

O combate à pobreza e a necessidade de uma nova institucionalidade no Brasil

André Silva Pomponet^A
Nair Mamede Couto^B

Resumo

O Brasil conseguiu êxito nas políticas de combate à pobreza a partir de meados da década de 1990, com os programas de transferência direta de renda, tornando-se referência mundial. Apesar do sucesso de programas como o Bolsa Família, o desafio de promover a emancipação sustentada da pobreza permanece posto. Mais complexa, essa etapa exige maior transversalidade e sincronia das políticas públicas e uma nova institucionalidade que o Estado ainda não possui. O objetivo do presente trabalho é discutir essa nova institucionalidade, cujas diretrizes se desenham com as necessidades colocadas pelo combate à pobreza nessa etapa que se inicia.

Palavras-chave: Pobreza, Brasil, Estado, Institucionalidade.

Abstract

Brazil has been achieving success with its policies to combat poverty since the mid 1990s, using direct income transfer programmes and becoming a world reference on the matter. Despite the success of programmes such as Bolsa Família (Family Fund), the challenge of promoting emancipation maintained by poverty remains in place. This more complex stage requires greater transversality, a synchrony of public policies and new institutionalization that the State does not yet have. The objective of this research is to discuss this new institutionalization, whose directives are designed with the needs placed from combating poverty in this current stage.

Keywords: Poverty, Brazil, State, Institutionalization.

INTRODUÇÃO

A primeira década do século XXI foi marcada no Brasil por um significativo avanço na redução da pobreza. Foi nesse primeiro decênio que as discussões aprofundadas na década anterior materializaram-se em políticas públicas que colaboraram para retirar da indigência e da pobreza absoluta dezenas de milhões de brasileiros, que passaram a dispor de recursos para se alimentar. Grande parte do êxito se deve aos programas de transferência de renda, a

exemplo do Bolsa Família, que em 2006 beneficiou 46 milhões de pessoas, tornando-se o maior programa de transferência direta de renda do mundo.

A experiência brasileira tornou-se referência para outros países em desenvolvimento e sempre é apontada como exemplo de sucesso por organismos internacionais como o Banco Mundial, mas, apesar dos grandes avanços conquistados, o Brasil ainda têm desafios pela frente em relação à erradicação da pobreza, e alguns deles estão apenas se insinuando no horizonte. O mais imediato é assegurar, a milhões de beneficiários, formas de emancipação sustentada da pobreza, reduzindo ou extinguindo sua dependência dos programas de transferência de renda.

Para tanto, o Estado precisa efetivar mudanças institucionais, passando a abordar a pobreza sob

^A Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS); especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, exercendo suas funções na Secretaria do Planejamento da Bahia (Seplan), andrepomponet@hotmail.com

^B Mestranda em Políticas Públicas pela Universidade do Estado da Bahia (Uneb); graduada em Administração de Empresas pela Universidade Católica do Salvador (UCSal); especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental, exercendo suas funções na Secretaria do Planejamento da Bahia (Seplan), nmcouto@seplan.ba.gov.br

um prisma multidimensional, transpondo a visão tradicional, setorial e compartimentada, que ainda provoca grande desperdício de recursos aplicados. Essas mudanças conduzirão a diagnósticos adequados, intervenções mais ágeis, políticas transversais, decorrentes de transformações metodológicas.

O objetivo deste artigo é debater, de maneira não exaustiva, a necessidade do Estado de sofrer mudanças institucionais, adequando-se aos imperativos da nova etapa que se coloca para a erradicação da pobreza no país. Além dessa introdução, o presente artigo é composto da seção seguinte, que faz uma dupla abordagem: conceitua a pobreza para, em seguida, traçar um breve panorama das políticas implementadas recentemente no Brasil. A parte posterior foca a legislação que se construiu sobre o tema, utilizando a Bahia como referência e promovendo comparações com outros estados para, por fim, abordar os desafios colocados à construção de uma nova institucionalidade.

EVOLUÇÃO RECENTE DA POBREZA NO BRASIL

Ao longo das últimas décadas, construiu-se no Brasil e no mundo uma vasta literatura sobre a pobreza. Boa parte da discussão reporta-se à dimensão conceitual do problema, já que embora bastante visível no cotidiano, a pobreza assume feições que variam conforme um conjunto de fatores, incorporando outras dimensões além da escassez ou ausência de renda. Trata-se, portanto, de um fenômeno multidimensional (KLUGMAN, 2003). O Banco Mundial considera como dimensões da pobreza a falta de oportunidades (níveis inferiores de consumo e renda, normalmente associados à má distribuição de ativos físicos), as diminutas capacidades (pouca ou nenhuma melhoria em saúde e educação para determinados grupos da sociedade), o baixo nível de segurança (grande exposição a "choques de renda", com a interrupção de fluxos de recursos familiares ou individuais decorrentes de problemas econômicos em escalas local, regional ou nacional) e capacitação, que é definida como "A

capacidade para pessoas de baixa renda acessar ou influenciar os órgãos públicos que determinam as alocações de recursos públicos e as escolhas de políticas públicas" (KLUGMAN, 2003, p. 2).

A discussão sobre as múltiplas dimensões da pobreza e a necessidade de mensurar o fenômeno produziu, a partir de meados dos anos 1970, inúmeros esforços com o objetivo de gerar indicadores capazes de efetivamente medir a pobreza e, ao mesmo tempo, captar seus variados aspectos. Embora a discussão sobre a construção de indicadores ainda não tenha se esgotado – o que é comprovado pela existência de inúmeras formas diferentes de mensuração –, o fato é que o debate sobre o tema acarretou uma identificação mais precisa dos grupos socialmente mais expostos, permitindo uma melhor focalização das políticas públicas em alguns países, entre os quais o Brasil. Klugman (2003, p. 1), todavia, aponta que embora a pobreza tenha se reduzido ao longo das últimas décadas, os avanços estiveram aquém do desejado.

Com relação aos indicadores, no entanto, houve progressos. Um exemplo é o mais efetivo dos indicadores de pobreza, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), elaborado pelo economista indiano Mahbub ul-Haq em 1990 e cuja aplicação pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) ocorre desde 1993 (POMPONET; SGANZERLA, 2007, p. 646). Aplicável em escala de países e municípios (a versão municipal é conhecida como IDH-M), é composto pela combinação da expectativa de vida (longevidade), educação (taxa de analfabetismo) e renda (em valor normalmente convertido em dólares). A escala do indicador varia entre 0 e 1, sendo que até 0,499 o nível de desenvolvimento é considerado baixo, entre 0,500 e 0,799 está no patamar médio e acima de 0,800 é classificado como alto (POMPONET; SGANZERLA, 2007, p. 646). Outro indicador bastante utilizado, mas mais restrito, o Índice de Gini mede a desigualdade de renda entre os indivíduos e desconsidera as demais dimensões envolvidas na mensuração da pobreza, como o acesso à saúde e à educação. Também oscilando entre 0 e 1, quanto mais elevado o Gini, maior a desigualdade.

Esses indicadores começaram a frequentar as páginas dos jornais e os noticiários televisivos quando a pobreza incorporou-se às grandes questões nacionais, a partir de meados da década de 1980. Os "descamisados" ganharam notoriedade com a eleição presidencial de 1989 (BOITO, 2003, p. 34). Conforme o discurso oficial, foram os principais beneficiários do Plano Real, que finalmente freou a espiral inflacionária herdada das décadas anteriores (ROCHA, 2003, p. 118; BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2001, p. 3) e, mais recentemente, esteve no centro do debate nas duas últimas eleições presidenciais, em 2002 e em 2006 (POMPONET, 2007, p. 12). Enquanto esses fatos se sucediam, especialistas e instituições travavam uma aguerrida discussão sobre o número aproximado de pobres no Brasil, que variava ao sabor dos métodos de mensuração aplicados.

Rica no âmbito da retórica dos políticos, a discussão sobre a redução da pobreza permaneceu pobre no âmbito institucional. No Brasil, os primeiros esforços surgiram após a Constituição de 1988, que determinou explicitamente como objetivo combater a pobreza, conforme se verá na seção seguinte. A experiência nacional, todavia, nasceu de forma desarticulada e só mais recentemente ganhou musculatura, absorvendo as reflexões mais recentes sobre o tema e tentando contemplar as diversas dimensões da questão. O avanço recente, contudo, não eximiu a experiência brasileira de, frequentemente, desandar para o assistencialismo que orientou todas as ações sobre a questão até, pelo menos, o final da Ditadura Militar.

A discussão sobre a redução da pobreza no Brasil começou no início da década de 1990. A inflação sem controle e a ausência de políticas compensatórias voltadas para os mais pobres deixou exposta à pobreza uma parcela da população estimada em dezenas de milhões de brasileiros (ROCHA, 2003). Embora ainda não amplamente implementados, os benefícios sociais como a

aposentadoria rural e os benefícios previstos na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) (BRASIL, 1993) contribuíram para amenizar o problema, mas parte da população permaneceu exposta ao fenômeno, já que nem todas as famílias pobres tinham membros aptos a esses programas de transferência de renda. A solução começou a surgir em 1995, no Distrito Federal, com o programa Bolsa Escola, implementado pelo

então governador petista Cristóvam Buarque (hoje no PDT). Nos anos anteriores, algumas experiências semelhantes foram tentadas, mas o grande impulso surgiu em Brasília, inspirando outras iniciativas e tornando-se projetos de lei apresentados no Congresso Nacional (SUPLICY, 2002).

Pode-se interpretar que o programa Bolsa Escola partia de duas premissas fundamentais: a de que a pobreza só pode ser erradicada no longo prazo com a garantia do acesso das crianças mais pobres à escola; e que não bastava assegurar a matrícula, era necessário também oferecer recursos para que essas crianças pudessem permanecer na escola, evitando a evasão, o ingresso precoce no mercado de trabalho e a consequente perpetuação do ciclo vicioso da pobreza. Em 2001, o presidente Fernando Henrique Cardoso tornou o Bolsa Escola uma iniciativa federal, sancionando a lei que instituiu o programa no Brasil (SUPLICY, 2002). Logo em seguida, foram lançados outros programas de transferência de renda, como o Bolsa Alimentação e o Vale Gás, sempre utilizando como critério seletivo para os beneficiários um corte administrativo per capita em torno de um quarto do salário mínimo vigente. Em 2003, com a ascensão de Lula à presidência da República, os programas sociais foram unificados no Bolsa Família, que experimentou uma significativa expansão em termos de recursos e famílias beneficiárias (POMPONET, 2007, p. 13).

No âmbito administrativo, essas mudanças e a maior ênfase nas ações de assistência social

A inflação sem controle e a ausência de políticas compensatórias voltadas para os mais pobres deixou exposta à pobreza uma parcela da população estimada em dezenas de milhões de brasileiros

estimularam a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) em 23 de janeiro de 2004. A missão desse órgão é "coordenar, supervisionar, controlar e avaliar os programas de transferência de renda, como o Bolsa Família" (BRASIL, 2004). A criação do ministério favoreceu a expansão e uma maior eficiência das políticas de transferência de renda, já que o MDS passou a atuar de forma articulada com os estados e os municípios, que assumiram responsabilidades, como a manutenção e atualização dos cadastros dos beneficiários e a fiscalização da contrapartida, como a frequência de crianças e adolescentes à escola (MEDEIROS; BRITTO; SOARES, 2007).

Nos dois anos seguintes, houve uma significativa expansão do programa, sendo que em 2006, 11,1 milhões de famílias tornaram-se beneficiárias do Bolsa Família, ou 45,7 milhões de pessoas. Esse avanço permitiu a redução da pobreza absoluta no país de 35% da população em 1993 para 19% em 2006, 13 anos depois (POMPONET, 2007, p. 13). Naquele ano sobraram acusações de que o presidente Lula reeleger-se usando o programa com fins eleitorais. No entanto, os críticos do programa não só recusaram-se a admitir a extinção do Bolsa Família, caso fossem eleitos, como também não apresentaram alternativas consistentes, limitando-se a vagas afirmações sobre a necessidade de introduzir aprimoramentos (POMPONET, 2007, p. 14).

Embora a discussão em 2006 estivesse subordinada às conveniências do barômetro eleitoral, a questão da pobreza no Brasil já amadurecera o suficiente e transpunha os limites do programa Bolsa Família que, na verdade, representa apenas a face mais visível das políticas de erradicação da pobreza no país. Uma evidência é que, nos anos anteriores, esforços resultaram na criação de órgãos específicos para tratar a questão – como a Secretaria de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais, na Bahia – ou se instituíram fundos com o propósito de financiar políticas para combater o problema. Além da Bahia, estados como o Maranhão, o Rio de Janeiro e o Rio Grande do Norte adotaram a iniciativa e destinaram parte dos recursos programados em seus orçamentos.

Na seção seguinte, as normas legais que visaram institucionalizar o combate à pobreza no âmbito estadual nos estados citados são objeto de análise. Para tanto, resgatam-se as referências constantes na Constituição de 1988, primeiro e mais importante documento a tratar do tema no Brasil.

LEGISLAÇÃO E POBREZA

A primeira referência legal à pobreza no Brasil está na Constituição Federal de 1988. Logo no artigo terceiro a questão é abordada, estabelecendo-se como meta "Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais". Mais adiante, o artigo 23 volta a tratar do tema, traçando o objetivo de "Combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores menos favorecidos" (BRASIL, 1988). Embora a pobreza seja abordada explicitamente apenas nesses dois artigos, a Carta Magna legou amplas diretrizes para a erradicação da pobreza e das desigualdades, o que constitui uma iniciativa inédita no que se refere à legislação constitucional do país.

Um dos capítulos do documento, por exemplo, reporta-se aos Direitos Sociais, listados como o acesso "a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados na forma desta Constituição" (BRASIL, 1988), e que geram efeitos sobre a pobreza e reportam-se a esta como fenômeno multidimensional. O embrião das políticas de transferência de renda está no artigo 203, inciso V, que determina a concessão de um salário mínimo mensal a portadores de deficiência ou idosos que não possam ser mantidos pelas próprias famílias (BRASIL, 1988).

Cinco anos depois da promulgação da Constituição de 1988, o Brasil ganhou uma Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Vigorando desde 7 de dezembro de 1993, a lei realça princípios da Carta Magna e afirma, em seu artigo primeiro, que "A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é política de seguridade social não

contributiva" (BRASIL, 1993). A lei, posteriormente, reafirma para quem a assistência social está prioritariamente voltada: crianças, idosos, gestantes, adolescentes e portadores de deficiência física, e determina também o propósito das políticas assistenciais: "A assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender às contingências sociais e à universalização dos direitos sociais" (BRASIL, 1993).

A exemplo do que se defende para a saúde pública, a LOAS prevê a descentralização administrativa das ações, envolvendo estados e municípios, e determina também a primazia do Estado na assistência social. Outro avanço é a previsão de participação da Sociedade Civil, inclusive propondo a formulação de políticas públicas. A legislação trata ainda da organização da assistência social no país, delegando atribuições à União, aos estados e aos municípios, inclusive no que se refere à transferência de recursos e às ações que competem a cada ente federativo. A deliberação sobre as políticas de assistência social fica sob a responsabilidade do Conselho Nacional de Assistência Social e de conselhos distribuídos entre estados, municípios e o Distrito Federal (BRASIL, 1993).

Com o propósito de assegurar recursos para esta política, a Constituição Federal ganhou uma emenda em 14 de dezembro de 2000, instituindo o Fundo de Erradicação e Combate à Pobreza, previsto inicialmente para vigorar até 2010. Segundo a emenda, o intento é assegurar meios para "ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social". Adiante, a emenda apresenta as fontes tributárias responsáveis pelo fornecimento de recursos para as ações.

Dado o passo inicial com a emenda constitucional que instituiu no Brasil o Fundo de Erradicação e Combate à Pobreza, a Bahia foi pioneira

na instituição de um fundo estadual voltado para o mesmo objetivo. No dia 21 de dezembro de 2001 foi criada, através da Lei 7.988, a Secretaria Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais (Secomp), assim como o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (Funcep). Outros estados acompanharam estes passos, como o Rio de Janeiro, em dezembro de 2002 (RIO DE JANEIRO, 2002), o Rio Grande do Norte (RIO

GRANDE DO NORTE, 2003), que instituiu o fundo em 19 de dezembro de 2003, e também o Maranhão, cujo fundo foi criado em meados de 2004 (MARANHÃO, 2004). Ao contrário da Bahia, estes estados não instituíram secretarias exclusivamente voltadas para combater a pobreza, mantendo os recursos vinculados a órgãos já existentes. Seguindo o que previu a emenda constitucional, estes fundos têm vigência prevista até dezembro de 2010.

A Secomp foi instituída com a finalidade de "promover, coordenar, acompanhar e integrar as ações governamentais destinadas a reduzir a pobreza e a desigualdade social assim como as suas causas e efeitos", conforme o artigo 1º da Lei 7.988. Previu-se, logo em seguida, que a secretaria atuaria diretamente e também em apoio a atividades desenvolvidas por outras secretarias. No artigo 2º é descrita a estrutura funcional do órgão, assim como as atribuições de cada diretoria. Destaque-se que a lei previu a atuação da Secomp não apenas propondo e executando políticas públicas, mas também avaliando os resultados alcançados e mantendo uma interação com as comunidades beneficiadas por estas políticas de combate à pobreza.

As diretrizes que norteiam a atuação da secretaria baiana, descritas no artigo 7º, são: "atenção integral para superação da pobreza e desigualdades sociais", "acesso de pessoas, famílias e comunidades a oportunidades de desenvolvimento integral", "fortalecimento de oportunidades econômicas e de inserção no setor produtivo" e, por fim, "redução dos mecanismos de geração de pobreza

A deliberação sobre as políticas de assistência social fica sob a responsabilidade do Conselho Nacional de Assistência Social e de conselhos distribuídos entre estados, municípios e o Distrito Federal

e desigualdades sociais". A legislação também estabeleceu a criação de um conselho composto, entre outros representantes, por secretários de Estado, com a função de fazer o acompanhamento. Nos primeiros anos, no entanto, esse conselho não chegou a funcionar.

Em dezembro de 2006, a Secomp tornou-se a Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (Sedes). A Lei 10.549/2006 transferiu a gestão do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (Funcep) para a Casa Civil e, como mudança adicional, algumas atribuições e órgãos subordinados à Secretaria do Trabalho e Ação Social (Setras) foram repassadas para a Sedes, como a Fundação Estadual da Criança e do Adolescente (Fundac), o Conselho Estadual da Criança e do Adolescente (CECA), a Coordenação de Defesa Civil do Estado da Bahia (Cordec), entre outras funções (BAHIA, 2006).

A essência da legislação baiana em relação ao combate à pobreza permanece em leis instituídas em outros estados. É o caso do Rio Grande do Norte, cujo fundo começou a vigorar em 2004: direcionou as ações de combate à pobreza aos setores de "nutrição, habitação, educação, saúde, saneamento básico, reforço de renda familiar", estabeleceu as fontes de recursos, aumentando a alíquota do ICMS de alguns produtos (como bebidas alcoólicas, armas e munições, perfumes e cosméticos importados etc.), e delegou à Secretaria Estadual de Planejamento o papel de gerir os recursos. No Maranhão, o decreto que regulamenta a lei que instituiu o Fundo Maranhense de Combate à Pobreza se limita a citar as fontes de recursos e descreve o objetivo da legislação de forma sintética: "viabilizar a população maranhense o acesso a níveis dignos de subsistência".

No Rio de Janeiro, repete-se a fórmula dos objetivos prioritários, como "nutrição, habitação, educação, saúde, saneamento básico, reforço de renda familiar", instituem-se as mesmas fontes de geração de recursos (adicionais nas alíquotas do ICMS de produtos como munição, fogos de artifício, além de serviços de telefonia etc.), estabelece-se o público que terá acesso aos benefícios e fixam-se

padrões para a distribuição dos recursos. No caso da lei fluminense, o que houve de inusitado foi a contestação da Confederação Nacional da Indústria, que entrou com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade questionando diversos artigos da lei, a exemplo das alíquotas adicionais superiores a 2% estabelecidas sobre alguns produtos.

As leis citadas acima visualizam a pobreza em uma dimensão mais abrangente, superando a percepção superficial de que apenas a escassez ou ausência de renda é que determinam o fenômeno da pobreza. Nota-se, portanto, que existe a compreensão de que a superação sustentada do problema exige uma abordagem mais ampla, articulando ações setoriais que assumem, assim, um caráter transversal. Nessa etapa, para que as iniciativas de erradicação da pobreza alcancem sucesso, torna-se necessária uma nova arquitetura institucional, que a simples transferência de recursos através dos programas compensatórios dispensa. É o que será discutido na seção seguinte.

POBREZA COMO DESAFIO INSTITUCIONAL

O consenso social de que as políticas de transferência de renda e políticas específicas de combate e erradicação da pobreza são necessárias firma-se em torno de uma convicção: a de que existem segmentos determinados da população a quem os benefícios do crescimento econômico, por si só, são incapazes de promover a emancipação econômica. Afinal, nota-se com clareza que a ausência de renda – o que para efeitos administrativos e de aplicação de políticas públicas define quem é pobre e quem não é – não é o único determinante da pobreza. Ao contrário, normalmente é o acesso precário à educação, à saúde e aos meios de produção que determinam a escassez de renda. Assim, mesmo num cenário de crescimento econômico sustentado – o que não se verifica no Brasil com frequência há décadas –, a absorção dos mais pobres pelo mercado de trabalho vai acontecer de forma mais lenta, normalmente através da informalidade ou sob condições precárias, e, como

desdobramento, a distribuição do produto decorrente do crescimento econômico vai ocorrer de maneira assimétrica ou "perversa", preservando o *status quo* existente.

Logo, mesmo que se parta do pressuposto de que o crescimento econômico beneficia todos os indivíduos de uma determinada sociedade, é evidente que a distribuição da renda

se sujeita a um conjunto de condicionantes. Esses condicionantes assumem expressões regionais (algumas regiões são mais beneficiadas por fatores geográficos ou pela existência de uma melhor infraestrutura, por exemplo), espaciais (atividades urbanas tendem a agregar mais valor e, por consequência, a ter participação mais efetiva no produto), sociais (indivíduos mais qualificados conseguem obter trabalho mais facilmente e garantir maiores rendimentos), políticos (segmentos sociais melhor organizados influenciam mais decisivamente as decisões políticas, o que os beneficia) e culturais (tradição empreendedora ou cooperativa, ausência de ação coletiva em função da desorganização dos agentes econômicos). Quando essas assimetrias são consideráveis entre grupos de indivíduos, surgem imensas desigualdades sociais.

As desigualdades implicam na estratificação social, que se expressa na desigual distribuição dos ativos materiais. É essa estratificação a origem da pobreza, que é a ausência ou insuficiência no acesso a esses ativos ou meios de produção. Ora, embora essencialmente tenha a mesma origem – a estratificação social fruto das relações de produção no sistema capitalista –, a pobreza se expressa na forma de carências que têm múltiplos determinantes, mas que torna semelhantes os grupos de indivíduos a ela expostos na forma de ausência ou escassez de fluxos de renda. As medidas compensatórias mencionadas acima, como o programa Bolsa Família e as demais formas de transferência direta de renda, têm a virtude de cessar a insegurança alimentar e inibir outras necessidades básicas no curto prazo, mas não apresentam nenhum

mecanismo endógeno de emancipação sustentada da pobreza (POMPONET, 2007).

As idas e vindas na gestação de políticas de combate à pobreza no Brasil permitiram, ao longo dos anos, o mapeamento razoavelmente preciso de quem é pobre no país. Dados censitários, além de outras fontes de informações, como as pesquisas de orçamento familiar, per-

mitem a localização espacial da pobreza tanto no *locus* das metrópoles, como nos distantes vilarejos interioranos. Sabe-se, por exemplo, que famílias com crianças pequenas estão mais expostas à pobreza (ROCHA, 2003, p. 187), tanto pela impossibilidade de se engajarem em atividades produtivas, quanto pelo tempo que exigem dos pais e que poderiam ser dedicados ao trabalho. Outra constatação consagrada é que o acesso precário ou a impossibilidade de estudar contribui para a permanência do indivíduo na pobreza, assim como a ausência de saneamento básico se reflete através de doenças que afetam as pessoas, debilitando-as e comprometendo suas funções produtivas.

Em linhas gerais, entre os pobres verifica-se baixo nível de consumo (acentuado pela desigual distribuição de renda, como é o caso brasileiro), elevada suscetibilidade a choques econômicos (o que provoca redução ou suspensão dos fluxos de renda), acesso precário às políticas públicas, principalmente de saúde e educação, além da baixa capacidade de influenciar na definição e aplicação de políticas públicas. As duas primeiras características podem ser visualizadas como fenômenos de efeito imediato e cuja resolução, em parte, alcança-se com políticas de transferência de renda, como as já citadas. Contudo, refinando-se a análise, pode-se situar as duas primeiras características como conjunturais e as duas últimas como estruturais. Em outras palavras, as duas primeiras características são efeitos e as duas últimas são causas, quando se analisa a pobreza sob uma perspectiva de mais longo prazo.

O desafio de se reduzir ou erradicar a pobreza ou, noutro sentido, promover a emancipação sustentada da população pobre começa justamente aí. É na transição da conjuntura para a estrutura ou dos efeitos para as causas que se tornam visíveis as fragilidades institucionais no Brasil. A mais elementar é a forma como o Estado se organiza para atuar. As políticas públicas são gestadas, elaboradas, aplicadas e, eventualmente, avaliadas através de departamentos estanques (ministérios, secretarias, superintendências, gerências, diretorias etc.), com foco setorialmente direcionado (saúde, educação, segurança pública, infraestrutura etc.) e sem uma delimitação clara da população que se pretende atender. Como complicador adicional, a meta da universalização dos serviços essenciais habitualmente é confundida com a oferta de serviços padronizados ou homogêneos, que, com muita frequência, não atendem às especificidades regionais ou de grupamentos populacionais determinados, como os mais pobres.

Parece óbvio que políticas de erradicação da pobreza não alcançarão seu objetivo se aplicadas paralelamente, sem a disponibilidade de um diagnóstico sistêmico e sem convergência entre as formulações setoriais. Aqui cabe, portanto, um questionamento: como sincronizar políticas públicas de forma a obter resultados ótimos, maximizando a aplicação de recursos do Estado? A resposta passa pela adoção de outra perspectiva metodológica. Em vez de se buscar reverter indicadores isoladamente (analfabetismo, mortalidade infantil, êxodo rural), limitando o diagnóstico, a formulação da política e sua aplicação a um determinante setorial, a necessidade que se impõe é a de se tomar o objeto (ou população) como fator de formulação de política pública. Sincronizar políticas de saúde e educação em determinada região com elevada incidência de pobreza implica considerar que construir escolas ou ofertar material didático de qualidade, por exemplo, não vai otimizar o aprendizado de estudantes com elevada carência nutricional. Por outro lado, determinados gastos em saúde podem ser evitados caso a população possua educação e informação sobre como se transmitem e se contraem doenças que

podem ser evitadas com procedimentos básicos de higiene. Em ambas as situações, recursos públicos estarão sendo gastos sem a devida eficiência.

A construção de políticas sincronizadas, todavia, exige um passo preliminar. Esse passo é o conhecimento adequado da clientela que é objeto das políticas de erradicação da pobreza. Nos grandes centros urbanos, por exemplo, a falta de oportunidades para quem dispõe de um nível razoável de instrução certamente é mais comum que na zona rural, onde o analfabetismo constitui um entrave mais corriqueiro para o indivíduo. Em ambos os casos, o indivíduo pode ter pouca inclinação para o empreendedorismo ou baixa cultura cooperativa. Outra situação comum é a ausência de meios de produção, seja pelo custo de vida elevado de uma metrópole, seja pela estiagem que dizimou uma lavoura. Por razões distintas, a solução passa pela mesma via: acesso limitado ao crédito ou ausência de uma apólice de seguro para a safra plantada que assegure recursos para o recomeço. Esses exemplos mostram que a pobreza pode ter determinantes microeconômicos que escapam às políticas generalistas formuladas pelo Estado. Desenvolver mecanismos institucionais que captem essas nuances é outro desafio apontado há anos. Existe, inclusive, o reconhecimento de organismos internacionais de que os maiores especialistas em pobreza são os próprios pobres (KLUGMAN, 2003). A percepção do fenômeno sob a ótica microeconômica é, portanto, uma exigência preliminar para a construção de uma estratégia efetivamente destinada ao sucesso.

As estruturas estanques do Estado no Brasil, nas quais se constituem feudos invioláveis, são as causas da pouca flexibilidade setorial. A ausência do diálogo que embasa a concepção de políticas transversais, muitas vezes, decorre das batalhas partidárias que se travam entre os agentes políticos dentro dos próprios governos. Essa batalha perpétua dificulta a compreensão de que a pobreza é um fenômeno multidimensional e que, portanto, se reporta às atividades de órgãos com as mais distintas especialidades. Não é à toa que, para tentar erradicá-la, recorre-se à criação de novas secretarias especializadas no combate à pobreza e ao desenvolvimento

social, em vez de se aprofundar a compreensão do fenômeno e estimular a ação coordenada das secretarias setoriais já existentes. Afinal, não se deve perder a noção de que a pobreza não é uma determinação de natureza aleatória, mas resultado de relações sociais entre indivíduos, que se amplia quando o Estado atua de forma precária ou inadequada sobre suas causas.

Assim, a articulação de políticas focadas na população pobre através de um modelo de gestão que favoreça a convergência das ações dos diversos órgãos setoriais parece mais racional que a criação de secretarias especializadas responsáveis pela gestão de fundos, mas cuja ação sobre a pobreza se choca com políticas executadas por secretarias específicas. Mesmo o acompanhamento das ações executadas com recursos de fundos de combate à pobreza encontra limitações institucionais, tanto em relação à ausência de mecanismos apropriados para a realização desse acompanhamento, quanto em relação à pouca articulação entre as ações de combate à pobreza, mesmo quando realizadas em um mesmo espaço territorial. Seria necessária, portanto, a existência prévia de um plano para aplicação dos fundos, vinculando as ações setoriais às diretrizes do combate à pobreza.

Ainda nos dias atuais e mesmo dentro do Estado que tenta se transformar e atuar sobre a pobreza nota-se um fator que obscurece a percepção e o devido tratamento do problema: o conceito equivocado de que a pobreza é uma questão de filantropia. Essa ideia, que remonta ao Brasil Colônia, permanece viva na benemerência das primeiras-damas e em suas ações sociais, na distribuição de sopas para os desvalidos e no paternalismo com que o Estado trata parte da população. Inicialmente, surgiram organizações que congregavam as damas mais eminentes do estado com propósitos filantrópicos. À época, escondia-se a pobreza sob o tapete da bondade. Com o recrudescimento do problema, a

redemocratização e uma maior mobilização social, a assistência social ganhou *status* de secretaria – eufemismo para a filantropia e, não raramente, para o assistencialismo puro e simples – e, mais recentemente, evoluiu com o surgimento de fundos específicos para erradicar a pobreza ou até mesmo para a criação de secretarias, como foi o caso baiano.

Mas, conforme apontado acima, o grande salto que a erradicação da pobreza impõe ainda não foi dado no Brasil: iniciar a etapa em que

as políticas públicas tenham clara conotação emancipatória, consolidando as conquistas já obtidas, e assegurar meios de subsistência para a população mais pobre. Ingressar nessa nova fase exige do Estado transformações institucionais. Essas transformações vão além da criação de novos órgãos ou programas específicos, avançando na necessidade de se construir políticas transversais e complementares. A aplicação desse novo conceito de Estado, porém, implica na tortuosa travessia da transformação cultural.

[...] o grande salto que a erradicação da pobreza impõe ainda não foi dado no Brasil: iniciar a etapa em que as políticas públicas tenham clara conotação emancipatória, consolidando as conquistas já obtidas, e assegurar meios de subsistência para a população mais pobre

as políticas públicas tenham clara conotação emancipatória, consolidando as conquistas já obtidas, e assegurar meios de subsistência para a população mais pobre. Ingressar nessa nova fase exige do Estado transformações institucionais. Essas transformações vão além da criação de novos órgãos ou programas específicos, avançando na necessidade de se construir políticas transversais e complementares. A aplicação desse novo conceito de Estado, porém, implica na tortuosa travessia da transformação cultural.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pobreza é um fenômeno multidimensional. A sua erradicação, portanto, exige uma abordagem que implique na transversalidade das políticas públicas, na sincronia nas ações e, como passo preliminar, em um diagnóstico sistêmico para um problema que se reporta a diversos aspectos setoriais. Superar a pobreza impõe ao Estado sua própria reestruturação, sob uma perspectiva que migre das ações pontuais, fragmentadas e, costumeiramente, ineficazes para ações planejadas, articuladas, sincronizadas e otimizadoras dos recursos públicos.

A construção de uma nova institucionalidade passou a se impor ao Estado a partir do momento em que as políticas de transferência direta de renda alcançaram seu objetivo. Mas como não são

dotadas de mecanismos de emancipação endógena dos indivíduos, a construção dessa nova etapa se impõe. Cumpri-la é mais complexo, já que envolve uma articulação que é dispensável em programas como o Bolsa Família. Embora as diretrizes que nortearão essa nova institucionalidade já estejam postas, sua construção no âmbito do Estado está longe de se completar.

Mais do que um rearranjo institucional, a nova etapa para a erradicação sustentada da pobreza coloca o imperativo da transformação cultural. O Estado com seus compartimentos estanques, com seus setores geometricamente enquadrados, com sua visão estática da realidade e com suas ações descomprometidas com resultados caminha, aos poucos, para uma grande guinada. Em certa medida impulsionado pela pobreza que, paradoxalmente, esse mesmo Estado não conseguiu atenuar.

REFERÊNCIAS

- BAHIA. Lei nº 10.549 de 28 de dezembro de 2006. Modifica a estrutura organizacional da Administração Pública do Poder Executivo Estadual e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/85395/lei-10549-06-bahia-ba>>. Acesso em: 10 ago. 2009.
- BAHIA. Lei nº 7.988, de 21 de dezembro de 2001. Cria a Secretaria de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais e o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*, Salvador, 22 e 23 dez. 2001. Disponível em: <<http://sinter82.sefaz.ba.gov.br>>. Acesso em: 5 jun. 2006.
- BARROS, Ricardo; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. *A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. 24 p. (Texto para discussão, 800).
- BOITO, Armando. Vargas e a herança populista. *Politéia: história e sociologia*, Vitória da Conquista-BA, v. 3, n. 1, p. 29-37, 2003.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <<http://www.redebrasil.inf.br/0cf/00fr.htm>>. Acesso em: 26 jun. 2006.
- BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. *Lei Orgânica de Assistência Social*. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm>. Acesso em: 7 jun. 2006.
- BRASIL. *Medida Provisória nº 163*, de 23 de janeiro de 2004. Altera a Lei 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/grupos-de-trabalho/alimentacao/alimentacao-adequada/mpv_163_2004.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2009.
- KLUGMAN, J. Visão geral. In: *Estratégias de redução da pobreza*. Washington: Banco Mundial, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n23/24621.pdf>>. Acesso em: 25 abr. 2008.
- MARANHÃO. Lei nº 8.025, de 22 dezembro de 2004. Institui o Fundo Maranhense de Combate à Pobreza – FUMACOP, dispoendo sobre os produtos relacionados ao adicional de alíquota de 2%, para ICMS; quanto a responsabilidade pelo recolhimento do referido adicional; acerca dos procedimentos para cálculo do adicional; quanto a forma e prazo para recolhimento; acerca das informações na Declaração de Informações Econômico-Fiscais – DIEF; e dentre outras disposições. *Diário Oficial do Estado*, São Luis, 22 e 23 dez. 2004. Disponível em: <<http://www.cge.ma.gov.br/index>>. Acesso em: 5 jun. 2006.
- MEDEIROS, Marcelo; BRITTO, Tatiana; SOARES, Fábio. *Programas focalizados de transferência de renda no Brasil: contribuições para o debate*. Brasília: IPEA, 2007. 33 p. (Texto para discussão, 1283).
- POMPONET, André. Conceitos e preconceitos no debate sobre o Bolsa Família. *Conjuntura & Planejamento: SEI*, Salvador, n. 157, p. 10-15, out./dez. 2007.
- POMPONET, André; SGANZERLA, Célia. Crescimento econômico ou políticas sociais? Causas da redução da pobreza na Bahia no pós-plano Real. *Bahia Análise & Dados: economia brasileira e baiana: uma análise do pós-real*: SEI, Salvador, v.16, n.4, p. 645-53, jan./mar.2007.
- RIO DE JANEIRO. Lei nº 4.056, de 30 dezembro de 2002. Autoriza o Poder Executivo a instituir no exercício de 2003, o Fundo Estadual de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais, em obediência à Emenda Constitucional Nacional nº 31, de 14/12/2000, que alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzindo o Artigo 82 que cria o Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza. *Diário Oficial do Estado*, Rio de Janeiro, 31 dez. 2002. Disponível em: <<http://alerjln1.rj.gov.br/contlei.nsf>>. Acesso em: 5 jun. 2006.
- RIO GRANDE DO NORTE. Lei Complementar nº 261, de 19 dezembro de 2003. Institui o Fundo Estadual de Combate à Pobreza – FECOP, nos termos da Emenda Constitucional Federal nº 31, de 14 de dezembro de 2000, cria o Conselho Consultivo de Políticas de Inclusão Social, altera a Lei Estadual nº 6.968, de 30 de dezembro de 1996, e dá outras providências. *Diários Oficiais do Estado*, Natal, 20 dez. 2003. Disponível em: <<http://www.gabinetecivil.rn.gov.br/acess/pdf/leicom261.pdf>>. Acesso em: 5 jun. 2006.
- ROCHA, Sônia. *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?*. São Paulo: FGV, 2003.
- SUPLICY, Eduardo. *Renda de cidadania*. São Paulo: Cortez; Fundação Perseu Abramo, 2002. 368p.