CADERNOS GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

EXCLUSÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: ALGUMAS REFLEXÕES A PARTIR DAS EXPERIÊNCIAS DESCRITAS NO PROGRAMA GESTÃO PÚBLICA E CIDADANIA

Carla Bronzo Ladeira Carneiro

Bruno Lazarotti Diniz Costa

Volume 28

Julho de 2003

Os Autores

Bruno Lazzarotti Diniz Costa

Doutorando em Sociologia e Política na UFMG. Pesquisador Pleno da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

Carla Bronzo Ladeira Carneiro

Doutoranda em Sociologia e Política na UFMG. Professora Assistente da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

ÍNDICE

Introdução..... 5

1. Pobreza e Exclusão: Novo Nome Para Velha Realidade? 7

2. As Formas de Mensuração da Pobreza e Exclusão 10

3. Programas Voltados Para o Combate à Exclusão: Desafios e Limites das Intervenções 12

4. Conseqüências da Concepção de Exclusão Sobre o Desenho de Políticas e Programas Sociais 17

5. Bibliografia..... 22

Introdução

O termo exclusão social vem sendo crescentemente utilizado na literatura e no debate político em torno das políticas e projetos sociais. Como acontece com outras noções que se difundem muito rapidamente e simultaneamente em contextos acadêmicos e não acadêmicos, exclusão social vem sendo utilizado com sentidos muito variados, às vezes sobrepondo-se ao próprio conceito de pobreza, às vezes sendo utilizado para caracterizar um tipo específico de situação de privação e muitas vezes aponta para a noção difusa de vulnerabilidade e carência. Esta confusão conceitual tem levado inclusive ao questionamento de sua utilidade como conceito. Isso não chega a ser novidade. A opinião aqui defendida é a de que, mesmo que ainda pouco consolidado, o conceito de exclusão social é útil ao apontar para três dimensões importantes da vulnerabilidade social: ele supõe uma abordagem dinâmica do fenômeno, centrando-se mais sobre os processos e transições que sobre situações específicas; mais sobre grupos, comunidades e relações sociais que sobre indivíduos; mais sobre as interações entre as diferentes dimensões da vulnerabilidade e da privação do que sobre um destes aspectos separadamente.

Estas mudanças de ênfase que a noção de exclusão social implica, têm conseqüências importantes para a análise e para os modelos conceituais, as estruturas e a gestão de políticas e projetos voltados para o combate à vulnerabilidade ou para a inclusão social (conforme o marco que se adote). Mas para analisar políticas públicas de superação da pobreza e vulnerabilidade, é necessário partir do significado desse fenômeno, de sua abrangência, do exame das manifestações ou configurações para daí discutir as conseqüências e os constrangimentos que tal realidade coloca para o desempenho eficaz da ação pública e governamental, para o desenho de políticas de intervenção que sejam, além de eficazes, sustentáveis dos pontos de vista econômico, social, técnico-institucional, cultural.

Esse artigo está organizado da seguinte forma: na primeira e segunda parte são apresentadas as linhas gerais do debate sobre o tema da pobreza e da exclusão para delinear uma configuração conceitual para o termo exclusão como categoria de análise útil para a compreensão de processos e realidades específicas contemporâneas e suas implicações para o marco institucional de políticas e programas. A partir dessa discussão conceitual, serão examinados as iniciativas inscritas no Programa Gestão Pública e Cidadania que têm como foco públicos ou situações de vulnerabilidade e risco social. Na

última seção são delineadas algumas diretrizes que devem nortear as intervenções nessa área, de forma a viabilizar um melhor desempenho e resultados das iniciativas.

Não existe um consenso estabelecido na literatura sobre as definições conceituais e os referenciais empíricos para observar o fenômeno da pobreza e exclusão. O propósito aqui, mais do que buscar uma síntese dessas várias perspectivas ou esboçar um modelo, é delimitar um marco conceitual para analisar processos concretos de exclusão social e estabelecer a relação entre esse marco ou padrão normativo e os marcos institucionais e organizacionais, salientando os constrangimentos que essa problemática coloca para o desenho e gestão de políticas públicas de caráter inclusivo. Isso quer dizer que determinadas concepções sobre exclusão, suas características e causas, têm diferentes repercussões sobre as políticas desenvolvidas, imprimindo constrangimentos de diversas ordens para o desenho e a implementação dos programas. Intersetorialidade e flexibilidade no desenho e gestão dos programas e ênfase no fortalecimento da autonomia individual e comunitária, no empoderamento e incremento do capital social como diretrizes básicas da intervenção são apontados como os principais elementos presentes em uma estratégia exitosa de enfrentamento da pobreza e exclusão.

1. Pobreza e exclusão: novo nome para velha realidade?

Uma primeira objeção ao uso do termo é que ele seria, para todos os efeitos práticos, sobreposto ao de pobreza, além de mais vago. A regra da parcimônia recomendaria, portanto seu abandono. De fato, a noção de exclusão aproxima-se do conceito de pobreza. Quando se utiliza uma concepção ampliada ou multidimensional de pobreza, a distinção tende a desaparecer. Entretanto, a utilidade do conceito de exclusão vem justamente das ênfases que a tradição de estudos sobre a pobreza tende a adotar. Uma concepção restrita de pobreza focaliza única e ou prioritariamente uma dimensão – a econômica – para explicar o fenômeno. A tradição da mensuração da pobreza pelo estabelecimento de uma linhas de pobreza tem já quase um século[1]. Apesar de se sofisticar ao longo dos anos, e de servir a vários propósitos no desenho de políticas, a ênfase excessiva ou exclusiva sobre um estado de insuficiência de renda que esta tradição adota, limita o âmbito, as possibilidades e a clareza sobre os limites das alternativas de intervenção. Uma concepção mais ampliada de pobreza salienta a existência de uma multiplicidade de dimensões que se sobrepõem na produção, manutenção e transmissão intergeracional desse fenômeno, que interagem reforçando-se mutuamente, gerando situações de difícil solução, dada a natureza complexa e multideterminada da exclusão.

Várias abordagens e autores, mesmo dentro da tradição de estudos sobre pobreza (como Raczynsk, por exemplo) salientam a necessidade de se compreender a pobreza como fenômeno multidimensional, o que aponta para além da ausência de recursos materiais como elemento explicativo central para a análise da pobreza. Nos estudos que partem de uma concepção ampliada da pobreza, tem-se que as dimensões materiais são centrais para a determinação da pobreza e são também suas faces mais visíveis. Entretanto, um diagnóstico e uma estratégia consistente de combate à pobreza persistente deve mirar não apenas as diferentes dimensões materiais da pobreza, mas também – e talvez principalmente – para as diversas maneiras pelas quais, em diferentes situações e contextos, os distintos vetores da destituição se relacionam e se interpenetram, pois é aí que em grande medida se encontram os mecanismos de sua reprodução e permanência.

Ou seja, criam-se certos circuitos e situações nos quais desigualdades de ordens distintas tendem a se sobrepor e se reforçar mutuamente, reproduzindo a pobreza e a exclusão

[1] Ver Kanbur e Squire e a emergência dos estudos sobre pobreza, em 1910, a partir do estabelecimento de um mínimo para sobrevivência pautado no valor de uma cesta básica de alimentos.

social. Como exemplo, tem-se que a escolaridade da mãe está fortemente associada positivamente às chances futuras dos filhos na escola e negativamente à mortalidade infantil. Situações de fracasso escolar, precária inserção no mercado de trabalho, gênero e monoparentalidade também são dimensões que freqüentemente se sobrepõem. A situação de adolescentes e jovens pobres no mercado de trabalho, principalmente em contextos urbanos, também é um exemplo desse ciclo de reprodução da pobreza, dessa interação perversa entre circunstâncias desfavoráveis e dimensões da exclusão. Os adolescentes e jovens das classes populares se vêem obrigados a uma inserção precoce no mercado de trabalho. Dadas sua baixa qualificação e escolaridade e sua pouca – ou nenhuma – experiência, têm maior dificuldade de acesso aos postos de trabalho; os postos que conseguem são, geralmente, piores, não qualificados, mal-remunerados, em condições precárias e com uma jornada de trabalho mais extensa. Suas condições socioeconômicas, o próprio fato do ingresso precoce no mercado de trabalho e a freqüente precariedade que caracterizam os postos aos quais têm acesso comprometem a freqüência e o rendimento escolar destes jovens e adolescentes, levando muitas vezes ao abandono também precoce da vida escolar.

Essa concepção mais complexa da pobreza enfatiza as interações entre as diferentes dimensões da pobreza. Esse é também o enfoque dos estudos sobre exclusão, que a definem como fenômeno multidimensional (Subirats, Burchardt, Le Grand, Piachaud), que não é passível de ser explicado por referência a uma única causa.

Nesse eixo temos uma aproximação entre os dois campos, sendo que os termos (pobreza e exclusão) podem ser usados como intercambiáveis, pois conceber a exclusão como um fenômeno dinâmico e com múltiplas dimensões é o que a distingue dos estudos sobre a pobreza, sejam os focados na mensuração de linhas de pobreza ou baseados na perspectiva de privações múltiplas.

Mas a uma concepção mais complexa das dimensões materiais da pobreza – e principalmente de suas interrelações - devem-se somar dimensões não materiais que, especialmente nos casos de pobreza extrema e persistente, são centrais para a sua manutenção e reprodução. Como aponta Raczynski, a situação de pobreza inclui também aspectos menos tangíveis, ligados a atitudes, valores e condutas dos setores pobres da população. Nos núcleos resistentes de pobreza, a mera provisão de bens e serviços não é suficiente. A situação persistente de carência material vem freqüentemente acompanhada de atitudes, digamos psicossociais, e relações sociais – inclusive e talvez principalmente

com os não pobres - que limitam fortemente sua capacidade de se apropriar e fazer uso dos recursos, bens e serviços disponibilizados pelo Poder Público.

De fato, freqüentemente a situação de intensa vulnerabilidade está associada a baixas expectativas quanto a suas possibilidades e as condições presentes e futuras de seus filhos, baixa auto-estima, resignação, ressentimento e subalternidade em relação a outros etc. Estes sentimentos ou atitudes, por sua vez, encontram-se enraizados nas relações que freqüentemente estes grupos têm com seu entorno e com setores não pobres. As atitudes individuais são moldadas a partir das experiências cotidianas nos grupos familiares e de vizinhos e nas relações com os outros setores sociais com que interagem.

Se se adota uma concepção ampliada de pobreza, tem-se que os termos pobreza e exclusão parecem fazer parte de um mesmo contínuo e matriz conceitual[2], na medida em que uma análise da pobreza em uma perspectiva multidimensional tem muito pouca diferença dos estudos sobre a exclusão, desde que a pobreza seja entendida principalmente como fenômeno complexo, multicausal e multidimensional, dinâmico e processual, marcado por objetividade e também por elementos menos tangíveis, como valores, autoestima, perspectivas. Isso permite tratar esses termos como equivalentes, e a opção aqui é utilizar o termo exclusão para designar os fenômenos e processos de vulnerabilização, destituição, marginalização.

Fazendo uma análise da emergência e desenvolvimento do conceito de exclusão, Burchardt, Le Grand, Piachaud identificam três enfoques sobre o tema: um primeiro (também histórico) enfoque tem origem na França, para designar aqueles que estavam a margem do sistema de proteção estatal, sem acesso a uma rede de proteção. Recentemente tal definição foi sendo ampliada, para abarcar as transformações no padrão de emprego e as consequências dessas mudanças estruturais para a produção da exclusão. A literatura norte americana, por sua vez, trata do tema da exclusão principalmente sob a perspectiva dos *underclass*, dos marginalizados sociais, enfatizando as dimensões pessoais, valorativas e comportamentais que jogariam um papel fundamental para a produção da marginalização. Organismos internacionais, em uma terceira vertente, tem entrado no debate marcando uma posição que enfatiza a ausência de direitos básicos e as dificuldades de acesso a eles como elementos centrais para caracterização do termo exclusão social.

[2] Entretanto, essa concepção que tende a fundir pobreza e exclusão não é única. Outros grupos definem exclusão sem ter a baixa renda como variável dominante e incluem dimensões como polarização, dualização, diferenciação e desigualdade. Outros rejeitam uma identificação entre exclusão e desigualdade ou classes sociais e enfatizam o aspecto daqueles que estão dentro ou fora, mais do que aqueles que estão acima ou abaixo, tal como o registro de classes ou desigualdade sustenta (Burchardt, Le Grand, Piachaud).

Em outra perspectiva, Subirats, por exemplo, situa a exclusão no marco das transformações macroestruturais que advêm com a sociedade e economia pós industrial, bem como com as mudanças sociais e culturais emergentes: diversificação étnica, alteração do padrão etário, emergência de novas formas de convivência familiar. As novas configurações sociais apontam para uma sociedade muito mais heterogênea, com novas demandas, novos sujeitos coletivos e com uma multiplicidade de eixos de desigualdade, rompendo com uma sociedade mais estabilizada em divisões de classe, com polarizações mais unidimensionais e lineares. Uma parte das visões sobre o fenômeno da exclusão inclui, portanto, categorias como sociedade de risco, globalização, complexidade. A exclusão é produto do mundo contemporâneo e a baixa renda passa a ser um dentre um conjunto de outros elementos e condições que potencializam situações de risco e vulnerabilidades: isolamento, falta de oportunidades de relacionamento, de intervenção, de vocalização.

A exclusão é, portanto, algo vinculado ao cenário contemporâneo, pós industrial, globalizado. Constitui a soma de várias situações de destituição e vulnerabilidade, configurando-se mais um processo do que uma situação estável. Na definição de Subirats, a exclusão consiste na impossibilidade ou dificuldade intensa de se ter acesso aos mecanismos de desenvolvimento pessoal e à inserção sócio comunitária e a sistemas pré-estabelecidos de proteção. O foco na concepção de *capabilities* de Sen permite agregar a esse conceito a dimensão dos elementos necessários para viabilizar o acesso de tais indivíduos ou grupos a tais mecanismos e sistemas. A capacidade dos diversos grupos sociais usufruir dos recursos e políticas públicas disponíveis também é condicionada pelas condições socioeconômicas com que se defrontam.

Se do ponto de vista conceitual a definição de exclusão é complexa, para operacionalizar esse conceito o desafio é ainda maior. Esse é o tema da próxima seção.

2. As formas de mensuração da pobreza e exclusão

Alguns estudos de natureza empírica concentram-se na análise de situações concretas de exclusão, sem uma preocupação de entrar no emaranhado conceitual. Outros estudos partem de uma definição de exclusão como ausência de participação de indivíduos e grupos em aspectos chave da sociedade e buscam verificar empiricamente tais questões,

definindo indicadores e índices variados para medir a exclusão social (Burchard, Le Grande e Piachaud)

Tanto os estudos mais conservadores sobre pobreza, que se limitam ao uso de indicadores como baixa renda, até estudos que ampliam esse conceito, adotando um enfoque mais abrangente do que o anterior, não conseguem de fato compreender o fenômeno da exclusão. Ainda que o foco nas privações múltiplas amplie o arco de indicadores utilizados para mensurar a pobreza, o objetivo permanece na identificação de indivíduos sem recursos para participação. Medidas de exclusão social, por sua vez, envolvem a identificação não apenas daqueles indivíduos que carecem de recursos, mas aqueles cuja não participação emerge de fatores diversos, tais como discriminação, doenças crônicas, localização geográfica, identificações culturais. Embora o foco na ausência de recursos materiais permaneça central, não se esgotam aí as possibilidades de mensuração do problema. Todos os três enfoques (pobreza, privações múltiplas, exclusão), com ênfases diferentes, apresentam, segundo os autores, um campo comum de preocupações, relativo a formas de não participação na sociedade, processo melhor explicado pela ótica dos constrangimentos do que por escolhas (Burchard, Le Grand e Piachaud, p 6).

Quando se focaliza o problema da pobreza e da exclusão sob o ponto de vista das políticas públicas, torna-se necessário utilizar outros parâmetros para medir pobreza que não a renda. Porque se o foco permanece nessa única dimensão, a solução em termos de políticas é apenas crescimento econômico. Este seria suficiente para acabar com a pobreza. Essa suposição otimista, de que crescimento econômico leva a redução da pobreza, é mantida por muito tempo, norteando as práticas políticas de países em desenvolvimento.

Estudos de correlação entre crescimento econômico e desigualdade tornam-se comuns a partir da década de 50, e até os anos noventa, essa suposição praticamente não era questionada. Novos estudos passam a apontar a não existência de regularidade empírica entre crescimento e desigualdade. Esses dois elementos – crescimento e redução da desigualdade – não são mais vistos como algo externo, mas como resultados (*outcomes*) das políticas públicas. As variáveis que apresentam mais relações com crescimento econômico e redução da desigualdade são as relativas aos ativos que os indivíduos e grupos têm (terra, crédito, educação) e ao grau das liberdades civis existentes (Kanbur e Squire). Segundos os autores, as relações estabelecidas a partir dos estudos sobre países que tiveram um rápido crescimento econômico e desenvolvimento social apontam para o impacto das políticas públicas (principalmente investimento em saúde e educação) na

diminuição da pobreza e da desigualdade e essas considerações mudam a visão restrita da pobreza como falta de renda, como algo passível de ser resolvido pela via apenas do crescimento econômico. O enfoque do Desenvolvimento Humano é a consequência imediata dessa mudança de rota. A ênfase nos *inputs* trazidos pela educação e saúde permite que entre em cena a noção de bem estar, perspectiva baseada no enfoque de Sen sobre a pobreza como privação de capacidades.

Entretanto, embora a elaboração dos indices comparativos (Indice de Desenvolvimento Humano e Indice de Pobreza Humana) permita avançar na compreensão do fenômeno da pobreza, não permite verificar a interrelação entre as diferentes dimensões que compõem o índice. Como educação, saúde e renda de fato se relacionam? Não há muitos estudos sobre essas interações. Voltamos, novamente, ao ponto da multidimensionalidade do fenômeno da pobreza e da exclusão, e da necessidade de se entender melhor as relações entre essas várias situações de vulnerabilidade para que se possa, de fato, intervir sobre essa realidade do ponto de vista das políticas públicas.

3. Programas voltados para o combate à exclusão: desafios e limites das intervenções

Se do ponto de vista conceitual e substantivo a análise do tema da exclusão social apresenta-se com tal complexidade, do ponto de vista da ação pública para combatê-la o desafio não é menor. Quais programas sociais são necessários e suficientes para fazer frente à exclusão social? Que desenhos e estratégias são mais efetivos para garantir a superação da condição de vulnerabilidade e propiciar alternativas e saídas sustentáveis? Dada a diversidade de situações de exclusão, a variedade de grupos que apresentam inúmeras formas de exclusão, a multidimensionalidade desse fenômeno e as características dos programas voltados para esses públicos, cabe a pergunta: quais os desafios, os limites e as possibilidades que estão colocadas para a ação governamental nesse campo e como a grave questão da exclusão tem sido de fato enfrentada pelo Estado e seus mecanismos de proteção social?

Sem pretender esgotar tal assunto, vasto por natureza, o objetivo aqui é tão somente fornecer pistas, a partir de reflexões suscitadas pela análise dos programas participantes do Ciclo de Premiações do Gestão Pública e Cidadania, que permitam estruturar um quadro

mais realista dos problemas e restrições que marcam a ação governamental no campo das políticas voltadas para a inclusão social.

Foram mapeados todos os programas inscritos do ano de 1996 a 1999, em três áreas: assistência social, idoso e deficiente. A área de criança e adolescente, por ter sido objeto de análise em dois artigos anteriores[3] será aqui contemplada apenas tendo como referência os programas inscritos no ano de 1999.

Quadro síntese dos projetos analisados 1996-1999

	Assistência social	Idoso	Portador deficiência	Criança e adolescente
1996	**15**	**10**	**11**	**47**
Inscritos	14	08	10	39
Semifinalistas	01	01	01	
finalistas	-	01	-	08
1997	**05**	**05**	**04**	**25**
Inscritos	04	05	01	19
Semifinalistas	-	-	03	04
finalistas	01	-	-	02
1998	**26**	**17**	**32**	Sem informação
Inscritos	23	14	28	
Semifinalistas	03	02	04	
finalistas	-	01	-	
1999	**66**	**30**	**12**	**135**
Inscritos	59	28	11	127
Semifinalistas	07	02	01	04
Finalistas	-	-	-	04 (2 destaques)
Total (1996-1999)	115	62	59	
Inscritos	100	55	50	
Semifinalistas	14	05	09	
Finalistas	01	02	-	

Verifica-se que a área de programas para criança e adolescentes é a mais concorrida, tendo um expressivo número de experiências registradas. Somente no ano de 1999, o total de projetos apresentados (135) é maior que o número de projetos na área de assistência social, segunda maior área, nos 4 anos analisados (115). Entretanto, como apontando em trabalhos anteriores, a tipologia considerada para diferenciar as áreas dos programas é problemática, uma vez que se sobrepõem critérios como públicos e ações setoriais que acabam por minimizar a eficácia da tipologia utilizada. Por exemplo, existem programas de assistência que poderiam perfeitamente ser incluídos na área de criança e adolescente, e vice e versa.

[3] "Desafio e Inovação em Políticas Públicas: Programas para Crianças e Adolescentes em situação de risco". Cadernos da Fundação Getúlio Vargas/SP. Prêmio Gestão Pública e Cidadania, vol. 3, 1997 e "Programas para crianças e adolescentes em situação de risco: a complexidade do objeto e a dimensão institucional". Cadernos da Fundação Getúlio Vargas/SP. Prêmio Gestão Pública e Cidadania, vol. 13, 1999.

Da mesma forma, na área de assistência, encontram-se programas que são voltados para o atendimento ao idoso e ao portador de deficiência, bem como programas voltados diretamente para esses grupos (idosos, deficientes) são pertencentes à área de assistência social. Um outro exemplo refere-se aos programas de combate à desnutrição infantil ou mesmo programas que visam a permanência das crianças nas escolas, como as iniciativas de bolsa-escola. São programas vinculados à saúde e educação *strictu sensu* ou poderiam ser alocados como programas da área de assistência social? Isso depende, em última instância, de critérios e condições externas ao desenho e público dos programas, tais como a natureza das instituições que executam as ações, a ênfase que é dada a cada componente do programa, entre outros fatores.

Entretanto, não é o foco do presente trabalho enveredar por essa discussão, mas sim oferecer uma leitura do arco de objetivos e estratégias utilizadas por programas em curso em diversas áreas que buscam enfrentar, de forma mais direta, os problemas vivenciados por grupos em situação de vulnerabilidade social. Poderiam ter sido considerados programas inscritos em outras áreas, como trabalho e renda, por exemplo, que também são, em tese, relevantes como iniciativas voltadas para a dimensão da inclusão social. Da mesma forma, poderiam ter sido contemplados programas voltados para a questão racial ou questões de gênero, que tocam em outras facetas ou dimensões da exclusão social.

Entretanto, diante da necessidade de recorte do objeto de análise, optou-se por considerar, como elementos motivadores do argumento aqui utilizado, os programas de áreas mais nitidamente vinculadas à assistência social. Não se pretende, conforme salientado, uma análise exaustiva do material empírico coletado, mas tão somente utilizá-lo como subsídios para uma reflexão de natureza mais analítica, relativa aos desafios e constrangimentos da ação governamental voltada para o combate da exclusão social.

O que se tem de imediato, a partir de uma leitura dos programas elencados nas diversas áreas, é um retrato suficientemente claro do desenho e do escopo dos programas desenvolvidos. Verifica-se, de forma nítida e de maneira quase generalizada, a preferência por ações pontuais, setorializadas e pouco abrangentes, que atendem a um público relativamente limitado. Para fazer frente à situações de exclusão, contudo, ações tímidas e extremamente focalizadas parecem ser ineficazes. O objetivo de propiciar a inclusão aponta para uma intervenção mais abrangente, que considere as diversas dimensões envolvidas nessa problemática e que possibilite, através da intersetorialidade das ações, a ruptura com situações de risco e de vulnerabilidade social e a sustentabilidade dos

resultados alcançados. Muitos poucos programas, dentre os identificados, possuem um desenho com um escopo tão amplo; entretanto, não se pode desconsiderar que alguns apresentam características inovadoras, sendo que estas, em sua maioria, trazem a busca da integração setorial como central em suas estratégias de ação.

Embora a quantidade de informações disponíveis quanto aos programas analisados seja pequena e não permita, por isso, generalizações conclusivas, pode-se perceber que existe uma certa homogeneidade nas estratégias desenvolvidas nos diversos programas executados em distintas localidades no Brasil. Em sua grande maioria, são programas voltados ou para um público muito específico - população de rua, migrante, gestante carente etc - ou para um público definido de forma excessivamente abrangente – criança e adolescente, famílias de baixa renda, população acima de 18 anos etc.

A definição do público alvo de programas na área de assistência social é uma tarefa complexa, uma vez que geralmente as situações de vulnerabilidades são superpostas. Por exemplo, "crianças em situação de prostituição" também podem ser classificadas como "crianças trabalhadoras", que muitas vezes também são drogaditas e cometem atos infracionais. No entorno de tudo isso, famílias desestruturadas, de baixo poder aquisitivo, com baixa qualificação, local de moradia sem as devidas condições de habitabilidade, situações de violência doméstica e abuso sexual. O que focalizar, de fato? Por onde começar? Como definir o público alvo para um programa que pretende fazer frente a toda essa problemática?

Sob a extensa rubrica de grupos vulneráveis estão agrupados fenômenos de natureza, gravidade e abrangência diversos. Quando se trata de crianças e adolescentes, um sub-grupo dessa categoria, temos que sob essa denominação estão sendo designados meninos e meninas de rua, meninos e meninas nas ruas, crianças trabalhadoras, crianças abandonadas em abrigos, crianças em situação de prostituição, drogadicção, violência ou abuso, negligência, crianças e adolescentes autores de ato infracional, entre outras. Cabe salientar que sob essa rubrica (crianças e jovens em situação de risco ou grupos vulneráveis) estão crianças e adolescentes com perfis diversos e trajetórias distintas, ainda que possam ser percebidas situações sociais similares, marcadas, no limite, pela pobreza e pela exclusão.

> Ainda como grupos vulneráveis temos desempregados ou trabalhadores com contrato precários, população de rua, mulheres vítimas de violência, portadores de deficiência física e mental. Como pano de fundo das

> situações de risco e vulnerabilidade, têm-se a exclusão e/ou a inserção precária das famílias pobres na vida social e econômica da cidade. A lista de situações e condições de vulnerabilidades pode ser interminável, dependendo da definição e da ênfase utilizada de vulnerabilidade pessoal e social. Entretanto, a delimitação conceitual, explicitando as fronteiras desses universos, constitui uma tarefa imprescindível para apontar alternativas diferenciadas para os problemas. Portanto, um primeiro desafio para os programas sociais voltados para a inclusão social é a própria definição do que se entende por exclusão, risco e vulnerabilidade. Tal definição, mais que uma questão retórica ou meramente conceitual, permite identificar o arco de objetivos e estratégias pretendidas com o desenvolvimento de programas dessa natureza.

Um segundo ponto é relativo às dificuldades de lidar com um objeto complexo, com públicos e grupos que apresentam especificidades mas ao mesmo tempo vivenciam problemáticas similares. O caráter sobreposto das vulnerabilidades, o caráter múltiplo do fenômeno da exclusão demanda, portanto, tanto ações focalizadas para dar conta das especificidades do público quanto ações amplas e integradas que possibilitam abarcar a multidimensionalidade envolvida nos processos de exclusão.

Programas voltados para populações vulnerabilizadas, dispersas, pouco mobilizadas para uma ação coletiva, com pouca informação e acesso precário aos bens e serviços sociais, são de difícil execução e com resultados pouco precisos ou ambíguos. Não se sabe ao certo as relações de causa e efeito que perpassam as diversas situações de exclusão, que estratégias são necessárias e suficientes, quais os resultados e metas a serem esperados. O caráter brando das tecnologias em uso no campo das políticas e programas sociais contribui para que tais iniciativas sejam realizadas sem uma clareza suficiente do que se espera em termos de resultados, a partir do desenvolvimento de determinadas estratégias.

Quer dizer, trabalha-se na base do ensaio e erro, ou o que é pior, termina-se fazendo mais da mesma coisa, sem muita inovação nas estratégias e nos desenhos dos programas direcionados para grupos em processo de vulnerabilidade e exclusão social. Isso porque a complexidade das questões envolvidas quando se busca a inclusão social dificulta o estabelecimento de diretrizes e metas precisas, demandando um atendimento não massivo, porque individualizado, atento às subjetividades e peculiaridades das dinâmicas e histórias de vida que são diferenciadas, demandando uma atenção não globalizante, na grande maioria dos casos. Essa é sempre uma questão problemática para o setor público: como universalizar programas com esse desenho e recorte? Como viabilizar ações e políticas integradas, focadas no desenvolvimento integral das pessoas em diversos âmbitos: educacionais, de saúde e bem-estar, trabalho e renda, habitação, acesso à cultura, ao lazer,

ao universo da cidadania? Para superar de forma sustentável a situação de exclusão e vulnerabilidade, é necessário um *pool* de ações diferenciadas, que passam por setores distintos da máquina pública. Isso acaba por exigir mais do que uma simples conexão, passando a demandar a execução conjunta de um plano de inclusão social de grupos em situação de vulnerabildiade e risco social.

4. Conseqüências da concepção de exclusão sobre o desenho de políticas e programas sociais

A discussão apresentada acima ressalta elementos conceituais e empíricos que demandam inovação nos projetos de enfrentamento da exclusão. O ponto aqui defendido é que uma política eficaz e sustentável de combate à exclusão deve estar voltada para o desenho de programas que incidam sobre estes mecanismos de reprodução da destituição e não apresentar apenas um caráter compensatório de suprimento imediato de carências materiais mais extremas, como o modelo tradicional de assistencialismo fazia. Adotar esta diretriz acarreta consequências para o desenho de políticas e programas desenvolvidos pelo poder público.

Flexibilidade e constituição de redes

Em primeiro lugar, os programas devem ser flexíveis e desenhados a partir das características específicas pelas quais a exclusão se apresenta e se reproduz nos diferentes contextos. O requisito de flexibilidade dos programas e projetos para adaptação às diferentes situações e contextos concretos de pobreza requer a disponibilidade de uma retaguarda de serviços e apoio que possam ser mobilizados pelos gerentes e combinados diante de cada situação específica. A maneira mais eficiente de viabilizar flexibilidade sem ser obrigado a "inventar" um novo programa para cada situação de pobreza é o trabalho em redes, nos quais um conjunto de instituições governamentais e não-governamentais que podem oferecer algum tipo de apoio técnico, financeiro, de serviços, político ou de mobilização e que necessitam para desenvolver seu trabalho da contribuição de outros se articulam para construir uma rede de apoio, serviços ou proteção aos setores particularmente vulneráveis. Por sua função, pelos recursos de várias ordens de que dispõe, o Poder Público – estado e prefeituras – devem desempenhar um papel central na constituição e sustentação das redes locais de combate à pobreza.

Capital social e atenção às dimensões não tangíveis da pobreza

Como visto na primeira seção, os enfoques centrados na superação das situações de exclusão devem considerar não apenas a dimensão mais objetiva ou tangível da pobreza, mas focar a atenção aos aspectos subjetivos, ligados a atitudes, valores e comportamentos. A concepção da pobreza e dos pobres como situações que se definem exclusivamente pelas carências ou pela falta não permite que se volte a atenção para as potencialidades e possibilidades existentes nos contextos de pobreza. O deslocamento do aspecto central da pobreza para o conjunto das relações sociais vividas pelos grupos de pobres permitirá identificar experiências, iniciativas ou potencializar "ativos" ainda não aproveitados das comunidades pobres. Estes são às vezes recursos materiais (equipamentos locais, recursos naturais, habilidades, outras agências públicas ou ONG's operando naquela comunidade) e muitas vezes não materiais (organização social, capacidade de mobilização, idéias, experiências prévias, a própria cultura local).

Portanto, o caminho de superação sustentável da pobreza resistente passa necessariamente pela identificação e potencialização dos "ativos", idéias e capacidades existentes nos grupos e comunidades pobres. Além dos efeitos específicos sobre a sustentabilidade social das iniciativas esta diretriz impacta positivamente alguma das dimensões não materiais da pobreza, contribuindo para a melhoria da auto-estima, das expectativas e da autonomia dos grupos vulneráveis e para a construção de relações sociais um pouco mais cooperativas e solidárias nestes grupos. Boa parte da discussão – e das dificuldades – em torno de noções como empowerment e construção de capital social refere-se a estes processos ora descritos. Portanto, utilizando outros termos, uma política de combate à exclusão orientada para a construção e extensão da cidadania deve ter como diretriz a criação e consolidação de capital social nos grupos de beneficiários.

Além da atenção à perspectiva do incremento do capital social, os programas de combate à pobreza resistente têm, para serem exitosos, que intervir sobre estas condições não tangíveis da pobreza, desenvolvendo iniciativas que além da provisão de bens e serviços contribuam para e sustentem a melhoria da auto-estima, da autonomia e da construção de novas alternativas e estratégias de vida. Isto implica mudar não apenas o desenho dos programas, mas os comportamentos, atitudes e relações entre os implementadores e executores (tanto gerentes, como monitores, professores, médicos e demais funcionários) e os beneficiários dos programas.

Intersetorialidade

Como terceiro ponto tem-se a perspectiva da intersetorialidade. Ora, se a concepção da exclusão coloca tais processos como sendo dinâmicos e multideterminados, não é possível enfrentar essa realidade de forma setorializada ou fragmentada. Programas que enfrentem de forma isolada apenas uma ou algumas das diferentes dimensões da pobreza serão ineficazes no rompimento dos mecanismos de reprodução da pobreza, gerando uma situação de dependência permanente dos beneficiários em relação à provisão pública, o que, além de um impacto negativo do ponto de vista de uma política social emancipatória e voltada para a autonomia dos cidadãos, apresenta problemas evidentes de sustentabilidade tanto social quanto fiscal. Portanto, para serem efetivos, as políticas e programas devem evitar a abordagem tradicional - setorializada e residual - e adotar necessariamente um modelo intersetorial de intervenção, em que a dimensão assistencial da política possa apoiar e se apoiar no acesso às outras políticas sociais.

Agregar forças e atores dispersos em torno de programas que exigem uma atenção multidimensional requer engenho, paciência e experiência, condições geralmente não satisfeitas para a maioria dos programas desenvolvidos na área social. A perspectiva da intersetorialidade, embora correta em seus pressupostos não é, contudo, fácil de ser atingida. A lógica de organização e financiamento dos bens e serviços está longe de espelhar tal diretriz. A perspectiva da setorialidade expressa-se não só na cultura organizacional, estruturada em secretarias e programas especializados, como também nos mecanismos de destinação dos recursos. A maioria dos repasses, principalmente nas áreas de saúde, educação e assistência social, são destinados a fortalecer ações setorializadas. Conseguir esta articulação, inclusive do ponto de vista financeiro, não é algo simples e demanda um longo prazo para sua efetivação.

A execução das ações na perspectiva da intersetorialidade envolve, necessariamente, a articulação entre secretarias, associações e diversos segmentos sociais e tal desafio, sem dúvida, não é irrelevante. A implantação dessa nova institucionalidade para a gestão de políticas sociais significa, antes de mais nada, uma nova forma de organizar a provisão e financiamento das políticas, buscando a integração entre as ações do governo, visando maior eficiência e efetividade da ação governamental. Ao buscar a articulação horizontal das políticas e programas municipais, a perspectiva da intersetorialidade aponta em direção contrária à fragmentação, verticalização e a excessiva setorialização das políticas,

marcas características do aparato institucional das administrações públicas ainda predominantes no país[4].

Tal estratégia permite maior eficiência e resultados mais significativos quanto ao impacto e sustentabilidade dessas políticas, evitando sobreposições de ações e garantindo maior organicidade às mesmas. A perspectiva da intersetorialidade constitui, sem dúvida, um fator de inovação no campo da gestão pública. Para que ela se efetive, entretanto, é necessário que o sistema administrativo considere novas questões em sua agenda, que apresente uma efetiva disposição para partilhar o poder de decisão e o controle da implementação das políticas, que altere sua lógica de funcionamento e sua racionalidade, superando a "especialização" e a verticalidade, trabalhando a partir de redes de atores diversos em torno de problemáticas, valores e objetivos comuns. Sem dúvida é um desafio e tanto, difícil mas não impossível de ser alcançado. A simples afirmação dessa diretriz é uma inovação nas formas e mecanismos de gestão de políticas sociais. Essa estratégia de gestão tem a ênfase na concertação de entidades e segmentos sociais diversos, o que constitui também um tremendo desafio.

Superação da dicotomia compensatório e redistributivo

Ao contrário da oposição que o debate tradicional aponta sobre políticas "essencialmente" e inconciliavelmente compensatórias ou redistributivas ou de promoção, os modelos mais inovadores de combate à exclusão são justamente aqueles que combinam intervenções de diferentes naturezas. A ênfase que a noção de exclusão social confere à interação entre as diferentes dimensões da destituição, por um lado e aos processos e transições entre diferentes situações, por outro, têm dado origem a iniciativas mistas quanto ao tipo de intervenção. Estes modelos devem ser capaz de combinar iniciativas de diversos setores para desenhar programas que sejam a um só tempo compensatórios e redistributivos, emergenciais e estratégicos. Hills (2002), por exemplo, distingue quatro tipos de foco das ações: a) a prevenção ou redução do risco da entrada em uma situação de exclusão, por exemplo, através do apoio à educação ou ao aperfeiçoamento profissional; b) promoção da saída ou da transição da exclusão para uma situação mais inclusiva, como os projetos de bolsa trabalho ou de trabalho protegido; c) proteção diante da ocorrência de determinados eventos, evitando que uma situação transitória se deteriore em uma situação mais consolidada de exclusão, por exemplo através do pagamento de seguro-desemprego e d)

[4] Vale ressaltar que as instituições, principalmente as ligadas ao aparato estatal, oferecem resistências de diversas ordens no que se refere a mudanças em sua lógica interna e em seus métodos de ação.

propulsão no percurso de saída da exclusão, favorecendo que as trajetórias sejam em direção a situações mais inclusivas e não de retorno à exclusão, como é o caso do desenvolvimento de iniciativas de apoio ao desempenho escolar de crianças que tenham deixado o trabalho infantil.

O novo modelo deve ser capaz, portanto, de combinar iniciativas de diversos setores para desenhar programas que sejam a um só tempo compensatórios e redistributivos, emergenciais e estratégicos. Portanto, o foco deve estar permanentemente orientado para a ampliação da autonomia e das capacidades dos indivíduos e grupos, sem o que não é possível construir estratégias que sejam a um só tempo efetivas e sustentáveis.

Uma nota final: inversão de prioridades ou a conexão necessária entre desenvolvimento econômico e social

Um outro ponto importante diz respeito à articulação necessária entre os âmbitos de decisão econômica e social. De início cabe ressaltar que o crescimento econômico é necessário, embora também não suficiente, para a redução e superação da pobreza. Para que a população pobre tenha condições de incrementar sua renda, é necessário que exista um ambiente favorável à geração de emprego e renda, que exista um dinamismo econômico que possa ter impactos positivos sobre a população mais pobre. Entretanto, dada a alta taxa de desigualdade existente, o crescimento da produção pode não levar necessariamente à redução da pobreza. Para que o crescimento econômico possa contribuir para a redução da pobreza é necessário que as políticas econômicas enfatizem a geração de incentivos para criar empregos e incrementar a capacidade produtiva dos setores mais pobres. Isso nos leva a uma constatação importante. A prioridade de redução da exclusão e da desigualdade deve ser uma preocupação constante das políticas econômicas, da mesma forma que a estabilidade e o crescimento econômico.

Ou, dito de outra maneira, trata-se de reforçar os vínculos entre políticas econômicas e políticas sociais, de aproximar os objetivos sociais e inseri-los no âmbito das estratégias de desenvolvimento econômico. Trata-se, em suma, de inverter a posição subalterna das políticas sociais em relação às políticas econômicas, e inserir o desenvolvimento social como objetivo máximo, ao qual o desenvolvimento econômico deve estar vinculado. Sem essa articulação, não é possível desenvolver ações com resultados efetivos e sustentáveis no combate à exclusão social.

5. Bibliografia

Kanbur, K. e Squire, L. Frontiers of development economics J. Stiglitz e Meyer (orgs) Ed. World Bank, 2002

Hills, John . Does the focus on "Social Exclusión" change the policy response?. In Social Exclusion.

Subirats, J. Las politicas contra la exclusion social como palanca de transformacion del estado. VII congresso internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la administracion publicas, Portugal, outubro de 2002.

Subirats, Joan La implicacion social ante los retos de la exclusion VII congresso internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la administracion publicas, Portugal, outubro de 2002.

Sulbrandt, José. "A avaliação de programas sociais. Uma perspectiva crítica dos modelos usuais". In Kliksberg, B. (compilador) Pobreza, uma questão inadiável. Brasília, Ed. Enap, 1994.

Tania Burchardt, Julian Le Grand, David Piachaud "Introduction" In. Social Exclusion.

Veiga, Laura, Carneiro, Carla B. L., Costa, Bruno L. D. Os desafios da inclusão social: programas de assistência para a infância e juventude vulnerabilizada na administração municipal de Belo Horizonte Paper apresentado no VII Congresso Internacional del Clad sobre Reforma del estado y de la administración Pública, Buenos Aires, outubro de 2002

Raczynski, Dagmar Equidad, inversion social y pobreza. innovar en como se concibe, diseña y gestiona la politicas y los programas sociales. Mimeo. Documento preparado para el Seminario Perspectivas Innovativas en Polítia Social. Desigualdades y Reducción de Brechas de Equidad, MIDEPLAN – CEPAL, 23- 24 de mayo de 2002.

Costa, Bruno Lazzarotti Diniz e Carneiro, Carla Bronzo Ladeira. Sugestões para uma Política Estadual de Combate à Pobreza Persistente. Minas Gerais do século XXI. Volume VIII. Investindo em Políticas Sociais. BDMG, 2002