

**COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA E
REDUÇÃO DA POBREZA**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP
NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS – NEPP
2005**

Sônia Miriam Draibe¹

**CADERNO DE
PESQUISA
Nº 66**

Artigo publicado no Anuario de la Cooperación Descentralizada, 2005. Observatório da
Cooperação Descentralizada, UE Municipalidad de Montevideú



¹ Professora e investigadora do Instituto de Economia e do NEPP - Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da UNICAMP, Brasil. smdraibe@uol.com.br

Abstract

Este artigo examina, do ponto de vista da Cooperação Descentralizada (CD), as novas abordagens e conceitos de pobreza, assim como seus desdobramentos em termos de estratégias e programas de redução. Partindo da conceituação tradicional da pobreza como insuficiência de renda, absoluta ou negativa, argumenta ter havido uma marcada evolução conceitual, através da identificação das múltiplas dimensões da pobreza, e do desenvolvimento dos novos conceitos de exclusão, capacidades, capital social e coesão social. No plano das estratégias da cooperação descentralizada para a redução da pobreza, identifica e comenta os princípios norteadores, assim como as bondades e desafios geralmente enfrentados nas dimensões organizacionais e institucionais dos desenhos e processos de implementação dos programas.

Palavras-chave

Cooperação descentralizada; pobreza; capital social; coesão social; Estado de Bem-Estar Social; integração; coordenação.

ÍNDICE

APRESENTAÇÃO	01
1. Teorizações e abordagens recentes da pobreza	04
1.1. Da pobreza à coesão social: distinguindo os conceitos e suas relações	05
2. Estratégias de redução da pobreza e cooperação descentralizada	20
2.1. Um conceito amplo, justo e participativo de desenvolvimento social.....	20
2.2. Desenvolvimento social e enfrentamento da pobreza.....	23
2.3. Princípios e estratégias de enfrentamento da pobreza	26
2.4. Fortalecer a coesão social: desenvolvimento como dinamização das capacidades sociais locais.....	27
2.5. Organização, processos, parceiros: observações sobre algumas dimensões institucionais das estratégias e programas da cooperação descentralizada.....	
OBSERVAÇÕES FINAIS.....	37
BIBLIOGRAFIA	38

APRESENTAÇÃO

A redução da pobreza constitui o objetivo central da maioria das organizações e dos programas de cooperação internacional para o desenvolvimento. Com mais ou menos ênfase e segundo concepções certamente distintas, tal objetivo pode ser facilmente identificado nas estratégias de organismos do sistema das Nações Unidas, entre eles o PNUD, a UNESCO, o UNICEF e a OIT, também na OCDE e em agências multilaterais de fomento como o BID e o BIRD, e mais especialmente nas instituições da União Européia. É mesmo possível verificar por parte de tais atores internacionais, desde os anos 90, uma relativamente bem sucedida estratégia de convergência em torno àquele objetivo, refletida por exemplo na sequência de iniciativas que vão da *Cumbre de Copenhague sobre Desenvolvimento Social*, em 1995, passando pelo estabelecimento, por parte da ONU, da *Década para a Erradicação da Pobreza* (1997-2006) e da *Declaração do Milênio*, de 2000 e desdobrando-se ainda na *Carta de Lisboa* da Comunidade Européia de 2.000 e nas *Cartas Sociais* do MERCOSUL (2000) e de Islamabad (2004).

É trivial a afirmação de que a maior centralidade do tema da pobreza entre os objetivos da cooperação internacional acompanhou de perto as transformações recentes do sistema internacional, promovidas pelos simultâneos e nem sempre harmônicos processos de globalização, ampliação dos sistemas de comunicação e informação e ainda a recente onda de democratização dos sistemas políticos de números crescentes de países e regiões. É também de amplo conhecimento o fato de que, ao lado de resultados inegavelmente positivos de tais processos, não só as taxas de pobreza e miséria permanecem em níveis muito altos, em grande parte do mundo, como aumentaram significativamente os níveis de desigualdade social, até mesmo em países e regiões tidos como bastante igualitários.

Não chega a surpreender, portanto, que a agenda da cooperação internacional tenha conferido tal importância estratégica à questão social, sob a forma de redução da pobreza. Mais surpreendentes, ou melhor dizendo, mais instigantes, do ponto de vista intelectual, talvez sejam as inovações e desafios que acompanharam e ainda acompanham este deslocamento de objetivos: a evolução do conceito de pobreza e das modalidades do seu enfrentamento; as inovações institucionais na forma da cooperação voltada para a redução da pobreza; a emergência e o crescente protagonismo de novos atores institucionais que dinamizam a colaboração internacional voltada para a erradicação da pobreza.

É de fácil identificação, no plano intelectual e nas práticas das agências multilaterais, a notável evolução do conceito de pobreza, assim como o entendimento da sua relação com o crescimento econômico e o bem-estar social. Talvez se deva ao sistema das Nações Unidas o crédito maior de estimular e disseminar uma concepção abrangente da pobreza, definida sob o duplo parâmetro do *desenvolvimento social* e da *relação entre desenvolvimento social e crescimento econômico*. Mais recentemente, tal perspectiva ganhou amplitude e complexidade. Concebida no plano mais amplo dos sistemas de proteção social, incorporou e reforçou, na sua evolução, os novos conceitos de *desenvolvimento humano*, *inversão nas pessoas e nas capacidades humanas*, sob a perspectiva dos *direitos sociais e direitos humanos* e as consignas da *inclusão social* e, mais recentemente, da *coesão social*.

É interessante lembrar, a respeito, que correspondeu a Gunnar Myrdall explicitar originalmente os princípios orientadores de tal perspectiva. Em estudo que coordenou em 1966, por demanda do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, Myrdall propôs uma estratégia unificada de desenvolvimento social e econômico, fundada nos seguintes princípios:

- que nenhum segmento da população seja deixado à margem do processo de desenvolvimento;
- que o crescimento seja o objetivo da mobilização de amplias camadas da população e que, por outro lado, se assegure sua participação no processo de desenvolvimento;
- que se considerem igualmente importantes, nas estratégias de crescimento, o imperativo moral da equidade social, e o imperativo econômico e democrático da eficiência;
- que se confira alta prioridade ao desenvolvimento das potencialidades humanas, especialmente das crianças, evitando-se a desnutrição precoce e garantindo-se a todos serviços de saúde e igualdade de oportunidades.

Não é difícil perceber serem estes os princípios que, ainda hoje, pautam as concepções de pobreza e as estratégias do seu enfrentamento, no plano da cooperação internacional.

Mas as inovações são também institucionais. Entre as muitas formas da cooperação internacional, a *cooperação descentralizada* constituiu uma inovação relativamente recente, que privilegia a interação entre atores locais - as coletividades locais, as cidades, as regiões - portanto territorialmente definidos, quase sempre dotados ou clamando pela sua autonomia. Aqui também a evolução conceitual é clara. Como mostram outros artigos deste Anuário, tal forma de cooperação afasta-se tanto dos modelos verticais estado-estado de cooperação, como da forma tradicional de descentralização em estruturas verticais (e seus

correlatos processos de delegação, desconcentração e devolução). De modo inédito, no campo das relações internacionais, a cooperação descentralizada associa-se muito mais a uma concepção horizontal e equilibrada de relação entre coletividades locais e entre os setores privados e públicos, apoiada e dinamizada pela participação cidadã. Por isso mesmo, esta forma institucional inovadora tende a privilegiar a *ação em rede* e as ações consensuais ou concertadas por seus atores cruciais.

A outra dimensão institucional inovadora é este novo ator social e político, que se projeta com crescente força nos cenários internacionais e nacionais – as *coletividades locais*. Protagonista principal da cooperação descentralizada, as coletividades locais, especialmente as cidades, vêm experimentando novas e desafiantes funções, para as quais mobilizam novos recursos materiais e institucionais tradicionalmente monopolizados pelos níveis centrais de governo.

Agora bem, o que acontece quando se juntam, numa mesma experiência, inovações conceituais e institucionais como as assinaladas? Quais as vantagens, quais os desafios ou limites que enfrenta a cooperação internacional para a redução da pobreza, quando se orienta, em primeiro lugar, por um conceito abrangente de pobreza e das políticas sociais destinadas a enfrentá-la; em segundo lugar, quando é implementada sob a forma institucional inovadora da cooperação descentralizada e, em terceiro lugar, quando põe em conexão ou articula em redes, de forma horizontal, as *coletividades locais*? Não resta dúvida que uma tal modalidade de cooperação e com tal objetivo, até mesmo em razão do seu caráter inovador e recente, tende a enfrentar os desafios que cercam os programas de erradicação da pobreza e, ao mesmo tempo, os que costumam se manifestar nas ações concertadas em rede, organizadas de modo não hierárquico e quase sempre armadas em formas consensuais de decisão *inter parís*. Ou seja, pode-se supor que, no campo do combate à pobreza, a cooperação descentralizada se alimenta e se beneficia dos avanços cognitivos, culturais e sócio-organizacionais anteriormente referidos, mas ao mesmo tempo esbarra nos obstáculos derivados do caráter inovador e recentadas novas concepções de *pobreza* e das *ações da colaboração internacional, descentralizadas e organizadas sob a forma de redes*.

É este o campo intelectual no qual se inscrevem as preocupações deste trabalho. Tratamos aqui de resgatar e expor os principais conceitos e temas relacionados à temática da pobreza, em geral e, em particular, em relação às estratégias de redução da pobreza em programas de cooperação descentralizada. Mais explicitamente, tendo como ponto de

partida as características centrais desta forma de cooperação, este artigo teve por objetivo atualizar e sistematizar os conceitos implicados na abordagem da pobreza em estratégias de cooperação descentralizada, assim como o de identificar as virtudes e os limites por elas enfrentados.

Para tanto, nos apoiamos tanto na literatura contemporânea pertinente ao tema, quanto nos exemplos e lições que se podem extrair de algumas experiências práticas da colaboração internacional.

1. Teorizações e abordagens recentes da pobreza

O que é a pobreza? O que é ser pobre? Que critérios devemos utilizar para a identificação dos indivíduos e grupos pobres? Como distinguir os pobres dos menos pobres ou dos que decididamente não são pobres? Perguntas como essas vêm sendo feitas ao longo de séculos, e bem ou mal tem sido respondidas pelas pessoas comuns, apoiadas em suas próprias experiências e sensibilidade, mas também por escritores e romancistas, por acadêmicos, investigadores, especialistas. Nem por isso as respostas foram ou são plenamente satisfatórias.

De fato, o conceito de pobreza, aparentemente simples e auto-explicativo, com o tempo tornou-se mais complexo e sofisticado, passando por aprimoramentos, por fortes ampliações de conteúdo e mesmo por expansão de sua abrangência. A verdade é que, pelo menos no campo das ciências humanas, poucos foram os conceitos que registraram mudanças e enriquecimentos tão fortes e notáveis. Estímulo e simultaneamente produto desses desenvolvimentos, as metodologias e técnicas de medição da pobreza também evoluíram acentuadamente, adquirindo maiores sofisticação e precisão.

Sem risco de exageros, é possível afirmar que, entre os resultados positivos deste processo, estão a maior sensibilidade do conceito às várias situações e dimensões da pobreza; a possibilidade de inclusão, no conceito, das novas determinações da pobreza geradas pelas mudanças recentes da sociedade; a incorporação das dimensões políticas de agência, influência, participação, poder, empoderamento, refletindo as novas condições da democracia, e muitos outros. Não é nosso objetivo realizar um balanço exaustivo de tal desenvolvimento, nos moldes de um estado-das-artes da incomensurável literatura

acadêmica já acumulada a respeito do tema¹. Entretanto, algumas dimensões, características e resultados desse progresso intelectual interessam diretamente às estratégias da cooperação descentralizada no campo do combate à pobreza e em prol da coesão social. A elas queremos nos referir, ainda que brevemente, nos tópicos seguintes.

1.1. Da pobreza à coesão social: distinguindo os conceitos e suas relações

Pobreza, desigualdade, exclusão e coesão social são conceitos referidos a fenômenos sociais distintos. Por mais relacionados que sejam - e de fato o são, em última instância - é importante respeitar suas diferenças, sobretudo quando se trata de refletir sobre as estratégias de cooperação descentralizada destinadas a eliminar, reduzir ou, no caso da coesão social, a reforçar cada uma dessas situações sociais.

Muito simplificada, pode-se afirmar que a evolução recente do conceito de pobreza, alimentada pela contribuição de várias ciências e áreas do saber, avançou por três principais linhas de desenvolvimento, segundo tenham considerado:

- a *pobreza de renda: absoluta e relativa*
- as *múltiplas e interrelacionadas dimensões da pobreza;*
- os *mecanismos de reprodução da pobreza.*

Pobreza absoluta e relativa de renda

Por muito tempo, a pobreza foi conceituada tão somente pelo *critério da renda* – baixa ou insuficiente. É de se notar, entretanto, que mesmo este restrito conceito exigia já que se distinguíssem numa dada sociedade, as situações de *pobreza relativa* da *pobreza absoluta*.

O conceito de *pobreza relativa* identifica como pobre o grupo de menor renda em uma dada sociedade, isto é, o grupo que, independentemente do valor sua renda média, tem ingressos inferiores aos outros grupos da população. A perspectiva é, portanto, *relacional*. Já o conceito de *pobreza absoluta* refere-se a um determinado nível mínimo de consumo,

1 É vasta e de fácil acesso a literatura que explora e desenvolve as novas concepções e medições da pobreza. Ver a respeito Fukuda-Parr y Shiva Kumar, 1995; Kanbur, R. 2002; Narayan, D. 2000. Spiker, 2000.

qualificando como pobres as pessoas cujos ingressos sejam insuficientes para adquirir o conjunto de bens e ou serviços definidos como indispensáveis à vida. Note-se que nos dois conceitos, há elementos de arbítrio introduzidos para o estabelecimento do que se convencionou chamar *linha de pobreza*.

No caso da *pobreza absoluta*, o conceito exige na verdade uma dupla definição, a do conteúdo substantivo das “necessidades vitais” e a do “limiar de pobreza”, ou seja, o estabelecimento do nível mínimo de satisfação daquela necessidade, abaixo do qual se localizaria o grupo pobre. Ora, essas definições ou critérios têm variado, no tempo. O critério de ingestão calórica mínima, utilizado desde o século XIX e amplamente disseminado até algumas décadas atrás, operacionalizou o conceito de pobreza como a incapacidade de uma pessoa em obter a quantidade mínima necessária de calorias diárias. Mais recentemente, linhas de pobreza referidas a necessidades alimentares têm sido estimadas por organismos tais como a CEPAL ou o BID, a partir de uma cesta de alimentos básicos que teoricamente atenderiam às necessidades nutricionais da população, levando-se também em conta as variações decorrentes de seus hábitos de consumo, da disponibilidade efetiva de alimentos no país e de seus preços relativos. Em um caso ou outro, o preço da canastra alimentar básica deve transcrever, em valores monetários, o nível mínimo de ingressos necessários ao seu consumo (linha de pobreza), nível abaixo do qual se localizam as pessoas pobres (pobreza de renda).

Para além das alimentares, outras necessidades foram consideradas, como por exemplo fez a Organização Internacional do Trabalho (OIT) já nos anos 70, introduzindo medidas de necessidades mínimas de moradia (habitação e alguns equipamentos), de vestuário e de acesso aos serviços públicos de educação básica, saúde, água potável, saneamento e transporte (Towsend, 2005; Lavinás, 2002). Com algumas diferenças, partilha desta tradição o assim denominado método das Necessidades Básicas Insatisfeitas (NBI), frequentemente utilizado na América Latina.

Mais recentemente, sofisticados índices compostos de pobreza absoluta têm sido elaborados e testados. É o caso do Índice de Privação Setorial de Townsend, construído pela composição dos seguintes critérios: o desemprego (tomado como indicador da carência de ingressos); as más condições habitacionais (indicadas pela alta densidade habitacional); a carência de bens duráveis de consumo (no caso, o automóvel) e a proporção de casas ocupadas por não proprietários (Spicker, 2000).

Como se pode imaginar, nem sempre e nem todos esses patamares mínimos de bens e serviços sociais são passíveis de quantificação ou de tradução monetária, o que dificulta sua utilização, especialmente em países carentes de confiáveis bases de dados. Talvez por isso mesmo tenha gozado de ampla disseminação, especialmente nas comparações internacionais, a fórmula simplificada e pragmática com que o Banco Mundial mensura a pobreza absoluta de renda, considerando pobre a pessoa que ganha até US\$ 2 per capita/dia, e extremamente pobreza ou indigente a que ganha até a metade deste valor (US\$ 1/dia).

O conceito de *pobreza relativa* opera também com patamares ou limiares de pobreza, criados por convenção e utilizados como linha divisória que separa pobres de não-pobres. Por exemplo, a União Européia considera pobres as pessoas de ingressos inferiores aos 60% do rendimento mediano nacional². Tradição mais simples, porém de amplo uso, inclusive na América Latina, é a que qualifica como pobres os grupos da população localizados nos decis ou quintis inferiores da distribuição da renda. Na verdade, assim concebidos, conceitos de pobreza relativa medem muito mais a distribuição de renda e as distâncias entre os grupos de renda, do que o seu efetivo poder de compra.

Conceitos de pobreza como insuficiência de renda, nas duas concepções de pobreza relativa e pobreza absoluta, mesmo quando elaborados através de sofisticados índices compostos, padecem de fortes limites, criticados por todos que partilham de concepções mais complexas e multidimensionais da pobreza. Ainda assim, tais conceitos são úteis, constituem bons pontos de partida para o conhecimento das situações de pobreza e, sobretudo, são indispensáveis no caso de comparações internacionais. Sob o conceito de pobreza absoluta, ademais, pode-se estabelecer uma identificação inicial dos grupos-alvo aos quais se pretende dirigir as ações e programas (*target group*). Por sua vez, o conceito de pobreza relativa permite uma medida bastante adequada de desigualdade social, fenômeno distinto, mas quase sempre relacionado com a pobreza e os fatores que a determinam. Não se trata, portanto de abandonar ou substituir tais conceitos e medidas de pobreza, mas de ampliá-los e completá-los, tornando-os mais sensíveis às outras e múltiplas dimensões da pobreza.

2 O Comitê da Proteção Social da Comissão Européia utiliza o conceito de pobreza relativa, operacionalizado através de indicadores dos principais aspectos da pobreza monetária, tais como seus níveis, persistência, profundidade e evolução temporal, assim como suas distribuições por sexo, idade, tipo de agregado familiar e atividade. Ver Comissão Européia, 2005.

A natureza multidimensional da pobreza

A pobreza não se define nem se esgota tão somente na insuficiência de renda. Mas como então defini-la?

Um bom ponto de partida é ouvir os próprios pobres. Em *Voices of the Poor*, Narayan et al (2000) sintetizam com propriedade as percepções e entendimentos das populações pobres acerca da própria pobreza e das instituições a ela relacionadas, listando as dez dimensões de privação e de vulnerabilidade, além da baixa renda e consumo, tal como foram referidas pelos entrevistados:

Vozes dos Pobres

Dimensões do mal-estar e da falta de poder

Capacidades: carências de informação, educação, habilidades, confiança

Condições de vida e patrimônio: precárias, sazonais, inadequadas

Local de Moradia: isolado, inseguro, não atendido, estigmatizado

Condições físicas pessoais (corpo): faminto, cansado, doente, má aparência

Relações de gênero: desiguais e sofridas

Relações sociais: discriminadoras e isoladoras

Segurança: falta de proteção e de tranquilidade quanto ao futuro

Comportamentos: indiferença e abusos por parte dos mais poderosos

Instituições: excludentes e desempoderadoras

Organizações dos pobres: fracas e desconectadas

(Narayan et al 2000: 248-9)

Na visão dos pobres, a pobreza é muito mais que o nível de ingresso; envolve aspectos materiais, mas também os não-materiais e psicológicos. Significa más condições ou má qualidade de vida, ou mais geralmente, a experiência da má qualidade da vida, a falta de auto-estima, uma “deprivação pronunciada do bem-estar” (World Bank 2000; Chambers, 2005). É medo quanto ao futuro e é ainda o sentimento de marginalização das novas oportunidades econômicas por pobreza de conexões sociais, de informação, de formação e de crédito” (Narayan et al, 2000). Chalmers acrescenta e enfatiza duas outras dimensões: a *pobreza de tempo e de energia* e a *pobreza do corpo*, isto é, inscrita no corpo físico dos

pobres como exaustão, enfermidade e degradação (Chalmers, 2005). Opostamente, na visão dos pobres, o bem-estar é "... a tranquilidade mental, a saúde, o pertencer à comunidade. É a serenidade, a liberdade de seleção e ação. É uma ocupação viável e segura quanto às fontes de ingresso, e é alimento. (Narayan et al, 2000).

De obrigatório registro são três outras dimensões da pobreza, registradas pelos pobres e amplamente reconhecidas pelos estudos recentes sobre a pobreza: a *desigualdade de gênero*; a *insuficiência de capital social* e, juntamente com a *carência de autonomia e poder*, a sistemática *perda das oportunidades do desenvolvimento* por parte dos grupos pobres.

O *recorte de gênero* permite examinar um dos graves fatores de reprodução e persistência da pobreza. Para além da questão da feminização da pobreza, entendida como a crescente proporção de famílias pobres monoparentais de chefia feminina, as evidências indicam que, submetidas às estruturas patriarcais de poder, as mulheres se encontram em situação de destituição quase absoluta de poder, autonomia e direitos, até mesmo sobre o próprio corpo e a reprodução (direitos reprodutivos), permanecendo vulneráveis à violência doméstica. Ora, tal como mostram os dados recentemente publicados pelas Nações Unidas, a discriminação das mulheres estimula a pobreza, e a persistência da discriminação é não só um grave problema de injustiça como também um obstáculo fundamental para a redução da pobreza (UNFPA, 2005).

A pobreza é experimentada também como fraqueza e ineficácia das estruturas de relações interpessoais e das instituições públicas e não-governamentais, percebidas com desconfiança pelos pobres. Tal *pobreza de capital social* talvez se compense, parcialmente, pela confiança que depositam os pobres nas redes e atores sociais locais, ou mesmo na valorização que fazem dos serviços públicos básicos que, estes sim, "fazem diferença" nas suas condições de vida.

Mas talvez a característica mais flagrante da situação de pobreza, até porque de certo modo recorta transversalmente todas as outras, é a *falta de autonomia e poder* dos pobres sobre as próprias condições de vida., ou sobre as estruturas de decisão que as afetam. Carências de conhecimento, de capacidades, de liberdade de escolha e de possibilidades de participação, o conjunto desses "ingredientes" perversos da pobreza são responsáveis, em última instância, pelo fato de que os grupos pobres sejam sistematicamente deixados à margem do processo e das oportunidades abertas pelo crescimento econômico

Decisivo, neste processo de ampliação do conceito de pobreza, é o reconhecimento das suas dimensões não-materiais, ao lado da identificação das potencialidades e alternativas de ação:

“Se reconoce crecientemente la urgencia de incluir las dimensiones no materiales de la pobreza que suelen venir aparejadas a situaciones de carencias de ingreso e insatisfacción de necesidades básicas, tales como la identidad y pertenencia grupal, la confianza en las capacidades de emprender acciones, el hecho de tener opinión y poder expresarla, el hecho de tener expectativas, demandas, aspiraciones respecto de determinadas oportunidades o estándares de bienes y servicios a los que se tiene acceso, el anhelo de ser reconocido, respetado y tratado con consideración. En pocas palabras, no sólo ser víctima de los acontecimientos positivos y negativos de la vida, sino también visualizar alternativas de acción, poder elegir, actuar e influir sobre las decisiones colectivas. En términos de políticas de superación de la pobreza, es fundamental considerar aspectos socioculturales, tramas de relaciones sociales, asociatividad, juicios, estados de ánimo y lógicas que orientan las conductas de los sectores pobres”.

(Asesorías para el Desarrollo. 2002. p 12)

Merece um espaço especial, nessas considerações, a *questão do emprego*, ou melhor, do *desemprego como fator determinante da pobreza*. É verdade, como enfatizamos até agora, que a insuficiência ou ausência de renda não constituem os únicos, e quem sabe, nem os mais decisivos fatores que explicam a condição de pobreza. Mas é verdade também que, nas condições de economias de mercado, assentadas sobre o trabalho assalariado, além de assegurar ingressos sustentáveis e duradouros, o emprego constitui a chave da integração social ou, se se quiser, da inserção ou da inclusão social. Ou seja, o reconhecimento da natureza multidimensional da pobreza não significa, nem poderia, desconhecer a importância do fator desemprego. Nas palavras da Comissão das Comunidades Europeias:

El empleo es un factor clave de la inclusión social: no sólo porque genera ingresos, sino también porque promueve la participación social y el desarrollo personal y contribuye a mantener buenos niveles de vida en la vejez merced a la obtención de derechos a pensión. Al pasar del desempleo al empleo, la probabilidad de caer en el riesgo de pobreza disminuye; además, el bienestar de los desempleados o de las personas inactivas en edad laboral se ve aún más comprometido si la familia no dispone de ingresos laborales. (Comisión de las Comunidades Europeas, 2005: 6).

Agora bem, além de reconhecer a natureza multidimensional da pobreza, é importante identificar também as conexões e imbricações internas das suas características. Em outras palavras, as complexas situações de pobreza não parecem constituir o mero somatório de características individuais e independentes. Ao contrário, se assemelham a uma trama densa e intrincada de características interdependentes, que atuam e se reforçam simultaneamente, interagindo com forte carga de *sinergias negativas* (Chambers, 2005).

Projetadas para os lugares e territórios onde vivem os pobres, aquelas interrelacionadas características pareceriam *projetar uma rede de necessidades da qual os pobres são prisioneiros* (Narayan et al. 2000; Chalmers, 2005; Townsend, 2005). A multidimensionalidade da pobreza advém do fato de que os fatores determinantes não são isolados.

Que conceitos, medidas ou indicadores poderiam dar conta de concepções tão mais amplas e complexas de pobreza? A *abordagem dos direitos humanos* e os conceitos de *exclusão social*, *capacidades humanas* e *coesão social*, tiveram por meta esta compreensão mais abrangente da pobreza³.

A pobreza sob o enfoque dos direitos

A vida democrática supõe a observância dos direitos humanos, supõe a liberdade e a dignidade humanas como base da convivência social e política dos cidadãos. Contemporaneamente, especialmente a partir da segunda metade do século passado, tal observância aos direitos humanos vem se traduzindo através da definição e institucionalização dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Políticas sociais concebidas sob a perspectiva dos direitos correspondem exatamente aos desideratos da constituição de sociedades democráticas, participativas, que respeitam e promovem os direitos da cidadania. A efetivação, a proteção e o desenvolvimento dos direitos sociais requerem, quase sempre, políticas pró-ativas do Estado.

Eqüidade e igualdade constituem os outros dois princípios de justiça social que sustentam a concepção de políticas sociais voltadas para o desenvolvimento humano. Dizendo-o de modo mais claro: *políticas sociais fundadas na perspectiva dos direitos e voltadas ao desenvolvimento humano orientam-se para promover a igualdade entre as pessoas*.

Do ponto de vista da *eqüidade* - referida a padrões mínimos que se supõe devam ser alcançados por todos - as políticas orientam-se para promover a *igualdade de oportunidades*, corrigindo diferenças de meio, contexto ou as produzidas pelo mercado. Desta natureza seriam, na América Latina, os programas universais públicos de educação primária e secundária.

3 É também o caso de conceitos como *vulnerabilidade*, *instabilidade* e *insegurança*, também bastante utilizados pela literatura.

Do ponto de vista da *igualdade*, ou seja, do ponto de vista das diferenças relativas entre os grupos sociais, as políticas sociais visam, sobretudo, reduzi-las. Políticas redistributivas, assim como políticas focalizadas, tais como programas de mínimos sociais, de inclusão, de transferências monetárias, de renda mínima etc referem-se a esse princípio.

Que ilações poderiam ser extraídas desses princípios para a perspectiva da cooperação descentralizada em matéria de coesão social e combate à pobreza? Sugiro que se pense em dois dos mais diretos corolários daqueles princípios:

- *o combate à pobreza, no marco das sociedades democráticas e dos estados de bem-estar social se inscreve no quadro dos direitos sociais e humanos. São esses que, em última instância, conferem legitimidade, universalidade, sustentabilidade e eficácia às ações voltadas à supressão da pobreza;*
- *o garante em última instância dos direitos sociais é o Estado. Esta é sua função precípua, não passível de ser substituída por nenhum outro ator, nenhuma parceria. Mais ainda, apenas quando inscritos na institucionalidade jurídico-legal do estado, podem aqueles direitos tornarem-se universais.*

A política social concebida como *desenvolvimento humano* compartilha das contemporâneas visões do bem-estar e desenvolvimento social⁴. Parte do suposto de que o centro do desenvolvimento é o ser humano, logo o objetivo do desenvolvimento é a ampliação das oportunidades das pessoas. Várias outras premissas decorrem deste suposto inicial.

Desde logo, este enfoque amplo do Desenvolvimento Humano se distancia de concepções estreitas que tenderiam a reduzir o desenvolvimento ao mero crescimento econômico, mas difere também daquelas que tomam o ser humano como meio, instrumento ou beneficiário passivo da produção de riqueza e bem-estar. Ao contrário de opor-se ou reduzir a importância do crescimento econômico, a perspectiva do *desenvolvimento humano* supõe o crescimento econômico, considerando-o, entretanto, não um fim em si, mas um meio necessário, embora não suficiente, de se alcançar o progresso das pessoas e das sociedades. Mas também porque opera com um conceito complexo de desenvolvimento, entendido como processo formado por fatores simultaneamente sociais, econômicos, demográficos, políticos, ambientais e culturais.

4 O PNUD foi pioneiro na disseminação desse conceito.

Mas é importante enfatizar, também, que tal concepção diferencia-se da justa, porém insuficiente noção de desenvolvimento como *atendimento de necessidades* básicas requeridas pelos grupos despossuídos. Esta última concepção, estratégica é verdade para o atendimento das urgências sociais, acompanhou sempre as visões mais assistencialistas e não democráticas dos programas sociais, em especial os dirigidos às populações e coletividades pobres. E tende a focalizar somente as lacunas e ausências, muito pouco os recursos, os êxitos já alcançados, as oportunidades e potencialidades desses mesmos grupos carentes.

Exclusão social, capacidades humanas e coesão social

A exclusão social pode ser entendida como “... *uma acumulação de processos confluentes com rupturas sucessivas que, arrancando do coração da economia, da política e da sociedade, vão distanciando e «inferiorizando» as pessoas, grupos, comunidades e territórios em relação aos centros de poder, aos recursos e aos valores dominantes.*” (Estivill, 2003). Elaborado há quase três décadas, o conceito de *exclusão social* abrangeria pelo menos três dimensões essenciais do “mal-estar social”: a *econômica* (através do desemprego e o não acesso a ativos como a terra e ou o crédito); a *social* (perda de vínculos sociais, rebaixamento da autoestima etc) e *política* (privação parcial ou total dos direitos humanos e políticos de categorias da população, tais como as mulheres, as minorias étnicas ou religiosas, os migrantes, etc) (Bhalla y Lapeyre, 1997). Ou seja, o conceito de exclusão abrangeria os múltiplos fatores e situações da pobreza, ultrapassando a limitada identificação desta última tão somente com a mera insuficiência de renda. Contribuiria, portanto, para a compreensão da complexidade dos processos sociais contemporâneos, assim como para fundamentar novas propostas de políticas sociais (Bessis, 1995),

O aspecto positivo dessa evolução conceitual estaria no reconhecimento de que o conceito de exclusão social refletiria a crescente compreensão da natureza multidimensional da pobreza e da importância de se observar uma perspectiva mais ampla no tratamento da questão, capturando com mais acurácia "a natureza dos mecanismos através dos quais as pessoas e os grupos são excluídos de participar das mudanças sociais, das práticas e dos direitos da integração social" (European Commission, 1992, p. 8). Um resumo das

vantagens intelectuais de tal evolução é o que apresenta documento da Rede 10 - Luta contra a Pobreza Urbana da URB-AL:

“Ao contrário da pobreza absoluta, que se sustenta em critérios objetivos, tais como falta de renda, falta de moradia, falta de capital humano, a exclusão social implica considerar também aspectos subjetivos, que mobilizam sentimentos de rejeição, perda de identidade, falência dos laços comunitários e sociais, resultando numa retração das redes de sociabilidade, com quebra dos mecanismos de solidariedade e reciprocidade. A exclusão aparece menos como um estado de carência do que como um percurso, uma trajetória ao longo da qual à insuficiência de renda e à falta de recursos diversos somam-se desvantagens acumuladas de forma quase constante, processos de de-socialização ocasionados por rupturas, situações de desvalorização social advindas da perda de status social e da redução drástica das oportunidades, e em que as chances de re-socialização tendem a ser decrescentes.” Substituir o enfoque da pobreza pelo da exclusão significa passar de patamares “de carência para um enfoque dinâmico, cumulativo e multidimensional em que se pretende é apreender o que transforma o risco decorrente da vivência da insegurança, instabilidade e precariedade num “estado fatal, no qual se cai, sem previsão, em ruptura com uma condição social normal, levando à perda de visibilidade. O excluído não controla seu devenir social”. O conceito de exclusão adotado pelo Conselho da Europa, em 1994, afirma que são excluídos “os grupos de pessoas que se encontram parcialmente ou integralmente fora do campo de aplicação efetiva dos direitos humanos”. (URB-AL. Rede 10., 2004).

A forte disseminação e o extenso uso do conceito de exclusão, até os dias atuais, confirmam sua importância e utilidade, embora não o tenham livrado de críticas. Desde logo, a idéia de exclusão é praticamente indissociada da de inclusão, mas tal contraponto nem sempre é explicitado, o que induziria a que não se levassem em conta certas formas e processos da inclusão dos “excluídos”. Por outro lado, sob o conceito de exclusão, tornam-se relativamente opacos os processos ou as dinâmicas sociais que produzem a exclusão. Finalmente, o viés negativo do conceito tenderia a impedir a identificação das potencialidades ou das capacidades das pessoas, rotuladas tão somente pelos seus aspectos negativos de ausência, carência, afastamentos etc.

A abordagem das capacidades e do desenvolvimento humano, de Amartya Sen, em certa medida supera tais limitações, introduzindo o viés positivo de resgate das possibilidades de desenvolvimento das pessoas pobres através da expansão das suas liberdades substantivas. Em Sen, o conceito de pobreza define-se simultaneamente como restrição de liberdades e direitos (entitlements), como privação de capacidades, de potencialidades e oportunidades. Mais que insuficiência de renda, a pobreza é *privação das capacidades*, isto é, das oportunidades de escolha através das quais as pessoas possam livre e autonomamente transformar os recursos e os ingressos em “funcionamentos”, isto é, em “seres”, “estares” e “fazer”, desde os mais elementares, como estar bem nutrido, escapar de morbidade e mortalidade prematura evitáveis etc., até realizações complexas e sofisticadas, como possuir auto-respeito, ser capaz de tomar parte na vida da comunidade

etc. A efetivação das capacidades se inscreve nos sistemas de garantias e de direitos imperantes na sociedade em questão, e na posição das pessoas nessa sociedade.

A abordagem é também a do *desenvolvimento humano*, isto é, das estratégias que visam ampliar a capacidade das pessoas para “funcionarem” melhor, para viverem melhor, para se expandirem. Na ampla perspectiva aberta e desenvolvida por Sen e seguidores, o desenvolvimento humano é o processo que vai da pobreza ao bem-estar, da privação ao florescimento das capacidades, e tem como características centrais a participação, o bem-estar humano e a liberdade. Do mesmo modo que a pobreza é entendida como multidimensional e heterogênea, o processo de desenvolvimento humano é também multidimensional; promove e alavanca, simultaneamente, diferentes tipos de capacidades, que variam também segundo as diferenças materiais, éticas e culturais entre as pessoas e os grupos de pessoas, ou seja, de acordo com diferenças de gênero, classes, raça, etnia, preferências sexuais e outras. É ainda um processo que envolve as pessoas enquanto participantes do próprio desenvolvimento, enquanto agentes que demandam transparência dos governantes e supervisionam suas escolhas e decisões. A ênfase é colocada, portanto, em todos os aspectos que permitiriam preencher uma falta ou privação específica: o emprego, a habitação, a saúde e a educação, a informação, mas também e de modo mais geral, a participação das decisões, a segurança sob todas suas formas (desde a alimentar à política), o pertencimento a uma comunidade, o respeito aos direitos etc (Dubois & Mahieu & Poussard, 2005).

Mais do que revelar incompatibilidades com o conceito de exclusão social, o quadro teórico-conceitual das capacidades e do desenvolvimento humano, mais ambicioso e complexo, permite uma abordagem mais dinâmica e holística da pobreza e das estratégias de sua superação, e não apenas em termos abstratos. Note-se, por exemplo, que desde princípios dos anos 90, o PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, vem utilizando índices compostos para medir o desenvolvimento humano e a pobreza, elaborados a partir dos conceitos e com a própria colaboração pessoal de Amartya Sen. Definido de modo a privilegiar menos o ingresso ou a posse de bens ou serviços, antes a habilidade para obtê-los, o *Índice de Desenvolvimento Humano*, iniciado em 1975, é composto por três indicadores de pesos equivalentes: a *capacidade aquisitiva* (PIB ou ingresso per capita, corrigidos pela paridade do poder de compra, por país), o *nível educacional* (combinação das taxas de analfabetismo e as taxas brutas de matrícula nos níveis primário, médio e superior de ensino) e a *saúde* (através do índice de longevidade, medido pela esperança de vida ao nascer); já o *Índice de Pobreza Humana*, de 1997, elimina totalmente a consideração do ingresso e introduz variáveis ainda mais sensíveis às condições de vida dos pobres: a probabilidade ao nascer de não viver até os 40 anos de

idade; a taxa de analfabetismo adulto; as proporções de pessoas sem acesso à água potável, e a porcentagem de crianças desnutridas menores de 5 anos de idade.

A perspectiva das capacidades já indicava a importância, para o processo do desenvolvimento e superação da pobreza, do enraizamento ou integração à comunidade, desde as redes sociais de parentesco e vizinhança até os circuitos e dinâmicas da vida civil e política. Aqui também se pode falar de capacidades, no sentido de que as relações interpessoais, a organização e a participação constituem recursos que ampliam as oportunidades, facilitam o melhor desempenho das pessoas e, como enfatizavam as Nações Unidas desde os anos 70, influenciam o processo de desenvolvimento, permitindo que as pessoas partilhem equitativamente dos seus frutos (United Nations, 1955, 1981). Mais recentemente, em campo intelectual distinto do de Sen, o conceito de *capital social* desenvolve e dissemina ainda mais tal concepção, especialmente através dos estudos de Robert Putnam sobre comunidade, engajamento e participação cívica (Putnam, 1973, 1993). Muito resumidamente, pode-se dizer que as capacidades e energias locais conformam o *capital social* de uma dada comunidade: as relações e conexões que os moradores estabelecem entre si; as relações de confiança e colaboração entre as pessoas, sua capacidade de associação e cooperação, as redes informais de solidariedade, proteção e ajuda mútua etc.⁵

De algum modo, a noção de *coesão social* resgata e amplia esses conceitos e proposições sobre a trama e a dinâmica sociais em que as pessoas estão mal ou bem enraizadas. Embora fluido e de difícil definição, o conceito de *coesão social* traz consigo as idéias do pertencimento a uma mesma comunidade; de valores compartilhados; de discursos, empreendimentos e metas comuns; enfim, de um destino comum. Do ponto de vista da pobreza, aponta para as situações de rupturas do tecido social; de isolamento e passividade das pessoas; da não-identidade e rejeição às diferenças; de desconfiança e desencanto com as instituições políticas; de perda de oportunidades derivadas dos poucos recursos e capacidades locais, etc. Proposto como estratégia e meta da superação da pobreza, como o faz a hoje a União Européia, o *reforço da coesão social* significa todo o contrário disso, apelando para a (re)construção das relações interpessoais baseadas na confiança, na tolerância e no pluralismo; estimulando o investimento na construção de capacidade nas coletividades locais, através da participação ativa das pessoas e o fortalecimento das organizações, redes e parcerias entre as instituições públicas e privadas.

5 A idéia básica de “capital social” é que a família, os amigos e os próximos constituem um importante patrimônio da pessoa, que pode ajudá-la nas crises, proporcionar-lhe segurança e permitir-lhe alavancar maiores ganhos materiais. Comunidades dotadas de ricos estoques de redes sociais e associações cívicas pareceriam colocadas em posição mais forte para enfrentar a pobreza e a vulnerabilidade (Woolcock, 2001).

Coesão social supõe a incorporação dos distintos estratos sociais em um “... *destino comum*, caracterizado por mais igualdade de oportunidades, pelo combate à marginalidade e o ataque a situações de pobreza e à deterioração social” (CeSPI, 2001, p. 6). Contrariamente, a ausência de uma visão de “destino compartilhado” é indicador de fragmentação social.

São estas também as bases em que se pensam as dinâmicas de desenvolvimento local, de ativação das coletividades em direção ao desenvolvimento. O desenvolvimento local longe está de ser um processo meramente administrativo e institucional. Envolve políticas enraizadas no tecido social; participação dos vários atores, parcerias de diferentes tipos. Como já se chamou a atenção,

“De esta perspectiva, un rol de grande relevancia puede ser jugado por la cooperación descentralizada europea a través de la promoción de partenariados territoriales euro-latinoamericanos. Los temas de la lucha contra la pobreza, la inclusión social y la consolidación democrática están en la base de muchas experiencias de cooperación descentralizada.” RECAL / CeSPI (2002, p. 8)

É claro que, para sua efetiva concretização, estas diretrizes de desenvolvimento local exigem o específico conhecimento das potencialidades, capacidades e demandas de cada das cidades, localidades e territórios envolvidos na cooperação.

Não é difícil reconhecer as novas possibilidades intelectuais abertas pelo conceito de coesão social para a compreensão da pobreza e das estratégias de sua superação. Aqui também, não se trata de eliminar os conceitos e abordagens anteriormente comentadas, e sim de trazê-las para um quadro analítico mais amplo que, pelo menos em princípio, potencializaria seus virtudes cognitivas. Na verdade, embora oriundos de matrizes teóricas distintas e mesmo enfatizando aspectos diversos da realidade, ainda assim os vários conceitos e perspectivas de análise podem conformar um tratamento relativamente integrado da pobreza enquanto desenvolvimento humano insuficiente, assentado em baixos níveis de coesão social, como mostra o quadro-resumo seguinte:

Dimensões da pobreza enquanto desenvolvimento humano insuficiente

Dimensões do bem-estar	Dimensões econômicas	Dimensão social	Dimensão cultural	Dimensão política	Dimensão ética	
Formas da pobreza	Monetária	Condições de vida				
Pobreza de acesso (falta ou ausência de satisfação)	Falta de acesso ao emprego Ausência de ingressos Baixo poder aquisitivo	Falta de acesso à saúde, à alimentação equilibrada, à educação, à habitação etc.	Exclusão social Ruptura da coesão social Problemas de discriminação de gênero	Não reconhecimento da própria identidade Desenraizamento	Ausência de democracia de participação das decisões	Ausência de normas Corrupção Violência Negação de valores
Pobreza de potencialidades (ausência de oportunidades de acumulação)	Ausência de capital físico (equipamentos, terrenos, bens duráveis) capital financeiro (poupança, crédito)	Insuficiência de capital humano (baixo nível educacional, pouca saúde)	Insuficiência de capital social (falta de coesão social, relações sociais fracas)	Insuficiência "capital cultural" Ausência de fundo cultural comum Sub cultura	Ausência ou insuficiência de "poder", de meios de expressão, de informações	Insuficiência de normas ou valores compartilhados "capital ético"

Adaptado de Dubois & Mahieu. 2005. La durabilité sociale comme composante du développement humain durable. <http://mapage.noos.fr/RVD/soutenabilisoc1.htm>

A reprodução da pobreza

As últimas décadas registaram um avanço vigoroso da conceituação da pobreza, assim como das metodologias e técnicas de suas medidas. Também parece ter avançado bastante a *compreensão de que a pobreza se reproduz*, mediante as múltiplas e interrelacionadas dimensões já apontadas. Ou seja, as probabilidades ou o risco das pessoas em ser e continuar pobre tende a aumentar em certas circunstâncias particulares, especialmente quando se entrelaçam vários dos fatores determinantes da pobreza.

No entendimento da Comissão Européia, por exemplo,

El riesgo de pobreza tiende a ser muy superior para desempleados, familias monoparentales (principalmente con mujeres a la cabeza), personas de edad que viven solas (también más a menudo mujeres) y familias con varias personas dependientes. Los niños tienden a estar más expuestos a la pobreza: los niños que crecen pobres tienen más probabilidades de tener mala salud, educarse peor y caer a la larga en el desempleo y las conductas antisociales. También está probada la

relación entre contaminación ambiental y carencias sociales. (Comisión de las Comunidades Europeas, 2005: 6)

Apesar de uma ainda relativamente escassa produção de estudos sobre os mecanismos e a dinâmica da reprodução da pobreza, nas diferentes situações sociais em que ocorre, alguns fatores podem ser apontados com relativa segurança, como os referidos na citação anterior e que comentamos, rapidamente, em seguida.

A *reprodução intergeracional da pobreza* está associada a vários fatores, mas especialmente às maiores probabilidades de que filhos de pais muito pobres tendem a apresentar insuficiências de nutrição e baixos graus de educação, dois fatores que, por si, constituem fortes determinantes da pobreza adulta. Contrariamente, sabe-se que um só ano de educação adicional da mãe responde por melhoras no perfil nutricional dos filhos, assim como nas suas probabilidades de melhor desempenho educacional.

A *situação de desigualdade e discriminação da mulher, aliada à feminização da pobreza*, constituem fatores também cruciais da reprodução da pobreza, evidenciados pela crescente proporção de famílias pobres chefiadas por mulheres sóas; pela maior proporção de mulheres no mercado informal de trabalho; pela maior proporção de mulheres, entre os que trabalham menos, entre os que têm empregos mais precários, entre os que ganham mais baixos salários, etc.

A *segregação residencial* parece ser outro fator de peso na reprodução da pobreza, já que alimenta perversamente a discriminação social e o que Kaztman chamou “círculos viciosos da reprodução ampliada do isolamento social” dos pobres. (Kaztman, 2002).

Também a *desigualdade social* é outro fator determinante da reprodução da pobreza, já que enriquece uma desigual distribuição de ingressos, de ativos, de acesso ao crédito, de capital social etc, condicionando negativamente a estrutura de oportunidades dos grupos pobres.

Quebrar ou romper estes círculos viciosos é o desafio intelectual e prático que tendem a enfrentar todas as estratégias de redução da pobreza.

Na seção seguinte, examinaremos alguns dos desdobramentos das novas abordagens da pobreza no plano das estratégias de sua redução, levando em conta a perspectiva dos programas de cooperação descentralizada.

2. ESTRATÉGIAS DE REDUÇÃO DA POBREZA E COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA

Que estratégias de redução da pobreza poderiam derivar das novas concepções e teorias apresentadas anteriormente? Que bondades e limites enfrentariam tais estratégias, como reveladas por algumas experiências e programas desenhados segundo as perspectivas aqui focalizadas?

Esta seção aborda os objetivos estratégicos da redução da pobreza do ponto de vista da cooperação descentralizada, destacando os temas seguintes: as estratégias integradas de crescimento econômico, desenvolvimento social e enfrentamento da pobreza; a perspectiva do investimento nas pessoas e nas coletividades; o ponto de vista do fortalecimento institucional e a participação cidadã; e os desafios institucionais presentes na nova institucionalidade cooperativa e descentralizada da cooperação internacional.

2.1. Um conceito amplo, justo e participativo de desenvolvimento social

Em base aos conceitos expostos na Seção 1, cada vez mais se concebe a *política de enfrentamento da pobreza*, em última instância, como *uma política social para o desenvolvimento*. Uma política que se orienta pelos objetivos do desenvolvimento humano e pelo investimento na autonomia e capacidades das pessoas e suas comunidades. No seu horizonte maior, é entendida tanto pelos seus efeitos sobre o crescimento econômico quanto pelo grau em que concorre para alcançar os objetivos mais gerais do progresso social e do aprofundamento da democracia.

Assim concebido, as estratégias de enfrentamento da pobreza envolvem, porém de nenhum modo se reduzem aos tradicionais programas para os pobres. Ao contrário, apóiam-se na *integração dinâmica do econômico, do social e do cultural nos ambientes locais e regionais*. Interligam-se com o conjunto das políticas públicas e se expressam nas articulações, redes e parcerias horizontais dos múltiplos atores governamentais e da sociedade civil. Há aqui, sem dúvida, um conjunto de novos ou renovados princípios estratégicos, que convém explicitar.

Níveis adequados de bem-estar social, de capital social, de convivência democrática e participativa definem o ambiente e o tecido social propícios ao florescimento exitoso dos programas de enfrentamento da pobreza. Desnecessário seria dizer que tal visão confere

plena centralidade aos objetivos do *desenvolvimento social*, intrinsecamente embricados com os objetivos do crescimento econômico.

Visões reducionistas foram marcantes, no passado, no tocante aos programas de combate à pobreza. Originalmente, como se sabe, ocupavam lugar marginal nos sistemas de proteção social, operando com altos graus de provisoriedade e fragmentação, além de forte dose de assistencialismo. Mais recentemente, outro tipo de reducionismo tendeu a imperar nas estratégias de enfrentamento da pobreza, definidas sob inspiração rigidamente neoliberal: sob um forte ataque ao Estado de Bem-Estar Social, agora, é a própria política social que se vê reduzida aos programas de combate à pobreza, quase sempre enfocados sob o estreito prisma da assistência social focalizada e dos recursos humanos necessários ao crescimento econômico.

Diferentemente, as concepções indicadas na parte inicial se definem segundo uma *perspectiva integrada das políticas econômica e social*, perspectiva que considera simultaneamente os objetivos econômicos, os imperativos sociais e a meta democrática. De modo ambicioso, inscrevem a política de redução da pobreza nos campos mais gerais do crescimento econômico e dos sistemas de proteção social, ou seja, nas estruturas e programas dos Estados de Bem-Estar Social.

Registre-se, de passagem, que esta não é, de nenhum modo, uma perspectiva estranha ao quadro analítico e aos valores que movem a União Européia em matéria de política social. Ao contrário, como bem se sabe, a proteção social está no centro da sua concepção de sociedade, promove a coesão social e, ainda, dinamiza a economia, como se afirmava em 1995:

A protecção social representa uma componente fundamental do modelo europeu de sociedade. Pode ser definida como o conjunto de mecanismos colectivos de transferência que visam proteger os habitantes de um país contra os riscos sociais (UE, 1995: 1).

Os sistemas de protecção social garantem rendimentos às pessoas que têm dificuldades, permitindo-lhes adaptar-se às evoluções económicas e sociais. Deste modo, contribuem simultaneamente para a coesão social e para o dinamismo económico (UE, 1999b).

Riscos sociais que, mais além daqueles especificamente cobertos pela seguridade social, envolvem também os novos, advindos das mudanças econômicas e da estrutura social, como se verifica, a seguir:

Os regimes de protecção social desempenham um papel fundamental ao assegurarem a redistribuição dos rendimentos e a coesão social na Europa. As actividades da União Europeia neste domínio têm por objectivo a instituição de um elevado nível de protecção social (...). Os regimes de protecção social dos Estados-Membros confrontam-se com uma série de desafios significativos comuns como, por exemplo, a necessidade de se adaptarem

às mutações no mundo do trabalho, às novas estruturas familiares e às consideráveis alterações demográficas que ocorrerão nas próximas décadas. (UE, 1999 a)

Mais recentemente, a Comissão das Comunidades Europeias insiste na importância da proteção social: e nos seus efeitos positivos sobre o próprio crescimento econômico:

Con un buen nivel de protección social, la sociedad está pertrechada para afrontar la adversidad y para eliminar y prevenir las formas de pobreza más graves e inhumanas. Los sistemas de protección social bien diseñados también benefician al desarrollo económico al crear un entorno favorable al crecimiento, en el que ciudadanos y empresas consumen e invierten con confianza; facilitan el cambio estructural, pues cobijan a los trabajadores ante los efectos de la reestructuración, y también estabilizan la demanda agregada a lo largo de los ciclos económicos, sentando condiciones favorables para la recuperación. Por su parte, el crecimiento económico aporta los medios necesarios para sustentar la cohesión social. (Comisión de las Comunidades Europeas, 2005: 4).

Um moderno e adequado sistema de proteção social constitui um multidimensional e multifacetado sistema de políticas e mecanismos que capacitam os cidadãos ao acesso seguro ao trabalho digno, à renda e aos meios de vida, aos serviços de saúde, à educação, à alimentação e à habitação decente. Na essência, tal concepção de proteção social significa a resposta da sociedade a certos níveis de riscos ou privações sociais que ela própria, sociedade, considera inaceitáveis. Poderíamos dizer que, por isso mesmo, tal concepção apóia-se em um consenso social que, de modo explícito ou implícito, afirma o compromisso de que a todos deve estar assegurado o acesso aos meios que permitam satisfazer necessidades básicas e ao exercício dos direitos fundamentais. Em outras palavras, a proteção social constitui uma intervenção coletiva da sociedade a fim de proteger os seus cidadãos de diversos riscos e vulnerabilidades, manter seu bem-estar e aumentar sua capacidade de enfrentar tais riscos.

É mais humanitária e socialmente mais desenvolvida a sociedade que assim enfrenta os riscos sociais. Os valores que fundamentam essa concepção são os valores da equidade, da solidariedade e da fraternidade, mas também os da responsabilidade individual, da participação e da emancipação dos cidadãos.

No seu conjunto, as políticas e os programas sociais devem se armar e operar como *um efetivo sistema de proteção social*, como o direito fundamental das pessoas ao acesso a programas efetivos e eficazes que as aliviem dos padecimentos derivados dos riscos sociais tais como as enfermidades, a velhice, o desemprego e a exclusão social, assim como a programas que protejam suas rendas, que garantam sua segurança alimentar e habitação digna, que lhes proporcionem educação básica e oportunidades de educação complementar e formação profissional. Um conjunto de políticas e programas que assegure que todos disponham de proteção econômica e social adequada ao longo do ciclo normal da vida – o

nascimento, a infância e a adolescência, a vida adulta, o envelhecimento - e nas circunstâncias socialmente adversas, tais como a do desemprego, da doença e da incapacidade. Um sistema, por outro lado, que esteja adequadamente apoiado por mecanismos financeiros e institucionais garantidores da sua permanência e sustentabilidade.

É aqui que se introduz, com seus legítimos créditos, a concepção e programas sociais de combate à pobreza: uma trama de ações armadas *na base* dos sistemas de proteção social, voltadas para o desenvolvimento das capacidades humanas, a promoção da criatividade das pessoas e o estímulo ao dinamismo econômico. Concepção que incorpora, mas supera, portanto, a noção mais focalizada de proteção aos grupos pobres, como se comentará mais à frente.

Desde logo, uma estratégia de redução da pobreza que observe aqueles princípios, adquire pleno sentido sempre e quando esteja inscrita e integrada em um *modelo de desenvolvimento* que simultaneamente promove o crescimento econômico e a transformação estrutural; que funda sua legitimidade na participação social e nas regras democráticas; e que implementa políticas públicas que capacitem os cidadãos a participarem e se beneficiarem equitativamente do processo do desenvolvimento. Um modelo que envolve, então, opções e decisões de alavancar o crescimento econômico através de incentivos e instrumentos próprios, mas também através do investimento social, ou seja, *a potencialização do crescimento se faz também por meio do progresso e do desenvolvimento das pessoas e das suas comunidades.*

2.2. Desenvolvimento social e enfrentamento da pobreza

O emprego constitui a melhor proteção contra a pobreza e a exclusão social

Desemprego e pobreza mantêm dura e estreita relação. O emprego constitui a melhor proteção contra a pobreza e a exclusão social. Mas nem sempre as camadas pobres da população logram beneficiar-se de políticas de incentivo de emprego e renda, nos tempos contemporâneos, exatamente porque, além da renda, carecem também os mínimos atributos sociais básicos que as capacitariam a se beneficiar daquelas e outras políticas e incentivos.

Como já se insistiu, a pobreza é complexa, pluridimensional e heterogênea. Por isso mesmo, o seu enfrentamento requer um amplo leque de políticas e programas sociais, multisetoriais, envolvendo e

Mas a pobreza é multidimensional e requer amplo leque de políticas e ações sociais

articulando tanto os de caráter universal quanto os de natureza seletiva e focalizada. Ou seja, ao lado da política de emprego, requer o conjunto articulado de ações e programas nos campos da educação, saúde, habitação, informação e comunicação, segurança e justiça, lazer e cultura. Enfrentar a pobreza é parte do objetivo maior de redução das gritantes desigualdades sociais. Na base das situações de pobreza, estão determinados fatores que secularmente vêm contribuindo para a reprodução desse estado de coisas, em especial as diferença de gênero, étnicas e religiosas, como já comentamos.

Relacionando emprego a outras dimensões da pobreza, assim a OIT, pelas palavras de seu Diretor Geral, qualificava as ferramentas julgadas mais adequadas para o enfrentamento da pobreza:

Superar la pobreza mediante el trabajo

“La superación de la pobreza implica entrar en un nuevo ciclo de oportunidades y generación de riqueza a nivel local. El empleo, y la promoción de las empresas que lo generan, son la vía más efectiva para la superación de la pobreza. Cuatro son las herramientas para la superación de la pobreza:

Empleos. "No es posible erradicar la pobreza si la economía no genera oportunidades de inversión, desarrollo empresarial, creación de puestos de trabajo y medios de vida sostenibles

Derechos. "Los pobres deben poder expresarse para conseguir que se reconozcan sus derechos y exigir que se les respete. Necesitan representación y participación, así como una buena legislación que se cumpla y que favorezca sus intereses, en vez de oponerse a ellos. Sin derechos, y sin la posibilidad de ejercerlos, los pobres no saldrán de la pobreza

Protección. "Los pobres carecen de protección. La capacidad de obtención de ingresos de quienes viven en la pobreza queda anulada por la marginalización y la falta de sistemas de

Diálogo y solución de conflictos. "Los pobres comprenden la necesidad de negociar y saben que el diálogo es el modo de resolver los problemas pacíficamente.”

(Somavia, 2003)

Inserção produtiva, o fundamento no direito, proteção social e participação democrática, aqui indicados como as adequadas ferramentas para a duradoura superação da pobreza, apontam aqui também, sinteticamente, os novos termos e approaches com os quais a questão da pobreza vem sendo abordada.

São claras as decorrências dessas linhas estratégicas para as políticas e programas sociais através das quais se pretende enfrentar a pobreza. *Desde logo, é estranha e incoerente com tais princípios, a oposição políticas universalistas X políticas focalizadas.*

Focalizar no universal

Dos pontos de vista teóricos, éticos e analíticos aqui registrados, a *universalidade* e a *solidariedade* estão na base do desenho e das articulações de programas com os quais se quer enfrentar a pobreza e promover a coesão social. Expressam a convicção de que a melhora dos padrões de equidade e igualdade será tanto melhor alcançada quanto mais se apóie o combate à pobreza e à exclusão social em políticas e programas universalmente oferecidos e garantidos pelo estado a todos os cidadãos.

Entretanto, em sociedades muito desiguais, a desigualdade se reproduz também através dos programas universais. Dito de outro modo, por detrás do universalismo, pode estar perenizando a desigualdade e a reprodução inter-generacional da pobreza. Processos que podem ocorrer mesmo quando as gerações mais novas das famílias pobres têm acesso a programas sociais universais que, em princípio, tenderiam a romper o ciclo de reprodução da pobreza.

Por isso mesmo, ações focalizadas junto a tais populações tornam-se necessárias, seja para imediatamente ampliar seu bem-estar, seja para reforçar sua posição relativa na apropriação dos benefícios dos programas universais, reduzindo-se as *brechas sociais*. Mas sempre referidas aos programas universais, e preferentemente, implementadas no interior dos mesmos (focalizar no universal). Em resumo:

O enfrentamento da pobreza

- inscreve-se no marco geral dos sistemas nacionais de políticas sociais
- responde à organização democrática da sociedade e tem por fundamento os direitos sociais e humanos
- orienta-se pelo princípio desenvolvimento humano e apóia-se nas capacidades e potencialidades das pessoas e das coletividades,
- configura-se como:
 - investimento nas capacidades das pessoas e das comunidades
 - esforço de dinamização das energias e do desenvolvimento local
 - inserção e aumento da participação das pessoas no processo produtivo
- apóia-se na estratégia de articulação de programas universais, dispensados a toda a cidadania, e focalizados, referentes às necessidades específicas dos segmentos pobres.

2.3. Princípios e estratégias de enfrentamento da pobreza

Desde logo, políticas sociais concebidas sob a perspectiva dos direitos econômicos, sociais e culturais correspondem exatamente aos desideratos da constituição de sociedades democráticas, participativas, que respeitam e promovem os direitos da cidadania. É quase desnecessário lembrar que a vida democrática supõe a observância dos direitos humanos, supõe a liberdade e a dignidade humanas como base da convivência social e política dos cidadãos, assim como rejeita o assistencialismo e o paternalismo nas ações sociais públicas.

Fundamentos da sociedade justa e do Estado democrático, estes são também os requisitos da colaboração internacional para o desenvolvimento e em prol da coesão social, especialmente quando se consideram também as características das sociedades contemporâneas, competitivas e globalmente articuladas, próprias da sociedade do conhecimento. Basta lembrar que, para além dos níveis mínimos de educação e qualificação demandados pelos novos paradigmas de produção de base informacional e comunicativa, as próprias formas de produção de bens e serviços, tendencialmente descentralizadas, concorrentes, porém articuladas em planos nacionais e internacionais, supõem um conjunto de atributos individuais e sociais que operam também como incentivos ao seu florescimento. No plano pessoal, supõem autonomia individual, capacidades de iniciativa e liderança, novas formas do conhecimento e da gestão do conhecimento, baseadas na capacidade de aprendizagem contínua, nas *competências comunicativas e informacionais*.

No plano social apontam para a minimização dos riscos sociais e individuais através do fortalecimento da coesão social, apoiada na confiança mútua, na intercomunicabilidade, nas redes e articulações horizontais e das ações solidárias e cidadãs; de políticas e sistemas de políticas sociais, que operam como efetivos sistemas de proteção social, ao longo do ciclo de vida das pessoas e suas famílias.

Diretrizes estratégicas: um resumo

A política de redução da pobreza, concebida no quadro maior da *política social para o desenvolvimento*, envolve a ativa participação e o comprometimento de múltiplos atores sociais, e se apóia em nos seguintes e principais pilares de sustentação:

Uma política social para o desenvolvimento: diretrizes estratégicas

- **a produtividade** - o aumento da participação das pessoas no processo produtivo. O que requer um inteligente e contínuo investimento nas pessoas, assim como ambientes macroeconômicos e locais favoráveis
- **a equidade** - um conceito de equidade social que atenda aos objetivos morais da ampliação e garantia da igualdade de oportunidades para todos, e ao imperativo econômico, pela sua contribuição ao aumento, no longo prazo, da eficiência
- **a inclusividade** - que nenhum segmento da população seja deixado à margem do desenvolvimento e das transformações
- **a sustentabilidade** - os mecanismos asseguradores do livre e completo acesso às oportunidades, tanto no tempo presente quanto para o futuro. Em outros termos, mecanismos que constantemente recomponham e regenerem todos os capitais e recursos utilizados, permitindo às futuras gerações igualdade de opções e no mínimo os mesmos recursos de que dispõem as atuais, para seu bem-estar
- **a participação** - que se mobilizem amplas camadas da população, assegurando sua participação no processo do desenvolvimento; Para tanto, devem gozar de liberdade e poder influir nas decisões
- **a potenciação das capacidades das pessoas** - o desenvolvimento das pessoas, que tem por referência a dignidade humana, e por suposto o entendimento de que as pessoas são capazes de eleger por si mesmas as próprias oportunidades

2.4. Fortalecer a coesão social: desenvolvimento como dinamização das capacidades sociais locais**Fortalecer a coesão social**

Uma *política social para o desenvolvimento*, tal como a que aqui se propõe, supõe comunidades dinâmicas, vibrantes e ativas. Supõe e se articula, por isso mesmo, à promoção e criação, no plano local, de fontes dinâmicas do crescimento⁶, ou seja, um desenvolvimento local que possa minimizar as tendências centrípetas e as fontes da desagregação e da exclusão social.

É verdade que efetivos e duradouros processos de crescimento econômico, com geração de emprego, dependem muito de políticas macroeconômicas e outras, manejadas pelos governos centrais, extravasando, portanto a capacidade local. E é verdade também que a

6 Através de variadas estratégias, tais como capacitar empreendedores; reforçar as empresas micro e médias; aumentar o número dos agentes econômicos; promover a emancipação econômica; gerar capacidades institucionais etc.

lógica espacial dos grandes investimentos obedece a outras lógicas e influências.

**Incentivos positivos:
investimento em
capital social local**

Entretanto, sabe-se também que, quando parcelas da população de uma dada comunidade concertam-se entre si segundo um padrão de rede, regulam seus conflitos de modo democrático-participativo e assumem cooperativamente os desafios, pode se afirmar que já se instaurou no interior dessa comunidade um processo de desenvolvimento.

**Uma agenda
social positiva:
partir das
capacidades e
recursos locais**

Por isso mesmo, a melhor estratégia de desenvolvimento social é aquela que se sustenta no investimento em *capital social local*, o verdadeiro e efetivo incentivo à cooperação descentralizada entre coletividades locais. Em outros termos, que contribui para a indução do desenvolvimento humano e social sustentável no plano local, que busca atrair e capacitar segmentos da população para participarem da dinâmica local de desenvolvimento e dos arranjos produtivos territorialmente definidos.

Esta é uma visão positiva, que parte do *que existe*, do que as próprias pessoas, comunidades e localidades são capazes de fazer. Que enfatiza suas capacidades, potencialidades, recursos e “ativos”, muito mais que suas carências e debilidades. Seu ponto de partida é e deve ser *o mapa das capacidades e recursos existentes na comunidade*. É direta e estreita a pertinência dessa concepção positiva de desenvolvimento das pessoas e das coletividades para os objetivos e práticas da agenda social cooperação descentralizada.

Desde logo, porque essa forma de conceber a dinamização das coletividades – como investimento nas capacidades coletivas, no reforço das interações e dinâmicas locais – aponta para mecanismos de produção e reiteração da *coesão social*. Propõe, na verdade, que a coesão social se construa como *destino comum*, caracterizado por mais igualdade de oportunidades, pelo combate à marginalidade, pelo ataque a situações de pobreza, à violência e à deterioração social.

Programas de superação da pobreza elaborados sob esta perspectiva registram resultados positivos importantes, como exemplificam os resultados do Programa Integral para la Superación de la Pobreza Urbana (PPU) e do Programa IMPULSA, ambos do Chile:

Construindo capacidades institucionais locais**O Programa Integral para la Superación de la Pobreza Urbana (PPU) – UE/Chile**

O *Programa Integral para la Superación de la Pobreza Urbana (PPU)*, se caracteriza por uma intervenção focalizada em grupos urbanos de extrema pobreza (15 mil famílias) de 6 comunas chilenas dos municípios de Talcahuano, Lota, San Pedro de la Paz (Región del Bio Bio), La Pintana, Peñalolén y Cerro Navia (Reg. Metropolitana).

Objetivo: construção de *capacidades institucionais* locais, através de duplo processo de *institutional building*: construção de laços de confiança, que apóiem a inserção das famílias na dinâmica municipal; e a inovação da gestão de serviços sociais, replicáveis em outros municípios do país.

Metodologias: Três eixos programáticos: (a) gestão e inovação dos serviços sociais; (b) habitação e território; (c) desenvolvimento econômico local e emprego.

Resultados

Individual: relación operador-familia, ampliación de lazos – redes sociales

Grupal: desarrollo de iniciativas intra-comunitarias, iniciativas productivas asociativas

Comunitario: integración de organizaciones en trabajo com familias, redes locales, recuperación de la historia

Conexiones distantes o capital social externo: relevancia para sector pobre de actor municipal; desarrollo de vínculos “hacia fuera”; interrelación con el estado; sinergias entre servicios, programas, actores institucionales

(Tonellotto, 2001; Munita, 2002)

Aprendendo com a experiência: é possível desenvolver capacidades locais**O programa IMPULSA – Chile**

Implantado desde 1996 em 6 localidades chilenas - La Higuera, Cerro Navia, Puerto Saavedra, Cunco, Tirúa e Provincia de Arauco – com apoio financeiro de entidades chilenas e recursos da União Européia, CORDAID e FADOC (Bélgica)

Objetivos: superação da pobreza mediante processos de *desenvolvimento local* baseado no fortalecimento das capacidades locais (capacidades de independência, de interdependência e de território), *formação* (escola de líderes e formação de agentes de desenvolvimento); e *planos de desenvolvimento comunal* (organizações e projetos)

Conceitos-chave: *geração de capacidades, construção de confianças, formação, capacitação, coordenação de agentes, territorialidade/integralidade, participação/cidadania; progresso material e econômico*

Metodologia: três linhas de ação: intervenções locais, projetos produtivos e atividades formativas; perspectiva territorial integrada e sistêmica; diagnóstico e prioridades estabelecidas coletivamente estabelecimento no momento inicial; gestão que potencia agentes da própria comunidade (públicos, privados e atores locais relevantes); estratégia de coordenação de esforços, recursos e programas públicos e privados

Resultados

- geração de emprego e ingressos sustentáveis das famílias e micro-empresas;
- exitosa formação das lideranças locais e empoderamento das pessoas e instituições
- aumento dos vínculos internos da sociedade civil e com a institucionalidade pública local e regional
- fragilidade dos resultados institucionais
- o principal êxito: forte expansão das capacidades e desenvolvimento da cidadania:

“..... el principal cambio experimentado por los sectores de la comunidad que toman contacto con el Programa es sin dudas el cambio en el estado de ánimo, el cambio radical en la percepción subjetiva de control de las condiciones de vida, la habilidad de poder “pararse” frente a sus pares y frente a las autoridades como ciudadanos con derechos y la ampliación de expectativas de desarrollo tanto personal, como organizacional y local. Esto coincide, desde el planteamiento del modelo de intervención, con el tema de la expansión de capacidades, específicamente las de independencia e interdependencia y con el tema del desarrollo de la ciudadanía. Estos son, desde la presente evaluación, los ejes más relevantes dentro de los resultados de las intervenciones de desarrollo local que lleva a cabo IMPULSA”

Asesorías para el Desarrollo. 2002
Evaluación de impacto del programa de desarrollo local IMPULSA
Informe Final. Pag.108

Ações em rede e estratégias de desenvolvimento local

Atuando em base territorial definida, articulando os atores cruciais, estatais e não estatais, e enraizando-se na dinâmica do crescimento local, sem dúvida a ação em redes parece ter aberto uma muito positiva frente de ação social, rompendo com muitos dos limites institucionais que tradicionalmente afetaram as experiências de cooperação internacional e mesmo nacional, no campo das políticas públicas. Também a cooperação descentralizada, quando implantada em rede, beneficia-se das vantagens e possibilidades abertas por esta forma de articulação.

A própria ruptura com a concepção tradicional de estado, nessa nova estrutura multicêntrica, constitui processo relativamente complexo de ser implantado, por várias razões, até mesmo as de ordem cultural. Dificuldade que se manifesta dos dois lados da balança. De um lado, na ainda forte concepção vertical do Estado-centro, que dificultaria muitas vezes as articulações e o estabelecimento de consensos entre os parceiros. Nesse plano, a ação didática da própria participação em rede, acentuada ainda pelo reforço intelectual disseminado pela coordenação, tende a contribuir para a minimização do problema.

De outro lado, manifesta-se nas errôneas presunções sobre a dissolução da especificidade do Estado entre os parceiros, como se fosse mais um e igual, entre os pares. O Estado, como se sabe, é uma estrutura burocrática, vertical e centrada. As reais e fortes mudanças de paradigmas da sua ação, e a necessária redefinição do seu papel e espaço de atuação, não suprimem a característica. Ao contrário, talvez em decorrência dessas mesmas mudanças, maiores e mais reforçados devam ser seu poder regulatório, suas funções equalizadoras e principalmente a função de generalização e garantia dos direitos da cidadania. Burocracias fortes e independentes, mas sempre regradas e obedientes à lei, constituem a possibilidade do cumprimento daquelas funções.

Sem dúvida, essas características introduzem rigidez na ação do Estado, rigidez entretanto que não se dissolve, nem poderia, com a descentralização e a flexibilização. Haveria incompatibilidade entre essa característica, e a maior autonomia e respeito à especificidade do local? Entre essa característica e a forma mais ágil ou autônoma com que pode atuar outro tipo de parceiro – uma ONG ou uma empresa? Entre tal característica e a ação em rede? É bem provável que sim, mas aqui também se trata de um desafio mais que de um obstáculo absoluto.

Considere-se, a respeito, a ação em rede. Se esta se assenta em mecanismos de articulação, negociação e estabelecimentos de consensos, já por aí se pode antever um limite imposto pela estrutura do Estado. Nem suas burocracias são especialmente aptas à função negocial, nem podem negociar tudo, já que limitadas pelas regras burocráticas e, em última instância, a lei.

O segundo aspecto a destacar é o referente ao Terceiro Setor. As fortes tendências de mobilização social, de ativação e organização da sociedade civil, e de ampliação da responsabilidade social, ampliaram enormemente as possibilidades da ação social não estatal e das parcerias entre o estado e setores da sociedade civil organizada. Mais ainda quando a tais tendências se juntam também as tendências à territorialização das ações, ao enraizamento local dos programas.

Aqui também é importante evitar a panacéia, a receita fácil ou o encantamento ingênuo. Lembro pelo menos duas dificuldades que enfrentam os programas sociais descentralizados, nesse campo da ação inovadora do Terceiro Setor. A primeira diz respeito à pequena escala em que tendencialmente são realizadas as suas boas práticas, o que levanta recorrentemente a questão de como e através de quais mecanismos poderiam ser generalizadas aquelas experiências.

A segunda questão diz respeito ao “encolhimento” da sociedade civil organizada nas comunidades muito pobres e carentes. Não se encontram em abundância, nem se criam facilmente, organizações não governamentais dedicadas ao trabalho social em comunidades muito carentes. Pobres comunidades tendem a ser pobres também em organizações deste tipo, como mostram os estudos sobre pequenos municípios do Nordeste brasileiro.

É verdade que tal ausência não se constitui em impedimento absoluto para que se instaure uma dinâmica de desenvolvimento nessas mesmas pequenas e pobres comunidades. Mas é conveniente ter em conta aquela ausência típica, sob pena de se idealizarem as situações, ou se operar com supostos irreais, na formulação de estratégias de enfrentamento da pobreza.

Finalmente, o terceiro aspecto a destacar diz respeito às *relações dos programas contra a pobreza e a dinâmica local de crescimento, de desenvolvimento*. Combater a pobreza sob esta perspectiva, como já dissemos, é gerar oportunidades para instaurar, no local, um processo de desenvolvimento simultaneamente pessoal e comunitário.

É possível ultrapassar, no âmbito local, a natureza passiva das políticas contra a pobreza, direcionando-as para políticas ativas e envolvidas no processo de desenvolvimento? A questão tem sido respondida positivamente por várias correntes de pensamento, que insistem na criação, no plano local, de fontes dinâmicas do crescimento⁷ e articular a luta contra a pobreza com tal dinamização do desenvolvimento⁸. Enfim, promover "... un desarrollo local que contrarreste las actuales tendencias hacia la desagregación social y la exclusión (RECAL, 2004: p.6).

2.5. Organização, Processos, Parceiros: observações sobre algumas dimensões institucionais das estratégias e programas da cooperação descentralizada

A estratégia de cooperação descentralizada supõe a conjugação de esforços para o enfrentamento de questões de interesse comum em um universo heterogêneo de experiências, por parte dos parceiros. Já no plano substantivo da pobreza, põe em relação coletividades locais que experimentam e vivem a pobreza segundo conteúdos muito diferenciados. Por outro lado, põe em relação uma grande multiplicidade de atores, públicos e privados, inseridos em estruturas governamentais frequentemente muito diferentes. Orientada para programas de redução de pobreza, costuma estar referida a uma ampla e heterogênea gama de ações, desde as típicas ações de governo até as inovadoras e complexas ações de *governance* das cidades e regiões. São, portanto, muitos os desafios institucionais enfrentados por este tipo de colaboração internacional.

Desde logo, a CD supõe, por definição, o estabelecimento de mecanismos da *cooperação e colaboração* entre cidades, ou entre cidades e regiões de países distintos. Ora, tais relações não se dão em vazios institucionais, antes se inscrevem nas peculiares estruturas jurídico-políticas dos países originários, quase sempre muito diferentes entre si. Apenas a título de exemplo, pense-se nos incontáveis problemas enfrentados quando se articulam, na cooperação, um município de um estado unitário europeu, regido por regras de cooperação relativamente simples, tanto nacionais quanto comunitárias, e uma municipalidade de um país de estrutura federalista como o Brasil, que embora se caracterize por acentuada

7 Através de variadas estratégias, tais como capacitar empreendedores; reforçar as empresas micro e médias; aumentar o número dos agentes econômicos; promover a emancipação econômica gerar capacidades etc

8 Via processos de formação e capacitação para o trabalho; transferências de tecnologias; criação de redes de provedores e de comercialização etc

autonomia municipal, caracteriza-se também por regulação federal forte e centralista, em matéria de colaboração internacional, e por tradições mais bem competitivas que cooperativas, em matéria de políticas sociais, quando se consideram os três níveis de governo.

É verdade que, contemporaneamente, muitos fatores tendem a favorecer a articulação e a construção de formas cooperativas no campo da política pública, destacando-se, entre eles: os novos entendimentos sobre o papel do Estado e dos modos públicos de ação, que tendem a reforçar as parcerias e a ação em redes; a ativação da sociedade civil e seu crescente envolvimento nos programas sociais públicos, sob diferentes formas associativas, entre elas as ONGs; a redescoberta do “local” como centro de dinamismo próprio e base para arranjos produtivos especiais, e outros. Mas é também certo que a implantação de formas eficazes de CD se fará em bases sustentáveis e eficientes desde que responda inovadoramente aos desafios, experimentando novas modalidades de cooperação, articulação e participação, explorando com proveito estas janelas de oportunidade.

Vejamos com mais detalhes alguns desses desafios e formas de sua superação.

Definindo objetivos comuns: conciliar unidade e diversidade

Construir a unidade na diversidade

Em certo sentido, construir a agenda social da CD significa *construir a unidade na diversidade*; envolve *esforços de harmonização, conjugação, coordenação, mas também o reconhecimento e o respeito às diferenças e peculiaridades* dos membros-parceiros regionais e locais.

Desde logo, porque as coletividades locais que se articulam nas redes da cooperação tendem a diferir fortemente entre si, nos planos organizacionais, dos recursos e capacidades institucionais, tradições burocrático-administrativas, ademais das prioridades programáticas e orientações político-partidárias dos seus governos.

O estabelecimento de objetivos comuns nem pretende nem pode cancelar tal diversidade. Ao contrário, trata-se de articular ações e intervenções programáticas em unidades territoriais diversas e desiguais, segundo objetivos partilhados, identificados e aceitos em comum acordo. Tal processo sem dúvida requer instituições e procedimentos capazes de *conciliar e equilibrar os objetivos de unidade e o princípio da diversidade*.

**Objetivos
comuns e modos
próprios de
alcançá-los**

Muitas serão as formas institucionais de integração, que variarão naturalmente segundo as peculiaridades dos programas e ações. Em respeito ao princípio da diversidade, é mesmo possível que, estabelecidos e consensualmente aceitos os objetivos, metas e prazos de um dado programa, cada unidade federada opere com seus próprios métodos e instituições.

A área social se presta especialmente a tal método de ação coordenada, como registram por exemplo as experiências internacionais do estilo das Metas do Milênio ou mesmo a experiência europeia de metas de redução da pobreza e de geração de emprego⁹. Consensos sociais pontuais tendem a ser favorecidos por sistemáticas como esta.

Políticas Públicas: integração e multisetorialidade

**Diretrizes da
intervenção:
integração,
coordenação e
territorialização**

Nos termos que vêm sendo observados neste trabalho, programas de cooperação descentralizada voltados para a redução da pobreza são, por definição, integrados e territorializados. E ganharão consistência e eficiência na medida em que sejam reduzidos os modos setorializados e fragmentados com que geralmente se implementam, assim como sejam eliminadas as mais irracionais formas de sobreposições e desperdícios.

A *integração*, a *coordenação institucional* e a *territorialização* constituem critérios indissociáveis da CD, ou melhor, constituem os principais mecanismos sobre os quais repousam a consistência e a sustentabilidade das suas políticas e programas.

Ora, não há um modelo único de integração de políticas, nem a integração se reduz a uma mera questão burocrática e administrativa, de junção de programas tradicionais sob órgãos novos. Expressando a complexidade organizacional e institucional do espaço local, tal esforço de racionalização

9 A União Europeia chama a tal procedimento Método Aberto de Coordenação (MAC). Lançado em 2000 no Conselho da Europa de Lisboa, tem sido considerado um aperfeiçoamento institucional dos métodos decisório e de *governance*, ao reconhecer os limites das experiências anteriores de unificação e harmonização, e a necessidade de flexibilizar a integração de estados heterogêneos e soberanos. Foi implantado sob tal método o atual programa da UE de coesão social, que estabeleceu a meta de 20% de redução da pobreza no prazo de dois anos. A estratégia observa os seguintes passos: determinação dos objetivos comuns a todos os membros; elaboração de planos nacionais de ação; escolha de indicadores comuns; troca de experiências exitosas (boas práticas); implementação de programas transnacionais incentivadores da cooperação; supervisão e monitoramento; prestação de contas e revisão de metas.

de políticas tende a abranger, simultaneamente, as seguintes modalidades de articulação:

- **integração/ coordenação entre os parceiros e as instituições governamentais locais e regionais**, a fim de maximizar as oportunidades e eliminar conflitos;
- **integração/ coordenação no território** ou nas suas sub divisões;
- **coordenação inter-setorial**, isto é, entre políticas setoriais cujos impactos se interconectam, sob o critério de um dado público-alvo ou de um dado território;
- **coordenação intra-setorial**, entre diferentes órgãos e atores de um mesmo sistema de políticas;
- **coordenação com o setor privado**, em geral e especialmente os prestadores de serviços de interesse público;
- **coordenação e parceria** com organizações sociais, comunidades e outros atores, visando articular a demanda pública e estabelecer mecanismos participativos e de controles sociais.

Convém lembrar, embora conhecidas, as alternativas de territorialização que podem orientar o desenho e a implantação de programas de CD num dado espaço territorial/social:

Alternativas de territorialização

- **especialização funcional**, que observa áreas homogêneas do espaço e ou objetivos estratégicos a elas relacionados.
- **transversalização**, que distribui por todo o espaço um mesmo programa, dirigido a públicos-alvo ou demandas específicas porém de presença generalizada na metrópole.

Atores, parceiros e dinâmicas locais de desenvolvimento: cooperação descentralizada, articulada em redes horizontais

Deve-se considerar ainda que uma agenda dessa natureza, além de se apoiar nos mecanismos da articulação, da negociação e da complementaridade entre os atores cruciais, tenderá a se alimentar nas *capacidades e dinâmicas locais, na autonomia e no crescente protagonismo das cidades*.

Por isso mesmo, *redes horizontais de cooperação e colaboração entre coletividades locais* projetam-se como alternativa institucional para a edificação da agenda social da metrópole. Organizada em *base territorial definida*, articulando os atores cruciais, estatais e não

estatais e enraizando-se na dinâmica do crescimento local, a ação em redes conforma uma estrutura multicêntrica bastante favorável a políticas metropolitanas integradas.

Com efeito, a articulação em redes territorialmente definidas, expressa, em última instância, o reconhecimento da incompletude e necessária complementaridade entre serviços e atores sociais dos distintos municípios, assim como o entendimento de que a ação pública é mais eficiente quando fortemente conectada com o conjunto de sujeitos, organizações e serviços das cidades ou de conjuntos de cidades. Responde também ao desiderado de substituir programas fragmentados por programas integrados e multisetoriais. E sobretudo, viabiliza-se por permitir a articulação entre parceiros dotados de autonomia, como são os entes municipais.

O Programa Favela-Bairro do Rio de Janeiro registra, entre as experiências de CD, interessantes resultados derivados dos esforços de integração de programas e enraizamento social das suas ações:

Uma aposta nas ações integradas para a superação da pobreza

O Programa Favela-Bairro do Rio de Janeiro

Iniciado em 1994, o **Programa Favela-Bairro**, do município do Rio de Janeiro, conta com um investimento previsto de cerca de 600 milhões de dólares, providos em parceria pela União Européia, o BID, a própria Prefeitura do Rio de Janeiro e a Caixa Econômica Federal – CEF (uma agência financeira nacional). Outros parceiros e colaboradores locais são o Serviço de Apoio à Pequena e Média Empresa - SEBRAE, o Centro de Democratização da Informática, os Serviços e Estudos de Realização Empresarial Social - SERE - e as Associações de Moradores.

Trata-se um mega-programa de intervenção urbana, focalizado em favelas pequenas, médias e grandes do município do Rio de Janeiro. Seu objetivo geral é o de integrar a favela à cidade, dotando-a de toda a infra-estrutura, serviços e equipamentos públicos, beneficiando 45% da população residente em favelas. Em sintonia com atualizadas concepções e orientações de programas de enfrentamento da pobreza, observa os princípios da territorialização, da integração e da diversificação das ações, assim como a participação ativa das comunidades locais em todas as ações, desde o desenho à sua implementação.

A abrangência do Programa é enorme, envolvendo, entre outros, os seguintes tipos de intervenção: pavimentação de ruas; construção de redes de água, esgoto e drenagem; creches, praças, áreas de lazer e quadras poliesportivas; canalização de rios, contenção e reflorestamento de encostas; reassentamento de famílias que se encontram em áreas de risco; identificação e legalização dos nomes de ruas e logradouros; promoção da geração de emprego e renda e melhora do nível sócio-econômico das famílias; facilitação para os moradores do acesso ao crédito da Caixa Econômica Federal - CEF, objetivando a compra de material de construção e melhorias das suas residências; programas de educação (alfabetização e conclusão do 1º e 2º graus), de esporte e de capacitação profissional; cursos de informática, formação de cooperativas, à legalização de estabelecimentos comerciais, à instalação de serviços telefônicos e à criação de bibliotecas destinadas ao público infante-juvenil; programas de apoio e prevenção para populações em risco social, como jovens envolvidos com a criminalidade.

O Favela-Bairro é reconhecido em todo o mundo como um dos mais conceituados programas de urbanização de áreas carentes, tendo sido selecionado entre os melhores projetos apresentados na Expo 2000, em Hannover (Alemanha) e recebido destaque na Bienal Internacional de Arquitetura de Veneza, em 2002.

OBSERVAÇÕES FINAIS

Como podem contribuir as novas concepções de pobreza e desenvolvimento social para as orientações e desenvolvimento institucional da cooperação descentralizada nesse campo? Neste plano *teórico-analítico*, a argumentação nuclear desse ensaio pode ser assim resumida:

Os objetivos comuns e as estratégias dos projetos da cooperação descentralizada em matéria de combate à pobreza e inclusão social encontram, nas teorizações contemporâneas sobre a pobreza, o terreno mais adequado para a sua definição e fixação conceitual.

Tal como se tratou de demonstrar, na Seção 1, é esse o plano teórico privilegiado que pode sustentar, para a cooperação descentralizada, estratégias economicamente dinâmicas, socialmente justas e politicamente democráticas, em matéria de luta contra a pobreza.

No plano *estratégico-programático*, que se desdobra naturalmente do primeiro, a cooperação descentralizada pode e tem encontrado subsídios e reforços nas estratégias de enfrentamento da pobreza que privilegiam:

- *o investimento no desenvolvimento das pessoas e das coletividades locais*
- *a orientação programática de “focalizar no universal”*
- *os princípios da produtividade, da equidade, da sustentabilidade e de potenciação das capacidades das pessoas e das coletividades locais*

Finalmente, no *plano institucional*, chamou-se a atenção para os reforços positivos que a cooperação descentralizada pode encontrar sempre que se oriente-se para:

- *a criação de capacidade institucional local*
- *o reforço da autonomia das coletividades locais e da independência dos sujeitos*
- *a geração e reforço da intercomunicabilidade entre as pessoas, das relações de confiança e respeito, enfim, do capital social local*
- *o bom aproveitamento das potencialidades da ação em rede, tanto para a própria articulação da cooperação quanto e principalmente para a implantação local de ações duradouras em prol da coesão social e para a redução da pobreza*
- *o reforço estratégias participativas, tanto no interior das redes internacionais quanto nas localidades de atuação.*

BIBLIOGRAFIA

Asesorías para el Desarrollo. 2002 Evaluación de impacto del programa de desarrollo local IMPULSA Informe Final.

Bessis, Sophie. 1995. De la exclusión social a la cohesión social. Síntesis del Coloquio de Roskilde 2-4 de março 1995 Universidad de Roskilde.
<http://www.unesco.org/most/bessspa.htm#exclusion>

Bhalla, Ajit and Lapeyre, F. 1997. 'Social Exclusion: Towards an Analytical and Operational Framework'. *Development and Change* 28: 413-433.

CeSPI (2001). *Escenarios prospectivos del Mercosur e Implicaciones para la Unión Europea*. Roma. http://www.sector3.net/recal/documentos/Mercosur_1_spag.pdf

CeSPI/RECAL. (2003). *Desarrollo económico local en América Latina*.
http://www.sector3.net/recal/documentos/Recal_5.pdf

Chambers, Robert. *Participation, Pluralism and Perceptions of Poverty*. Paper apresentado na International Conference on The Many Dimensions of Poverty, sob patrocínio do International Poverty Centre - United Nations Development Programme. Brasília, 29-31 August 2005

Comisión de las Comunidades Europeas. 2005. Informe conjunto sobre protección social e inclusión social. COM(2005) 14 final. {SEC(2005) 69}. Bruselas, 27.1.2005

Dubois, J-L.; F-R.Mahieu, A.Poussard. 2005. La durabilité sociale comme composante du developpement humain durable. <http://mapage.noos.fr/RVD/soutenabilisoc1.htm>

Estivill, J. 2003 . Panorama de la lucha contra la exclusión social. Conceptos y estrategias Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo

Fleury, S. 2002. *El desafío de la gestión de las redes de políticas*.Instituciones y Desarrollo 12-13, Dec. 2002.

Franco, A. 2004. *Localização e revolução do local*, Carta DLIS 54' 19/02/2004.

Fukuda-Parr, Sakiko & Shiva Kumar, A.K. (Eds). 1995. Readings in Human Development. Concepts, Measures and Policies for a Development Paradigm. Human Development Index Mahbub ul Haq: New Delhi.

Kanbur, Ravi. 2002. Conceptual Challenges in Poverty and Inequality: One Development Economist' s Perspective. Paper. The Cornell Conference on Conceptual Challenges in Poverty and Inequality, in www.arts.cornell.edu/kanbur/ConceptualChallenges.pdf.

Katzman , R. 2002. Seducidos y abandonados: pobres urbanos, aislamiento social y políticas públicas. Universidad Católica de Uruguay
<http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/vrp/katzman.html>.

Kliksberg, Bernardo. *Falácias e Mitos do Desenvolvimento Social*. Cortez Editora & UNESCO. 2001.

Kretzmann, John e McKnight, John.(1993). *Building Communities from the Inside Out: a path toward finding and mobilizing a community's assets*. The Asset-Based Community Development Institute.

Krishnakumar, Jaya. 2005. *Going beyond functionings to capabilities: an econometric model to explain and estimate capabilities*. Paper apresentado na International Conference on The Many Dimensions of Poverty, sob patrocínio do International Poverty Centre - United Nations Development Programme. Brasília, 29-31 August 2005.

Laczynski, P. (2000). O Programa Integrado de Inclusão Social, disponível em <http://www.polis.org.br/publicacoes/dicas/231258.html>.

Lavinas, Lena (2002) – Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática. *Econômica*, v. 4, n. 1, p. 25-59, junho 2002.

Munita Fernando. 2002. La experiencia del Programa Pobreza Urbana: una lectura a partir del enfoque de Capital Social. Seminario Perspectivas Innovativas en Política Social. CEPAL. Santiago.

http://www.eclac.cl/noticias/discursos/4/11214/Presentacion_Munita.pdf

Narayan, Deepa, Robert Chambers, Meera Kaul Shah, and Patti Petesch. 2000. *Voices of the Poor: Crying Out for Change*. New York, N.Y: Published for the World Bank, Oxford University Press.

Putnam, R. 1993. *Making democracy work: civic tradition in modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Putnam, R. D. 1973. *The beliefs of politicians: ideology, conflict, and democracy in Britain and Italy*, New Haven: Yale University Press.

Raczynski, D. E Serrano, C. (ed.). 2001. *Descentralización. Nudos Criticos*. CIEPLAN, Santiago, Chile.

RECAL (2004). *Hacia la III Cumbre Unión Europea – America Latina y el Caribe. Balances y Perspectivas*. Doc de trabalho. Madrid: Recal. Disponible en http://www.sector3.net/recal/documentos/RECAL%20Nº%2010_2004.pdf.

RECAL / CeSPI (2002). *De la desigualdad a la inclusión social. Reflexiones y Propuestas para la Asociación Euro-Latinamericana y Caribeña*. disponible en

RECAL / CeSPI (2002). *De la desigualdad a la inclusión social. Reflexiones y Propuestas para la Asociación Euro-Latinamericana y Caribeña*. disponible en http://www.sector3.net/recal/documentos/Recal_5.pdf.

Sen, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. Companhia das Letras. 2000.

Somavia, J. 2003. Superar la pobreza mediante el trabajo. Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 91.a reunión 2003, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

Tonello, G. (2001). *Experiencias para la superación de la pobreza en Chile*, disponible en <http://www.ppu.cl/Noticias%202002/julio/experiencias.htm>.

Tonello, G. (2003). *La pobreza urbana en el contexto de las Metas del Milenio*, disponible em <http://www.ppu.cl/informeypublica/graziano1.pdf>.

Townsend, Peter. 2005. *The many dimensions of poverty. Conference paper* Seminário Internacional Poverty and Human Rights. International Poverty Center. PNUD: Brasília.

UE 1995.. *L'avenir de la protection sociale, cadre pour un débat européen* disponível em <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/fr/cha/c10614.htm>.

UE,1999b. *Une stratégie concertée pour moderniser la protection sociale*. Disponible em <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/fr/cha/c10618.htm>.

UE. 1999a. *Modernisation de la protection sociale.Intorduction*. Disponível em <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/fr/cha/c10616.htm>.

UNFPA – ONU. 2005. Relatório sobre a Situação da População Mundial 2005. Nova Yprk.

United Nations (1955) *Social Progress through Community Development*, New York: United Nations.

United Nations (1981) *Popular Participation as a Strategy for Planning Community Level Action and National Development*, New York: United Nations.

URB-AL - Rede 10 - *Documento de Base*. Disponível em [http://portal.prefeitura.sp.gov.br/urbal/documento/0001/upload fs/Documento Base Versao 10-04-03 PT.doc](http://portal.prefeitura.sp.gov.br/urbal/documento/0001/upload_fs/Documento_Base_Versao_10-04-03_PT.doc).

URB-AL. Rede 10., 2004. Documento de Base. Rede 10. Luta contra a Pobreza urbana. Programa URB-A em. www.urbal10.sp.gov.br.

Woolcock, Michael. 2001. *Social Capital in Theory and Practice: Reducing Poverty by Building Partnerships between States, Markets and Civil Society*. <http://digital-library.unesco.org/shs/most/gsd/cgi-bin/library?e=d-000-00---0most-00-0-0--0prompt-10---4-4---dd4--0-1l--1-en-50---20-about---00031-001-0-0utfZz-8-00&a=q&q=137SE&h=dsr&ifl=1>.

World Bank 2000 *Attacking Poverty*. World Development Report 2000/01, Oxford University Press for the World Bank.



UNICAMP

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

NEPP

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Cidade Universitária "Zeferino Vaz"

Av. Albert Einstein, 1300

Campinas - SP - Brasil

CEP. 13083-852

TEL: (019) 3521-2495 / 3521-2496

FAX: (019) 3521-2140

Caixa Postal - 6166

E-mail: nucleo@nepp.unicamp.br

Homepage: www.nepp.unicamp.br