

---

# POLÍTICAS SOCIAIS E POBREZA NO BRASIL

Amélia Cohn\*

## Resumo

O presente texto procura apresentar algumas das principais questões que norteiam o debate brasileiro atual sobre políticas sociais e pobreza.

Ao percorrer essa trajetória são recuperados alguns programas e políticas sociais com o objetivo de exemplificar o padrão histórico de atuação do Estado no setor.

É defendida a tese da urgência de se superar a concepção antinômica, que ainda parece prevalecer no país, entre políticas econômicas e sociais, e de se definir uma nova articulação entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social.

---

\* *Socióloga, docente do Departamento de Medicina Preventiva da FMUSP e pesquisadora do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea — CEDEC. Foi a relatora geral do Relatório Nacional Brasileiro para a Cúpula Mundial de Desenvolvimento Social, realizada em Copenhague, em março de 1995.*

---

O debate acerca das políticas sociais no Brasil vem ganhando destaque nesse período mais recente, suscitado tanto pelos brutais indicadores que traduzem uma sociedade marcada por profundas desigualdades sociais, condenando à pobreza largas parcelas da nossa população, quanto pela candente questão da reforma do Estado, identificado como historicamente ineficiente.

Sob esses principais eixos temáticos, articula-se uma imbricada rede de questões que traz à tona a relação Estado/sociedade e Estado/mercado, em um contexto em que predominam, de um lado, políticas econômicas voltadas para a estabilização da moeda e o ajuste estrutural da economia e, de outro, a complexa relação entre democracia política e democracia social.

Dessa forma, ao se discutir as políticas sociais na atual conjuntura brasileira, a questão da lógica do seu financiamento e da prestação de benefícios e serviços, e, neste caso, da sua produção, ocupa lugar central no debate atual, e que se desdobra em termos da compatibilidade entre os objetivos propostos por cada política setorial — e dos respectivos programas aí presentes — da área social; da disponibilidade, origem e constância dos recursos disponíveis e previstos para sua efetivação; e da sua eficiência quanto a atingir os objetivos e o público-alvo previamente definidos. E se não é novidade que as políticas e programas sociais no Brasil não preenchem esses quesitos, entender sua lógica e buscar elementos que permitam imprimir-lhes outra racionalidade torna-se tarefa das mais urgentes para a construção de uma sociedade mais igualitária, vale dizer, mais democrática.

No entanto, imprimir uma nova orientação às políticas sociais no sentido de torná-las mais equânimes, e portanto capazes de contemplar a diversidade das necessidades dos diferentes segmentos sociais, confronta-se com a herança de um sistema de proteção social no país, caracterizado por: um alto grau de centralização, com definição de prioridades e diretrizes ditada pelo nível federal; oneroso, pela superposição de programas, clientelas e serviços intra e entre as esferas federal, estadual e municipal; acentuadamente privatizado, com parcela significativa dos serviços sendo prestada pelo setor privado — lucrativo e/ou filantrópico; discriminatório e injusto, porque nível de renda e/ou inserção no merca-

---

do de trabalho acabam por se transformarem, na prática, no principal critério de acesso aos benefícios e serviços prestados; com fontes instáveis de financiamento, provenientes de recursos fiscais e tributários complementados por outros de variada natureza, compondo um conjunto desarticulado e fragmentado, além de variável quanto à sua vinculação ou não a gastos específicos; entre outros.

POLÍTICAS SOCIAIS  
E PROBLEMA NO  
BRASIL

Somadas essas características, configura-se um sistema de proteção social composto por inúmeros programas e políticas setoriais apostos uns aos outros, de baixa eficiência e eficácia, de vida efêmera, e impermeável ao controle público. Em resumo, herda-se no presente um enorme aparato institucional voltado para ações na área social e que, tomado em seu conjunto, na prática acabam por reproduzir as desigualdades sociais ao invés de se traduzirem em políticas sociais compensatórias das desigualdades originadas no mercado.

Reverter, portanto, essa lógica que vem imperando na área social, na atual conjuntura, implica a redefinição da articulação entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social. Isso significa, em primeiro lugar, reconhecer que, ao contrário do que postulava a concepção desenvolvimentista dos anos 50 e 60, o desenvolvimento social não decorre automaticamente do desenvolvimento econômico, mas que, no atual contexto de globalização das economias e dos mercados, e no decorrente processo de ajuste estrutural que vêm experimentando economias do Terceiro Mundo, a tendência atual é de o crescimento econômico vir acompanhado de um decréscimo da capacidade de criação de novos empregos, e, no caso particular de nossas economias, do volume de postos de trabalho já existentes associado a uma crescente deterioração da qualidade do emprego; e que esse processo traz consigo uma crescente seletividade, seja da força de trabalho empregada, seja dos setores econômicos com capacidade de competitividade no mercado externo. Em segundo lugar, e em decorrência, que reverter essa lógica significa que a nova articulação entre política econômica e política social implica o reconhecimento de que aquela contém uma forte dimensão social (pelo que pode representar enquanto aumento do poder aquisitivo real dos segmentos sociais de mais baixa renda e de criação de novas oportunidades de geração de renda por meio de políticas específicas) e que, reciprocamente, esta contém uma forte dimensão econômica, até pelo que representa enquanto oportunidade de criação de novos empregos e de demanda para o setor produtivo.

Conseqüentemente, talvez o maior desafio que se apresenta hoje para a reversão da lógica que vem regendo as políticas sociais no país reside em superar o raciocínio contábil — de "caixa" — como critério exclusivo de formulação e implementação de políticas sociais e, portanto, de extensão dos direitos sociais e do acesso dos setores mais pobres da sociedade a benefícios e serviços sociais básicos. Em resumo, o desafio presente consiste em romper os grilhões do que vem sendo denominado de *ditadura dos economistas* (vale dizer, de um modelo econômico específico de acumulação), buscando compatibilizar desenvolvimento e crescimento econômico com democracia social.

É diante desse quadro que se apresentam as principais questões que animam o debate atual na área sobre a relação Estado/mercado, público/privado, universalização/focalização, centralização/descentralização, alimentado pela voga dos preceitos neoliberais que propugnam uma reforma do Estado tendo como pressuposto a lógica do mercado imprimindo dinamismo e racionalidade às sociedades modernas.

Cabem, portanto, alguns assinalamentos sobre esses temas, tendo sempre por referência a realidade brasileira. No que respeita à relação Estado/mercado, como assinala Lechner (1993, p. 237-248), uma vez que o desafio dos países latino-americanos consiste em compatibilizar a integração na economia mundial com a integração social interna, enfrentando uma sociedade fragmentada, reflexo da precariedade do processo de modernização econômica, essa dupla integração requer tanto medidas de fomento não rentáveis para o setor privado (infra-estruturais e sociais, como educação, por exemplo) quanto medidas de regulação, ambas dependentes da iniciativa estatal. Trata-se, neste caso, de se repensar o próprio conceito de Estado, não mais pautado como um jogo de "soma zero" na relação Estado/mercado, "mas de um estado democrático, que integre efetivamente todos os cidadãos" (*op. cit.*). Em decorrência, a complexa relação entre democracia política e democracia social traduz-se na indagação de fundo, identificada pelo próprio Lechner como atualmente presente em toda a América Latina, de "como compatibilizar democracia e desenvolvimento" (*op. cit.*,237), uma vez que não só o desenvolvimento desigual é resultado inevitável do livre mercado como, quando não existe escassez mas sim miséria, não só as leis do mercado tornam-se inoperantes como a sua própria racionalidade supõe a igualdade de oportunidades para competir, sendo que ele mesmo não gera esse pressuposto. Daí a conclusão de que "a própria dinâmica do mercado exige corretivos exter-

---

nos para evitar que a iniquidade se petrifique e tenha efeitos intergeracionais (educação)" (*op. cit.*, p. 244).<sup>1</sup>

POLÍTICAS SOCIAIS  
E PROBLEMAS NO  
BRASIL

A tradução imediata da questão Estado/mercado é a relação setor público/setor privado na produção — e freqüentemente provisão — dos serviços e benefícios sociais. Em resumo, traduz-se na defesa da privatização da área social, uma vez que o esgotamento nos anos 70 do modelo de industrialização com base na substituição de importações, que evidencia a crise do Estado desenvolvimentista — ou do Estado como solução, nas palavras de Evans (1993) — desencadeia a crítica do Estado, identificado agora como intrinsecamente ineficiente e ineficaz, em particular na área social. Fenômeno esse agravado pelo fato de que não só a recente redefinição do modelo de desenvolvimento privilegia a oferta produtiva em detrimento das demandas sociais como, e em decorrência, ocorre uma redução significativa da oferta dos serviços públicos, vendo-se o Estado freqüentemente restringido a medidas pontuais de assistência aos mais pobres, não enfrentando, portanto, de forma sistemática a crescente desintegração e fragmentação sociais geradas pelo próprio avanço do mercado na nova ordem econômica, o que se dá com particular ênfase nos países latino-americanos. Essa nova realidade, portanto, demanda que a questão da relação público/privado seja redefinida no sentido de se superarem os termos antinômicos que, no geral, permeiam esse debate, atribuindo inclusive maior precisão ao conteúdo do que hoje vem sendo com freqüência postulado como a necessidade de busca de *novas parcerias* e *novas formas de solidariedade social*, e que essencialmente diz respeito à relação Estado/sociedade.

Já em relação à discussão sobre centralização/descentralização das políticas e programas sociais, talvez esta seja uma das questões menos provocadora de debates acirrados. No geral existe consenso em torno da relação positiva entre descentralização e maior eficiência e eficácia das ações na área social, ocorrendo dissenso apenas quanto à forma de sua implementação e ao que ela implica em termos dos pactos federativos existentes. Não obstante, como alerta Lobo (1994, p. 296-301)<sup>2</sup> deve-se ter cuidado para não se "mistificar o processo de descentralização e assumi-lo como a solução mágica para males muito além da centralização. Atenção

---

<sup>1</sup> A respeito da questão do Estado, agora não mais referida especificamente à realidade latino-americana, ver também Evans (1993, p. 107-156).

<sup>2</sup> Sobre o processo de descentralização das políticas sociais da perspectiva da relação entre os níveis de poder após a Constituição de 1988, ver Almeida (1995, p. 88-108).

aos fatores determinantes, tais como o custo do processo e a garantia de cumprimentos de princípios básicos de equidade, eficiência alocativa e *political accountability* não deve ser descurada" (*op. cit.*, p. 300).

Finalmente, quanto ao debate, ora tão em voga, sobre a universalização ou focalização das políticas sociais, pautado pela escassez — absoluta ou relativa — de recursos públicos para fazer frente às funções progressivamente assumidas pelo Estado na área social, perde conteúdo substantivo, desnudando sua dimensão ideológica, uma vez que não é esta a questão central. De fato, em uma sociedade marcada por tão profundas desigualdades de toda ordem — a começar pela distribuição de renda — e distribuída de forma tão heterogênea pelo território nacional, enfrentar a questão da pobreza significa formular programas e políticas sociais que contemplem a distinção entre aqueles voltados para o *alívio da pobreza* e para a *superação da pobreza* [República Federativa do Brasil (1995)].<sup>3</sup>

No primeiro caso — o de alívio da pobreza — "o que está em jogo são políticas de caráter mais imediato, assistencialista, e, na sua grande maioria, focalizadas sobre os grupos mais vulneráveis. Em outras palavras, políticas que tendem a assumir a forma de programas emergenciais. Já no segundo caso — o da superação da pobreza — trata-se de políticas, já num primeiro momento, embora com horizonte a médio e longo prazos, balizadas pela construção de um novo modelo de desenvolvimento sustentado, que priorize o crescimento econômico com equidade social e no qual as políticas econômicas assumam também a dimensão de políticas sociais" (*op.cit.*, p. 19)]

Claro está que ao se deslocar o eixo da discussão, tal como proposto, as ações públicas na área social passam a ter de buscar a articulação entre aquelas de curto prazo, de caráter mais imediatista, focalizadas naqueles grupos identificados como os mais despossuídos, e aquelas de longo prazo, de caráter permanente, universalizantes, voltadas para a equidade do acesso dos cidadãos aos direitos sociais, independentemente do nível de renda e da inserção no mercado de trabalho. Além disso, impõe-se a identificação daqueles programas e daquelas políticas sociais — no geral de médio e longo prazos em termos de retorno de seus re-

---

<sup>3</sup> A autora deste artigo foi a relatora geral do referido documento, que foi publicado na *Revista Estudos Avançados, IEA/USP, vol.9, n. 24, São Paulo, mai/ago 1995, p. 9-74.*

---

sultados — que promovam as condições para que esses segmentos mais pobres superem sua situação de pobreza.

POLÍTICAS SOCIAIS  
E PROBLEMA NO  
BRASIL

A título de exemplo e conforme citado no documento referido, para um brasileiro que nasça em uma família chefiada por uma mulher, negra, com baixo nível de escolaridade, com grande número de crianças menores de dez anos, e que viva no Nordeste, a probabilidade de ser pobre é de 95%; retirada a variável "residência no Nordeste", esta probabilidade cai para 87%; mas somente a variável "maior nível de escolaridade" reduz essa probabilidade para 86%. Isso significa que, da perspectiva da superação da pobreza, a universalização do acesso e a implementação de uma política educacional adequada e de qualidade traduzem-se em fatores estratégicos, dado o peso que o nível de escolaridade assume perante as demais variáveis.

Esse conjunto de reflexões tem origem, de um lado, na produção altamente diversificada de estudos e análises sobre programas sociais voltados para a população mais pobre, e, de outro, nos impasses que programas atuais, como o Programa Comunidade Solidária, por exemplo, vêm enfrentando, dada a dificuldade do atual governo para mudar o perfil tradicional de intervenção do Estado na área social.

E como se verá a seguir, esse perfil tradicional de intervenção estatal caracteriza-se pela *descontinuidade* dos programas e políticas sociais de cunho compensatório das desigualdades sociais, pela sua *diversidade* e *superposição*, pela *instabilidade* de suas fontes de receita, mas sobretudo pelo fato de, no geral, *serem exatamente os menos pobres, dentre os pobres, aqueles que, proporcionalmente, mais se apropriam dos serviços e benefícios prestados*, fazendo com que esse conjunto de ações acabe por reproduzir, quando não por vezes aprofundar, as desigualdades sociais.

Dessa perspectiva, é interessante resgatar a análise de Lobo (1994, p. 297-298), em que a autora chama atenção para o fato de que historicamente o que denomina de "lado atrasado do Estado brasileiro" sempre se localizou na área social, enquanto a busca constante da modernidade se localizou — e ainda se localiza — no aparato do Estado voltado para a dotação de infra-estrutura econômica e/ou para a intervenção em setores estratégicos, não tendo sido, portanto, considerada prioridade a modernização dos setores do Estado voltados para a área social. Quanto a estes, foram deixados "entregues à voracidade daqueles que

sempre se aproveitaram dos espaços vazios e/ou obsoletos, abrindo campo fértil ao clientelismo, à corrupção, à alienação dos interesses coletivos, ou pelo menos dos excluídos ..." (*op. cit.*, p. 298). Daí não dever causar estranheza a negligência pelas políticas sociais, e portanto pelo combate à pobreza, que se verifica nas numerosas tentativas de ajuste macroeconômico até então encaminhadas pelo governo federal, em que "políticas compensatórias tímidas ... não chegaram a se conformar em adequada *safety net* que pudesse proteger, ou pelo menos mitigar, os efeitos nocivos das intervenções econômicas para exatamente os historicamente desprotegidos" (*op. cit.*). E cita como ilustração o Fundo Social de Emergência (atualmente Fundo de Estabilização Fiscal), concebido fundamentalmente para atuar sobre problemas conjunturais de déficit público.

Em que pese, no entanto, o fato histórico de o Brasil nunca ter experimentado uma estratégia claramente definida de combate à pobreza, com espaços bem delimitados para programas dirigidos especialmente para a população pobre [NEPP/UNICAMP (1994)], é consenso que o país não gasta pouco — em termos absolutos — na área social, mas gasta muito mal. Segundo cálculos aí presentes, a participação do gasto social federal nesses programas, no período 1982-1992, é em média de 9,6% da despesa líquida do Tesouro, sendo que, para o período 1986-1989, ela atinge 27%. E mais: agrupando-se o gasto federal com programas de alimentação e nutrição, habitação e benefícios assistenciais da previdência social, a despesa consolidada com esse conjunto de ações manteve-se em aproximadamente 6,4% do gasto social total entre 1982 e 1988, equivalendo a 1% do PIB. Quando somados a esse volume de recursos os gastos estaduais e municipais, calculados entre um terço e metade do gasto total com programas focalizados na população pobre, estima-se que "o gasto social público dos três níveis de governo com programas focalizados variou, nos anos 80, entre 1,3% e 1,5% do PIB" (*op. cit.*, p. 19). E se a esse montante de recursos forem associadas estimativas do Banco Mundial segundo as quais parte significativa do gasto nas áreas de saúde e educação (60% e 80%, respectivamente) é apropriada pela população pobre com renda familiar de até dois salários-mínimos, pode-se concluir que "o gasto social dirigido à população de baixa renda pode ter representado, na década de 80, em média, algo como 5,5% do PIB, sendo 2,6% com saúde, 1,4% com educação e 1,5% com programas de alimentação e nutrição, habitação e assistência social" (*op. cit.*, p.20).

---

Mas, por outro lado, cálculos também do Banco Mundial para meados dessa década estimam que, para o conjunto da área social, somente 10% dos recursos empregados em programas sociais no nível central atingiam seu público-alvo, demonstrando a ineficiência do setor. As análises realizadas por Lopes (1995), com base nas informações da Pesquisa Nacional de Saúde e Nutrição, do INAN/IBGE/IPEA, de 1989, dão conta exatamente desta dimensão — quais os segmentos sociais que proporcionalmente mais se apropriam desses benefícios e serviços, constituindo-se assim no público-alvo preferencial desses programas, mesmo quando não previamente definidos como tal.

Analisando as informações sobre a cobertura de alguns programas sociais — alimentação e nutrição materno-infantil; acesso do grupo etário de sete a 14 anos à escola de primeiro grau e à merenda escolar; e pensão e aposentadoria para idosos de 60 e mais anos — o autor chega às seguintes *conclusões*:

- Os programas de atenção pré-natal apresentam uma cobertura de 29,6% e os programas de suplementação alimentar, de 20,3% das gestantes em situação de indigência das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, sendo que para as regiões Sul e Sudeste eles atingem 51,0% e 2,3%, respectivamente. O autor chama atenção para o fato de que a acentuada proximidade dos percentuais apresentados pelos dois programas entre as gestantes mais pobres das regiões mais pobres do país sugere forte associação entre ações de saúde e nutrição nessas áreas pelo atrativo da alimentação.
- Os programas de distribuição gratuita de alimentos para crianças de zero a sete anos atingem 12,7% dos indigentes, 20,3% dos pobres não indigentes, 20,1% dos pobres recentes (famílias que se encontram abaixo da linha de pobreza, mas que ainda mantêm necessidades básicas satisfeitas) e 14,3% dos pobres estruturais.
- No caso do acesso à escola com merenda escolar para crianças indigentes entre sete e 14 anos, enquanto as regiões Sul e Sudeste apresentam uma cobertura de 75,8%, nas demais regiões do país ela é de apenas 43,2%, sendo que neste caso a cobertura das crianças não pobres é bastante próxima àquela das crianças indigentes: 39,9%.

---

- Quanto aos programas de creche e escolas maternas voltados para crianças de zero a seis anos, a cobertura entre as pobres é de apenas 11,7%, e a das não-pobres é de 24,3%.

- O acesso de pessoas com mais de 60 anos a pensões e aposentadorias do sistema público de seguridade social é de 65,1% e 70,2% nos níveis de indigência e pobreza, respectivamente, embora com forte desigualdade regional na sua distribuição, a favor das regiões Sul e Sudeste, em detrimento das demais regiões e da população em nível de indigência que aí reside — no caso do nível de indigência essa diferença é de 8,3 pontos percentuais, e no caso do nível de pobreza, de 3,7.

Esses resultados apontam para algumas *evidências*: primeiro, que os programas diferenciam-se entre si quanto ao grau de focalização nos estratos e nas regiões mais pobres; segundo, programas que pressupõem maior disponibilidade de equipamentos tendem a ser mais seletivos, apresentando menor cobertura às pessoas e regiões mais pobres. Terceiro, destacam a importância de políticas setoriais articuladas entre si, uma vez que, por exemplo, mais de um terço das crianças pobres que tiveram acesso a alimentos gratuitos receberam também algum tipo de atendimento de saúde, aumentando assim a eficiência e eficácia desses programas.

Mas essas análises sobretudo reafirmam, como ressalta Lopes (1995), que o acesso a esses programas é, na maioria das vezes, proporcionalmente menor para os mais pobres dentre os pobres do que para os não-pobres. Isso vem ao encontro, uma vez mais, de estimativas do Banco Mundial (realizadas com base em estimativas de renda e de perfis de benefícios combinadas com dados de *surveys* de domicílios), segundo as quais no Brasil os mais pobres — quase um quinto da população — recebem apenas 7% do total de benefícios, enquanto os de maior renda — 4% da população — apropriam-se de aproximadamente 18% daquele total.

Deve-se ressaltar, a propósito, que estudos e balanços dessa natureza no geral trabalham com estimativas, uma vez que buscar analisar de modo consistente, mesmo *ex-post*, esse conjunto de programas e políticas acaba por esbarrar no obstáculo intransponível da ausência de registro de informações, que quando existente é realizado de forma tão assistemática, heterogênea e precária que impossibilita qualquer compatibilidade na consolidação dos dados. E um dos principais fatores que

---

contribui para essa dificuldade é exatamente a ausência de sistemas e mecanismos de acompanhamento, monitoramento e avaliação, na quase totalidade desses programas de caráter emergencial, focalizados nos segmentos sociais mais pobres e voltados para o alívio da pobreza.<sup>4</sup>

POLÍTICAS SOCIAIS  
E PROBLEMA NO  
BRASIL

Mas vale tomar como exemplo paradigmático do padrão histórico de atuação do Estado no combate à pobreza os *programas de alimentação e nutrição*, uma vez que, dentre os programas sociais voltados para os segmentos mais pobres da população, são eles que, no geral, mais ganham destaque.

Em que pesem seus antecedentes históricos, um conjunto de programas tem início na década de 70, sofrendo posteriormente drástica redução, sendo vários deles mesmo extintos no início dos anos 90. Datam de 1972 a criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) e a instituição do I Programa Nacional de Alimentação e Nutrição (PRONAN), sendo que o II PRONAN vigorou de 1976 a 1984.

Tomemos o período mais recente. O II PRONAN congregava os seguintes programas de distribuição de alimentos: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), destinado a escolares do ensino de 1º grau e pré-escolares, com o objetivo de distribuir merenda escolar, vinculado portanto à Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), do Ministério da Educação; o Programa de Nutrição em Saúde (PNS), voltado para gestantes, nutrízes e crianças de seis a 60 meses de famílias com renda mensal de até dois salários-mínimos, com o objetivo de distribuir alimentos *in natura*, vinculado ao INAN, do Ministério da Saúde; o Programa de Complementação Alimentar (PCA), voltado para gestantes, nutrízes e crianças de seis a 36 meses, com o objetivo de distribuir alimentos associado a ações de saúde, vinculado à Legião Brasileira de Assistência, do Ministério da Previdência e Assistência Social. Em 1981, ao fundir-se com o Programa de Promoção Nutricional, o PCA dá origem ao Programa

---

<sup>4</sup> *Mesmo programas de porte apoiados pelo Banco Mundial, como o Programa de Desenvolvimento de Áreas Integradas do Nordeste — O POLONORDESTE — e o Programa de Apoio ao Pequeno Produtor Rural — PAPP, seu sucessor, carecem de avaliações mais acuradas. Albuquerque, ao analisar o precário desempenho dos programas sociais, afirma que: “Não existe análise abrangente e atualizada do impacto econômico-social dos projetos de desenvolvimento rural do Nordeste”, constituindo um fato que, “... a despeito do meritório esforço representado pelo POLONORDESTE, pelo PAPP e seus desdobramentos, a pobreza rural daquela região, que se reduziria de 13,2 milhões (88% da população) em 1970 para 11 milhões (66% da população) em 1980, ... elevou-se para 12,6 milhões (69% da população) em 1990. E não há, infelizmente, como aferir o quanto pior teria sido essa involução na ausência daqueles programas” [Albuquerque (1994, p. 119)].*

de Apoio Nutricional (PAN), voltado para a mesma população-alvo, tão somente acrescentando aos alimentos formulados alimentos *in natura*; e o Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), voltado para os trabalhadores de baixa renda do mercado formal de trabalho, com o objetivo de fornecer tíquetes-refeição, vinculado à Secretaria de Promoção Social, do Ministério do Trabalho.

Em 1986 é criado o Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC), conhecido como *programa do tíquete do leite*, voltado para crianças de até sete anos de idade de famílias com renda mensal de até dois salários-mínimos, tendo como objetivo a distribuição de um litro de leite por família, que recebia tíquetes com os quais comprava o produto no comércio varejista, e era vinculado, entre outras secretarias, à Secretaria Especial de Ação Comunitária, que por sua vez era vinculada diretamente à Presidência da República. Esse programa foi extinto em 1991. Para além dos vários problemas que esse programa apresentou, entre eles a transformação do tíquete em moeda corrente, a pressão do comerciante que vinculava a troca do tíquete por leite à compra de outros produtos, entre outros, ele competia com as mesmas clientelas do PNS/PSA e do PCA/PAN, sobrepondo-se inclusive ao PNAE. Apesar disso tudo, apresentou um ritmo acelerado de crescimento, absorvendo grande quantidade de recursos.<sup>5</sup>

Embora esse conjunto de programas arrolados esteja longe de esgotar as iniciativas federais das últimas décadas nessa área,<sup>6</sup> ele compõe um perfil bem delineado da política nacional de nutrição, ao mesmo tempo em que representa o padrão brasileiro de atuação estatal na área social voltada para a população mais carente — multiplicidade de programas pulverizados por distintas instituições; fusões de programas dando origem a um emaranhado de siglas que se sucedem no tempo; superposição de clientelas; expansão da cobertura, em geral às custas da quantidade e qualidade dos alimentos distribuídos; centralização no nível federal da compra de alimentos; e, finalmente, no caso da distribuição dos produtos formulados, total inadequação aos hábitos alimentares da população, significando que ao aumento do custo do programa associam-

<sup>5</sup> No ano de 1993, são delineados dois outros programas na área de nutrição: o Programa Assistencial do Leite, voltado para a atenção ao desnutrido e à unidade familiar "vulnerada", e o Leite é Saúde, ambos desenvolvidos pelo Ministério da Saúde.

<sup>6</sup> Consultar a respeito NEPP/UNICAMP (1994).

---

se elevado índice de evasão da clientela atendida e dificuldades de captação de novos beneficiários.

POLÍTICAS SOCIAIS  
E PROBLEMAS NO  
BRASIL

No caso do PAT, criado em 1972, financiado com recursos do trabalhador, da empresa e do governo, apesar do seu acelerado ritmo de crescimento, até 1992 — portanto após 16 anos de vigência —, havia atingido somente 34% dos trabalhadores do mercado formal de trabalho, e não mais do que 44,0% entre eles que percebiam até cinco salários-mínimos. Quanto à distribuição, por faixa salarial, dos trabalhadores beneficiados pelo programa, dados relativos ao ano de 1990 mostram que 55,6% entre eles correspondiam à faixa entre dois e quatro salários-mínimos, expressivos 25,3% à faixa de seis a mais salários-mínimos, e 18,1% à faixa de quatro a seis salários-mínimos [IPEA/Secretaria de Segurança e Saúde no Trabalho (1993)].

A contraposição entre programas voltados para a população pobre e um programa voltado para o trabalhador do mercado formal de trabalho evidencia que, se em ambos os casos a focalização não ocorre sobre os grupos de mais baixa renda (ou salário), são os *programas focalizados na população carente* que apresentam maior distorção entre os objetivos iniciais e os resultados de sua implementação, que mais apresentam justaposições de toda ordem, descontinuidades, falta de controle público e governamental, e que mais são passíveis de uso clientelístico e eleitoral. Nesses exemplos, impressiona ainda como a vida e sobrevivência dos programas são datadas pelos períodos dos mandatos — no primeiro caso, os programas são extintos; e, no segundo, sofrem reformulações, na maior parte das vezes mais de forma e sigla ao que de conteúdo e concepção.

Dessa forma, embora os programas de combate à pobreza obedçam a uma mesma estratégia básica de ação no setor, eles obedecem sobretudo aos mandatos governamentais, sendo portanto identificados com a gestão — ou o gestor — que os implantou, cada vez envolvendo distintos ministérios ou secretarias no interior dos ministérios.

Mas se esse é o legado dos anos 80, a *década de 90* assiste à dimensão da pobreza em nossa sociedade, da sua heterogeneidade e complexidade, e da formulação de estratégias de iniciativa governamental e provenientes da própria sociedade para combatê-la assumirem um lugar de destaque no debate público. Associa-se a isso outro legado da década anterior — distintas experiências de descentralização das políticas sociais federais, com distintos graus de êxito e ritmos setoriais.

Dessa forma, embora atualmente continue prevalecendo a restrição de recursos para a área social, assiste-se a uma multiplicidade de experiências na resolução dos históricos impasses que marcam a atuação nessa área. E talvez uma das principais evidências que essas experiências registram reside no fato de ressaltar que a especificidade de cada política setorial de corte social — quanto à complexidade, custo, ritmo, dificuldade de se adaptar às reais necessidades e demandas dos distintos setores da sociedade — longe de impedir, exige uma articulação entre elas. Nesse sentido, talvez o passo mais difícil a ser dado seja exatamente o de articular políticas econômicas e políticas sociais.

Não obstante ainda estar longe, pelo que as evidências estão a indicar, essa *articulação entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social* — ainda em larga medida pensada em termos dicotômicos —, há sinais de progressiva superação de várias outras dicotomias que vêm permeando o debate (e o embate) em torno das políticas sociais, tais como público *versus* privado, Estado *versus* mercado, centralização *versus* descentralização, universalização *versus* focalização, Estado *versus* sociedade.

De fato, a diversidade dos rumos que vêm tomando as distintas políticas sociais neste período mais recente sinaliza que, em um país com tamanho grau de desigualdade social, não se coloca a questão Estado *versus* mercado, uma vez que aquele assume papel central na garantia de acesso a serviços e benefícios sociais básicos, fator fundamental para a superação da pobreza, como já assinalado; que *público* não se restringe ao *estatal*, mas que se trata do controle público e da obediência à *res publica* na prestação daqueles serviços e benefícios; em conseqüência, que não se trata de substituir progressivamente o Estado pela sociedade, mas, ao contrário, tornar o Estado mais permeável à sociedade; que a focalização dos programas sociais não exclui, ao contrário, deve partir da concepção universalista dos direitos sociais como direitos de cidadania; e, finalmente, que a descentralização das políticas sociais favorece, mas não garante de modo automático, a democratização, a maior eficiência e a maior eficácia dessas políticas, tal como estão a demonstrar experiências recentes de descentralização na área de saúde, por exemplo, setor que mais vem avançando nesse processo.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Ver Almeida (1995); Cohn (1994, 1995a, 1995b, 1995c, 1995d), que tratam do processo de descentralização em quatro municípios paulistas.

---

Por fim, dois programas recentes apontam para novas formas de articulação entre Estado e sociedade: o *Programa de Combate à Fome, à Miséria e pela Vida*, com origem na sociedade civil, mas absorvido pelo governo federal em 1993, e que associou ações governamentais e iniciativas de organização social — os comitês locais; e o recentemente instituído *Programa Comunidade Solidária*, que vem enfrentando sérios problemas na sua efetivação, derivados não só das restrições orçamentárias e da falta de agilidade dos aparatos institucionais governamentais, mas sobretudo da falta de definição clara e precisa do papel que cabe ao nível central e do lugar que o próprio programa ocupa no conjunto das políticas sociais do atual governo.

Em síntese, retomando as observações anteriores, esses dois programas expressam, independentemente da análise do impacto do primeiro e de projeções de possíveis impactos do segundo no enfrentamento da pobreza, dois movimentos em sentido oposto: o Programa de Combate à Fome,<sup>8</sup> partindo da sociedade para o Estado, e o Programa Comunidade Solidária percorrendo o caminho inverso. Ambos, no entanto, sofrendo do mal crônico das políticas e programas sociais no Brasil: insuficiência e instabilidade de recursos disponíveis, uma vez que continuam a prevalecer os ditames econômicos sobre os sociais. Enquanto for assim, os programas e as políticas de combate à pobreza, por mais que pensadas como políticas compensatórias das desigualdades geradas pelo mercado, estarão condenados a uma reduzida efetividade, quando não à reprodução da desigualdade que se propõem combater.

Talvez não seja, portanto, fruto do acaso a frequência com que a expressão *resgate da dívida social* continua presente nos textos atuais, quando a questão central que se apresenta hoje é alçar à condição de cidadãos — o que não se restringe ao acesso a serviços e benefícios sociais básicos — o enorme contingente de pobres de nossa sociedade. Mas isso implica deslocar o enfoque das políticas sociais do eixo da necessidade para o da cidadania.

---

<sup>8</sup> O CEDEC está concluindo uma pesquisa sobre este programa, analisando cinco experiências em regiões metropolitanas.

## Bibliografia

- ALBUQUERQUE, R. C. Da condição de pobre à de não-pobre: modelos de ação pública ante pobreza no Brasil. *In: VELLOSO, J. P. R. e ALBUQUERQUE, R. C. (orgs.) Modernidade e pobreza.* 1994. p. 113-162.
- ALMEIDA, M. H. T. de. Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo: ANPOCS, ano 10, n. 28, p. 88-108, jun. 1995.
- CEPAL. *Transformación productiva con equidad.* — Santiago, Chile: 1990. 115 p. mimeo
- COHN, A. Descentralização, saúde e cidadania. *Lua Nova*, São Paulo: CEDEC, n. 32, p. 5-16, 1994.
- \_\_\_\_\_ (coord.) *Descentralização, saúde e democracia.* O caso do município de Itu (1989-1992). 1995a. 71 p. (Cadernos CEDEC, n. 38)
- \_\_\_\_\_. *Descentralização, saúde e democracia.* O caso do município de Botucatu (1989-1992). 1995b. 75 p. (Cadernos CEDEC, n. 41)
- \_\_\_\_\_. *Descentralização, saúde e democracia.* O caso da cidade de Santo André (1989-1992). 1995c. 71 p. (Cadernos CEDEC, n. 42)
- \_\_\_\_\_. *Descentralização, saúde e democracia.* O caso do município de São Paulo (1989-1992). 1995d. 104 p. (Cadernos CEDEC, n. 44)
- EVANS, P. O Estado como problema e como solução. *Lua Nova*, São Paulo: CEDEC, n. 28/29, p. 107-156, 1993.
- IPEA e SECRETARIA DE SEGURANÇA E SAÚDE NO TRABALHO. *Revisão e ampliação do Programa de Alimentação do Trabalhador — PAT.* — Brasília: mar. 1993. 17 p. mimeo
- LECHNER, N. Estado, mercado e desenvolvimento na América Latina. *Lua Nova*, São Paulo: CEDEC, n. 28/29, p. 237-248, 1993.
- LOBO, T. Exclusão social e transição para a modernidade. *In: VELLOSO, J.P.R. e ALBUQUERQUE, R.C. (orgs.) Modernidade e pobreza.* — São Paulo: Livraria Nobel SA, 1994. p. 296-301.

- 
- LOPES, J. R. B. Política social: subsídios estatísticos sobre a pobreza e acesso a programas sociais no Brasil. *Revista Estudos Avançados*, São Paulo: IEA/USP, v. 9, n. 24, p. 141-156, mai./ago. 1995.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Programa Assistencial do Leite*. — Brasília: 1993. 13 p. mimeo
- \_\_\_\_\_. *Leite é saúde*. — Brasília: 1993. 10 p. mimeo
- NEPP/UNICAMP. *Estratégias para combater a pobreza no Brasil: programas, instituições e recursos*. Relatório final. — Campinas: mai. 1994. 92 p. mimeo
- REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Relatório Nacional Brasileiro — Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social, fev. 1995. *Estudos Avançados*, São Paulo: IEA/USP, v. 9, n. 24, p. 9-74, mai./ago. 1995.
- \_\_\_\_\_. — Brasília: Ministério das Relações Exteriores, dez. 1995.
- VELLOSO, J. P. R. e ALBUQUERQUE, R. C. (orgs.) *Modernidade e pobreza*. — São Paulo: Nobel, 1994.
- \_\_\_\_\_. *Governabilidade & reformas*. — Rio de Janeiro: José Olympio, 1995.
- WORLD BANK. *Brazil: public spending on social programs: issues and options*. — Washington, v. 1, May 27, p. 11-25, 1988.