea.gov.br/pub/td/td_2001/td0803.pdf

Rein, M. (1970), *Problems in the Definition and Measurement of Poverty*, in: P. Townsend (ed.), *The Concept of Poverty*, London: Heinemann

Resende, L. F. L. (2000), *Comunidade Solidária: uma Alternativa aos Fundos Sociais*, Texto para discussão Nº 725, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
www.ipea.gov.br/pub/td/td_2000/td_725.pdf

Rocha, S. (2000), *Pobreza e desigualdade no Brasil: o esgotamento dos efeitos distributivos do Plano Real*, Texto para discussão Nº 721, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
www.ipea.gov.br/pub/td/td_2000/td0721.pdf

Rocha, S. (2001), *Alguns consensos sobre a questão da pobreza no Brasil*, in: L. Dowbor e S. Kilsztajn (orgs.), *Economia Social no Brasil*, São Paulo: Editora SENAC

Schneider, H. (1999), *Participatory Governance: The Missing Link for Poverty Reduction*, Policy Brief Nº 17, OECD Development Centre
www.oecd.org/pdf/M00008000/M00008080.pdf

Schwartzman, S. (2001), *Notas sobre o paradoxo da desigualdade no Brasil*, Rio Workshop on Inequality
www.airbrasil.org.br/simon/paradoxos_Main.htm#_Toc517261219

Secretaria Executiva da Comunidade Solidária (s.d.), *Documento de Referência: Uma Estratégia de Indução ao Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável*, Secretaria Executiva da Comunidade Solidária, Brasília

Sen, A. (1999), *Pobreza e Fomes – Um ensaio sobre direitos e privações*, Lisboa: Terramar

Silva, M. (org.) (1983), *Desenvolvimento económico e repartição do rendimento*, Lisboa: Editorial Estampa

Stitt, S. e Grant, D. (1993), *Poverty: Rowntree Revisited*, Aldershot: Avebury

Suplicy, E. M. e Neto, B. A. M. (1995), Políticas Sociais: o Programa Comunidade Solidária e o Programa de Garantia de Renda Mínima, *Planejamento e Políticas Públicas*, Nº 12, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
www.ipea.gov.br/pub/ppp/ppp12/parte3.pdf

Townsend, P. (1970), Measures and Explanations of Poverty in High Income and Low Income Countries: The Problems of Operationalizing the Concepts of Development, Class and Poverty, in: P. Townsend (ed.), *The Concept of Poverty*, London: Heinemann

Townsend, P. (1993), *The International Analysis of Poverty*, Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf

UNDP (1997), *Human Development Report 1997: Human Development to eradicate poverty*, United Nations Development Programme
hdr.undp.org/reports/global/1997/en

United Nations (1995), *Report of the World Summit for Social Development*, World Summit for Social Development – Copenhagen
www.un.org/esa/socdev/docs/summit.pdf

United Nations (2000), *United Nations Millennium Declaration*, Resolution adopted by the General Assembly – New York
www.un.org/millennium

World Bank (2001), *Poverty Trends and Voices of the Poor*, World Bank
www.worldbank.org/poverty/data/trends/trends.pdf

Site dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio: www.developmentgoals.org

Site do Conselho da Comunidade Solidária: www.comunidadesolidaria.org.br

Site do Programa Alfabetização Solidária: www.alfabetizacao.org.br

Site do Programa Capacitação Solidária: www.pcs.org.br

Site do Programa Comunidade Ativa: www.comunidadeativa.planalto.gov.br

Site do Programa Universidade Solidária: www.universidadesolidaria.org.br

ANEXOS

Lista de Anexos

Anexo I: Caracterização das regiões do Brasil	118
Anexo II: Perfis diferenciados da pobreza no Brasil	128
Anexo III: Competências dos órgãos da Comunidade Solidária no início	131
Anexo IV: Princípios, objectivos (gerais e específicos) e programas da Comunidade Solidária no início	134
Anexo V: Apresentação de algumas experiências de luta contra a pobreza no Brasil	137

Anexo I

Caracterização das regiões do Brasil

O Brasil e suas regiões

O Brasil encontra-se política e geograficamente dividido em cinco regiões distintas, que possuem traços comuns no que se refere aos aspectos físicos, humanos, econômicos e culturais. Os limites de cada região – Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste – coincidem sempre com as fronteiras dos Estados que as compõem.

A região Norte é a que ocupa a maior parte do território brasileiro, com uma área que corresponde a 45,27% dos 8.547.403,5 de km² da área total do País. Formada por sete Estados, tem sua área quase totalmente dominada pela bacia do rio Amazonas.

A região Nordeste pode ser considerada a mais heterogênea do País. Dividida em quatro grandes zonas – meio-norte, zona da mata, agreste e sertão –, ocupa 18,26% do território nacional e tem nove Estados.

No Sudeste, região de maior importância econômica do País, está concentrado também o maior índice populacional – 42,63% dos 157.079.573 brasileiros – e produção industrial. É formada por quatro Estados e apresenta grandes diferenças sob o aspecto físico, com litoral, serras e planícies.

Já o Sul, região mais fria do País, com ocorrências de geadas e neve, é a que apresenta menor área, ocupando 6,75% do território brasileiro e com apenas três Estados. Os rios que cortam sua área formam a bacia do Paraná em quase toda sua totalidade e são de grande importância para o País, principalmente pelo seu potencial hidrelétrico.

Finalmente, a região Centro-Oeste tem sua área dominada basicamente pelo Planalto Central Brasileiro e pode ser dividida em três porções: maciço goiano-mato-grossense, bacia de sedimentação do Paraná e as depressões. Formada por quatro Estados, esta região vem sofrendo alterações significativas na sua cobertura vegetal, com o cerrado sendo substituído gradativamente por plantações ou criação de gado em função do processo de ocupação nesta parte do Brasil.

Região Norte

Com 3.869.637,9 km² de área – 45,27% do território brasileiro –, a região Norte é formada pelos Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins. Está localizada entre o maciço das Guianas, ao norte; o Planalto Central, ao sul; a Cordilheira dos Andes, a oeste; e o Oceano Atlântico, a noroeste. De clima equatorial, é banhada pelos grandes rios das bacias Amazônica e do Tocantins.

A região Norte possui 7.592.118 habitantes e uma expectativa de vida de 67,35 anos. Sua densidade demográfica é a mais baixa dentre todas as regiões geográficas, com 2,92 habitantes por km². A maior parte da população da região Norte (57,8%) é urbana, sendo Belém, capital do Estado do Pará, sua maior metrópole.

A economia baseia-se no extrativismo vegetal de produtos como látex, açaí, madeiras e castanha; no extrativismo mineral de ouro, diamantes, cassiterita e estanho; e na exploração de minérios em grande escala, principalmente o ferro, na Serra dos Carajás (Pará), e o manganês, na Serra do Navio (Amapá).

No rio Tocantins, no Estado do Pará, encontra-se a usina hidrelétrica de Tucuruí, a maior da região. Existem ainda usinas menores, como Balbina, no rio Uatumã (Amazonas), e Samuel, no rio Madeira (Rondônia). O Governo Federal oferece incentivos fiscais para a instalação de indústrias no Estado do Amazonas, especialmente montadoras de produtos eletroeletrônicos. Esse processo é administrado pela Superintendência da Zona Franca de Manaus e os incentivos deverão permanecer em vigor até pelo menos o ano de 2003.

Estado	Capital	Área	População	Densidade demográfica	Índice de urbanização	Mortalidade infantil	Índice de analfabetismo	Participação no PIB
Acre	Rio Branco	153.149,9 km ²	527.937 hab.	3,45 hab/km ²	61,89	35,4/1000	30,7	0,15%
Amapá	Macapá	143.453,7 km ²	434.781 hab.	3,77 hab/km ²	80,90	36,5/1000	16,9	0,09%
Amazonas	Manaus	1.577.820,3 km ²	2.560.860 hab.	1,62 hab/km ²	71,45	27,9/1000	20,7	1,29%
Pará	Belém	1.253.164,5 km ²	5.886.454 hab.	4,70 hab/km ²	52,42	34,7/1000	21,0	1,31%
Rondônia	Porto Velho	238.512,8 km ²	1.296.856 hab.	5,44 hab/km ²	58,21	49,9/1000	18,7	0,29%
Roraima	Boa Vista	225.116,1 km ²	266.922 hab.	1,18 hab/km ²	64,72	38,9/1000	18,8	0,11%
Tocantins	Palmas	278.420,7 km ²	1.134.895 hab.	4,08 hab/km ²	57,69	37,5/1000	23,6	2,12%

Região Nordeste

A região Nordeste inclui os Estados do Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia, ocupando área de 1.561.177,8 km², o que corresponde a 18,26% da área total do País. A maior parte de seu território é formada por extenso

planalto, antigo e aplainado pela erosão. Em função das diferentes características físicas que apresenta, a região Nordeste encontra-se dividida em quatro sub-regiões: meio-norte, zona da mata, agreste e sertão.

A faixa de transição entre o sertão semi-árido do Nordeste e a região Amazônica denomina-se meio-norte, apresentando clima bem mais úmido e vegetação exuberante à medida que avança para o oeste. A vegetação natural dessa área é a mata dos cocais, onde se encontra a palmeira babaçu, da qual é extraído óleo utilizado na fabricação de cosméticos, margarinas, sabões e lubrificantes.

A economia da região Nordeste baseia-se primordialmente na agroindústria do açúcar e do cacau. Há alguns anos, teve início o desenvolvimento de lavouras de fruticultura para exportação na área do vale do rio São Francisco, nos Estados da Bahia e Pernambuco. O petróleo é explorado no litoral e na plataforma continental e processado na refinaria Landulfo Alves, em Candeias, e no Pólo Petroquímico de Camaçari, ambos no Estado da Bahia. O setor de turismo, que tem demonstrado grande potencialidade de desenvolvimento na região, vem crescendo consideravelmente nos últimos anos e apresenta perspectivas promissoras para o futuro.

Sua população totaliza 45.924.812 habitantes, o que representa 28,9% do total do País. A expectativa de vida nesta região é a menor do País: 64,22 anos. Sua densidade demográfica é de 28,73 habitantes por km² e a maior parte da população concentra-se na zona urbana (60,6%). As principais metrópoles regionais são as cidades de Salvador, capital do Estado da Bahia, Recife, capital do Estado de Pernambuco, e Fortaleza, capital do Estado do Ceará.

A zona da mata estende-se do Estado do Rio Grande do Norte ao sul do Estado da Bahia, numa faixa litorânea de até 200 km de largura. Possui clima tropical úmido, com chuvas mais frequentes na época do outono e inverno, exceto no sul do Estado da Bahia, onde se

distribuem uniformemente por todo o ano. O solo dessa área é fértil e a vegetação natural é a Mata Atlântica, já praticamente extinta e substituída por lavouras de cana-de-açúcar, desde o início da colonização do País.

O agreste é a área de transição entre a zona da mata, região úmida e cheia de brejos, e o sertão semi-árido. Nessa sub-região os terrenos mais férteis são ocupados por minifúndios, onde predominam as culturas de subsistência e a pecuária leiteira.

Já o sertão, uma extensa área de clima semi-árido, chega até o litoral, nos Estados do Rio Grande do Norte e Ceará. Os solos dessa sub-região são rasos e pedregosos, as chuvas escassas e mal distribuídas e as atividades agrícolas sofrem grande limitação. A vegetação típica do sertão é a caatinga. Nas partes mais úmidas existem bosques de palmeiras, especialmente a carnaubeira, que tem todas as suas partes aproveitadas pelos habitantes locais. O rio São Francisco é o maior da região e única fonte de água perene para as populações que habitam as suas margens. A economia do sertão nordestino baseia-se na pecuária extensiva e no cultivo de algodão em grandes propriedades de terra, com baixa produtividade.

Estado	Capital	Área	População	Densidade demográfica	Índice de urbanização	Mortalidade infantil	Índice de analfabetismo	Participação no PIB
Alagoas	Maceió	27.933,1 km ²	2.713.203 hab.	97,13 hab/km ²	58,95	82,8/1000	36,3	0,63%
Bahia	Salvador	567.295,3 km ²	12.993.011 hab.	22,90 hab/km ²	59,12	52,0/1000	26,9	4,25%
Ceará	Fortaleza	146.348,3 km ²	7.106.605 hab.	48,55 hab/km ²	65,37	58,2/1000	30,8	1,54%
Maranhão	São Luís	333.365,6 km ²	5.418.349 hab.	16,25 hab/km ²	40,01	65,4/1000	35,8	1,19%
Paraíba	João Pessoa	56.584,6 km ²	3.375.609 hab.	59,65 hab/km ²	64,10	71,0/1000	29,7	0,64%
Pernambuco	Recife	98.937,8 km ²	7.580.826 hab.	76,62 hab/km ²	70,87	61,8/1000	26,4	2,70%
Piauí	Teresina	252.378,5 km ²	2.734.152 hab.	10,83 hab/km ²	52,95	53,8/1000	32,7	0,38%
R. G. do Norte	Natal	53.306,8 km ²	2.654.501 hab.	49,80 hab/km ²	69,10	63,2/1000	27,1	0,83%
Sergipe	Aracaju	22.050,4 km ²	1.712.786 hab.	77,67 hab/km ²	67,22	54,8/1000	25,3	0,45%

Região Centro-Oeste

A região Centro-Oeste ocupa 18,86% do território brasileiro, com uma área de 1.612.077,2 km², sendo formada pelos Estados de Goiás, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso e o Distrito Federal. Localizada em extenso Planalto Central, seu relevo caracteriza-se pela predominância de terrenos antigos e aplainados pela erosão, que deram origem a chapadões. Na parte oeste do Estado de Mato Grosso do Sul e sudoeste do Estado de Mato Grosso encontra-se a depressão do Pantanal Matogrossense, cortada pelo rio Paraguai e sujeita a cheias durante parte do ano.

A vegetação do Pantanal é extremamente variada e sua fauna de uma riqueza muito grande. Já na região de planalto, predomina a vegetação de cerrado. O clima da região é tropical semi-úmido, com freqüentes chuvas de verão. A população é de 11.048.474 habitantes, com densidade demográfica de 6,51 habitantes por km². A maioria – 81,3% dos habitantes – se concentra na zona urbana. A expectativa de vida nesta região é de 67,80 anos.

A economia baseou-se, inicialmente, na exploração de garimpos de ouro e diamantes e foi, gradativamente, sendo substituída pela pecuária. A transferência da capital federal do Rio de Janeiro para Brasília, em 1960, e a construção de ferrovias que facilitaram o acesso em direção ao oeste, aceleraram o povoamento da região, contribuindo para o seu desenvolvimento. Encontram-se nesta região as maiores reservas de manganês do País, localizadas no maciço do Urucum, no Pantanal. Devido ao difícil acesso ao local, tais reservas ainda são pouco exploradas.

O turismo como atividade econômica vem se desenvolvendo rapidamente na região, atraindo visitantes de várias partes do mundo, que procuram desfrutar da riqueza da flora e da fauna do Pantanal, bem como da paisagem das chapadas encontradas nos Estados de Goiás e Mato Grosso.

Estado	Capital	Área	População	Densidade demográfica	Índice de urbanização	Mortalidade infantil	Índice de analfabetismo	Participação no PIB
Distrito Federal	Brasília	5.822,1 km ²	1.969.868 hab.	330,34 hab/km ²	94,68	23,2/1000	6,0	1,31%
Goiás	Goiânia	341.289,5 km ²	4.848.725 hab.	14,20 hab/km ²	80,81	28,6/1000	14,2	2,10%
Mato Grosso	Cuiabá	906.806,9 km ²	2.375.549 hab.	2,62 hab/km ²	73,26	27,1/1000	14,4	0,61%
M. G. do Sul	Campo Grande	358.158,7 km ²	2.026.600 hab.	5,66 hab/km ²	79,45	23,6/1000	12,9	1,84%

Região Sudeste

Formada pelos Estados do Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo, a região Sudeste ocupa 10,85% do território brasileiro, com uma área de 927.286,2 km². Situa-se na parte mais elevada do Planalto Atlântico, onde estão as serras da Mantiqueira, do Mar e do Espinhaço. Sua paisagem típica apresenta formações de montanhas arredondadas, chamadas "mares de morros" e os "pães de açúcar", que são montanhas de agulhas graníticas. O clima predominante no litoral é o tropical atlântico e nos planaltos o tropical de altitude, com geadas ocasionais.

A mata tropical que existia originalmente no litoral foi devastada no período de ocupação do território, dando lugar a plantações de café. No Estado de Minas Gerais predomina a vegetação de cerrado, com arbustos e gramíneas, sendo que no vale do rio São Francisco e no norte do Estado encontra-se a caatinga, vegetação típica do sertão nordestino.

O relevo planáltico do Sudeste fornece grande potencial hidrelétrico à região, quase todo aproveitado. A maior usina existente é a de Urubupungá, localizada no rio Paraná, divisa dos Estados de São Paulo e Mato Grosso do Sul. Encontram-se ainda na região Sudeste as nascentes de duas importantes bacias hidrográficas do País: a bacia do rio Paraná, que se origina da união dos rios Paranaíba e Grande, próxima à região conhecida como Triângulo Mineiro, no Estado de Minas Gerais, e a do rio São Francisco, que nasce na serra da Canastra, também no Estado de Minas Gerais.

A região Sudeste é a de maior população, somando 69.174.339 habitantes, sendo que a expectativa de vida é de 67,53 anos. É também a região com maior densidade demográfica (72,26 habitantes por km²) e mais alto índice de urbanização: 88%. Abriga as duas mais importantes metrópoles nacionais, as cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro, localizadas em Estados que levam os mesmos nomes. A cidade de Belo Horizonte, capital do Estado de Minas Gerais, é considerada importante metrópole regional.

Sua economia é a mais desenvolvida e industrializada dentre as economias das cinco regiões, nela se concentrando mais da metade da produção do País. Possui ainda os maiores rebanhos bovinos, além de significativa produção agrícola, que inclui o cultivo de cana-de-açúcar, laranja e café, em lavouras de bom padrão técnico e alta produtividade. Tem ainda reservas de ferro e manganês na serra do Espinhaço, em Minas Gerais, e petróleo em quantidade razoável na bacia de Campos, no Estado do Rio de Janeiro.

Estado	Capital	Área	População	Densidade demográfica	Índice de urbanização	Mortalidade infantil	Índice de analfabetismo	Participação no PIB
Espírito Santo	Vitória	46.184,1 km ²	2.938.062 hab.	63,62 hab/km ²	74,01	29,6/1000	13,8	2,00%
Minas Gerais	Belo Horizonte	588.383,6 km ²	17.295.955 hab.	29,39 hab/km ²	74,87	26,1/1000	13,2	12,97%
Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	43.909,7 km ²	13.807.358 hab.	314,45 hab/km ²	95,25	25,6/1000	6,6	12,52%
São Paulo	São Paulo	248.808,8 km ²	35.816.740 hab.	143,95 hab/km ²	92,80	23,5/1000	6,8	35,61%

Região Sul

Com 577.214 km², é a região que apresenta menor área, ocupando apenas 6,75% do território brasileiro. Formada pelos Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, tem clima subtropical, exceto na região norte do Estado do Paraná, onde predomina o clima tropical. Caracteriza-se pela diversidade de temperaturas nas diferentes áreas que a compõem.

As regiões de planaltos mais elevados apresentam temperaturas baixas, com nevascas ocasionais, e a região da planície dos Pampas, mais ao sul, apresenta temperaturas mais elevadas. A vegetação acompanha essa variação da temperatura, ou seja, nos locais mais frios predominam as matas de araucárias (pinhais) e nos Pampas, os campos de gramíneas. Possui ainda grande potencial hidrelétrico, destacando-se a usina de Itaipu, localizada no rio Paraná, na fronteira com o Paraguai.

A população totaliza 24.223.412 habitantes, com expectativa de vida de 68,68 anos, a maior do Brasil. A densidade demográfica é de 40,74 habitantes por km² e 74,1% da população vivem no meio urbano. Na região encontram-se traços marcantes da influência da imigração alemã, italiana e açoriana.

Inicialmente baseada na agropecuária, a economia da região Sul desenvolveu nas últimas décadas importante parque industrial, cujos centros se encontram nas áreas metropolitanas das cidades de Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul, e Curitiba, capital do Estado do Paraná. A produção agrícola utiliza modernas técnicas de cultivo, destacando-se o trigo, soja, arroz, milho, feijão e tabaco, entre os principais produtos comercializados. Na pecuária encontram-se rebanhos de linhagens européias (hereford e charolês).

A suinocultura é praticada no oeste do Estado de Santa Catarina e no Estado do Paraná. Neste último também é significativa a prática do extrativismo, com extração de madeira de pinho. No Estado de Santa Catarina existem reservas de carvão mineral e indústrias de processamento de carnes, que produzem não apenas para o mercado interno, mas também para exportação.

Estado	Capital	Área	População	Densidade demográfica	Índice de urbanização	Mortalidade infantil	Índice de analfabetismo	Participação no PIB
Paraná	Curitiba	199.709,1 km ²	9.375.592 hab.	46,95 hab/km ²	73,36	28,5/1000	10,6	5,87%
R. G. do Sul	Porto Alegre	282.062,0 km ²	9.971.910 hab.	35,35 hab/km ²	76,56	22,2/1000	7,0	6,53%
Santa Catarina	Florianópolis	95.442,9 km ²	5.098.448 hab.	53,42 hab/km ²	70,64	23,4/1000	6,6	3,32%

Fonte: Site do Ministério das Relações Exteriores - www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/port/index.htm

Anexo II

Perfis diferenciados da pobreza no Brasil

Em um país de tamanho continental e marcado por diferenças regionais tão acentuadas, é compreensível que os indivíduos e famílias pobres tenham características diversas conforme a sua região e seu estrato de residência. São ilustrativos dessa diversidade os perfis dos pobres na metrópole de São Paulo e no Nordeste rural, que revelam diferenciações extremas, mas relevantes pela importância numérica das populações a que se referem: os pobres nas metrópoles primazes de São Paulo e Rio de Janeiro representam 16% dos pobres brasileiros em 1998, enquanto os pobres na área rural do Nordeste representam 17%, constituindo no total cerca de um terço dos pobres do país.

A pobreza rural nordestina é essencialmente a pobreza típica de sociedades tradicionais que se situam à margem do crescimento urbano-industrial. Comparativamente à metrópole de São Paulo, o tamanho médio das famílias pobres no Nordeste é maior e as crianças bem mais numerosas. A chefia feminina é relativamente baixa (16%). A maioria dos chefes de família é analfabeta (59%), e mais de um terço tem escolaridade inferior a quatro anos. Como estão ocupados predominantemente na agropecuária na condição de trabalhadores por conta própria (63%), isso significa que se dedicam à pequena produção agrícola destinada essencialmente ao autoconsumo, gerando pequeno ou nenhum excedente comercializável. O desemprego é inexistente por não se aplicar conceitualmente às condições socioeconômicas locais. O Estado deixa a desejar como provedor de serviços básicos: elevada proporção das crianças entre 7 e 14 anos, portanto na faixa etária em que a frequência à escola é obrigatória, está fora da escola (16%), o que é um resultado já adverso, mesmo abstraindo a questão da qualidade do ensino ministrado àqueles que estão frequentando a escola; ademais, a grande maioria dos pobres reside em domicílios inadequados no que concerne, por exemplo, ao acesso à rede de água (40%) e esgotamento sanitário (83%); mais da metade (53%) dos pobres na área rural do Nordeste vive em domicílios sem eletricidade, o que tem implicações óbvias tanto em termos de conforto como de acesso à informação e possibilidades de lazer.

Em contrapartida, a pobreza nas metrópoles primazes está articulada, social e economicamente, ao funcionamento do centro dinâmico da economia nacional. As famílias pobres são menores e o número médio de crianças bem mais baixo do que no Nordeste rural. A dinâmica social, menos centrada nos laços familiares, resulta em percentual elevado de chefia feminina (32%), o que consiste num dos traços mais característicos da pobreza urbana em sociedades modernas. O percentual de chefes analfabetos é elevado (13%), mas se situa num patamar incomparavelmente mais baixo do verificado no Nordeste. A maioria dos chefes de família pobres trabalha como empregado (78%), dos quais 54% têm carteira assinada, nos setores de comércio e serviços, na verdade nas atividades tradicionais, de baixa produtividade e baixos rendimentos desses setores. Indicadores relativos ao acesso a serviços públicos revelam uma situação radicalmente diversa da verificada no Nordeste. Cerca de 6% das crianças com idades de 7 a 14 anos não freqüentam a escola, a maioria delas no limite inferior da faixa etária. O acesso à eletricidade e ao abastecimento de água é praticamente universal, havendo déficits importantes apenas em relação ao esgotamento sanitário (29%).

Essa caracterização esquemática das duas subpopulações pobres baseada em suas diferenças essenciais evidencia que é necessário conceber estratégias diversas de combate à pobreza conforme o perfil da população-alvo. No Nordeste rural, o objetivo deve ser o de melhorar as condições de vida nos bolsões de pobreza mais crítica através da garantia ao acesso à terra e melhorias de produtividade agrícola como resultado da ação integrada na área social (educação, saúde e alimentação) e de extensão rural. No que concerne à pequena produção agrícola, a prioridade absoluta deve ser o atendimento de necessidades de autoconsumo alimentar, o que poderia evoluir para a geração de excedentes e melhoria da renda monetária no médio e longo prazo. Nas metrópoles primazes as ações estão necessariamente voltadas à inserção no mercado de trabalho (melhoria de qualidade da escola pública, treinamento dos jovens, aumento das vagas em creches e pré-escola, melhoria do transporte e dos sistemas de informação sobre emprego) e na ajuda assistencial complementar para as famílias mais pobres. A prioridade à educação, com formas e ênfases diferenciadas, é um importante denominador comum das políticas antipobreza aplicadas a realidades tão distintas.

Perfil dos pobres		
	Nordeste rural	Região metropolitana de São Paulo
Indicadores de família (%)		
- Tamanho da família	5,0	3,8
- Crianças (até 17 anos) por família	2,8	1,8
- Crianças (7-14) fora da escola	15,7	5,7
- Chefes de família mulheres	16,2	32,0
Indicadores dos chefes de família (%)		
- Analfabetos	59,4	12,7
- 1 a 4 anos de estudo	34,7	44,2
- Não remunerado	2,0	0,4
- Empregado com carteira assinada	6,6	54,8
- Empregado sem carteira assinada	26,9	23,6
- Conta própria	63,5	20,2
Condições de moradia (%)		
- Sem eletricidade	53,5	0,2
- Abastecimento de água inadequado*	40,4	3,4
- Esgotamento sanitário inadequado**	82,6	29,1

Notas: Foram usadas linhas de pobreza derivadas da Pesquisa de Orçamentos Familiares.

Os percentuais da posição na ocupação são em relação ao total de ocupados.

* Abastecimento de água adequado – Nordeste rural: rede geral, poço ou nascente; São Paulo metropolitano: rede geral.

** Esgotamento sanitário adequado – Nordeste rural: rede geral ou fossa séptica; São Paulo metropolitano: rede geral.

Fonte: Rocha, 2001

Anexo III

Competências dos órgãos da Comunidade Solidária no início

O Conselho do Comunidade Solidária

Consultivo à Presidência da República, é nomeado pelo presidente da República e vinculado à Casa Civil. Integrado por dez ministros de Estado, pela Secretaria Executiva do Comunidade Solidária e por 21 personalidades da sociedade civil, tem por atribuições básicas:

- propor e opinar sobre as ações de combate à fome e à miséria;
- incentivar na sociedade o desenvolvimento de organizações e ações que atuem no combate à pobreza e à fome;
- estimular a parceria e a integração entre os órgãos públicos federais, estaduais e municipais, visando à complementaridade das ações desenvolvidas; e
- promover campanhas de conscientização da opinião pública para o combate à pobreza e à fome objetivando integração de esforços do governo e da sociedade.

A Secretaria Executiva do Comunidade Solidária

A interlocução entre o Conselho e o governo – nos seus três níveis: federal, estadual e municipal – é tarefa da Secretaria Executiva do Comunidade Solidária. Não dispondo de recursos próprios, a Secretaria Executiva tampouco executa programas e/ou projetos. Vinculada à Casa Civil da Presidência da República, que é a instância responsável pela coordenação das ações de governo, a Secretaria Executiva conta com o apoio técnico do Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO, especialmente por meio do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Constitui-se em uma instância de articulação, e tem como principais missões:

- encaminhar as recomendações do Conselho aos ministros de Estado;
- coordenar e articular as ações de governo no âmbito do Comunidade Solidária; e
- secretariar o Conselho do Comunidade Solidária.

Os Ministérios Setoriais

A responsabilidade pela alocação dos recursos e a viabilização de cada uma das ações prioritárias é dos respectivos ministérios. Esta é a razão pela qual os ministérios das áreas mais diretamente envolvidas no combate à fome e à miséria têm assento no Conselho do Comunidade Solidária. Tendo em vista a articulação das ações do governo federal, identificaram-se nos ministérios equipes responsáveis pelo gerenciamento das atividades em sua órbita de atuação – aprovação dos pleitos, estabelecimento dos convênios, repasse de recursos, acompanhamento, etc. – que trabalham sob a supervisão do ministro e em parceria com a Secretaria Executiva e com os interlocutores estaduais. Dessa forma, torna-se desnecessário centralizar a administração do Comunidade Solidária em um único órgão, adotando-se um sistema *articulado e sistêmico* de gestão, que opera segundo critérios uniformes, preocupados com a rapidez decisória e a flexibilização dos procedimentos administrativos.

Os Interlocutores Estaduais do Comunidade Solidária

Os governos estaduais desempenham um papel essencial no Comunidade Solidária: são agentes fundamentais que expressam a preservação dos princípios federativos e a estratégia baseada na descentralização, na integração e na parceria. Assim, coube aos governos estaduais indicar, dentre seu secretariado, um titular de pasta para interlocutor oficial do Comunidade Solidária. Com isso, buscou-se evitar a fragmentação do diálogo com o governo federal e possibilitar um canal único de comunicação com os municípios. A grande maioria dos interlocutores estaduais do Comunidade Solidária é secretário de Planejamento ou de Trabalho e Ação Social. Com efeito, não existe um modelo único para o país, tampouco um estímulo à reprodução do arcabouço

institucional federal do Comunidade Solidária. Os estados vêm conformando suas estratégias segundo suas especificidades institucionais, financeiras, políticas e culturais.

Entretanto, existem algumas funções que são comuns a todos os interlocutores: .

- a articulação com a Secretaria Executiva do Comunidade Solidária, com vistas à troca de informações sobre o andamento dos programas: em consonância com as instituições estaduais, com os órgãos federais envolvidos no Comunidade Solidária; com as prefeituras beneficiadas pela ação convergente e integrada; e com a sociedade civil, para garantir maior efetividade na implementação dos programas, bem como possibilitar seu controle social;
- a coordenação e a articulação das secretarias estaduais envolvidas no Comunidade Solidária;
- a identificação de necessidades de apoio técnico a esses municípios e encaminhamento de alternativas de ação;
- a procura de recursos financeiros necessários para o encaminhamento das ações governamentais, inclusive buscando a agilização da liberação desses recursos; e
- o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação das ações em nível estadual e municipal.

Fonte: Peliano *et al*, 1995

Anexo IV

Princípios, objectivos (gerais e específicos) e programas da Comunidade Solidária no início

Princípios

1. *Parceria*: Na luta contra a fome e a miséria, o entendimento é que as diversas instâncias do governo e da sociedade civil não podem atuar de forma isolada e desarticulada. Para haver parceria requer-se um razoável nível de consenso entre os agentes envolvidos sobre o tratamento a ser dado para cada assunto específico.
2. *Solidariedade*: Como engajamento ético de quem quer acabar definitivamente com a situação de fome e miséria existente no Brasil.
3. *Descentralização das Ações*: Como forma de estimular a participação da sociedade e melhorar a eficiência e eficácia das ações.
4. *Integração e Convergência das Ações*: No sentido de potencializar os resultados. Acredita-se que o impacto global da implementação simultânea das ações é muito mais potente que o somatório dos efeitos isolados dessas mesmas ações.

Objetivos Gerais

1. Otimizar o gerenciamento de programas federais que se caracterizem por trazer benefícios imediatos para as populações mais carentes do país, promovendo a participação da sociedade no controle da execução, com vistas a ampliar seu alcance, eficácia e transparência.

2. Acolher, potencializar e apoiar, nos limites dos recursos disponíveis, programas, experiências, projetos e iniciativas do governo e da sociedade em áreas de concentração de pobreza que permitam o desenvolvimento de novos mecanismos de implementação de ações – articulados, convergentes, descentralizados e em parceria com a sociedade – com vistas à sua expansão e multiplicação nos anos subseqüentes.
3. Identificar novas prioridades e elaborar propostas de ação para governo e sociedade em relação a temas emergenciais e grupos particularmente vulneráveis, como crianças, jovens e desempregados, cujas necessidades e direitos não estejam contemplados de forma adequada nos programas em curso.

Objetivos Específicos

1. Reduzir a mortalidade na infância.
2. Melhorar as condições de alimentação dos escolares, trabalhadores e famílias carentes.
3. Melhorar as condições de moradia e saneamento básico.
4. Melhorar as condições de vida no meio rural.
5. Gerar emprego e renda e promover a qualificação profissional.
6. Apoiar o desenvolvimento da educação infantil e do ensino fundamental.
7. Defender os direitos e promover socialmente crianças e adolescentes.

Fonte: Peliano *et al*, 1995

Programas

Agenda Básica	
Áreas temáticas	Ações programáticas
Redução da mortalidade na infância	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de combate à desnutrição infantil - Programa de agentes comunitários de saúde - Programa nacional de imunização - Programa de saneamento básico da fundação nacional de saúde - Programa de atenção integral à saúde da mulher e da criança
Suplementação alimentar	<ul style="list-style-type: none"> - Programa nacional de alimentação escolar - Programa de distribuição de alimentos
Apoio ao ensino fundamental	<ul style="list-style-type: none"> - Programa nacional de transporte escolar - Programa de cesta de saúde do escolar - Programa de cesta de material escolar / Programa de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental - Programa de educação infantil
Apoio à agricultura familiar	<ul style="list-style-type: none"> - Programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar
Geração de emprego e renda e qualificação profissional	<ul style="list-style-type: none"> - Programa de geração de emprego e renda - Programa nacional de educação profissional
Desenvolvimento urbano	<ul style="list-style-type: none"> - Programa Habitar-Brasil - Programa de ação social em saneamento

Fonte: Resende, 2000

Anexo V

Apresentação de algumas experiências de luta contra a pobreza no Brasil

Bahia

Cidadania ativa: a experiência dos pequenos produtores rurais

Em meio ao quadro de extrema pobreza dos habitantes da cidade de Valente e da seca que devasta o território ao longo dos anos, a Associação dos Pequenos Agricultores do Município de Valente – Apaeb, através de uma ampla ação de desenvolvimento local, vem modificando sensivelmente o panorama da região sisaleira da Bahia. A partir de três projetos básicos interligados – Batedeira Comunitária, Cooperativa de Crédito e Fábrica de Sisal, a Apaeb demonstra, na prática, toda a vitalidade e o poder transformador das soluções simples e concretas na melhoria da qualidade de vida das populações empobrecidas e de suas gerações futuras.

Minas Gerais

Asmare: o papel das parcerias na geração de renda

A Associação dos Catadores de Papéis e Materiais Recicláveis (Asmare) é uma experiência de desenvolvimento sustentável, envolvendo e integrando aspectos ambientais, sociais, econômicos e institucionais. Resultado de uma parceria bem-sucedida entre o governo municipal e instituições da sociedade civil de Belo Horizonte, a Asmare representa uma importante referência de combate à pobreza, dentro de uma política mais abrangente de sustentabilidade sócio-ambiental. A iniciativa mostra o alcance e a complexidade da gestão dos resíduos sólidos, com ênfase na geração de emprego e renda e na construção da cidadania.

Acre

Projeto Couro Vegetal da Amazônia

Através de uma ação de parceria entre institutos de pesquisa, organizações indígenas, associações de seringueiros, ONGs e empresas visando à industrialização e à

comercialização dos produtos dos seringais, o Projeto Couro Vegetal promove o desenvolvimento da Amazônia e de sua população tradicional.

Rio Grande do Sul

Projeto Pescar

O Projeto Pescar é uma iniciativa de cidadania empresarial voltada para a formação profissional de jovens carentes e sem acesso ao mercado de trabalho. Em parceria com empresas, fundações e o governo estadual do Rio Grande do Sul, este projeto, através da educação, vem promovendo a inclusão social de meninos com idade entre 14 e 18 anos.

Rio Grande do Sul

Instituição Comunitária de Crédito PortoSol

A Instituição Comunitária de Crédito PortoSol (ICC PortoSol) é uma organização privada e sem fins lucrativos. Deve ser compreendida, porém, como uma agência de política pública voltada para a redução da pobreza, através da oferta de microcrédito a pequenos empreendedores urbanos de Porto Alegre.

Fonte: Camarotti e Spink, 2000b

Distrito Federal

Programa Bolsa-Escola: educando para a cidadania

Tendo por objetivo promover a universalização do acesso ao ensino, o Programa Bolsa-Escola garante renda mínima às famílias que puserem nas escolas públicas seus filhos de 7 a 14 anos.

Piauí

Casa de Zabelê

A Casa de Zabelê é uma instituição de apoio a meninas e mulheres adolescentes que se encontram em situação de risco pessoal e social. Projeto pioneiro no estado do Piauí, ela é resultado da vontade e capacidade do poder público local de priorizar a questão da infância e da adolescência. Trata-se de ação coordenada entre setores da sociedade civil

da cidade de Teresina, a prefeitura municipal e o Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Paraíba

Programa de Saúde da Família no Mutirão do Serrotão

O Programa de Saúde da Família desenvolvido no bairro de Mutirão do Serrotão, na cidade de Campina Grande, Nordeste do Brasil, visa a reorganizar a prática assistencial em saúde lançando novas bases e critérios em substituição ao modelo tradicional de assistência que privilegia a cura de doenças e o encaminhamento direto ao hospital. Mais próximo da realidade e das necessidades da comunidade, esse programa vem se mostrando uma política estratégica de proteção voltada para a inclusão das populações pobres.

Ceará e Pernambuco

Programa de Apoio ao Desenvolvimento Local

O Programa de Apoio ao Desenvolvimento Local é resultado de um acordo de cooperação técnica firmado entre o Banco do Nordeste e o PNUD, visando à capacitação e à transferência de metodologia para a promoção de um desenvolvimento econômico local integrado e sustentável. Implementado na região Nordeste do Brasil, o programa objetiva formar pequenos produtores rurais e urbanos, contando assim gerar empreendimentos empresariais.

Ceará

Sistema Integrado de Saneamento Rural

O Sisar é uma experiência de gestão participativa na implementação e manutenção de infra-estrutura de saneamento. Trata-se de uma rede de distribuição de água e de coleta de esgoto com ligações domiciliares, autogerida pelas associações de moradores de pequenas comunidades rurais do estado do Ceará.

Fonte: Camarotti e Spink, 2000c

Minas Gerais

Fundação Acesita

Na região do Vale do Aço, em Minas Gerais, essa instituição privada desenvolve diversos projetos nas áreas de educação, meio ambiente, cultura e ação comunitária, tornando-se uma referência em iniciativas sociais.

Rio de Janeiro

Cultura e cidadania: a experiência do Afro Reggae

Utilizando como ponto de partida a arte e a comunicação, um grupo cultural transforma o cotidiano de duas comunidades do Rio de Janeiro, marcadas pela violência e pela exclusão social.

Amapá

Projeto Castanha: desenvolvimento sustentável com geração de renda para os castanheiros do sul do estado do Amapá

Organizados em cooperativas, castanheiros do Amapá se livraram da interferência dos atravessadores e passaram a produzir biscoitos, praticando o extrativismo sem prejudicar a floresta amazônica.

Pernambuco

Caatinga – Centro de Assessoria e Apoio aos Trabalhadores e Instituições Não-Governamentais Alternativas

No sertão de Pernambuco, esse projeto fornece apoio técnico para os pequenos agricultores, contribuindo para a geração de renda e para o respeito ao meio ambiente.

Pernambuco

Programa de Administração Participativa de Camaragibe

Por meio de um novo modelo de gestão do território, com descentralização e participação popular, essa iniciativa enfrenta de maneira inovadora os problemas típicos de uma periferia metropolitana.

Minas Gerais

Política Municipal de Abastecimento e Segurança Alimentar de Belo Horizonte

Um conjunto articulado e abrangente de programas e projetos reduz o preço dos alimentos, além de garantir o seu fornecimento a toda a população da capital mineira.

Brasil

Sistema Ceape: Programa de Apoio a Pequenos Empreendedores

Espalhados por todo o Brasil, os Ceapes oferecem crédito para milhares de microempreendimentos que não têm acesso aos empréstimos bancários.

Rio de Janeiro

Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares da Coppe/UFRJ

Desempregados e trabalhadores informais encontram nessa experiência uma oportunidade de se organizar, ter acesso ao mercado formal de trabalho e conquistar direitos básicos de cidadania.

Brasil

A Anteaq e a autogestão do ponto de vista dos trabalhadores

Assumindo o controle de empresas que estavam encerrando as atividades, trabalhadores evitaram o desemprego e demonstraram a força de sua organização.

São Paulo

A experiência da Câmara Regional do Grande ABC

A articulação dos governos e da sociedade civil de sete municípios cria um novo modo de enfrentar os problemas regionais.

Fonte: Camarotti e Spink, 2001