

Os determinantes da pobreza no Brasil. A construção da exclusão social.

Desde a colonização o Brasil foi chamado de *A morada da pobreza*. A pobreza se fez presente em nosso meio desde os primeiros portugueses que aqui ficaram para colonizar esta terra. Mendigos e vagabundos, foram degredados pelo rei de Portugal para esta terra, por viverem em desacordo com as normas estabelecidas pelo Estado português. (Costa, 1956, p. 3).

A situação piorou com a introdução do trabalho escravo. Centenas de milhares de africanos foram levados para aquela terra para trabalhar compulsoriamente na agricultura voltada para a exportação. A instituição da escravidão e sua duração por quase quatrocentos anos legaram aos brasileiros uma triste herança. A sociedade cindida em escravos e senhores. Os primeiros destituídos de qualquer tipo de direito, devendo se submeter aos ditames de seus senhores, que usufruíam as prerrogativas de decidir inclusive sobre a vida dos escravizados. Estes últimos não tinham o direito de liberdade de ir e vir, o direito à família, à propriedade de sua pessoa, à liberdade de opinião e à integridade física.

Aos senhores eram destinados os privilégios da cidadania, sendo considerados iguais perante a lei, tendo o direito à representação pelo voto, às garantias e liberdades individuais.

Entre esses dois, encontravam-se aqueles que não sendo escravos, não conseguiam ser senhores. Homens livres e despossuídos que foram afastados do processo de trabalho, que só deveria ficar nas mãos escravas. Embora livres, não eram considerados cidadãos e não tinham seus direitos reconhecidos. Para estes, a luta pela sobrevivência implicava sempre em batalhas árduas, sendo-lhes negado o direito a ter direitos (Adorno, 1990, p. 3).

Os homens livres e pobres, como os africanos, também sofreram as consequências da escravidão, pois por um lado a escravidão gerou a falta de trabalho àqueles não eram nem escravos nem senhores e, por outro, degradou o trabalho aos olhos desses homens livres. Para estes, prevaleceu o entendimento de que o trabalho era degradante, de que se sujeitar a trabalhar era o mesmo que aceitar sua redução à condição de escravo. Com isso, formou-se uma população vista como vadia, como arredia ao trabalho, que não o concebia como possibilidade de proporcionar uma melhor condição de vida. Essa atitude dificilmente poderia ter sido diferente dentro das condições que se colocaram de impedimento do acesso

ao trabalho e da associação deste com escravidão, portanto, com humilhação. (Prado Jr., 1981).

Essa situação acabou por ser desastrosa para nossa formação social e foi agravada ainda mais em face à política de distribuição de terras adotada pelo país. A economia assentada não mão-de-obra escrava e na cultura de exportação, levava à formação de grandes extensões de terras apropriadas para o plantio. Apenas os senhores tinham acesso à terra e a grandes extensões, justificadas diante das exigências da economia. Tal entendimento resultou no predomínio dos latifúndios e a terra tornou-se um bem destinado a poucos.

Com a independência do país de Portugal nada foi mudado e, pior ainda, em 1850, a restrição à propriedade de terras incluiu um outro dispositivo. Diante da economia embasada na agricultura para a exportação, da iminência da abolição da escravidão e da entrada de imigrantes, o governo brasileiro decretou a Lei de Terras, privatizando os espaços e definindo que a ocupação só se daria mediante a compra da propriedade. O valor fixado para a compra foi considerado extremamente alto na ocasião, impedindo que os homens pobres pudessem ter acesso a mesma. (Kowarick, 1987, p. 85).

Homens livres e pobres, sem condições de sobrevivência foram expulsos das terras onde haviam permanecido até então e acabaram tomando o rumo das cidades em busca de trabalho. Todavia a pecha de vadio, associada à falta de preparo para com o trabalho no ritmo exigido pelo capital, fez com que fossem preteridos pelos imigrantes italianos e espanhóis, vistos como trabalhadores.

No final do século XIX, aumentou o contingente de pobres em face do modo como se processou a abolição da escravatura, que deixou ao relento milhares de negros vistos como vingativos e imprestáveis para o trabalho. A estes não se voltaram direitos permanecendo o atributo de não-cidadão. Aos libertos nada foi concedido além da liberdade. Nem terras, nem instrução, nem qualquer reparação ou compensação pelos anos de cativeiro. Após a abolição tiveram que enfrentar as manobras, muitas vezes violentas, para forçá-los a se manter numa condição civil diferenciada dos demais homens livres. (Conrad, 1975, pp. 336-337).

As primeiras décadas do século XX assistiram ao desencadear do processo de industrialização, com a super exploração do trabalhador, sujeito a salários baixíssimos e a

uma jornada que ultrapassava a 14 horas diárias. As condições de vida agravaram-se ao final dos anos 1920, com a crise de produção mundial que levou ao desemprego milhares de trabalhadores, aumentando a fileira dos despossuídos.

Diante das infrutíferas estratégias para controlar o crescimento da pobreza, e da constatação de que a desigualdade atingira níveis que tornavam incompatíveis o exercício democrático, tornou-se necessário orientar a ação do Estado para melhorar as condições de vida da população pobre, fornecendo-lhes o mínimo de bem-estar. Iniciaram-se então, as primeiras experiências de gestão do Estado por meio das políticas sociais (Santos, 1979. p. 75).

As políticas sociais: um lento projeto de inclusão social.

As políticas públicas são fruto de um processo histórico associado às formas como as sociedades modernas têm resolvido, por um lado problemas de coesão e controle social e, por outro, dando respostas às lutas sociais. (Esping Anderson, 1994).

A ação do Estado brasileiro promulgando leis sociais, ou "construindo as condições para a cidadania" foi um processo gradual, iniciado ainda no final da década de 1910, início da década de 1920, com a lei de acidente de trabalho e a lei da previdência social. As políticas sociais começaram a ser implementadas diante da constatação de uma situação social crítica, com trabalhadores em greve, ameaçando a manutenção da sociedade capitalista.

Os trabalhadores melhor articulados, organizados em sindicatos, pressionaram o Estado e a elite brasileira pelas décadas de 1910, 1920 e 1930, exigindo melhores condições de trabalho e vida. A implementação das políticas trabalhistas e previdenciária ocorreu num embate entre trabalhadores, patrões e governo, e consistiram em fator de desmobilização dos trabalhadores, que tiveram que trocar o direito aos benefícios sociais pela subordinação ao patronato. Somente as categorias de trabalhadores que executavam atividades consideradas essenciais para o funcionamento da economia puderam ter acesso aos direitos sociais, desde que fossem dóceis e despolitizados, que não se insurgissem contra o trabalho ou contra o Estado. (Martins, 1993, p.32).

Desde o início, as medidas adotadas para a definição das políticas sociais no Brasil, definiam que os direitos dela decorrentes seriam prerrogativas de alguns poucos “cidadãos”. A cidadania foi regulada e tornou-se uma exclusividade daqueles que estavam formalmente vinculados ao mercado de trabalho, que exerciam atividades consideradas importantes para a economia de importação/exportação¹. Só algumas categorias de trabalhadores que exerciam suas atividades exclusivamente no meio urbano, desempenhando ocupações “reconhecidas e definidas em lei” puderam usufruir os direitos a aposentadoria, pensão, assistência médica, férias, salário mínimo, limite da jornada, habitação própria e justiça trabalhista. Estes trabalhadores eram os ferroviários, os caminhoneiros, os bancários, os portuários, os comerciários, os empregados da indústria, os servidores públicos. (Martins, 1993, p.33).

Com isso, todos os trabalhadores da área rural, embora fizessem parte ativa do processo produtivo, foram considerados “pré-cidadãos”. Também foram tidos por pré-cidadãos os trabalhadores urbanos que exerciam ocupações não reguladas por lei, como os autônomos, os empregos domésticos, os vendedores ambulantes, os artistas, as donas de casa.

O acesso à maioria desses direitos permaneceu negado até a década de 1960. Somente nessa década o sistema previdenciário foi estendido a uma parte dessa categoria, que, por meio da contribuição, adquiriu-se os direitos a aposentadoria, pensão, auxílio doença e demais benefícios e serviços da Previdência Social.

No campo da saúde, não se pode negar a ação do Estado no combate às endemias que vitimavam principalmente os pobres, por estarem mais expostos diante das condições de alimentação e insalubridade em que viviam. As campanhas de erradicação das doenças, como a tuberculose e a febre amarela, associadas às vacinas e ao saneamento urbano, efetivamente significaram melhoria nas condições de vida dos homens pobres, em face à queda nos índices de mortalidade desse contingente. Todavia, a reclamação quanto a

¹A expressão cidadania regulada foi cunhada por Wanderley Guilherme dos Santos, para designar a forma como os sujeitos sociais foram considerados cidadãos e passaram a ter direito aos benefícios do Estado. Vinculando a posse dos direitos sociais ao exercício de profissões regulamentadas por lei, gradualmente novos sujeitos iam sendo incorporados ao conjunto de cidadãos. Tal procedimento terminou por excluir do conjunto da cidadania aqueles que exerciam atividades não regulamentadas ou não consideradas pelo Estado. Consultar Santos, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1979.

qualidade dos serviços médicos destinados a essa população, revelam a percepção que se tinha até então acerca dos direitos sociais, "para pobre, qualquer coisa serve".

No tocante às políticas habitacionais, pode ser constatada a exclusão das populações com baixo poder aquisitivo ao direito à casa própria. Embora tenha havido planos de financiamento de habitações populares nos anos 40, estes planos estavam vinculados aos Institutos de Aposentadoria e Pensões, e atendiam apenas aos seus beneficiários, no caso os ferroviários, industriários, bancários e comerciários. A criação do Sistema Nacional de Habitação e do Banco Nacional de Habitação só ocorreu nos anos 1960, de modo que, por um longo tempo, esta área da política social igualmente permaneceu inacessível aos trabalhadores mais empobrecidos deste país (Draibe, 1989, p. 134).

No que tange à educação, cujo direito estava previsto desde os tempos imperiais - quanto à obrigatoriedade do ensino primário - só na década de 1930 é que foram estabelecidas as condições de sua real efetivação, quando ocorreu a montagem de “uma estrutura organizativa para os diversos ramos e níveis da educação no país”. Partindo muitas vezes do pressuposto de que a ignorância do homem brasileiro era a causa de sua pobreza, a gratuidade e obrigatoriedade do ensino primário surgiram como formas de enfrentar esse problema, levando a educação às classes menos favorecidas e, com ela, a possibilidade de melhoria nas condições de trabalho e vida. Contudo, deve ser relativizada a frequência dessas pessoas à escola. Pesquisas sobre essa questão mostram que até 1960 essa frequência não era tão fácil, pois o número de repetentes e de eliminados era bastante significativo, assim como era ainda pequeno o número daqueles que conseguiram concluir o curso primário (Decca, 1987. p. 44).

Desse modo, constamos que uma parte significativa da população brasileira permaneceu excluída dos direitos sociais. Esta população compreendia o segmento mais empobrecido, ao qual foram destinadas as políticas assistenciais, compreendidas como políticas emergenciais de cunho assistencialista.

Essas políticas começaram a ser aplicadas a partir de 1942, quando o Estado brasileiro começou a efetivar medidas mais pontuais para a pobreza. Essa ação se deu por ocasião da criação da Legião Brasileira de Assistência, voltada para as pessoas mais pobres da sociedade, aquelas que estavam em situação de desemprego, que sobreviviam por meio

do subemprego, que tinham poder aquisitivo insuficiente ou aquelas que apresentavam condições reduzidas de superar, por seus próprios meios, a situação de desfavorecimento em que se encontravam (Draibe, 1989, p. 258).

Os programas executados pela LBA tinham “um cunho paternalista e voltavam-se para uma clientela carente de recursos materiais, a quem eram dados auxílios que suprissem temporariamente suas necessidades mais prementes” (Setúbal, 1983, p. 19).

A LBA foi reiteradamente apontada como a área mais permeada por mecanismos clientelistas, assim como pela ausência de controles, o que tendeu a torná-la “presa de manipulação e de corrupção”. Nesse sentido, a atuação da Legião Brasileira de Assistência foi marcada por uma concepção assistencialista estreita, “que tendeu a estigmatizar seus beneficiários, tornando-os solicitantes e pedintes em face de um Estado supostamente benévolo” (Draibe, 1989, p. 139).

Essa situação foi extremamente negativa para o entendimento do que seja política assistencial. Os procedimentos clientelistas, eleitoreiros, a troca de benefício por voto perduraram por muito tempo, deixando marcas difíceis de se mudar nas práticas assistenciais. Essa situação só veio a apresentar modificações no final dos anos 1980, quando um outro entendimento da ação social passou a nortear as discussões sobre essa área e a apresentar mudanças que acabaram por ser contempladas na Constituição de 1988.

Os direitos sociais na constituição brasileira de 1988.

A Constituição de 1988 assegurou uma série de conquistas e avanços democráticos, especialmente no campo relativo aos direitos sociais. Esses direitos estavam contemplados em lei desde a Constituição brasileira de 1934, entretanto, até 1988 compunham apenas uma parte do capítulo sobre a "Ordem Econômica e Social" e eram, de um modo geral, tratados sob a forma de princípios ou determinações de fins de Estado, sempre de cunho genérico e de vigência politicamente condicionada (Brancher, 1993, p. 3).

A Constituição de 1988 inovou ao especificar esses direitos como sendo "a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados" (Art. 6º). Além de atribuir aos direitos sociais uma relevância que até então não havia alcançado, a Constituição dedicou

um título inteiro para dispor sobre a "Ordem Social" (Título VIII, artigos 193 a 232), ao mesmo tempo em que introduziu, pela primeira vez, o conceito de seguridade social.

A noção de Seguridade corresponde à universalidade de cobertura no âmbito da proteção social, que abrange os direitos à saúde, à assistência e à previdência social. Supõe que cada cidadão tenha acesso a um conjunto de certezas e seguranças que cubram, reduzam ou previnam os riscos e as vulnerabilidades sociais. Institui assim, o reconhecimento do direito universal, extensivo a todos, independente do vínculo contributivo com o sistema (Yasbeck. 1998, p. 54).

Historicamente a Assistência Social era vista como uma ação paternalista e clientelista do poder público, como um favor, que transformava o usuário em um assistido, favorecido e nunca num cidadão com direitos. A Assistência confundia-se com a caridade, com a ajuda aos pobres e necessitados, era mais uma prática do que uma política. A partir de 1988, essa passou a ser compreendida como uma política pública, o que compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

A assistência social passou a ser regida, dentre vários outros princípios, pela "universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas". Com esse sentido, as práticas assistencialistas devem ser substituídas por ações de promoção social, estratégias que efetivamente interfiram na pobreza e que impeçam a sua constante reprodução. (idem, p. 4).

Na Lei Orgânica da Assistência Social, de 1990, pela primeira vez, o cidadão aparecia no texto como destinatário das normas, pela primeira vez ele era invocado como um sujeito do processo e titular de direitos. De acordo com essa Lei, não era mais necessário pagar para ter acesso aos serviços sociais. As políticas voltaram-se, então, para ações visando proteger a família, a maternidade, a infância, a adolescência e a velhice; buscando a integração ao mercado de trabalho; habilitando e reabilitando pessoas portadoras de deficiência, promovendo-as no que se domina de vida comunitária. (Vieira, 1998. p. 18).

Essas ações constituíram-se em estratégias para enfrentar a pobreza, garantir mínimos sociais, atender às contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. Para isso, foram definidos os princípios da supremacia do atendimento das necessidades

sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica, da universalização dos direitos sociais, do respeito ao cidadão, da igualdade de direitos no acesso ao atendimento, da divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas, projetos e recursos.

A LOAS também proibiu a exigência de comprovação vexatória de necessidade, (atestado de pobreza), garantindo a todos a igualdade no atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, estabelecendo equivalência entre a população urbana e rural. A Assistência Social passou a ser um direito do cidadão e um dever do Estado, uma política não contributiva que provê os mínimos sociais.

A crise dos anos 80/90 e o reordenamento do Estado.

Em nenhum momento de sua trajetória histórica a política social brasileira encontrou tamanho acolhimento em uma Constituição como aconteceu em 1988, com o reconhecimento de direitos no campo social. (Vieira, 1998, p. 68).

Porém, a partir da década de 1990, muitas definições da Constituição começaram a esbarrar em entraves à sua aplicação, demonstrando a fragilidade dos princípios contidos no texto legal, o que explica porque alguns dos direitos assegurados constitucionalmente tiveram e ainda têm tanta dificuldade em ser regulamentado.

A partir dos anos 90, o modelo de Estado proposto na Constituição Federal - Estado bem-feitor, promotor dos direitos - deixou de ser entendido como necessário. O governo passou a defender que se deveria ter uma participação mínima na gestão das questões relativas à vida nacional e à vida dos cidadãos. Essa visão minimalista do Estado passou a ameaçar os direitos e o enfrentamento da exclusão social, gerada ao longo da história deste país. Passou a haver um conflito entre a Constituição Federal, as leis complementares e a concepção neoliberal. (De Marco, 1997. p. 39).

Essa mudança quanto ao entendimento do Estado pode ser compreendida diante da crise do final da década de 1980, início da década de 1990, uma crise geral, de natureza estrutural, mundial, que chegou ao Brasil. Trata-se de uma crise da intervenção do Estado na economia, uma crise de processos de regulação, da incapacidade de formular, implementar e planejar políticas. Uma crise que se explica diante da fase histórica das

relações internacionais e estruturação das economias nacionais, afirmando que as portas do mundo deveriam se abrir para os países e os países deveriam se abrir para o mundo.

Se por um lado, a internacionalização da economia - a globalização - representa um significativo avanço para a comunicação, para o intercâmbio de culturas, artes, música e mesmo dos produtos; por outro, concentra o poder nos grandes centros internacionais e exige a subordinação das questões nacionais aos princípios do utilitarismo internacional (Sposati, 1997, p. 12). Com isso constata-se que com a abertura do mercado a economia brasileira passou a ser invadida pelo mundo: uma avalanche de produtos importados, transações comerciais e financeiras passaram a fazer parte do nosso cotidiano.

O preço pago pela abertura foi além do esperado, acarretando a quebra da soberania econômica e geral, pois com a internacionalização, o Estado nacional, em qualquer lugar do mundo, já não consegue ser dono de suas próprias fronteiras, nem senhor absoluto de suas ações. Ele fica com menos autonomia para decidir qual política adotar, como alocar recursos, como se relacionar com seus credores. (Nogueira, 1997, p. 13).

Nessa condição, uma crise financeira, como a que está em curso, torna as economias dependentes mais frágeis e subordinadas às decisões dos centros econômicos. Essa crise explica em parte porque o Brasil, em 1990, foi signatário do Consenso de Washington, assumindo o compromisso de envidar todos os esforços para saldar suas dívidas com o Fundo Monetário Internacional, ainda que para isso tenha que efetuar transformações de fundo, revendo o papel e o peso do Estado na sociedade.

Entre as reformas estruturais previstas pela adesão ao Consenso de Washington, há quase uma década, encontra-se a reforma do Estado brasileiro, que começou em 1995, dispondo sobre a desarticulação da Seguridade Social. Essa reforma insere-se em um projeto de flexibilização do mercado e supõe a abertura para a exploração privada da Previdência. (Yasbeck, 1998, p. 54).

Essa reforma veio no sentido exatamente oposto ao contemplado na Constituição de 1988 quanto aos direitos sociais e explicam as dificuldades ainda hoje encontradas para a efetivação dos direitos ali assegurados.

Verificamos que a Assistência Social buscou diferenciar-se do assistencialismo e situando-a como política de seguridade voltada à extensão da cidadania social aos setores mais vulneráveis da população brasileira. A assistência social assim pensada objetivava sair

do clientelismo e ir para o campo da política social, um espaço para a defesa e atenção dos interesses dos segmentos mais empobrecidos da sociedade. Todavia, dentro do entendimento do Consenso de Washington, no qual o Estado deve se afastar dos serviços públicos, estimular a livre iniciativa, insistir na privatização como a alternativa para a recuperação da economia, as políticas sociais passaram a ser compreendidas como um problema, em face, principalmente, dos avanços e garantias da LOAS. Foi com esse sentido que em meados da década de 1990, o governo federal passou a estimular ações paralelas à LOAS, voltando ao já velho e conhecido assistencialismo, tais como o proposto pela Comunidade Solidária.

Desse modo, as políticas da assistência social voltaram a se pautar pela regulação caso a caso, com uma ação assentada no populismo e na concessão, não no direito e na cidadania. Com essa postura assistimos ao retorno do Estado caritativo ou assistencialista, no qual o enfrentamento da pobreza e da desigualdade social deixa de ser tarefa dos poderes públicos e sim iniciativas da sociedade. As ações são casuísticas, fragmentadas, sem regras estáveis e não se constituem em direitos.

As políticas do ano 2000: o Programa Fome Zero e o mapeamento da pobreza local

Em janeiro de 2003 Luiz Inácio Lula da Silva tomou posse como presidente constitucional do Brasil. Este candidato havia definido em campanha que o combate à pobreza estrutural do país seria uma meta insistentemente perseguida. Como ato político de destaque, lançou ao final do primeiro mês de trabalho, o Programa Fome Zero, de combate à fome, tido como prioridade absoluta do novo governo federal.

O governo considera que a erradicação da fome estará presente de forma transversal em todas as instâncias e que a criação de empregos, educação de qualidade, saúde digna, salário e renda são algumas das diretrizes que possibilitarão que o objetivo seja atingido. O objetivo é fazer com que as pessoas possam garantir por si próprias sua alimentação, sem ter que depender de doações ou do assistencialismo.

Para valer seus propósitos o presidente Lula apelou por esforços para que a sociedade brasileira, como um todo, canalizasse esforços para redirecionar suas políticas para o “mais pobre dos pobres”. O Fome Zero prevê três tipos de ações: específicas (para atender diretamente as famílias que não se alimentam adequadamente hoje), estruturais

(voltadas para as causas mais profundas da fome e da pobreza) e locais (que poderão ser implantadas pelas prefeituras e pela sociedade civil).

Em síntese, o Programa objetiva:

Políticas	Descrição
ESTRUTURAIS	
Aumento da renda e diminuição da desigualdade	Política de cunho estrutural que visa a aumentar a renda no sentido de garantir acesso à alimentação.
<i>Políticas de Geração de Emprego e Aumento da Renda</i>	A orientação é reativar a economia com ênfase ao mercado interno buscando um crescimento econômico positivo, que permita reduzir as taxas de desemprego tendo o Estado uma ação ativa na geração de emprego através dos instrumentos de economia solidária.
<i>Intensificação da Reforma Agrária</i>	Visa a descongestionar os grandes centros urbanos com a redistribuição de terra ociosa. A reforma agrária tem três efeitos diretos: i) descongestiona os grandes centros urbanos; ii) cria fontes de auto consumo e iii) aumenta a produção de alimentos.
<i>Previdência Social Universal</i>	Ampliar a cobertura da Previdência Social como direito universal para as pessoas em condições de vulnerabilidade social, reconhecendo assim os direitos sociais mínimos ao qual o Estado deve respeitar.
<i>Bolsa Escola e Renda Mínima</i>	Propõe o fornecimento de uma renda mínima às famílias carentes
<i>Incentivo à agricultura familiar</i>	A proposta centra numa política agrícola ativa no qual tenha peso a agricultura familiar. Os instrumentos para esta política são o seguro renda agrícola; prioridade à produção interna; importação de alimentos apenas em casos de quebra de safra; incentivo à pesquisa pública para favorecer os pequenos produtores; combate à produção de transgênicos que trazem impactos ainda não conhecidos e também grande dependência das grandes empresas.
ESPECÍFICAS	
Programa Cupom de Alimentação	O cupom de alimentação será dado a público alvo definido no Fome Zero, que poderá compor como lhe conviesse sua cesta de alimentos. Seria dado o benefício independente de a pessoa já ser beneficiada por outro programa. Exige uma contrapartida do beneficiado (frequentar curso, qualificação profissional ou até prestação de serviços comunitários).

Ampliação e Redirecionamento do Programa de Alimentação do Trabalhador - PAT	A proposta é reformular o programa tornando-o mais abrangente, buscando atender os trabalhadores de pequenas e micro empresas. Uma série de outras propostas como aumentar a fiscalização sobre a distribuição dos tíquetes, além de tornar mais efetiva a relação entre trabalhadores e empregadores. Além disso, é importante realizar uma revisão das deduções do Imposto de Renda e priorizar os trabalhadores de renda familiar.
Doações de Cestas Básicas Emergenciais	O projeto Fome Zero propõe que as pessoas famintas com baixa capacidade energética e os novos assentados da reforma agrária recebam mensalmente uma cesta de alimentos.
Combate à desnutrição materno-infantil	Propõe corrigir/prevenir a desnutrição infantil através da parceria com as prefeituras, com a orientação às famílias, mães e crianças. Uma peça importante do programa é a campanha de aleitamento materno.
Manter estoques de segurança	Objetiva garantir estoques de alimentos prevenindo quebras de safra e secas
Ampliação da merenda escolar	A proposta é elevar o nível calórico da merenda escolar e ampliar o atendimento a comunidade, com a compra dos produtos para a merenda escolar. Isso ampliará o mercado para os pequenos produtores, aumentando sua renda, além de garantir os produtos para a merenda.
Segurança e qualidade dos alimentos	O objetivo é garantir a segurança dos alimentos ao longo de toda a cadeia produtiva, do produtor ao consumidor. Também se preocupa em impedir a disseminação de alimentos transgênicos no Brasil.
Educação para o consumo e educação alimentar	A perspectiva é garantir que a concorrência e a disputa de mercado não destruam costumes alimentares saudáveis.

LOCAIS

Programas municipais de segurança alimentar

Os programas municipais para integrar os sub programas:

- i) programa de abastecimento – com varejões, sacolões, feiras, hortas comunitárias, etc, com vistas a dar acesso e mercado para produtores e consumidores;
- ii) Planejamento, informação e orientação – busca constituir centrais de informação para os pequenos produtores e consumidores sobre o mercado agro-pecuarista, além de informações sobre a vigilância sanitária;
- iii) Micro-intervenções – formas de incentivar a produção agrícola local através de centrais de compras de insumos, formação de cooperativas, acesso à licitação de compras para merenda escolar, construção de mercados populares, etc. O projeto busca destacar a relevância do poder local em pensar e agir no setor de alimentos, com uma estrutura institucional para isso (Secretaria, Departamento, Diretoria etc).

Programas para áreas metropolitanas

Restaurantes Populares

Visa constituir restaurantes subsidiados que garanta o acesso a alimentação de qualidade a preços populares.

Banco de Alimentos

Organizar a coleta e distribuição de doações de alimentos que costumam ser desperdiçados. O Fome Zero busca endossar a proposta do Estatuto do bom Samaritano, que tramita no Congresso Nacional o qual institucionaliza e desburocratiza a doação de alimentos. A distribuição de alimentos doados deverá ser feita prioritariamente por meio de instituições beneficentes, com o apoio do poder público

Modernização dos equipamentos de abastecimento

O funcionamento de equipamentos como varejões, sacolões, comboios e compras comunitárias devem ser recolocados como alternativas de acesso aos alimentos, com as devidas alterações necessárias a realidade econômica e social de cada localidade. Parcerias com os “Ceasa” e redes de pequenos comerciantes também devem ser buscadas para garantir produtos mais baratos.

<i>Novo relacionamento com as redes de supermercados</i>	Estabelecer parcerias com as redes de supermercados na comercialização de produtos de pequenos produtores rurais. Além disso, ter ação junto às grandes redes de supermercados que praticam o sub-preço em seu processo concorrencial.
-----------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Programas para áreas urbanas não metropolitanas

<i>Banco de Alimentos</i>	A proposta é a mesma apresentada anteriormente
<i>Parceria com varejistas</i>	Organizar os pequenos varejistas através de centrais de compras com o apoio do poder público
<i>Modernização dos equipamentos de abastecimento</i>	Busca formas de aproximar os produtores locais dos consumidores, através dos instrumentos citados anteriormente para o caso das grandes metrópoles.
<i>Agricultura urbano</i>	O intuito é garantir a produção e abastecimento através de feiras do produtor, entrega a domicílio de produtos frescos, cursos de formação para constituir hortas nas escolas e hortas comunitárias.

Programas para áreas rurais

<i>Apoio à agricultura familiar</i>	Garantir mercado aos produtos de pequenos produtores, via licitação das prefeituras ou conquistando novos mercados.
<i>Apoio à produção para o auto-consumo</i>	Orienta o cultivo para o auto-consumo, com as prefeituras auxiliando nas hortas comunitárias e hortas caseiras. O fundamental é garantir assistência técnica.

Segundo estimativa do governo anterior, havia cerca de 9,3 milhões de famílias com renda mensal per capita abaixo de 1/2 salário mínimo. Tal número foi obtido a partir das informações do censo 2000, cruzadas com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD/1999.

Para o Programa Fome Zero existem cerca de 46 milhões de pessoas que se encontram na faixa da "insegurança alimentar", ou seja, não tem renda suficiente para comprar alimentos com qualidade, quantidade e regularidade básicas. Esses números são baseados no entendimento de que a baixa renda auferida pelas famílias não lhes permite adquirir alimentos com qualidade, quantidade e regularidade.

Percebe-se que ambas fundamentações, apesar da disparidade dos números apresentados, foram feitas de acordo com critérios estabelecidos pelo Banco Mundial (renda como definidora da condição de pobreza). Tais critérios podem responder a determinadas formas de pensar a pobreza, mas que não nos parecem suficientes para determinar as pessoas pobres e que mais necessitam das políticas públicas no país.

A controvérsia encontra-se na forma de se definir o que seja pobreza, o que sem dúvida é um assunto bastante controverso, pois a pobreza pode ser absoluta ou relativa. A pobreza absoluta é entendida como consequência dos baixos níveis de renda que não garantem o atendimento mínimo das necessidades básicas que garantam a sobrevivência do indivíduo. Os adeptos dessa definição (Sen, 1978 e Bhatti, 1974), estabelecem uma linha ou limite que possibilitem o atendimento das necessidades de alimentação, moradia, vestuário, educação, saúde.

Para aqueles que entendem que a pobreza é sempre relativa, a questão não se limita essencialmente a perceber essas variações no tempo e no espaço, mas sim em considerar que a pobreza deve ser definida diante do padrão de vida vigente na sociedade (Townsend, 1970; Wedderburn, 1974 e Galbraith, 1979). Nesse entendimento, pobres são aquelas pessoas “que se situam na camada inferior da distribuição de renda, em comparação com os melhor aquinhoados da sociedade”. Ainda que estas pessoas disponham de recursos para atender suas necessidades mais imediatas, são consideradas pobres, em relação à média da sociedade (Romão, 1982: 358).

Atribuir mais ou menos razão a essa ou aquela definição pode ser não só uma discussão longa, como até mesmo inconclusiva. Procurando precisar um pouco mais esse sentido, Fava (1984) defende como pobres as pessoas que se encontram em situações de extrema privação material como, por exemplo, os que estão morrendo de fome e não tem onde morar.

Talvez um conceito que melhor contenha os significados para pobreza seja o cunhado por Abranches para quem a pobreza significa destituição, marginalidade e desproteção. “Destituição dos meios de sobrevivência física, marginalização no usufruto dos benefícios do progresso e no acesso às oportunidades de emprego e consumo; desproteção por falta de amparo político adequado, e inoperância dos direitos básicos de cidadania, que incluem garantias à vida e ao bem estar”. Pessoas sujeitas a tais condições

“consomem a maior parte de sua vida trabalhando, ou em busca de qualquer trabalho na luta para sobreviver. Não melhoram de vida porque as oportunidades para fazê-las são menos acessíveis, pois não lhes sobra tempo e espaço para a educação, a saúde e ao exercício da criatividade”. Não podem atuar como cidadãos íntegros, pois “a necessidade tolhe a liberdade” (Abranches, 1987: 20-27).

Quando o governo apresenta um programa de combate à fome e à inclusão social para o país, e define o público alvo para o investimento governamental em critérios como a baixa renda auferida, não se pode deixar de contrapor que esse é um critério insuficiente, pois não considera a possibilidade de existência de famílias com renda abaixo da linha de pobreza, mas que não passam fome, pois contam com redes de solidariedade, como os programas governamentais em funcionamento, organizações religiosas e entidades assistenciais, bem como a existência de pessoas subnutridas em famílias cuja renda possa se encontrar acima da linha de pobreza. Para escapar desse imbróglio, é mais prudente que haja critérios mais precisos, para que as suas metas possam ser atingidas.

Considerando a necessidade de definir quem são e aonde se encontram os mais pobres dentre os pobres, um grupo de pesquisadores da Universidade Estadual de Maringá se propôs a realizar um diagnóstico social do município, que possa subsidiar as ações a serem empreendidas pela Prefeitura Municipal nas ações locais de combate à pobreza, de modo a apresentar um estudo sério e preciso da incidência da exclusão social no município.

Para tanto, procurou ir além dos critérios que definem a exclusão a partir da classificação por renda, por entender que tal recurso não é suficiente para identificar quantos são e como se diferenciam o faminto, o extremamente pobre e o pobre². O que se busca é saber quem e onde se encontram os sujeitos ou famílias que estão fora da Rede de Proteção Social, de modo a focalizar melhor as intervenções necessárias, visando a criação de mecanismos capazes de assegurar a participação desse segmento nos processos de geração de trabalho, emprego e renda, a garantia do acesso às políticas sociais de caráter universal e a implementação de programas especiais dirigidas a esses sujeitos.

2 Segundo cálculos da Organização Mundial de Saúde, o faminto é o que não tem o que comer. Ele representa de 7% a 8% da população. O extremamente pobre é o que não tem dinheiro para comprar a comida e vive com até R\$ 2 por dia (ou R\$ 60 por mês). Esse grupo, no entanto, pode ter acesso a uma rede informal de solidariedade. As estatísticas estimam que esses são 15% da população. O pobre é aquele que ganha acima disso, mas ainda assim não tem dinheiro suficiente para cobrir todas as necessidades básicas. Representa 33% da população.

O diagnóstico social para o município permitirá identificar e localizar a pobreza, para que sejam implementadas ações que possam reverter esta situação de fato. Ele representa um modo concreto de mapear a pobreza dispersa pelo município de Maringá, que possibilite fornecer dados seguros sobre sua distribuição nessa malha territorial.

Esse mapeamento permitirá uma visão da totalidade da cidade, agregando partes e apontando diferenças e sendo qualitativamente diferente do mapa pensado pela gestão municipal para o parcelamento do uso e ocupação do solo para o IPTU - SQL (setor, quadra, lote) e do mapa empregado pelo IBGE que define os setores censitários e pelos quais se pode conhecer o território. Não se pode ignorar que há um crescimento da cidade por agregação de bairros e loteamentos, muitas vezes desconectado de todas estas bases territoriais.

Enfim, o mapeamento da pobreza na cidade de Maringá, valendo-se de linguagens quantitativas, qualitativas e de geoprocessamento, certamente contribuirá para apresentar índices mais confiáveis para precisar quem são e onde se encontram "os mais pobres dentre os pobres".

A metodologia para o mapeamento será efetuada tendo por base o Mapa de Inclusão/Exclusão social realizado para a cidade de São Paulo (Sposati, 1996), o Diagnóstico das áreas de Exclusão/Inclusão Social através do SIG na área urbana de São José dos Campos - SP (Genovez et alli, 1999), os dados do Cadastro Único para Programas Sociais, e o Levantamento Sócio-econômico do Município de Sarandí (Lima et alli, 2002).

Um primeiro passo consistirá em identificar os espaços dos incluídos e dos excluídos, uma vez que a exclusão e inclusão social são necessariamente interdependentes. Para esse fim, será montado um banco de dados com informações da Agência de Energia Elétrica, do Saneamento Básico, do Imposto Territorial, bem como de entidades assistenciais que atuam no município. O cruzamento desses dados permitirá identificar espaços nos quais a existência da pobreza seja uma probabilidade infinitamente pequena. Nos locais onde há mistura de pobres e não-pobres, bem como naqueles onde há maior incidência da pobreza, será necessária a visita de porta em porta.

Os dados a serem coletados consistem basicamente em informações unificadas conforme tabela abaixo:

Indicadores	índices	campo	
sem rendimento até 0,5 Salário Mínimo de 1 a 2 SM de 2 a 3 SM de 3 a 4 SM de 4 a 5 SM de 5 a 10 SM mais de 10 SM	Distribuição de renda do chefe de família		E X C L U S Ã O S O C I A L
empregador empregado registrado empregado sem registro autônomo trabalhador temporário ambulante beneficiário da Previdência Social	Situação no mercado de trabalho		
chefe de família não alfabetizados escolarização de 1 a 3 anos de estudo de 4 a 7 anos de estudo de 8 a 10 anos de estudo de 11 a 14 anos de estudo mais de 15 anos de estudo	Desenvolvimento Educativo	Desenvol vimento Humano	
alfabetização precoce (entre 5 e 9 anos) alfabetização tardia (entre 10 a 14 anos)	Estímulo educacional		
não alfabetizados alfabetização precária	Escolaridade Precária		
população acima de 70 anos população portadora de deficiência	Longevidade		
precário abastecimento de água precária instalação sanitária (esgoto) precário tratamento de lixo	Qualidade ambiental	Qualidade de Vida	I A L
propriedade domiciliar	Conforto Domiciliar		
densidade habitacional			
condições de privacidade			
conforto térmico			
conforto sanitário			
habitação precária			
mulheres não alfabetizadas concentração de mulher como chefe de família trabalho infantil		Equidade	
Redes de apoio	Equipamento social		

Além da renda, será possível identificar:

- alfabetização precoce (entre 5 e 9 anos) ou alfabetização tardia (entre 10 a 14 anos), como indicativos do estímulo educacional e do desenvolvimento humano;
- população acima de 60 anos, como indicativo da longevidade;
- densidade habitacional, condições de privacidade, conforto térmico e sanitário, como indicativos do conforto domiciliar e da qualidade de vida;
- existência do trabalho infantil, como indicativo da privação e do desenvolvimento humano;
- identificação da mulher como chefe de família, um indicativo das diferenças entre gênero e das lutas pela equidade;
- existência de rede de apoio, como indicativo dos direitos de cidadania.

Os dados levantados serão analisados a partir de um banco de dados georeferenciados construído para esse fim e um SIG, no caso o SPRING (www.dpi.impe.br/spring). Em seguida será realizada a análise dos padrões espaciais, por meio de operações de agrupamento, e a análise e consulta espacial a partir do recobrimento poligonal dos dados provenientes da geometria vetorial da área estudada.

Esses dados serão remetidos à base cartográfica da cidade em estudo, de modo a permitir a leitura da sua topografia social. A topografia social favorece perceber o processo pelo qual o espaço urbano vai tecendo diferentes malhas sobre seu território, indo desde a configuração topográfica até as intervenções urbanísticas e as diferentes apropriações realizadas pelos seus moradores. Captar essas diferentes camadas produzidas, transformadas no cotidiano das cidades é o objetivo da topografia social.

Com sua população cadastrada e mapeada, o Município contará com um instrumento de elaboração de políticas sociais adequado às reais condições e necessidades da população carente. O passo seguinte será garantir que as políticas realmente cheguem a ela.

O projeto tem a duração prevista de quatro meses, e estima-se que 24 mil famílias sejam visitadas.

Bibliografia

- ABRANCHES, Sérgio. “Política Social e Combate à Pobreza: a teoria da prática.” *Política social e Combate à Pobreza*. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.
- ADORNO, Sérgio - “A Gestão Filantrópica da Pobreza Urbana”, *São Paulo em Perspectiva*, 4(2), abril/junho 1990.
- BOBBIO, Norberto *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BRANCHER, Leoberto Narciso. Cidadania e Transformação Social. *Assistência Social e Cidadania* - MBES, CNAS, LBA, PNUD, AJURIS, FAMURS - 1993.
- COSTA, Alfredo Bruto da. “Conceito de Pobreza”, *Estudos de Economia*, vol. 4, Lisboa, 1984.
- COSTA, Emília Viotti da - “Primeiros Povoadores do Brasil”, *Revista de História*, ano VII, n. 27, jul./set. 1956.
- CONRAD, Robert. *Os últimos anos da escravidão no Brasil: 1850-1888*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, Brasília: INI, 1975.
- DECCA, Maria Auxiliadora Guzzo. *A vida fora das fábricas*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- DE MARCO, Patrícia Souza. Estado, políticas públicas e participação pós Constituição de 1988. *Cadernos ABONG*, n. ° 19. out. 1997.
- DRAIBE, Sônia. “A Especificidade do Welfare State Brasileiro” *Reflexões sobre a Natureza do Bem Estar Social*. Brasília: MPAS/CEPAL, 1989.
- ESPING-ANDERSEN & KORPI, Walter. O modelo escandinavo: do alívio da pobreza aos Estados com sistemas avançados de proteção. *Pobreza, uma questão inadiável*. Brasília: Fundação Escola Nacional de Administração Pública-ENAP, 1994.
- FAVA, Vera Lúcia. *Urbanização, Custo de Vida e Pobreza no Brasil*, São Paulo, IPE, 1984.
- KOWARICK, Lúcio - *Trabalho e vadiagem. A origem do trabalho livre no Brasil*, São Paulo: Brasiliense, 1987.
- MARTINS, José de Souza. *O Massacre dos Inocentes: a criança sem infância no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 1991.

- MARTINS, Silvia Helena Zanirato. Um descanso para o guerreiro: a criação da Previdência social e a organização do mercado de trabalho. *Revista Pós-História*. vol. 1, Assis: Edunesp, 1993.
- MARTINS, Silvia Helena Zanirato. *Artífices do ócio. Mendigos e vadios em São Paulo*. Londrina: Eduel, 1998.
- NOGUEIRA, Marco. A Dimensão Política da Descentralização Participativa. *São Paulo em perspectiva*. São Paulo: SEADE 11(3), jul-set 1997.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio. *Os Direitos Humanos no Brasil*. São Paulo: USP/NEV, Comissão Teotônio Vilela, 1993.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1979.
- SETÚBAL, Aglair Alencar. “Alguns Aspectos da História do Serviço Social no Brasil”. Serviço Social e Sociedade, ano IV, São Paulo. 1983.
- ROMÃO, Maurício E. C. - Considerações sobre o Conceito de Pobreza, *Revista Brasileira de Economia*, n.4, vol. 36, Rio de Janeiro, 1982.
- SPOSATI. Aldaísa. Conjuntura da Assistência Social brasileira. *Cadernos ABONG*, no. 19, out. 1997.
- SPOSATI. Aldaísa. Assistência Social, políticas públicas e participação pós Constituição de 1988. *Cadernos ABONG*, série especial. outubro 1995.
- VIEIRA, Evaldo. O Estado e Sociedade Civil perante o ECA e a LOAS. *Revista Serviço Social e Sociedade*. n.º 56, São Paulo: Cortez, março de 1998.
- YASBECK, Maria Carmelita. Globalização, precarização das relações de trabalho e seguridade social. *Cadernos ABONG*, n.º 19. outubro de 1997.