

D Desenvolvimento em Debate

v.9, n.1, janeiro-abril 2021



Instituições parceiras do INCT/PPED: UFRJ, UFF, UFRRJ, UFJF, UNICAMP e UERJ

Desenvolvimento em Debate é uma revista indexada de publicação periódica editada pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento. A revista publica artigos originais de pesquisa, ensaios e resenhas relacionados com a temática do desenvolvimento socio-econômico. Ênfase é dada a trabalhos que analisam o papel do Estado e das instituições no desenvolvimento, políticas públicas setoriais e estratégias de desenvolvimento, o papel da geopolítica na dinâmica econômica e sustentabilidade ambiental, como também a trabalhos que analisam casos nacionais ou com perspectiva comparada, em particular de países da América Latina. Para tal fim, **Desenvolvimento em Debate** é publicada três vezes por ano e aceita trabalhos em português, espanhol e inglês. Pelo menos um dos autores deve ter titulação mínima de mestre.

ISSN: 2176-9257 (Online)

Frequência: 3 números por ano

Indexada em: Diadorim, Latinrev, Periódicos CAPES, Google Scholar e Livre.

Coordenação INCT/PPED

Renato Boschi
Ana Célia Castro

Editor-Chefe

Flavio A. Gaitán (UNILA/INCT-PPED)

Editores Associados

Roberta Rodrigues Marques da Silva (UFF)

Editores de seção

Andrea Ribeiro (UFF/INCT-PPED)
Carlos Eduardo Santos Pinho (UNISINOS/INCT-PPED)
Francisco Duarte (UFRJ/INCT-PPED)
Rafael Shoenman de Moura (INCT-PPED)

Comitê editorial

Ana Célia Castro (IE-UFRJ)
Charles Pesanha (UFRJ)
Renato Boschi (IESP-UERJ)
Ignacio Godinho Delgado (UFJF)
Maria Antonieta Leopoldi (UFF)

Conselho editorial

Adel Selmi (INRA, France)
Alexandre d'Avignon (UFRJ)
Antonio Márcio Buainain (Unicamp)
Bhaven Sampat (Columbia University, USA)
Benjamin Coriat (Université de Paris XIII, France)
Carlos Eduardo Young (UFRJ)
Carlos Morel (Fiocruz)
Celina Souza (UFBA)
Charles Pessanha (UFRJ)
Cristina Possas (UFRJ)
Diego Sanchez Anchochea (University of Oxford, UK)
Eduardo Condé (UFJF)
Erik Reinert (University of Oslo, Norway)

Eli Diniz (UFRJ)
Estela Neves (UFRJ)
Giovanni Dosi (Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa, Italy)
Ha-Joon Chang (University of Cambridge, UK)
João Alberto de Negri (IPEA)
Jorge Ávila (INPI)
Lionelo Punzo (Universidade de Siena, Italy)
Mario Possas (UFRJ)
Marta Irving (UFRJ)
Peter Evans (University of California, Berkeley, USA)
Peter May (UFRJ)
Renato Boschi (IESP)
Sérgio Salles (Unicamp)
Shulin Gu (University of Beijing, China)
Valéria da Vinha (UFRJ)
Victor Ranieri (USP)

Contato: revdesenvolvimentoemdebate@gmail.com

Acesse nosso site : <https://inctpped.ie.ufrj.br/desenvolvimentoemdebate>

Desenvolvimento em Debate

Rio de Janeiro, volume 9, numero 1, 2021

256p.

1. Desenvolvimento 2. Estado 3. Políticas Públicas 4. Variedades do Capitalismo. 5. BIC

ISSN 2176-9257

Projeto gráfico e ilustrações: www.ideiad.com.br

Sumário

Carta das Editoras Convidadas	
Desigualdade Social e Pobreza: reflexões teóricas e abordagens explicativas Sílvia Lima de Aquino e Sílvia Aparecida Zimmermann	5
Pobreza e desenvolvimento: imaginários coloniais e insurgências teóricas desde o Sul Pâmela Marconatto Marques e Dayana Cristina Mezzonato Machado	15
Índice de pobreza multidimensional (IPM) no Mercosul: um método <i>sinequa non</i> para a integração social Leticia Diniz	37
Percepções e representações sociais de famílias pobres e atores institucionais sobre pobreza e ação pública Andréia Tecchio Geneviève Cortes, Monique Medeiros e Ademir Antonio Cazella	69
Notas reflexivas sobre o Auxílio Emergencial Temporário no Brasil em tempos da pandemia da COVID-19 Francisco Emerson de Siqueira, Jairo Bezerra Silva, Lemuel Dourado Guerra e Larissa da Silva Ferreira Alves	99
Desigualdade multidimensional, insuficiência socioeconômica e concentração de renda no Brasil a partir de um olhar macrorregional Cassiano José Bezerra Marques Trovão e Juliana Bacelar de Araújo	121
O índice de progresso social dos municípios de Santa Catarina (2010-2017) Michele Romanello	159
Contradições na “Cidade do charme”: a interseccionalidade nas desigualdades em Baltimore, Estados Unidos Camila Daniel	181
A un año de la pandemia: Los cuidados en el centro y en los márgene Laura Pautassi	213
La Renta Básica Universal de Género. Una propuesta contundente contra la pobreza y la desigualdad en México Manuel Ignacio Martínez Espinoza	231
Normas editoriais	251

Desigualdade Social e Pobreza: reflexões teóricas e abordagens explicativas

Silvia Lima de Aquino* | Silvia Aparecida Zimmermann**

Os resultados do Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) global de 2019, produzido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pela *Oxford Poverty and Human Development Initiative* (OPHI) (2019), indicam que mais de 2/3 do que o índice considera como multidimensionalmente pobres (886 milhões de pessoas), vivem em países de renda média. Destes, cerca de 440 milhões vivem em países de baixa renda. Ainda segundo o IPM, uma em cada três crianças ao redor do mundo é, multidimensionalmente pobre, em comparação com um em cada seis adultos. Isto significa, segundo o índice, que quase metade das pessoas que vivem em pobreza multidimensional são crianças (663 milhões). De acordo com a Síntese de Indicadores Sociais (SIS) do IBGE de 2019, no Brasil, no ano de 2018, cerca de 13,5 milhões de pessoas viviam com renda mensal *per capita* inferior a R\$ 145, ou seja, com menos de U\$S 1,9 por dia, referência adotada pelo Banco Mundial para identificar a condição de extrema pobreza. Ademais, os referidos dados assinalam ainda que, um quarto da população brasileira, ou seja, 52,5 milhões de pessoas, ainda vivia com menos de R\$ 420 *per capita* por mês em 2019.

Enquanto de um lado muitos buscam sobreviver com muito pouco, de outro lado, uma pequena parcela da população mundial vive com uma renda vultosa. Este é o foco do debate em torno da desigualdade da renda. No caso brasileiro a escalada da desigualdade da renda domiciliar *per capita* vem aumentando desde 2014, conforme pesquisa promovida pela Fundação Getúlio Vargas iniciada em 2019, a partir de microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) contínua (NERI, 2019). Este estudo aponta que desde o final de 2014 até o segundo trimestre de 2019,

* Professora Adjunta do Departamento Interdisciplinar da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Campus Litoral e do Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas Regionais e Desenvolvimento (PGDREES/UFRGS). E-mail: silvia.aquino@ufrgs.br

** Professora Adjunta do Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, no bacharelado em Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar e no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento (PPGPPD/UNILA). E-mail: silvia.zimmermann@unila.edu.br

<http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmvu.1.001>

a renda dos 50% mais pobres da população caiu 17%, a dos 10% mais ricos caiu apenas 3% e a renda do grupo de 1% mais ricos subiu 10%. Segundo o estudo, tendo em vista a recessão na média e ganho no topo da pirâmide populacional, os mais pobres tiveram perdas mais acentuadas que a média da população.

A pobreza e a desigualdade no Brasil também têm um recorte étnico-racial. Segundo o informativo denominado “Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil” (IBGE, 2019), no ano de 2018 pretos e pardos somavam 55,8% da população brasileira, mas, representavam apenas 27,7% das pessoas que compunham os 10% com os maiores rendimentos. Por outro lado, este grupo correspondia a 75,2% dos indivíduos entre os 10% com os menores rendimentos. Ademais, o informe destaca ainda que a proporção de pessoas pretas e pardas com rendimentos inferiores a linha de pobreza, foi maior que o dobro da proporção de pessoas brancas. Assim, enquanto 3,6% das pessoas brancas tinham rendimentos inferiores a US\$ 1,90 diários, 8,8% das pessoas pretas ou pardas situavam-se abaixo desse patamar no Brasil.

Entre os efeitos da desigualdade de renda está a menor expectativa de vida das populações. A América Latina é considerada uma das regiões mais desiguais do mundo, e conforme estudo publicado na *The Lancet Planetary Health* (BILAL *et al.*, 2019), sobre grandes cidades latino-americanas, a expectativa de vida de homens e mulheres depende diretamente da maior renda alcançada. Por exemplo, na Cidade do Panamá (Panamá) esta diferença chega a 15 anos para homens e mulheres; em Santiago (Chile) cerca de 9 anos para homens e 18 anos para mulheres; na Cidade do México (México) em torno de 11 anos para homens e 9 anos para mulheres; em Buenos Aires (Argentina) chega a cerca de 4 anos para homens e 6 anos para mulheres; e em Belo Horizonte (Brasil) ao redor de 4,0 anos para homens e 7 anos para mulheres.

Recentemente as diferentes crises advindas da pandemia da Covid-19 (sanitária, econômica, política, social, etc.), que afetam ainda mais as regiões e extratos mais pobres, ocasionam previsões catastróficas em relação ao aumento da população mundial em condição de pobreza e pobreza extrema. Ao longo da pandemia é possível perceber como diferentes extratos da população têm recebido os impactos advindos do referido contexto. Inúmeros documentos que tratam da taxa de letalidade da Covid-19 no Brasil apontam que o vírus tem sido mais letal entre pessoas negras e pobres (BATISTA *et al.*, 2020). É muito significativo o fato da primeira morte por Covid-19 no país ter acometido uma mulher negra, pobre e empregada doméstica. Ao analisar o Banco de Dados de Síndrome Respiratória Aguda Grave, incluindo dados da Covid-19, os autores constataam que “a proporção de óbitos em pacien-

tes pretos e pardos foi maior do que a de brancos, mesmo por faixa etária, por nível de escolaridade e em município de índice de desenvolvimento humano elevado. (...)” (BATISTA et al., 2020, p.10-11). Ao cruzar as categorias escolaridade e etnia, a nota conclui que “as chances de mortes de um paciente preto ou pardo analfabeto são 3,8 vezes maiores que um paciente branco com nível superior (...)” (idem, p.10-11). Tendo em vista que negros e pardos encontram-se nos extratos mais pobres do país, torna-se evidente o peso da pobreza e da desigualdade social na definição do número de óbitos por Covid-19 no Brasil.

Ao realizar um balanço dos impactos das desigualdades raciais e sociais nas mortes por Covid-19 em 2020, em São Paulo, tendo em vista os dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), o Informativo Desigualdades raciais e Covid-19 de autoria de MARINHO et al., (2021) e publicado pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEBRAP observa que “enquanto camadas mais privilegiadas da sociedade – de maioria branca – possuem recursos que lhes asseguram a possibilidade de cumprir o isolamento social trabalhando em casa, profissionais informais e precarizados, majoritariamente negros, seguem cada vez mais expostos” (MARINHO et al., 2021, p. 3). Ao calcular o excesso de mortalidade, que significa “a diferença entre a quantidade de óbitos esperada em 2020 e a quantidade de óbitos observada para o mesmo ano (MARINHO et al., 2021, p. 5), no cenário de pandemia, é possível observar no Brasil “um excesso de mortalidade de 27,8% (153 mil óbitos) para os pretos e pardos em 2020, enquanto para os brancos de 17,6% (117 mil óbitos). Já São Paulo “registrou 25,1% de mortes a mais entre negros e 11,5% entre brancos em 2020 (MARINHO et al., 2021, p. 7)”

Tal cenário, onde pobreza, etnia e altos números de mortes por Covid-19 estão relacionados não é exclusivo do Brasil. Nos EUA, por exemplo, dados do *APM Research Lab* (2021) demonstram disparidades dada a condição étnica que, por sua vez, também indica a condição econômica, entre as mortes por Covid-19 no país. Consta-se que o vírus é profundamente mais letal entre populações mais pobres e, portanto, mais fragilizadas, quais sejam, negros e indígenas e outras populações não brancas, com maior mortalidade entre indígenas e latino-americanos.

Em virtude da atualidade do debate e relevância, este dossiê temático intitulado “Desigualdade Social e Pobreza” da Revista Desenvolvimento em Debate, do Instituto de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento – INCT/PPED traz reflexões teóricas e abordagens explicativas sobre temas relacionados a desigualdade social e a pobreza, bem como reflexões a partir de resultados de pesquisas empíricas sobre temas

como pobreza, desigualdade social, políticas públicas de combate a pobreza e desigualdade social, programas de transferência de renda e iniciativas da sociedade civil destinadas à redução da pobreza e desigualdade social.

O Dossiê está estruturado em dois blocos. Um primeiro bloco trata do tema da **pobreza**, conceito, concepção de pobreza que permeiam as políticas públicas e métodos de mensuração. Assim, o ensaio “Pobreza e desenvolvimento: imaginários coloniais e insurgências teóricas desde o Sul”, de Pâmela Marconatto Marques e Dayana Cristina Mezzonato Machado, discute a concepção do tema da pobreza ao longo do tempo, e como este tema se materializa nas políticas de desenvolvimento rural. As autoras priorizam as teorias elaboradas por intelectuais do sul do mundo, com destaque para os haitianos George Anglade e Jean Casimir, o iraniano Majid Rahnama e o beninense Albert Tevoedjè, com objetivo de identificar o que chamam de gênese da chamada pobreza global, buscando desestabilizar as perspectivas unívocas do termo. Para as autoras a pobreza é uma ideia que porta uma narrativa e um imaginário, que carrega uma estética e um vocabulário, que determina um processo de docilização e demonização daqueles reconhecidos como pobres, nas diferentes regiões do mundo. O contexto brasileiro é abordado a partir da referência ao caboclo, descrito por Monteiro Lobato na figura do Jeca Tatu, como aquele indivíduo repleto de carências e ignorante, rural, atrasado, sobretudo, inadaptável à civilização, sendo esta referência de pobreza ainda hoje encontrada em políticas públicas desenvolvimentistas no país. O mérito das autoras é tensionar o debate sobre o tema da pobreza, que reconhecem ser um fenômeno multifacetado, complexo e histórico, definido sempre em suas relações e interações.

Neste sentido, a perspectiva monetária é limitada para mensurar a pobreza. Este tema é tratado no artigo de Letícia Diniz, intitulado “Índice de pobreza multidimensional (IPM) no Mercosul: um método *sinequa non* para a integração social”, que reflete sobre os métodos utilizados atualmente para mensurar a pobreza nos países do Mercado Comum do Sul (Mercosul). A partir de uma revisão bibliográfica sobre as abordagens de pobreza, desde a perspectiva absoluta, relativa e multidimensional, a autora expõe as limitações da perspectiva unidimensional de referência monetária. No estudo a autora também mobiliza dados quantitativos dos institutos nacionais de estatísticas nos países do Mercosul e aplica nestes o índice de pobreza multidimensional (IPM), criado em 2010 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que mede a pobreza a partir do bem estar econômico (ingresso) e os direitos (as carências sociais), com isso revela situações de pobreza mais profundas, até então invisíveis para os países e seus governos. O resultado é a defesa, ao final do documento, da necessidade de criação

e aplicação de um índice de pobreza multidimensional comum no Mercosul, que possa identificar pobreza nos países, nas suas múltiplas dimensões, e com isso, contribuir na elaboração de políticas sociais adequadas ao combate da pobreza e ao fortalecimento da integração social na região.

O artigo ‘Percepções e representações sociais de famílias pobres e atores institucionais sobre pobreza e ação pública’, de Andréia Tecchio, Geneviève Cortes, Monique Medeiros e Ademir Antonio Cazella analisa a subjetividade da pobreza e de ações públicas na perspectiva de famílias pobres e atores institucionais, na região Oeste do estado de Santa Catarina, Brasil. A partir de revisão bibliográfica, documental e entrevistas com 40 famílias pobres e 38 atores institucionais da região, o estudo se apoia nos conceitos da territorialização da ação pública, da pobreza objetiva com ênfase na sua dimensão absoluta e relativa e da pobreza subjetiva. Inspirados na sociologia da pobreza de George Simmel e Serge Paugam, entre outros, os autores problematizam a representação social da pobreza, como os chamados “pobres” se reconhecem nesta situação (ou não), e quais interações caracterizam suas vidas em sociedade. O resultado da pesquisa apresentada pelos autores destaca que mais da metade das famílias entrevistadas se considera pobre e atribui esta situação à falta de bens materiais. A condição social de pobre é considerada pelo restante dos entrevistados como desqualificada, sendo estigmatizada pela maioria dos atores institucionais entrevistados, o que contribui na ineficácia na execução das políticas públicas de combate à pobreza na região.

A concepção de pobreza nas políticas públicas, e a estigmatização daqueles que acessam estas políticas, também aparece no artigo de Francisco Emerson de Siqueira, Jairo Bezerra Silva, Lemuel Dourado Guerra e Larissa da Silva Ferreira Alves, intitulado “Notas reflexivas sobre o Auxílio Emergencial Temporário no Brasil em tempos da pandemia da COVID-19”, que discute a política do auxílio emergencial criada para atender famílias desempregadas e vulneráveis aos efeitos da pandemia da COVID-19. A partir de dez relatos de beneficiados pelo auxílio emergencial em matérias publicadas em diferentes jornais e *sites* da internet, os autores discutem os dilemas neles expostos, e descrevem o processo de implantação, prorrogação e extinção do auxílio emergencial, viabilizado por uma mudança substancial do discurso midiático relativo às políticas de transferências de renda. Um paralelo é feito com os beneficiários do Programa Bolsa Família, estigmatizados por acessarem esta política de transferência de renda e tratados como desqualificados – tais como ‘vagabundos’, ‘preguiçosos’, ‘acomodados’ e outros dessa natureza. A despeito de ambas serem políticas de transferência de renda, os autores constatarem nas notícias haver uma contínua estigmatização dos beneficiários do bolsa família, enquanto a narrativa do auxílio emergencial

destaca uma necessidade social que deve ser valorizada, acolhida pelas ações governamentais de promoção de transferência de renda no Brasil.

O segundo bloco do presente Dossiê focaliza a discussão sobre desigualdade, tendo em vista suas diferentes concepções, bem como a forma como se manifesta, espacialmente e socialmente e impacta diferentes segmentos da sociedade, também neste período que o mundo vivencia a pandemia causada pelo vírus da COVID-19. Assim, discute-se a vinculação existente entre desigualdade e aspectos como etnia, região, urbanização e gênero.

No artigo “Desigualdade multidimensional, insuficiência socioeconômica e concentração de renda no Brasil a partir de um olhar macrorregional”, Cassiano Bezerra Marques e Juliana Bacelar Araújo se propõem a apresentar uma análise da evolução da desigualdade no Brasil de 2004 a 2015, a partir de um enfoque multidimensional e de um recorte macrorregional. Neste sentido, os autores verificam que o Brasil, nesse período, desconcentrou renda e obteve relativa melhora nas condições de vida da população, especialmente, quanto ao acesso a determinados bens de consumo duráveis. Entretanto, poucos avanços foram observados na direção da redução das desigualdades em outras dimensões, como no acesso a bens e serviços públicos. Assim, com a análise, os autores identificam a existência de uma expressiva disparidade inter-regional quanto à concentração da renda e à insuficiência socioeconômica e concluem que a redução das desigualdades no país limitou-se às dimensões relacionadas ao acesso à renda e ao consumo de uso individual.

Na sequência, o artigo denominado “O índice de progresso social dos municípios de Santa Catarina (2010-2017)”, de Michele Romanello, a partir da visão da avaliação de progresso social centrada nas capacitações das pessoas, se propõe a medir o bem-estar dos municípios do estado de Santa Catarina no período 2010-2017. A metodologia utilizada no trabalho para construir um índice consiste em uma adaptação da abordagem utilizada pelo Social Progress Index (SPI). Com o trabalho o autor conclui que: i) o progresso social tem uma relação mais evidente com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do que com o PIB per capita; ii) a maioria dos municípios de Santa Catarina, mesmo aqueles que ocupam as melhores posições em termos de desenvolvimento social, precisam melhorar pelo menos uma dimensão do progresso social. eiii) os municípios com menor índice estão, em geral, nas mesorregiões oeste, serrana e parte da mesorregião norte; por outro lado, os municípios com o melhor índice estão localizados no leste do estado de Santa Catarina.

O artigo “Contradições na “Cidade do charme”: a interseccionalidade nas desigualdades em Baltimore, Estados Unidos”, a partir de uma

análise bibliográfica e de um trabalho de campo etnográfico realizado entre 2016 e 2019, na cidade de Baltimore, nos Estados Unidos, a autora Camila Daniel analisa a interseção entre raça, classe e fluxos migratórios no espaço urbano. Cidade majoritariamente negra, Baltimore enfrenta uma segregação racial histórica, agravada pelos ciclos de crise do capitalismo. No final do século XX, a cidade sofreu com a desindustrialização, o desemprego estrutural, uma brusca queda populacional e uma política de austeridade. Conforme a autora, na tentativa de recuperar a economia da cidade, Baltimore mergulhou numa reforma urbana que privilegia os bairros majoritariamente brancos, através de empreendimentos corporativos e do investimento em equipamentos de hospedagem, lazer, esporte, turismo e infraestrutura que deram a Baltimore a alcunha de “cidade do charme”. Enquanto isso, os bairros negros sofrem ou com o desinvestimento ou com a gentrificação.

Laura Pautassi, no artigo “A un año de la pandemia: Los cuidados en el centro y en los márgenes”, reflexe sobre os elementos constitutivos e conceituais do sistema de cuidados desde uma perspectiva de gênero e de direitos humanos. O artigo trata, assim, sobre um tema central para a conformação de uma arquitetura de bem-estar que tem sido sublimado em quase todos os países da América Latina, com a exceção do Uruguai e Costa Rica. Pautassi analisa de que modo os cuidados aparecem no centro das preocupações no contexto da pandemia e chama a atenção para a necessidade de as ações não reproduzirem as desigualdades prejudiciais para as mulheres, características das situações normais, para não reforçar desigualdades estruturais nas sociedades e garantir direitos sociais.

Por fim, Manuel Ignacio Martínez Espinoza, no artigo “La Renta Básica Universal de Género. Una propuesta contundente contra la pobreza y la desigualdad en México” apresenta uma análise do regime de proteção social do México, salientando uma série de características constitutivas. A continuação, defende que a implementação de uma renda básica universal poderia contribuir para solucionar as debilidades do regime de proteção social no país. Propõe, para a sua implementação, começar por proteger as mulheres, por entender que estas constituem o grupo social mais vulnerável, sobretudo no contexto da pandemia da COVID-19.

Referências

- APM RESEARCH LAB STAFF. The color of coronavirus: covid-19 deaths by race and ethnicity in the U.S. March 5, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3aPRrD3>. Acesso: 15 mar. 2021.
- BATISTA, A; ANTUNES, B.; FAVERET, G.; PERES, I; MARCHESI, J.; CUNHA, J. P. C.; DANTAS, L.; BASTOS, L.; CARRILHO, L.; AGUILAR, S. & BAIÃO, F.; MAÇAIRA, P.; HAMACHER, S. & BOZZA, F. Análise socioeconômica da taxa de letalidade da Covid-19 no Brasil. *Nota Técnica* 11, de 27/05/2020, publicada pelo Núcleo de Operações e Inteligência em Saúde da PUC-Rio. Disponível em <https://bit.ly/3t4d7ls>. Acesso: 15 mar. 2021.
- BILAL, U.; ALAZRAQUI, M.; CAIAFFA, W. T.; LOPEZ-OLMEDO, N.; MARTINEZ-FOLGAR, K.; MIRANDA, J.; RODRIGUEZ, D. A.; VIVES, A.; DIEZ-ROUX, A. Inequalities in life expectancy in six large Latin American cities from the SALURBAL study: an ecological analysis. *Lancet Planet Health* 2019; 3: e503–10. Published Online December 10, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3aNmAw>. Acesso: 15 mar. 2021.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil. *Estudos e Pesquisas, Informação Demográfica e Socioeconômica*, n.41. Disponível em: <https://bit.ly/3vvRo8U>. Acesso: 15 mar. 2021.
- MARINHO, F. et al. Informativo Desigualdades raciais e Covid-19 - Disparidades raciais no excesso de mortalidade em tempos de Covid-19 em São Paulo. *Novos Estudos-CEBRAP*, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/2Shomdt>. Acesso: 15 mar. 2021.
- NERI, M. C. A. A escalada da desigualdade - qual foi o impacto da crise sobre distribuição de renda e a pobreza? 34p. Rio de Janeiro: FGV, Ago. 2019. Pesquisa disponível em: <https://cps.fgv.br/desigualdade>
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME AND OXFORD POVERTY AND HUMAN DEVELOPMENT INITIATIVE (UNDP - OPHI). Global Multidimensional Poverty Index 2019, Illuminating Inequalities. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/2019-MPI>. Acesso: 15 mar. 2021.

Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

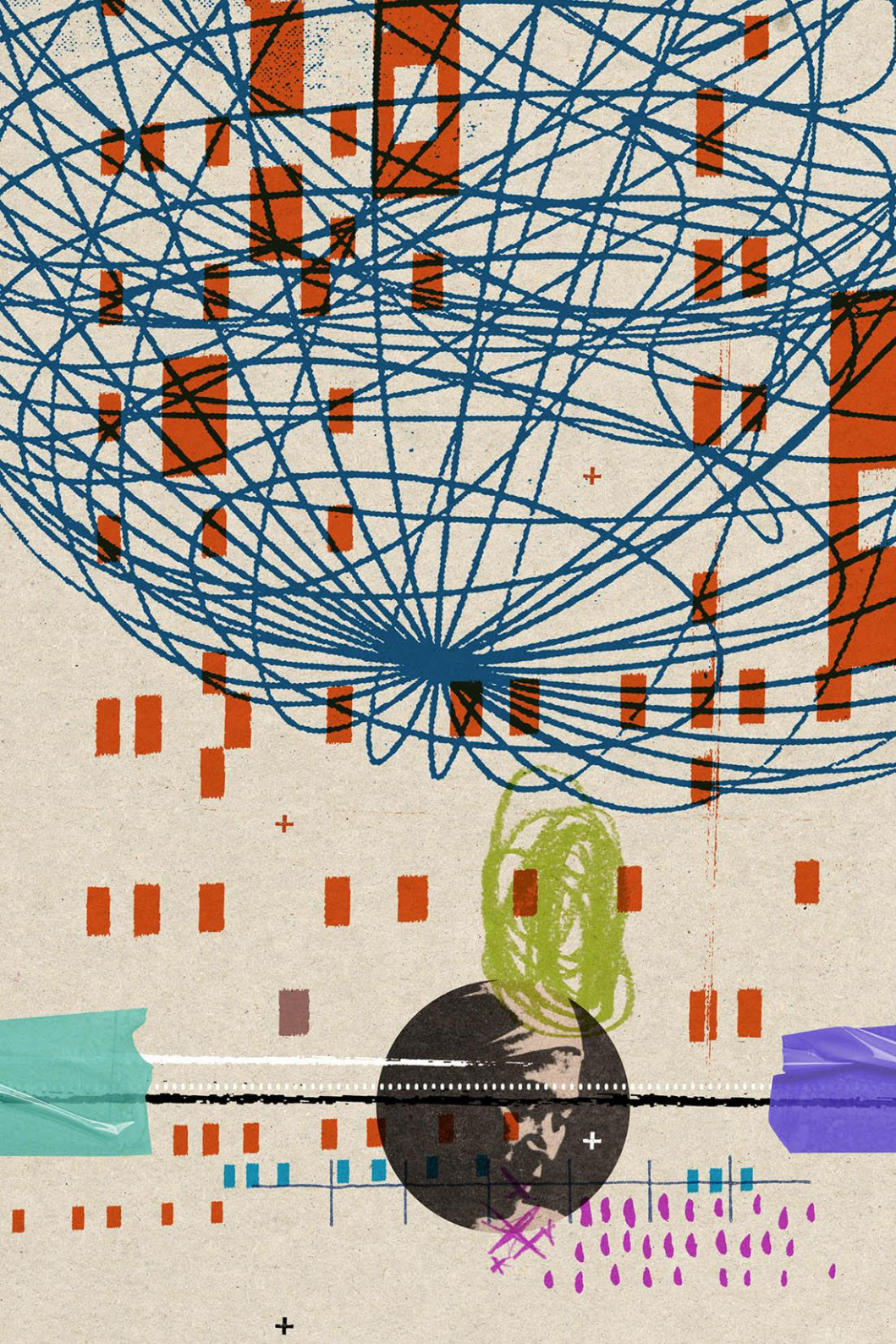
Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

Desenvolvimento
em Debate

Desigualdade Social e Pobreza



Pobreza e desenvolvimento: imaginários coloniais e insurgências teóricas desde o Sul

Poverty and development: colonial imaginary and theoretical insurgencies from the South

Pâmela Marconatto Marques* | Dayana Cristina Mezzonato Machado**

<http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmvu.1.003>

Recebido em 15 de janeiro de 2021. Aceito em 25 de fevereiro de 2021.

Resumo

No presente ensaio, pretendemos situar coloniais imaginários correntes sobre pobreza, sondando suas implicações nas políticas de desenvolvimento rural. A partir de uma contribuição teórica insurgente, acionada por intelectuais do Sul do mundo, como os haitianos George Anglade e Jean Casimir, o iraniano Majid Rahnema e o beninense Albert Tevodjêrê, temos como propósito desestabilizar o emprego unívoco do termo, adicionando tensão a esse campo de estudos. Nesse esforço, esboçamos a gênese da chamada *pobreza global*, localizando seus mecanismos de exotização via demonização e docilização dos corpos decifrados como pobres - aproximando-nos, nesse sentido, da caixa de ferramentas arqueológicas colocada à disposição por Michel Foucault. Na sequência, enveredamos por imaginários hegemônicos da pobreza verificados no Brasil, capazes de forjar desde personagens como Jeca Tatu até políticas públicas desenvolvimentistas. Finalizamos o ensaio afirmando, em aliança com os teóricos selecionados, a importância de pensarmos a pobreza como fenômeno multifacetado, complexo e histórico, definido sempre em suas relações. Conclui-se apontando para a necessidade epistemológica de desamalgamar pobreza e miséria ao realizarmos nossas pesquisas, de associar miséria à riqueza extrema e, finalmente, de interpelar a pobreza como portadora de saberes sobre a manutenção da vida e do laço social.

Palavras-chave: Miséria, Pobreza, Desenvolvimento, epistemologias do Sul.

Abstract

In this essay, we intend to situate current colonial imaginary about poverty, probing its implications for rural development policies. Based on an insurgent theoretical contribution, triggered by intellectuals from the South of the world such as Haitians George Anglade and Jean Casimir, Iranian Majid Rahnema and Beninese Albert Tevodjêrê, we aim to destabilize the univocal use of the term, adding tension to this field of studies. In this effort, we outlined the genesis of the so-called global poverty, historicizing it and locating its exoticization mechanisms via demonization and docilization of bodies deciphered as poor, approaching, in this sense, the archeological toolbox made available by Michel Foucault. In the sequence, we embarked on hegemonic imagery of poverty verified in Brazil, capable of forging from characters like Jeca Tatu to developmental public policies. We ended the essay by affirming, in alliance with the selected theorists, the importance of thinking of poverty as a multifaceted, complex and historical phenomenon, always defined in their relationships. It concludes by pointing to the epistemological need to de-amalgamate poverty and misery when carrying out our research, to associate misery with extreme wealth and, finally, to interpellate poverty as a carrier of knowledge about the maintenance of life and the social bond.

Keywords: Misery, Poverty, Development, Epistemologies from the South

* Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da UFRGS.
<https://orcid.org/0000-0003-0630-9546>. E-mail: pmarconatto@gmail.com

** Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da UFRGS.
<https://orcid.org/0000-0002-7212-0525>. E-mail: dayanacmma@gmail.com

INTRODUÇÃO

O argumento a ser apresentado nesse texto é fruto do encontro das autoras com teorias sociais produzidas em espaços comumente associados apenas à miséria, privação e tragédia. Ele se ampara sobre a noção de que aquilo que se convencionou chamar de *pobreza* não é um fato inerte da natureza, não está meramente ali, mas trata-se de uma ideia que porta uma narrativa, um imaginário, uma estética e um vocabulário que lhe dão realidade *em e para* determinado grupo e contexto histórico-político. Trata-se, portanto, de uma contribuição teórica cujo propósito é sondar imaginários e desestabilizar o emprego unívoco do termo, adicionando tensão a esse campo de estudos.

Se considerarmos que entre os aymaras bolivianos *pobre* é “aquele que não tem família”, ou que entre algumas comunidades indígenas amazônicas, *pobre* equivale a “solteiro” já conseguiremos perceber que a *pobreza* é, nesses contextos, medida pela amplitude das relações, definida como condição daquele que está sozinho para dar conta de sua vida. Já entre os hindus, *pobreza* implica uma subsistência baseada na simplicidade, frugalidade, suficiência e respeito por tudo que é vivo. Esses exemplos singelos nos ajudam a sondar a pluralidade de entendimentos vigentes sobre *pobreza*, e sublinhar a necessidade de pensarmos nela como fenômeno multifacetado, complexo, definido sempre em suas relações, sempre histórico e sempre situado.

Tal modulação se torna imperativa à medida que somos confrontados com um determinado entendimento de pobreza que se tornou hegemônico e, que, apesar de ser filho de um dado arranjo político, celebrado em um contexto histórico bem preciso, apresenta-se como universal e unívoco e segue lastreando desde a produção de conhecimento sobre pobreza como campo científico até o desenvolvimento de políticas públicas e projetos de intervenção multilateral.

Atentas a esses desdobramentos, trataremos, nesse ensaio, de testar outras lentes para o enfrentamento da discussão sobre pobreza. Para tanto, mobilizaremos teorias produzidas desde espaços historicamente marginalizados, situados no Sul do mundo – este entendido mais enquanto lugar epistêmico do que geográfico – e que apesar de se mostrarem potentes, como pretendemos apresentar, ficaram nas sombras, ativamente construídas como inexistentes pelo conhecimento acadêmico-científico dominante. Três teóricos terão proeminência nesse esforço: o iraniano Majid Rahnema, o beninense Albert Tévoédjrè e o haitiano Georges Anglade.

Majid Rahnema nasceu em 1924, no Teerã, capital iraniana. Aos trinta anos, Rahnema passou a representar seu país nas Nações Unidas, atribuição que exerceu por treze anos consecutivos. Durante seu trabalho na ONU, atuou como comissionado em Ruanda e Burundi, onde contribuiu

nos processos de independência desses países, sendo ainda residente comissionado no Mali. Entre 1967 e 1971, foi Ministro da Ciência e do Ensino Superior do Irã, abdicando do cargo para fundar, junto com camponeses da província de Luristan, o Centro de Estudos de Desenvolvimento Endógeno (CEDE) (SICILIA, 2015). Sua vasta experiência em países considerados “subdesenvolvidos” contribuiu para a elaboração de uma contundente crítica ao desenvolvimento ocidental moderno e sua sistemática produção de miséria. Por meio do CEDE buscava aplicar suas preocupações sobre a pobreza ao trabalho prático, criando, junto a uma equipe multidisciplinar, o Projeto de Desenvolvimento Integrado Selseleh (SIDP), que tinha como objetivo apoiar o povo nômade Luri no enfrentamento das grandes dificuldades emergentes da sedentarização forçada que viveram, sob as políticas do Xá. Professor universitário no Irã, Estados Unidos e França, foi um teórico importante na temática do desenvolvimento e da pobreza, produzindo obras como *Global poverty: a pauperizing myth* (1991); *Le Nord perdu, repères pour l’après développement* (1992); *The Post-Development Reader* (1997), *Quand la misère chasse la pauvreté* (2003) e *La puissance des pauvres, Actes Sud* (2008) (SICILIA, 2015; DEVELOPMENT WORKSHOP, 2021).

Nascido em 1929, em Porto Novo, Benin e conhecido como o “Artesão da democracia do Benin”, Albert Tévoédjrè foi um importante político e escritor, defensor de uma África econômica e politicamente livre. Sua atividade política iniciou no movimento estudantil, em Toulouse, França, onde fazia seus estudos na década de 1950, quando chegou a ser um dos líderes da Federação de Estudantes Negros na França e editor do jornal *L’Étudiant Noir*, fundado por Aimé Césaire e outros teóricos da Negritude. Tévoédjrè dedicou-se a combater as pressões coloniais em África, e na luta pela independência ajudou a fundar o Movimento de Libertação Nacional Africano. Teve grande atividade política em seu país, em especial na luta anticolonial e pela democracia, atuando como Secretário de Estado de Comunicação em 1960, logo da independência do Benin. Teve importante carreira internacional, sendo nomeado secretário-geral da União Africana e Malgaxe em 1961 e diretor geral do Instituto Internacional de Estudos Sociais na África em 1974, junto ao escritório da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Depois de um golpe militar, em 1964, Tévoédjrè, foi convidado para atuar no Centro de Assuntos Internacionais da Universidade de Harvard. Na década de 1990, foi ainda deputado e ministro. Como professor universitário de economia dedicou-se a temas centrais da relação norte-sul publicando *L’Afrique revoltée* (1958) e *Pobreza, a riqueza dos povos* (1978), dentre outros (VIDJINGNINO; MILLECAMPS, 2019).

Georges Anglade nasceu em 1944 na cidade de Porto Príncipe, capital do Haiti. Ainda no país natal estudou direito e ciências sociais, e aos 21 anos iniciou doutorado em geografia, na França. Lá, cursou Letras na universidade de Estrasburgo, e a escrita passaria a fazer parte de sua vida (UQAM, 2010). Com a ditadura Duvalier, exilou-se no Canadá em 1969, onde envolveu-se na criação do curso de Geografia na Universidade do Quebec em Montreal (UQAM). Anglade trilhou o caminho de uma geografia social aplicada, assumindo riscos na luta pela democracia haitiana, combatendo as ditaduras de papa Doc e baby Doc, sendo, por essa razão, preso duas vezes. Além de grande defensor da cultura haitiana e caribenha, presente em seus romances, contribuiu com a resistência à ditadura em Montreal fundando o Movimento de Solidariedade Haitiana, foi um grande lutador, lúcido e rigoroso. Atuou também no cenário político, sendo ministro do Transporte e das Comunicações no governo de Jean Bertrand Aristides, quando a democracia retornou ao país. Em 2002, aposentou-se como professor da UQAM e retornou ao Haiti. Autor de várias obras como *L'espace haitien* (1974), *La géographie et son enseignement* (1977), *Mon pays d'Haiti* (1977), *La présence étrangère en Haïti* (1980), *Atlas critique d'Haïti* (1982), *Eloge de la pauvreté* (1983), *Cartes surtable* (1990), *Les Blancs de Mémoire* (1999), *Leurs jupons dépassent* (2000), *Cepays qui m'habite* (2002), *L'espace d'une génération* (2004), *Chronique d'une esperance* (2008). Em 2010, ele e sua esposa, a antropóloga Mireille Anglade, morreram durante o forte terremoto que atingiu Porto Príncipe (BEUVE-MERY, 2010).

Apostamos que as questões levantadas por esses autores, algumas delas atualizadas por nossas inquietações, poderão contribuir com os desafios inscritos no tempo que nos coube viver, quando o fosso entre os miseráveis e os extremamente ricos, além de naturalizado, está se tornando cada vez mais profundo. Para tanto, organizamos esse ensaio em quatro seções. A primeira delas tem como objetivo situar brevemente a noção de “pobreza global” em sua gênese histórico-política; a segunda propõe-se a apresentar enfrentamentos insurgentes desde o Sul, marcados pela desestabilização do marco apresentado na seção anterior; a terceira localiza a tensão no imaginário brasileiro e a quarta e última propõe-se a apresentar, já encaminhando o final do argumento, a estratégia de desamalgamar pobreza e miséria como movimento epistêmico insurgente.

A NOÇÃO DE POBREZA GLOBAL E SUA GÊNESE

A noção de pobreza global pode ser localizada no contexto pós-segunda guerra mundial, com a criação da Organização das Nações Unidas e a cele-

bração de um novo consenso – de que a única possibilidade de evitar-se a guerra estava em uma paz conquistada pela via do desenvolvimento. Essa afirmação, nesse momento histórico, foi bem recebida nos países do sul do mundo, muitos dos quais, no continente africano e asiático, se encontravam mobilizados ou acabavam de sair vitoriosos de lutas revolucionárias por independência contra colonizadores que integravam a cúpula da organização recém-criada.

Havia esperança, assim, de que a proposta pudesse se tratar de um acerto de contas, de finalmente ter-se a possibilidade de um ajuste advindo do reconhecimento das feridas atrozmente impostas pelo colonialismo, entre elas o processo de destituição das populações tradicionais, espoliação das riquezas de seus territórios e construção ativa de seu empobrecimento pelos colonizadores. Essa esperança também se alimentava do fato de que a guerra a que se punha fim havia sido coordenada contra um regime fundado sobre o racismo, e intelectuais europeus, como Hannah Arendt (1989), levantavam-se para dizer que o humanismo ocidental era oco. Que a ideia de civilização sobre a qual o Ocidente se havia construído e legitimado não havia dado conta de impedir os horrores do holocausto. Ou seja: estava no ar a impressão de que os dias de glória e regozijo dos antigos colonizadores haviam chegado a seu ocaso e que, como bem recomendou o pensador martinicano Aimé Césaire (1978) havia chegado o momento de descobrir que uma civilização fundada sobre a violência, sobre a escravidão, sobre sangue e morte de populações inteiras trazia, em seu âmago, um Hitler que, se havia sido ignorado até aquele momento como possibilidade, era por pura falta de lógica.

Nada poderia estar mais distante do que se seguiu. Nesse contexto, a noção de *desenvolvimento* passa a operar como eixo irradiador de uma nova organização global, ao mesmo tempo em que, conforme sugere o filósofo argentino Walter D. Mignolo (2008, p. 293) torna-se um termo para esconder a reorganização da lógica colonial na vigência do que era afirmado como nova modernidade, admitindo “novas formas de controle e exploração do setor do mundo rotulado a partir de então como Terceiro Mundo e países subdesenvolvidos”.

Amalgamada a essa noção de desenvolvimento e a seu uso estratégico no período mencionado, Majid Rahnema (2010) afirma que emergirá a noção de *pobreza global*.

A pobreza global é uma construção inteiramente nova e moderna. Os materiais básicos envolvidos em sua construção são essencialmente a monetarização da vida e a integração forçada das sociedades vernaculares na economia mundial. Em um de seus primeiros relatórios, o Banco Mundial correlaciona de perto o problema da pobreza global com os produtos nacionais brutos dos países. Postu-

la que os países com uma dada renda média per capita são, por definição, pobres e subdesenvolvidos. Expressa a responsabilidade das nações mais ricas, sendo a mais rica os Estados Unidos, de ajudar os países pobres a elevar seus padrões de vida. Assim, pela primeira vez na história, nações e países inteiros passaram a ser considerados (e se considerarem) pobres, sob o argumento de que sua renda total é insignificante em comparação com aqueles que hoje dominam a economia mundial. Consequentemente, a renda nacional foi introduzida como uma nova medida global para expressar os vários estágios do desenvolvimento econômico, proposto como a resposta final à pobreza. (RAHNEMA, 2010, p. 178)

Esse foi o mote por meio do qual os mais de quarenta países africanos e asiáticos recém-independentes fossem rapidamente decodificados, ao ingressarem na Organização das Nações Unidas, como pobres ou “subdesenvolvidos”. Meio eficaz de converter a potência revolucionária acionada nos processos de libertação em carência estrutural a ser revertida graças às nações do Norte, vinculadas a esse cenário não por meio de políticas de reparação, mas por meio de um novo chamado moral, missionário. A suspeita que gostaríamos de instalar é a de que essa pobreza denunciada pela nova estrutura de manutenção da paz foi desligada, através do discurso, dos processos de espoliação colonial e imputada apenas às suas vítimas. Como consequência da suposta ignorância, de tradições arcaicas, do obscurantismo, da feitiçaria, do atraso, da indolência, da preguiça dessas populações. Desse modo, os espaços decodificados como “terceiro mundo” passam a compor o imaginário desenvolvimentista como não contemporâneos das nações ditas modernas, como passado a ser superado. É importante frisar que aí opera mecanismo semelhante àquele acionado para desvincular o que se reconhecera como subdesenvolvimento ou pobreza em África, Ásia e América Latina do estado de desenvolvimento vivenciado pelas potências europeias, como se se tratassem de processos absolutamente desvinculados. Compreender essa dissociação como manobra é importante porque ela acaba lastreando o modo como nos relacionamos com a pobreza dentro de nossos países - como se os processos de empobrecimento de uma dada parcela da população não estivesse profundamente vinculados ao enriquecimento ilegítimo, espúrio, de outra. Albert Tévoédjrè (1978, p. 151) chega a dizer que em países marcados pela desigualdade social, “quem possui o supérfluo, possui bens de outrem”.

A noção de *pobreza global* emergente desse contexto de reconfiguração hegemônica conta com mecanismos discursivos que lhe dão sustentação. O primeiro deles é a enunciação da pobreza *como lugar vazio* de desenvolvimento, marcado apenas pelo que lhe falta, todo carência, debilidade, enfermidade, prostração. Entrará em curso, aí, um processo de *exotização da pobreza por duas vias*: I) a *demonização do pobre* que se manifesta através do discurso de ódio que o repudia como abjeto, estranho, perigoso, que deve ser

impedido, contido, limitado, punido no seu afã de proliferar filhos, doenças, feitiços, crimes; e II) a *construção da pobreza como corpo dócil*, necessitado de tudo, grato por tudo e passivamente entregue à ajuda e à caridade alheias. Podemos verificar essas duas tendências em duas narrativas muito interessantes. A primeira delas é o conto “os pobrezinhos” do escritor português António Lobo Antunes, que vai se tornar escritor por acaso, quando, sendo enviado como médico para atuar na guerra colonial pela independência da Angola, vê-se impelido a elaborar o que vê e denunciar o colonialismo português.

Na minha família os animais domésticos não eram cães nem gatos nem pássaros; na minha família os animais domésticos eram pobres. Cada uma das minhas tias tinha o seu pobre, pessoal e intransmissível, que vinha a casa dos meus avós uma vez por semana buscar, com um sorriso agradecido, a ração de roupa e comida. Os pobres, para além de serem obviamente pobres (de preferência descalços, para poderem ser calçados pelos donos; de preferência rotos, para poderem vestir camisas velhas que se salvavam, desse modo, de um destino natural de esfregões; de preferência doentes a fim de receberem uma embalagem de aspirina), deviam possuir outras características imprescindíveis: irem à missa, batizarem os filhos, não andarem bêbedos, e sobretudo, manterem-se orgulhosamente fiéis a quem pertenciam. (ANTUNES, 1996, p. 80).

Por meio de uma ironia perturbadora, Antunes evidencia o comportamento do homem moderno (nesse caso, representado pelas tias “ricas”) ao descrever o que esses buscam encontrar nos “pobres”, ou seja, um bom “pobre” deve ser sempre educado, grato, contido e crente. Numa definição clara de papéis, na sociedade moderna os “pobres” são produzidos como corpos dóceis, moralizados, devendo, com sua existência, disponibilizar-se a cumprir com os anseios das “generosas” classes abastadas, brancas, coloniais.

A segunda se trata do discurso que marca a chegada de Henri Truman à presidência dos EUA, em 1964. Ele diz:

Mais da metade da população do mundo vive em condições abjetas. Sua alimentação é inadequada, é vítima de enfermidades. Sua vida econômica é primitiva e está entancada. Sua pobreza constitui um obstáculo e uma ameaça tanto para eles como para as áreas mais prósperas. Pela primeira vez na história, a humanidade possui conhecimento e capacidade para aliviar o sofrimento dessa gente. Creio que deveríamos colocar à disposição dos amantes da paz os benefícios de nosso acervo de conhecimento técnico para ajuda-los a conquistar uma vida melhor. O que temos em mente é um programa de desenvolvimento. Produzir mais é a chave para a paz e a prosperidade. E a chave para produzir mais é uma aplicação melhor e mais vigorosa do conhecimento técnico e científico moderno. (TRUMAN, 1964 *apud* ESCOBAR, 2007)

O discurso de Truman marca o início da corrida pelo desenvolvimento apresentado como projeto mundial, encabeçado pelos Estados Unidos e dirigido contra uma pobreza afirmada a um só tempo como débil e perigosa, dita *global*, mas estrategicamente localizada no Sul do mundo. Esse projeto contará com uma rápida institucionalização e vasta capilarização, verificada na proliferação de agências, centros de pesquisa, departamentos de estado, organizações não governamentais, institutos, fundos de apoio, parcerias, todos produzindo e demandando especialistas, todos produzindo e demandando estrutura física robusta e dispendiosa e carreiras de alto escalão - a pobreza localizada no Sul, promovendo a circulação de muito, muito dinheiro no Norte.

Exemplo disso é a criação da USAID (Agência Estadunidense para o Desenvolvimento Internacional), em 1949, como programa no marco da política externa norte-americana, elevada à agência estatal por Truman e orientada, como nos informa de maneira surpreendentemente objetiva seu site oficial na seção “Quem somos nós”, “História”, a dois objetivos centrais: I) Criar mercados para os Estados Unidos por meio da redução da pobreza e aumento da produção nos países em desenvolvimento; II) Reduzir a ameaça comunista ajudando os países a desenvolverem-se sob o regime capitalista.

Na sequência desse relato histórico, somos informadas de que, uma vez criada a USAID, “as oportunidades de trabalho em assistência ao desenvolvimento internacional cresceram tremendamente”. Como não confiam nos governos terceiromundistas, financiar ONGs sediadas no Norte passa a ser o modo como se declara Guerra à pobreza no Sul do mundo.

No imaginário fomentado por organismos nacionais e internacionais de auxílio ao desenvolvimento, a superação da desigualdade social só admite como polo problemático a pobreza. É ela que deve ser submetida à guerra, à transformação, a políticas de superação, enquanto a riqueza segue podendo desdobrar-se de modo desmedido (no sentido de que se carece de meios de mensurá-la), protegida e imune a investidas em prol da redução da desigualdade. Enquanto a pobreza como objeto da teoria social, da pesquisa social, parece entregar-se transparente a especialistas, que na maioria das vezes sem qualquer pudor ou empecilho ético, enveredam sem pedir licença em espaços de intimidade, como se a pobreza portasse algo de público e aberto, numa efetiva docilização daqueles corpos, a riqueza extrema segue indisponível ao pesquisador, que, por sua vez, não conta sequer de metodologias que deem conta da especificidade da situação dos “*podres de ricos*” (CATTANI, 2019), os “*global winners*”.

A doutrina Truman, como ficou conhecida, propunha uma revolução dos países “atrasados” os quais deveriam ser urbanizados, industrializados,

ter crescimento produtivo e adotarem níveis de vida, educação e valores culturais modernos. Em 1951, as Nações Unidas chegam a divulgar um documento no qual afirmam que o progresso econômico implicaria em ajustes doloridos, e, portanto, filosofias ancestrais deveriam ser deixadas para trás de modo que essas “sociedades subdesenvolvidas” passassem por uma reestruturação. Desse modo, após a II Guerra, o discurso canônico passou a apresentar o mundo dividido entre os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos. A noção de desenvolvimento passou a ser central para os programas e estratégias dos organismos internacionais e governos, e a pobreza apresentada enquanto um fenômeno terceiromundista a ser combatido, evidenciando a ausência de desenvolvimento¹.

Enquanto as noções de crescimento e desenvolvimento econômico vão sendo construídas como discurso que as dissocia completamente do que se afirma como pobreza, vai se concretizando uma noção de que é por meio do crescimento econômico que se chegará ao desenvolvimento, o único modo de combater a pobreza. A consequência prática desse discurso são os projetos e programas de intervenção em países categorizados como de Terceiro Mundo.

OS RISCOS DA GENERALIZAÇÃO: LEVANTES EPISTÊMICOS DESDE O SUL

Na mesma linha reflexiva que apresentamos até aqui, o sociólogo venezuelano Edgardo Lander (2000) também considera que a pobreza na Ásia, África e América Latina foi “descoberta” no período do pós II guerra mundial, e para ele esse mecanismo se deu a partir de uma definição estritamente econômica e quantitativa. De modo arbitrário, em 1948 o Banco Mundial definiu como pobres aqueles países cujos ingressos anuais eram inferiores a US\$100 per capta. Foi assim que dois terços da humanidade acabaram transformados em pobres, e conseqüentemente, carentes de intervenção. A solução para tamanho problema seria o desenvolvimento. Assim, poderíamos assumir que a noção de desenvolvimento tem sua gênese no Ocidente a partir da criação de anormalidades (os “pobres”, os “desnutridos”, os “analfabetos”, as “mulheres grávidas”, os “sem terra”), as quais deveriam ser reformadas (LANDER, 2000).

A pobreza é criada, então, enquanto fenômeno que manifesta estritamente o atraso e o subdesenvolvimento, sendo necessário, (o que soa quase como óbvio!), combatê-la. Interessante notar que essa noção de pobreza, construída exclusivamente como “falta”, atraso, carência, foi problematizada em 2001 por Majid Rahnema em seu artigo *The Riches of the Poor*

(As riquezas dos pobres). Nele, o diplomata iraniano afirma que a pobreza tem sido vista apenas como estado de destituição, de carências materiais e de miséria degradante. Para ele, reduzi-la a esse somatório de “faltas” é um erro que tem impedido a realização de um debate sério sobre a pobreza:

O que hoje é chamado de pobreza é um conceito socialmente fabricado que tende a despojar o povo, colocado sob um conceito arbitrariamente definido “linha de pobreza”, de desenvolver suas próprias riquezas, as riquezas que lhes permitiram durante toda a sua história não cair na indigência. (RAHNEMA, 2001, p. 3).

Ao fazer uma arqueologia da pobreza, o autor identificou que historicamente a pobreza significou coisas muito diferentes para diferentes grupos. Acreditar que a pobreza é uma questão de carências a serem superadas por meio da integração de todos em um sistema de produção tecnologicado, cujo objetivo é a transformação das pessoas “pobres” em “ricas”, é uma premissa falsa e perigosa na visão do autor. Primeiro, porque não é possível definir a “falta em si”, já que cada grupo social tem percepções próprias sobre carências, e, segundo, porque as propostas de integração modernizadora têm criado novas carências, ainda mais difíceis de serem superadas. Desse modo, Majid afirma que a pobreza (assim como a riqueza) é muito mais complexa e específica em cada cultura, do que sua redução à “falta”.

Pâmela Marques (2017), em sua tese de doutorado, afirma que a estratégia de construção desse discurso, que atribui ao Outro a condição de atrasado (na melhor das hipóteses em situação de transição) trata-se de técnica que quando aplicadas à pobreza passa a “decodifica-la como lugar abjeto, impotente, vazio de criatividade, que, no máximo, deve inspirar a solidariedade dos Estados “desenvolvidos” (MARQUES, 2017, p. 72):

A caracterização de expressões culturais das comunidades que vivem nesses espaços associados à pobreza como “tradicionalistas” ou “não modernas”, situando-as em processo de transição rumo à modernidade funciona como artifício discursivo para inseri-las como passado/margem no espaço/tempo moderno/colonial, e, assim, negar-lhes a possibilidade de serem compreendidas como dinâmicas culturais ou cosmovisões empenhadas na conquista de bem viver aqui e agora, fora da lógica ocidental/capitalista. (idem)

O sociólogo haitiano Jean Casimir (1980), em seu clássico “culturas oprimidas” destaca a matriz racial de poder que vai marcando o lugar de corpos não brancos nesse panorama mundial marcado pela persistência da colonialidade, onde ser subdesenvolvido é como ser um indígena latino-americano ou um negro africano. Verbalizar isso nos ajuda a entender o processo que Casimir chama de envilecimento, a que teriam sido submetidas as práticas e

saberes com que essas populações criaram possibilidades de manter a vida e o laço social, e denunciadas como arcaísmo, ignorância, obstáculo ao desenvolvimento, mal que deve ser extirpado.

No limite, a pobreza a que se decreta guerra acompanha os corpos-saberes negros onde eles se aglomeram, a ponto de Majid Rahnema perguntar-se, em plena reunião de cúpula das nações unidas, se o plano é “erradicar a pobreza ou os pobres”. Rahnema (2001) vai dizer que a vida dos pobres quase sempre foi marcada por discriminações sociais, injustiças e humilhações de todos os tipos. “As atitudes dos “não pobres” em relação a eles têm sido tão egocêntricas e desdenhosas que a pobreza, como um todo, tem sido assimilada apenas como estado de destituição, de carências materiais e de miséria degradante” (RAHNEMA, 2001, p. 2).

Envilecer a pobreza: partir do pressuposto de que toda a pobreza é igual e decretá-la sempre vil é um modo de colonizar a vida pelo discurso. De impedir que a pobreza seja vista em sua heterogeneidade e mais, que uma certa pobreza deixe de ser apontada e estigmatizada como problema social na mesma medida em que uma certa riqueza possa ser identificada como tal. Trata-se de uma nuance delicada e perigosa e reafirmamos, nesse ponto, a necessidade de manter a tensão que o tema exige, de modo que não seja capturado pelo discurso simplista de que não há pobreza ou que ela não deve ser objeto de qualquer política pública.

No Haiti, a teoria social também convida a esse movimento: George Anglade, em discurso chamado “elogio à pobreza” proferido pela ocasião de recebimento de um prêmio na Universidade do Quebec pelo conjunto de sua obra vai começar dizendo:

(...) não considero dignos de elogio nem as nações empanturradas de lucros e tampouco a pujança armamentista, e ainda menos esse ouropele de honrarias concedidas a serviço do poder. Estando já adiantado em minha jornada, eu nada encontrei mais digno de elogio do que a pobreza; não a miséria repugnante e abjeta, inaceitável em sua negação da dignidade humana, mas a pobreza, aquela que com obstinação feroz se tem desejado transformar sem jamais questionar que saberes porta acerca da sobrevivência, de que práticas dispõe, dignas de serem novos pontos de partida. Soube-se descrevê-la sem compreendê-la, lamenta-la sem respeitá-la, e sobretudo, soube-se amalgamá-la à miséria para desativar a alternativa de que está plena. Se a miséria persiste e ainda se cola a nós, é que não escolhemos partir da pobreza, mas de métodos de trabalho e de modos de pensar que sacralizam a riqueza. (ANGLADE, 1983, p. 1)

Anglade (1983) enfatiza que a riqueza, enquanto mito fundador da modernidade, foi fixada como horizonte e paradigma universal de desenvolvimento para todos os povos e países, porém não é essa a realidade que se tem

constatado. Esse modelo de desenvolvimento tem aprofundado as desigualdades e criado cada vez mais miséria.

A opulência e a riqueza enquanto sinônimos de desenvolvimento também foram problematizadas por Albert Tévoédjrè (1979) em seu livro “A pobreza, riqueza dos povos”. Tratando de afirmar a acumulação selvagem como tóxica para o corpo social e responsabilizando-a por uma crescente miséria, o autor questiona por que o suposto “terceiro mundo”, deveria agarrar-se “a um modelo já caduco e até por vezes objetivamente nefasto?” (TÉVOÉDJRÈ, 1979, p. 40). Assim como Anglade (1983) ele está questionando o discurso oficial da pobreza enquanto carência, afirmando que “a pobreza não é nem miséria, nem indigência. É a vida cotidiana conquistada com o trabalho” e, portanto, é preciso respeitá-la.

O que esses autores têm em comum parece ser a atenção ao fato de que, mesmo contra todas as investidas de despojo, a vida insiste em pulsar em territórios marcados pelo sofrimento colonial e porta saberes sobre a manutenção de mundos. Ainda, a atenção dos mesmos parece dar conta de associar a riqueza desmedida à miséria, evidenciando a segunda como produto histórico da primeira. Vemos, assim, a construção da miséria como processo, investida colonial, o que permite desfazer os estigmas brutais que imputam a características essencializadas de dados povos a condição de miséria em que vivem.

Esses textos importantes, capazes de enfrentar com coragem essa questão delicada, trazendo formulações desde espaços epistêmicos subalternizados seguem desconhecidos. As obras de Anglade e Rahnema, por exemplo, sequer têm tradução em português. Tévoédjrè, por sua vez, ainda que vertido para o português em plena ditadura militar e colocado em circulação por intermédio das pastorais da terra, vinculadas à teologia da libertação, também se manteve fora das discussões acadêmicas.

O COMBATE À POBREZA NO BRASIL: ENTRE A DEMONIZAÇÃO E A CONSTRUÇÃO DE CORPOS DÓCEIS

Chegam silenciosamente, ele e a ‘sarcopta’ fêmea, esta com um fihote no útero, outro ao peito, outro de sete anos à orela da saia. (LOBATO, 2014, p. 165)

Nesse fragmento do conto “Velha Praga”, Monteiro Lobato está descrevendo a chegada dos caboclos numa nova área de mata no interior paulista. Não é uma descrição qualquer, o autor nomeia o caboclo: “Sarcoptes”, e “sarcopta fêmea” ao se referir às mulheres. *“Este funesto parasita da terra é o*

CABOCLO, espécie de homem baldio, seminômade, inadaptável à civilização, mas que vive à beira dela na penumbra das zonas fronteiriças.” (LOBATO, 2014, p. 165). Publicado em 1914 no jornal O Estado de São Paulo, o texto aponta a responsabilidade dos desastres ambientais, preocupação de Lobato, ao caboclo e a seu modo de vida. Segue: “À medida que o progresso vem chegando com a via férrea, o italiano², o arado, a valorização da propriedade, vai ele refugindo em silêncio, com o seu cachorro, o seu pilão, a pica-pau e o isqueiro” (idem). Muito mais que distinguir os possíveis culpados pelas queimadas, o autor está descrevendo e classificando um modo de vida específico, dando início à construção de um personagem clássico da literatura hegemônica brasileira, o Jeca Tatu.

Esse personagem ocupou espaço na política e na educação ao longo do século XX. Em 1918, Rui Barbosa utilizou o Jeca em sua campanha presidencial para simbolizar o atraso em que vivia o povo brasileiro (LOBATO, 2014). O personagem também foi alvo de campanhas sanitaristas que visavam educar as populações rurais, historicamente marginalizadas, para hábitos de higiene e medicação. O livro Urupês teve uma venda espantosa, chegando a sete edições seguidas no início do século XX. Já em 1966, o almanaque “Jeca Tatuzinho”³ chegou a ter a distribuição gratuita de 35 milhões de cópias, mais tarde, na década de 1980, chegou a 100 milhões de cópias distribuídas somente nas escolas. Diferentes modos de viver de um vasto rural no interior do Brasil foram reduzidos e genericamente classificados como atrasados, doentes, preguiçosos, e, portanto, inferiores e inviáveis. Exemplo clássico da demonização da vida simples, Jeca Tatu sintetizava a visão das elites brasileiras sobre modos de existir no rural, estereotipados como miseráveis. É preciso entender, nesse ponto, que a emergência do personagem se dá no contexto de recente abolição, em que o componente africano do povo brasileiro passa a ser apontado como óbice a seu desenvolvimento e a mestiçagem desponta como projeto de redução étnica e missão civilizatória, bússola apontada para o branco europeu⁴.

As populações rurais passa a ser imposto um modelo de vida unívoco, no qual o abandono das suas práticas, classificadas como atrasadas, e a adoção de tecnologias modernas seria o caminho para alcançar a riqueza. Em um trecho do manual Jeca Tatuzinho diz:

Jeca Tatu era um pobre caboclo que morava no mato, numa casinha de sapé. Vivía na maior pobreza, em companhia da mulher, muito magra e feia e de vários filhinhos pálidos e tristes. Jeca Tatu passava os dias de cócoras, pitando enormes cigarrões de palha, sem ânimo de fazer coisa nenhuma.

A história segue dizendo que o Jeca se contentava em caçar, pescar e coletar, sua casa era muito simples, tendo somente o necessário. Todo ano

plantava uma rocinha de milho, feijão e abóbora. Tinha uns porquinhos e algumas galinhas, nada mais. Passava boa parte do seu tempo descansando à sombra com seu cachorro. Para o escritor, essa vida era sinônimo de miséria, e atribuiu-se então o estado de doença ao personagem. Um médico deu o diagnóstico: Jeca-Tatu estava enfermo, amarelo era a causa do seu cansaço e desânimo. Após ser medicado, com produtos que patrocinavam o manual onde está escrita a história, Jeca teve sua vida transformada. Comprou novas fazendas, automóvel, vários tipos de maquinários e aprendeu inglês. “Ficou rico e estimado, como era natural” (LOBATO, 1966, p. 13). Salta aos olhos a demonização de um modo de vida edificada na obra de Lobato como sinônimo de doença, indolência e destituição, ao mesmo tempo em que articula sua inviabilidade apresenta como modelo alternativo uma vida moderna, de opulência e riqueza que, ao final, conclui-se ser também fonte de estima.

Esse personagem contribuiu enormemente para a construção do imaginário sobre a pobreza rural no Brasil. Jeca-tatu tornou-se muito popular e uma expressão ainda hoje usada, sendo encontrada nos dicionários brasileiros como “caboclo do interior brasileiro, morador da zona rural, de estilo de vida muito simples, caipira; jeca”⁵. Essa construção discursiva, que é parte de uma estratégia de desenvolvimento, teve efeitos muito concretos nas vidas das pessoas. A literatura consagrada de Lobato é um exemplo da narrativa que se construiu junto aos chamados países subdesenvolvidos, onde se reduziu a pobreza a um somatório de carências a serem superadas, em que a solução para essa lacuna estaria na integração de todos em um sistema tecnologicado, no qual pessoas “pobres” seriam transformadas em “ricas” (RAHNEMA, 2001). Tal narrativa foi extremamente perversa com os processos autóctones e autônomos das populações de países colonizados, passou-se a combater a pobreza sem conhecê-la, sem reconhecê-la como resultado de despojo, e, principalmente, deixou-se de aprender com seus mecanismos e estratégias de construir vida digna em meio às dificuldades da herança colonial (ANGLADE, 1983).

A construção ácida de Lobato, caracterizando determinados modos de vida como sinônimo de atraso, preguiça e miséria, não está muito distante de outros estilos textuais que, apesar de mais palatáveis, estão carregados de sentidos muitos semelhantes. No documento “Relatório FAO/INCRA”, de 1994, os autores afirmam que uma importante fatia da agricultura familiar tendia “à degradação, seja pela migração para as cidades, seja por meio da pulverização minifundiária que gera estabelecimentos de terceira categoria” (FAO/INCRA, 1994, p. 5). Tais estabelecimentos eram “subfamiliar e periférico”, local de “residência e subsistência de uma mão-de-obra desempregada ou subempregada” (FAO/INCRA, 1994, p. 5)”. Esse relatório foi o

resultado de um amplo diagnóstico realizado no espaço rural brasileiro no início da década de 1990 e se propunha estabelecer as bases para um novo desenvolvimento rural para o país. Apesar de ter sido amplamente utilizado como base para políticas públicas pioneiras dirigidas aos agricultores familiares, o documento esvaziou e tirou de cena milhões de pessoas atribuindo a elas uma não-função, um não-lugar dentro de um “novo modelo de desenvolvimento rural”. Todas as vidas existentes nesses espaços foram transformadas em “terceira categoria”, “subfamiliar”, “periférico” e que, portanto, tendia “a degradação”. Quase três décadas depois da edição do manual “Jeca tatuzinho” é impactante constatar que uma parte da população rural brasileira siga sendo destituída e demonizada, sendo vista como entrave, e no limite, perigo para o desenvolvimento nacional.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome produziu uma série de materiais sobre o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM) em que estão compilados artigos que apresentam o processo de construção, execução e resultados dessa importante política pública. Nesses materiais, percebemos uma mudança na narrativa, que abandona o discurso de demonização dos pobres rurais. O documento, ao contrário, está perpassado por valores que demonstram engajamento humanitário de seus autores. Ainda que haja esse giro, o entendimento de pobreza porta ainda um imaginário que a apresenta exclusivamente como “somatório de carências”. Os beneficiários do programa são aqueles sem escolaridade, sem assistência técnica, sem terra, sem condições de lutarem pelos seus direitos, etc. Para a elaboração da política pública, os gestores apresentaram o seguinte diagnóstico dos “agricultores mais pobres”:

As principais dificuldades dos agricultores mais pobres estão centradas, de um lado, na falta de apoio técnico para qualificar, aperfeiçoar ou mesmo iniciar as suas atividades produtivas e, por outro lado, na escassez de recursos para investir na melhoria da sua produção. [...] agricultores mais pobres, caracterizados, em sua maioria, pelo baixo aporte tecnológico, pela falta de insumos produtivos, pela pouca diversificação de sua produção e pelo baixo grau de associativismo e cooperativismo (MELLO *et al*, 2015, p. 17-18).

Em outro texto sobre o PBSM dizia: “os mais pobres, exatamente pelo nível de exclusão, abandono, desinformação e isolamento [...] são aqueles que tinham menos condições de exigir seu direito a ter direitos” (CAMPELLO; MELLO, 2014, p. 35). O texto afirmava ainda que eram “carentes de condições de saneamento, acesso à água, energia e coleta de lixo, além de baixos níveis de alfabetização e ausência de documentos entre os membros das famílias” (CAMPELLO; MELLO, 2014, p. 40). Novamente, chama atenção o modo envilecido como essas populações são exclusivamente des-

critas. Trata-se de um padrão a compor esses documentos, que, ao criarem a figura do miserável-beneficiário de políticas públicas, o obliteram como ser humano. Ainda que consideremos, em um primeiro momento, tratar-se de um documento de estado e não de um estudo acadêmico, onde as complexidades humanas teriam mais lugar e oportunidade para serem abordadas, devemos lembrar que normativas multilaterais, políticas públicas e pesquisa acadêmica vão gerando gramáticas específicas, repertórios hegemônicos que costumam reforçar-se, em um sistema circular e endógeno de auto-referenciação (MARQUES, 2017). Um dos resultados dessa lógica circular hegemônica é a dificuldade de penetração de novas gramáticas a partir das quais formular a luta social por direitos.

O que gostaríamos de evidenciar nessas breves passagens é o padrão exclusivamente focado naquilo que “falta” a essas populações. Na tentativa de justificar a importância e urgência de políticas públicas de desenvolvimento rural, as narrativas construídas pelos documentos tendem a reforçar imaginários de que tais populações são “todo-carência”⁶.

DESAMALGAMAR POBREZA DA MISÉRIA COMO MOVIMENTO EPISTÊMICO DESCOLONIZADOR

Talvez seja possível conceber que o Plano Brasil Sem Miséria, apesar de trazer a terminologia “Miséria”, não conseguiu diferenciar pobreza de miséria, já que ambos os conceitos aparecem cruzados a todo momento, algumas vezes diferenciados por critérios exclusivamente monetários. Esses textos manifestam o amálgama que se construiu no discurso oficial entre pobreza e miséria, processo que se aproxima daquilo que Anglade já denunciava em 1983. Ambas foram fundidas de modo que se tornou quase impossível analisá-las separadamente e logo tratou-se de desejar transformar e combater a pobreza sem nem mesmo conhecê-la em profundidade. Como afirma Anglade (1983):

Com determinação, queríamos transformá-la sem nunca questionar que ela poderia estar ocultando um saber-fazer de sobrevivência, que poderia ter acumulado práticas dignas de ser o ponto de novos começos. Pudemos descrevê-la sem compreendê-la, apiedá-la sem respeitá-la e, sobretudo, amalgama-la com a miséria para melhor desarmar a alternativa de que ela está repleta. (ANGLADE, 1983, p. 14)

Da observação da realidade concreta haitiana e sua luta pela sobrevivência engajada por essas populações contra a miséria, Anglade (1983) vê ali a potência de vidas sendo cotidianamente elaboradas, e sugere, portanto, um giro no modo de olhar e construir o discurso da pobreza.

Do ponto de vista estritamente epistemológico, a construção de uma realidade de subdesenvolvimento sempre deu o olhar dos centros às suas periferias, dos dominantes aos seus dominados. Seria possível proceder de outro modo, chegar a uma leitura que fosse específica dos desfavorecidos sobre si e sobre os outros, uma espécie de dupla reversão nos discursos cujos pontos de ancoragem passariam dos centros às periferias, e na periferia dos ricos para os pobres? (Idem, p. 23)

Essa virada ética, política e epistemológica proposta pelo geógrafo haitiano encontra eco no trabalho do intelectual Albert Tévoédjrè, que começa pela proposta de “desonrar o dinheiro”, recusando a ostentação como modelo de desenvolvimento e, em seguida, para melhor compreender a pobreza, propõe ainda esse mesmo movimento metodológico de Anglade de libertá-la da associação com “algo que não a constitui: a indigência e a miséria”.

Ele propõe mais, que se amalgame a miséria à riqueza extrema: “é a acumulação desmedida de alguns que leva à existência de uma massa de indivíduos reduzidos à indigência e obrigados a recorrer à caridade pública ou privada para sobreviver. A miséria nasce da mesma civilização do esbanjamento”. E vai decretar

“a acumulação acontece no organismo quando uma substância introduzida não é nem absorvida devidamente e nem eliminada. Assim, ela se torna tóxica. Da mesma forma, a riqueza quando significa acumulação desordenada torna-se tóxica para a sociedade onde está localizada porque a opulência não controlada nem dominada produz adoecimento – o seu próprio e de seu ambiente”.

Ambos, Anglade e Tévoédjrè contrapõem-se à lógica desenvolvimentista que consiste na expansão a nível global do modelo americano de vida boa apresentando dois exemplos bem simples a partir da vida vivida em seus países e do encontro com funcionários de agências de desenvolvimento. Anglade cita o exemplo das casas leves no Haiti rural, que suportam as intensidades de furacões e terremotos sem produzir escombros que matam. São tecnologias de manutenção da vida em contextos marcados por terremotos, tecnologias forjadas por corpos que precisam dar conta da vida sob ameaça constante. Tévoédjrè conta sobre quão problemática foi a adoção de telhas de zinco no Benin, parte da política modernizadora da década de 80, financiada pelo Banco Mundial, que transformou as casas em verdadeiros fornos. As antigas tecnologias locais – tecnologias da vila – com as telhas de barro, são mais eficientes como isolantes térmicos e são menos dispendiosas. Ele cita ainda os fornos de barro que alimentavam vilas inteiras e não dependiam de combustível. Esses fornos tradicionais foram substituídos por fornos modernos que passaram, em sua percepção, a gerar escassez e não desenvolvimento.

Sobre esse tema, a tese de doutorado do sociólogo haitiano Jean Anil Louis-Juste, defendida aqui no Brasil, traz uma crítica densa e aguda contra a “ajuda internacional” o que chama de solidariedade de espetáculo, em curso no Haiti:

a solidariedade desenvolvimentista (ou de espetáculo) conduz à total despolitização das relações sociais que permitiram o empobrecimento de comunidades inteiras, esvaziando o conteúdo político do subdesenvolvimento através da conexão privada entre “pessoas generosas” e “pessoas carentes”, mediatizada pela ONG. Essa subsunção contribui para ocultar as metas de antigas metrópoles na organização da vida e trabalho das populações do Terceiro Mundo, além de manter moralmente a salvo a fortuna ilegítima de pouquíssimos. (JUSTE, 2014, p. 180-181)

Como Anglade, Tévoédjrè ressalta que só há miséria porque não se escolheu uma pobreza digna como parâmetro de desenvolvimento, colocando-se em seu lugar uma riqueza opulenta, feita de consumo e desperdício, que sequer é conhecida pelas populações, que nada disse ainda de contundente sobre as questões candentes levantadas por Tévoedjrè.

Esse movimento simultâneo a que ambos nos convocam é importante para respeitar-se a pobreza como espaço de manutenção da vida e ao mesmo tempo desabilitar a ignição que faz dela o maior foco de atenção no combate à desigualdade social. Como efeito simultâneo, passa-se a ter percepção da riqueza extrema e desmedida como principal produtor, vetor e mantenedor de desigualdades. Desse modo, os autores nos provocam a pensar na tecnologia da vila, no reencontro do tempo de viver, na produção de respostas para bem viver e bem morrer que não partam da terceirização de tudo. Como acolher os familiares que envelhecem? Como fazer o amor durar? Como fazer do corpo uma usina de vitalidade e energia, pronto para o desafio de viver? Tratam-se, essas sim, questões que devem nos importar no investimento criativo e existencial em bem viver, fora do léxico oferecido por projetos homogeneizantes de desenvolvimento.

Pensar o papel que as Ciências Sociais tiveram no projeto colonial atualizado pelas lógicas desenvolvimentistas do pós-segunda guerra implica pensarmos nossa atividade como exercício de violência epistêmica, entendida como colonização da vida pelo discurso. Verificamos, assim, o modo como nossa produção de conhecimento reforçou certas representações de pobreza, contribuindo para que se tornassem dominantes, modulando com rigidez nossos modos de imaginar a realidade e interagir com ela, habilitando algumas associações – como, por exemplo, a relação entre riqueza e desenvolvimento – e interditando outras – como, por exemplo, a de pobreza e manutenção da vida ou a de riqueza desmedida e miséria.

“no momento atual, não se conhecem pesquisas de campo sobre as sociedades mineradoras, sobre as usinas açucareiras, sobre as companhias frutíferas, cafeeiras, etc. As ciências sociais esquadrinharam sabiamente o mapa do Caribe e da América Latina, sem, entretanto, perceber no seu caminho as visíveis instalações imperialistas. Passando pente fino em cada canto do território latino-americano, o olhar da teoria social se limitou, no mais das vezes, a desvelar, de forma brilhante, as mitologias, os sistemas de parentesco, os preconceitos raciais, a literatura oral, os costumes sexuais e culinários, as criações musicais e artísticas, a miséria das populações, sem jamais se interessar, com o mesmo entusiasmo, pelas relações históricas que existem entre o colonialismo e todo o manancial peculiar e contraditório de culturas e civilizações. Onde estão os cientistas sociais para pesquisar os conselhos de administração dos Bancos e das Bolsas neocolonialistas? Onde está a antropologia das castas militares, das instituições econômicas e políticas, dos mecanismos pseudo-jurídicos? Em resumo, quando serão esquadrinhadas as estruturas elementares do poder imperial que, em cumplicidade com as oligarquias indigenistas, continuam a subdesenvolver as sociedades americanas enquanto enriquecem de modo ilegítimo? (DEPESTRE, 1980, p. 7).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final desse ensaio, cujo propósito foi o de sondar aproximações, levantar fios que permitam futuras tramas, inspiradas por intelectuais do sul do mundo, experimentaremos sinalizar três esforços epistêmicos com potencial de descolonizar o modo de nos relacionarmos, desde as ciências sociais, com o que convencionamos chamar de pobreza.

O primeiro diz respeito à adoção, como procedimento teórico e metodológico, da distinção entre pobreza e miséria ao realizarmos nossas pesquisas sobre essa temática, como sugerem os três teóricos abordados. Para tanto, o marco monetário não é suficiente. Será necessário apostar em indicadores específicos. O segundo esforço assume também a conotação de imperativo ético e compromisso político. Trata-se de desviar da demonização e também da docilização (romantização, fetichização) da pobreza, e aprender a respeitá-la, experimentando mesmo o delicado e incontornável procedimento de desloca-la, em alguns casos, do lugar de problema social e testando interpe-la-la como portadora de saberes sobre a manutenção da vida, do laço social e das tecnologias da vila. Por fim, ressaltamos a importância de que no plano epistemológico, passemos, em um giro radical, a endereçar nossas lentes também à riqueza desmedida, conquistada de modo ilegítimo, e concentremos nossos esforços em transformá-la em problema social e sociológico. Que sejamos capazes de “envilecer a riqueza”, como recomenda Tévóédryè

Descolonizar a imaginação talvez signifique, no plano das ciências sociais, liberar a imaginação sociológica para localizar novos alvos, para identificar outros inimigos da sociedade justa e atuar sobre eles com a mesma veemência com que, até aqui, se decretou guerra aos pobres. Descolonizar a imaginação nesse caso pode significar ajustar o foco sobre uma produtora de assimetria e injustiça social amplamente denunciada pelos intelectuais aqui citados: a riqueza desmedida.

Notas

¹ Para um estudo mais aprofundado dessa questão, ver: Marques, P.M. *Nou led, Nou La! Estamos feios, mas estamos aqui! Assombros haitianos à retórica colonial sobre pobreza*. Tese. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2017.

² No texto de Lobato, o elemento da raça aparece nitidamente como diferença que marca o início da ideia de modernização do rural brasileiro.

³ Encontra-se disponível na internet cópia do manual distribuído em 1966, que está disponível em: <https://bit.ly/3nFKTMD>. Acesso em: 17 mar. 2021.

⁴ Recomendamos, nesse sentido, a leitura de “Sob o olhar do outro: o experimento do racismo científico nas missões brasileiras de instruir e sanear populações pesqueiras” de Carolina Cyrino no livro *Brasil, Haiti: Racismo, ciência, lutas históricas, dramas atuais*, publicado pela Editora Fi em 2020.

⁵ Disponível em: <https://bit.ly/3gQkn1y>. Acesso em: 18 de dez. 2020.

⁶ Vale destacar que a crítica aqui apresentada não visa negar o acesso aos serviços públicos, pois trata-se de um Direito Constitucional. As populações rurais historicamente marginalizadas e expropriadas pelo empreendimento colonial necessitam de urgentes políticas de reparação

Referências

- ANGLADE, G. *Éloge de la Pauvreté*. Montréal: ERCE Études et Recherches critiques d'espace, 1983. Edição completa, em francês, disponível em: <https://bit.ly/3u5LXRh>. Acesso em: 26 fev. 2021.
- ANTUNES, A. L. *O Manual dos Inquisidores*. Lisboa: Dom Quixote, 1996.
- ARENDDT, H. *Origens do totalitarismo*. Tradução de Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- BEUVE-MERY A. «Georges Anglade, écrivain québécois d'origine haïtienne», *Le Monde*, 17 jan vier 2010. Disponível em: <https://bit.ly/333plQu>. Acesso em: 26 fev. 2021.
- CAMPELLO, T. & MELLO, J. *O processo de formulação e os desafios do Plano Brasil Sem Miséria: por um país rico e com oportunidades para todos*. Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. O Brasil Sem miséria. Brasília: MDS, 2014.
- CASIMIR, J. *La cultura oprimida*. México: Nueva Imagen, 1980.
- CATTANI, A. D. *Ricos, Podres de Ricos*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2018.
- CESAIRE, Aimé. *Discurso sobre o colonialismo*. Prefácio de Mário de Andrade. Sá da Costa Editora: Lisboa, 1978.
- CYRINO, C. *Sob o olhar do outro: o experimento do racismo científico nas missões brasileiras de instruir e sanear populações pesqueiras*. In: PADILHA, L & MARQUES, P. M. (Orgs.) *Brasil e Haiti: Racismo, Ciência, lutas históricas e dramas atuais* [recurso eletrônico] – Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2020.
- DEPESTRE, René. *Bonjour et adieu à la négritude*. Paris: Robert Laffont, 1980. Versão em português disponível em: <http://www.ufrgs.br/cdrom/depestre/depestre.pdf>, com acesso em 20 de dezembro de 2020;

DEVELOPMENT WORKSHOP. MajidRahnama. Disponível em <<https://dwarchive.com/majid-rahnama>>. Acesso em: 27 fev. 2021.

ESCOBAR, A. *La invencion del tercer mundo*. El perro y la rana, 2007.

FAO/INCRA - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO (FAO) / INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA (INCRA). Diretrizes de política agrária e desenvolvimento sustentável para a pequena produção familiar. Brasília: FAO/INCRA, 1994.

JUSTE, J. A. Internacional Comunitária: ONG's chamadas alternativas e Projeto de Livre Individualidade (crítica à parceria enquanto forma de solidariedade de espetáculo no desenvolvimento de comunidade no Haiti); Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco, 2007.

LANDER, E. & CASTRO-GÓMEZ, S. *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales: perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO, 2000.

LOBATO, M. *Contos Completos*. São Paulo: Biblioteca Azul, 2014.

MARQUES, P. M. "NOU LED, NOU LA!" "ESTAMOS FEIOS, MAS ESTAMOS AQUI!" Assombros haitianos à retórica colonial sobre pobreza. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia

da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2017.

MELLO, J. et al. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2015.

MIGNOLO, W. D. Desobediência epistêmica: a opção descolonial e o significado de identidade em política. Trad. Ângela Lopes Norte. *Cadernos de Letras da UFF – Dossiê: Literatura, língua e identidade*, n. 34, p. 287-324, 2008;

RAHNEMA, M. *The Richest of the Poor: An archeology of poverty*. 2001. Disponível em: <https://www.pudel.samerski.de/pdf/majid.pdf>. Acesso em: 4 set. 2020.

RAHNEMA, M. Porvety. In: SACHS, W. *The Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power*, London & New York: Zed Books, 2010.

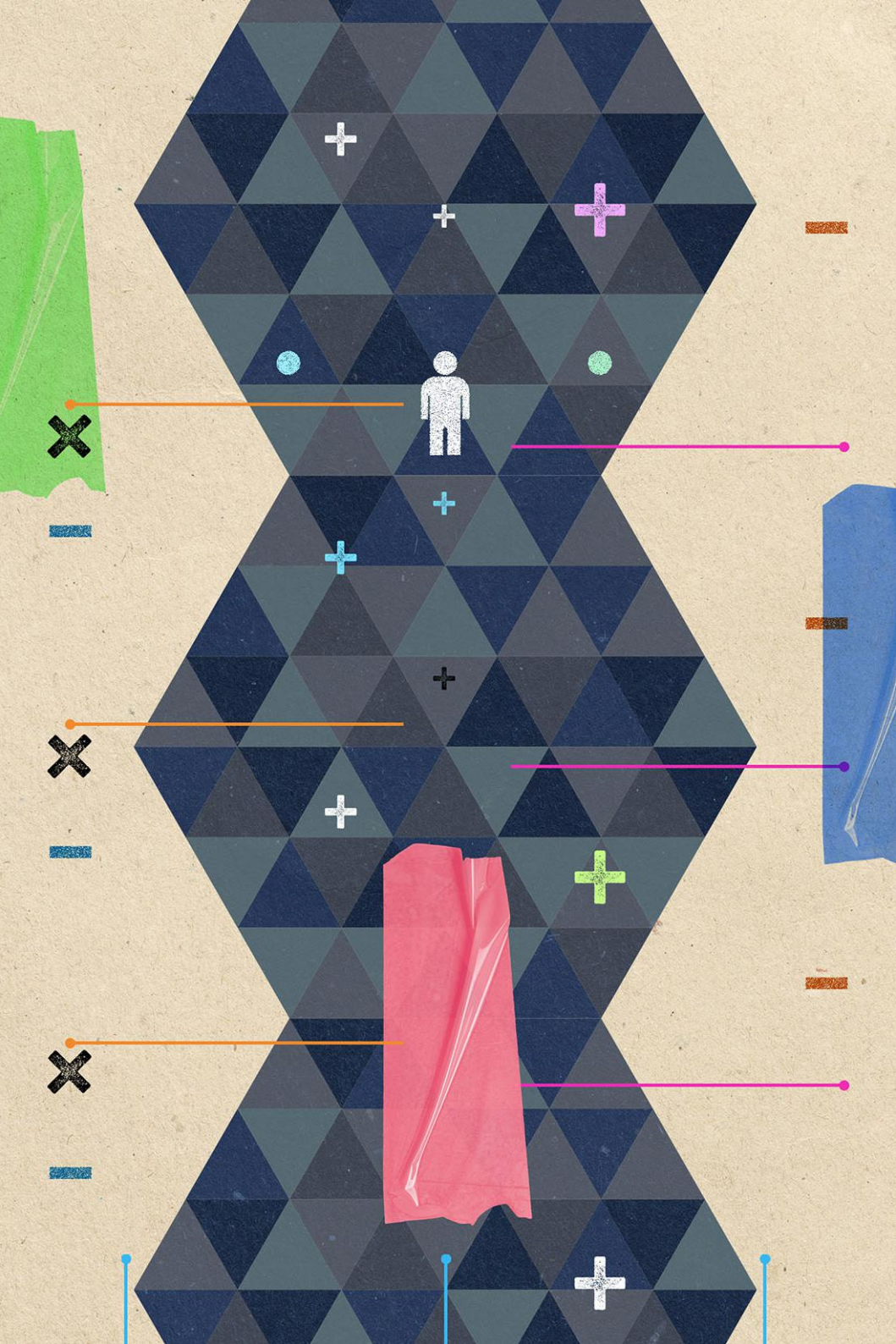
SICILIA, J. *Arte e Pensamento: MajidRahnama*. La Jornada, 15 de mayo de 2015.

TÉVOÉDJRÈ, A. *A pobreza, riqueza dos povos*. São Paulo: Editora Cidade Nova. Co-edição Petropolis: Editora Vozes, 1981.

UQAM. *Décès du professeur retraité Georges Anglade*, 14 janvier 2010. Disponível em: <http://www.nouvelles.uqam.ca/index.php?article=1421>. Acesso em: 26 fev. 2021.

VIDJINGNINO, F. & MILLECAMPS, M. *Bénin : Albert Tévoédjè, figure intellectuelle et politique, est décédé*. 06 novembre 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3aOS93J>. Acesso em: 27 fev. 2021.





+

+

+

●



●

+

+

+

+

+

+

X

-

X

-

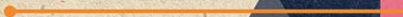
X

-

-

-

-



Índice de pobreza multidimensional (IPM) no Mercosul: um método sine qua non para a integração social

Multidimensional poverty index (IPM) in Mercosur: a sine qua non method for social integration

Leticia Diniz*

<http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmvu.1.005>

Recebido em 15 de janeiro de 2021. Aceito em 12 de março de 2021.

Resumo

O trabalho tem como objetivo propor reflexões teóricas e críticas sobre quais são os métodos utilizados atualmente para mensurar a pobreza nos países do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Para isso, realizamos uma análise bibliográfica sobre as abordagens de pobreza, principalmente a pobreza absoluta, a relativa e a multidimensional, assim como apresentamos os métodos utilizados no bloco, que em sua maioria são métodos que consideram apenas a dimensão monetária da pobreza. Por isso, a fim de transformar essa concepção unidimensional, aplicamos o IPM e o mesmo nos revelou pobreza que atualmente são invisíveis tanto para os institutos nacionais de estatísticas como para os governos do bloco. Entendemos que é indispensável a aplicação e a criação de um índice de pobreza multidimensional (IPM) comum no Mercosul, pois o índice contribui para o fortalecimento da integração social e para a elaboração de políticas sociais em conjunto no âmbito regional.

Palavras-chave: Índice de Pobreza Multidimensional (IPM); integração social; Mercosul; métodos; políticas sociais.

Abstract

This work aims at proposing theoretical and critical reflections on what are the current methods at work for measuring poverty in the Southern Common Market (Mercosur) countries. For that, we both ran a bibliographic analysis about approaches on poverty, especially absolute, relative and multidimensional poverty, and presented the methods used within the trade bloc, which are mostly methods that address only the monetary dimension of poverty. Thus, in order to transform such unidimensional conceptualization, we applied the Multidimensional Poverty Index (IPM), which unveiled poverties that are currently invisible either for the national institutes of statistics or the governments within the bloc. We understand that it is indispensable that an IPM be created and applied within Mercosur, because the index contributes for strengthening social integration and elaborating social policies at the regional level.

Keywords: Multidimensional Poverty Index (IPM); social integration; Mercosur; methods; social politics.

* Leticia Diniz. Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Mestre em Integração Contemporânea da América Latina pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). <https://orcid.org/0000-0002-0338-6960>. E-mail: leticia_dn@live.com

INTRODUÇÃO

O artigo origina-se da pesquisa de mestrado “Entre os conceitos importados e a realidade pulsante: o Plano Estratégico de Ação Social (PEAS) e a pobreza multidimensional no Mercosul” do Programa de pós graduação em Integração Contemporânea da América Latina na Universidade Federal de Integração Latino-Americana (UNILA).

O trabalho apresenta alguns dos resultados relacionados às discussões teóricas sobre os enfoques e os métodos utilizados para mensurar a pobreza nos países membros oficiais do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Além disso, realiza-se a elaboração de um breve diagnóstico social a partir do índice de pobreza multidimensional (IPM).

Pensar a pobreza na América Latina, dentro da área de integração regional e de economia política internacional, representa não apenas um desafio, mas um tema inovador. A dimensão social, especificamente a pobreza, parece ter sido um tema relegado à outras disciplinas, negando uma realidade existente e necessária para a evolução de qualquer integração regional.

Esta pesquisa é fortemente motivada pelo contexto atual (2021) vivenciado no Mercosul, pois o bloco passa por diferentes crises. Uma crise política, em que os governos de direita e ultra direita vigentes não acreditam em uma integração mais ampla, muito menos em qualquer forma de integração social.

Isto representa um retrocesso para a área social do Mercosul e consequentemente para a integração entre os países membros do bloco. Além disso, o Mercosul, assim como o mundo todo, enfrenta uma crise sanitária com a chegada do novo Covid-19; esta pandemia ressaltou ainda mais as falhas domésticas e dentro dos blocos regionais, em que o setor da saúde foi nitidamente sobrecarregado e insuficiente, mostrando como a população pobre sofre maiores consequências devido à ausência do Estado em suas vidas.

Ressaltamos que o Mercado Comum do Sul se constituiu em um momento de competitividade internacional e de regionalismo aberto em 1991, no entanto, tivemos o predomínio de governos progressistas, a partir de 2003, na maioria dos países da região, que possibilitaram e fomentaram o início da construção de uma dimensão social dentro do bloco, sendo que anteriormente havia somente uma dimensão econômica e comercial no âmbito regional. Isto possibilitou a criação de instituições e marcos normativos relacionados à questão social no bloco.

Dessa forma, o trabalho enquadra-se nos estudos sobre a dimensão social do Mercosul e tem como objetivo propor reflexões teóricas e críticas sobre quais são os métodos utilizados atualmente para mensurar a pobreza nos países do bloco.

Desse modo, os resultados da investigação estão organizados em três seções: em primeiro lugar realizamos uma análise bibliográfica sobre quais foram as abordagens e enfoques sobre a pobreza dentro do debate internacional, expomos principalmente os enfoques de pobreza absoluta, relativa e multidimensional.

Em um segundo momento, apresentamos os métodos de pobreza que são utilizados atualmente pelos países oficiais do Mercosul (Argentina¹, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela²). Demonstramos como em sua maioria são métodos que consideram apenas a dimensão monetária da pobreza, nesta seção problematizamos e discutimos esta abordagem unidimensional, assim como realizamos uma análise crítica sobre as políticas sociais focalizadas para redução de pobreza. Por fim, com o objetivo de transformar essa concepção de unidimensional e para fortalecer a integração social e a elaboração de políticas sociais em conjunto no âmbito regional, aplicamos o índice de pobreza multidimensional, o qual revelou pobreza em comum que atualmente são invisíveis tanto para os institutos nacionais de estatísticas como para os governos do Mercosul. Por fim, devido às limitações para a aplicação do IPM na região, recomendamos a criação de um índice próprio de medição de pobreza multidimensional no Mercosul.

ENFOQUES SOBRE A POBREZA: BREVE RETROSPECTIVA HISTÓRICA

Devemos destacar que é imperioso discutir a pobreza enquanto categoria teórica, pois consideramos que esta categoria determina as práticas sociais, as ações que serão tomadas, isto é, tem efeito direto na elaboração e implementação de programas e políticas sociais.

Devemos ressaltar que existem amplos debates históricos sobre o que é pobreza. Desde o século XIX, diversas concepções sobre a pobreza foram elaboradas e utilizadas por Estados, organismos internacionais e intelectuais do mundo todo, como exemplo, temos: a concepção da pobreza absoluta, da pobreza relativa e da pobreza multidimensional. Os estudos de pobreza referem-se historicamente à privações dos indivíduos, sejam elas de ordem material, cultural e social relacionadas aos recursos disponíveis de um indivíduo ou de sua família. Ressaltamos que as formas e concepções criadas para identificar os pobres em uma sociedade são um campo amplo e antigo (CRESPO, 2002).

Conscientes desse espaço temporal extenso e de uma bagagem histórica ampla, em primeiro lugar apresentaremos a pobreza absoluta. A pobreza absoluta foi uma das primeiras abordagens sobre o que é pobreza desde

os estudos do século XX. O expoente desta abordagem é o autor Joseph Rowtree que cunhou este termo a partir de seus estudos sobre os pobres na Inglaterra. Nesta abordagem, a pobreza é vista como o padrão mínimo para a sobrevivência dos seres humanos, isto é, para suprir suas necessidades básicas (KAGEYAMA, 2006).

Questionando esta abordagem de pobreza absoluta, Peter Townsend apresentou a concepção de pobreza relativa. Para o autor, o conceito de pobreza deveria ser relativo, pois refere-se à um conjunto de condições, a partir da comparação de um padrão de vida. Isto é, são considerados pobres aqueles que estão em uma camada inferior da distribuição de renda quando comparados aos outros mais bem posicionados (KAGEYAMA, 2006).

Assim, esta visão e a defesa da pobreza relativa provocou um amplo debate durante os anos 1980, liderado por Amartya Sen. O autor explica como a pobreza tem uma “irreduzível essência absoluta” no sentido de que a fome e a inanição são elementos óbvios da pobreza e isso é independente da posição relativa na escala social. Por isso, para Sen a qualidade de vida dos indivíduos não se mede pela posse de diversos bens, mas pelas capacidades dos indivíduos em utilizá-los para obter felicidade ou satisfação. Este enfoque é conhecido como o de “privação de capacidades” (KAGEYAMA, 2006).

A partir das diferentes abordagens acima apresentadas sobre o conceito de pobreza (Absoluta e Relativa), três concepções foram decorrentes destas visões durante o século XX: a concepção de pobreza por ingressos ou sobrevivência, a pobreza a partir da satisfação das necessidades básicas e a privação relativa.

A pobreza por ingressos refere-se à renda. Toda entrada de ingresso monetário é medida a partir da possibilidade de suprir o valor da Cesta Básica de Alimentos (CBA) e assim ter o mínimo de acesso à saúde e à educação.

Este enfoque nasce no século XIX e se torna vigente até a década de 1950, também denominado como o enfoque de sobrevivência, teve origem nos estudos de nutricionistas inglesas que indicavam que a renda dos pobres não era suficiente para manter o rendimento físico dos indivíduos, restrito apenas a uma análise nutricional sobre a pobreza.

Estes estudos influenciaram na elaboração de um modelo de proteção social para o Estado de bem-estar, principalmente na Inglaterra, mas também em toda a Europa. O enfoque foi até mesmo utilizado posteriormente por organizações mundiais como o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) (CRESPO, 2002).

A maior crítica realizada a este enfoque é de que este permitiria apenas manter os indivíduos no nível de sobrevivência, não acabando com a pobreza

e sendo funcional apenas para limitar as demandas por reformas sociais, assim como preservaria o individualismo compatível ao ideário liberal.

Assim em 1970 a pobreza passa a ter uma conotação de necessidades básicas (NB), em que se incorporaram outros âmbitos como serviços de água potável, saúde, saneamento básico, cultura e educação. Este enfoque ampliou de forma tímida a concepção de sobrevivência física, no sentido de que se criou um patamar de consumo básico de uma família, enfoque que passou a ser adotado por organizações internacionais como por exemplo a ONU.

Desta forma, em 1980, a pobreza passou a ser entendida como privação relativa. Em que sair da linha de pobreza não significava apenas obter um regime alimentar adequado, mas uma questão mais próxima do social, em que deveria existir um certo nível de conforto, desenvolvimento de papéis e de comportamentos socialmente adequados. Isto é, definindo as capacidades mais ou menos plenas para desenvolver-se, ou seja, os que alcançam ou não um padrão de vida básica.

Concomitantemente à esta concepção e em contraposição da mesma criou-se durante o “Consenso de Washington” a tese de que o bom funcionamento dos mercados e das economias geraria o efeito “gotejamento”, ou seja, a riqueza gerada acabaria beneficiando também os pobres. No entanto, os efeitos desastrosos dos ajustes econômicos dos anos 90 evidenciaram a falha deste pensamento (CRESPPO, 2002).

Deste modo, após grandes debates na esfera internacional chegou-se à concepção da pobreza como um fenômeno multidimensional, perspectiva que aborda “o problema em sua complexidade e interligação entre as causas e as consequências que geram e reproduzem esse fenômeno social” (SILVA, 2020, p.143).

O conceito de pobreza multidimensional tem influência dos estudos realizados por Amartya Sen, pois segundo o autor seria necessário captar todas as privações da pobreza, não somente a dimensão econômica. Por isso, além da carência econômica, os estudos multidimensionais abordam dimensões como saúde, educação, habitação, participação política, igualdade entre sexos entre outras (CODES, 2008 *apud* SILVA, 2020).

Estas abordagens e conceitos deram início aos métodos e as linhas de pobreza. Assim, existem linhas de pobreza objetivas e subjetivas, assim como foram criadas linhas monetárias e linhas não monetárias, isto é, baseadas em outros critérios que não remetem à renda.

MERCOSUL E OS MÉTODOS PARA MENSURAR A POBREZA

Após expor quais medições de pobreza são predominantes mundialmente, questionamos quais são os métodos utilizados para avaliar os níveis de pobreza nos países oficiais do Mercosul. Em primeiro lugar, explicaremos quais linhas de pobreza são utilizadas pelos membros oficiais e iremos expor se utilizam apenas um método de pobreza ou se existe uma combinação entre eles.

Isto para demonstrar principalmente que existe uma medição de pobreza em comum no bloco: a medição da pobreza absoluta e a partir dos ingressos (renda), que será posteriormente alvo de nossas discussões e problematizações nesta seção.

Ressaltamos que existem esforços atualmente para a sistematização e harmonização dos indicadores e dados sociais do bloco: o Sistema de Informação do Mercosul sobre Políticas e Indicadores Sociais (SIMPIS) (RMADS, 2014). No entanto, apesar desses esforços, no Mercosul ainda não existe uma harmonização dos métodos de medição de pobreza; cada país utiliza um método diferente, apesar de compartilhar uma mesma perspectiva monetária.

Por isso, devemos salientar que tomamos por base o estudo realizado através do Projeto de Cooperação Estatística do Mercosul do Grupo de trabalho nº 3 para a Reunião Especializada em Estatísticas do bloco (REES) denominado “*Medición de la Pobreza en los Países del Mercosur Una Propuesta de Armonización*”, em que buscou-se a harmonização de métodos de pobreza no Mercosul (apenas da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai).

Além deste estudo, os conceitos apresentados encontram-se em boletins técnicos dos institutos nacionais responsáveis pela elaboração de métodos de pobreza de cada país, quais sejam Instituto Nacional de Estatística e Censos (INDEC) da Argentina, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC) do Paraguai, Instituto Nacional de Estadística (INE) do Uruguai e do Instituto Nacional de Estadística (INE) da Venezuela.

Desta forma, na Argentina aplicam-se diferentes métodos para calcular a pobreza absoluta: o método de necessidades básicas insatisfeitas (NBI), a Linha de pobreza absoluta e o Índice de Privação Material de Lares (IPMH). As NBI calculam-se a partir de cinco indicadores: superlotação dentro da casa, tipo de moradia, infraestrutura sanitária, lares que tem alguma criança em idade escolar (6 a 12 anos) que não vai à escola e por último a quantidade de pessoas com ocupação e cujo chefe/a da casa tem baixa educação, até o segundo ano do fundamental (MERCOSUL, 2010).

Mede-se também a Linha de pobreza absoluta (LP) na qual é considerada em primeiro lugar a Linha de indigência (LI), que procura estabelecer se os lares contam com ingressos suficientes para cobrir a Cesta Básica de Alimentos (CBA), capaz de satisfazer o mínimo de necessidades energéticas proteicas. Para além do consumo alimentício básico, medem-se também outros consumos básicos não alimentícios (vestimenta, transporte, educação, saúde, entre outros) e assim se constrói a Cesta Básica Total (CBT).

Assim, para calcular a Linha de Pobreza absoluta, considera-se o suprimento da CBA e dos consumos não alimentícios da CBT. É importante ressaltar que esta Cesta Básica Total reflete os hábitos de consumo da população de referência, e por isso são variantes em cada país (INDEC, 2016).

Além disso, na Argentina mede-se a pobreza a partir do Índice de Privação Material de Lares (IPMH). Trata-se de um método combinado que calcula os lares em relação à heterogeneidade da privação material, são consideradas duas dimensões: recursos e patrimônios. No Paraguai, utilizam-se diversas medições para pobreza absoluta: a metodologia de Necessidades Básicas Insatisfeitas, a Linha de Pobreza Absoluta, pobreza extrema e o mapa da pobreza.

Define-se a população pobre como aqueles lares que não cumprem com os níveis de bem estar; para isso medem-se quatro indicadores: qualidade da moradia, infraestrutura sanitária, acesso à educação e capacidade de sobrevivência da população (MERCOSUL, 2010). Considera-se a população pobre como o conjunto de pessoas que residem em lares em que o nível de ingressos é inferior a Cesta Básica de Consumo, que é composta por bens alimentícios e não alimentícios. Assim, o custo de uma Cesta Básica de Consumo é denominado de: Linha de pobreza Total (LPT). Então, a linha de pobreza total é construída a partir do custo da CBA e o conteúdo calórico e proteico minimamente satisfatório e logo adiciona-se o custo de uma cesta básica não alimentar (DGEEC, 2018).

Desta forma, considera-se que o custo mensal por pessoa da Cesta Básica de Alimentos é a Linha de Pobreza Extrema (LPE), definida como o conjunto de pessoas que vivem em lares em que seus ingressos *per capita* são inferiores ao custo da CBA (DGEEC, 2018).

Por fim, outro método combinado é o mapa de pobreza do Paraguai, que junta informações das pesquisas domiciliares permanentes, do Censo de população e moradia do Paraguai, onde se constroem indicadores de pobreza e desigualdade para subgrupos da população definidos geograficamente (MERCOSUL, 2010).

No Uruguai, há dois tipos de métodos para calcular a pobreza absoluta: o primeiro é o de Necessidades Básicas Insatisfeitas e o segundo é a partir da LP e da LI. As Necessidades Básicas Insatisfeitas são compostas por seis dimensões de carências críticas: tipo de moradia, superlotação, disponibilidade de água potável e sistema de infraestrutura sanitária.

No entanto, este NBI passou a chamar-se de Índice de Condições de Moradia (Mercosul, 2010). Devemos ressaltar que, além desses indicadores das NBI, durante as pesquisas domiciliares existem os indicadores específicos de assistência escolar e capacidade de sobrevivência, mas se encontram em outro âmbito, fora do Índice de Condições de Moradia.

A segunda medição é da linha de pobreza calculada através da comparação do ingresso *per capita* dos lares considerando as linhas de indigência e de pobreza, respectivamente. Assim como em outros países do Mercosul, são classificados indigentes os que estão inferiores à linha de indigência (não supre a cesta básica de alimentos) e pobres são aqueles que estão abaixo da Linha de pobreza, composta pela cesta básica não alimentar e alimentar (INE URUGUAI, 2020).

Na Venezuela, existem três métodos de análise da pobreza, a Linha de pobreza mede-se conforme os ingressos familiares comparados com a Cesta Básica Alimentar e não Alimentar. Mede-se a pobreza através das necessidades básicas insatisfeitas (NBI) e possui cinco indicadores: a alta dependência econômica, o número de crianças de 7 a 12 anos que não vão à escola, o acesso a serviços básicos (água e infraestrutura sanitária), superlotação e tipo de moradia.

O produto obtido da aplicação das variáveis das NBI é utilizado para a realização do mapa da pobreza. Por fim, o terceiro método é denominado como Integrado, pois junta dados dos primeiros métodos para calcular a “pobreza crônica”, em que são considerados pobres os lares que são simultaneamente pobres por linha de ingresso e por necessidades básicas insatisfeitas (INE VENEZUELA, 2018).

A escolha de colocar o Brasil por último deve-se à complexidade dos métodos utilizados para abordar a pobreza. No Brasil, realiza-se o “mapa da pobreza”, mas devemos salientar que o IBGE utiliza diferentes métodos para avaliá-la.

Destacamos que não existe um consenso de qual linha de pobreza é oficial no Brasil; por isso, diferentes trabalhos usam suas próprias linhas de pobreza. No entanto, os autores Falcão e Costa (2014) realizaram uma discussão sobre a linha de pobreza no Programa Brasil Sem Miséria e salientam que se escolheu uma abordagem unidimensional em que a construção da linha de pobreza absoluta considera a linha de indigência a partir da cesta básica de

alimentos (como nos outros países) a partir desta linha monetária, estabeleceu-se uma linha de R\$ 70 mensais para a extrema pobreza e R\$ 140 para pobreza (FALCÃO & COSTA, 2014, *apud* SILVA, 2020).

Além disso, durante a elaboração da Síntese de Indicadores Sociais (SIS) do IBGE, considera-se a linha de pobreza proposta pelo Banco Mundial, em que as pessoas que vivem com um rendimento de até U\$ 5,5 por dia ou R\$ 406 por mês são consideradas pobres. Esta linha de pobreza do Banco Mundial é elaborada a partir da Paridade do Poder de Compra (PPC) (IBGE, 2018).

No Brasil, elabora-se o mapa de pobreza, um método combinado que consiste na construção do perfil detalhado da pobreza a partir da junção de diversas fontes de dados. O objetivo principal é poder coletar informações mais detalhadas de áreas pequenas, e a elaboração deste mapa considera medidas de pobreza absoluta e de pobreza subjetiva.

A linha de pobreza subjetiva utilizada no Brasil parte do pressuposto de que o bem estar do indivíduo está influenciado pela posição que ocupa na sociedade em relação aos demais indivíduos de um determinado grupo. Por isso, a pergunta principal deste método é: qual seria o valor mínimo mensal para cobrir os gastos da sua família? Por último, temos o uso da linha de pobreza relativa, que é construída de acordo com a distribuição dos ingressos ou consumo *per capita* de cada lar, onde realiza-se a mediana dos ingressos da sociedade de forma comparativa (MERCOSUL, 2010).

Tabela 1. Indicadores para medição de pobreza no Mercosul

TÓPICOS	ARGENTINA	BRASIL	PARAGUAI	URUGUAI	VENEZUELA
PERIODICIDADE	Semestral	Variável	Anual	Anual	Decenal
NOME DO INDICADOR	Linha de pobreza	Linha de pobreza	Linha de pobreza total	Linha de pobreza	Linha de pobreza
	Linha de Indigência	Linha de Indigência	Linha de pobreza extrema	Linha de pobreza Extrema	Linha de pobreza Extrema
COMBINAÇÃO COM OUTROS INDICADORES	Necessidades básicas insatisfeitas e Índice de Privação Material de Lares (IPMH)	Mapa da pobreza Linha subjetiva Linha Relativa	Necessidades Básicas Insatisfeitas e Mapa da pobreza	Índice de Condições de Moradia	Necessidades Básicas Insatisfeitas Mapa da pobreza e Método Integrado

Fonte: Elaboração própria. Com base no estudo Proyecto de Cooperación CE-MERCOSUR en Materia Estadística II. Medición de la pobreza en los países del Mercosur : una propuesta de armonización. Grupo de Trabajo "Estadísticas para Medición de Pobreza - GT3, 2010. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98454.pdf>> Acesso em 07 maio 2020.

A partir desta tabela, podemos visualizar de forma clara que há certa diversidade para abordar a linha de pobreza no Mercosul; quanto aos indicadores, no entanto, o que há em comum é o enfoque da pobreza absoluta, ou seja, a pobreza medida pelos ingressos. A maioria dos países do bloco adota o ingresso como medida do bem estar, mas a operacionalização deste conceito de pobreza tem sido alvo de discussão. A forma mais simples e comumente usada é o nível de renda, isto é, a linha de pobreza absoluta (KAGEYAMA, 2006).

No entanto, questionamos: apenas a partir do ingresso podemos afirmar que um lar é pobre? A partir dos dados econômicos conseguimos ver de fato a pobreza? Conseguimos localizar os grupos que não tem acesso à saúde, à educação e à qualidade de vida? É possível ver o desenlace destes laços que deixam a população sem trabalho, sem educação, empregadas informalmente ou vulneravelmente?

Por isso, questionamos: a partir destes indicadores econômicos conseguimos ver o fim de laços sociais? Podemos compreender como se inicia o processo de desafiliação social? Esse conceito “desafiliação social” (SOLANO, 2010) deve ser entendido como a desconexão entre o indivíduo e a sociedade, isto é, desconexão com as instituições que o protegiam e ofereciam as garantias sociais:

(...) debido a la precarización del empleo y el debilitamiento de los mecanismos de protección social erigidos por los estados de bienestar después de la segunda guerra mundial. La restructuración del capitalismo se ha acompañado a escala global por la agudización de desigualdades sociales, por el crecimiento de la pobreza y por agudos procesos de desafiliación social (...) término entendido como la desconexión gradual de las instituciones que ofrecían protección y garantías sociales, y como la pérdida de estados de equilibrio anteriores (SOLANO, 2010, p. 25-33).

Entendemos que uma das formas de um indivíduo deixar de sentir-se parte de uma sociedade é não ter um trabalho que lhe proporcione uma renda e uma vida digna, no entanto, outras dimensões como o não acesso à saúde, à educação e às políticas sociais também devem ser consideradas para compreender a pobreza em todas suas nuances.

Desta forma, se pensarmos que existem acumulações de desvantagens durante a vida de um indivíduo, a medição da pobreza deve ser feita através da não participação das relações sociais, isto é, analisar as rupturas dos laços sociais que se revelam também em outras dimensões, como a falta de acesso aos serviços básicos (SARAVÍ, 2005).

Existem alguns limites da medição da pobreza por ingressos na região. A primeira delas é de que uma família pode estar acima da Linha de Pobreza

e ainda assim ter carências de serviços básicos, pois vivem em bairros periféricos onde não há acesso a todos os serviços. Outra limitante que representa um problema é de que estas famílias não entram nos programas e políticas públicas desenhadas pelos governos, isto significa que estas pobreza são invisibilizadas.

Ao ver a pobreza como um tema de falta de recursos, a consequência imediata trata-se da elaboração de políticas sociais para que a população obtenha mais recursos, a fim de satisfazer as necessidades de sobrevivência, que não resolve as raízes do problema social e nem suas dimensões estruturantes.

Entender a pobreza como uma questão monetária e individual, ao invés de uma perspectiva social e multidimensional torna-se um problema, pois se prevê a autonomia através da renda como o meio, ocultando o seu fim que é o mercado (GUILHERME, 2018).

A partir de 2003 iniciou-se a ascensão dos governos denominados progressistas no Mercosul, a exemplo de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma no Brasil, Néstor Carlos Kirchner na Argentina, Fernando Lugo no Paraguai, Hugo Chávez na Venezuela e posteriormente no Uruguai José Alberto Mujica. Estes governos aderiram ao ideário de um crescimento com distribuição mais justa de renda, assim como foram realizadas políticas sociais unidimensionais (econômicas) para a redução de pobreza, através das políticas focalizadas no “combate” à pobreza extrema, que, apesar de gerar frutos importantes para a população, não promoveu um debate profundo sobre pobreza e cidadania (GUILHERME, 2018).

Assim, compartilhamos da visão do autor Christian AdelMirza, quando afirma que ainda persiste uma estrutura de desigualdade social dentro do bloco, pois em sua visão existe a necessidade de estabelecer uma estratégia para além do “combate à pobreza”, também é necessária uma estratégia de luta contra a riqueza (MIRZA, 2013a).

A política social, nesse sentido, foi tomada como uma questão de “alívio dos problemas sociais”, traduzindo-se em políticas de caráter compensatório que não tinham a pretensão de reescrever o contrato social entre o governo e o povo, o que promoveria uma cidadania de fato.

Antes de apresentar as argumentações para tais considerações, entendemos que é preciso explicar como as transferências condicionadas de renda seguiram o critério da focalização, ao invés da universalização. Na área de políticas públicas existe o debate entre a focalização e a universalização da políticas sociais, são dois enfoques diferentes para a criação de políticas sociais. Por um lado, o critério de focalização elege o argumento financeiro como principal guia, no sentido de que o Estado deve decidir em qual

área ou para quais pessoas devem ser realizadas as políticas sociais, isto é, a “escolha pública eficiente”, em face das restrições do Estado (THEODORO, 2003).

A defesa de programas de transferência de renda são os pilares centrais dessa perspectiva, pois traz a ideia de que os que se encontram em situação de extrema pobreza, incapazes de suprir suas necessidades mínimas, porque se encontram fora do mercado de trabalho, devem ser o alvo da política social, isto é, focar em políticas de pobreza para as pessoas mais pobres e mais vulneráveis dentre os pobres. Esta concepção exclui a possibilidade da construção de um sistema amplo de proteção social, pois tem como objetivo principal apenas a focalização de grupos específicos.

Por outro lado, o enfoque da universalização das políticas sociais objetiva a universalização do acesso aos serviços públicos nas mais diversas áreas, como educação, seguridade social, saúde e mercado de trabalho. Na visão universalista o mercado aparece “aparece como o *locus* privilegiado do embate distributivo, onde, via de regra, o mais forte sempre se impõe e, em consequência, as desigualdades tenderiam a se aprofundar. Daí a necessidade da presença reguladora do Estado” (THEODORO, 2003, p. 125).

A perspectiva da focalização remete ao conceito de focopolítica, utilizada por Alvarez Leguizamón (2013) baseada em Foucault, que refere-se à ideia de autogestão da pobreza, a partir do discurso de emancipação sustentada das famílias, por meio das capacitações dos indivíduos (GUILHERME, 2018). Inclusive, esta concepção é recomendada pelo Banco Mundial, o qual trata a pobreza de forma neoliberal, meritocrática e individualizante. Segundo o BM existem duas formas de intervir na realidade, através da Focalização e das Políticas de Transferências condicionadas de renda.

Segundo Pereira (2010), o Banco Mundial se voltou para a neoliberalização da política social. Isto significa que o Banco diagnostica, prescreve e legitima programas de alívio paliativo e focalizado da pobreza, como instrumentos de ação dos Estados nacionais no âmbito da “questão social” (PEREIRA, 2010). Assim, podemos observar que mesmo durante os governos progressistas, houve uma reprodução dos receituários neoliberais oferecidos por organizações internacionais, como o Banco Mundial, principalmente na elaboração de políticas sociais para a redução de pobreza.

Segundo Mirza, os governos de esquerda ou progressistas, desde Luiz Inácio Lula Da Silva, Dilma, Lugo e Kirchner, propuseram em seus discursos a relevância do universalismo para orientar suas reformas sociais; no entanto, mesmo na visão universalista sobreviveram critérios de focalização na abordagem sobre pobreza e indigência. Além disso, é necessário ressaltar que há uma expectativa de ordem sociológica para que isso aconteça, isto

é, provocar modificações relativas aos setores sociais beneficiados por estas intervenções públicas (MIRZA, 2013).

Desse modo, compreendemos que as transferências de renda condicionadas não representam a estratégia mais adequada para redução da pobreza, primeiro porque ver as transferências monetárias como um sinônimo de justiça social representa um grave problema, pois isso reduz o grande e diverso debate sobre a justiça e suas dimensões redistributivas, como a representação, a participação e a política (GUDYNAS, 2012). E segundo porque torna-se um lenitivo à pobreza, devido ao seu caráter focalizado e condicional, ao ser focalizado torna-se um paliativo à um contexto maior de vicissitudes geradas pelo mercado. Ao ser condicional estabelece uma relação de tutela e de troca, entre o Estado e os que estão em situação de pobreza. Uma relação de tutela porque a maioria desses programas oferece o subsídio em troca de obrigações, a exemplo de levar a criança à escola entre outros, como se uma mãe não fosse capaz de levar seu filho sem essa obrigatoriedade (MIRZA, 2013).

E uma relação de troca, porque as condicionalidades acabam transformando os direitos em obrigações, receber um programa social do governo deveria ser realizado a partir do fundamento normativo baseado nos direitos sociais e acaba migrando para exigências que os beneficiários devem cumprir em troca de renda monetária. Esta questão poderia ser resolvida *“si efectivamente las políticas progresistas pusieran hincapié en el derecho de ciudadanía en vez de fundarlos básicamente en el derecho a la protección”* (MIRZA, 2013, p. 49).

Ademais, a proeminência das transferências monetárias na América Latina relega ao segundo plano as discussões atinentes ao caráter estrutural da pobreza na região e ao repartimento da riqueza socialmente produzida, refletindo um caráter de controle/manutenção do status quo, frente à mitigação da fome e pobreza proporcionada por essas políticas. Não se pode perder de vista que a fome e a pobreza estão também relacionadas ao processo de acumulação selvagem existente na região, agravadas pelo prosseguimento das políticas neoliberais (ESPÍNOLA, 2018, p. 63).

Além disso, o estudo recente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em 2017 intitulado “Políticas públicas de transferência de renda na América Latina” mostraram que a porcentagem de investimento nestes programas não passam de 1% do Produto Interno Bruto (PIB) nos países do Mercosul (PASE, 2017).

Como dito anteriormente as transferências de renda condicionadas nascem a partir do enfoque de condicionalidades e focalização, tampouco possuem um planejamento ou debate para que futuramente possam ser

transformadas em políticas universais e ampliadas; por isso, entendemos que a meta principal é caminhar rumo à universalização e ampliação das políticas sociais sem desconhecer as particularidades de cada país, a conjugação de políticas mais amplas que possam dar respostas às múltiplas faces da pobreza (ESPÍNOLA, 2018).

Por isso, entendendo a necessidade de uma mudança de abordagem sobre a pobreza no Mercosul, destacamos que a pobreza deve ser compreendida como um fenômeno social complexo e deve ser vista tanto como consequência quanto como estratégia dos históricos processos de exploração, subordinação e opressão, isto é, como resultado de anos de colonização, dependência e inserção internacional periférica (RAMALHO, 2017).

Entendemos que um indicador isolado não serve se não o relacionamos com outros para analisar a pobreza; por isso, é imprescindível uma abordagem multidimensional para compreender este fenômeno. Esta visão ampliada da pobreza explica de forma mais precisa as realidades dentro do bloco; por isso, apresentaremos a necessidade da aplicação de um índice de pobreza multidimensional (IPM) no Mercosul para o fortalecimento da integração social e a elaboração de políticas sociais regionais mais fidedignas às realidades.

ÍNDICE DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL (IPM) DO MERCOSUL

Para fortalecer a integração social dentro do Mercosul é essencial que a visão de pobreza seja transformada, entendendo-a não apenas como um fenômeno econômico, mas como um fenômeno social complexo que possui diferentes dimensões, diversas causas e por isso necessita de múltiplas soluções.

Esta transformação é uma questão *sinequa non* para o avanço da integração social dentro do bloco, pois a visão de pobreza está intimamente interligada à elaboração de políticas sociais e como demonstrado anteriormente a visão monetária de pobreza levou à elaboração de políticas sociais que oferecem respostas lenitivas à pobreza e distantes das realidades sociais.

Sendo assim, a primeira razão para ter um índice de pobreza em comum a partir da perspectiva multidimensional trata-se da necessidade de visibilizar as realidades de pobreza ocultas do povo do Mercosul, que estão ocultas ou que estão sendo ocultadas através dos métodos tradicionais de medição, para fins econômicos e políticos de manutenção do *establishment*.

Além disso, nós questionamos como podemos avançar em conjunto para dar soluções a este problema social comum à todos os países, se nossos olhares, *nuestras miradas* não se encontram? É preciso uma visão mais unificada sobre a pobreza, reservando as suas particularidades. Ressaltamos que o

intercâmbio de experiências, o estudo em conjunto sobre a pobreza colocam-se como indispensáveis se realmente existe intenção de avançar na redução efetiva dos índices de pobreza.

Outra questão trata-se da ideia de que o índice contribuiria para a elaboração de políticas sociais em comum, auxiliando inclusive na elaboração de políticas e programas sociais mais multidimensionais, interseccionais e intersetoriais, inserindo grupos que antes não eram considerados em situação de pobreza, pois eram vistos sob o olhar unidimensional e superficial da pobreza por ingressos. O índice colaboraria também para a elaboração de políticas de redução das assimetrias internas do Mercosul.

Sabemos que as integrações econômica e comercial são essenciais, no entanto quando a integração social não é levada em consideração excluem-se temas relacionados à integração e proteção dos povos latino-americanos. Povos trabalhadores e trabalhadoras que constroem dia a dia a integração regional e mesmo assim não são considerados como um tema prioritário para o avanço da integração no Mercosul.

Salientamos que sem a integração dos povos latinoamericanos e a valorização de seu bem estar social, as outras integrações funcionariam de forma incompleta, pois faltariam mãos que trabalhem, mãos que integrem e mãos que sustentem; por isso, é crucial estudar, entender e propor soluções para a redução de pobreza na integração regional.

Sabemos que existem entraves e limites dentro da dimensão social do Mercosul, mas afirmamos que se realmente existe um compromisso com o avanço da integração social é preciso dar um passo atrás antes de avançar, isto é, o primeiro questionamento a ser feito é: como olhamos e medimos a pobreza? E partir destas respostas seria possível caminhar rumo à uma mudança, rumo à um método mais fidedigno às realidades de nossa população do Mercosul.

Por isso, nessa última seção temos o desafio de revelar quais são os planos de fundo, as dimensões ocultas, que de alguma forma não configuram como as dimensões principais para mensurar a pobreza, no entanto possuem relações diretas com este fenômeno social. O desafio principal trata-se de permitir visualizar as pobrezas invisíveis tanto para os dados dos institutos nacionais de estatísticas como para os governos do Mercosul.

Assim sendo, consideramos que o Índice de Pobreza Multidimensional satisfaz a demanda por uma análise mais profunda e mais próxima da(s) realidade(s) sociais, assim como contribui para a elaboração de políticas regionais de redução de pobreza e por isso torna-se uma condição *sinequa non* para o avanço da integração social no Mercosul.

O Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) foi criado em 2010 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), baseado em direitos sociais universais. Utiliza uma dupla medida para avaliar pobreza: o bem estar econômico (ingresso) e os direitos (as carências sociais). Dentro das carências sociais são avaliadas as dimensões da saúde, da educação e padrão de vida (OEA, 2013).

O método do qual estamos falando foi elaborado por Sabina Alkire e James Foster em 2010, em que através das dimensões da vida das pessoas pode-se realizar o cálculo de Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) (VIEIRA, 2017).

Nesse sentido, a pobreza trata-se de uma questão social que é caracterizada por diversos fatores, como a exclusão social, as condições precárias de moradia, a falta de acesso à bens e serviços, à baixa escolarização entre outras. Entende-se que somente a renda não seria necessariamente um indicador suficiente para revelar a qualidade de vida da população.

O IPM tem como objetivo quantificar a pobreza de forma profunda; assim, é considerado pobre aquele que não tem suas necessidades básicas satisfeitas, conforme os parâmetros estabelecidos pelos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM) e as pessoas identificadas como pobres necessariamente devem apresentar privações que equivalham a uma dimensão completa e em algum outro indicador, assim como em caso de estar despojadas de renda e ter ao menos duas carências adicionais.

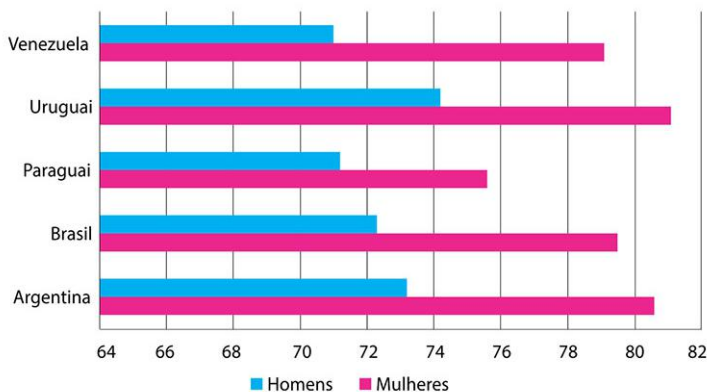
Por isso, nenhuma pessoa que apresente privação em apenas uma dimensão é identificada como multidimensionalmente pobre, o IPM é baseado em uma família de medidas desenvolvidas por Alkire e Foster em que se avaliam as dimensões de: educação, saúde, padrão de vida e particularidades. O IPM serve para avaliar a incidência e a intensidade da pobreza (OCDE/CEPAL, 2014). Dessa forma, além de recomendar que o Mercosul aplique e crie seu próprio IPM, nesta última seção realizamos um breve diagnóstico social com base no índice e em suas dimensões, assim analisaremos os indicadores de pobreza multidimensional nos países membros oficiais do Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela) entre 2004 e 2019.

SAÚDE

Quando observamos a saúde entendemos que a esperança de vida deve ser uma variável analisada para compreender os níveis de saúde; isto porque os diferentes modos de vida determinam em grande medida a longevidade e qualidade da saúde das pessoas. Esta variável nos possibilita saber o nível dos riscos de doenças crônicas não transmissíveis na população, como o

consumo regular de álcool, o sedentarismo, a obesidade, o consumo diário do cigarro e o insuficiente consumo de alimentos saudáveis como frutas e legumes.

Gráfico 1. Esperança de vida ao nascer nos países do Mercosul (anos), 2018



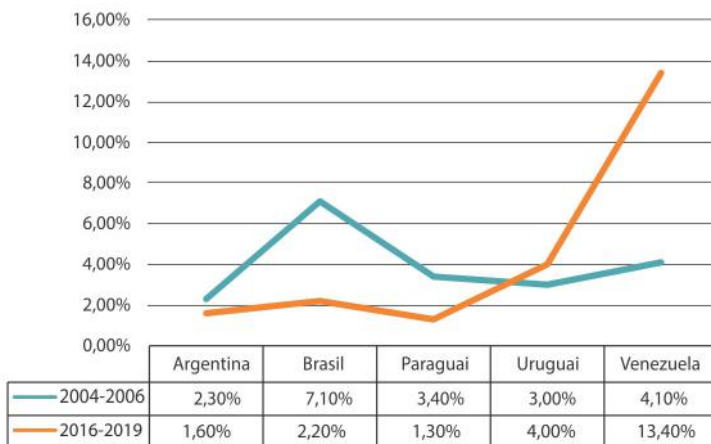
Fonte: Organização Panamericana de Saúde (OPS), 2020. Disponível em: <https://www.paho.org/data/index.php/es?option=com_content&view=article&id=515:indicadoresviz&Itemid=348>. Acesso em: 11 nov. 2020.

Desta forma, temos uma diferença de basicamente 10 anos entre homens e mulheres, em que os dados demonstram como as mulheres nos países do Mercosul têm maior esperança de vida ao nascer do que os homens. O Uruguai (81 anos) e a Argentina (80 anos) contam com os níveis mais elevados de esperança de vida para as mulheres. Esta média é considerada alta para os parâmetros internacionais, principalmente quando comparados à outras médias na América Latina, enquanto que a Venezuela e o Brasil possuem uma média de 79 anos de vida para as mulheres e o Paraguai 75 anos.

Os países nos quais os homens possuem menores esperanças de vida ao nascer são Venezuela e Paraguai, ambos com 71 anos de idade; tanto o Brasil, o Uruguai como a Argentina atingem uma média maior que 72 anos de vida.

Além disso, ainda na área da saúde, observamos a evolução da desnutrição crônica na infância que está relacionada também ao desmame precoce, à higiene precária ao preparar alimentos, ao déficit em vitaminas e minerais e a repetição de infecções, como diarreias e parasitoses intestinais.

Gráfico 2. Evolução da desnutrição crônica infantil no Mercosul entre 2004 e 2019 (menores de 5 anos, em porcentagens)



Fonte: Elaboração própria. Dados combinados da FAO, OPS, WFP e UNICEF, 2019. Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2019. Santiago. 135. Licencia: CC BY-NC-SA 3.0 IGO, da base de dados Cepalstat, disponível em: <<https://estadisticas.cepal.org/>> e <<https://www.paho.org/data/index.php/es/indicadores.html>>. Acesso em 05dez. 2020. Os dados do Brasil são referentes à 2006 e 2007. Dados do Uruguai referentes à 2004 e 2011. Os dados da Venezuela são de 2005 e 2009. Os dados do Paraguai são de 2005 e 2016 e os dados da Argentina são de 2005 e 2019.

Os terrenos da pobreza e da desnutrição infantil estão próximos, pois se a criança tem um bom estado nutricional isso significa que ela teve suas necessidades humanas atendidas. Em termos gerais, podemos observar que a desnutrição crônica infantil foi reduzida e se manteve esta redução no Brasil, na Argentina e no Paraguai, enquanto que no Uruguai e na Venezuela observamos o aumento da desnutrição desde 2005, um aumento de 1% e aproximadamente 10%, respectivamente.

Uma das causas que podemos atribuir à alta redução da desnutrição infantil no Brasil, de 7,1% em 2006 para 2% em 2019, é de que a partir de 2003 tivemos a criação do Programa “Fome Zero” do Governo Federal para erradicar a fome e a miséria no país, garantindo uma segurança alimentar e alimento de qualidade.

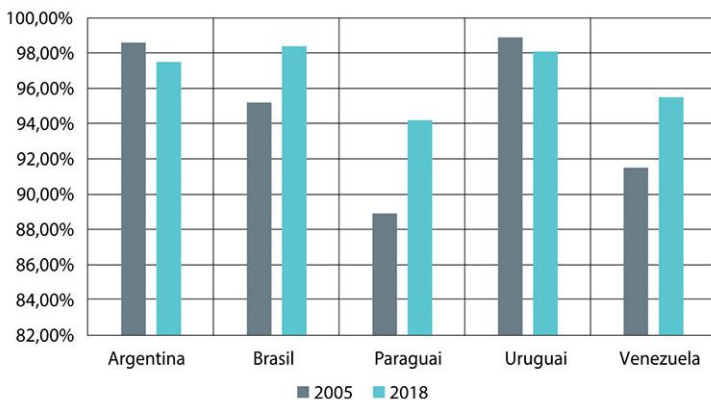
EDUCAÇÃO

Apresentaremos a evolução da taxa de alfabetização entre 2006 e 2018 nos países do Mercosul, assim como a conclusão da educação primária, secundária e terciária nestes países, a partir dos anos de escolaridade.

Em relação à evolução da conclusão da educação primária de pessoas com 15 anos e mais, os dados indicam que tanto no Brasil (98,40%) como

na Venezuela (95,5%) e no Paraguai (94,20%) existiu um aumento da conclusão do nível primário durante 2005 a 2018. No entanto, se analisamos o Uruguai e a Argentina, podemos ver como diminuiu em aproximadamente entre 0,5% e 1% sua taxa de educação primária, respectivamente.

Gráfico 3. Conclusão da educação primária (pessoas com 15 anos e mais com educação primária completa), 2005 e 2018



Fonte: Elaboração própria. Dados da Cepalstat, disponível em: <<https://estadisticas.cepal.org/>>. Acesso em 05 dez. 2020. Os dados da Argentina são referentes aos anos de 2005 e 2019. Os dados da Venezuela são de 2005 e 2014.

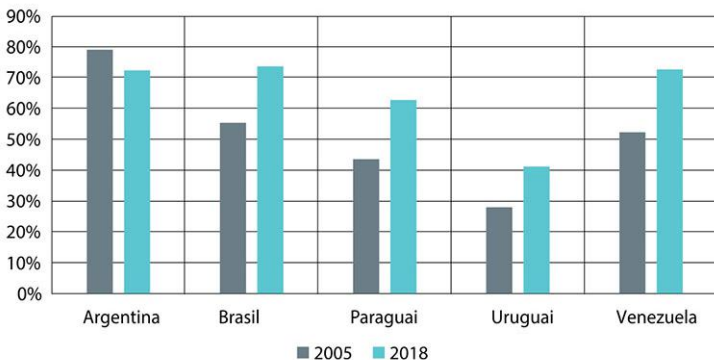
A conclusão da educação secundária de pessoas com 15 anos e mais possui taxas diferentes em cada país do Mercosul. Observamos a partir do gráfico abaixo que o único país que teve uma redução da conclusão da educação secundária foi a Argentina, de 79% em 2005 para 72,30% em 2018. Os demais países apresentaram um aumento de suas taxas, sendo o Brasil (73,90%) e a Venezuela (72,60%), ambos com aumentos expressivos desde 2005, assim como o Paraguai que passou de 44% para 62,70%. No caso do Uruguai houve um aumento de 28% para 41,10%, sendo o índice mais baixo entre a evolução dos outros países do Mercosul.

Apesar dos altos índices de educação secundária, devemos ressaltar que na América Latina como um todo houve um movimento em que o ensino secundário ao se expandir teve um distanciamento de seu papel como preparatório para o ensino superior. As escolas preparam seus alunos para o mercado de trabalho e não necessariamente para o acesso ao ensino terciário (ABDELJALIL, 2006). Este movimento explicaria porque os níveis de ensino superior são tão baixos nos países do Mercosul.

Quando analisamos o gráfico da evolução da conclusão da educação terciária ou nível superior como também pode ser chamado, podemos ver

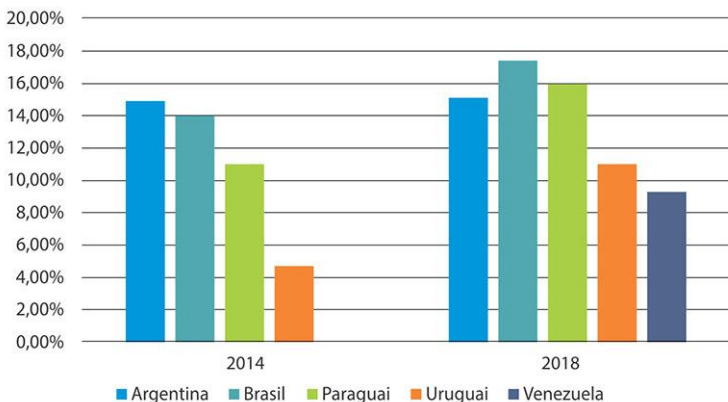
que, apesar da grande evolução a partir dos anos 2000, os números continuam reduzidos para a maioria dos países, pois a maioria não alcança os 20%. No Brasil podemos observar o maior crescimento desta evolução; em 2009 segundo o IBGE o país possuía apenas 7% de sua população com ensino superior, em 2014 o país tinha 14% e em 2018 atingiu 17,40%, configurando o maior índice dentre os países do Mercosul.

Gráfico 4. Conclusão da educação secundária (pessoas com 15 anos e mais com educação primária completa), 2005 e 2018



Fonte: Elaboração própria. Dados da Cepalstat, disponível em: <<https://estadisticas.cepal.org/>>. Acesso em 05 dez. 2020.

Gráfico 5. Evolução da conclusão da educação terciária (pessoas com 20 anos e mais com educação terciária completa), 2014 e 2018



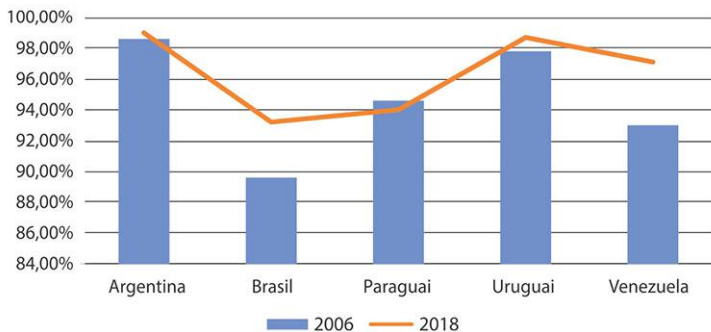
Fonte: Elaboração própria. Dados da Cepalstat, disponível em: <<https://estadisticas.cepal.org/>>. Acesso em 05 dez. 2020., IBGE- Brasil, INE- Uruguai, INDEC- Paraguai e INDEC- Argentina, acesso 12 nov 2020.Os dados da Argentina são de 2016 e 2019. Os dados do Brasil são de 2010 e 2018. Os dados do Paraguai são de 2014 e 2016.

Ainda assim, entendemos que esta expansão no nível superior não resolveu a enorme inequidade social no acesso à educação, em que os jovens de baixa renda ainda são um número reduzido se comparado aos jovens mais ricos dentro das universidades (CEPAL, 2010).

O gráfico abaixo sobre a evolução da taxa de alfabetização nos países do Mercosul demonstra que, além dos dados que relevam os ganhos sociais durante os governos progressistas, atualmente temos dados que mostram a importância da criação de políticas reais para a alfabetização da população. De modo geral, todos os países aumentaram suas taxas de alfabetização desde 2006, em específico a Argentina que possui a maior taxa, 99% de alfabetizados entre 15 e 24 anos de idade, assim como o Uruguai, o Brasil e a Venezuela que possuem altos níveis de alfabetização.

Devemos ressaltar que seria interessante analisar a porcentagem de alfabetizados acima de 30 anos; no entanto, não encontramos dados comuns para todos os países, o que prova novamente a necessidade de uma base de dados sociais própria do Mercosul e de um IPM próprio.

Gráfico 6. Evolução da taxa de alfabetização de pessoas de 15 a 24 anos no Mercosul, 2006 e 2018 (em porcentagens)



Fonte: Elaboração própria. Dados da Cepalstat, disponível em: <<https://estadisticas.cepal.org/>>. Acesso em 05 dez. 2020.

PADRÃO DE VIDA

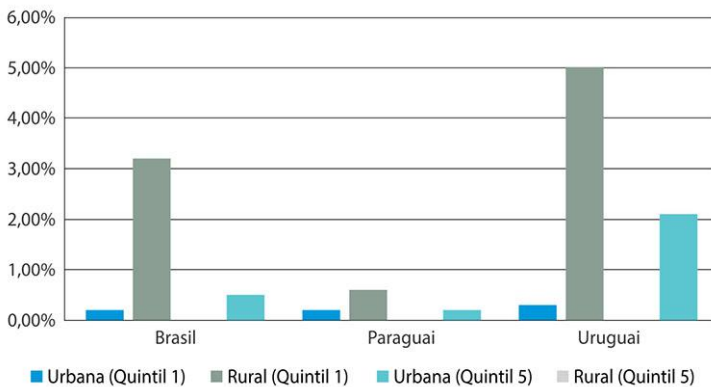
O acesso à água potável é considerado um dos dados mais importantes quando estamos analisando as condições de vida da população, pois é a partir do acesso a saneamento e à água potável que diversas doenças podem ser evitadas, aumentando a qualidade de vida. Ressaltamos que o contato com esgoto e o consumo de água sem tratamento está relacionado à altas taxas de mortalidade infantil, trazendo doenças como parasitoses, diarreias,

febre tifoide e leptospirose. Em relação ao acesso a saneamento nas zonas urbanas, os dados apontam que a Argentina (96%), o Uruguai (96%) e a Venezuela (94%) estão no topo deste *ranking*, enquanto que Paraguai (89%) e o Brasil (83%) situam-se no final, com menores índices de acesso à saneamento (FERRO, 2018).

No Uruguai, segundo o estudo “*América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible e agua y saneamiento*” observamos que todos os países têm altos índices de acesso a fontes melhoradas de água potável em sua área urbana, o Uruguai (100%) e a Argentina (99%), o Paraguai e o Brasil possuem 98% de água potável para a população urbana, enquanto que a Venezuela possui 93%. (FERRO, 2018).

Além disso, consideramos importante analisar o não acesso a serviços básicos como à eletricidade. A partir deste gráfico, podemos observar que existe uma desigualdade grande entre o acesso dos moradores urbanos e rurais à eletricidade, pois nos três países analisados vemos como na zona rural entre 3% e 5% não tem eletricidade, além disso, a maioria pertence ao quintil 1, isto é, pessoas com a menor renda no país.

Gráfico 7. Proporção da população sem acesso à eletricidade conforme quintil, 2000



Fonte: Elaboração própria. Dados da Cepalstat, disponível em: <<https://estadisticas.cepal.org/>>. Acesso em: 2020.

*O quintil 1 refere-se ao grupo de pessoas de menor renda (menores ingressos), enquanto que o quintil 5 trata-se das pessoas que recebem maiores ingressos em cada país.

Ressaltamos que não encontramos dados sobre a falta de acesso à eletricidade conforme os quintis nos outros dois países, Venezuela e Argentina, sendo que os dados da Venezuela indicam apenas as populações urbanas e seu dado mais atual é de 2014, enquanto que a Argentina não está na lista de opções da plataforma Cepalstat.

No entanto, encontramos dados do Observatório venezuelano de serviços públicos o qual indica que 70,8% da população possuem serviços de eletricidade, enquanto que 28,7% não tem acesso, e os dados do estudo “*Energía y pobreza en Argentina*”³ mostra como 98% dos lares argentinos possuem acesso à eletricidade, mas aproximadamente 500.000 pessoas não tem acesso e vivem em sua maioria em zonas rurais e de difícil acesso.

PARTICULARIDADES

Além das dimensões acima mencionadas, o IPM permite considerar as particularidades de cada país, isto é, dimensões que geralmente não são levadas em consideração, mas que os países consideram essenciais para mensurar a pobreza. Consideramos que este é um grande potencial do IPM, pois através das particularidades podemos vincular a desigualdade social à pobreza. Este vínculo possibilita ver como a desigualdade de gênero, racial e étnica quando vinculada à pobreza evidencia maior falta de acesso aos serviços básicos e aos direitos sociais, isto é, apresenta maiores índices de pobreza multidimensional.

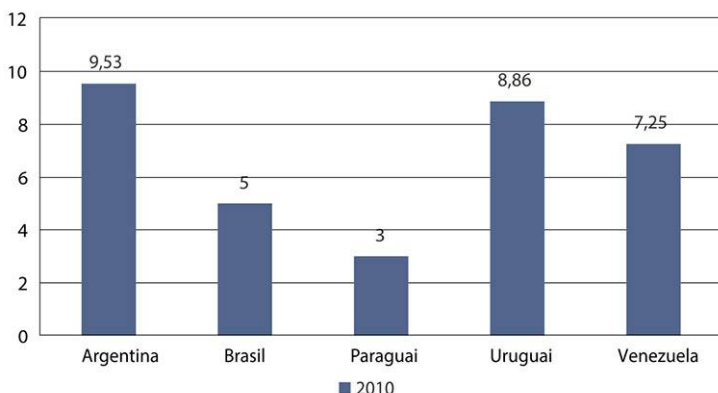
Nesse sentido, quando avaliamos o lugar onde a população reside, podemos observar uma grande diferença de acesso aos serviços básicos entre as áreas rurais e urbanas, pois, mesmo que a pobreza seja um fenômeno comum nas duas áreas, esta manifesta-se de diversas formas, diferentes carências e desigualdades. Por exemplo, os dados da Cepalstat demonstraram que o acesso a saneamento básico e água potável na área urbana, na maioria dos países é de 90% (CEPALSTAT, 2020).

No entanto, quando analisamos as mesmas variáveis para a área rural, a diferença é nítida: as pessoas que vivem em zonas rurais ou que pertencem aos grupos mais pobres têm geralmente menos acesso e pior qualidade de serviços, além de uma pequena cobertura de saneamento e água; no Paraguai segundo os microdados da plataforma Cepalstat em 2015 o abastecimento de água potável para sua população urbana era de acima de 80% enquanto que apenas 50% da população rural teria acesso à água potável.

Assim como no Uruguai, segundo dados da Cepalstat de 2019, temos que 5,8% de afrodescendentes e 4% dos povos originários da zona rural vivem sem acesso à eletricidade, enquanto que os não indígenas e não afrodescendentes do país configuram apenas 3%. Além disso, 12,5% desses moradores rurais uruguaios encontram-se morando em casas com materiais inadequados de construção, enquanto apenas 2,6% da população urbana vive nessas condições (CEPALSTAT, 2020).

No Brasil, há uma porcentagem elevada de povos originários que moram na zona rural e não têm acesso à eletricidade, segundo a Cepalstat 7,9% desta população não tem acesso. Assim, ressaltamos que eliminar esta desigualdade no acesso à água, energia e saneamento é um desafio não apenas para os países do Mercosul, mas para a América Latina como um todo (CEPALSTAT, 2020).

Gráfico 8. Média dos anos de estudos (adultos indígenas 5 a 20 anos), 2010



Fonte: Elaboração própria. Dados da CELADE- o fundo indígena da divisão de população da Cepal e do Sistema de Indicadores Sociodemográficos de populações e povos indígenas, disponível em: <<https://redata.undp.org/reddbin/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=SIISPPI>>. Acesso em: 12 nov. 2020.

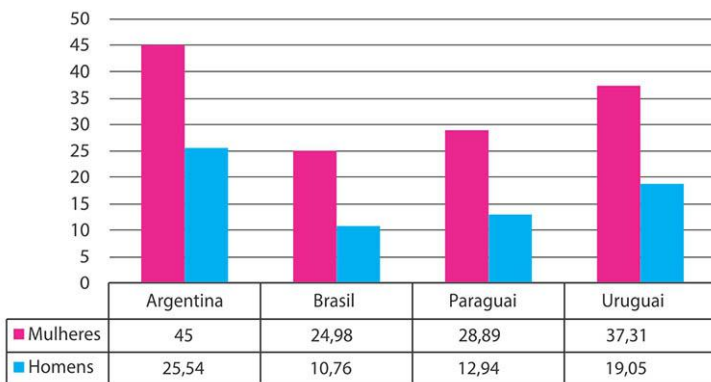
Além disso, quando abordamos o acesso à educação, segundo dados do Centro Latino-americano e Caribenhos de Demografia (CELADE) da Cepal, a média de anos de estudo dos adultos indígenas entre 5 anos e 20 anos de idade nos países do Mercosul não passam de 9 anos. Esta é uma das particularidades que demonstram como a pobreza afeta de forma incisiva os povos originários no Mercosul, pois são privados do acesso à educação. Outra questão comum aos países do Mercosul refere-se à feminização da pobreza, retratada no relatório intitulado “Que tipo de Estado? Que tipo de igualdade?” da Cepal de 2010, demonstra que as mulheres latino-americanas e caribenhas dedicam mais tempo ao trabalho não remunerado que os homens, isto é, cuidando da família, da casa e dos filhos (CEPAL, 2010a).

No Brasil, as mulheres dedicam em média 24 horas por semana ao trabalho não remunerado enquanto que os homens gastam apenas 10 horas e no Uruguai as mulheres gastam 37 horas semanais a trabalhos domésticos não remunerados enquanto que os homens 19 horas. Estes dados demonstram que, nos países do Mercosul (exceto a Venezuela por falta de dados), as

mulheres do bloco trabalham de forma não remunerada o dobro de horas quando comparado aos homens.

Assim, conforme a autora Victoria Darling em seu estudo “*Mujeres maravilla en el Mercosur Jóvenes, madres y jefas de hogaren búsqueda de visibilidad*”, indica que o trabalho não remunerado impossibilita que as mulheres do Mercosul possam usar seu tempo para formações ou qualquer outra atividade que não seja do cuidado, como estudar, participar politicamente e trabalhar; por isso, o cuidado é um dos gargalos mais críticos da desigualdade de gênero na América Latina, este dado é de suma importância, pois impacta nos níveis de pobreza na região (DARLING, 2019).

Gráfico 9. Tempo de trabalho não remunerado, conforme sexo (Horas), 2012 a 2016



Fonte: Fonte: Elaboração própria. Dados da Cepalstat, disponível em: <<https://estadisticas.cepal.org/>>. Acesso em: 05 dez.2020.

*Os dados da Argentina e do Uruguai são de 2013. Os dados do Brasil são de 2012 e do Paraguai de 2016, não foram encontrados dados desta variável para a Venezuela.

Ressaltamos que não encontramos gráficos interseccionais ou multidimensionais que abordem a pobreza em todas suas nuances na América do Sul, isto é, abordando a questão de gênero, étnica e de raça; no entanto, acreditamos que são dados cruciais para medir não somente a incidência de pobreza nas periferias, mas a intensidade dessa pobreza.

Estes dados nos demonstraram a importância da aplicação do IPM, pois permitem ver quais grupos dentro da população acabam sendo mais afetados e sofrem com a falta de serviços e acessos em seus países. Observamos a falta de dados sobre gênero, raça e etnia, o que representa um grande problema. A consequência desta falta de dados é a invisibilização de diversas pobrezas. Assim como afirma a autora Rosana Soares Campos (2017):

A pobreza tem um componente que, se não perpetua o pobre no mundo dos pobres, dificulta a mobilidade social: a exclusão. Ser pobre é estar excluído ou incluso precariamente nas diversas esferas da vida social. (...) é um processo dinâmico, visto que os indivíduos são excluídos não apenas pela privação de trabalho ou renda, mas também devido à falta de perspectivas de futuro e a preconceitos de cor, etnia, gênero, etc (NARAYAN, 200, n.p *apud* CAMPOS, 2017, p.47).

Por exemplo, não há dados que analisem a pobreza das mães chefes do lar dos países do Mercosul, que mensurem qual seu nível de renda, horas de trabalho e horas de tarefas domésticas não remuneradas, sendo que esses dados seriam cruciais, pois sabemos que as mulheres ainda encontram-se em uma posição altamente desigual aos homens nos países do Mercosul.

Outros recortes devem ser feitos, como o recorte racial, a pobreza de negros e negras no Mercosul, dados que informem sobre a precariedade das situações de trabalho, de renda e do bem estar em geral. Atualmente temos a base de dados da Celade/Cepal sobre povos indígenas e afrodescendentes, mas que ainda produz poucos dados comuns relativos aos países do Mercosul.

Faltam dados sobre a pobreza indígena no bloco, dados sobre as privações materiais, jurídicas e simbólicas que sofrem, pois sabemos que os povos indígenas da região encontram-se em desvantagem em relação a outros setores da sociedade. Este padrão construído leva à invisibilização da situação de pobreza dos povos originários.

Assim como a pobreza rural, a maioria dos métodos que apresentamos nos países do Mercosul consideram as áreas urbanas, isto é, os censos, as entrevistas para a elaboração dos mapas de pobreza continuam sendo sobre a pobreza urbana, o que sabemos sobre as populações residentes em habitações rurais ainda é pequeno comparado as grandes capitais, é preciso medir as privações da pobreza no meio rural.

Existe uma invisibilização, estigmatização e um negligenciamento dessas pobrezas. Isso deve mudar, esse é o papel fundamental da elaboração de novos métodos, pois permitem a descoberta e a exposição das pobrezas já existentes.

Relatamos as vantagens da aplicação do IPM, no entanto, devemos ressaltar que existem limites para a aplicação do mesmo na região. Em primeiro lugar porque a concepção multidimensional de pobreza foi originada a partir do enfoque do Desenvolvimento Humano, construído pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), cuja referência maior é o enfoque de capacidades formulado por Amartya Sen (SILVA, 2016).

Este continua sendo um dos limites para aplicação do IPM na região, pois o enfoque de capacidades leva ao processo de individualização da pobreza e as armadilhas da meritocracia presentes no ideário neoliberal; por isso, seria crucial a criação de um método próprio do Mercosul; no entanto, outra limitação é a falta de indicadores sociais regionais em comum.

A criação de indicadores sociais regionais torna-se essencial para que as instituições do bloco possam estabelecer políticas para reduzir as assimetrias do Mercosul. De fato, verifica-se que tais indicadores sociais dos países-membros são distintos em muitas ocasiões, o que dificulta a elaboração de medidas de caráter regional. Além disso, muitas vezes, embora os indicadores sejam os mesmos, eles tratam de assuntos diferentes, visto que existem divergências de metodologia. Daí a relevância de se instituir indicadores sociais regionais para orientar a gestação de políticas sociais de âmbito regional (SOUZA, 2010, p. 38).

Salientamos outro limite deste índice, que é sua característica homogeneizadora, sendo que no Mercosul existe uma população heterogênea; por isso, há uma necessidade da incorporação de outras dimensões para medir a pobreza no bloco.

Por exemplo, quando abordamos a dimensão sobre o padrão de vida, não pode ser uma dimensão homogeneizadora, pois os povos do Mercosul possuem múltiplos padrões de vida, diversas cosmovisões, múltiplos *Buen vivires*, inclusive entendemos que o lazer deveria ser uma dimensão a ser avaliada, a possibilidade de descansar, o direito ao ócio, ao tempo livre, poder dedicar seu tempo à outros assuntos que não sejam mercantilizados. Neste trabalho não realizamos esta medição por falta de dados em comum sobre esta variável, mas consideramos imprescindível que o índice de pobreza multidimensional a ser criado pelo próprio do bloco seja capaz de captar os distintos padrões de vida para mensurar a pobreza multidimensional.

Outro limite trata-se de medir a pobreza de forma individual, a maioria dos métodos relativos à medição de pobreza consultam os indivíduos sobre sua situação, entretanto, a partir das discussões que expomos e as críticas realizadas, compreendemos que a pobreza não deve ser individualizada, afinal isso também significaria aderir ao discurso neoliberal e individualizante sobre a pobreza. Seria interessante a medição de pobreza de forma coletiva, este representaria um desafio nesta área, pois não é um forma comum de medição, mas que se torna um fator crucial se realmente se quer entender as causas reais da pobreza.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Retomar a pobreza como um tema central para abordar os rumos da integração nos parece imprescindível, pois os possíveis cenários pós pandemia são alarmantes e pessimistas; por isso, será cada vez mais complexo continuar com a narrativa de uma integração meramente comercial enquanto o povo do Mercosul continua padecendo as desigualdades sociais, que infelizmente não tiveram uma reparação histórica suficiente para que a vida dessa população se transforme.

Os resultados encontrados através da aplicação do Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) nos revelam a necessidade de transformar o nosso olhar em relação à pobreza no bloco. Atualmente os Estados membros do Mercosul mensuram seus níveis de pobreza a partir de métodos que tem como parâmetro principal a renda. Neste estudo problematizamos esta visão, pois apenas esta variável não nos indica em que condições a população vive, se tem acesso à educação, saúde, moradia e qualidade de vida, somente demonstra a condição econômica de cada família; entendemos que a renda deve ser uma variável a ser considerada, no entanto não deveria ser a única.

Assim, após a análise de todas as dimensões de pobreza, podemos concluir que a partir do IPM o conceito de pobreza se renova, a pobreza não é vista apenas como os recursos monetários, mas como um fenômeno de múltiplas dimensões que depende principalmente do investimento do Estado. Isto reconfigura a ideia de que todo país rico tem consequentemente uma população com alto índice de bem estar social; nessa perspectiva multidimensional, um país rico é aquele que é rico em serviços e que democratiza o acesso para sua população, distribui a renda total do país a partir de investimento social de forma mais equitativa.

Nosso trabalho revelou que, quanto maior a desigualdade social, de gênero, étnica e racial, maior é a pobreza multidimensional. Além disso, as particularidades que apresentamos ao final do diagnóstico demonstram que a análise tradicional de medição de pobreza deixa a desejar quando o assunto é retratar de fato as realidades de pobreza. No método tradicional não há dados de gênero que demonstram como as mulheres no Mercosul possuem 50% a mais de horas de trabalho não remunerado semanal do que os homens ou que os povos originários não chegam aos 9 anos completos de estudo, isto significa que o acesso à educação lhes é segregado, tampouco tratam sobre a pobreza rural que indica a falta de acesso aos serviços básicos, como eletricidade e saneamento básico.

Este trabalho também evidenciou a necessidade de criar uma base de dados sociais e um IPM em conjunto para a medição de pobreza no Mercosul. Isso permitiria a possibilidade de duas questões: primeiro fortaleceria a

integração social dentro do bloco, aumentando a percepção sobre as situações de pobreza e possibilitaria oferecer soluções reais *del Sur para el Sur*, inclusive aumentando e ampliando as políticas e os programas sociais em âmbito regional, inserindo grupos que antes não eram considerados como pobres, pois eram vistos sob o olhar unidimensional e superficial da pobreza por ingressos.

Por fim, sugerimos que o Mercosul utilize algumas ideias presentes no IPM, mas que possa criar seu próprio método em comum sobre a medição de pobreza multidimensional, pois assim poderíamos ter políticas sociais orientadas para reduzir os índices de pobreza multidimensional, ao invés da elaboração de políticas públicas focalizadas e monetárias que não consideram a realidade da pobreza em todas suas nuances.

Notas

¹ É importante ressaltar que Macri perdeu as eleições e o peronismo retornou na Argentina, após a vitória de Alberto Fernandez pertencente ao Partido Justicialista em 2019. “O peronista Alberto Fernández derrotou Macri nas presidenciais da Argentina”. El País. Agustín Marcarian. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2019/10/27/internacional/1572135195_737076.html>. Acesso em: 09 mar. 2021.

² A Venezuela continua suspensa do Mercosul desde 2017, sob alegação de ruptura democrática. Atualmente é governada pelo presidente Nicolás Maduro, o país continua em uma crise humanitária e política desde 2015, devido à queda dos preços do petróleo e ao intervencionismo norte-americano. “Na Venezuela, encontro contra imperialismo reúne militantes dos cinco continentes”. Brasil de Fato. Michele de Melo. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2020/01/24/na-venezuela-encontro-contra-o-imperialismo-reune-militantes-dos-cinco-continentes>>. Acesso em 09 mar. 2021.

³ Os dados da Argentina são referentes ao estudo “Energia y pobreza en Argentina”. Guillermina Jacinto, Silvina Carrizo (Conicet - Unicet y Unnoba) y Salvador Gil (ECyT y Unsam), Petrotecnia, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/3vBeABr>. Acesso em: 17 nov. de 2020.

Referências

ABDELJALIL, A. As reformas do ensino secundário: as lições das transferências Norte-Sul. *Educ. Rev.* Belo Horizonte, n. 44, p. 257-271, dezembro de 2006. Disponível em: <https://bit.ly/3u6offT>. Acesso em: 10 jan. 2021.

CAMPOS, R. S. O impacto das reformas econômicas neoliberais na América Latina: desemprego e pobreza. *Polis*[Online], 47, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/32Y42Z2>. Acesso em: 10 dez. 2020.

CEPAL (2010). *Panorama Social en América Latina. La educación frente a la reproducción de la desigualdad y la exclusión: Situación y desafíos en América Latina*. Nações Unidas, Santiago, 2010. Disponível em: <<https://repositorio.cepal.org/bitstream/>

handle/11362/1236/4/S2011800_es.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2020.

CEPAL (Santiago de Chile, 2010a). *Relatório “Que tipo de Estado? Que tipo de igualdade?”*. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/16657/1/S1000330_pt.pdf> Acesso em: 15 dez. 2020.

CRESPO, A. & GUROVITZ, E. A pobreza como um fenômeno multidimensional. *RAE electron*. São Paulo, v. 1, n. 2, p. 1-12, dezembro de 2002.

DARLING, V. Mujeres maravilla en el Mercosur en búsqueda de visibilidad. *Brazilian Journal of Latin American Studies*, v. 18, n. 34, pp. 95-117

- ESPÍNOLA, G. M. & ZIMMERMANN C.R. As transferências condicionadas de renda na América Latina: lenitivos para a pobreza? *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 21, n. 1, p. 55-65, jan./abr. 2018.
- DGEEC - Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos, Paraguai. Principales Resultados de pobreza monetária y distribución de ingreso EPHC. 2018.
- FERRO, G. América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible en agua y saneamiento, CEPAL. Santiago 2017.
- GUDYNAS, E. Estado compensador y nuevos extractivismos, las ambivalencias del progresismo sudamericano. *Nueva Sociedad*, n. 237, enero-febrero de 2012.
- GUILHERME, R. C. & REIS, C. N. dos. Plano Estratégico de Ação Social do MERCOSUL: a transferência de renda em contexto de ofensiva neoliberal. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 21, n. 1, p. 117-124, Jan. 2018.
- INDEC - Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina. La medición de la pobreza y la indigencia en la Argentina. Buenos Aires, Noviembre, 2016.
- INE - Instituto Nacional de Estadística, Uruguay. *Boletín técnico*. Estimación de la pobreza por el método de ingreso. 2019. Montevideo, 2020.
- INE - Instituto Nacional de Estadística, Venezuela. *Estadísticas de pobreza 1999-2018*. Caracas, 2018.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Síntese de Indicadores Sociais: indicadores apontam aumento da pobreza entre 2016 e 2017. 2018.
- KAGEGAMA, A. & HOFFMAN, R. Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional. *Economia e Sociedade*. Campinas, v. 15, n. 1 (26), p. 79-112, jan./jun. 2006s.
- MERCOSUL, 2010. Proyecto de Cooperación CE-MERCOSUR en Materia Estadística II. Medición de la pobreza en los países del Mercosur : una propuesta de armonización. Grupo de Trabalho "Estadísticas para Medición de Pobreza - GT3, 2010.
- MIRZA, C. A. Problemas emergentes en políticas sociales: el foco en el MERCOSUR. In: COSTA, L. C., NOGUEIRA, V. & SILVA, V. R. (orgs). *A política social na América do Sul: perspectivas e desafios no século XXI* [online]. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2013.
- MIRZA, C. A. & NASCONE, M. Integración regional e inclusión social: los itinerarios del MERCOSUR. *Revista do IMEA UNILA*, Foz do Iguaçu, v. 1, n. 2, p. 88-99, 2013a. Disponible em: <<https://revistas.unila.edu.br/IMEA-UNILA/article/view/185>>. Acesso em: 06 mar. 2021.
- OEA. *Índices de pobreza multidimensional: Compartiendo experiencias e iniciando una discusión regional*. Organización de los Estados Americanos, Washington, D.C, 2013.
- OCDE/CEPAL. *Estudio Multi-Dimensional de Uruguay: Volumen 1. Evaluación inicial*, OECD Publishing, 2014.
- PASE, H. L. & MELO, C. C. Políticas públicas de transferência de renda na América Latina. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 51, n. 2, pp. 312-329, março de 2017.
- PEREIRA, J. M. M. O Banco Mundial e a construção política intelectual do "combate à pobreza". *Topoi*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 21, p. 260- 282, dez. 2010
- RAMALHO, B., LEITE, L. H. A. & MENDONÇA, P. M. *Coletivos em situação de pobreza e Educação Integral: um olhar a partir da perspectiva decolonial*. In: 38a. Reunião Nacional da ANPED, 2017, São Luís. Anais da 38a. Reunião Nacional da ANPED, 2017.
- RMADS, 2014. *Proyectos y programas sociales del Mercosur en perspectiva*, 2014. Disponible em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsps/ferramentas/docs/PublicacionSIMPIS_jul2014.pdf> Acesso em: 10 out. 2020.
- SARAVÍ, G. A. Nuevas dimensiones de la pobreza en América Latina: acumulación de desventajas y biografías de exclusión. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

SOLANO, B. C. La nueva cuestión social en el mundo y en América Latina: más allá de la pobreza. *Renglones*. Revista Arbitrada en Ciencias Sociales y Humanidades, n. 62, pp. 24-44, Tlaquepaque, Jalisco: ITESO, 2010.

SOUZA, A. M. E., OLIVEIRA, I. T. & GONÇALVES, S. Integrando desiguais: assimetrias estruturais e políticas de integração no Mercosul. *Texto para Discussão*, n. 1, mar/2010.

SILVA, D. J. J.; BRUNO, P. M. A & SILVA, NASCIMENTO D. B. D. Pobreza multidimensional no Brasil: uma análise do período 2004-

2015. *Brasil. J. Polit. Econ.* São Paulo, v. 40, n. 1, p. 138-160, março de 2020.

THEODORO, M. & DELGADO, G. Política Social: Universalização ou Focalização – subsídios para o debate. IN: *Políticas Sociais*, IPEA, n. 7, 2003.

VIEIRA, C. A., KUHN, D. D. & MARIN, S. M. Método Alkire-Foster: uma aplicação para a medição da pobreza multidimensional no Rio Grande do Sul (2000-2010). *Planejamento e políticas públicas*, n. 48, pp. 267-299, jan./jun. 2017.





Percepções e representações sociais de famílias pobres e atores institucionais sobre pobreza e ação pública

Perceptions and social representations of poor families and institutional actors concerning poverty and public action

Andréia Tecchio* | Geneviève Cortes**
Monique Medeiros*** | Ademir Antonio Cazella****

<http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmvu.1.007>

Recebido em 9 de fevereiro de 2021. Aceito em 6 de março de 2021.

Resumo

O artigo analisa a subjetividade da pobreza e de ações públicas a partir da perspectiva de famílias pobres e atores institucionais, no Oeste de Santa Catarina. Para além da pesquisa documental foram realizadas entrevistas com 40 famílias pobres e 38 atores institucionais. O estudo se apoia nos conceitos da territorialização da ação pública, da pobreza objetiva com ênfase na sua dimensão absoluta e relativa e da pobreza subjetiva, com foco na sociologia da pobreza. Entre os entrevistados, mais da metade se considera pobre e atribui esta situação à falta de bens materiais, enquanto os demais não se consideram pobres, condição associada a status social desqualificado. As ações públicas territorializadas melhoraram as condições de vida das pessoas, mas os investimentos públicos não foram suficientes para promover a superação da condição de pobreza. A pobreza é estigmatizada pela maioria dos atores institucionais, dificultando uma eficaz implementação de ações públicas para seu tratamento.

Palavras-chave: percepção; representação; pobreza; ação pública.

Abstract

The article analyzes the subjectivity of poverty and public actions from the perspective of poor families and institutional actors, in the West of Santa Catarina. In addition to documentary research, interviews were conducted with 40 poor families and 38 institutional actors. The study is based on the concepts of territorialization of public action, objective poverty with an emphasis on its absolute and relative dimension and subjective poverty, with a focus on the sociology of poverty. Among the interviewees, more than half consider themselves poor and attribute this condition to the lack of material goods, while the others do not consider themselves poor, a condition associated with disqualified social status. Territorialized public actions have improved people's living conditions, but public investments have not been sufficient to promote the overcoming of the condition of poverty. Poverty is stigmatized by most institutional actors, making it difficult to effectively implement public actions for its treatment.

Keywords: perception; representation; poverty; public action.

* Doutora em Ciências Sociais. Pós-Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas da Universidade Federal de Santa Catarina (PGA/UFSC). <https://orcid.org/0000-0003-0283-9996>. E-mail: deiatecchio@yahoo.com.br

** Doutora em Geografia. Professora da Université Paul Valéry Montpellier III, Montpellier, França. <https://orcid.org/0000-0001-5515-1584>. E-mail: genevieve.cortes@univ-montp3.fr

*** Doutora em Agroecossistemas. Professora na Universidade Federal do Pará (UFPA). <https://orcid.org/0000-0001-8789-0621>. E-mail: mmedeiros@ymail.com

**** Doutor em Ordenamento Territorial. Professor no PGA/UFSC. <https://orcid.org/0000-0002-4457-4853>. E-mail: ademir.cazella@ufsc.br

INTRODUÇÃO

A partir de 2016, a trajetória das políticas públicas de enfrentamento da pobreza, de promoção da segurança alimentar e nutricional e de desenvolvimento no Brasil sofre uma forte ruptura. De maneira específica, o governo de Michel Temer (2016-2018) iniciou o desmonte dessas políticas que haviam sido implementadas pelos governos anteriores de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e de Dilma Rousseff (2011-2016).

O Brasil saiu do Mapa da Fome¹ em 2014 (FAO, 2014), porém os índices de pobreza têm aumentado após essa data e o País corre o risco de voltar a integrar a lista de nações que têm mais de 5% da população ingerindo quantidades de calorias abaixo do recomendado. Segundo o IBGE (2018), a proporção de pessoas pobres no Brasil passou de 25,7% em 2016 para 26,5% em 2017. Nesse mesmo período, a extrema pobreza passou de 6,6% para 7,4%. Em números absolutos, 54,8 milhões de pessoas viviam na condição de pobreza e 15,2 milhões em extrema pobreza em 2017.

Essa situação contrasta com a redução da pobreza e da extrema pobreza em curso no período entre 2004 e 2016, a qual foi amplamente demonstrada por diversos estudos. Uma referência é a pesquisa conduzida por Soares et al. (2016), que tem como base os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e que adota a definição de pobreza do Banco Mundial. Segundo essa definição, as condições de pobre e extremamente pobre contemplam as pessoas que vivem, respectivamente, com menos de US\$ 5,50 e US\$ 1,90 por dia. O estudo desses autores aponta que, entre 2004 e 2013, a extrema pobreza caiu de 7,6% para 4,0% e a pobreza, por sua vez, passou de 22,4% para 8,9%.

De acordo com Gaitán (2019), Grisa & Schneider (2015) e FAO (2014), diversas ações do Estado implementadas a partir da década de 2000, contribuíram para a saída do Brasil do Mapa da Fome e a redução da pobreza. Uma delas diz respeito à intensificação dos investimentos financeiros e das articulações entre as políticas macroeconômicas, setoriais (especialmente as de proteção sociais) e territoriais de enfrentamento à pobreza. Nesse período ocorreu um reforço do quadro jurídico em prol da segurança alimentar e nutricional, por meio da reativação, em 2003, do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, da criação do Programa Fome Zero no mesmo ano e, em 2006, da promulgação da Lei de Segurança Alimentar e Nutricional. Ademais, houve incentivo à cooperação entre ministérios facilitada por uma arquitetura institucional com responsabilidades bem definidas, do aumento de investimentos em políticas públicas direcionadas à agricultura familiar e povos tradicionais, além da participação da sociedade civil

na elaboração e na execução dessas políticas nas escalas nacional e local, por intermédio de conselhos gestores.

Uma iniciativa de política articulada consistiu na institucionalização da ação pública territorializada no início do primeiro Governo Lula, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), vinculada ao então Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)². A territorialização da ação pública representa uma inovação, pois implica na aplicação de um conjunto de políticas num mesmo território com a participação de atores governamentais e da sociedade civil, considerados relevantes no processo de gestão social (JAILLET, 2009; DOUILLET, 2005; HASSENTUEFEL, 1998). Isso possibilita abordar problemas associados à pobreza em espaços precisos e atender de forma diferenciada determinados segmentos sociais, via adequação das políticas às suas especificidades (SÉCHET, 1996).

De maneira específica, a territorialização da ação pública de enfrentamento da pobreza resultou na criação do Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (Pronat), em 2003, e do Programa Território da Cidadania (PTC), em 2008. Orientado para enfrentar a pobreza rural, o Pronat destinou recursos públicos não reembolsáveis para projetos intermunicipais de fortalecimento de estratégias de agricultores familiares, povos tradicionais e assentados da reforma agrária. De forma complementar, o PTC implementou um conjunto de ações de promoção do desenvolvimento econômico por meio da geração de trabalho e de renda, além da universalização dos programas básicos de cidadania, considerando a delimitação do espaço rural dos territórios contemplados (LEITE, 2013; DELGADO & LEITE, 2011).

Essas tentativas de territorialização da ação pública implicaram em mudanças institucionais decorrentes da concepção de territórios como unidade de articulação para a aplicação de políticas públicas. Essa inovação levou à criação de novas institucionalidades nacionais, estaduais e territoriais para viabilizar a participação conjunta de atores da sociedade civil e das distintas esferas governamentais na gestão social da política. A concertação entre agentes de Estado e atores da sociedade civil na sua gestão social representou um elemento central na aplicação da política pública (LEITE, 2013; DELGADO & LEITE, 2011).

Se essas políticas públicas interferiram na redução numérica da incidência da pobreza no Brasil, como indicam os dados estatísticos, o critério da renda absoluta adotado pelo Governo Federal para identificar as famílias pobres é considerado insuficiente para medir todo o seu impacto (CASTEL, 1994; SEN, 2008). Para além da medida objetiva da pobreza, a sua vivência e percepção carecem de elucidações. Como as famílias classificadas como

“pobres” a partir de critérios objetivos percebem e representam sua própria situação? Qual é a percepção e a representação social dos atores institucionais responsáveis pela implementação de políticas públicas territorializadas de enfrentamento da pobreza?

Estudar a subjetividade da pobreza permite apreender a avaliação que as pessoas pobres fazem da sua situação, tema pouco pesquisado, bem como o entendimento que as pessoas não pobres têm a respeito desse fenômeno na sociedade em que vivem (BAPTISTA, PERISTA & REIS, 1995). Nesse sentido, a opinião dos atores institucionais é um dos fatores que pode aprimorar ou estagnar as ações públicas de tratamento da pobreza, pois são esses atores, em suma, que definem as necessidades e os limites da pobreza (COSTA, 1984).

Inspirado por esse desafio, este artigo objetiva analisar a percepção e a representação social de famílias pobres e de atores institucionais sobre a pobreza e a ação pública. Para tanto, seis seções principais estruturam a análise. A primeira evidencia os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa. A segunda aborda as concepções objetivas e subjetivas da pobreza. A terceira e a quarta tratam da representação da pobreza por quem a vivencia e pelos atores institucionais implicados com as ações públicas de enfrentamento desse fenômeno. A quinta e a sexta enfatizam as políticas públicas acessadas pelos pobres e que deveriam ser implementadas para o tratamento da pobreza na percepção dos atores institucionais. Por fim, nas considerações finais, os principais resultados da pesquisa são sintetizados³.

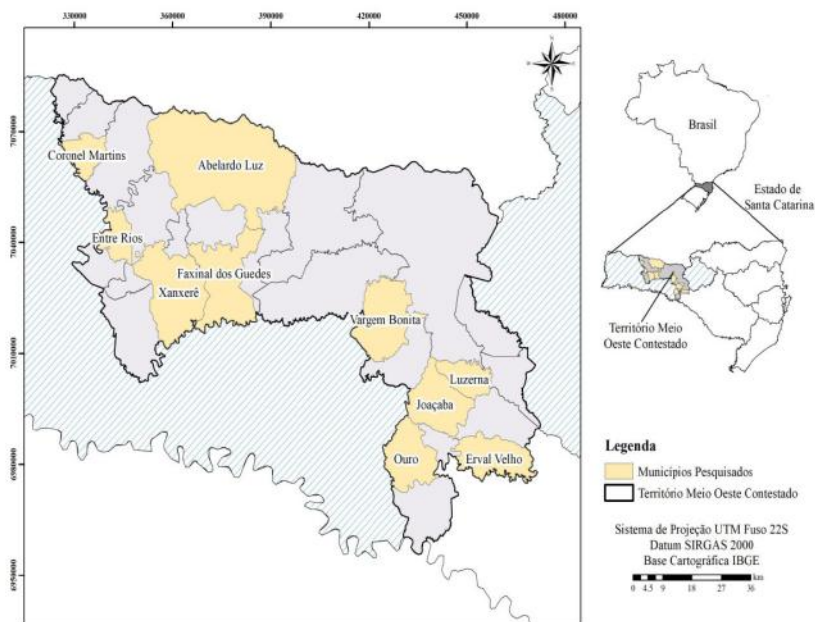
PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A análise tem como foco empírico o Território Meio Oeste Contestado, composto por 29 municípios e situado na região Oeste de Santa Catarina. Esse território foi selecionado por agrupar uma parcela importante de agricultores familiares, de populações tradicionais e de assentados da reforma agrária que vivem em situação de pobreza e ter sido contemplados pelos dois programas territorializados de enfrentamento da pobreza (Pronat e PTC).

A pesquisa de campo foi realizada em duas etapas, sendo a primeira em setembro e outubro de 2014 e a segunda em abril e maio de 2016. Dez municípios do Território Meio Oeste Contestado foram pesquisados (Figura 1). Na seleção desses municípios levou-se em consideração a importância do setor primário para a economia, o contingente expressivo de famílias que viviam na condição de pobreza, segundo dados de famílias assistidas pelo Programa Bolsa Família (PBF)⁴, e a maior concentração de agricultores familiares, assentados pela reforma agrária e povos tradicionais (indígenas

e caboclos)⁵. A escolha dos municípios procurou contemplar, portanto, a heterogeneidade das situações vivenciadas pelas famílias pobres. O período temporal analisado compreende a vigência do Pronat (2003 a 2016) e do PTC (2008 a 2016).

Figura 1: Localização geográfica de Santa Catarina no Brasil, com destaque para o Território Meio Oeste Contestado e os municípios compreendidos pela pesquisa.



Fonte: Adaptado de IBGE (2017).

Os principais recursos metodológicos adotados foram a pesquisa documental e as entrevistas semiestruturadas. A pesquisa documental consistiu na análise de textos, documentos, leis, materiais de divulgação e atas de reuniões referentes ao Pronat e ao PTC, elaborados por agentes do Governo Federal, MDA/SDT e do Território Meio Oeste Contestado. Essa análise subsidiou o entendimento das mudanças que ocorreram com a territorialização das ações públicas sobre as políticas de enfrentamento da pobreza.

Alusivo às entrevistas, no total, foram inquiridos 38 atores institucionais, entre os quais: i) dezoito gestores municipais (dentre estes: prefeitos, técnicos, secretários municipais, assistentes sociais); ii) onze gestores de instituições intermunicipais ou estaduais; e iii) nove atores que participaram da

gestão do Território, entre eles, delegados do Conselho de Desenvolvimento Territorial (Codeter)⁶ representantes da sociedade civil e do governo e assessores territoriais que atuaram na esfera federal, estadual e territorial. Estes foram questionados sobre sua percepção em relação à pobreza, quem são as populações pobres do território, como as ações implementadas por meio do Pronat e do PTC contribuem na redução da pobreza e quais ações ou políticas deveriam ser apoiadas para reduzir a pobreza no território em questão.

Para identificar as famílias pobres entrevistadas, o critério de renda para serem beneficiadas pelo PBF foi a referência. Dessa forma, quarenta famílias foram inqueridas, dentre elas vinte e quatro residentes no meio rural e dezesseis no perímetro definido como urbano dos municípios. Nessas entrevistas, consideramos a diversidade de situações de pobreza, a composição familiar, a localização próxima ou distante do perímetro urbano, bem como as profissões exercidas por seus componentes. Para apreender a subjetividade das famílias pobres sobre a sua situação de pobreza e as ações públicas para o enfrentamento dessa situação, os informantes foram questionados em relação à sua percepção sobre a pobreza, suas principais condicionalidades e as formas com que as ações públicas acessadas pelas famílias interferem em nas condições de vida dessas famílias.

As metodologias qualitativas de entrevistas possibilitam relacionar as posições objetivas dos entrevistados, as práticas observadas e os pontos de vista subjetivos expressos nas falas (BEAUD, WEBER, 2003; SAUVAYRE, 2013). Com o propósito de evidenciar a posição socioeconômica dos indivíduos com sua própria percepção de pobreza e, assim, entender a concatenação entre pobreza objetivada e pobreza percebida, optamos por caracterizar os interlocutores, cujos trechos de entrevista foram mobilizados, destacando-se das famílias pobres, o gênero, o estado civil, a idade, o número de filhos, a ocupação e o grau de formação educacional.

CONCEPÇÕES OBJETIVAS E SUBJETIVAS ACERCA DA POBREZA

O complexo fenômeno da pobreza tem uma expressão objetiva e outra subjetiva que não podem ser ignoradas (BAPTISTA, PERISTA & REIS, 1995). No primeiro caso, a escassez de renda representa a concepção mais imediata e generalizada da pobreza (SEN, 2000; LAVINAS, 2002), o que implica em distinguir os conceitos de pobreza relativa e absoluta. A renda é a soma de dinheiro que uma determinada pessoa dispõe para o seu consumo ou economia.

A pobreza relativa identifica a desigualdade social de uma população, determinada pela porcentagem de pessoas que possuem renda inferior à

renda média, ou seja, pela distribuição de renda de uma população. A sua definição se baseia no cálculo da renda *per capita* e permite definir o conjunto de pessoas para as quais as necessidades mínimas estão garantidas, mas que são pobres em relação ao conjunto (ou à média) da população (SÉLIMANOVSKI, 2008; ROCHA, 2006; LAVINAS, 2002).

A pobreza absoluta se refere à fixação de um padrão mínimo de vida ligado à sobrevivência física de uma pessoa e o valor resultante do cálculo desse padrão mínimo de vida define as linhas da pobreza extrema e da pobreza (ROCHA, 2006; LAVINAS, 2002). A linha da pobreza extrema considera a renda necessária para suprir apenas as necessidades nutricionais, enquanto a linha da pobreza é estabelecida a partir do cálculo do valor dos alimentos e de outras despesas, a exemplo, de moradia, vestuário e transporte (ROCHA, 2006).

No Brasil, o valor monetário, que define os beneficiários de programas sociais, cujo objetivo principal é a transferência direta de renda, representa o critério que prevalece para definir o número de famílias/pessoas pobres e extremamente pobres. O PBF consiste na principal política pública que adota a renda como critério de mensuração da pobreza. Em 2016, ano em que a pesquisa de campo foi realizada, as famílias consideradas na linha da extrema pobreza viviam com renda domiciliar *per capita* de até R\$ 85,00, enquanto na linha de pobreza estavam as famílias com renda *per capita* entre R\$ 85,01 e 170,00.

No que concerne à subjetividade da pobreza, uma das primeiras concepções foi elaborada por Georg Simmel (1858-1918), considerado o precursor da sociologia da pobreza. Essa categoria sociológica estuda simultaneamente a pobreza vivida pelas pessoas desfavorecidas social e economicamente, bem como a pobreza enquanto um elemento da consciência que as sociedades modernas possuem e que buscam superar (PAUGAM, 2013a).

Para Simmel (2011), tendo como referência a evolução das sociedades europeias, a análise de ações de assistência aos pobres permite perceber problemas relativos à definição do conceito de pobreza, além de permitir a compreensão dos modelos de construção da categoria de pobres e das suas complexas ligações com o conjunto da sociedade. Para esse autor, pessoas pobres, enquanto categoria social, não são aquelas que sofrem carências e privações específicas, mas aquelas que recebem assistência do Estado ou deveriam recebê-la de acordo com as normas de cada sociedade. Assim, nas sociedades modernas, os pobres constituem uma categoria sociológica única, pois quem define quem é pobre são as pessoas que não vivem em condições de pobreza.

Os aportes da geografia social auxiliam na compreensão da subjetividade da noção de pobreza. Na década de 1970, geógrafos franceses reivindicaram a

necessidade de integrar plenamente as representações sociais nas abordagens da geografia humana e social. Concebidas como verdadeiras “criações sociais ou individuais de esquemas pertinentes do real” (ANDRÉ et al., 1989, p. 4, tradução nossa), decorrentes de um sistema de valores, crenças, imaginário, memórias ou ainda de ideologias, essas representações foram tidas como um construto social, temporalmente e espacialmente situadas (ANDRÉ et al., 1989; GUÉRIN & GUMUCHIAN, 1985).

Devido à própria condição humana, essas mesmas representações ficam, no entanto, prisioneiras do real percebido pelo indivíduo e a “coisa em si” torna-se inacessível ao entendimento humano. Dito de outra forma, representações e percepções são os prismas cognitivos intransponíveis de qualquer fato, processo ou produto social, tanto quanto de qualquer ação (GUÉRIN & GUMUCHIAN, 1985). Nesse sentido, as contribuições da geografia social conceberam as práticas, representações e percepções do espaço vivido como elementos indissociáveis (DI MÉO, 2001; FRÉMONT, 1976).

Do ponto de vista da geografia social, a pobreza pode ser concebida como inscrita no espaço e produzida pelo espaço vivido. Em diálogo com a sociologia, trata-se de uma categoria necessariamente subjetiva, mas normatizada pelas representações humanas, políticas e científicas. Finalmente, para Le Lay (2016), inspirado nas reflexões de Debarbieux (1998) sobre a diversidade de representações, a pobreza resulta de uma representação “mental” performativa (opiniões, crenças, emoções, etc.) e, mesmo que ela seja socialmente construída nas escalas individual e coletiva, a representação individual é tributária de interações sociais e a representação social é incorporada pelos indivíduos (LE LAY, 2016).

O conceito de representação social enquanto ferramenta para a compreensão da subjetividade da pobreza se faz necessário, dado que a imagem que os atores institucionais possuem em relação a esse fenômeno influencia na formulação de diferentes políticas públicas, bem como na adoção de estratégias de intervenção e formas de colocá-las em prática (BAPTISTA; PERISTA & REIS, 1995). De acordo com Paugam (2013a), questionar-se sobre a representação social da pobreza significa indagar sobre o sentido que as pessoas dão a esse fenômeno e as interações que caracterizam a vida em sociedade.

Segundo Vala (1993), o conceito de representação social evidencia a dependência da ação em relação à atividade cognitiva e, de forma concomitante, associa a cognição à produção de sentido e à construção da realidade social. Ademais, as representações sociais não são simplesmente enunciadas sobre a realidade, mas correspondem a teorias sociais práticas sobre objetivos relevantes da vida dos grupos sociais. Em função das diferentes situações

socioeconômicas, da referência em relação às normas e valores, um mesmo objeto pode ser alvo de uma pluralidade de representações. Mesmo que as representações de um fenômeno tenham diferentes significados entre as pessoas, elas são decorrentes das inter-relações entre indivíduos e sociedade (GONDARD-DELCROIX, 2007; BAPTISTA; PERISTA & REIS, 1995).

A REPRESENTAÇÃO DA POBREZA POR QUEM A VIVENCIA

O Brasil é reconhecido internacionalmente pelos dispositivos adotados para identificar e quantificar a pobreza, entretanto, sabe-se pouco sobre como os pobres vivenciam e representam esse fenômeno (COHN, 2012). Segundo Paugam (2013b), as pesquisas científicas sobre a representação social da pobreza são raras. Ou seja, o sentido que as pessoas dão ao fenômeno, a partir das experiências vividas e das interações que caracterizam suas vidas em sociedade, ainda não foi estudado com o devido aprofundamento. Sob essa perspectiva, se analisa, na sequência, as características das famílias pesquisadas relacionadas ao número de integrantes por família, acesso à previdência social, grau de escolaridade e, principalmente, como elas percebem a condição de pobreza por elas vivenciada.

Em média, as famílias inquiridas são compostas por cinco pessoas, portanto superior à média nacional que, em 2010, era de 3,3 pessoas IBGE (2010). Rego e Pinzani (2013) indicam vários elementos que contribuem para a existência de um maior número de pessoas entre as famílias pobres, como as desinformações sobre o controle de natalidade, a situação familiar que faz com que muitas mulheres não consigam realizar o planejamento do número de filhos e o culto de religiões que condenam o uso de métodos anti-conceptivos.

No Quadro 1, a seguir, consta o número de pessoas das famílias entrevistadas que são provedoras do sustento familiar, bem como sua faixa etária e a especificação de seu acesso ou não à previdência social. Nas quarenta famílias entrevistadas identificou-se a existência de quarenta mulheres e 27 homens responsáveis pela provisão de recursos materiais e o sustento dos integrantes das famílias. Em treze situações, as famílias são monoparentais e a responsabilidade dessas provisões ficava a cargo das mulheres. Nas demais famílias, o sustento material conta com a participação do casal.

No Brasil, o acesso universal à Previdência Social foi garantido no Art. 195 da Constituição Federal de 1988, mas a sua ampliação para os agricultores familiares e trabalhadores rurais, ocupações da maioria dos entrevistados, ocorreu somente em 1992. Esse sistema previdenciário tem como princípio a distribuição de renda para garantir que as famílias beneficiárias se situem

acima da linha da pobreza (DELGADO & CARDOSO Jr., 1999). A análise da estrutura etária dos principais provedores das famílias inquiridas indica que a maioria encontra-se em idade ativa e, portanto, integra o grupo de pessoas aptas para trabalhar. Mais da metade dos provedores do sustento não possui, no entanto, acesso à Previdência Social, seja porque não dispõe de Nota Fiscal de Produtor Rural (NFPR), documento comprobatório para fins de requisição de benefícios previdenciários de agricultores familiares, ou porque não exerce atividade assalariada com carteira profissional registrada. Isso significa que, além de estarem privados, no futuro, de se aposentarem por tempo de contribuição ou idade, não podem acessar na atualidade diferentes tipos de benefícios previdenciários, a exemplo dos auxílios em caso de doença, acidente e reclusão, bem como pensão por morte, salário maternidade e pensão por invalidez. Entre as pessoas que possuem acesso à previdência social, oito são agricultoras e comprovaram a contribuição por meio da NFPR e treze trabalham formalmente com carteira assinada em atividades agropecuárias e na construção civil.

Quadro 1: Número de pessoas provedoras do sustento familiar, por faixa etária, e mecanismo jurídico de acesso à Previdência Social

Faixa etária (anos)	Número de pessoas	Mecanismo jurídico de acesso aos benefícios da Previdência Social					
		Nota Fiscal de Produtor Rural	Carteira Profissional	Contribuição Previdenciária como Autônomo(a)	Indígena	Aposentado (a)	Sem acesso
20 a 29	13	1	1	0	4	0	7
30 a 39	19	2	3	1	1	0	12
40 a 49	20	4	4	1	0	0	11
50 a 59	14	1	4	1	0	2	6
60 ou mais	1	0	1	0	0	0	0
Total	67	8	13	3	5	2	36

Fonte: elaborado com base nas informações da pesquisa de campo.

Em 2011, para as pessoas de baixa renda acessarem a previdência social, em especial para as que exerciam atividades domésticas, o Governo Federal criou o sistema denominado “Facultativo de Baixa Renda (dona de casa)”. Para tanto, essas pessoas deveriam contribuir mensalmente para o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) com o valor de 5% de um salário mínimo (R\$ 44,4), cujo montante, em 2016, era de R\$ 888,00. Apenas três pessoas provedoras do sustento das famílias aderiram a essa forma de contribuição previdenciária. As demais, quando indagadas durante a entrevista sobre a

não adesão, mencionaram que o limitado orçamento doméstico não permitia dispor R\$ 44,40 por mês para a contribuição previdenciária.

As cinco pessoas indígenas entrevistadas são consideradas “seguradas especiais” em relação à previdência social. Ou seja, são passíveis de se aposentarem pelo critério de idade de 60 anos para homens e 55 anos para mulheres. Além disso, os indígenas têm acesso assegurado aos demais benefícios previdenciários sem a necessidade de contribuir mensalmente ou comprovar a condição de produtor rural. Os agricultores familiares também são assegurados especiais, mas para se aposentarem, além do critério de idade, precisam comprovar 15 anos de contribuição para o INSS. Por fim, apenas duas entrevistadas estavam aposentadas na condição de agricultoras familiares (Quadro 1). Em relação à previdência social, as mulheres enfrentam mais dificuldades do que os homens para comprovar sua condição de segurada especial, pois na divisão das tarefas por gênero ficam responsáveis pelas atividades domésticas. Isso se configura no principal empecilho para conseguirem trabalho renumerado e formal.

De maneira geral, a análise dos resultados da pesquisa indica que as pessoas pobres do Território Meio Oeste Contestado têm uma vida laboral regida pela insegurança e pela instabilidade devido à sazonalidade das atividades agropecuárias e da construção civil. Além de não garantirem uma renda fixa mensal, na maioria das vezes, as atividades remuneradas são exercidas na informalidade. Com frequência não conseguem atuar por muito tempo num mesmo emprego, o que dificulta a permanência numa mesma profissão ou ocupação, induzindo a intercalar atuação em empregos formais e informais, o que compromete, também, a regularidade da contribuição previdenciária.

Para Cohn (2012), a previdência social foi construída para assistir os setores formais urbanos do mercado de trabalho. Não obstante, quando foi ampliada com o intuito de atender às populações pobres, as regras mostraram-se incompatíveis com a trajetória de trabalho e de vida das pessoas. No Meio Oeste Contestado, observamos o mesmo ciclo vicioso identificado por Cohn (2012, p. 65-66): “[...] ausência de oportunidade de trabalho → aposentadoria/auxílio doença (no geral, negados) → Bolsa Família [...]”.

O acesso à educação, direito assegurado pela Constituição Federal de 1988, representa outro aspecto priorizado na análise neste artigo sobre a condição de pobreza. O Quadro 2, demonstra o nível de escolaridade dos principais provedores do sustento das famílias inquiridas.

Quadro 2: Quantidade de provedores do sustento por faixa etária em relação ao nível de escolaridade

Faixa etária (anos)	Quantidade de pessoas	Escolarização				
		Não alfabetizada	1º grau		2º grau	
			Incompleto	Completo	Incompleto	Completo
20 a 29	13	2	9	0	1	1
30 a 39	19	2	12	3	2	0
40 a 49	20	7	11	1	0	1
50 a 59	14	5	9	0	0	0
60 ou mais	1	1	0	0	0	0
Total	67	17	41	4	3	2

Fonte: elaborado com base nas informações da pesquisa de campo.

A maioria dos provedores do sustento das famílias possui baixo grau de escolaridade ou simplesmente não foi alfabetizada. A necessidade de trabalhar ainda quando criança e a falta de acesso às condições materiais (transporte, vestuário, material didático) foram os principais motivos pelos quais não estudaram ou frequentaram por pouco tempo a escola na idade adequada. Essas pessoas também foram privadas do direito à educação de jovens e adultos, mesmo este sendo assegurado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996. Isso se deve principalmente à incompatibilidade da oferta dos programas de educação de jovens e adultos com a vida laboral que possuem. A frequência escolar é um entrave para as pessoas que trabalham em períodos noturnos e em atividades sazonais, bem como para as que precisam se deslocar das zonas rurais para estudar nos centros urbanos, devido à falta de transporte.

Sobre a percepção da pobreza, entre as quarenta famílias contempladas pela pesquisa de campo, 21 se consideram pobres, treze não se reconhecem nessa situação e seis não opinaram. A maioria das 21 famílias que reconhece viver em situação de pobreza estabelece uma relação entre sua atual situação e a trajetória dos seus antepassados. Esses, historicamente, sofreram privações de acesso a direitos sociais básicos e de meios de produção, principalmente a terra. Estudos realizados em distintas regiões brasileiras (MATTEI, TECCHIO, 2013; MATTEI, MALUF, 2011) e também em Madagascar (GONDARD-DELCROIX, 2007) corroboram com a correlação entre pobreza e acesso precário a terra.

Uma parcela menor das 21 famílias entrevistadas que se considera pobre atribuiu a vivência nesta condição a não possuírem recursos financeiros suficientes para as necessidades básicas, tais como alimentação, roupas, calçados

e remédios. O fato de não serem proprietárias da casa onde residem; dessa não ser adequada às condições climáticas da região, que registra invernos rigorosos; e da família ser extensa representam outro conjunto de indicadores da situação de pobreza dessas pessoas, como evidenciado nesse trecho de entrevista: “Eu espero um dia conseguir melhorar, reformar a casa, esse é o meu sonho. [...] Fazer uma [casa] maior para as crianças, porque para elas é muito apertado. Elas dormem todas juntas na sala” (mulher monoparental, 36 anos, cinco crianças, doméstica e faxineira, não alfabetizada, maio/2016).

A impossibilidade de trabalhar devido a problemas de saúde ou desemprego é percebida também como um fator condicionante da situação em que se encontram, como corrobora o trecho de entrevista a seguir: “Hoje eu sou pobre, porque, no tempo que eu podia trabalhar, os meus filhos nunca passaram fome, trabalhei sozinha, deixava eles aqui dentro [na casa], um pedaço de carne nunca faltou, pão também não. Porque, se a gente tem serviço, não tem como dizer ‘eu sou pobre’” (mulher viúva, 52 anos, doméstica e desempregada, 1ª série, maio/2016). O desemprego e os baixos salários foram identificados como condicionantes de pobreza por populações urbanas de Porto, em Portugal (BAPTISTA; PERISTA & REIS, 1995), o que indica que essa não é uma especificidade das populações de pequenos municípios rurais brasileiros.

O principal argumento mobilizado pelas treze famílias que não se consideram pobres é o de que as condições de vida melhoraram muito em relação ao período que antecedeu a existência de políticas sociais instituídas no primeiro Governo Lula. Segundo uma das famílias entrevistadas “pobreza é sofrimento. Eu sou rica e feliz. Eu morava num barraco, nem panela eu tinha para cozinhar. Hoje temos panelas, fogão, mesinha [...]. Tem tudo o que precisa” (mulher casada, 58 anos, um adolescente, doméstica, não alfabetizada, abril/2016).

Neste grupo de família, o acesso a bens materiais mínimos necessários à sobrevivência explica, em grande parte, a auto-exclusão da categoria de pobres. De acordo com Costa (1984), o confronto da situação atual com o de um período anterior da vida é uma das características da subjetividade da pobreza. Nesse mesmo sentido, algumas famílias não se consideram pobres por possuírem trabalho - formal ou informal - além de disporem de saúde e de uma família unida. Nem todas as pessoas entrevistadas correlacionam a sua condição de pobreza a bens materiais. Para essas, ser pobre tem correlação com a desestruturação da família ou a não demonstração de compaixão e amor ao próximo, como relata uma entrevistada: “Pobre é a pessoa que não tem amor, porque com o resto a gente se vira” (mulher casada, 38 anos, uma criança, doméstica, 4.ª série, maio/2016).

Para as treze pessoas que não se consideraram pobres e para as seis que não responderam à questão, o fato de não se identificar com a condição de pobreza pode representar uma forma de não aceitar um *status* social desqualificado, quase sempre decorrente da situação de não estar inserido no mercado de trabalho formal. Essa situação de recusa em aceitar a condição objetiva de pobreza necessita, no entanto, ser aprofundada a partir de novos estudos empíricos. De acordo com Paugam (2013a) e Rahnema (2004), o *status* social repousa, em grande medida, sobre a participação das pessoas nas atividades produtivas, o que desvaloriza as que querem e podem trabalhar, mas as suas aptidões não correspondem às exigências do mercado. As pessoas pobres do Território Meio Oeste Contestado têm dificuldades de se inserir no mercado formal de trabalho por não disporem de saúde física e escolaridade ou, no caso das mulheres, por serem também responsáveis pelas atividades domésticas.

ESTIGMATIZAÇÃO DO "POBRE" NO DISCURSO DE ATORES INSTITUCIONAIS

A região de estudo apresenta um elevado dinamismo econômico associado a famílias descendentes de imigrantes europeus, com destaque para italianos e alemães, cujo processo de colonização se deu de forma mais intensa entre o final do século XIX e início do século XX (D'ANGELIS, 1995; RENK, 2006). A exclusão da população nativa e mestiça representa a principal característica desse processo e explica, em grande medida, inúmeros estigmas que se mantiveram ao longo dos anos.

O processo histórico de ocupação recente da região Oeste de Santa Catarina induziu a população cabocla a enfrentar distintas formas de privações que reduziram suas capacidades para se reproduzir socialmente. O contínuo processo de expropriação de terras figura entre a principal forma de exclusão social. O entendimento de que a pobreza vivenciada por esse grupo social está correlacionada à privação do acesso aos principais meios de produção corrobora com resultados de outras pesquisas feitas na região Oeste de Santa Catarina (TECCHIO, 2017; MELO, 2015; PODELESKI, 2014; TECCHIO; CAZELLA & MATTEI, 2011).

A maneira como os atores institucionais veem os pobres permite a reflexão sobre quais políticas públicas julgam importantes para a superação da pobreza. Além disso, esses profissionais dispõem de margens de manobra no processo de implementação das políticas públicas na esfera territorial (LIPSKY, 1980; ANGST & DAL SOGLIO, 2018). A sua maior ou menor propensão em acionar esse poder discricionário a favor de uma maior inclusão

de beneficiários de políticas públicas explica, em grande parte, as diferenças, por vezes significativas, dos resultados registrados em distintos territórios.

Na percepção desses atores, os grupos populacionais mais pobres do Território Meio Oeste Contestado pertencem às etnias cabocla e indígena. As famílias caboclas que vivem no meio rural são proprietárias ou posseiras de pequenas quantidades de terras e de lotes em vilas rurais, ou pertencem à categoria de agricultores assentados pelas políticas de reforma agrária. Já a maior parte dos caboclos que reside nas áreas urbanas é proprietária ou posseira de lotes localizados em bairros “periféricos”, em áreas de risco ambiental, ou vive em conjuntos habitacionais financiados pelas políticas de habitação de interesse social, voltadas para a população de menor renda. Os trechos de entrevistas a seguir expressam o entendimento de alguns atores institucionais a respeito da pobreza vivenciada pelos caboclos:

Elas [as famílias pobres] são de origem cabocla, são mais discriminadas na sociedade. [...] eles já tinham pouca terra, trabalhavam como agregados, para os outros. [...] algumas conseguiram um pouco de terra, mas não é suficiente (delegado do Codeter e presidente de uma cooperativa ligada à agricultura familiar, maio/2016).

Eles não são organizados. Eles estão espalhados. Eles moram no meio urbano, mas trabalham em atividades agropecuárias. Corte de erva-mate e limpeza e plantio de pinus. A mecanização da agropecuária diminuiu a contratação da mão de obra dos caboclos (prefeito, abril/2016).

A maioria dos atores institucionais percebe as populações pobres de maneira estigmatizada, como sugere o trecho de entrevista com um gestor público em relação aos caboclos: “Em grande parte, são... assim, de pele mais escura [...] os que trabalham, trabalham na fundição [de metais]. A fundição não exige trabalho muito qualificado, nem escolaridade, então os caboclos aprendem o ofício e ficam trabalhando na fundição” (secretário municipal de administração, outubro/2014). Por não se tratar de uma conversa informal, os entrevistados omitem a opinião genericamente compartilhada na região de estudo que rotula a população de origem cabocla como avessa à ética do trabalho e propensa ao ócio. A passagem da entrevista que faz menção aos “que trabalham” pressupõe a suposta existência de uma parcela que não trabalha, ademais acaba por desqualificar um trabalho realizado por diversas pessoas nesse contexto.

Em Santa Catarina há aproximadamente 9.175 indígenas. O Território Meio Oeste Contestado abriga uma população de 5.432, correspondendo a 60% contingente dessa etnia no estado. No Território estudado, prevalece a população que pertence ao povo Kaingang, porém, uma parcela reduzida integra o grupo Guarani (SANTA CATARINA, 2008). Em sua maioria,

residem em duas terras indígenas (Xaçepó e Toldo Embu). Não obstante, uma pequena parcela mora em bairros periféricos ou em lotes ocupados em comunidades rurais. O número de indígenas de Santa Catarina foi informado pela Fundação Nacional do Índio, mediante solicitação realizada junto à Coordenação Regional Interior Sul de Chapecó, em maio de 2016, e à Coordenação Regional Litoral Sul, localizada em São José, em março de 2017. Devido à intensa mobilidade das famílias, o número de indígenas informado é aproximado.

Conforme visto, os indígenas também são considerados pobres pelos atores institucionais⁷. O trecho de entrevista abaixo apresenta o depoimento de um gestor público, que utilizou o caso de uma família indígena para exemplificar a pobreza vivenciada pelos integrantes dessa etnia:

E na conversa [com a família], eu descobri que eles estavam morando em seis na casa, mais a criança que estava no hospital e que iria logo para casa. Nem o atual marido dela trabalhava, nem ela trabalhava. Eles estavam morando num barraco, coberto de lona que o município doou para ela poder construir, de chão batido, e quase não tinha móveis. Tem energia elétrica por conta de um rabicho [condutor elétrico] que eles puxaram da casa de outro indígena. Uma situação bem triste se você for ver. Mas aí tu entra e olha pela ótica que nem o pai, nem ela tinham emprego, não porque eles queriam trabalhar e não conseguiram emprego. É porque eles não queriam trabalhar. Eles não tinham interesse no trabalho. Com cinco filhos, ela tinha uma Bolsa Família, eu não sei quanto que dá hoje, mas acho que uns quinhentos reais, com uma quantia dessa de filhos. E todos os filhos dela, a gente conhece a família, todos os filhos têm problema de desnutrição, por conta de não ter alimentação em casa o suficiente, por conta da mãe e o pai não conseguirem providenciar. Inclusive ela própria tem problema de fraqueza. Tanto é que uma criança nasceu debilitada (secretário de planejamento, maio/2016).

Nesse trecho é reiterado que a família indígena está privada dos direitos sociais assegurados na Constituição Federal de 1988. Sen (2000) considera primordial que as pessoas possam participar da sociedade, cumprir suas obrigações e estabelecer relações sociais, de acordo com os costumes e as normas vigentes localmente. Para tanto, segundo Sen (2008 e 2000), as capacidades básicas das pessoas precisam ser aumentadas, o que ocorre quando elas dispõem de liberdades. Essas, por sua vez, dependem de outros determinantes, como as disposições sociais e econômicas, facilitadas por intermédio dos serviços de saúde e educação, além dos direitos civis e a liberdade de participar de discussões públicas. A privação de uma categoria de liberdade implica a privação de outras liberdades: “a privação da liberdade econômica pode gerar a privação de liberdade social, assim como a privação de liberdade social ou política pode, da mesma forma, gerar a privação de liberdade econômica” (SEN, 2000, p. 23).

A vivência na condição de pobreza também foi manifestada por dois prefeitos que correlacionam essa situação com o fato dos pobres, sejam eles caboclos ou indígenas, não quererem trabalhar, conforme trechos de entrevistas apresentados:

Tem muita família acomodada. Sabe aquela pessoa que se acomoda com o que recebe de uma bolsa [Programa Bolsa Família], uma cesta básica, ou porque é mais fácil. Eu não sei. Porque tem condição de eles trabalhar (prefeito, maio/2016).

Não tem muita pobreza no nosso município, pobreza mesmo não tem sabe? Tem emprego, sabe? Ou carpir um lote. Ou ir lá no interior que todo mundo contrata para plantar alguma coisa. [...] Todo mundo pode trabalhar. Os frigoríficos passam aqui [disponibilizam ônibus para transportar as pessoas até o local de trabalho]. Tem ônibus que sai daqui de madrugada, de tarde, de noite (prefeito, maio/2016).

Para Rego e Pinzani (2013), no Brasil, o estereótipo de que os pobres são vagabundos é um dos fenômenos mais brutais da sociedade e está associado ao cruel e nefasto fato, criado durante a escravidão, de que os negros escravos só trabalhariam sob a brutal violência física, por serem preguiçosos, lenientes e lascivos. Moura Jr. e Ximenes (2016) destacam que os profissionais do serviço público, principalmente os que atuam junto às populações pobres, devem evitar a reprodução da estigmatização desse fenômeno. A percepção sobre causas da pobreza que os atores institucionais entrevistados neste estudo possuem não destoam daquela que predominante na população brasileira. Ou seja, “[...] a visão de que a pobreza é falta de esforço individual, visão que responsabiliza em primeiro lugar os próprios pobres por sua condição social” (LAVINAS et al., 2014, p. 132). Percebe-se uma completa desconsideração das condições históricas diferenciadas vividas pelas distintas populações e etnias que ocupam a região de estudo.

De acordo com Moura Jr. e Ximenes (2016), essa identidade social estigmatizada das pessoas pobres se estrutura em pressupostos, em formas cristalizadas de reconhecimento do indivíduo, as quais enfraquecem as possibilidades de mudança, tanto do indivíduo reconhecido por esse prisma identitário estigmatizado quanto da própria construção de sua identidade. A estigmatização faz com que os pobres acabem por expressar um tipo de discurso a favor de uma autodeterminação excludente, colocando-se diante do outro de forma depreciativa.

Entretanto, as contradições entre os distintos discursos construídos nessas situações nem sempre são desveladas facilmente. As divergências de interesses podem estar camufladas até mesmo por ações e falas que aparentam concordâncias, mas que são adotadas devido à imposição de um grupo

social a outro (SCOTT, 2004). A compreensão dessas situações de dominação não explícitas exige, sobretudo, a leitura de seus indícios sutis. É preciso analisar para além do que foi dito para distinguir um discurso público de um discurso oculto, afinal, o que foi pronunciado publicamente pode ocultar reais anseios, opiniões e desejos de quem o profere. Muitas vezes, esse comportamento público é exigido àqueles que estão sujeitos a formas refinadas e sistemáticas de subordinação social.

A pessoa em situação de pobreza pode sentir-se humilhada e envergonhada por conta de sua condição socioeconômica, o que também se delinea como um fator enfraquecedor de sua habilidade de enfrentamento de tal situação (ZAVALETA, 2007). Esse sentimento pode ser agravado quando o indivíduo se depara com um ambiente no qual seus valores culturais destoam daqueles considerados comuns, ou mesmo com um ambiente no qual a dominação por parte de certos grupos é mais intensa.

Na prática, a dominação cria o discurso oculto, cuja riqueza é proporcional à severidade da dominação nesses ambientes compartilhados. Quanto maior o poder daqueles que se figuram como dominadores em dada situação social, mais os interesses reais dos que se encontram subordinados ficam excluídos do discurso público e, conseqüentemente, mais arraigada estará uma linguagem mascarada. A definição da fronteira entre esses discursos é o que está em jogo na dinâmica relacional entre os indivíduos que ocupam a posição de dominadores e aqueles que se encontram na condição de dominados (SCOTT, 2004).

Dito de outra maneira, as relações entre os grupos de poder e os subordinados constituem o encontro dos discursos públicos dos primeiros com o dos segundos. A compreensão dessas situações sociais exige discernimento, visto que são dinâmicas e se reconstróem conforme a reação e habilidade dos indivíduos (SCOTT, 2004). Um indivíduo que se encontra na situação de dominado em determinada circunstância pode adotar um comportamento dominante em outra conjuntura social, assim como o contrário também é possível.

Apenas um grupo minoritário de atores institucionais do Território Meio Oeste Contestado correlacionou a existência da pobreza com as decisões políticas que foram tomadas historicamente pelo Estado, evidenciando as melhorias nas condições de vida das populações pobres ocorridas a partir do início da década de 2000:

A pobreza só existe se tu não der condições. Não existe pessoa que queira ser pobre. Às vezes, ele não teve oportunidade. Talvez seja uma condição de falha do Estado, talvez a gente pudesse agir de forma mais eficaz, de pegar esses bolsões ou essas famílias para que a gente pudesse dar um treinamento ou uma educa-

ção para que a gente pudesse inserir essas pessoas em uma outra condição, mas percebo que aqui na nossa região, na atividade rural, essa pobreza que a gente enxergava duas décadas atrás, ela foi superada (gestor público de uma instituição intermunicipal, abril/2016).

As possíveis melhorias das condições de vida e a redução da pobreza não se devem apenas às políticas territorializadas, embora essas incluam um conjunto de ações (bolsa família, saúde, educação, habitação e outras) que influenciam positivamente no dia-a-dia das famílias pobres. Desde 2003, o Brasil combinou modestas taxas de crescimento do Produto Interno Bruto com a redução da pobreza e da desigualdade. Essa combinação foi facilitada pela conjugação de instrumentos, sendo que os principais foram “a recuperação do valor real do salário-mínimo e, com ela, dos benefícios da seguridade social (com forte impacto no meio rural), investimentos públicos estimulando a geração de empregos, amplo programa de transferência de renda e forte apoio à agricultura familiar” (MALUF, 2013, p. 61).

QUAIS POLÍTICAS PÚBLICAS SÃO ACESSADAS PELOS POBRES?

Na percepção das famílias pobres, a transferência de renda por meio do Bolsa Família foi a política que mais contribuiu para as melhorias na qualidade de vida, pois os recursos financeiros garantiram parte da alimentação, aquisição de materiais escolares, roupas e calçados para as crianças e adolescentes que frequentam a escola. Em períodos de sazonalidade do trabalho, desemprego ou problemas de saúde, o PBF representa a fonte principal de recurso para aquisição de alimentos básicos, como pode ser observado neste depoimento: “Antigamente, tipo, esses tempos atrás tinha colheita de milho, era tudo a mão, agora tem máquinas para colher; feijão, também, nós pegava empreitada grande para arrancar, agora não tem mais, dificultou bastante. Quando não tem serviço, o dinheiro da Bolsa [PBF] ajuda a comprar as coisas básicas” (mulher casada, 32 anos, três crianças, agricultora e doméstica, 5ª série, abril/2016).

Uma das regras do PBF é que, entre os provedores do sustento, a mulher seja a titular do cartão, de forma a ser a gestora principal dos recursos. A importância da titularidade do cartão para as mulheres verificada no Meio Oeste Contestado corrobora os resultados da pesquisa realizada por Rego e Pinzani (2013) no nordeste brasileiro. Para as mulheres, significa uma garantia maior de conseguir suprir as necessidades familiares básicas. Ademais, o recebimento de renda mínima regular representa a primeira oportunidade de gerir recursos financeiros e, a partir disso, aprender sobre economia financeira e planejamento do uso do dinheiro. Entretanto, isso não significa

que tais mulheres conquistaram a autonomia financeira e se libertaram, no sentido formulado por Sen (2000), de formas diversas de opressão e de submissão, dentre elas a conjugal.

Nas entrevistas, quase todos os provedores do sustento das famílias reconhecem as melhorias ocorridas em relação ao acesso e às condições para que as crianças e adolescentes frequentem a escola, como podemos observar neste trecho de entrevista: “Uma vez não tinha transporte, hoje tem, não tinha roupa para ir à escola, não tinha sacola, era um pacote de açúcar, hoje tem mochila [...] a escola era longe, tinha que ir à pé, agora tem transporte” (mulher casada, 38 anos, uma criança, doméstica, 4.ª série, abril/2016).

Os responsáveis familiares também evidenciam a importância do aumento da quantidade e da qualidade da alimentação escolar para a segurança alimentar dos filhos menores. Parte dos alimentos dessa política é produzida por agricultores familiares e adquirida por intermédio do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). A principal finalidade desses programas institucionais, para além de representar um incentivo à agricultura familiar, consiste na promoção do acesso à alimentação, por pessoas em vulnerabilidade socioeconômica. As famílias entrevistadas mencionam que, quando as crianças se alimentam bem na escola, o consumo de alimentos em casa diminui. Conforme verificado por Tecchio et al. (2018), isso se mostra relevante para os domicílios que possuem orçamentos significativamente limitados.

Tanto os atores institucionais quanto as famílias entrevistadas percebem que, nos últimos anos, período que coincide com a maior alocação de recursos financeiros nos municípios estudados por meio do PTC, aumentou a construção de escolas, creches, unidades de saúde, ampliação do serviço de assistência social, entre outros, em bairros periféricos ou em vilas rurais distanciadas dos centros urbanos. Para uma parte das famílias entrevistadas, a proximidade física desses serviços melhorou o acesso à informação, saúde pública e educação. Todavia, as famílias que não residem próximo a essa infraestrutura continuaram com acesso restrito a esses serviços.

A grande maioria das famílias de agricultores entrevistados nunca acessou políticas de inserção produtiva. Ou seja, esses agricultores não são beneficiados por ações do Estado que visam aumentar a produção agropecuária, a exemplo das políticas de crédito agrícola, assistência técnica, aquisição institucional de alimentos e, em específico, o Pronat. Nem o fato do MDA considerar os povos tradicionais como público prioritário a ser atendido pelo Pronat fez com que, no Meio Oeste Contestado, os indígenas e os caboclos tivessem oportunidade de acessar recursos desse Programa. O Programa Brasil Sem Miséria, implementado em 2011 para apoiar a inser-

ção produtiva de famílias extremamente pobres residentes no meio rural, foi acessado somente por duas famílias contempladas neste estudo. Isso se deve, entre outros motivos, à reduzida abrangência dessa política em função de limitações orçamentárias e da maioria das famílias extremamente pobres não integrar as redes sociotécnicas das principais organizações rurais responsáveis pela implementação de políticas públicas de desenvolvimento rural.

No Brasil, de maneira geral, as ações públicas de desenvolvimento rural elaboradas como alternativas ao modelo produtivista atendem agricultores familiares melhor estruturados do ponto de vista socioeconômico, sendo que as famílias rurais pobres são assistidas por políticas sociais (CAZELLA, 2006; CAZELLA et al., 2016). A exclusão de famílias de agricultores pobres das principais redes sociotécnicas constituídas por organizações profissionais agrícolas foi identificada na região Oeste de Santa Catarina (MELO, 2015; TECCHIO, 2017) e no Litoral Norte do Rio Grande do Sul (MEDEIROS et al., 2019).

A SUPERAÇÃO DA POBREZA NA OPINIÃO DOS GESTORES INSTITUCIONAIS

Dado que a territorialização das ações públicas por meio do PTC focou o enfrentamento da pobreza, os atores institucionais foram indagados sobre a percepção em relação à contribuição dessas ações para a melhoria das condições de vida da população pobre, bem como sobre quais políticas públicas deveriam ser ampliadas ou formuladas para a superação da pobreza. Quase todos argumentaram que as ações da política territorial aliviaram a pobreza no Território Meio Oeste Contestado por meio da construção de escolas, creches, unidades de saúde e habitação de interesse social, além de melhorias na qualidade do transporte escolar (aquisição de veículos novos), de infraestrutura (estradas e energia elétrica) e das políticas de inclusão produtiva.

Quando questionados a respeito de como o Estado deveria atuar para avançar no enfrentamento da pobreza no Território Meio Oeste Contestado, esses atores sugeriram a ampliação do aporte de recursos financeiros para as políticas sociais, econômicas, agrárias e de inserção produtiva. Em relação a esse tema, vale mencionar que por políticas sociais entende-se as ações do Estado direcionadas a assegurar a todos os cidadãos os direitos salvaguardados no Art. 6 da Constituição Federal de 1988, com destaque para educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, além de assistência aos desamparados. E dentre essas políticas, os gestores públicos apontaram como

ação importante para as populações pobres à ampliação dos investimentos em habitação de interesse social e do acesso à saúde e educação.

Alguns dos atores institucionais assinalaram a relevância de dar continuidade ao acesso à educação pública para jovens e adultos que não frequentaram a escola na idade adequada, mas apenas um entrevistado enalteceu o empenho do poder público municipal para propiciar educação às populações pobres. As iniciativas nessa área, segundo ele, acabam não obtendo o resultado esperado porque as atividades profissionais exercidas pelas populações pobres exigem, por vezes, que se ausentem do local de domicílio durante períodos de uma semana, quinze dias ou até um mês, situação também apontada pelas próprias famílias entrevistadas. Não raro, alguns migram em busca de melhores condições de emprego, dificultando a participação regular em cursos escolares.

No que se refere às políticas de saúde, os atores institucionais percebem a necessidade de aumentar o investimento na ampliação da rede de coleta e tratamento de esgoto, pois as localidades mais deficitárias em relação à prestação desse serviço são habitadas por populações pobres que moram na periferia do meio urbano. De maneira geral, os gestores públicos reconhecem a deficiência de ações de saneamento básico, porém apenas um deles destaca que priorizou investimentos nessa área, quando foi prefeito por três gestões (12 anos).

Em suma, sobre os direitos sociais salvaguardados no Art. 6º da Constituição Federal, os atores institucionais mencionaram a necessidade de aumentar os investimentos públicos para moradia, educação, saúde e saneamento com ênfase para o tratamento de esgoto. Nenhum deles fez referências ao acesso universal à alimentação, lazer, segurança e previdência social, nem à proteção a maternidade, infância e aos desamparados do ponto de vista social. Tampouco se reportaram ao PBF, apontado por alguns pesquisadores (SILVA & SCHNEIDER, 2015; CAMPELLO & NERI, 2013; REGO & PINZANNI, 2013) como a principal ação destinada às populações pobres para atender de maneira imediata as necessidades emergenciais, sobretudo a fome e desnutrição.

Em relação às políticas econômicas, os gestores públicos ressaltaram o propósito de aumentar o número de empregos e opções de renda para a população pobre. O apoio à criação de empresas, em especial indústrias, é a principal estratégia sugerida por eles com o propósito de aumentar a oferta de emprego. Além de incentivarem a instalação de indústrias nos municípios por meio do fornecimento da infraestrutura básica, a exemplo da concessão de terreno, instalação elétrica e de água e pavimentação, os gestores públicos sensibilizam as pessoas, principalmente pobres, para se qualificarem para o

mercado de trabalho com a divulgação de cursos profissionalizantes oferecidos de maneira gratuita por escolas técnicas federais.

Note-se que a ênfase, invariavelmente, recai sobre o setor industrial e nenhuma menção espontânea é feita sobre alternativas de inserção produtiva de populações pobres no setor agropecuário, principal vocação econômica dos municípios pesquisados. A possibilidade de inserção produtiva dessas populações somente é mencionada quando o questionamento direciona o gestor entrevistado para o tema. Quando isso acontece, em geral, entre delegados do Codeter, o acesso a terra por meio do Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF) é a referência mais recorrente.

A principal crítica tecida pelos delegados do Codeter ao PNCF já havia sido verificada por Gomes (2013), em um estudo realizado no Oeste de Santa Catarina. À luz de suas investigações, a autora constata que os recursos não permitem a aquisição de terras em quantidade suficiente e nem de qualidade adequada, assim como não possibilita o acesso necessário a implementos agrícolas, animais, e insumos e a construção de instalações produtivas. Nesse sentido, o PNCF é viável para os agricultores familiares que já dispõem seja da infraestrutura necessária para iniciar as atividades agropecuárias seja de recursos econômicos para adquiri-la. Nenhum ator entrevistado mencionou a reforma agrária como uma política de superação da pobreza, embora a zona de estudo tenha vários assentamentos de agricultores sem-terra.

Quanto às políticas de inclusão produtiva para o enfrentamento da pobreza, os delegados do Codeter apontaram a necessidade de adequação do crédito rural às condições das famílias pobres. Todavia, a modalidade “B” do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), linha de microcrédito destinada a agricultores pobres (AQUINO & BASTOS, 2015), não foi mobilizada no enfrentamento da pobreza no Território Meio Oeste Contestado. De acordo com Silva (2017), nos debates ocorridos no Conselho Estadual do Pronaf de Santa Catarina, a operacionalização do Pronaf B ficou sob a responsabilidade do Banco do Brasil, pois nenhuma outra instituição de crédito se interessou em implementá-la, nem mesmo o sistema cooperativo auto denominado “solidário”, constituído na região a partir do início dos anos 1990 por uma rede de organizações da agricultura familiar. Como os agricultores pobres não representam o público prioritário do Banco do Brasil e sequer estão inseridos no sistema financeiro, o microcrédito não figura entre as políticas públicas de inserção produtiva implementadas na região de estudo.

Para avançar no enfrentamento da pobreza, os atores institucionais apostam na priorização das políticas sociais, econômicas e de inserção produtiva. De maneira geral, eles reforçaram a necessidade de ampliar o aporte

de recursos financeiros a um conjunto restrito de ações públicas já existentes. Vale destacar que nenhuma política nova ou a implementação territorializada de ações foi sugerida como estratégica. Ademais, há uma contradição, pois as políticas públicas que os pobres acessam não foram citadas pelos atores institucionais como importantes para a superação da pobreza.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A respeito da percepção sobre a própria situação de pobreza, algumas famílias entrevistadas se consideram pobres e correlacionam a vivência nessa condição a fatores históricos, pois possuem uma trajetória marcada pela expropriação da terra e exclusão do acesso aos direitos sociais. Tais fatores são mencionados como impeditivos de melhorias nas condições de vida por meio de acesso a emprego ou da obtenção de renda a partir da produção agropecuária. Outro grupo de famílias não se considerou pobre, uma vez que, na última década, teve melhores condições de acesso à saúde, educação e trabalho, na maioria das vezes, informal. Independentemente de se considerarem ou não pobres, essas famílias não estão conformadas com a situação em que vivem e têm a percepção da necessidade de políticas públicas sociais e de inserção produtiva para alcançarem o bem-estar desejado.

O resultado da pesquisa indica que certas situações objetivadas de pobreza (falta ou baixa renda, ausência de trabalho ou precariedade do emprego, família numerosa, mulheres monoparentais) nem sempre produzem uma autoclassificação pelos indivíduos como sendo “pobres” ou uma autopercepção negativa da pobreza. Vários elementos podem explicar as discrepâncias sobre as representações da pobreza, a exemplo da associação dessa condição à insuficiência de recursos materiais, da estigmatização social, do bem-estar e felicidade, entre outras, bem como de mudanças ao longo do tempo na situação familiar (comparação entre o “antes” e “agora”), da dimensão histórica e sociocultural da marginalização social, com destaque para o acesso precário à terra, entre outras.

As ações territorializadas, principalmente as do PTC, contribuíram para a melhoria das condições de vida das populações pobres do Meio Oeste Contestado, devido ao maior acesso a serviços públicos e a direitos sociais. Permanece, contudo, o desafio do Estado, por um lado, de ampliar os investimentos nessas políticas, tendo em vista que nem toda a população pobre as acessou na sua plenitude e, por outro, de investir em ações para superar os condicionantes históricos e estruturais da pobreza, por exemplo, de políticas de acesso a terra e de regularização fundiária, já que muitos são posseiros das áreas onde vivem e, por vezes, produzem.

Os atores institucionais não mencionaram a relevância de políticas sociais, a exemplo do Programa Bolsa Família e dos benefícios da Previdência Social, enquanto ações públicas para o enfrentamento da pobreza. Tampouco se referiram ao acesso a terra via Programa Nacional de Reforma Agrária para tal. O fato de praticamente todos os atores institucionais perceberem os pobres de maneira estigmatizada, com ênfase para a indisposição ao trabalho como forma de prover o seu próprio sustento, representa um gargalo na execução de ações públicas de enfrentamento da pobreza. Quando os atores institucionais culpam os pobres pela condição em que vivem, em alguma medida desconsideram a real necessidade de implementar ações públicas diferenciadas e territorializadas de enfrentamento da pobreza. Outra questão que contribui para essa visão se refere ao desconhecimento por parte desses atores da diversidade de situações vividas pelas famílias pobres, pois concebem a pobreza como um fenômeno homogêneo (TECCHIO, 2017). Em suma, as ações públicas de enfrentamento à pobreza são geridas por essa perspectiva dos atores institucionais, sem levar em consideração a percepção de pobreza pelas famílias pobres e das distintas estratégias adotadas para contornar essa situação.

Os resultados deste estudo, seja do ponto de vista das famílias ou dos atores institucionais, evidenciam a dimensão espacial e temporal da percepção e das representações sociais da pobreza, em conexão com a especificidade do território estudado (sua história e seu povoamento). Esses resultados confirmam, em suma, a necessidade da continuidade de estudos sobre a pobreza de forma a combinar abordagens históricas, geográficas, sociológicas e econômicas. Outrossim, corroboram a reflexão de que as percepções e representações da pobreza estão intimamente ligadas aos processos de desqualificação, estigmatização e exclusão social, portanto à posição social.

Por fim, vale mencionar que, em 2016, ocorreu a promulgação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 241, que, no ordenamento jurídico, passou a ser denominada Emenda Constitucional nº 95. Tal Emenda delimitou os gastos públicos, durante 20 anos, reduzindo investimentos do Governo Federal de 20% para 12% do Produto Interno Bruto, entre os anos de 2017 e 2036 (GAITÁN, 2019). Isso não gera esperanças de que o País, em médio e curto prazo, avance no enfrentamento da pobreza. Entretanto, os estudos da subjetividade da pobreza e das ações públicas destinadas a populações pobres podem contribuir, futuramente, na proposição de políticas eficazes ao enfrentamento desse quadro histórico de exclusão social. O êxito de ações públicas dessa natureza passa por situá-las numa perspectiva mais ampla de compreensão, em especial no âmbito das instituições que implementam ações para o seu enfrentamento.

Notas

¹ Este artigo foi elaborado antes da deflagração da pandemia causada pelo novo coronavírus e, portanto, não considera o agravamento da situação de pobreza decorrente dessa crise sanitária e humanitária.

² O MDA foi criado no ano de 1999, no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), e extinto por meio da Medida Provisória nº 726, de 12 de maio de 2016, pelo então Presidente interino Michel Temer, que assumiu o poder em razão do afastamento de Dilma Rousseff da Presidência da República.

³ A elaboração deste artigo baseia-se em temas analisados na tese de doutorado da primeira autora, intitulada "Pobreza e territorialização da ação pública no Território Meio Oeste Contestado (SC)". A tese foi realizada no Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, no âmbito do projeto de cooperação interinstitucional entre a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior e o *Comité Français d'Evaluation de la Coopération Universitaire et Scientifique avec le Brésil* (Capes/Cofecub) "Território, Pobreza e Políticas Públicas: uma abordagem pela territorialização", do qual todos os autores do artigo participaram.

⁴ Trata-se de um programa universal de transferência de renda, criado em 2003, que destina recursos financeiros para pessoas pobres e extremamente pobres.

⁵ Os caboclos da região Oeste de Santa Catarina são originários da miscigenação étnica entre índios, luso-brasileiros e ex-escravos negros (RENK, 2006). No início do século passado, o desfecho da Guerra do Contestado (1912-16) representou a exclusão da população cabocla do acesso a terra a favor dos descendentes de imigrantes europeus. Embora possuam fortes características para compor o universo de "povos tradicionais", as populações caboclas não são reconhecidas enquanto tal pelo Estado (PODELESKY, 2014).

⁶ Trata-se do principal espaço institucional de participação social no processo de gestão do Pronat e do PTC, durante o período de vigência desses Programas.

⁷ Este estudo contemplou somente três famílias indígenas, o que não permite compreender as reais condições de vida das famílias integrantes dessa etnia que habitam no Território estudado. Trata-se de outra situação que merece ser aprofundada em novos estudos empíricos.

REFERÊNCIAS

ANDRÉ, Y.; BAILLY, A.; FERRAS, R.; GUÉRIN, J.-P. & GUMUCHIAN, H. *Représenter l'espace: L'imaginaire spatial à l'école*. Paris, Economica, 1989. 227 p.

ANGST, I. T. & DAL SOGLIO, F. K. Implementação de políticas públicas na pesca artesanal: a atuação dos burocratas de nível de rural. *Extensão Rural*, v. 25, p. 93-111, 2018.

AQUINO, J. R. & BASTOS, F. Dez anos do Programa Agroamigo na região nordeste: evolução, resultados e limites para o fortalecimento da agricultura familiar. *Revista Econômica*, v. 46, pp. 139-160, 2015. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/documentos/80223/800344/Art9_REN_ESP_2015.pdf/396220d4-89ba-4555-a1b9-a08c-00002fb9>. Acesso em: 15 dez. 2016.

BAPTISTA, I.; PERISTA, H. & REIS, A. L. A pobreza no Porto: representações sociais e práticas institucionais. *Sociologia – Problemas e Práticas*, n. 17, pp. 35-60, 1995. Dispo-

nível em: <<https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/906/1/7.pdf>>. Acesso em: 26 ago. 2019.

BEAUD, S. & WEBER, F. *Guide de l'enquête de terrain*. Paris : La Découverte, 2003. 336 p.

CAMPELLO, T. & NERI, M. C. (Org.). *Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: IPEA, 2013. 494 p.

CASTEL, R. La dynamique des processus de marginalisation: de la vulnérabilité à la désaffiliation. *Cahiers de recherche sociologique*, n. 22, pp. 11-27, 1994. Disponível em: <<https://www.erudit.org/revue/crs/1994/v/n22/1002206ar.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2016.

CAZELLA, A. A. Contribuições metodológicas da sócio-antropologia para o desenvolvimento territorial sustentável. *Eisforia*, v. 4, n. especial, pp. 225-247, 2006.

- CAZELLA, A. A., CAPELLESSO, A. J., MEDEIROS, M., TECCHIO, A., SENCÉBÉ, Y., BÚRIGO, F. L. Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil: o dilema entre inclusão produtiva e assistência social. *Revista Política & Sociedade*, v. 15, Edição Especial, pp. 49-79, 2016. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2016v15nes-p1p49>>. Acesso em: 24 fev. 2018.
- COHN, A. *Cartas ao Presidente Lula: Bolsa Família e Direitos Sociais*. Rio de Janeiro: Pensamento Brasileiro, 2012. 189 p.
- COSTA, A. B. Conceito de pobreza. *Estudos de Economia*, v. 1, n. 3, pp. 275-295, 1984. Disponível em: <<https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/9738/1/ee-abc-1984.pdf>>. Acesso em: 01 set. 2019.
- D'ANGELIS, W. R. Para uma história dos índios do oeste catarinense. *Cadernos do CEOM*, n. 1, p. 141-2019, 1995.
- DELGADO, G. & CARDOSO, JR. ; J. C. O idoso e a previdência rural no Brasil: a experiência recente da universalização. IPEA: Rio de Janeiro, 1999. Texto para discussão n. 688. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2834/1/td_0688.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2017.
- DELGADO, N. G. & LEITE, S. P. Políticas de desenvolvimento territorial no meio rural brasileiro: novas institucionalidades e protagonismo dos atores. *Revista de Ciências Sociais*, v. 54, n. 2, pp. 431 a 473, 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582011000200007>. Acesso em: 20 jan. 2021.
- DEBARBIEUX, B. Les problématiques de l'image et de la représentation en géographie. In: BAILLY, A. (Coord.). *Les concepts de la géographie humaine*. Paris, Armand Colin, 1998, pp. 199-211.
- DI MÉO, G. *Géographie sociale et territoires*. Paris: Nathan/VUEF, 2^o éd., 2001. 320 p.
- DOUILLET, A. C. Les politiques contractuelles de développement local en milieu rural. In: FAURE, A.; DOUILLET, A. C. (Dir.). *La action publique et la question territoriale*. Grenoble : Presses Universitaires de Grenoble, 2005, pp. 75-91.
- FRÉMONT, A. *La région, espace vécu*. Paris : Presses Universitaires de France, 1976. 223 p.
- GAITÁN, F. Actores, coaliciones y cambio institucional: la política social ante la reversión conservadora en Argentina y Brasil. *Desenvolvimento em Debate*, v. 7, n. 1, pp. 89-111, 2019. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/dd/article/view/32178/O>>. Acesso em: 16 jun. 2020.
- GUÉRIN J.-P.; GUMUCHIAN H. (dir.). *Les représentations en actes*. Grenoble, Institut de Géographie Alpine, 1985. 352 p.
- GOMES, C. M. P. *A governança da terra em questão: uma análise da política de crédito-fundiário no Brasil*. 2013. 249 p. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC.
- ONDARD-DEL-CROIX, C. Les représentations de la pauvreté : quels échos aux Indicateurs internationaux ? Une étude qualitative sur les Hautes Terres de Madagascar. *Revue de l'OFCE*, v. 1, n. 137, pp. 51-66, 2007. Disponível em: <<https://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2007-1-page-51.htm>>. Acesso em: 28 mar. 2019.
- GRISA, C. & SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interações entre sociedade e Estado no Brasil. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (Org.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015, pp. 19-50.
- HASSENTEUFEL, P. Think social, act local: la territorialisation comme réponse à la "crise de l'état-providence"? *Politiques et management public*, Cachan, v. 16, n. 3, pp. 1-11, 1998. Disponível em: <http://www.persee.fr/doc/AsPDF/pomap_0758-1726_1998_num_16_3_2195>. Acesso em: 15 mar. 2015.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais (SIS)*, 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Geociências, Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Censo Demográfico 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

JAILLET, M. Contre le territoire, la bonne distance. In: VANIER, M. (Dir.) Territoires, territorialité, territorialisation: controverses et perspectives. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2009, pp. 115-121.

LAVINAS, L. Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática. Econômica, v. 4, n. 1, pp. 25-59, 2002. Disponível em: <<http://www.uff.br/revistaeconomica/v4n1/lavinas.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

LAVINAS, L., COBO, B., WALTENBERG, F., VEIGA, A. & MÊNDEZ, Y, S. Percepção sobre desigualdade e pobreza: o que pensam os brasileiros da política social? Rio de Janeiro: Letras e Imagem, 2014.

LEITE, S. P. (Org.). Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil. Brasília: IICA, v. 19, 2013.

LE LAY, Y. F. Notion à la une: représentation. *Géococonfluences*, 2016. Disponível em: <<http://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/a-la-une/notion-a-la-une/notion-a-la-une-representation>>. Acesso em: 30 jan. 2020.

LIPSKY, M. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Russel Sage Publication Foundation, 1980.

MALUF, R. S. Elementos para uma agenda pública de enfrentamento da pobreza e inclusão socioprodutiva no meio rural na ótica do desenvolvimento territorial sustentável. In: LEITE, S. P. (Org.). *Políticas de Desenvolvimento Territorial e Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil*. Brasília: IICA, v. 19, 2013, pp. 57-88.

MATTEI, L.; TECCHIO, A. *Caracterização e evolução da pobreza nos seis territórios da cidadania selecionados*. In: LEITE, S. P. (Org.). *Políticas de Desenvolvimento Territorial e*

Enfrentamento da Pobreza Rural no Brasil. Brasília: IICA, v. 19, 2013, pp. 213-238.

MATTEI, L. & MALUF, R. S. *Pobreza Rural: concepções, determinantes e agenda de políticas públicas para seu enfrentamento*. Brasília: IICA, Boletim Eletrônico. Fórum DRS, n. 72, 2011.

MEDEIROS, M., CAZELLA, A. A., TECCHIO, A. & CORTES, G. Possibilités et controverses autour de la territorialisation des marchés agroalimentaires au Brésil. *Économie rurale*, n. 367, pp. 79-93, 2019. Disponível em: <<https://www.cairn.info/revue-economie-rurale-2019-1-page-79.htm#>>. Acesso em: 14 maio 2020.

MELO, D. N. *Regularização fundiária em zonas rurais: estudo de caso no Território Meio Oeste Contestado em Santa Catarina*. 2015. 204 p. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC.

MOURA JR., J. F. & XIMENES, V. M. A identidade social estigmatizada de pobre: uma constituição opressora. *Fractal: Revista de Psicologia*, v. 28, n. 1, pp. 76-83, 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/fractal/v28n1/1984-0292-fractal-28-1-0076.pdf>>. Acesso em: 01 fev. 2017.

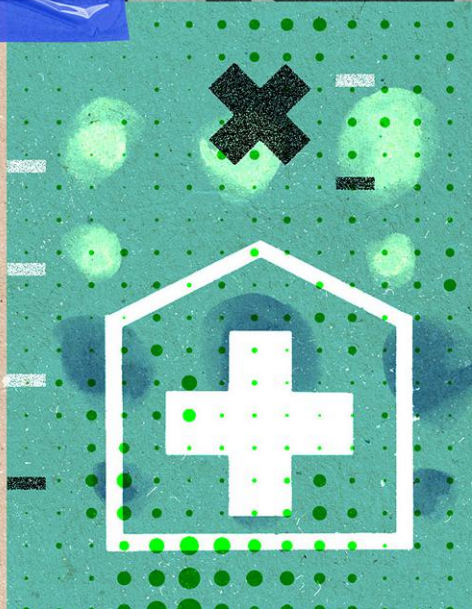
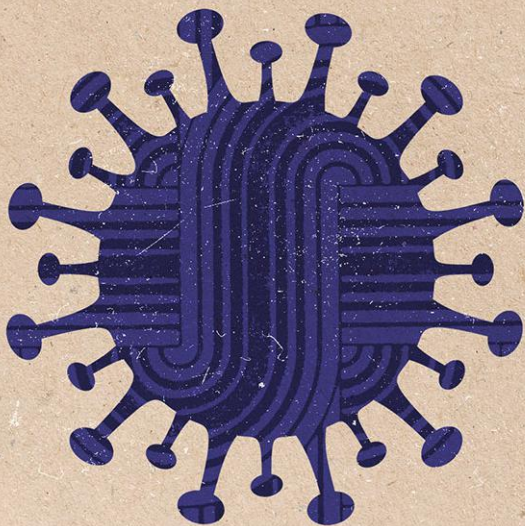
ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA – FAO. *État de l'insécurité alimentaire dans le monde*. 2014. Disponível em: <<http://www.fao.org/3/a-i4030f.pdf>>. Acesso em: 24 mar. 2018.

PAUGAM, S. *Les formes élémentaires de la pauvreté: lielen social*. 3^{ed}. Paris: Presses Universitaires de France, 2013a. 290 p.

PAUGAM, S. *La disqualification sociale*. 5^{ed}. Paris: Presses Universitaires de France, 2013b. 256 p.

PODELESKI, O. S. *Estratégias de reprodução social de populações remanescentes do Contestado: o caso da comunidade de Taquarucu, no Meio-Oeste de Santa Catarina*. 2014. 157 p. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC.

- RAHNEMA, M. Quand la misère chasse la pauvreté. Paris: Babel, 2004.
- REGO, W. L. & PINZANI, A. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. São Paulo: Editora Unesp, 2013.
- RENK, A. *A luta da erva: um ofício étnico da nação brasileira no oeste catarinense*. Chapecó: Argos, 2. ed., 2006.
- ROCHA, S. *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?* Rio de Janeiro: FGV Editora, 3. ed., 2006.
- SANTA CATARINA. *Estudo de avaliação da metodologia utilizada pelo PRAPEM/MICRO-BACIAS 2 junto às populações indígenas de Santa Catarina: Relatório final*. Florianópolis, 2008.
- SAUVAYRE, R. *Les méthodes de l'entretien en sciences sociales*. Dunod, coll. «Psycho Sup», 2013.
- SÉCHET, R. *Espaces et pauvretés : la géographie interrogée*. Paris: L'Harmattan, 1996.
- SÉLIMANOVSKI, C. *La frontière de la pauvreté*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2008.
- SEN, A. K. *Desigualdade Reexaminada*. Tradução de Ricardo Doninelli Mendes. Rio de Janeiro: Editora Record, 2. ed., 2008. 297 p.
- SEN, A. K. *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SILVA, L. C. P. *Desafios para implementar o Pronaf "B" em Santa Catarina* [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <deiatecchio@yahoo.com.br> em 23 out. 2017.
- SILVA, C. B. C. & SCHNEIDER, S. Pobreza rural e o Programa Bolsa Família – desafios para o desenvolvimento rural no Brasil. In: GRISA, C. & SCHNEIDER, S. (Org.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015, pp. 443-463.
- SIMMEL, J. *Les pauvres*. Traduit par Bertrand Chokrane. 4^e éd. Paris: Presses Universitaires de France, 2011.
- SOARES, S.; SOUZA, L.; SILVA, W.; SILVEIRA, F. G. & CAMPOS, A. *Perfil da pobreza: Norte Nordeste rurais*. Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG) Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. 2016. Disponível em: <http://www.ipc-undp.org/pub/port/Perfil_da_pobreza_Norte_e_Nordeste_rurais.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2018.
- SCOTT, J.C. *Los dominados y el arte de la resistencia*. México. DF. Ediciones ERA. 2004. 329 p.
- TECCHIO, A. *Pobreza e territorialização da ação pública no Território Meio Oeste Contestado (SC)*. 2017. 289 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2017.
- TECCHIO, A.; CAZELLA, A. A. & SABOURIN, E.; CORTES, G. Estratégias alimentares de famílias pobres no Oeste de Santa Catarina. *Redes: Revista de Desenvolvimento Regional*, v. 24, n. 3, pp. 217-240, 2019. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/14126>>. Acesso em: 18 dez. 2019.
- TECCHIO, A, CAZELLA, A. A. & MATTEI, L. Estratégias de reprodução social de famílias rurais pobres do Território Meio Oeste Contestado (SC). *Raízes, Campina Grande, PB*, v. 32, n. 2, pp. 68-81, 2011. Disponível em: <http://revistas.ufcg.edu.br/raizes/artigos/Artigo_272.pdf>. Acesso em: 20 maio 2020.
- VALA, J. As representações sociais no quadro dos paradigmas e metáforas da psicologia social. *Análise Social*, v. 28, pp. 887-919, 1993. Disponível em: <<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1259335829F5uFP-1vy1Ty09KR2.pdf>>. Acesso em: 31 ago. 2019.



Notas reflexivas sobre o Auxílio Emergencial Temporário no Brasil em tempos da pandemia da COVID-19

Reflective notes on the I Emergency Aid in Brazil at the time of the COVID-19 pandemic

Francisco Emerson de Siqueira* | Jairo Bezerra Silva**
Lemuel Dourado Guerra*** | Larissa da Silva Ferreira Alves****

<http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmvu.1.009>

Recebido em 12 de janeiro de 2021. Aceito em 15 de março de 2021.

Resumo

O objetivo central deste artigo é analisar o Auxílio Emergencial Temporário (AET), estratégia do governo federal para fazer frente aos efeitos da COVID-19 no Brasil, à luz do debate sobre políticas de transferência de renda e da análise das formas “pobre” e “pobreza” proposta por Simmel (2011). Focalizamos o processo de sua implementação, prorrogação e extinção, analisando um *corpus* de reportagens sobre o tema publicadas nos jornais e sites da *internet* – Uol/Folha de São Paulo, O Globo/G1, o Estadão, *BBC News*, *Infomoney*, *Uol.economia*, discutindo os dilemas nelas expostos e focalizando as histórias de dez “famílias atingidas” pelo AET. Dentre as conclusões destacamos a hegemonização da concepção do AET como uma necessidade social que deve ser valorizada - uma mudança substancial nos modos de perceber políticas públicas de transferência de renda no país, a exemplo do observado em relação ao Programa Bolsa Família.

Palavras-chave: Auxílio Emergencial Temporário; Concepções Sobre Políticas Públicas de Transferência de Renda no Brasil

Abstract

The central objective of this article is to analyze Temporary Emergency Aid (AET), a federal government strategy to face the effects of COVID-19 in Brazil, in the light of the debate on income transfer policies and the analysis of the “poor” and “poverty” forms proposed by Simmel (2011). We focused on the process of its implementation, extension and extinction, analyzing a corpus of reports on the topic published in newspapers and internet sites - Uol/Folha de São Paulo, O Globo/G1, Estadão, BBC News, Infomoney, Uol.economia, discussing the dilemmas exposed in them and focusing on the stories of ten families affected by the AET. Among the conclusions we highlight the hegemonization of the concept of AET as a social need that must be valued - a substantial change in the ways of perceiving public policies of income transfer in the country, as observed in relation to the Bolsa Família Program.

Keywords: Temporary Emergency Aid; Conceptions about Public Policies of Income Transfer in Brazil

* Francisco Emerson de Siqueira - Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Especialista em Políticas Públicas e Sociais pela Universidade Candido Mendes (UCAM). Mestrando em Planejamento e Dinâmicas Territoriais no Semiárido (PLANDITES) pela UERN. Endereço Institucional: BR 405, KM 3, Arizona. 59900-000- Pau dos Ferros – RN. <https://orcid.org/0000-0001-8152-1091>
E-mail: siqueira.199@hotmail.com.

** Doutor em Sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). Professor Adjunto-D de Sociologia na Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) Campus-IV. Professor Permanente do PLANDITES/UERN. Endereço institucional: Sítio Cajueiro, s/n- Catolé do Rocha- PB. <https://orcid.org/0000-0001-6868-2480>. E-mail: jairobezerra@hotmail.com

*** Doutor em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); pós-doutorado na Cambridge University, UK; Professor Associado II/UFPE, participa do quadro do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais (PPGCS/UFPE) e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR/UEPB). Endereço institucional: Rua Aprígio Veloso, 882. Campina Grande-PB. <https://orcid.org/0000-0002-6636-5294>. E-mail: lenksguerra@yahoo.com

**** Doutora em Geografia, pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professora da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN), é do quadro permanente do PLANDITES/UERN. Endereço institucional: BR 405, KM 3, Arizona. 59900-000 – Pau dos Ferros-RN <https://orcid.org/0000-0003-2232-9539>. E-mail: larissafferreira@uern.br

INTRODUÇÃO

As características estruturais da sociedade brasileira que inspiraram a criação do Programa Bolsa Família (PBF) continuam essencialmente as mesmas presentes no momento de sua criação: no que tange ao percentual do orçamento a ele dedicado, 0,5% do Produto Interno Bruto (PIB); e também quanto ao número de beneficiários, que não ultrapassa o patamar de quinze milhões de brasileiros. O PBF ainda enfrenta resistências de segmentos da sociedade brasileira (NERY, 2021).

A pandemia da COVID-19 e seus efeitos no país fez emergir como política pública o Auxílio Emergencial Temporário (AET), observando-se uma remodelagem substancial das representações midiáticas sobre políticas públicas de transferência de renda, se considerado o recorrente afirmado em relação ao PBF, por exemplo, no que se refere aos sujeitos sociais por ele contemplados, constantemente classificados como “acomodados”, “encostados” e “vagabundos”, como revelado em pesquisa feita por Silva; Guerra e Costa (2018).

Interessa-nos focalizar neste artigo as concepções de pobres, de pobreza e sobre o papel do Estado, aludidas por especialistas na área, em nível nacional e internacional. Ao longo do debate que precedeu a concessão do AET e na discussão sobre a sua duração e eventual perspectiva de renovação, analisando também narrativas de sujeitos que conseguiram acessar o referido auxílio, oferecido pelo governo federal em 2020, em relação às suas experiências de beneficiários e as perspectivas diante da previsão de sua cessação.

Apresentamos inicialmente o cenário da irrupção da pandemia da COVID-19 e a adoção do AET como uma estratégia do governo federal brasileiro para combater seus efeitos socioeconômicos no país. Em seguida trazemos uma discussão da contribuição de Simmel (2011) para a análise do fenômeno da pobreza, cujos contornos são nacionalmente reconfigurados pela referida pandemia e pelo AET. Segue-se uma seção em que discutimos algumas linhas argumentativas sobre o AET no Brasil, concluindo com a análise de 10 histórias de “famílias atingidas” pela referida política pública emergencial adotada.

A IRRUPÇÃO DA PANDEMIA DO NOVO COVID-19 NO BRASIL E O AET

A pandemia do novo COVID-19 no Brasil impôs um conjunto de limites à atividade econômica em geral, com poucos setores específicos continuando ou intensificando seus ritmos de negócios. A intervenção estatal como agente transferidor de renda passou a ser construída como uma necessidade

para enfrentar o descenso da maior parte da atividade econômica nacional, bem como os problemas sociais dele decorrentes (DE BOLLE, 2020).

Alguns autores, a exemplo de Henriques (2021), consideram como elemento determinante da mudança citada em relação às concepções circulantes no espaço social brasileiro a respeito de políticas públicas de transferência de renda, o fato de que a sociedade brasileira teria em alguma medida despertado para o reconhecimento dos profundos níveis de desigualdades sociais nela há muito existentes. Fatos de ocorrência inesperadas impõem decisões emergenciais de caráter político [ações-coletivas], como nos ensina More (2019). A sociedade pode passar a defender uma inclusão coletiva a fim de minorar estratificações sociais postas inesperadamente.

Após um período de indecisão e de discussão sobre como interviria o estado diante da crise socioeconômica provocada pela pandemia da COVID-19 no país, sobre pressão de uma coalizão parlamentar formada por partidos de diversas orientações, o governo federal brasileiro iniciou o pagamento do AET em meados de abril de 2020, prevendo sua extensão até o mês de dezembro do mesmo ano, com variações dos valores pagos em escala descendente a aproximadamente cinquenta e quatro milhões de cidadãos considerados aptos a recebê-lo, além dos mais de quatorze milhões de beneficiários do PBF integrados “automaticamente”, cujo número aproximado resultara em sessenta e oito milhões de beneficiários desse (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2020).

A formulação e implementação do AET representou um desafio para um governo que representa os interesses de camadas da sociedade brasileira para as quais políticas de assistência social relativas à transferência de renda foram historicamente associadas, com matizes de estigmatização, ao projeto do Partido dos Trabalhadores (PT), interrompido com o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff, em 2016.

Muitos dos críticos ao Programa emblemático do projeto petista de promoção da proteção social de camadas privilegiadas de indivíduos localizados na linha da miséria ou abaixo dela no Brasil, através de políticas de transferência de renda precisaram rever os recorrentes discursos segundo os quais essas políticas representavam manifestações de assistencialismo exacerbado, “coisa de gente preguiçosa”, “coisa de gente que não gosta de trabalhar”, “sujeitos encostados”, dentre outras expressões desqualificadoras usadas (CAMPELO, 2017, SILVA, GUERRA e COSTA, 2018).

A mudança na inflexão dos discursos sobre o tema começa a ser observada em matérias publicadas na mídia nacional, a exemplo da que circulou no jornal Uol/Folha de São Paulo, de 16-12-2020, em que se encontra a defesa

da manutenção e fortalecimento, ao menos temporariamente do PBF, ao mesmo tempo em que também se noticiava: (a) a decisão então tomada pela Presidência da República da não prorrogação do AET; (b) a intenção de não criar nenhum programa de distribuição de renda substitutivo ao AET; (c) o reconhecimento da necessidade de majorar de forma cautelosa o valor do benefício do PBF dentro do limite do teto de gastos; e (d) a apresentação do AET como constituindo uma finalidade específica temporária e não de caráter continuado.

As opiniões dos economistas nacionais em relação ao PBF e ao AET são diversas: Salata (2020) defende que sem a manutenção do PBF e adoção do AET a pobreza teria avançado de modo insustentável no Brasil no período da pandemia – ainda em curso no momento em que este texto é finalizado – o que tenderá a ocorrer caso não haja um projeto substitutivo equivalente de transferência de renda.

Henriques (2021) e Duque (2021) reconhecem o poder que a proteção social [no formato do PBF ou do AET] tem de evitar a entrada de mais pessoas na linha da pobreza. Os dados de Duque (*idem*), pesquisador da Fundação Getúlio Vargas (FGV) demonstram um cenário de calamidade social, à medida em que a inflação retorna com força significativa, atingindo principalmente às classes de renda mais baixa, o que já se observa desde a redução do AET de R\$ 600 para R\$ 300, em setembro de 2020, quando um total de mais de onze milhões de brasileiros teriam experimentado mobilidade social descendente e de insegurança alimentar automática.

A questão do momento é como encaixar e dar respostas resolutivas aos que deixaram de receber o AET desde o dia 31 de dezembro de 2020, estimados em aproximadamente sessenta e oito milhões de pessoas, ressaltando-se neste contexto os beneficiários do PBF que num total de aproximadamente quatorze milhões e quatrocentos mil, continuaram integrados ao programa, porém com um valor bem inferior ao disponibilizado pelo AET. Complementando o sombrio delineamento prospectivo do cenário, Furno (2020) e De Bolle (2020) ressaltam que o quadro é mais grave devido ao fato de hoje termos no Brasil mais de quatorze milhões de pessoas desempregadas, não se enquadrando neste número os desalentados, ou seja, aqueles que por falta de condições materiais e por falta de esperança resolveram desistir de procurar trabalho. É isso, segundo as economistas, “os livram” da inclusão no cadastro dos desempregados.

Numa direção semelhante, Barbosa (2021) destaca a periculosidade dessa conjuntura, chamando a atenção para o fato de que a procura por trabalho acontecer em um cenário de retomada da atividade econômica em níveis muito abaixo das médias anteriores ao período da pandemia. Para esse autor,

as projeções para o início deste ano não são animadoras e apontam para mercado de trabalho caracterizado pela saturação e com exigências de qualificação mais rígidas.

A decisão de cessar o AET em dezembro do 2020, tomada pelo governo brasileiro, destoa do observado em países tais como os Estados Unidos da América (EUA), a Alemanha, a França, só para citar exemplos de economias vistas como pautadas pela defesa de uma vertente menos intervencionista, embora com políticas de proteção social muito mais intensas do que as observadas no Brasil (SCHUI, 2015).

O Congresso dos EUA decidiu – e o então presidente Donald Trump sancionou – a continuidade das medidas emergenciais de transferência de renda, a partir de um plano denominado de “alívio econômico”, orçado no valor de US\$ 900 bilhões [Cf. Uol, notícias 22/12/2020]. O referido plano representa o segundo maior em termos de estímulo econômico estatal já levado a cabo pelos EUA, incluindo em suas principais diretrizes: a) auxílio à parcela da população mais vulnerável; b) auxílio a desempregados e pequenos empresários para pagamentos de aluguéis; c) um fundo de apoio ao desenvolvimento e aquisição de vacinas contra a Covid-19; e d) a “distribuição extra” de 300 dólares por semana a desempregados incluídos no programa.

Em termos de ilustração é preciso compreender que desde o início da Pandemia da Covid-19, vinte e seis milhões de americanos enfrentam também o problema da fome, sendo mítica a visão da universalização dos direitos sociais no país citado. Sobre esse ponto e a proteção social oferecida pelo Estado nos EUA, Wolfson (2020) afirma que há hoje no referido país sérias limitações quanto ao recebimento da proteção social, o que pode ser indicado pelo montante de estadunidenses que receberam o AE. A autora ainda destaca o conjunto de limitações relacionadas ao [auxílio-desemprego] nos EUA, ressaltando que no período pré-pandêmico o acesso ao mesmo era extremamente dificultado, o que representa, segundo ela, uma estratégia da lógica paleneoliberal então dominante. Para Wolfson (*idem*), somam-se a essa situação socialmente precária nos EUA as limitações devidas: a) à ausência de serviço de creche pública universal; b) e à ausência de assistência médica universal e gratuita.

Os EUA e o Brasil apresentam “similaridades” em termos de políticas estatais de transferência de renda. Wolfson (*idem*) se aproxima da análise oferecida sobre o PBF no Brasil por Conh (2012), ao tratar da questão do “*Food Stamps*”, um mecanismo do Programa de Assistência à Suplementação Nutricional (SNAP) estadunidense. Conh (*idem*) aponta a dificuldade enfrentada pelo PBF para ter reconhecida a necessidade de se transferir renda direta aos beneficiários do programa no Brasil. O Banco Mundial (BM) faz

circular a ideia de que os pobres não “sabem gastar”. No caso estadunidense o “*Food Stamps*” [vale-refeição] tem um valor muito superior [US\$ 600] e só pode ser usado na compra direta de alimentos. Ao não cobrir outras despesas, muitos são levados a uma situação que pode ser entendida como de “pobreza alimentada”. O PBF permite uma maior autonomia, como mostrado por Cohn (2012) e por Silva Júnior e Bartolho(2020).

Conforme Silva Júnior e Bartholo (2020), era significativo o número de pessoas que deixaram de necessitar do PBF na região Nordeste e em outras do país, desde a sua criação, embora não significasse isso sua saída da categoria de pobres ou da categoria de sujeitos socialmente vulneráveis, havendo a possibilidade de eventual retorno ao programa. Com a pandemia do novo COVID-19, pobres anteriormente invisibilizados ganharam visibilidade relativa e temporária. Emerge nos cadastros e estatísticas governamentais um montante de mais de quarenta milhões de brasileiros que se qualificam para receber o AET, os quais se somam aos aproximadamente quatorze milhões e quinhentos mil beneficiários do PBF, sendo possível considerar a possibilidade de aumentar os números referentes à categoria de socialmente vulneráveis no país, se considerados os não incluídos e os colocados na fila de espera do AET e do PBF.

No Brasil a proteção social encontra ampla resistência. Com o fim do AET em dezembro de 2020, estimava-se que aproximadamente vinte e quatro milhões de pessoas possivelmente retornariam à condição de pobreza, principalmente nas grandes cidades brasileiras (SALATA, 2020). Como veremos posteriormente, os então beneficiários do AET enfrentam desespero e ansiedade em relação ao seu futuro.

Em uma direção contrária à da defesa da cessação do AET, observa-se certa pressão de economistas alinhados tanto a um relativo intervencionismo quanto à regulação do mercado, como o observado na argumentação da Pre-sidenta do Fundo Monetário Internacional (FMI) Kristalina Giorgieva [Uol, Folha de São Paulo em 16/12/2020], em prol da continuidade provisória e da adoção de um plano de sua cessação a médio prazo, observados os índices de retomada econômica no Brasil.

O AET impactou positivamente o acesso a níveis de consumo básico das largas faixas da população brasileira categorizadas como classes economicamente desfavorecidas, colocando-as em situação de sobrevivência em um contexto de alta vulnerabilidade social, já existente antes da pandemia, mas agravado durante ela. Segundo a Folha de São Paulo/painel s.a., de 03-01-2021, “o AET foi o termo econômico mais buscado no Google em 2020”, destacando-se dentre os usuários que utilizaram a ferramenta de busca os

residentes nas regiões Norte e Nordeste, as que concentram mais pobres (IBGE, 2020).

A tensão relacionada à extinção do AET se relaciona com as seguintes questões: (a) quais os caminhos a serem seguidos pelos sujeitos que perderem o AET e em que circunstâncias em um cenário de baixa retomada econômica no Brasil?; (b) o que faz com que os organismos multilaterais, a exemplo do BM e Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Organização das Nações Unidas (ONU) apresentem resistências à extinção imediata do AET, alertando para os riscos do aumento da pobreza caso o governo não crie novas políticas assistenciais?; e (c) que alternativas ao AET têm sido pensadas e apresentadas pelo atual governo federal?

Levando em consideração o acima colocado, neste artigo tomamos como estratégia empírico-metodológica a compilação de cem reportagens relativas ao AET publicadas no intervalo de junho de 2020 a janeiro de 2021 por *sites* eletrônicos de jornais tais como Uol/Folha de São Paulo, Uol/Economia, Estadão, O Globo, *BBC News*, *G1 podcasts*, *Infomoney*; selecionadas a partir do acompanhamento diário nele pelos autores deste artigo desde o início da pandemia da COVID-19 no Brasil, dentre as quais foram selecionadas 19 reportagens que focalizavam experiências de indivíduos que receberam o AET, sendo destas selecionadas, pelo seu potencial ilustrativo dessa categoria de indivíduos, beneficiários, analisando-se as maneiras pelas quais são expostos seus dilemas em relação ao futuro.

Além de analisar as histórias dos então beneficiários do AET, fazemos uma interface entre elas o expresso por columnistas dos jornais/*sites* supracitados em relação ao modo pelo qual foi decidida pelo governo federal a cessação do AET em dezembro/2020, bem como quanto a eventuais alternativas que chegaram a ser anunciadas no Brasil, a exemplo do “Renda Brasil”, bem como seus posicionamentos sobre os modelos de transferência de renda anteriores ao AET.

Na próxima seção trazemos elementos da contribuição simmeliana para a análise do fenômeno da pobreza e da forma “pobres”, seguindo-se outra em que apresentamos uma exposição das falas que emergem sobre o AET, para em seguida analisar as narrativas dos beneficiários em relação às suas perspectivas do pós-AET, seguindo-se as conclusões e referências usadas no texto.

SIMMEL. OS POBRES E AS POLÍTICAS DE DISTRIBUIÇÃO DE RENDA

Para entender as questões suscitadas pela discussão sobre políticas públicas de distribuição de renda em geral e especificamente do AET, recorremos às contribuições da sociologia formista, como proposta por Simmel (2011). De acordo com esse autor, a “forma pobre” seria necessária ao *status* das classes dominantes.

Para Simmel (2011), a complexidade da forma social “pobre” configura-se para além da demarcação econômica e da sua condição material. Ele é essencial para entendermos o jogo que faz valer a ideologia da ajuda, da caridade, da assistência social, dinâmicas configuradas para preservar a hierarquização social, ao instaurar obrigações socializadas destinadas a amortecer os conflitos de classes.

A definição sociopolítica e cultura de pobre e de pobreza estabelece uma distância precisa entre as classes e camadas sociais, a partir da qual os que ocupam posições privilegiadas decidem como olhar aquele que fica do lado de fora do espaço social protegido, ativando o sistema de classificações mais gerais que plausibiliza o conjunto de privilégios daqueles que estão dentro dele.

Simmel (*idem*) compreende que os pobres têm representado ao longo da história da humanidade um amplo segmento da população cuja lealdade e serviço são objetos de disputas sociais entre agentes da filantropia, da caridade e do estado enquanto instituição social. O autor chama a atenção para aquilo que ele considera como sendo relações intersubjetivas da “obrigação da dádiva”, mostrando as relações entre a ética, a moral e a sociedade, ativadas pela forma social da caridade e da assistência social estatal.

O autor entende a pobreza como algo abstrato e não puramente dentro de uma configuração materialista. Para ele a estrutura da caridade e em certa medida da assistência social estatal, embora definida formalmente como direitos dos cidadãos, em termos concretos é apropriado pelos que a recebem e pelos que a prestam em termos da estrutura da dádiva, conforme definida por Mauss (2003), graças à qual a assistência social estatal aos pobres funciona como mecanismo regulatório, contribuindo para “amortecer” os “perigos” que a insatisfação das camadas pobres da população pode representar para a “ordem e harmonia social”.

Com Simmel (*idem*), é graças à funcionalidade da lógica “caritativa” e da “dedicação ao próximo” que a ideia e práticas do voluntariado ou da filantropia estratégica em tempos de crises sociais mais intensas, ganham musculatura.

Para esse autor, é a assistência que alguém recebe publicamente da coletividade que determina a sua condição sociocultural de “pobre”. A condição de “ser assistido”, portanto, constitui a marca identitária da sua condição e o critério de seu pertencimento a uma camada específica da sociedade inevitavelmente desvalorizada, uma vez que definida pela desigualdade e dependência dos demais. Essa condição significa receber dos “outros”, ou da coletividade, sem poder definir-se através de uma relação de complementariedade e de reciprocidade frente aos demais, em condições de igualdade.

É com base nessa concepção que entendemos como, de modo mais ou menos explícito e consciente, as políticas públicas de distribuição de renda, a exemplo do PBF e do AET se relacionam a interesses de produzir gradações de dependência e lealdade dos beneficiários a governos ou mesmo ao Estado – graças à distorção representativa que constrói programas estatais de transferências de renda como favores de políticos, de governos –, reações anteriormente desenvolvidas em relação à Igreja caridosa (cf. SILVA; GUERRA; COSTA, 2018).

Simmel interessa neste artigo na medida em que:

não é a pobreza em si nem a entidade dos pobres em si mesmos, mas as formas institucionais que eles assumem numa dada sociedade num momento específico de sua história. Essa sociologia da pobreza, em realidade, é uma sociologia dos laços sociais (Simmel, 2011, p. 37).

Toda ação explicitamente definida como exercício da caridade, ou tacitamente reconhecida como um favor, implica na ativação de gramáticas de ambivalências, na medida em que reforçam posições de poder e de localização no espaço social. Instituições de caridade e governos em suas diversas escalas, ao protagonizarem ações propostas como dádivas decorrentes da generosidade instituem relações de dependência e reforçam os arranjos sociais os quais inclusive produzem os pobres assistidos.

Com Simmel (*idem*), podemos concluir que o exercício da assistência social pode ser construído como um meio de construir a “obrigação” culpada da dádiva, o que pode ser instrumentalizado para produzir aprovação popular de governos e outras instituições atuando no espaço social, definindo-se os beneficiários como pobres e não como cidadão com direito a proteção do Estado.

Vejamos como Simmel fala sobre a funcionalidade da caridade:

... a fim de que os pobres não se tornem inimigos ativos e perigosos da sociedade, para tornar suas reduzidas energias mais produtivas e, enfim, para impedir a degeneração de sua prole. O homem pobre, enquanto pessoa com sua própria percepção de sua posição [...] teve pouca importância... (Simmel, *idem*, p. 39). A exclusão singular à qual os pobres são submetidos pela comunidade

que os assiste é característica da função que eles preenchem na sociedade, como membros dela, numa situação particular. (*Simmel, idem*, p. 60)

A partir dessa concepção da funcionalidade dos pobres, do seu potencial afirmativo do *status quo*, inspirados em Simmel (*idem*) construímos a abordagem aqui proposta. Para ele, o paradoxo dessa obrigação, unificada na ideia do bem-comum, só pensa o interesse geral a partir de uma posição centralista e teleológica, ignorando o interesse daqueles a quem se assiste. Segundo essa visão, a assistência social quando construída em termos de dádiva e não de garantia de direitos acaba por definir um caráter meramente mitigador em relação à pobreza. Sobre esse ponto Simmel afirma:

O fim da assistência é precisamente mitigar certas manifestações extremas de diferenciação social, a fim de que a estrutura possa continuar a se fundar sobre essa diferenciação. Se a assistência se fundasse sobre os interesses do pobre, em princípio, não haveria nenhum limite possível quanto à transmissão, o que conduziria à igualdade de todos. Mas, uma vez que o objetivo é o todo social – os círculos políticos, familiares ou sociologicamente determinados –, não há qualquer razão para ajudar ao pobre senão a manutenção do status quo social. (*idem*, p. 62).

Para entender as tensões relativas às dinâmicas do “mercado dos pobres” é necessário lembrar que o PBF, e também o AET, enquanto políticas públicas de distribuição de renda, representam a implementação de ações pontuais timidamente diferenciados em termos de garantias dos direitos sociais de camadas desfavorecidas da população brasileira (ROCHA, 2019). Isso fica evidente pela concepção temporária do auxílio, sendo o mesmo objeto de apreciação e decisão mais determinada pelos interesses políticos e econômicos do que pelos sociais.

Na seção seguinte vemos como as vozes do mercado se colocam em relação à possibilidade de continuidade do AET, explicitando o caráter circunstancial e conjuntural da ação governamental, o que confirma a interpretação do funcionamento da assistência social em termos de políticas de distribuição de renda nos termos propostos por Simmel, como acima apresentado.

A CONTROVÉRSIA EM RELAÇÃO AO AET

No início de novembro de 2020 circulou na mídia brasileira a informação de que o AET poderia ser prorrogado [*cf.* Folha de São Paulo em 10/11/2020] caso o Brasil viesse a viver uma nova onda da pandemia da COVID-19. Essa expectativa não se confirmou, contrariando o que o ministro da Economia, Paulo Guedes, havia anunciado como possibilidade. Ele sintetizava, à época as versões cautelosas quanto à necessidade de manutenção do auxílio; as con-

cepções contrárias à sua prorrogação e aquelas dos que consideravam a substituição do AET por um programa de transferência de renda alternativo, fato esse não consumado até o momento do fechamento deste artigo.

O cenário para o início de 2021 apresentava então um prognóstico sombrio em termos das estruturas de desigualdades sociais no Brasil. De acordo com Palis (2020), coordenadora de Contas Nacionais do IBGE, enfrentamos no momento atual o desafio da pandemia, do desemprego e do fim do AET, em um quadro com níveis de atividade econômica bem abaixo dos que tínhamos no período anterior ao da pandemia. Para essa autora, temos uma crise sem precedentes no setor de serviços e o baixo investimento do atual governo federal em infra-estrutura.

Do lado dos que defenderam o fim do AET, destacamos Oreg (2020), superintendente de Pesquisa Macroeconômica do Santander Brasil, para quem a cessação do referido auxílio garantirá a preservação do teto de gastos e a manutenção de juros e inflação baixos. Para ele a prorrogação do AET teria a médio e longo prazo efeitos graves no âmbito social. Na ótica de Oreg (*idem*), o fim do auxílio poderá corresponder positivamente a um cenário de crescimento da ordem de 3,4% do PIB, ainda em 2021.

Para Claudio Considera (2020) [Coordenador do Núcleo de Contas Nacionais da FGV/AE] e Margarida Gutierrez (2020) [professora da Coppead/UFRJ], [Uol, Folha de S. Paulo em 03/12/2020] os dados do último trimestre de 2020 apontam uma piora dramática no mercado de trabalho brasileiro, sendo um desafio e sistematicamente no que tange à redução de estímulos. No momento, o grande “desafio é o de retirar os estímulos, mas como fazer isso de forma abrupta e sem grandes implicações sociais?” Essa visão coaduna-se com a da Presidente do Fundo Monetário Internacional Kristalina Georgieva (2020). Ou seja, os mais vulneráveis não podem ser embalados e jogados ao lixo – descartados de forma imediata - isso deve ser feito levando-se em consideração à manutenção de estabilidade da dívida pública brasileira, fator esse para o qual a questão fiscal exige resposta urdida sob o efeito do esmero.

De acordo com o economista do Itaú-Unibanco Luka Barbosa, [Uol, Folha de S. Paulo em 03/12/2020] os riscos para 2021 são muitos e se encaixam no processo de enfrentamento problemático da pandemia, por parte do governo federal, principalmente em relação às vacinas. Para ele é importante cessar o AET, para lidar com a possibilidade de que a dívida pública não se torne incontornável. Se mantivesse o AET, haveria mais dinheiro na mão das pessoas, mas os juros poderiam subir e sair do controle. Ainda para ele o Brasil gastou muito - foi competente no combate à recessão econômica – e agora precisa revisar as despesas.

Em defesa do AET encontramos posicionamentos inclusive de setores do mercado, como no caso de Vítor Vital (2020), [*Infomoney* em 22/12/2020] economista da XP Investimentos, nos seguintes termos: “o auxílio emergencial foi uma das melhores políticas do mundo de combate à recessão”.

Na mesma direção, os economistas Alessandra Ribeiro (2020) e Sérgio Vale (2020) [*Infomoney* em 22/12/2020] argumentam que sem o AET teríamos tido uma queda muito mais drástica do PIB, o que não aconteceu porque houve um crescimento considerável nos setores de material de construção (9,9%); móveis (9,6%); e de supermercados (5%). Esses economistas ressaltam o efeito impeditivo de uma maior queda do PIB e o efeito positivo da transferência de renda, que adicionaram 2,4 pontos percentuais ao PIB. No que se refere ao primeiro semestre de 2021, os economistas citados projetam um cenário preocupante, devido à conjunção de fatores tais como: a) possibilidade de uma segunda onda da Covid-19, com a necessidade de uma nova quarentena; b) restrição de algumas atividades econômicas; e c) o fim do auxílio emergencial.

A economista Alessandra Ribeiro (*idem*) também reconhece os elementos positivos do AET, considerando-o responsável direto pela alta de 4,5% na chamada “renda ampliada” [salários e ganhos de capital]. Para Ribeiro (*idem*), o AET teve um papel fundamental na recomposição de parte da renda das famílias e também no estímulo ao varejo, observando-se um incremento de 27% na renda das famílias integrantes das classes D e E, em 2020.

Para José Roberto Mendonça de Barros (2020), ex-secretário de política econômica do governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), o Brasil atingirá em 2021 problemas em termos dos níveis de inflação, nas contas públicas, no nível de investimento geral e no consumo. Para ele, o cenário não é nada animador, fazendo uma projeção mais pessimista em relação ao PIB, que deve crescer em torno da cifra de 2,5% em 2021, acrescendo-se a isso a possibilidade de “estagflação”, devida à crise no mercado de trabalho. [O’ GLOBO em 28/12/2020].

Na visão de Silva Júnior e Bartholo (2020), o AET funcionou como um instrumento notável de reversão da pobreza no Brasil, apresentando o país durante sua vigência a menor taxa de pobreza extrema nas últimas quatro décadas, os pesquisadores argumentam, ainda, que no período em que o AET foi pago houve uma considerável redução da pobreza, principalmente quando se comparam com os números dos dois anos que antecederam à pandemia. Esses dados revelam a efetividade do AET em termos de mecanismo de transferência de renda no Brasil, cujos reflexos também podem ser observados em relação à queda do PIB projetada no início da pandemia (em

torno de 10%) e a que se verificou (em torno de 4%). (UOL, economia, em 28/12/2020).

A controvérsia sobre o AET reflete evidentemente as concepções relativas à esfera econômica e ao arranjo social em que ela se desdobra. Pensando que o governo atual já decidira pela sua cessação do AET de janeiro a abril de 2021, passamos a focalizar as vozes dos então beneficiários, com o objetivo de oferecer um painel sintético de experiências e expectativas dos sujeitos, colocando-nos em contato com dados que podem eventualmente contribuir para a formação de nossas concepções relativas a políticas de distribuição de renda como essas aqui discutidas.

AS EXPERIÊNCIAS DE BENEFICIÁRIOS DOS AET DURANTE 2020

O fim anunciado da concessão do AET em circunstâncias sociais nas quais os dramas relacionados à pandemia ainda são múltiplos nos convida a pensar o que aconteceu e o que pode ser delineado como políticas públicas de distribuição de renda em nosso país, focalizando os modos pelos quais falas de membros das “famílias beneficiárias” do AET narram a seguir as circunstâncias sociais do encanto inicial com o recebimento do auxílio e as expectativas dos dramas concernentes ao seu cancelamento em 31 de dezembro de 2020. A partir das referidas falas nos debruçamos sobre dez casos selecionados a partir dos que foram trazidos à luz no conjunto de reportagens publicadas nos jornais/sites da Folha de São Paulo, Uol, G1 e O’Globo, selecionados pelo seu potencial ilustrativo desde o instante em que iniciamos a confecção deste artigo.

Integram-se à nossa análise as seguintes variáveis norteadoras ao entendimento das narrativas aqui focalizadas: a) a erupção da segunda onda da pandemia da Covid-19 no Brasil; b) o crescente relaxamento do isolamento horizontal formalmente adotado em algumas espacialidades no território nacional; c) crescimento das taxas do desemprego; d) a tendência de crescimento nos índices de inflação, que terminam se refletindo mais incisivamente sobre as classes sociais economicamente mais descapitalizadas; e e) a ausência de um planejamento em termos da cessação do AET. Vejamos como falam alguns dos que o receberam e passarão a ter uma história sem ele ou outra política governamental de distribuição de renda.

Airis do Nascimento¹, 48 anos, é integrante da categoria social denominada por Souza (2018) de “ralé brasileira”. É uma “faz tudo”, sem nenhuma qualificação específica, desempenhando tarefas de baixa valorização social – faz lanches, lava louças, costura. Em muitos dias, a mesma chega a trabalhar

aproximadamente nove horas diárias, vendendo seus “pedaços de trabalho não reconhecidos” (BELUZZO, 2020). Ela trabalha numa lanchonete na periferia da cidade de São Bernardo do Campo-SP e recebe algo em torno de R\$ 320 por mês e já se prepara, angustiada, para viver sem o AET. Arranjou a vaga na lanchonete após ter sido desligada do emprego de auxiliar de limpeza, estando em fase experimental quando iniciou a pandemia da COVID-19 no Brasil. Ela é “mãe-solo”, morando com dois filhos, três netos, tendo sua renda complementada pelo AET a partir de setembro, no valor de R\$ 600. Segundo ela, “quando veio o pagamento, eu tinha meio pacote de feijão, um quilo de sal e um pouco de óleo”. Sem o AET, pretende começar um pequeno negócio de produção de aventais e toucas para um mercado incerto. A história de Airis aponta para duas realidades dramáticas da sociedade brasileira: a desqualificação para o mercado de trabalho e o subemprego. Associa-se a isso à alta taxa de abandono dos homens em relação à criação de filhos.

Vanessa Gonçalves², 37 anos. É emblemática a maneira como a mesma traduz um sintoma angustiante para quem está agora sem o AET: “estou perdida e sem poder fazer planos”. De modo semelhante a Airis, a mesma se encontra sem perspectivas quanto a arranjar um trabalho formal. Aos olhos do sistema social Vanessa desempenha também uma função social invisível semelhante, ocupando uma condição de sujeito social disponível e preparada a desempenhar o que se denomina “quase-trabalhos”, nos quais se ganha abaixo do salário mínimo, em circunstâncias de durabilidade imprevisível. Como agravante, Vanessa paga aluguel e não sabe o que irá acontecer a partir do mês de janeiro de 2021. Pensar para ela neste contexto representa um *flash* de alucinação – próximo à loucura. A mesma ressalta: “eu estou perdida e sem poder fazer planos. Sei que tenho de arrumar algo. A questão é saber ao certo o que, como e onde?”. A história de Vanessa aponta para um amplo segmento da população brasileira que, sem qualificação específica, forma um grande exército de subempregados, com despesas fixas que não param de crescer e salários intermitentes e abaixo do mínimo.

Gisele Jahnke³, 39 anos, vive um contexto da aflição por não possuir um emprego formal. Tal como coloca Beluzzo (2020), esse é um dos mais graves problemas da sociedade atual, marcada pela dinâmica da uberização. Trabalhar em excesso, sem saber a hora de entrar ou sair, recebendo uma remuneração que exclui as horas extras trabalhadas. Esse é um dos elementos da trama vivida pela faxineira que iniciou no AET recebendo R\$ 1.200 e depois passou a receber o valor de R\$ 300, sem qualquer explicação da Caixa Econômica Federal (CEF). A mesma mora em Praia Grande, litoral paulista, com sete filhos. “O que são R\$ 300 hoje? Graças a Deus eu tenho, mas pago R\$ 90 na taxa de condomínio; R\$ 80 no gás; R\$ 40 em cinco quilos

de arroz. Os meninos ficam doentes porque precisam comer o que eu não posso comprar”. Ela também diz que “o que eu mais quero é um emprego, não importa que não seja fixo, mas preciso de alguma coisa para ter minha renda. O meu medo é não ter um centavo no bolso no ano que vem”. (UOL economia em 29/12/20).

Rodolpho Tobler, economista da FGV/IBRE/2020 comenta a crise que advirá devido ao não delineamento de políticas públicas para enfrentar os problemas gerados pelo fim do AET. Ele prevê que, sem ações governamentais necessárias um grande montante de empresas perderá fôlego, podendo ir à falência, reproduzindo o círculo vicioso no qual se encontram os que necessitaram do AET no Brasil, como o exemplo de Gisele.

Lucileide Ferreira⁴, 43 anos, residente do conjunto de favelas Mundaú, na orla Lagumar, em Maceió. O campo da fome se espraia e é temido pelos que se veem enquadrados no contexto da cessação do AET. Lucileide declara que “carne? Só se for de cavalo ou se eu matar um gato desses solto na favela. Vou voltar ao ovo de novo”. Moradora de um barraco no local indicado, com quatro filhos e uma neta, continua: “eu não tenho mais fé em ninguém da política, para ser bem sincera. Sai um ruim, entra um pior. Para mim não vejo futuro. Não acredito que esse Presidente vai dar mais”.

Laura Maria⁵, 22 anos, mãe de dois filhos, residente do conjunto de favelas Mundaú, na orla Lagumar, em Maceió, declara que “quando o bujão de gás acabar, vou voltar ao fogo à lenha porque não vou ter R\$ 80 para pagar um novo”.

Cícero Alves dos Anjos⁶, 59 anos, diz: “é muito ruim voltar a essa realidade depois de a gente ver que pode ter uma vida decente. Bem que o governo poderia continuar, ajudava mais”. Essa fala de Cícero demonstra a dimensão de um Estado para o qual a proteção e garantia do bem-estar social se definem como um desperdício de recursos.

Daniela Santos⁷, 31 anos, também moradora do mesmo conjunto de favelas Mundaú em Maceió-AL, “descascava o sururu e também diz temer o que virá em 2021. Eu ganho R\$ 185 do PBF, e se não derem aumento vai mudar muita coisa. O socorro já está acabando da lagoa, nossa renda extra é muito pequena. Não sei o que será”, explica a mulher, que conseguiu realizar o desejo de comprar uma bicicleta com o valor do auxílio.

Andrea Fausto Rufino⁸, 46 anos, comprou um ventilador e uma TV nos últimos meses e diz: “Vou ser sincera que tenho medo dessa pandemia acabar e a gente perder o que nunca teve com esse AET”.

Lucimar Oliveira⁹, 35 anos. “Vou ter de cortar muita coisa, agora a gente volta a ajudar um ao outro para sofrer menos (...) Tivemos uma vida de luxo. Eu preparei uma boa galinha no natal. Agora não sei como será”.

Márcia Cristina da Silva¹⁰, 49 anos, também se angustia em relação ao que irá fazer após o fim do auxílio emergencial. Ela conta que “eu tinha uma reserva, paguei todas as contas que tinha. Cortei o telefone, a TV por assinatura, todos os gastos que podiam ser cortados. Foi o Auxílio Emergencial que me segurou. De uma hora para outra é cortado! Estou desesperada, já chorei, não sei o que fazer”.

Esse material compilado e por nós analisado enquanto no rol das cem reportagens a partir de dez casos ilustrativos referentes às histórias vividas de maneira “desarranjadas” por milhares de brasileiros, aponta o drama enfrentado por uma população que esteve há muito tempo invisibilizada na nossa sociedade e foi trazida temporariamente à luz pelo AET. Como vimos nos casos acima apresentados não se tratam de “vagabundos”, mas como exemplifica o caso de Airis, de um imenso montante de indivíduos que cumprem jornadas diárias múltiplas e experienciam a realidade do subemprego, da desqualificação e exclusão social estrutural arquetetadas estruturalmente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma das novidades observadas no *corpus* de reportagens que tematizaram a concessão do AET, no contexto da COVID-19 no Brasil, foi uma tendência mais favorável por parte também dos colunistas e dos editoriais da Folha de São Paulo, do Globo, do Estadão, do Uol, da *BBC News* em relação a essa iniciativa de ação governamental de promoção de transferência de renda no Brasil, muito pouco observada em relação a outras propostas nesta direção, a exemplo do PBF. Diminui o coro das vozes condenatórias, levantadas tão frequentemente antes da pandemia, como uma tendência hegemônica na grande mídia brasileira (SILVA, GUERRA e COSTA, 2018).

Por meio de dez histórias de vida publicadas em um conjunto de cem reportagens publicadas na mídia em seus diferentes matizes, exemplificamos os efeitos e apreensões dos indivíduos que receberam o AET. Constatamos por meio da leitura de reportagens publicadas em jornais e *sites* eletrônicos, mesmo entre os integrantes do mercado financeiro, um novo acolhimento para com ações governamentais de promoção de transferência de renda no Brasil. Isso é bastante inusitado quando o comparamos a realidades anteriores de implementação de projetos de transferência de renda no Brasil. A mesma passa a receber um atributo distintivo: “o Auxílio Emergencial foi uma das melhores políticas do mundo de combate à recessão” (Vital, 2020). Da mesma maneira editoriais da Folha de São Paulo ressaltaram que ações sociais deveriam ser redesenhadas com o aperfeiçoamento dos programas de transferência de renda no Brasil.

Tais colocações nos surpreenderam, pelo fato de desde o início de nosso trabalho com o discurso dominante na sociedade brasileira sobre ações governamentais de transferência de renda encontramos condenação dos governos que as realizavam e estigmatização dos beneficiários. Quando em 2018 realizamos uma pesquisa na região semiárida do Nordeste brasileiro, constatamos uma violência simbólica bastante acentuada para com os beneficiários do referido programa por parte das classes dominantes, por segmentos da Igreja Católica, usando termos, em certa medida, desqualificadores tais como “vagabundos”, “preguiçosos”, “acomodados” e outros dessa natureza estigmatizatória. (SILVA, GUERRA & COSTA, 2018).

Nesse período de pandemia que se iniciou em março/2020 no Brasil, encontramos uma outra situação, embora vivamos agora em um Brasil que silencia diante da cessação do AET, com a pandemia ainda em curso e uma crise econômica da qual não sabemos ainda como sair. Nesse contexto de crise sanitária, social e econômica, estima-se que mais de 2,3 milhões de pessoas tenham se candidatado e ficaram sem receber o AET, enquanto 8,1 milhões o receberam indevidamente¹¹.

As histórias dos beneficiários acima trazidas, bem como as proposições colocadas por um segmento de economistas e sociólogos observados nesse estudo, apontam para a positividade social e econômica do AET, responsável por: a) evitar que mais de 28% da população das regiões metropolitanas passassem a integrar a condição de “pobreza” durante a pandemia; b) preservar a renda de mais de 23 milhões de brasileiros; c) proporcionar a redução da pobreza que no final do ano de 2019 era de 19,1%, essa indo a 15,9% em agosto de 2020; d) recuperar renda; e) puxar as vendas no varejo; f) evitar uma queda no PIB por ter adicionado 4,4 pontos percentuais positivos com uma menor diminuição no recuo da economia segundo dados do IBGE (2020) que nos faz inferir o seu cancelamento pleno sem reposição similar um forte desafio a ser enfrentado.

Confrontando o conjunto dos pontos positivos acima mencionados temos os contradiscursos da necessidade de austeridade e equilíbrio fiscal, da necessidade de combater o previsto risco inflacionário, a perspectiva de aumento dos juros, ausência de controle da dívida pública, piora nos índices do PIB sem o comprometimento no resultado primário do mercado.

Até entre os que são favoráveis à uma modulação no AET, encontram-se considerações em torno de que isso deveria ocorrer de maneira gradual e não de forma abrupta, já que somos uma economia com aproximadamente quinze milhões de desempregados, em uma conjuntura de retomada muito lenta e gradual.

A pandemia da COVID-19 tem muitas semelhanças com outras crises. Repetem-se elementos anteriormente observados tais como: (a) a diminuição da demanda externa; (b) a queda nos preços das *commodities*; (c) crise nos mercados financeiros globais; (d) fuga de capital. Como especificidades podemos destacar, dentre outras, uma acentuada diminuição da oferta no mercado interno, experimentando a atividade econômica uma redução dramática, graças às medidas sanitárias de distanciamento social. As perspectivas de uma recuperação econômica significativa e sustentável a curto e médio prazo são poucas, mesmo com a chegada de vacinas.

Os prejuízos com a pandemia são altos para os países desenvolvidos e tudo indica que serão ainda maiores para os países em desenvolvimento, que geralmente têm menor investimento em saúde e são caracterizados por maiores setores informais, mercados financeiros mais frágeis (BANCO MUNDIAL, 2020).



No caso de países como o Brasil, marcados por níveis de desigualdades de rendas e sociais em geral muito profundas, os formuladores de políticas públicas precisariam ter uma preocupação séria em relação ao cenário da saúde e também no que se refere às possíveis consequências socioeconômicas de uma crise como a que atravessamos.

Os desafios que enfrentaremos são semelhantes aos de outros países, porém mais graves dado ser a atividade econômica no Brasil amplamente informal (BARBOSA FILHO & MOURA, 2015). Seria o momento de delinear como objetivo central da política macroeconômica no curto prazo não o estímulo à economia, que deve ser pensado de modo consequente, a médio e longo prazo, mas sim o apoio aos mais vulneráveis, mais afetados pela pandemia e as medidas de saúde pública destinadas a enfrentá-la.

Notas

¹ História publicada no site do uol/economia, em 29 dez. 2020.

² História publicada no site do uol/economia, em 29 dez. 2020.

³ História publicada no site do uol/economia, em 29 dez. 2020.

⁴ História publicada no site do uol/cotidiano, em 30 dez. 2020.

⁵ História publicada no site do uol/cotidiano, em 30 dez. 2020.

⁶ História publicada no site do uol/cotidiano, em 30 dez. 2020.

⁷ História publicada no site do uol/cotidiano, em 30 dez. 2020.

⁸ História publicada no site do uol/cotidiano, em 30 dez. 2020.

⁹ História publicada no site do uol/cotidiano, em 30 dez. 2020.

¹⁰ História publicada no site do *O Globo*, em 1 jan. 2021

¹¹ Conforme Uol/economia em 3 jun. 2020.

Referências

BANCO MUNDIAL. *Protecting People and Economies: integrated policy response to COVID-19*, The World Bank, 2020.

BARBOSA FILHO, F. de H & MOURA, R. L. de. Evolução recente da informalidade do emprego no Brasil: uma análise segundo as características da oferta de trabalho e o setor. In: *Pesquisa e planejamento econômico*, v. 45, n. 1, abr. 2015.

BARBOSA, R. Auxílio emergencial: corte do benefício à metade já jogou 11,6 milhões na pobreza. *O Globo*. [01/01/2021]. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/auxilio-emergencial-corte-do-beneficio-metade-ja-jogou-116-milhoes-na-pobreza-24819206>. Acesso em 01 jan. 2021.

BARROS, J. R. M. de. Cenário para o ano que vem é de estagnação, diz José Roberto Men-

donça de Barros. *O Globo* [28/12/2020]. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/12/04/cenario-para-o-ano-que-vem-e-de-estagflacao-diz-jose-roberto-mendonca-de-barros.ghtml>. Acesso em: 09 jan. 2021

BELUZZO, L. G. As Injustiças do Trabalho. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/586286-as-injusticas-do-trabalho-artigo-de-luiz-gonzaga-belluzzo>. Acesso em: 04 dez. 2020.

BRASIL, Lei de nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família, altera a Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1991]. Disponível em: <https://bit.ly/3322QeY>. Acesso em 05 de jan. 2021.

CONSIDERA, C & GUTIERREZ, Margarida. Pandemia, emprego e fim do auxílio são desafios para o PIB de 2021. Uol/Folha de São Paulo. [03/12/2020]. Disponível em: <https://bit.ly/3nGsiAc>. Acesso em 21 abr. 2021.

CAMPELLO, T. *Faces da Desigualdade no Brasil: Um olhar sobre os que ficam para trás*. Brasil: [s.n], 2017. Ebook.

CNN/politics. Verificações de estímulo não estão na proposta de alívio bipartidário. Aqui está o que o Congresso está oferecendo em vez disso. CNN/politics. [09/12/2020]. Disponível em: <https://cnn.it/3u4fBkU>. Acesso em 21 abr. 2021.

COHN, A. *Cartas ao presidente Lula: o Programa Bolsa Família e os direitos sociais*. Rio de Janeiro: Azougue, 2012.

DUQUE, D. Auxílio emergencial: corte do benefício à metade já jogou 11,6 milhões na pobreza. O'Globo. [01/01/2021]. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/auxilio-emergencial-corte-do-beneficio-metade-ja-jogou-116-milhoes-na-pobreza-24819206>. Acesso em 01 jan. 2021.

DE BOLLE, M. B. *Ruptura: Série A Pilha de Areia*. 1ª Ed. Intrínseca, 2020.

FURNO, J. Conflitos sem contradição: Bolsonaro e a equipe econômica do governo. Brasil 247. [20/09/2020]. Disponível em: <https://www.brasil247.com/blog/conflitos-sem-contradicao-bolsonaro-e-a-equipe-economica-do-governo>. Acesso em: 07 dez. 2020.

GIORGIEVA, K. Fim prematuro do auxílio emergencial pode prejudicar recuperação do Brasil, diz diretora do FMI. Uol/Folha de São Paulo [16/12/2020]. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/12/fim-prematuro-do-auxilio-emergencial-pode-prejudicar-recuperacao-do-brasil-diz-diretora-do-fmi.shtml>. Acesso em: 09 jan. 2021.

HENRIQUES, R. 'A sociedade desperitou para sua desigualdade'. O'Globo. [01/01/2021]. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/a-sociedade-desperitou-para-sua-desigualdade-diz-um-dos-criadores-do-bolsa-familia-24819163>. Acesso em: 01 jan. 2021.

IBGE. Pesquisa de orçamentos familiares: 2017-2018: perfil das despesas no Brasil: indicadores selecionados. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

MAUSS, Marcel. *Sociologia e Antropologia*. São Paulo: Cosac Naify, 2003.

MINISTÉRIO da cidadania. Auxílio Emergencial – Prestando contas aos Brasileiros. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/covid-19/transparencia-e-governanca/auxilio-emergencial-1/auxilio-emergencial>. Acesso em 18 abr. 2021.

MORE, T. *A utopia*. 1ª ed. São Paulo-SP: Edipro, 2019. Ebook.

NERY, P. F. O Assunto #350: Contagem regressiva para o fim do auxílio. G1/podcasts [17/12/2020]. Disponível em: <https://g1.globo.com/podcast/o-assunto/noticia/2020/12/17/o-assunto-350-contagem-regressiva-para-o-fim-do-auxilio.ghtml>. Acesso em: 08 jan. 2021.

O'GLOBO. Auxílio emergencial: corte do benefício à metade já jogou 11,6 milhões na pobreza. O'Globo. [01/01/2021]. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/auxilio-emergencial-corte-do-beneficio-metade-ja-jogou-116-milhoes-na-pobreza-24819206>. Acesso em: 09 jan. 2021.

ORENG, et al. Pandemia, emprego e fim do auxílio são desafios para o PIB de 2021. Uol/Folha de São Paulo [03/12/2020]. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/12/pandemia-emprego-e-fim-do-auxilio-sao-desafios-para-o-pib-de-2021.shtml>. Acesso em: 08 jan. 2021.

PALIS, R. Pandemia segura recuperação do setor de serviços, aponta IBGE. Uol/Folha de São Paulo [03/12/2020]. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/12/pandemia-segura-recuperacao-do-setor-de-servicos-aponta-ibge.shtml>. Acesso em: 08 dez. 2021.

ROCHA, S. *Transferência de renda no Brasil: o fim da pobreza?* Rio de Janeiro: Alta books, 2019. Ebook.

SALATA, A. R. Auxílios públicos evitaram que 23 milhões caíssem na pobreza, nas metrópoles, diz pesquisa. Uol/Folha de São

Paulo. [16/12/2020]. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/12/auxilios-publicos-evitaram-que-23-milhoes-caissem-na-pobreza-nas-metropoles-diz-pesquisa.shtml>. Acesso em: 03 jan. 2021.

SCHUI, F. *Austeridade breve história de um grande erro*. Editorial Presença, 2015. Ebook.

SILVA JÚNIOR, L. H. da; BARTHOLO, L. Fim da ajuda do governo. Redução da pobreza, melhora do PIB, rombo nas contas: o que fica do auxílio emergencial que acaba agora? Uol/economia [28/12/2020]. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/reportagens-especiais/auxilio-emergencial/>. Acesso em: 05 dez. 2020.

SILVA, J. B.; GUERRA; L. D. & COSTA, A. B. Programa Bolsa Família no Semiárido e análise dos discursos demonizadores construídos pela Igreja Católica na Paraíba. *Novos Cadernos NAEA*, v. 21, n. 2, p. 149-171, maio-ago. 2018.

SIMMEL, G. *El pobre*. Madrid: Ediciones Sequitur, 2011.

SOUZA, J. et al. *Ralé brasileira: quem é e como vive?* 3^o ed. Contracorrente, São Paulo: Editora da UFMG, 2018.

TOBLER, R. Incertezas com fim de ajuda do governo e repique da Covid fomentam protestos contra fechamento do comércio. Uol/Folha de São Paulo [28/12/2020]. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/12/incertezas-com-fim-de-ajuda-do-governo-e-repique-da-covid-fomentam-protestos-contra-fechamento-do-comercio.shtml>. Acesso em: 08 dez. 2021.

UOL, cotidiano. "Vou voltar ao ovo de novo": sem auxílio emergencial, favela aperta o cinto. Uol/cotidiano. [30/12/2020]. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2020/12/30/maceio-fim-do-auxilio-emergencial-pobreza.htm>. Acesso em: 08 jan. 2021.

UOL, economia. TCU vê irregularidade no pagamento de auxílio emergencial a 8,1 milhões. uol/economia [03/06/2020]. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2020/06/03/tcu-ve-irregularidade-no-pagamento-de>

-auxilio-emergencial-a-81-milhoes.htm. Acesso em: 09 jan. 2021.

UOL, economia. Vida sem auxílio emergencial: mães-solo relatam medo de ficar sem comida com o fim do auxílio emergencial em 2021. uol, economia. [29/12/2020]. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/reportagens-especiais/acaba-o-auxilio-emergencial/#cover>. Acesso em: 08 jan. 2021.

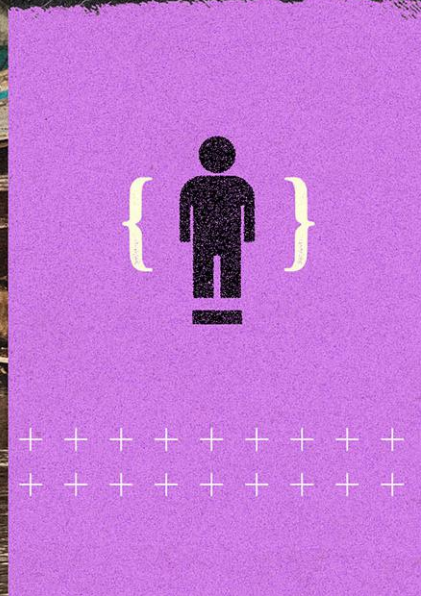
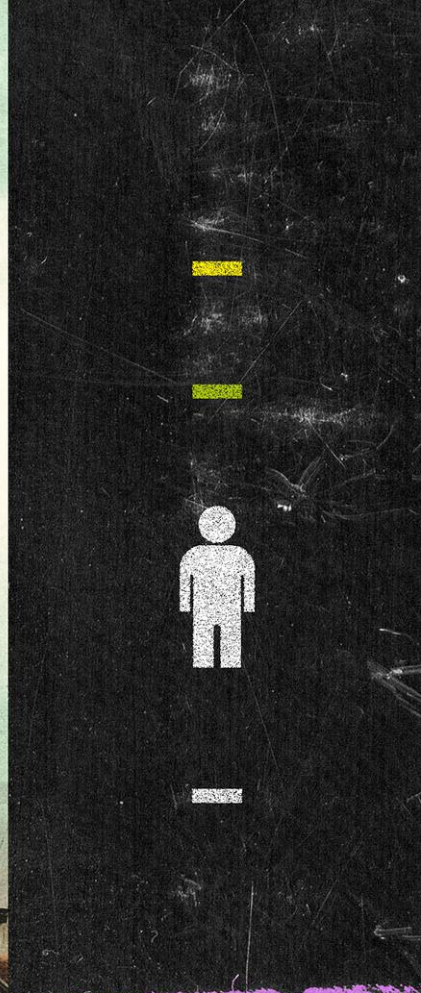
UOL, Folha de S. Paulo/painel s.a. Auxílio emergencial é termo econômico mais buscado no Google em 2020. Uol/Folha de S. Paulo/painel s.a. [03/01/2021]. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/painelsa/2021/01/auxilio-emergencial-e-termo-economico-mais-buscado-no-google-em-2020.shtml>. Acesso em: 08 de jan. 2021

UOL, Folha de S. Paulo. Auxílio emergencial pode voltar caso haja nova onda de Covid, diz Guedes. Uol/Folha de S. Paulo [10/11/2020]. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/11/auxilio-emergencial-pode-voltar-caso-haja-nova-onda-de-covid-diz-guedes.shtml>. Acesso em: 08 jan. 2021

UOL, notícias. Congresso dos EUA aprova novo plano bilionário contra efeitos econômicos da pandemia. Uol/notícias [22/12/2020]. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/rfi/2020/12/22/congresso-dos-eua-aprova-novo-plano-bilionario-contra-efeitos-economicos-da-pandemia.htm>. Acesso em: 05 dez. 2020.

VITAL, V; RIBEIRO, A & VALE, S. O fim do auxílio emergencial se aproxima. Como a economia brasileira ficará sem ele em 2021? InfoMoney [22/12/2020]. Disponível em: <https://www.infomoney.com.br/economia/o-fim-do-auxilio-emergencial-se-aproxima-como-a-economia-brasileira-ficara-sem-ele-em-2021/>. Acesso em: 08 jan. 2020.

WOLFSON, J. Por que 26 milhões de americanos enfrentaram fome em 2020: 'só comparável à Grande Depressão'. BBC NEWS. 29/12/2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-55471446>. Acesso em 02 jan. 2021.



Desigualdade multidimensional, insuficiência socioeconômica e concentração de renda no Brasil a partir de um olhar macrorregional

Multidimensional inequality, socioeconomic insufficiency and income concentration in Brazil from a macro-regional perspective

Cassiano José Bezerra Marques Trovão* | Juliana Bacelar de Araújo**

<http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmvu.1.011>

Recebido em 25 de novembro de 2020. Aceito em 25 de fevereiro de 2021.

Resumo

O artigo expõe conceitualmente a desigualdade enquanto um fenômeno complexo, estrutural e dinâmico que se manifesta por meio de múltiplas dimensões e apresenta a evolução da desigualdade no Brasil a partir de 2004, por meio de um enfoque multidimensional e um recorte macrorregional. Até 2015, o Brasil desconcentrou renda e obteve relativa melhora nas condições de vida da população, especialmente quanto ao acesso a determinados bens de consumo duráveis. Entretanto, poucos avanços foram observados na direção da redução das desigualdades em outras dimensões, como no acesso a bens e serviços públicos. Após a crise de 2015/2016, houve uma reversão desse processo. A metodologia proposta parte da disponibilidade de informações contidas nas Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios para construir uma classificação das famílias brasileiras segundo seis níveis de insuficiência socioeconômica, além de um indicador sintético (INIS), a partir de cinco dimensões (mercado de trabalho e renda corrente; acesso a bens de consumo de mercado; acesso a bens e serviços de caráter público; educação; e demográfica). A comparação entre o índice de Gini para o rendimento familiar *per capita* e o Índice do Nível de Insuficiência Socioeconômica (INIS), aqui proposto, corroboram os processos observados quanto à evolução das desigualdades no período estudado. Os resultados demonstram uma expressiva disparidade inter-regional quanto à concentração da renda e à insuficiência socioeconômica. Evidencia-se, também, que, até 2015, houve uma tendência de redução das desigualdades no país limitadas às dimensões relacionadas ao acesso à renda e ao consumo de uso individual, que foi revertida no período após crise.

Palavras-chave: Desigualdade multidimensional, Insuficiência Socioeconômica, Macrorregiões, Brasil.

* Professor do Programa de Pós Graduação do Departamento de Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte e pesquisador do GEPD-UFRN e do NEMEC-UFRN. <https://orcid.org/0000-0002-0292-5651>. E-mail: cassiano.trova@ufrn.br

** Professora do Departamento de Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte e pesquisadora do GEPD-UFRN e do Observatório das Metrôpoles núcleo Natal. <https://orcid.org/0000-0002-0523-4231>. E-mail: juliana.bacelar@ufrn.br

Abstract

The paper presents inequality as a complex, structural and dynamic phenomenon that manifests itself through multiple dimensions. It also presents the evolution of inequality in Brazil from 2004, through a multidimensional and macro-regional approach. Until 2015, Brazil deconcentrated income and obtained a relative improvement in the population's living conditions, especially regarding access to certain durable consumer goods. However, little progress has been made towards reducing inequalities in other dimensions, such as access to public goods and services. After the 2015/2016 crisis, this process was reversed. The proposed methodology starts from the availability of information contained in the National Household Sample Surveys to build a classification of Brazilian families according to six levels of socioeconomic insufficiency. In addition, it presents a synthetic indicator (INIS), based on five dimensions: labor market and current income; access to market consumer goods; access to public goods and services; education; and demographic. The comparison between the Gini index for per capita household income and the Socioeconomic Insufficiency Index (SI), here proposed, corroborates the processes observed regarding the evolution of inequalities in the analyzed period. The results demonstrate a significant interregional disparity in terms of income concentration and socioeconomic insufficiency. It also shows that, until 2015, there was a tendency to reduce inequalities in the country limited to the dimensions related to access to income and consumption for individual use, which was reversed in the period after the crisis (2015/2016).

Keywords: Multidimensional inequality, Socioeconomic Insufficiency, Macro-regions, Brazil.

INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é apresentar um esquema teórico-analítico para orientar o estudo da desigualdade enquanto um fenômeno multidimensional. Será apresentada uma abordagem metodológica própria, bem como sua aplicação às bases de dados das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNAD e PNADC)¹ nos anos de 2002, 2008, 2012, 2015, 2016 e 2019. Os resultados obtidos possuem um recorte macrorregional e serão acompanhados de uma análise comparativa da evolução da desigualdade no Brasil desse período, a partir da concentração de renda mensurada pelo Índice de Gini e da insuficiência socioeconômica, medida por meio do indicador multidimensional INIS, aqui proposto.

O trabalho divide-se em seis seções. As três primeiras seções exploram distintas abordagens sobre as dimensões que conformam a desigualdade (econômica e social), além de explorar sua característica cumulativa e dinâmica por meio do reconhecimento de novas formas e dimensões que emergem com o próprio modo de produção capitalista e as transformações na forma de organização da sociedade, em torno dos desafios da reprodução da vida material de forma mais igualitária. Ao final da seção três apresenta-se um quadro síntese que procura esquematizar as distintas dimensões e os elementos transversais que afetam o fenômeno da desigualdade. A quarta seção apresenta a metodologia a ser desenvolvida a partir de pesquisas domiciliares. A quinta contém os resultados comparados da aplicação dessa metodologia e do índice de Gini para o Brasil com um enfoque macrorregional. A sexta, e última seção, traz algumas considerações finais e lança luz sobre os desafios e os possíveis caminhos a serem seguidos por um país que almeja reduzir suas desigualdades.

DIMENSÃO ECONÔMICA

O debate acerca da desigualdade é recorrentemente travado no campo das ciências econômicas e assume, muitas vezes, formas simplificadas que não retratam fielmente a complexidade que o fenômeno carrega. É um tema que tem sido objeto de preocupação em outros ramos das ciências sociais e que precede a economia enquanto ciência. Rousseau, em seus estudos filosóficos, apresentou os fundamentos da desigualdade a partir da sua estreita relação com a divisão da terra, a divisão do trabalho e o mérito. A materialização de sua expressão mais evidente encontrava-se, para ele, na propriedade enquanto um direito, uma característica básica da sociedade civil moderna. Sua origem estaria associada ao surgimento da propriedade da terra, que passou a distinguir os homens enquanto proprietários e não proprietários.

O primeiro que, tendo cercado um terreno, se lembrou de dizer: Isto é meu, e encontrou pessoas bastantes simples para o acreditar, foi o verdadeiro fundador da sociedade civil. Quantos crimes, guerras, assassínios, misérias e horrores não teria poupado ao gênero humano aquele que, arrancando as estacas ou tapando os buracos, tivesse gritado aos seus semelhantes: “Livrai-vos de escutar esse impostor; estareis perdidos se esquecerdes que os frutos são de todos, e a terra de ninguém!”. (ROUSSEAU, 2001, p. 91)

Enquanto um fenômeno complexo, dinâmico e estrutural, a desigualdade deve ser compreendida a partir de suas dimensões fundamentais e, uma delas, é o acesso à propriedade da terra. Como apontou Rousseau (2001), a desigualdade patrimonial tem sua origem na conformação da sociedade civil. Para ele, no momento em que um homem necessitou de ajuda de outro para uma determinada atividade, desapareceu a condição de igualdade imanente aos membros de uma comunidade primitiva.

O *Contrato Social*, pactuado na concepção da sociedade civil, fez com que o homem renegasse sua liberdade individual em detrimento da vontade coletiva, vendo, assim, a legitimação da desigualdade patrimonial fundada na propriedade privada. Segundo Rousseau (2001), essa alienação definiria que a comunidade, ao aceitar a existência da propriedade dos bens, legitimaria essa condição que diferencia os indivíduos pelo simples fato de possuírem um determinado bem, especialmente, a terra. O acesso à propriedade privada e sua legitimação pela sociedade foram perpetuados enquanto elementos conformadores da desigualdade contemporânea, ainda que esse fenômeno tenha assumido novas, distintas e complexas formas. De forma estrutural, uma solução para a desigualdade de acesso à terra exige alterações nas instituições de qualquer sociedade. Cabe destacar que as instituições modernas não se têm mostrado capazes de garantir relativa homogeneização das condições de acesso à propriedade privada da terra, cujo mecanismo à disposição para tal no modo como a sociedade passou a se organizar em torno da produção, o capitalismo, passaria por outro elemento fundante da desigualdade, qual seja, a propriedade do dinheiro.

Marx (1857) contribuiu para definir outros fundamentos da desigualdade no processo de reprodução da vida material na sociedade capitalista. Sua visão parte da ideia de que toda produção é uma forma de apropriação em qualquer sociedade. Afirmar que “a propriedade (apropriação) constitui uma condição da produção” seria uma tautologia. Para ele, não é relevante saber “se a riqueza se desenvolve melhor sob esta ou aquela forma de propriedade. Mas é uma pura tautologia afirmar que não pode haver produção, nem tão pouco sociedade, quando não existe nenhuma forma de propriedade.

Uma apropriação que não se apropria de nada é uma *contradictio in subjecto* (contradição nos termos)” (MARX, 1999, p. 14).

Nesses termos, um dos principais elementos fundantes da desigualdade no modo de produção capitalista é a separação entre o resultado da produção e sua apropriação por aqueles que contribuíram para o processo produtivo. Para Marx (1857), na sociedade capitalista, a relação entre o produtor e o produto acabado é uma relação exterior. O acesso ao objeto produzido por aqueles que o produziram depende das vicissitudes do processo de produção que é ao mesmo tempo processo de valorização do capital, propriedade privada da classe burguesa. A lógica é que o trabalhador não se apropria diretamente do produto ao término do processo de produção. Segundo (MARX, 2004, p. 133), o trabalhador, ao produzir todas as demais riquezas, na realidade, produz riquezas para todos os demais, menos para si próprio. No processo de produção, o trabalhador vende sua força de trabalho, sua capacidade de trabalho, para obter os meios necessários à sua subsistência. Seu resultado, para ele, é a simples reprodução de sua capacidade de trabalho, sua subsistência. O trabalhador sai do processo do mesmo modo como entrou, isto é, como força de trabalho subjetiva que, para se manter, é obrigada a vender-se em um ciclo perpétuo. Já a personificação do capital, o capitalista, diferencia-se da massa trabalhadora ao sair desse mesmo processo, não como nele entrou, mas sim, como “valor que se valoriza a si próprio”, em outras palavras, com mais-valor, um valor aumentado, na forma de trabalho não pago.

É possível afirmar que no capitalismo industrial analisado por Marx as relações de troca e de produção refletem um conjunto de relações sociais. Essas, na realidade, devem ser entendidas enquanto relações de classes antagônicas e não relações entre cidadãos livres e iguais. Uma delas monopoliza o conjunto da riqueza social material da sociedade, enquanto a outra se encontra em uma posição subordinada, totalmente desprovida de qualquer riqueza material e que se vê forçada a vender sua força de trabalho em troca da sua subsistência.

Como havia antecipado Engels (1847, p. 6), no capitalismo da livre concorrência, “estado da sociedade em que cada um tem o direito de explorar qualquer ramo da indústria e em que nada o pode impedir da exploração do mesmo a não ser a falta do capital para tanto necessário”, o que se criou foi que, “(...) dá em diante, os membros da sociedade [seriam] apenas desiguais na medida em que os seus capitais [fossem] desiguais, de que o capital se [tornaria] o poder decisivo e, com isso, os capitalistas, os burgueses [se tornariam] a primeira classe da sociedade”.

O processo de produção capitalista permitiu o surgimento de novas formas de desigualdade que alteraram a relação entre produtor e produto

acabado. Nos termos colocados por Marx, o acesso aos produtos acabados e sua apropriação são determinados por leis sociais, em que a distribuição do excedente é condicionada ao modo de produção. A divisão dos frutos do progresso aparece como um resultado da distribuição dos indivíduos no próprio processo de produção, isto é, sua posição social. Em outros termos, quer dizer que a participação dos indivíduos na apropriação dos resultados da produção depende de sua condição de subordinação às relações de produção.

A participação da classe trabalhadora no processo distributivo dá-se por meio da possibilidade de adquirir mercadorias, que lhes são alheias ao final do processo de produção, pela via do salário, o que contribui para o entendimento da desigualdade em sua dimensão associada à forma de inserção social, subordinada ou não, dos indivíduos (capitalistas e trabalhadores) no processo de produção.

A desigualdade, sob essa perspectiva, assume uma forma que separa os indivíduos em proprietários e não proprietários do elemento que comanda o processo de produção, o capital. Os primeiros possuem uma posição privilegiada, enquanto os segundos são constrangidos a vender sua força de trabalho para receberem um salário e, só então, fazerem parte da distribuição dos produtos que eles próprios produziram². Os trabalhadores dependem dos salários e a ausência de controle sobre as condições e a organização da produção submete-os a uma condição desfavorável na relação de venda e compra de sua capacidade de trabalho. Tal condição desfavorável implica sua subordinação, não apenas formal, mas real no processo de produção especificamente capitalista³.

Aquilo que Marx (2004) denominou de subsunção real do trabalho pelo capital é a expressão da subordinação do processo de trabalho ao processo de valorização do capital em que se mostram patentes as desigualdades que emergem da relação capital-trabalho. A recorrente e crescente apropriação de mais-valia impulsionada pela centralização do capital e do aumento da produtividade é a materialização da desigualdade que surge da diferenciação entre aqueles que possuem capital e aqueles que têm como única opção a venda de sua força de trabalho⁴. Portanto, o capitalismo consolida uma forma específica de desigualdade a partir das relações de produção que consagra uma dimensão da desigualdade que se associa à necessidade/obrigatoriedade de o trabalhador vender sua força de trabalho em troca de dinheiro para poder comprar bens e serviços necessários à sobrevivência.

Na medida em que o trabalho é para o capital uma mercadoria e sua aquisição só se realiza na expectativa de que haja uma valorização do próprio capital, qualquer empecilho à sua realização acaba por colocar em risco a

sobrevivência do trabalhador⁵. Esse risco também foi apontado por Keynes (1936) enquanto um dos principais problemas da sociedade econômica moderna. A sobrevivência dos trabalhadores está condicionada à subordinação do trabalho ao capital e às suas vicissitudes, um risco que tem no desemprego involuntário a sua mais precisa expressão. Essa forma de desemprego evidencia o desejo frustrado dos trabalhadores ofertarem sua força de trabalho sem encontrar quem a queira comprar.

A formação de um exército industrial de reserva, nos termos marxistas, ou o desemprego involuntário apontado por Keynes, também se mostram como fontes de diferenciação internamente à classe dos trabalhadores. Aqueles que conseguem uma ocupação no mercado de trabalho e, assim, podem auferir algum tipo de rendimento monetário que lhes permite garantir a manutenção da sua força vital por meio do acesso a bens de consumo, como alimentos e vestuário, diferenciam-se daqueles que não a conseguem.

Mais que isso, para aqueles que ocupam uma posição no mercado de trabalho também há diferenciações. De acordo com Huws (2014), o próprio conceito de mercado de trabalho seria questionável. As assimetrias entre as características do trabalho e do capital tornam a compra e venda de força de trabalho bem diferente do comércio de outros bens e serviços. Para a autora, os mercados de trabalho seriam distorcidos por muitos outros fatores como a existência de monopsonios que comandam a demanda de força de trabalho, de cartéis, de alianças diferenciadas entre empresas e/ou trabalhadores, de intervenções estatais e mesmo de restrições associadas à disponibilidade de tempo ou mobilidade, como é o caso da necessidade de realizar trabalho reprodutivo não remunerado, o que reforçaria desigualdades raciais e de gênero no interior da força de trabalho.

A limitação de acesso a determinados empregos está associada, também, às necessidades dos empregadores em contratar trabalhadores com habilidades específicas em uma divisão do trabalho, técnica recorrentemente mais complexa. Segundo Huws (2014), uma das principais contribuições para as teorias de mercado de trabalho foi o estudo pioneiro de Peter Doeringer e Michael Piore denominado *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*. Esses autores desenvolveram a ideia da existência de mercados de trabalho duais. Para eles, os empregos se enquadrariam em duas categorias: os mercados de trabalho primários ou internos e os mercados de trabalho secundários ou externos. Nos primeiros, os empregadores que demandam habilidades específicas acabam por oferecer incentivos para manter os trabalhadores leais, o que incluiria salários mais elevados e diversos benefícios adicionais que não eram comuns em outros mercados. Nos mercados internos, os empregadores

estariam dispostos a investir em treinamento da força de trabalho em busca de maiores níveis de produtividade.

Segundo os autores, essas características seriam sensivelmente diferentes daquelas observadas em mercados externos (secundários), tanto em termos de salários quanto em relação às condições de trabalho. Nesses últimos, o acordo tácito entre capital e trabalho seria expressivamente diferente, pois os empregadores não estariam comprometidos com a força de trabalho e incorrendo no *trade-off* produtividade-rotatividade.

Para Huws (2014), esse modelo dual se mostraria demasiadamente simples para explicar a complexidade dos diferenciais salariais em todas as economias, o que fez com que os estudiosos de mercado de trabalho passassem a se dedicar a desenvolver modelos de análise para mercados múltiplos ou segmentados, buscando quantificar a chamada distribuição pessoal da renda. Nos modelos de mercados de trabalho segmentados, reconhece-se a possibilidade de salários e condições de empregabilidade serem conformados por uma interação de fatores como: nacionalidade, sistemas educacionais, estruturas industriais, tradições culturais, legislação de proteção ao trabalho e formas de organização dos trabalhadores.

Nessa linha, Souza (1980, p. 40) traz uma visão sobre o problema da determinação dos salários em economias capitalistas a partir de elementos extraídos do pensamento marxista e da teoria dinâmica kaleckiana. Para o autor, haveria duas ordens de fatores explicativos para a determinação dos salários: 1) “a necessidade de correspondência entre uma dada taxa de salários e o processo de acumulação de capital”; e 2) o “poder de negociação das classes sociais na luta pela repartição do produto”.

Sua hipótese parte da necessidade de se considerar conjuntamente o nível e a estrutura salarial por conta da estreita relação entre seus determinantes. Ademais, considera que esses devem ser compatíveis com a estrutura de consumo da economia. Ao considerar a taxa de salário como a remuneração do trabalho direto não qualificado no núcleo capitalista (piso salarial), Souza (1980) assume que é em torno desse piso que se estrutura a distribuição dos salários. Para ele, o valor que a taxa de salários assume condiciona, de algum modo, a disparidade salarial. Em suas palavras, “quanto mais baixa for, maior a possibilidade de uma distribuição mais desigual”.

Sua análise está ancorada na ideia de que

“o desenvolvimento do capitalismo não significou a destruição das formas de organização que não são características deste modo de produção. Desde logo, as empresas tipicamente capitalistas são dominantes e têm uma crescente participação na produção e no mercado, mas até mesmo nos casos dos países mais avançados e industrializados o espaço econômico reservado à produção autônoma e às

empresas familiares se reproduz ao compasso da evolução e das transformações do capital através do núcleo do sistema, ou seja, das empresas organizadas com trabalho assalariado e com a separação dos proprietários do capital das tarefas produtivas.” (SOUZA, 1980, p.51).

Dentro das atividades organizadas em moldes tipicamente capitalistas, a taxa de salários prevalecente na indústria de transformação tende a se propagar às demais atividades como o comércio, os serviços, ou mesmo a agricultura. As eventuais diferenças entre os níveis absolutos podem ser devidas a diferenciações regionais, espaciais, de costumes, etc. O essencial, contudo, é que as modificações na taxa de salários industriais tendem a induzir alterações similares nos salários pagos em outras atividades. Seu argumento baseia-se na ideia de que o motor do capitalismo é o setor industrial, e as vicissitudes da dinâmica econômica e seu caráter cíclico dão o tom não só da diferença entre aqueles que não possuem e aqueles que conseguem um emprego, mas, também, entre aqueles que se inserem em ocupações no núcleo verdadeiramente capitalista e os que ficam à margem. Isso, para o autor, deriva “das próprias características do processo de acumulação capitalista, que tem na produção industrial a sua expressão e o seu motor fundamentais” (SOUZA, 1980 p. 52).

Para o autor, tanto a variação na demanda por trabalho, quanto as disparidades nas taxas de salário, internas ao núcleo capitalista e entre este e os setores não capitalistas, dependeriam da evolução e da dinâmica industrial. “Este mecanismo, por si só, garante que as condições do mercado de trabalho industrial tendam a se propagar no resto da economia. A taxa de salários não é mais que um elemento dessas condições gerais, que são transmitidas ao resto do sistema econômico” (SOUZA, 1980 p. 53).

Segundo Huws (2014), os mercados duais (interno e externo; capitalista e não verdadeiramente capitalista) seriam mercados específicos da fase do capitalismo do pós-guerra e dos acordos sociais característicos desse período, que mais tarde entrariam em colapso. Os acordos alcançados pelo capital junto aos trabalhadores com habilidades específicas nas grandes corporações só teriam funcionado porque os ganhos para esses últimos não se estenderam a toda a classe trabalhadora. A organização da produção do pós-guerra não era universal e assumiu diferentes formas em distintos países, incluindo as formas específicas das organizações trabalhistas e dos sistemas de proteção social.

Como ressalta Coates (2000), as implicações econômicas dessas diferenças produziram tipos distintos de sistemas de bem-estar⁶, padrões de investimento, graus e tipos de intervenção governamental e sistemas específicos de

treinamento e qualificação da mão de obra que provocavam uma diferenciação interna aos membros da classe trabalhadora.

Ainda no âmbito da dimensão econômica, Marx (1983) traz outra contribuição relevante para o entendimento do capitalismo enquanto um modo de produção gerador de desigualdades. Ao identificar que a expressão máxima do processo de reprodução e acumulação de capital é a forma de valorização $D - D'$, isto é, dinheiro que gera mais dinheiro, o autor reconheceu que essa seria a fórmula que melhor expressaria os movimentos do capital e que exporia sua característica intrinsecamente concentradora.

Keynes (1936: 341) também apontou para uma lógica de funcionamento desse modo de produção em que a acumulação e a concentração da riqueza monetária apareciam como características iminentes. Nas palavras do autor, “os principais defeitos da sociedade econômica em que vivemos são a sua incapacidade para proporcionar o pleno emprego e a sua arbitrária e desigual distribuição da riqueza e das rendas”.

A desigualdade, em termos da posse do capital monetário, deve ser entendida enquanto parte de um mesmo fenômeno. No entanto, diferencia-se da dimensão que distancia os indivíduos, as famílias, as classes quanto a sua capacidade de consumo monetário possibilitado, para a grande maioria da sociedade, pela renda oriunda dos salários obtidos pela venda da força de trabalho no âmbito do mercado.

A complexidade do fenômeno da desigualdade e sua transformação ao longo do tempo implicam que o surgimento de novas dimensões não elimine ou reduza o peso das outras. Muito pelo contrário, a dinâmica evolutiva da desigualdade está baseada em transformações ancoradas na absorção de novos elementos, que vão do acesso à terra, apontado por Rousseau, e da acumulação de capital em função apontada por Marx, à desigualdade de riqueza monetária enfatizada por Keynes. Essas seriam formas que devem ser entendidas enquanto partes da dimensão econômica, associadas às diferenças patrimoniais.

Nessa dimensão, o que fica evidente é que a propriedade privada passou a assumir formas que fizeram com que a desigualdade se distanciasse da posse da terra, sem se separar completamente dela, para encontrar na esfera financeira outro espaço de reprodução.

Webb e Webb (1995) trouxeram para o campo do estudo da desigualdade, no início do século XX, o elemento que Marx havia apontado como aquele que personifica as características mais marcantes do modo de produção capitalista: a reprodução do capital sob a forma $D - D'$ e a tendência à concentração desse capital em sua forma monetária. Para esses autores, a posse de riqueza monetária, isto é, a desigualdade de patrimônio financeiro,

deveria ser considerada por qualquer estratégia que pretendesse enfrentar o fenômeno da desigualdade em toda sua complexidade. O enfrentamento da desigualdade em sua dimensão patrimonial-monetária⁷ só seria viável a partir de uma ação contrária à tendência à concentração do próprio sistema. Seriam necessários mecanismos externos à esfera privada/individual de decisão, podendo englobar a regulação da propriedade e das estruturas econômica e financeira, além de reformas nos sistemas tributários. Esses instrumentos deveriam ser somados a uma estratégia para inibir a perpetuação da desigualdade oriunda da transmissão da propriedade por herança.

Não se pode deixar de notar que, na esfera econômica, o desenvolvimento do capitalismo e a expansão da produção em massa permitiram que uma expressiva parcela da sociedade conseguisse alcançar relativa satisfação de suas necessidades pelo acesso a um conjunto de bens e serviços de uso individual. Ainda que o sistema não se tenha mostrado capaz de solucionar o problema distributivo de forma automática, como bem observou Keynes (1936), o desenvolvimento das forças produtivas, ao proporcionar a superação de entraves ao desenvolvimento econômico, permitiu a expansão da produção e criou, e vem criando, uma gama de bens e serviços que alteraram e alteram a condição da vida humana em sociedade (KEYNES, 1930).

DIMENSÃO SOCIAL

O capitalismo e suas transformações proporcionaram, na esfera jurídica, o surgimento de uma sociedade baseada na liberdade de contratação no âmbito do mercado.⁸ De acordo com Castel (1998), os trabalhadores passaram a se inserir na sociedade por meio de contratos definidos no mercado de trabalho. Essa nova ordem jurídica, que passou a reger os contratos de trabalho e forçou os trabalhadores a se preocuparem com sua força de trabalho e o sustento de sua família, não pode ser pensada sem a participação do Estado. Esse apresentou um papel importante na legitimação dos novos instrumentos institucionais de regulação das relações sociais.

Mais que isso, a expansão dos meios de produção transformou o espaço urbano, criando um mercado de trabalho que passou a se caracterizar como o ambiente propício para a reprodução do antagonismo identificado por Marx entre possuidores e não possuidores de capital.

Como apontou Keynes (1930), a expansão da produção e a criação de novos bens e serviços melhorou relativamente o padrão de vida da sociedade. No entanto, a história do século XX revelou que esse modo de produção não se mostrou capaz de equacionar autônoma e automaticamente a distribuição dos frutos do progresso, nem de impedir a ampliação da miséria e da

desigualdade internamente à classe trabalhadora, muito menos no âmbito da relação capital-trabalho.

Keynes (1930) enxergava que o progresso das forças produtivas se mostrava capaz de trazer uma melhora expressiva das condições sociais; porém, para isso, deveria haver um mecanismo para que o avanço da produtividade não se transformasse em um avanço da desigualdade. Tal mecanismo passaria pela ação efetiva do Estado.

O mesmo Estado que, juridicamente, formalizaria as relações sociais e contribuiria para a legitimação da desigualdade em suas dimensões patrimonial (imobiliária e financeira) e naquela oriunda da oposição entre detentores da força de trabalho e proprietários do capital, seria impelido a concentrar esforços para que essas desigualdades fossem substancialmente menores, garantindo melhores condições de distribuição dos bens e serviços gerados no processo de produção e melhores condições de vida para a sociedade. Os anos dourados do capitalismo evidenciaram a importância do papel do Estado para as transformações do fenômeno da desigualdade, especialmente em sua dimensão social.

A diferenciação entre trabalhadores empregados e desempregados aparecia como um dos problemas centrais a serem equacionados. A busca pelo pleno emprego passou a ser uma marca do estado moderno pós-crise de 1929. O acesso à renda monetária e ao consumo que ela proporcionava passou a ser uma demanda cada vez mais presente nas reivindicações da classe trabalhadora.

Segundo Polanyi (1940), após a crise de 1929 a lógica da livre iniciativa mostrou sua verdadeira face. Em sua interpretação, o capitalismo de *laissez-faire* não se mostrava capaz de solucionar as contradições e os problemas a ele intrínsecos. Ao contrário, o regime liberal provocou inúmeros transtornos à reprodução da vida em sociedade. As contradições do capitalismo, primeiramente apontadas por Marx, aprofundaram a dimensão econômica da desigualdade, especialmente quanto à dinâmica do mercado de trabalho e os problemas relacionados à redução dos níveis de emprego e renda.

Enquanto o emprego era abundante, os rendimentos seguros, a produção contínua, o padrão de vida seguro e os preços estáveis, a pressão intervencionista era naturalmente menor do que se tornou quando as quedas adiadas transformaram a indústria num amontoado de ferramentas em desuso e esforços frustrados. (POLANYI, 1944, p. 206)

Os impasses do capitalismo liberal abriram espaço para o que Polanyi (1944, p. 233) descreveu como uma “reforma da economia de mercado, alcançada ao preço da extinção de todas as instituições democráticas, tanto no campo industrial como político”. A partir dos anos 1930, o impasse do

sistema de mercado “tornou aparente o verdadeiro significado do fascismo”. O debacle de Wall Street tomou grandes proporções. A economia mundial entrou em colapso.

Nesse cenário de instabilidade, emergiu um conjunto de transformações que alterou mundialmente a realidade política, econômica e social. A primeira delas foi a coletivização das fazendas na Rússia nos anos 1930, que posteriormente se consolidaria na ascensão do socialismo. De acordo com Polanyi (1944), o século XX conheceu o que esse autor chamou de “A Grande Transformação”. As imperfeições do funcionamento dos mecanismos de mercado criavam tensões recorrentes e cumulativas na sociedade, que a despertavam para medidas de autopreservação para impedir ou bloquear a livre atuação do mercado. As nações testemunharam um desenvolvimento em que o sistema econômico – o mercado – deixava de organizar a sociedade. A realidade socioeconômica havia sido alterada. A configuração social era definida pelo primado da sociedade sobre o sistema econômico. O sistema de mercado autorregulável é que se transformava, pois esse já não possuía a mesma influência sobre o trabalho, a terra e o dinheiro.

Retirou-se das mãos do mercado: 1) o trabalho (o contrato salarial deixou de ser um contrato privado e as horas de trabalho, as condições fabris, as modalidades de contrato e o próprio salário básico passaram a ser determinados fora do mercado); 2) a terra (os contratos de arrendamento da terra foram retirados da jurisdição do mercado); e 3) o dinheiro (a administração dos investimentos e a regulamentação da taxa de poupança passaram a ser atividades governamentais). A redução do poder das decisões privadas sobre relações socioeconômicas foi uma transformação radical na organização da vida em sociedade, em que o Estado passou a assumir um papel central.

A Transformação de que tratou Polanyi (1944), culminou na emergência do Estado de Bem-Estar Social. A presença ativa do Estado na economia e a regulação dos contratos, somados aos esforços para alcançar o pleno emprego e a ampliação da oferta de diversos serviços públicos, permitiram uma redução da desigualdade de renda e uma elevação do bem-estar da sociedade nos países avançados. A construção desse Estado de Bem-Estar Social esteve intimamente relacionada à dimensão da desigualdade que extrapola sua esfera econômica, isto é, a do patrimônio (imobiliário e financeiro), a da relação capital trabalho, da diferenciação pessoal da renda entre trabalhadores, ou de sua participação no total da renda gerada na economia (distribuição funcional da renda). Nessa dimensão social, passa-se a considerar a forma pela qual os indivíduos se diferenciam entre si a partir do acesso a determinados bens e serviços de uso e caráter coletivo.

No contexto do pós-guerra, o que se observou é que grande parte desses bens não tinham sua demanda atendida necessariamente pela via monetária (poder de compra dos salários) no âmbito do mercado. Seu acesso era garantido por formas que extrapolavam a esfera do mercado, isto é, a sociedade passou a consumir e a usufruir de bens e serviços de forma coletiva, com a garantia do Estado. O surgimento do Estado de Bem-Estar Social, nesse contexto, evidenciou uma dimensão da desigualdade que escapava da capacidade de o livre mercado solucionar.

A respeito das consequências da crise de 1929, Tawney (1931) afirmou que a busca pela igualdade passava pelo estabelecimento de políticas públicas que reduzissem as desigualdades entre as classes quanto ao acesso a bens e serviços como: educação, saúde e proteção ao trabalho, isto é, por meio da garantia de direitos coletivos. Em termos práticos, era necessária a promoção de reformas orientadas para se alcançar uma distribuição mais equânime dos frutos proporcionados pelo capitalismo⁹.

É razoável que se afirme que a expansão da oferta dos bens e serviços de uso coletivo não guarda uma relação direta com os interesses do capital. Alguns desses bens podem até se configurar em oportunidade de ganhos monetários para os empresários. No entanto, a redução da desigualdade social não pode prescindir da ação do Estado e da política pública. A atuação estatal mostrou-se uma condição necessária para enfrentar o que se pode chamar de desigualdade multidimensional, fenômeno que abarca não apenas as disparidades econômicas, mas, também, aquelas relacionadas à dimensão social.

O crescimento econômico criou um ambiente favorável à redução da desigualdade multidimensional na medida em que a expansão econômica do período permitiu a elevação do emprego, retirando milhões de pessoas da condição de desemprego e da insuficiência de renda. A desigualdade reduziu-se, ademais, em decorrência de o Estado ter passado a atuar diretamente para ampliar a oferta de bens e serviços que alteram a dimensão social da desigualdade.

A garantia das condições mínimas para a reprodução da vida em sociedade passou a não ser exclusivamente dependente da venda da força de trabalho, do salário. A oferta de bens e serviços públicos e as políticas públicas passaram a se configurar como mecanismos de enfrentamento da desigualdade em suas distintas dimensões. Esse conjunto de políticas,

(...) permitiu [também] a redução da assimetria existente, particularmente, no principal contrato em que funda a geração de riqueza, e de trabalho. O controle das condições de trabalho, os direitos de organização e de greve, o seguro desemprego e o sistema de aposentadoria deram poder de barganha aos trabalhadores na venda da sua força de trabalho. Esta intervenção possibilitou mudanças na

distribuição direta do excedente, enquanto o sistema de tributação e as políticas sociais atuaram na órbita da distribuição secundária. (DEDECCA, 2009, p. 13).

T. H. Marshall (1963, p. 93) observou que o Estado de Bem-Estar Social passou a atuar na esfera social por meio da promoção do acesso a um “mínimo” dentro de uma cesta de bens e serviços como assistência médica, moradia e educação. No entanto, sua atuação se deu também sobre a dimensão econômica por meio de políticas de renda mínima destinada para bens essenciais como era o caso das aposentadorias por velhice, dos benefícios de seguro e do salário-família.

O Estado de Bem-Estar Social tem de ser entendido como um sistema de bem-estar que reúne um conjunto de medidas que influenciaram, interferiram e ultrapassaram o jogo das forças do livre mercado na busca pelo bem-estar social. Para T. H. Marshall (1963), “o grau de igualação” entre classes sociais estaria condicionado a quatro fatores: 1) se o benefício é universal ou é destinado a uma classe social específica; 2) se assume a forma de pagamento em dinheiro ou de prestação de serviços; 3) se o “mínimo” é elevado ou baixo; e 4) a forma de financiamento dos benefícios.

T. H. Marshall (1963, p. 94) considera que a ampliação da oferta universal de um bem ou serviço representa “um enriquecimento geral da substância concreta da vida civilizada, uma redução geral do risco e insegurança, uma igualação entre os mais e os menos favorecidos em todos os níveis – entre o sadio e o doente, o empregado e o desempregado, o velho e o ativo, o solteiro e o pai de uma família grande”.

A expansão da oferta de serviços públicos de infraestrutura social tem o poder de alterar profunda e qualitativamente a desigualdade social. Os serviços oferecidos pelo Estado, alheios à capacidade de comando do dinheiro por parte do usuário/cidadão, passaram a ser uma norma na sociedade capitalista no período de vigência do Estado de Bem-Estar Social. Segundo T. H. Marshall (1963, p. 97), o direito individual deveria estar subordinado aos planos nacionais, isto é, “as reivindicações individuais devem estar subordinadas à planificação mais ampla do progresso social”.

T. H. Marshall (1963) evidenciou que a política social do século XX teve um papel fundamental para colocar no centro do debate socioeconômico a família e o seu lar. As políticas públicas aceitaram a responsabilidade de transformar os investimentos habitacionais em acesso a residências construídas. Medidas complementares à expansão da oferta dos bens e serviços públicos, como a regulamentação dos aluguéis e os subsídios para moradias, mostraram-se relevantes na redução da desigualdade social. Isso demonstra a necessidade de coesão entre diretrizes econômicas e sociais. A construção

de moradias, por exemplo, foi parte integrante, não apenas da política econômica mais geral, como também da política social nos países avançados¹⁰.

A regulação estatal dos contratos, os contratos de natureza coletiva, o crescimento econômico, a ação sindical por ele favorecida e, especialmente, a atuação do Estado na ampliação da oferta dos bens e serviços públicos permitiram à sociedade alcançar uma nova condição de vida e de bem-estar, em que se verificou uma redução da desigualdade em suas dimensões econômica e social.

NOVAS DESIGUALDADES

As distintas formas que assume a desigualdade, sejam as associadas à propriedade da terra, à acumulação de riqueza monetária ou à subordinação real do trabalho ao regime do capital ou mesmo àquelas atacadas pelas políticas promovidas pelo Estado de Bem-Estar Social (bens e serviços de uso coletivo), materializam-se em duas dimensões básicas: uma de natureza econômica (patrimônio imobiliário e financeiro, distribuição funcional e pessoal da renda) e uma de natureza social (acesso a bens e serviços de uso coletivo).

É evidente que o capitalismo tem proporcionado à sociedade transformações na forma como suas necessidades básicas são atendidas. Seu avanço tem contribuído para aprofundar esse processo, que altera e amplia o número de dimensões pelas quais a desigualdade se manifesta. Essas mudanças afetam a própria condição desigual a que a sociedade está submetida e, também, as relações entre economia, política e sociedade.

Segundo Fitoussi e Rosanvallon (1996), o Estado de Bem-Estar Social teve seus pilares abalados e seu escopo alterado pelos movimentos mais gerais da Economia, o que teria impactado sobremaneira a esfera social. Segundo os autores, o final do século XX caracteriza-se por uma “Nova Era das Desigualdades”. Essa se refere explicitamente ao avanço do capital em direção a novos espaços em sua busca incessante por valorização monetária. A internacionalização da produção e a ampliação do processo de financeirização têm se configurado como os principais caminhos para atingir esse objetivo¹¹. Certamente, esse movimento trouxe consequências para a esfera da regulação pública e para a própria reprodução da vida em sociedade.

O avanço da iniciativa privada sem qualquer regulação, orientação ou controle sobre os setores produtores de bens e serviços públicos poderia trazer obstáculos para a redução da desigualdade social. Isso porque a sociedade estaria obrigada a recorrer aos mecanismos de mercado e à renda monetária para ter acesso aos bens e serviços que garantem a reprodução da vida material. A história pós 1970 tem demonstrado uma tendência bastante clara de

aumento da desigualdade, especialmente em sua dimensão econômica (renda e patrimônio)¹². Esse processo tem ocorrido na maioria dos países desenvolvidos, especialmente nos Estados Unidos e naqueles que atingiram um estágio avançado do Estado de Bem-Estar Social, como é o caso da França¹³.

Na visão desses autores, três crises estariam em curso: 1) crise das instituições de instauração dos laços sociais e da solidariedade (Estado de Bem-Estar Social); 2) crise do mundo do trabalho (relação entre economia e sociedade); e 3) crise do modo de constituição das identidades individuais e coletivas (crise do indivíduo). A partir da contribuição desses autores, pode-se afirmar que o capitalismo, livre de controle, não tem solucionado os problemas distributivos. Fitoussi e Rosanvallon (1996) apontam que sua evolução tem colocado para conviver velhas e novas desigualdades, o que torna o fenômeno cada vez mais complexo. Essa convivência entre formas e dimensões distintas nada mais é que a expressão contraditória do capitalismo materializada no fenômeno da desigualdade, a saber, a cumulatividade. A coexistência entre desigualdades velhas e novas, ou, como Fitoussi e Rosanvallon (1996, p. 43) as denominam, estruturais (tradicionais) e dinâmicas, é oriunda da própria lógica de funcionamento e da “evolução diferenciada do sistema” capitalista.

Para esses autores, as desigualdades estruturais/econômicas, originárias da forma de inserção no processo de produção – acesso ao mercado de trabalho e da diferenciação/hierarquização dos rendimentos do trabalho – estariam interiorizadas pela sociedade. Essa interiorização reflete uma condição imanente e indissociável da própria organização da produção no capitalismo.

As desigualdades dinâmicas que definem as diferenças entre os grupos e/ou classes sociais também decorrem da evolução e das transformações do sistema capitalista. A partir do momento que essas novas formas superam o caráter transitório e passam a se perpetuar ao longo do tempo, o resultado é a divisão e a segregação de grupos sociais, que culminam em um processo de exclusão. Não bastaria apenas, segundo os autores, uma divisão mais equitativa da produção agregada, pois isso não impediria que a lógica do sistema capitalista impusesse sua condição de promotor de desigualdades entre classes sociais.

Como apontado anteriormente, o fenômeno da desigualdade é não apenas complexo, mas também, dinâmico e, por isso, mutável, podendo assumir formas associadas a desigualdades como as de gênero e/ou de cor da pele. A posição de Fitoussi e Rosanvallon (1996) é a de que o crescimento das desigualdades ocorre por três razões: 1) enfraquecimento dos princípios de igualdade na estrutura social; 2) crescimento das desigualdades estruturais (desigualdades de rendimentos, de despesas, de patrimônio, de acesso à

educação, entre outras); e 3) surgimento de novas desigualdades, oriundas de evoluções técnica, jurídica e/ou econômica.

Essas novas desigualdades possuem especificidades como: 1) diferenciação no âmbito dos contratos de trabalho (novas formas de contratação, trabalhos temporários, terceirização e trabalho precário); 2) desigualdades de gênero e de grupos étnicos quanto à inserção no mercado de trabalho; 3) desigualdades regionais; 4) geracionais, associadas à previdência ou à dificuldade de inserção do jovem no mercado de trabalho; 5) disparidades provenientes da regressividade do sistema tributário; e 6) desigualdades associadas à vida cotidiana (associadas à condição de reprodução da vida em sociedade e ao acesso aos bens públicos.)¹⁴.

Por guardarem forte relação com a dimensão social da desigualdade, as formas da desigualdade relacionadas ao cotidiano das pessoas são uma peça chave no entendimento da complexidade desse fenômeno, especialmente por representarem obstáculos e dificuldades imediatas para o desenvolvimento da sociedade. As formas associadas ao bem-estar e à condição de vida são uma parcela expressiva do fenômeno como um todo por englobar elementos como: 1) acesso à saúde de qualidade; 2) problemas associados à habitação; 3) acesso a equipamentos públicos como parques, creches e os de lazer em geral; 4) dificuldades de mobilidade urbana e de tempo gasto no trajeto da casa para o trabalho; e 5) contrastes entre centro e periferia das grandes e médias cidades.

O caráter cumulativo que assume a desigualdade em suas novas e diversas formas e dimensões como a de cor, região, idade, etc. com sua influência transversal sobre todo o fenômeno, exige que esse tema seja tratado com cautela de forma a se evitar uma subestimação de sua complexidade. Para tanto, propõem-se um esquema simplificado para se visualizar a desigualdade em suas múltiplas dimensões. A esquematização está contida no Quadro 1.

De forma a contribuir para o debate metodológico em torno dessa concepção da desigualdade enquanto um fenômeno multidimensional, este artigo traz uma nova metodologia que pode ser aplicada a distintas pesquisas domiciliares. Ciente das limitações que esse tipo de pesquisa socioeconômica carrega, especialmente no que concerne ao âmbito patrimonial da desigualdade, e sem a pretensão de esgotar o tema, procura-se, além de apresentar essa metodologia, aplicá-la à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) no IBGE para os anos de 2004, 2008, 2012 e 2015, a partir de um recorte macrorregional.

Quadro 1 – Desigualdade multidimensional em uma perspectiva metodológica



Fonte: Elaboração própria.

PASSOS E DEFINIÇÕES METODOLÓGICAS

A partir do entendimento dos fundamentos da desigualdade enquanto um fenômeno multidimensional, um importante instrumento para a sua mensuração é o acesso, por parte dos membros de uma sociedade (individualmente ou organizados em grupos, unidades familiares e classes sociais), a elementos como: terra, emprego, renda, bens de consumo individual ou coletivo (água, esgotamento sanitário, luz elétrica etc.). Ter ou não ter acesso a um ou muitos desses elementos pode ser entendido enquanto uma variável capaz de mensurar a diferenciação ou a distância que separa os indivíduos, organizações ou não.

Um possível caminho metodológico que contempla essa abordagem consiste no que Trovão e Dedecca (2017) denominam de Análise do Nível de Insuficiência Socioeconômica (ANIS). Essa é uma metodologia que permite um olhar multidimensional para a desigualdade entre os membros da sociedade (pessoas, domicílios e famílias), a partir das diferenças entre o nível de insuficiência a que esses são submetidos.

Reconhecendo-se a limitação de pesquisas domiciliares, como é o caso do Censo Demográfico utilizado pelos autores ou das PNADs utilizadas no presente artigo, em contemplar as distintas dimensões expostas nas seções anteriores, a exemplo da dimensão patrimonial ou da renda oriunda dos lucros e dividendos, a metodologia proposta possibilita uma classificação das famílias a partir de seis níveis de insuficiência. Esses variam de “zero” a “cinco”, sendo

zero o valor que indica que o público alvo não possui insuficiência em qualquer uma das dimensões, e cinco o valor que indica que esse possui o maior nível de insuficiência, o que denotaria a condição menos favorável, isto é, aquela em que a insuficiência se dá em todas as cinco dimensões. Destaca-se, ainda, que os níveis intermediários são definidos de acordo com o número de dimensões em que as famílias apresentam insuficiência¹⁵.

O presente artigo propõe explorar essa metodologia para os dados das PNADs anual e Contínua a partir de uma classificação das famílias (PNAD anual) e dos domicílios (PNADC) segundo níveis de insuficiência e adaptando-a para cinco dimensões, assim definidas:

Mercado de trabalho e renda corrente: A) Renda familiar *per capita* inferior a ½ salário mínimo; B) Incidência de desemprego para a pessoa na condição de chefe da família; C) Incidência de informalidade para a pessoa na condição de chefe da família. Caso uma dessas condições seja verificada, a família é classificada como insuficiente nessa dimensão.

Acesso a bens de consumo de mercado: A) Televisão e/ou computador; B) Geladeira; C) Máquina de lavar; D) Telefone (fixo ou celular). Caso a família não tenha acesso a qualquer uma dessas quatro categorias, ela é classificada como insuficiente nessa dimensão.

Acesso a bens e serviços públicos (de uso coletivo): A) Água encanada; B) Energia elétrica; C) Rede coletora de esgoto. Caso umas das condições não seja atendida, a família é classificada como insuficiente nessa dimensão.

Educação: A) Incidência de analfabetismo para a pessoa na condição de chefe da família; B) Ausência escolar entre crianças e adolescentes de 7 a 17 anos de idade; C) Ausência de ensino médio completo para qualquer adulto do domicílio. A verificação de qualquer um dos critérios coloca a família na categoria de insuficiente nessa dimensão.

Demográfica (situação de fragilidade e/ou de risco socioeconômico): A) Presença de idoso sem acesso a alguma forma de aposentadoria ou pensão; B) Mais da metade dos membros do domicílio não serem pessoas ativas; C) Presença de crianças menores de 6 anos; D) Existência de mulher com algum filho nascido morto¹⁶. A ocorrência de ao menos uma dessas condições, representa que a família se encontra em uma “condição de insuficiência” nessa dimensão ou, mais precisamente, exposta a determinado conjunto de riscos.

Além de analisar o comportamento da desigualdade existente entre as famílias classificadas a partir do nível de insuficiência, o artigo se propõe a transformar a variável ordinal de identificação desses níveis de insuficiência, definidos metodologicamente pela ANIS em uma variável contínua,

que permite a criação do que denominou de Índice do Nível de Insuficiência Socioeconômica (INIS). Tal índice possibilita: 1) reduzir a escala de variação dos níveis, alterando-a para que ela varie de zero a um; 2) que um indicador médio seja calculado para distintas formas de agregação dos indivíduos enquanto: famílias, domicílios, unidades da federação, por situação do domicílio (rural e urbano) ou, por exemplo, em macrorregiões (recorte analítico e propositivo debatido no presente artigo); 3) compará-lo, a partir da mesma amplitude com indicadores como, por exemplo, o Índice de Gini.

Essa transformação pode ser definida da seguinte forma. Considerando-se X a variável ordinal da ANIS em seus 6 níveis, parte-se da hipótese de que essa possa ser tratada como uma variável contínua que varia no intervalo $[0, 5]$, onde $X=0$ representa o melhor resultado e $X=5$ o pior resultado. A partir disso, pode-se considerar uma transformação linear que assume a forma $Y = aX + b$, o que permite que se determine os valores de a e b tais que, quando $X_1 = 0$, tem-se que $X_2 = 0$ e quando $Y_1 = 5$, tem-se que $Y_2 = 1$.

Desse modo, podem ser determinados a e b como segue: se (X_1, Y_1) é igual a $(0, 0)$, na equação $Y = aX + b$, b assume o valor zero ($0 = a \cdot 0 + b$). Ademais,

dado que, $a = \frac{(Y_2 - Y_1)}{(X_2 - X_1)}$, logo, $a = \frac{(1 - 0)}{(5 - 0)} = \frac{1}{5}$. Assim, $a = 1/5$ e $b = 0$. Isso permite

que se encontre a seguinte relação entre X e Y , qual seja, $Y = X/5$. Por construção, a variável transformada só poderá assumir valores entre $[0, 1]$, sendo o valor 0, aquele que representa o melhor resultado e 1, o pior.

INSUFICIÊNCIA SOCIOECONÔMICA E DESIGUALDADE DE RENDA: UM OLHAR PARA A "QUESTÃO REGIONAL"

Antes de apresentar os elementos pertinentes a respeito do Índice do Nível de Insuficiência Socioeconômica a partir de um olhar macrorregional, algumas considerações devem ser feitas a respeito do que se entende por "Questão Regional" e suas implicações para a dimensão regional das desigualdades e sua transversalidade.

Diversos autores expuseram esse conceito. Oliveira (1993, p. 50) o apresenta como "a história da resolução da questão do mercado de força de trabalho, a qual vai ter conseqüências sobre a irresolução da questão agrária (...) [e que coloca São Paulo como] centro da nova classe social que está revolucionando o modo de produção". Para o autor, a Questão Regional emerge enquanto o resultado de processos que fazem com que oligarquias regionais, aliadas à burguesia de São Paulo, atuem para liquidar os "concorrentes locais e regionais na estrutura de poder econômico e político".

Para Pacheco (1996), “a esmagadora maioria da produção intelectual sobre a questão regional brasileira foi realizada sob a inspiração dos chamados ‘desequilíbrios regionais’ e da concentração industrial em São Paulo”. Nesse sentido, os determinantes econômicos acabam ganhando papel de destaque no entendimento das desigualdades sociais brasileiras.

O estudo da questão regional passa, na realidade, pela análise do diagnóstico dos problemas e das potencialidades regionais (2002), porém, sem perder de vista que o fato de as regiões Norte e Nordeste permanecerem exibindo os piores indicadores econômicos e sociais do país está condicionado às raízes históricas da formação econômica do país e que, por esse motivo, os mesmos problemas das regiões em que “se manifesta de forma mais marcante a questão regional no Brasil” estão presentes, também, em todo o território nacional (CANO, 2010, p. 27).

Como aponta Guimaraes Neto (1997, p. 45), as desigualdades regionais no Brasil também se constituíram e se consolidaram enquanto um processo histórico e complexo, cujas raízes encontram-se na formação econômica do Brasil e de seu mercado interno. Essas desigualdades estavam associadas, inicialmente, às “formas que tomou a evolução das regiões ou complexos exportadores localizados em espaços distintos e dotados de dinâmica econômica e de capacidade de diversificação da sua base produtiva muito diferentes”. Sua ampliação, nos períodos subsequentes, esteve associada ao processo de articulação comercial, que emergiu como elemento central da constituição do mercado interno no país. Com uma base produtiva industrial muito mais eficiente e competitiva, a região Sudeste induziu o restante do Brasil a um “processo de ajustamento”.

Quer dizer que as regiões começam a se articular, mas como o grosso da produção industrial estava centrada no Sudeste e, sobretudo, em São Paulo, a natureza principal das relações econômicas desse pólo dinâmico com as outras regiões é uma relação de natureza tipicamente comercial. A produção se faz no pólo dinâmico e as mercadorias circulam pelas outras regiões. Qual é a conseqüência desse momento e desse processo para a questão regional? É que a intensificação das relações entre a principal região industrial do país e as outras tem, inicialmente, um impacto negativo na maioria das regiões e vai definir o que se vai chamar a “questão regional” (...). Na medida em que se vai internalizando a vida econômica, se vai fazendo essa articulação interna, e uma região vai assumindo esse papel de comando, as diferenças de produtividade, por exemplo, vão ficando muito claras (ARAÚJO, 2006, p. 61).

Após uma fase inicial de “isolamento relativo”, momento em se observa uma expressiva concentração econômica e dinamismo diferenciado entre regiões e complexos exportadores regionais, emerge um processo de forma-

ção do mercado interno que se consolida em um movimento de ajuste das demais regiões à concorrência industrial do Sudeste: uma fase de relativa articulação comercial entre os espaços regionais brasileiros que se estenderia até meados dos anos 60.

A partir de então, inicia-se um período de “integração produtiva”. Nesse período, parcela expressiva do capital nacional, localizado predominantemente no Sudeste, passa a migrar para as regiões periféricas. O processo de desconcentração/integração produtiva, iniciado na segunda metade dos anos 1970, encontrou limitações na segunda metade dos anos 1980, por conta do agravamento da crise fiscal e econômica pela qual o país passava. Na década de 1990, a despeito da estabilização inflacionária proporcionada pelo Plano Real, o contexto de abertura comercial e financeira, a promoção de privatizações, as reformas do Estado e as mudanças no tratamento da questão social, desdobraram-se na elevação significativa do nível de desemprego e da informalidade no mercado de trabalho.

A abertura comercial somou-se à valorização cambial, de fato, para ampliar o poder de compra da população, todavia, ao mesmo tempo, elevou o consumo interno de bens importados. Como demonstra Araújo (2017, p. 51), o resultado foi “não apenas uma redução da produção industrial como, também, uma queda do emprego nesse setor, um dos mais organizados e com melhor remuneração.” Nesse período, consolidou-se uma tendência de debilitação do setor produtivo brasileiro, impulsionada pela ampliação da concorrência externa e do câmbio valorizado. O resultado foi a fragilização e/ou desaparecimento de segmentos produtivos locais e desestruturação de cadeias produtivas nacionais. Mais que isso, os desdobramentos materializaram-se na perda de postos de trabalho, na queda da arrecadação tributária, na elevação da relação dívida/PIB, o que prejudicou a capacidade de investimento do poder público, pilar central da dinâmica observada no período anterior.

No contexto de baixo crescimento econômico, que marcou esse período, como destaca Araújo (2017), as regiões periféricas, especialmente no Nordeste, cresceram acima da média nacional. Segundo Araújo (2000, p. 168), esse movimento de relativa integração econômica “articulou as diversas dinâmicas regionais”, porém, sem permitir uma homogeneização das diversas estruturas produtivas, perpetuando, assim, as diferenças significativas herdadas de períodos anteriores.

Na visão de Araújo (2006, p. 74), a heterogeneidade resultante desses inúmeros processos “pode estar redefinindo o que se está chamando de “questão regional. (...) Há questões regionais importantes nas outras regiões (...)”. Nesse sentido, é razoável definir “Questão Regional” como o complexo

conjunto de problemas e desafios, mas, também, de potencialidades que se materializam territorialmente de forma multiescalar, manifestam-se a partir de múltiplas dimensões e que condicionam uma heterogeneidade que define a condição desigual que caracteriza a sociedade brasileira.

As tendências observadas nos anos 1990 colocaram a questão regional em “outro rumo e em outras escalas. E tem-se uma macro tendência importante, que se tem chamado de tendência à fragmentação”. O papel que o Estado apresentou em boa parte do período virtuoso de integração produtiva já não se mostrava presente enquanto elemento indutor do crescimento e do desenvolvimento nacional. Na realidade, até o início dos anos 2000, como apontava Celso Furtado, a “predominância da lógica das empresas transnacionais na ordenação das atividades econômicas sobre o território conduzirá, quase necessariamente, a tensões inter-regionais” (ARAÚJO, 2006, p. 74- 75).

Porém, nos anos 2000, especialmente após 2004, o Brasil passou a contar com uma relativa recuperação do ritmo de crescimento da atividade produtiva com redução do desemprego, elevação da renda média das famílias, em um contexto de redução das desigualdades – ao menos em algumas dimensões específicas como é o caso da distribuição pessoal da renda corrente – e do acesso a bens de consumo duráveis. Algumas políticas como a de valorização real do salário mínimo e a de transferência direta de renda, nomeadamente o Programa Bolsa Família, contribuíram para esse processo. No entanto, com a crise da metade da década de 2010, um processo de reversão da tendência de redução das desigualdades passou a se fazer presente no país.

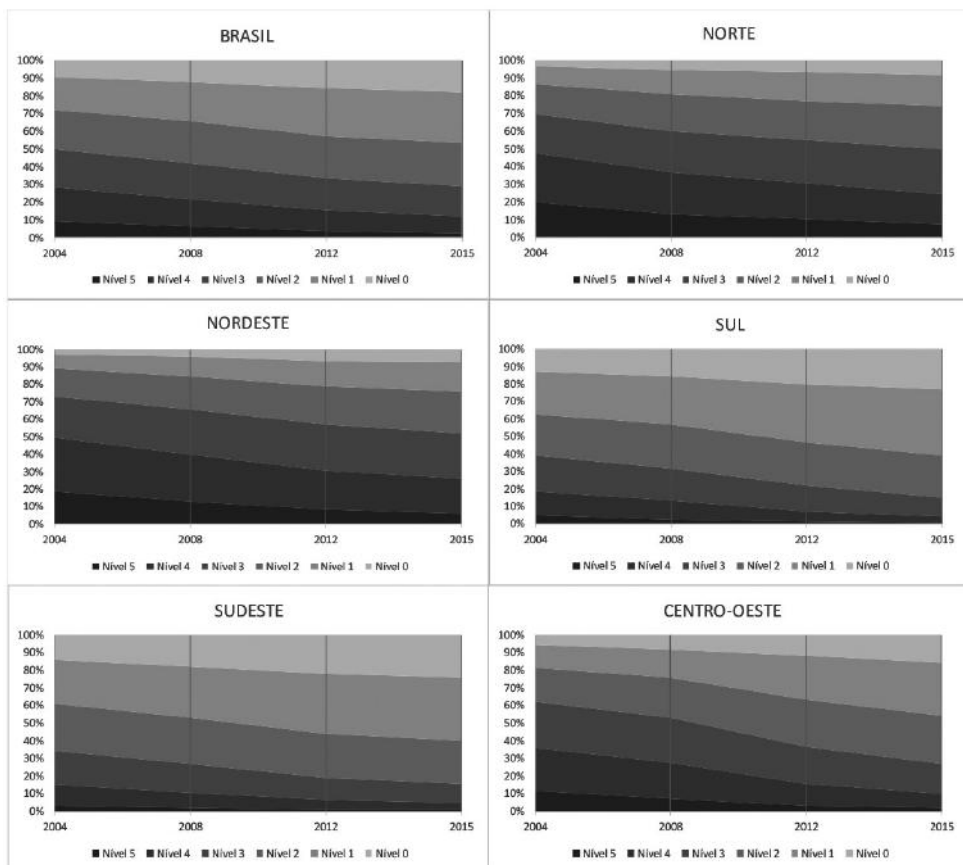
É a partir desse panorama de mudanças, permanências e reversão que se pretende avaliar, a partir da metodologia apresentada anteriormente, o comportamento das desigualdades nas escalas macrorregional e estadual associadas ao que se denominou Insuficiência Socioeconômica. A metodologia foi aplicada, inicialmente, à PNAD anual para os anos de 2004, 2008, 2012 e 2015, e posteriormente, à PNADC para os anos de 2016 e 2019. É preciso ressaltar que, ainda que se reconheça as limitações das pesquisas domiciliares para a mensuração de um fenômeno tão complexo quanto a desigualdade, a metodologia proposta permite o acompanhamento periódico do peso relativo de cada nível de insuficiência socioeconômica para a composição do total das famílias nas macrorregiões brasileiras, assim como do próprio INIS.

Os dados indicam, primeiramente, a existência de uma significativa diferença inter-regional, com as regiões Norte e Nordeste apresentando, em 2004, aproximadamente 70% de suas famílias nos mais elevados níveis de insuficiência, ou seja, sete de cada dez famílias nessas regiões possuíam dificuldades em ao menos 3 dimensões. Comparativamente, essas participa-

ções não ultrapassavam 40% nas regiões Sul e Sudeste nesse mesmo ano (Ver Gráfico 1).

Em segundo lugar, observa-se uma tendência, entre 2004 e 2015, de redução do peso relativo das famílias com níveis mais elevados de insuficiência. No entanto, deve-se destacar que essa melhora se deu de maneira mais intensa até 2012. Após esse ano, o ritmo de melhora reduziu-se. Parte desse processo pode ser explicado pela redução do ritmo de crescimento da própria economia nacional e seus efeitos sobre as dimensões da renda oriunda do mercado de trabalho e da demanda por bens de consumo duráveis que afetam as dimensões 1 e 2 definidas na Seção 4.

Gráfico 1 – Participação no total das famílias segundo níveis de insuficiência socioeconômica e Grandes Regiões. Brasil, 2004, 2008, 2012 e 2015



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Anual. Elaboração Própria.

No que se refere ao escopo desse processo de melhora relativa da posição das famílias em termos de insuficiência socioeconômica, é possível afirmar que ele esteve associado, especialmente, à melhora na dimensão econômica do fenômeno da desigualdade por conta da redução do desemprego e da elevação da renda que, somada à expansão do crédito, permitiu uma elevação do consumo de bens de uso individual.

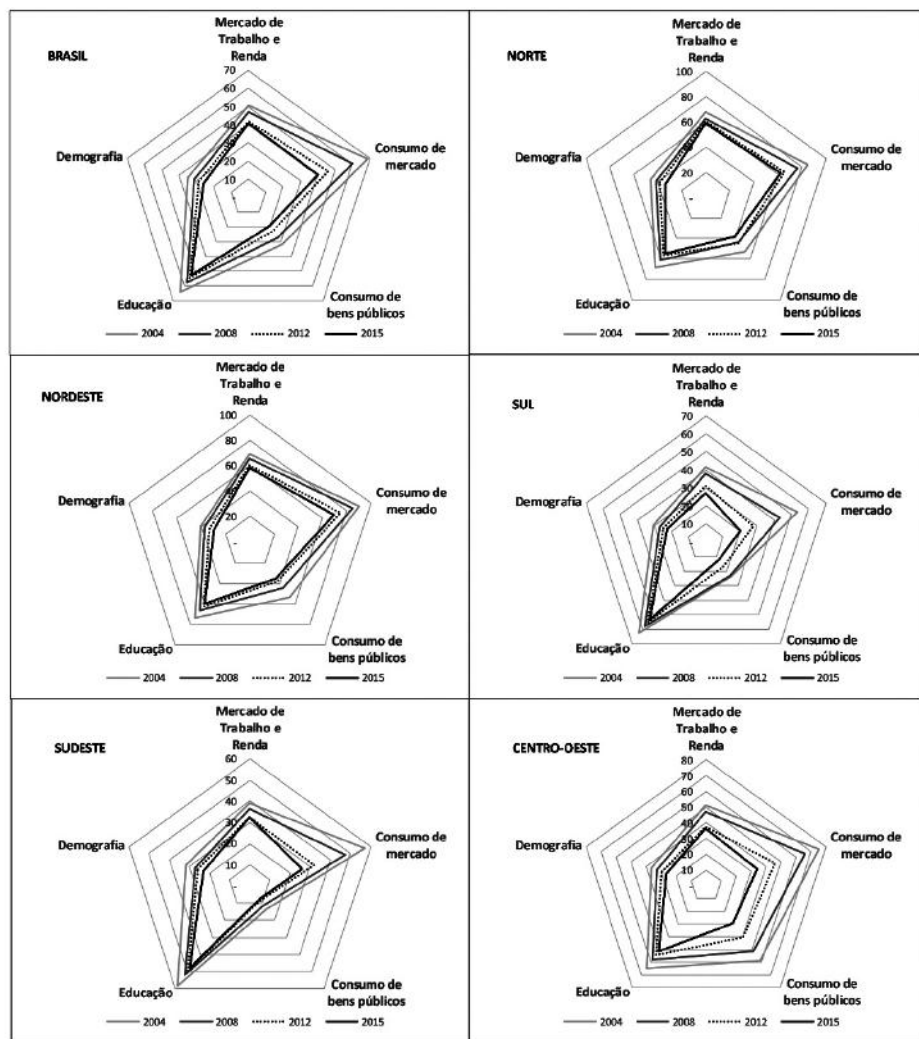
Ao se analisarem as múltiplas dimensões que compõem a ANIS, percebe-se que as disparidades regionais, que são marca histórica do país, continuam relevantes mesmo em um contexto de queda da desigualdade em sua dimensão econômica. A melhora relativa no período 2004/2015 não permite que se afirme que tenha ocorrido uma redução das desigualdades inter-regionais de forma estrutural. As distâncias entre Nordeste e Sudeste ou Sul, por exemplo, continuam acentuadas, especialmente no que se refere à dimensão de acesso das famílias aos bens e serviços de uso coletivo. Com exceção da região Centro-Oeste, cuja melhora nessa última dimensão mostrou-se significativa, a ideia de que não se observaram transformações estruturais na condição histórica da desigualdade no país foi confirmada.

A metodologia definida para o cálculo do INIS, aqui apresentada, permite que se trace um panorama da relação entre esse indicador multidimensional sintético, que procura mensurar o nível de insuficiência socioeconômica, e um dos indicadores mais tracionais para a mensuração da desigualdade de renda corrente, o índice Gini.

A esse respeito, duas considerações são necessárias. A primeira é que existe uma correlação positiva entre desigualdade de renda e insuficiência socioeconômica (Ver Gráfico 3). A segunda é que se pode notar que os estados da região Norte e Nordeste se posicionam na parte superior e direita dos gráficos que relacionam os dois indicadores, o que representa uma situação de pior posição relativa uma vez que valores mais próximos da unidade indicam maiores níveis de insuficiência e de concentração de renda. Já os estados do Sul e Sudeste encontram-se na parte inferior e esquerda, indicando uma melhor posição relativa, pois quanto mais próximos de zero assumem os valores do Gini e do INIS, melhor é a situação observada.

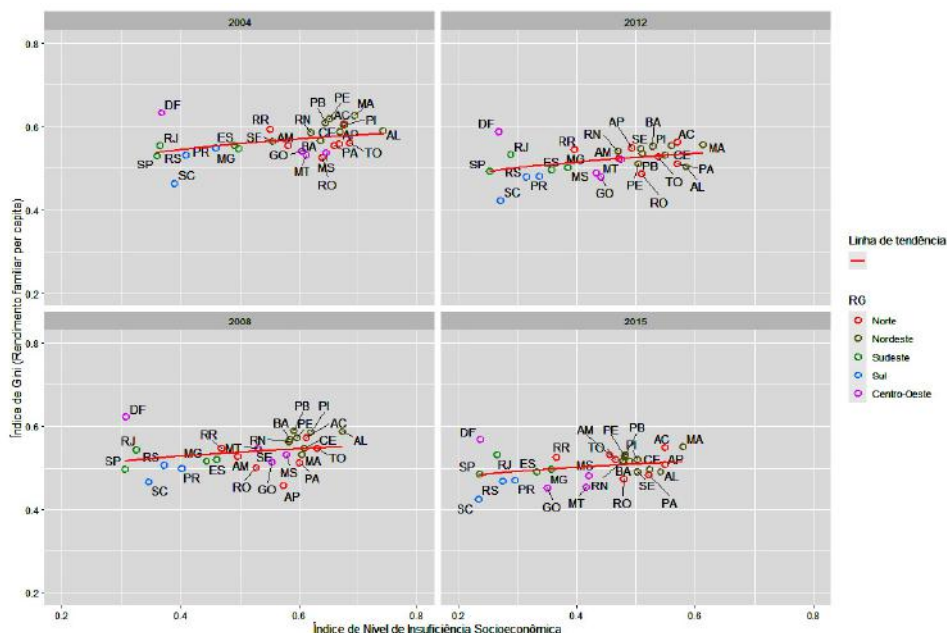
No que tange ao movimento ao longo do tempo, observa-se que, apesar da melhora relativa ao longo do período analisado para o conjunto dos estados (o que pode ser verificado pelo deslocamento dos pontos para baixo e para a esquerda), a desigualdade entre eles permanece elevada.

Gráfico 2 – Participação no total das famílias segundo dimensões da ANIS e Grandes Regiões. Brasil, 2004, 2008, 2012 e 2015



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Anual. Elaboração Própria.

Gráfico 3 – Relação entre o INIS e o índice de Gini para o rendimento familiar *per capita*, segundo Unidades da Federação. Brasil, 2004, 2008, 2012 e 2015

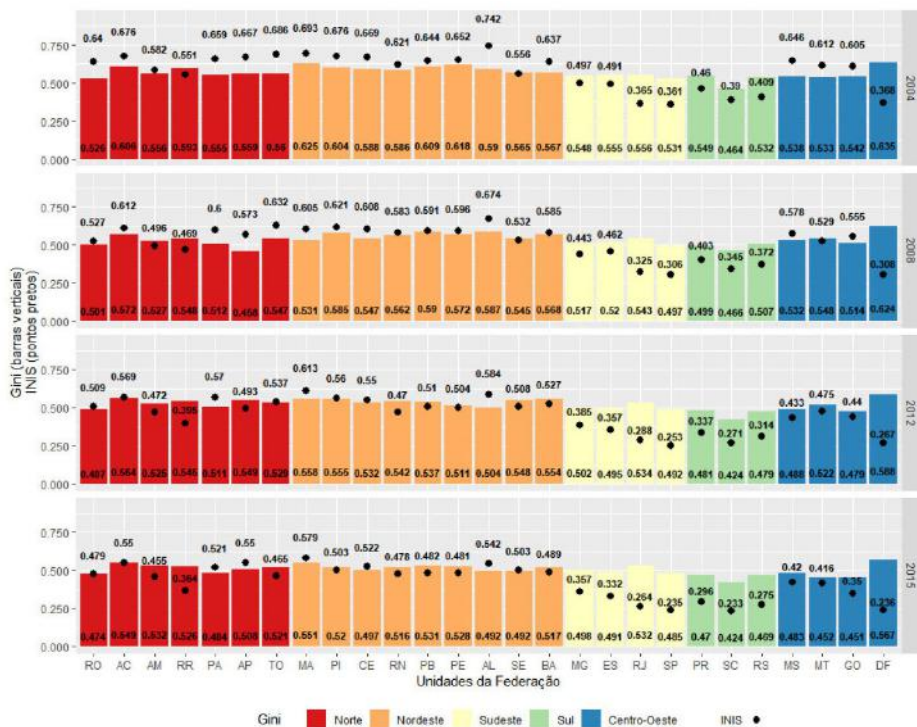


Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Anual. Elaboração Própria.

Outra forma de apresentar esses mesmos dados é a partir do Gráfico 4. Os dados sustentam a já observada redução da concentração de renda ao longo de todo o período. Com exceção de Pernambuco, que apresentou uma elevação do índice de Gini entre 2012 e 2015 e Santa Catarina, onde esse indicador ficou estável, a melhora na concentração de renda mostrou-se generalizada entre as Unidades da Federação brasileiras.

No que tange ao INIS, percebe-se que, com exceção do Amapá e Rio Grande do Norte, que apresentaram um aumento no nível de insuficiência entre 2012 e 2015, a melhora também ocorreu de forma generalizada em todos os estados. Os dados apresentados no Gráfico 4 também permitem que se evidencie uma distinção entre as UFs no que tange à concentração de renda ao nível de insuficiência socioeconômica. Apesar da melhora relativa, Norte e Nordeste continuam sendo as regiões com maiores níveis de concentração de renda e insuficiência socioeconômica, especialmente por conta da elevada insuficiência associada à dimensão de acesso a bens e serviços públicos.

Gráfico 4 – INIS e índice de Gini para o rendimento familiar per capita, segundo Unidades da Federação, Brasil, 2004, 2008, 2012 e 2015



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Anual. Elaboração Própria.

Como apontado anteriormente, a PNAD anual, encerrada em 2015, foi substituída pela PNAD Contínua, iniciada em 2012. Apesar de terem convivido entre 2012 e 2015, foi só a partir de 2016 que o IBGE passou a divulgar as informações necessárias para o cálculo do INIS, como aquelas relacionadas às condições habitacionais dos domicílios e de acesso a bens de consumo. Ademais, devido às mudanças de escopo e metodológicas, inclusive quanto ao plano amostral, a comparação entre as duas bases mostra-se extremamente complexa. Desse modo, a análise do período após 2015, com base na metodologia aqui apresentada, precisou de algumas adaptações como, por exemplo, a realizada na dimensão demográfica, cujo item D (Existência de mulher com algum filho nascido morto) teve de ser suprimido devido a não disponibilização dessa informação nas bases da PNADC. Mais que isso, a análise precisa ser segregada da série anterior para que não se incorra no erro de interpretar

alterações nos níveis dos indicadores (sejam eles o INIS ou o índice de Gini) como sendo tendências observáveis para o período de análise.

A Tabela 1 apresenta as informações relativas ao cálculo adaptado do INIS, além do índice de Gini para o rendimento domiciliar¹⁷ *per capita* efetivo de todas as fontes para os anos de 2016 e 2019 (último ano disponível até a elaboração desse artigo).

Tabela 1 - INIS e índice de Gini para o rendimento domiciliar *per capita*, segundo Macrorregiões. Brasil, 2016 e 2019

Macrorregiões	INIS			Gini		
	2016	2019	Variação (%)	2016	2019	Variação (%)
Norte	0,487	0,499	2,4	0,539	0,553	2,6
Nordeste	0,485	0,499	3,0	0,555	0,568	2,4
Sudeste	0,291	0,293	0,7	0,524	0,532	1,4
Sul	0,284	0,290	2,0	0,471	0,476	1,0
Centro-Oeste	0,327	0,331	1,4	0,518	0,518	0,0
Brasil	0,357	0,365	2,0	0,544	0,551	1,4

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua. Elaboração Própria.

Os dados apontam para uma piora generalizada em todas as macrorregiões brasileiras entre 2016 e 2019. Com exceção da concentração de renda na região Centro-Oeste que permaneceu estável, tanto o índice de Gini quanto o INIS apontam para um aumento das desigualdades internamente às macrorregiões. Seja do ponto de vista da renda corrente, ou da insuficiência socioeconômica captada pelo INIS, a crise iniciada em 2015 e a lenta recuperação da atividade produtiva, após 2017, parecem ter impactado a sociedade brasileira no sentido de uma piora do quadro de desigualdade estrutural, historicamente constituído no país.

Observa-se, ainda, que essa piora relativa se mostrou mais intensa para o INIS do que para o Gini, indicando que outras dimensões, para além da renda corrente, foram afetadas negativamente nesse período de 2016 a 2019. Além disso, como houve uma piora relativamente maior nas regiões Norte e Nordeste (tanto para o INIS quanto para o Gini), pode-se afirmar que esse movimento termina por reforçar as desigualdades existentes entre as regiões do país.

Certamente, a crise sanitária, econômica e social provocada pela pandemia da Covid-19 deixará como herança desafios, ainda mais complexos, do ponto de vista da superação ou mitigação das desigualdades em todas as suas

dimensões. Apesar de a desigualdade econômica ter se tornado a mais explícita devido à deterioração das condições do mercado de trabalho e da renda, especialmente para aqueles cuja ocupação se dá em seu segmento informal, outras dimensões da desigualdade serão impactadas negativamente nos próximos anos. Dentre elas, destacam-se as que se manifestam por meio das desigualdades de acesso a bens e serviços públicos como saúde, educação e saneamento básico. Desse modo, os mecanismos pelos quais se pode garantir a oferta desse tipo de bem/serviço, como o SUS, o sistema educacional público e as obras de infraestrutura social, serão pontos-chaves para se pensar uma estratégia para o enfrentamento dessa profunda crise que marcou o final da década de 2010 e o início da década de 2020.

CONCLUSÕES

O artigo procurou demonstrar que um estudo sobre desigualdade deve pressupor seu caráter multidimensional, complexo, estrutural e cumulativo e que sua superação exige esforços que ataquem as desigualdades para além da dimensão econômica e do acesso à renda corrente no âmbito do mercado de trabalho ou oriunda da proteção social.

A renda corrente é uma dimensão relevante pois garante o acesso a determinados bens e serviços ofertados pelo mercado, que melhoram a qualidade de vida das pessoas e pode reduzir as distâncias entre elas nessa dimensão específica (econômica). Ademais, destaca-se que sua concentração apresentou relativa melhora até 2015, o que terminou por favorecer a redução da desigualdade na dimensão associada ao acesso ao consumo de bens e serviços de uso individual. Porém, tal movimento não se estendeu com a mesma intensidade para outras dimensões, especialmente aquela relacionada ao acesso a bens e serviços de uso coletivo, como saneamento básico e água tratada.

Além disso, a melhoria na distribuição pessoal da renda corrente conta apenas uma parte da história, uma vez que o fluxo de renda associado ao patrimônio imobiliário e financeiro tem se tornado uma marca do capitalismo contemporâneo. O estudo da dimensão patrimonial da desigualdade precisa ganhar destaque nos estudos sobre o tema. Isso porque ela condiciona, também, as diferenças existentes entre aqueles que são capazes de acumular riqueza a partir da sua renda corrente, ampliando-a por meio de seu patrimônio acumulado e aqueles que dependem da renda corrente para adquirir de forma insuficiente os bens necessários à sua reprodução social e que se mostram incapazes de acumular qualquer tipo de riqueza.

O artigo adotou um percurso metodológico com o propósito de explorar as informações publicamente disponibilizadas pelo IBGE por meio das PNADs. O INIS, indicador que procura sintetizar algumas das múltiplas dimensões que caracterizam o fenômeno da desigualdade, a partir de um olhar sobre a insuficiência socioeconômica, tem a vantagem de ser mensurável de forma desagregada ao nível dos indivíduos, das famílias ou dos domicílios. Mais que isso, é uma forma de se captar as diferenças/distâncias existentes entre distintos objetos de análise, podendo ser exploradas distintas dimensões transversais como é o caso da ótica macrorregional, foco do presente artigo, ou outras pelas quais as desigualdades se manifestam como: as de gênero, as geracionais e/ou raciais/cor de pele.

Suas limitações concentram-se: 1) na incapacidade de se explorar com maior abrangência outras dimensões das desigualdades, especialmente, aquelas associadas às disparidades patrimoniais ou, mesmo no âmbito da renda corrente, aos fluxos de renda originados a partir da propriedade do capital (lucros e dividendos, subestimados pelas pesquisas domiciliares); 2) na restrição quanto à questão qualitativa, a exemplo da mensuração da qualidade dos bens e serviços públicos acessados pela população como: água tratada, esgotamento sanitário, educação e/ou saúde. No entanto, defende-se que essa é uma metodologia que, por possuir elevado nível de desagregação e ser de simples construção, pode ser replicada, a partir das distintas dimensões definidas, para outros enfoques de análise ou para outros países em condições semelhantes de insuficiência como os da América Latina.

A partir do olhar multidimensional possibilitado pelo INIS, o artigo permitiu que se verificasse que, internamente às regiões, parece ter havido uma alteração positiva do ponto de vista da composição entre os níveis de insuficiência socioeconômica até 2015. Porém, após 2016, verificou-se uma tendência de reversão desse processo. Deve-se destacar, ainda, que, mesmo com as melhoras observadas no período 2004-2015, entre as regiões, ainda persistem diferenças historicamente consolidadas que caracterizam a formação socioeconômica do Brasil. As reduções da concentração de renda e do nível de insuficiência socioeconômica no período pré 2015, estiveram associadas ao bom desempenho do mercado de trabalho, refletindo os momentos em que a economia nacional apresentou relativo dinamismo em sua atividade produtiva. A dinâmica econômica acabou por influenciar os ritmos de melhora nos indicadores associados à renda (Gini) e à insuficiência socioeconômica (INIS), na medida em que os dados apontam para uma evidente desaceleração desse processo favorável de redução das desigualdades no país, após 2012, momento em que a economia entrou em uma fase de redução do ritmo de crescimento da produção agregada, com reversão no após 2015.

Após a severa crise econômica, política e social que atingiu o Brasil em 2015 e 2016, o país passou a ensaiar uma lenta recuperação econômica após 2017. No entanto, o baixo dinamismo econômico com taxas de crescimento do PIB de 1,3% em 2017 e 2018 e de 1,1% em 2019, além de não assegurar qualquer tipo de recuperação frente às perdas observadas ao longo dos anos de crise, em termos de emprego e renda, também não alteraram (e nem poderiam) a condição estruturalmente desigual da sociedade brasileira.

Além disso, no início do ano de 2020, o país (e o mundo) entrou em uma das piores crises de sua história, provocada pela pandemia da Covid-19. As necessárias medidas de distanciamento social levadas a cabo para conter a disseminação de um vírus de elevada capacidade de transmissão, fez com que a crise, inicialmente sanitária, se transformasse em uma crise econômica e social.

Negócios foram encerrados, milhões de pessoas perderam seus empregos e sua renda em um contexto de completa incerteza quanto à capacidade de superação dos desafios impostos pela pandemia. Medidas emergenciais para a preservação do emprego e da renda foram pensadas para mitigar os efeitos deletérios sentidos no âmbito do mercado de trabalho.

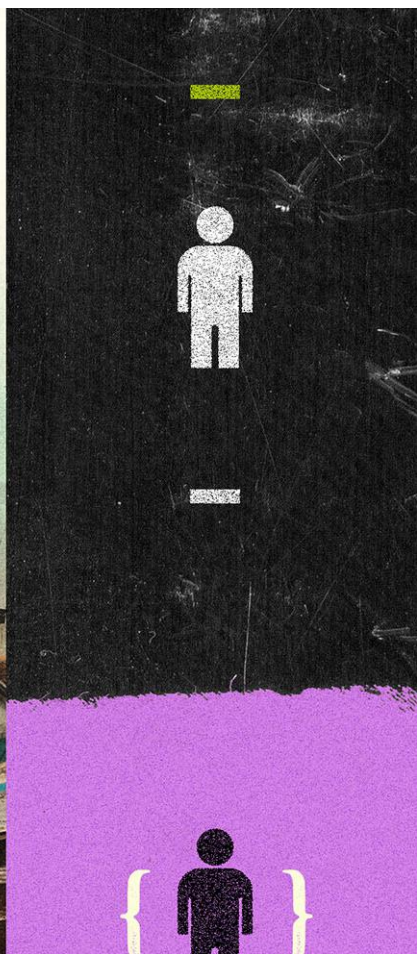
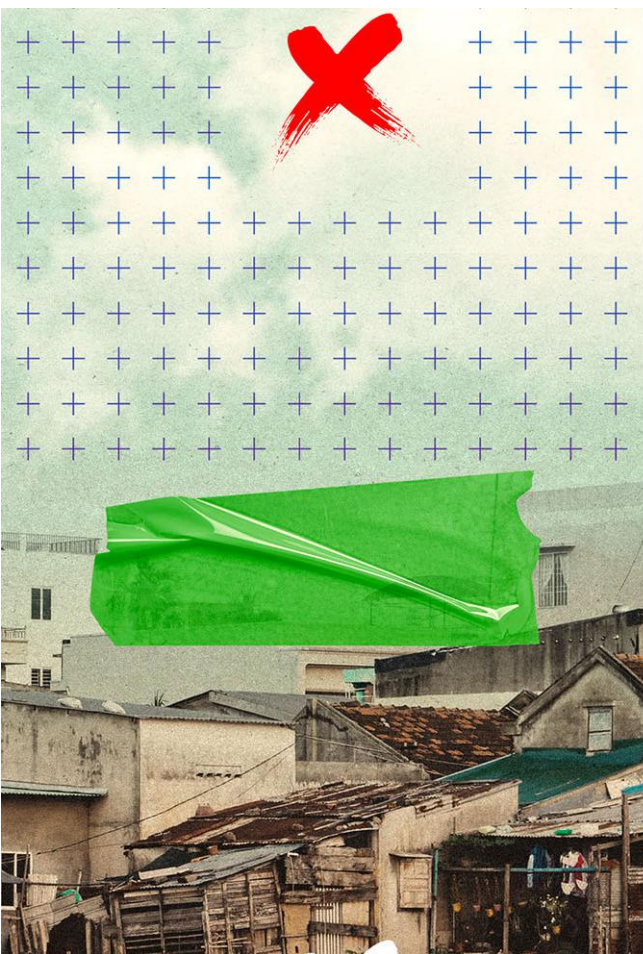
Trovão (2020a) apresenta os impactos do ponto de vista da massa de rendimentos causados pela crise do coronavírus a partir de uma perspectiva macrorregional. Em especial, o auxílio emergencial para as pessoas em situação de maior vulnerabilidade (informais e beneficiários do Programa Bolsa Família) cumpriu uma importante missão ao amortecer os efeitos da queda na massa de renda. Isso permitiu que as macrorregiões mais desiguais e que concentram a maior parcela da população em situação de pobreza, como são os casos de Norte e Nordeste, fossem relativamente menos impactadas pela crise.

Com o fim do auxílio, as desigualdades estruturais, já bastante explicitadas pelos desdobramentos da pandemia, retornaram com força e velocidade. A desocupação que atinge mais de 14 milhões de brasileiros no início de 2021, a incapacidade de retomada da atividade econômica decorrente da não solução dos desafios sanitários (reduzida oferta de vacinas e ausência de medicamentos cientificamente comprovados), somadas à insegurança para o retorno às atividades laborais e produtivas, têm trazido desafios ainda mais complexos para o país.

No entanto, pensar na possibilidade de uma real transformação estrutural em direção à superação da condição histórica de desigualdade no país, terá de passar, necessariamente, por um amplo conjunto de investimentos em infraestrutura social que amplie a oferta de bens e serviços de uso coletivo, cuja demanda não pode ou não deveria ser atendida exclusivamente por mecanismos de mercado.

Uma das principais lições que se pode tirar da pandemia da Covid-19 foi a constatação do importante papel que o Estado desempenha em momentos de crise. Sua necessária atuação nos âmbitos da renda e do fornecimento de serviços públicos de saúde por meio do Sistema Único de Saúde mostraram-se fundamentais para o enfrentamento dessa crise sanitária e socioeconômica. O SUS mostrou-se um dos pilares de sustentação da sociedade nesse cenário de devastação, tanto do ponto de vista dos atendimentos básico e intensivo, quanto para as pesquisas no desenvolvimento de vacinas e medicamentos em parcerias com as universidades públicas e institutos públicos, como a Fundação Oswaldo Cruz e o Instituto Butantan.

Nesse sentido, para a superação da atual crise e garantir que se caminhe em direção a uma sociedade mais igualitária, o Brasil precisa de um plano nacional de desenvolvimento com ênfase em investimentos em infraestrut-



tura social, a partir de uma perspectiva regional, que considere as disparidades seculares entre as grandes regiões e, sobretudo, no seu interior, que seja orientado para a redução das desigualdades. O desafio é encontrar as oportunidades nas fragilidades existentes. Isso implica considerar que aquilo que parece ser uma barreira, na realidade, mostra-se como potencial instrumento para dinamizar a atividade econômica e, sinergicamente, superar desigualdades. Implica, também, considerar que um projeto nacional deve agir sobre realidades não homogêneas, onde há, ao mesmo tempo, fragilidades e potencialidades que dialogam diretamente com a escala regional. Diversidade e heterogeneidade devem ser entendidas como solução e não obstáculos. Estruturar uma estratégia que considere como fim e meio a redução das desigualdades é funcional à própria dinâmica econômica, a exemplo do que ocorreu com o auxílio emergencial, que possibilitou a sustentação e até a ampliação da renda em grande parte dos municípios mais pobres do Nordeste brasileiro (TROVÃO, 2020b).

Argumenta-se, assim, que o caminho para se alcançar uma sociedade mais próspera e menos desigual poderia ser pensado a partir de 5 eixos: 1) produção de energia renovável a exemplo da solar e eólica, em que a região Nordeste pode ser beneficiada, criando espaço para a redução das desigualdades inter-regionais; 2) infraestrutura social como mecanismo combinado de ativação econômica e redução das desigualdades sociais, especialmente em setores que melhorem a qualidade de vida e a saúde da população (saneamento básico, água tratada, transporte público, saúde, educação, etc.); 3) ciência, tecnologia e inovação com ênfase no desenvolvimento de um complexo industrial da saúde, em especial, observando a potencialidade do setor público e do SUS (o que mitigaria estrangulamentos e sobrecargas no caso de futuras epidemias); 4) turismo sustentável não predatório com apelo ecológico, que poderia favorecer comunidades locais espalhadas pelo território nacional; 5) produção agrícola orgânica e sustentável, associada a iniciativas que garantam a redução de desigualdades no acesso à propriedade da terra e a alimentos de qualidade para a população mais vulnerável.

Portanto, um projeto desse porte deve ser pensado a partir de um único objetivo, que é a superação das desigualdades relacionadas aos diversos elementos que determinam e fundamentam esse fenômeno complexo dinâmico e estrutural como: a propriedade da terra e do capital; o acesso à renda corrente oriunda do mercado de trabalho e ao emprego; o acesso a políticas de proteção social; aos bens e serviços públicos de uso coletivo; as desigualdades geracionais, raciais e de gênero; etc.

AGRADECIMENTOS

Os autores agradecem os comentários da Professora Beatriz Tamaso Mioto. Quaisquer erros cometidos são de responsabilidade dos autores.

Notas

¹A PNAD anual era uma pesquisa amostral de periodicidade anual e abrangência nacional que possuía informações sobre as características gerais da população, incluindo temas referentes à educação, trabalho, rendimento de distintas fontes, além de condições de habitação. Com resultados para o total do Brasil, para Grandes Regiões e Unidades da Federação, além de algumas Regiões Metropolitanas (Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre), tinha como unidade de investigação os domicílios brasileiros. Encerrada em 2015, a PNAD foi substituída pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), que traz uma metodologia atualizada e propicia uma cobertura territorial mais abrangente, disponibilizando informações trimestrais e mensais a respeito da força de trabalho para a escala nacional. As informações referentes às condições de habitação e à existência de bens de consumo nos domicílios só são disponibilizadas anualmente a partir de 2016. Cabe destacar que as mudanças metodológicas e a ampliação de escopo tornam complexas as comparações entre as PNADs anuais e as PNADs contínuas (IBGE, 2015).

²“(...) distribuição aparece como distribuição dos produtos e assim como que afastada da produção, e, por assim dizer, independente dela. Contudo, antes de ser distribuição de produtos, ela é: primeiro, distribuição dos instrumentos de produção, e, segundo, distribuição dos membros da sociedade pelos diferentes tipos de produção, o que é uma determinação ampliada da relação anterior.” (MARX, 1982, p. 11)

³A Revolução Industrial fez o regime do capital avançar sobre as formas pretéritas de produção levando à subsunção a produção de mercadorias. Isso representa que uma parcela cada vez maior da sociedade viu os meios de produção serem subtraídos, levando-a a vender sua força de trabalho no mercado para ter acesso aos bens necessários à sobrevivência.

⁴Ver Marx, K. (2004).

⁵Ver Dedecca (2009)

⁶Elemento fundamental na definição da desigualdade em sua dimensão social, objeto de análise da próxima seção.

⁷Ver Tawney (1931) e Webb & Webb (1923).

⁸Ver Castel (1998).

⁹Ver Dedecca (2009).

¹⁰O foco do presente artigo, não é a política social em si, porém se reconhece sua importância como mecanismo para garantir a efetividade e a eficácia da expansão dos investimentos em infraestrutura social. Para mais informações sobre as políticas sociais adotadas no período do pós-guerra na Inglaterra, na França e na Alemanha, ver T. H. Marshall (1963), capítulo 8.

¹¹A “financeirização da riqueza” está relacionada ao peso e à influência dos ativos financeiros nas economias modernas. A partir dos anos 1980, (...) as classes médias, [e] as empresas ampliaram expressivamente a posse de ativos financeiros. (...) A acumulação de ativos financeiros assumiu um papel central nas decisões dos agentes. Ver Braga (1993) e Coutinho e Belluzzo (1998).

¹²Ver Piketty (2014).

¹³Para mais detalhes sobre a evolução histórica da desigualdade econômica ver Piketty, 2014 p. 24.

¹⁴Para uma discussão mais aprofundada, ver Fitoussi e Rosanvallon (1996), capítulo 2.

¹⁵Ver Trovão e Dedecca (2017).

¹⁶Esse indicador não é possível de ser calculado na PNADC.

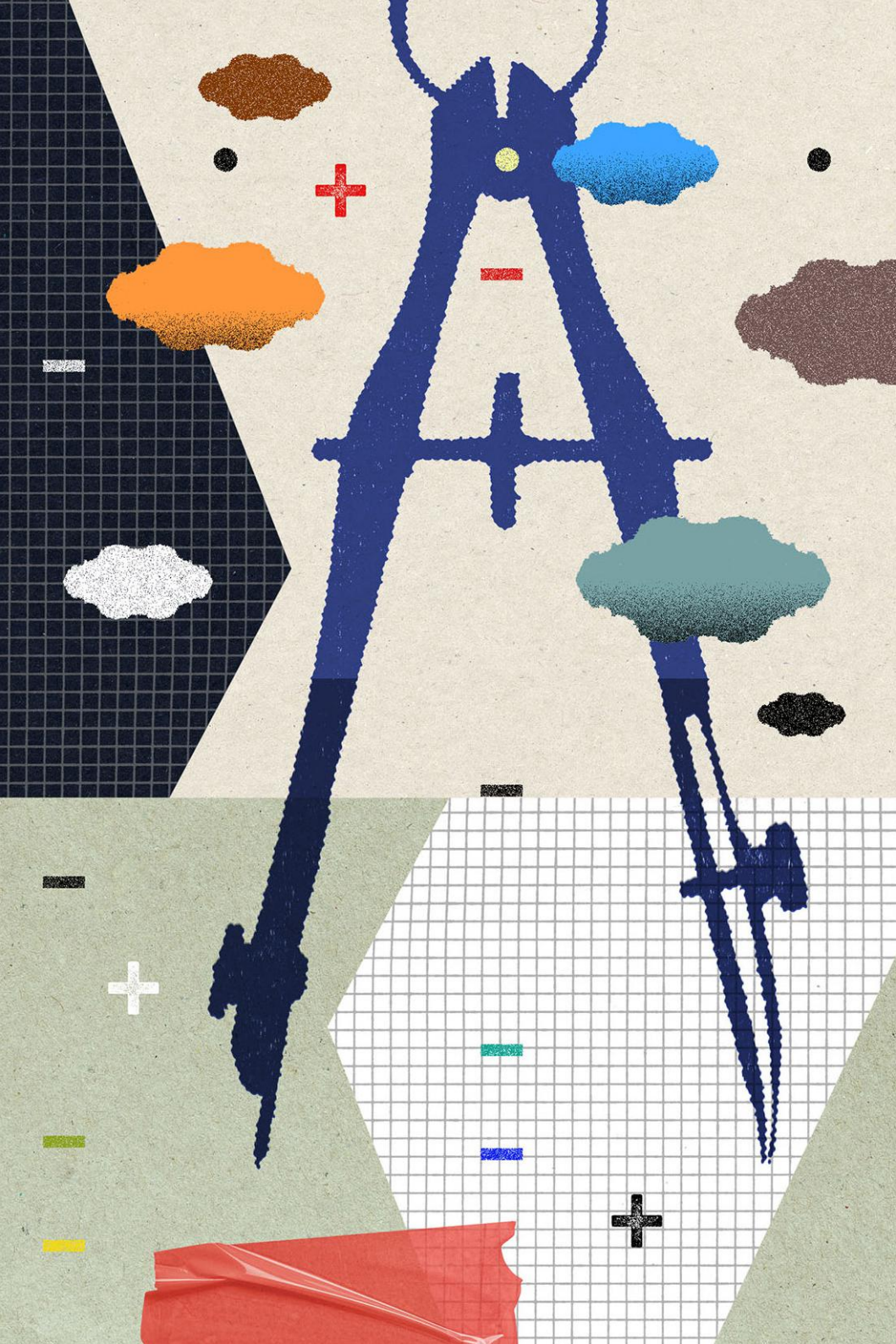
¹⁷Utilizou-se o rendimento domiciliar per capita e não o familiar, como na proposta inicial, por conta da não divulgação dos rendimentos familiares na PNADC.

Referências

- ARAÚJO, J. B. Mercado de trabalho e desigualdade: o Nordeste brasileiro nos anos 2000. (Tese de Doutorado) – Campinas, SP: [s.n.], 2017.
- ARAÚJO, T. B. *Ensaio sobre o Desenvolvimento Brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2000.
- ARAÚJO, T. B. Revisitando a questão regional. *Cadernos do Desenvolvimento*, v. 1, n. 1, p. 59-76, 2006.
- BRAGA, J. C. de S. A financeirização da riqueza – a macroestrutura financeira e a nova dinâmica dos capitalismo centrais. *Economia e Sociedade* (UNICAMP), Campinas - SP, n.2, 1993.
- BURAWOY, M. A Transformação dos Regimes Fabris no Capitalismo Avançado. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 13, junho, Rio de Janeiro, 1990.
- CANO, W. Furtado: a questão regional e a agricultura itinerante no Brasil. *Cadernos do Desenvolvimento*, v. 5, n. 7, outubro de 2010.
- CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social, uma crônica do salário*. Trad. Iraci D. Poletti. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 1998.
- COATES, D. *Models of Capitalism: Growth and Stagnation in the Modern Era*. Cambridge: Polity Press, 2000.
- COUTINHO, L. & BELLUZZO, L. G. Financeirização da riqueza, inflação de ativos e decisões de gasto em economias abertas. *Economia e Sociedade*, Campinas, n. 11), pp. 137-50, dez. 1998.
- DEDECCA, C. S. *Desenvolvimento capitalista e a recorrência da desigualdade*. Instituto de Economia, UNICAMP. Campinas, São Paulo, 2009. (Mimeo).
- DINIZ, C. C. Repensando a questão regional brasileira: tendências, desafios e caminhos. In: CASTRO, Ana Célia (Org.). *Desenvolvimento em debate*. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social: Mauad, 2002. v. 3, p. 239-274.
- DOERINGER, P. & PIORE, M. *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*, Lanham, MD: Lexington Books, 1971.
- FITOUSSI, J. & ROSANVALLON, P. *A nova era das desigualdades*. Trad. Miguel Serras Pereira. Oeiras: Celta Editora, 1997.
- GUIMARÃES NETO, L. Desigualdades e políticas regionais no Brasil: caminhos e des-caminhos. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 15, IPEA, Brasília, 1997.
- HUWS, U. *Labor in the global digital economy: The Cybertariat Comes of Age*. Monthly Review Press, New York, 2014.
- IBGE. Principais diferenças metodológicas entre as pesquisas PME, PNAD e PNAD Contínua. Nota Técnica, Rio de Janeiro: IBGE, 24 de novembro de 2015. Disponível em: <https://bit.ly/2SwZHld>. Acesso em: 10 abr. 2021.>
- KEYNES, J. M. As Possibilidades Econômicas de Nossos Netos. In: SZMRECSNY, T. (org) *John Maynard Keynes: Economia ; ; 2ª Edição*, Ática, São Paulo-SP, [1930] 1984.
- KEYNES, J. M. *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. Tradutor: Mário Ribeiro da Cruz. São Paulo: Editora Atlas, [1936] 1992.
- LAVINAS, L. A estrutura de financiamento da proteção social brasileira e as contas da proteção social. In: DEDECCA, C. S. & PRONI, M. W. (Orgs). *Economia e proteção social: textos para estudo dirigido*. Campinas, SP: IE/Unicamp. Brasília, DF: Ministério do Trabalho e Emprego; Unitrabalho, 2006, 366p.
- MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro, RJ: Zahar, 1967.
- MARX, K. *O capital: Capítulo VI inédito de O capital, resultados do processo de produção imediata*. Tradução Klaus Von Puchen. 2 ed. São Paulo, Centauro, 2004.
- MARX, K. & ENGELS, F. *Manifesto Comunista*. Edição Ridendo Castigat Mores. Versão para eBook. [1848] 1999. Disponível em: <https://bit.ly/3wEHIZ2>

- MARX, K. (1857) *Para uma crítica da economia política*. Edição RidendoCastigat Mores Versão para eBook. [1857] 1999. Disponível em: <https://bit.ly/3yJ4DnK>
- OLIVEIRA, F. de. A questão regional: a hegemonia inacabada. *Estudos Avançados*, v. 7, n. 18, 1993, pp. 43-63.
- PACHECO, C. A. *A questão regional brasileira pós 1980: desconcentração econômica e fragmentação da economia nacional* (Tese de Doutorado), Campinas, [s.n.], 1996.
- PIKETTY, T. *O Capital no Século XXI*. Tradução de Monica Baumgarten de Bolle. – I. ed. – Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.
- POLANYI, K. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Trad. Fanny Wrobel – 3ª ed. - Rio de Janeiro: Ed. Campus, [1944] 1980.
- ROUSSEAU, J. J. *Discurso sobre a origem da desigualdade*. Trad. Maria Lacerda de Moura. Edição eletrônica: RidendoCastigat Mores. [1754] 2001.
- ROUSSEAU, J. J. *Do Contrato Social*. Trad. Lourdes Santos Machado. São Paulo: Abril Cultural, Coleção Os Pensadores, 1978.
- SOUZA, P. R. *A determinação dos salários e do emprego nas economias atrasadas*. Campinas, UNICAMP. (Tese de Doutorado), 1980.
- TAWNEY, R. H. *The Religion of Inequality*. In: DESAI, M. *LSE on equality, a centenary anthology*. London: Transaction Publishers [1931] 1995.
- TROVÃO, C. J. B. M. Programas emergenciais e pandemia: impactos sobre a massa de renda e a desigualdade no Brasil a partir de um recorte macrorregional. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, [S.l.], v. 16, n. 4, dez. 2020a. Disponível em: <https://bit.ly/3oXhgHk>. Acesso em: 15 abr. 2021.
- TROVÃO, C. J. B. M. A Pandemia da Covid-19 e a Desigualdade de Renda no Brasil: Um Olhar Macrorregional para a Proteção Social e os Auxílios Emergenciais. *Texto para Discussão*, n. 4 de 2020 – DEPEC/UFRN, Natal – RN, 2020b.
- TROVÃO, C. J. B. M. & DEDECCA, C. S. Análise do Nível de Insuficiência Socioeconômica (ANIS): uma avaliação do Brasil entre 2000 e 2010. *Argumentos*, v. 14, pp. 217-248, 2017.
- WEBB, S. & WEBB, B. Inequality of income and inequality of personal freedom. In DESAI, M. *LSE on equality, a centenary anthology*, London: Transaction Publishers, [1923] 1995.





O índice de progresso social dos municípios de Santa Catarina (2010-2017)

The Social Progress Index of municipalities of Santa Catarina

Michele Romanello*

<http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmvu.1.013>

Recebido em 16 de setembro de 2020. Aceito em 10 de fevereiro de 2021.

Resumo

O artigo segue a visão da avaliação de progresso social centrada nas capacitações das pessoas, medindo o bem-estar dos municípios do estado de Santa Catarina no período 2010-2017. A metodologia utilizada neste trabalho para construir um índice é uma adaptação da abordagem utilizada pelo Social Progress Index (SPI). A primeira conclusão é que parece que o progresso social tem uma relação mais evidente com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do que com o PIB *per capita*. A segunda conclusão do trabalho é que a maioria dos municípios, mesmo aqueles que ocupam as melhores posições em termos de desenvolvimento social, precisam melhorar pelo menos uma dimensão do progresso social. A terceira conclusão é que os municípios com menor índice estão, em geral, nas mesorregiões oeste, serrana e parte da mesorregião norte; por outro lado, os municípios com o melhor índice estão localizados no leste do estado de Santa Catarina.

Palavras-chave: Santa Catarina; capacitações; progresso social; bem-estar.

Abstract

This paper follows the vision of social progress evaluation focused on the capabilities of the people, measuring the wellbeing of the municipalities of the state of Santa Catarina in the period 2010-2017. The methodology used in this work to construct an index is an adaptation of the approach used by the Social Progress Index (SPI). The first conclusion is that it seems that social progress has a more evident relationship with the Human Development Index (HDI) than with GDP per capita. The second conclusion of the paper is that most municipalities, even those with the best positions in terms of social development, need to improve at least one dimension of social progress. The third conclusion is that the municipalities with the lowest index are, in general, the mesoregions west, mountain and part of the northern mesoregion; on the other hand, the municipalities with the best index are located in the eastern part of the state of Santa Catarina.

Keywords: Santa Catarina; capabilities; social progress; well-being.

* Doutor em Desenvolvimento Econômico. Departamento de Economia e Relações Internacionais Universidade Federal de Santa Catarina. Departamento de Economia e Relações Internacionais, Universidade Federal de Santa Catarina. R. Eng. Agrônomo Andrei Cristian Ferreira, s/n. Trindade, Florianópolis. <https://orcid.org/0000-0001-6295-8749>. E-mail: romanello.michele@gmail.com

INTRODUÇÃO

A abordagem de desenvolvimento e capacidade humana argumenta que a expansão da liberdade humana e, portanto, a redução de privações e pobreza multidimensional, é o objetivo essencial e o direcionador do desenvolvimento (SEN, 1982, 1988; UNDP, 2016). O bem-estar é avaliado do ponto de vista da habilidade de uma pessoa de realizar atos ou alcançar estados valiosos. Sen (1992) introduz o conceito de capacitação, definindo-o como a liberdade de um indivíduo ou grupo de alcançar várias combinações de funcionamentos (ser e fazer) em uma sociedade. Sen (1992) define a abordagem das capacitações de forma completamente distinta das abordagens mais tradicionais de avaliação do bem-estar de uma sociedade. Essas abordagens eram baseadas em variáveis como renda real ou renda real per capita. A abordagem das capacitações considera, em vez, os funcionamentos como elementos constituintes do bem-estar e a capacitação como liberdade para buscar esses elementos constitutivos. A renda, nas várias formas, pode ser incluída entre os meios para alcançar a liberdade, dependendo do indivíduo e da sociedade que estamos considerando. Para Sen (1992) as capacitações são uma maneira de entender a liberdade como “liberdade positiva” do indivíduo, pois expressam a sua liberdade e possibilidade de alcançar o tipo de vida que prefere.

Uma extensa quantidade de pesquisas mostrou que o foco nas capacidades humanas e na liberdade, em vez do mero foco nas mercadorias ou no crescimento econômico, permite uma melhor compreensão de uma ampla gama de aspectos sociais e fenômenos como pobreza, desigualdade ou qualidade de vida (SEN, 1982; 1988; NUSSBAUM, 2000; PNUD, 2016).

Os índices que medem o bem-estar social se conformaram assim com o passar do tempo a essa nova maneira de perceber o desenvolvimento: enquanto a medição do bem-estar no começo do século passado era baseado em aspectos econômico, nos últimos 30 anos temos, em vez, o surgimento de muitos índices que seguem a abordagem das capacidades humanas.

A medição do bem-estar é uma atividade econômica e estatística que começou nos anos 30 do século anterior: o economista Simon Kuznets tinha como objetivo encontrar uma maneira de medir a economia dentro do esforço de encontrar saídas para a crise. Kuznets começou tentando medir o que era produtivo de maneira significativa, o que realmente trazia bem-estar à sociedade e assim criou o Produto Interno Bruto (PIB). Até então, muitas estatísticas haviam sido criadas – elas mostravam quantos quilômetros de ferrovias existiam, a quantidade de ferro produzida etc. –, mas ninguém tentou unificá-las em uma única medida. Após a Segunda Guerra Mundial, esta iniciativa anglo-americana foi estendida pelas Nações Unidas e se tornou o padrão global para medir o bem-estar por muitas décadas (COYLE, 2014).

Somente na década de 90, temos o surgimento de um novo método de medição de bem-estar, o Índice de Desenvolvimento Humano, que tem o objetivo de mudar o foco do desenvolvimento econômico da contabilidade nacional de renda para políticas centradas nas pessoas (HAQ, 1995). Mais recentemente, em 2010, a Iniciativa Pobreza e Desenvolvimento Humano de Oxford e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento criaram o Índice de Pobreza Multidimensional com o objetivo de capturar as severas privações que cada pessoa enfrenta ao mesmo tempo em relação à educação, saúde e padrões de vida (ALKIRE et al., 2011). Além disso, foram propostos vários indicadores baseados nas capacidades humanas, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado pela Desigualdade (HDIAD) ou o Índice de Pobreza Multidimensional (MPI) (PNUD 2016; UL HAQ, 1973; ALKIRE & FOSTER, 2011).

Este artigo segue essa visão da avaliação centrada nas capacitações das pessoas, medindo o bem-estar dos municípios do estado de Santa Catarina no período 2010-2017.

Santa Catarina é uma das 27 unidades federativas do Brasil, localizadas na região sul do país. É o 20º estado brasileiro por área territorial e o 11º por população. Além disso, é a 9ª maior população, com 295 municípios (Pontes, 2017). No campo empírico, medir o bem-estar nos municípios envolve dois problemas. Primeiro, um conjunto relevante de indicadores capazes de abordar todas as dimensões da qualidade de vida deve ser identificado. Essas dimensões estão relacionadas ao desenvolvimento econômico, social, ambiental e urbano do município. Para avaliar as diferenças entre os municípios, devem ser coletados dados comparáveis e referentes a um período curto de tempo. Em segundo lugar, os indicadores devem ser agregados de forma sensata para construir um índice do bem-estar que permita classificar os municípios e relatar as possibilidades gerais de melhoria (GONZÁLEZ et al., 2011).

A metodologia utilizada neste trabalho para construir um índice é uma adaptação da abordagem utilizada pelo Social Progress Index (SPI). O SPI mede até que ponto os países atendem às necessidades sociais e ambientais de seus cidadãos. O índice combina três dimensões: Necessidades humanas básicas, Fundamentos do bem-estar e Oportunidade. Duas características-chave do Índice de Progresso Social são a exclusão de variáveis econômicas e o uso de medidas de resultados, em vez de insumos, como cobertura de serviços realmente disponíveis, variação na incidência de doenças ou exposição à violência. (PULICI et al., 2017).

OBJETIVOS E CONTRIBUIÇÕES DO TRABALHO

O objetivo principal do artigo é aplicação aos municípios do estado de Santa Catarina de uma nova metodologia para medir o bem-estar no mundo contemporâneo.

Nas últimas décadas o tema da medição do bem-estar teve uma crescente atenção por parte dos pesquisadores em ciências sociais e das organizações internacionais. A qualidade dos índices de bem-estar e de desenvolvimento melhoraram constantemente desde a parte final do século anterior. A ONU quebrou o monopólio do PIB em 1990, com indicadores de desenvolvimento humano, medindo, além da renda, os níveis de acesso à saúde e à educação. Ao nível internacional, o índice Happy Planet no Reino Unido, os indicadores de qualidade de vida Calvert Henderson nos EUA e várias outras metodologias levaram em conta o fato de que aspectos da qualidade de vida, bem como os desafios sociais e ambientais, são fundamentais muito além dos resultados econômicos (ABDALLAH et al., 2009). A própria União Europeia lançou o programa Além do PIB, enquanto a Comissão Stiglitz-Sen-Fitoussi fez um excelente balanço do cenário das contas nacionais, deixando claras as limitações do PIB como instrumento de mensuração (Stiglitz, et al. 2018).

Hashimoto e Ishikawa (1993) propuseram o uso de Data Envelopment Analysis (DEA) para avaliar a qualidade de vida nas 47 prefeituras do Japão, e González et al. (2011), que mediram a qualidade de vida dos 237 maiores municípios espanhóis usando a Análise de Eficiência de Valor (VEA) para obter pontuações comparativas, agregando as informações contidas em 19 indicadores parciais.

Este artigo contribuirá a literatura brasileira sobre o assunto, calculando o Índice de Progresso Social para os municípios de Santa Catarina. O Social Progress Imperative criou o Índice de Progresso Social, que mede até que ponto os países atendem às necessidades sociais e ambientais de seus cidadãos. No Brasil, foram calculados dois índices ao nível local: Índice de Progresso Social da cidade do Rio de Janeiro, que traz uma análise por região administrativa da cidade e Índice de Progresso Social da Amazônia, com o objetivo de evidenciar desafios sociais e carência de oportunidades para a maioria da população amazônica (SANTOS et al., 2018).

Um trabalho com o mesmo objetivo de medir o bem-estar, mas com uma metodologia diferente, focada na pobreza multidimensional, foi desenvolvido por Moraes et al. (2018), as quais aplicaram o método de Alkire-Foster (2009) para os municípios de Santa Catarina. A conclusão é que os municípios mais vulneráveis estão localizados, em geral, nas mesorregiões oeste, serrana e parte da mesorregião norte. Os municípios com os melhores

percentuais estão localizados na parte leste do estado de Santa Catarina, ocupando quase todo o litoral do estado.

Ao analisar os resultados do índice, ulteriores objetivos do artigo são: conferir se o índice calculado tem uma relação com o IDH ou PIB per capita, verificar se os melhores municípios necessitam aperfeiçoar algumas dimensões do progresso social e analisar geograficamente o índice, localizando clusters de municípios.

SANTA CATARINA: UMA BREVE DESCRIÇÃO

Santa Catarina, localizada na Região Sul do Brasil, possui uma população de 6.248.436 habitantes, segundo o Censo de 2010, distribuídos em 295 municípios em uma área de 95.733,98 km² e com densidade populacional de 65,27 hab / km². Segundo o IBGE (2018), o estado pode ser dividido em seis mesorregiões e vinte microrregiões. A Figura 1 a seguir mostra o estado de Santa Catarina com a divisão em mesorregiões estabelecida pelo IBGE.

Figura 1. Mesorregiões de Santa Catarina



Fonte: elaboração própria com base nas Malhas Digitais fornecidas pelo IBGE, Censo 2010

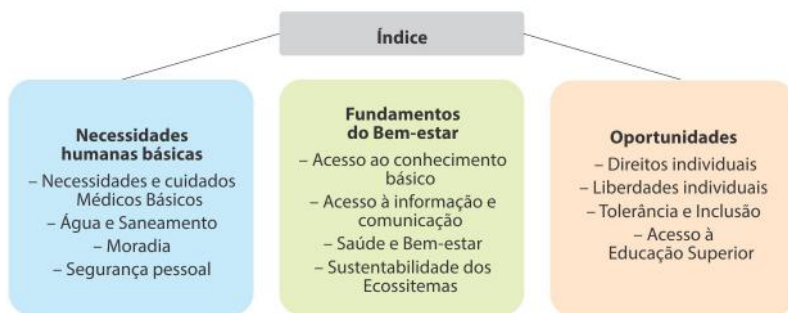
Os índices sociais do estado estão entre os mais altos do país e da América do Sul. Possui o maior índice de expectativa de vida do país, menor taxa de mortalidade infantil e menor desigualdade econômica e analfabetismo no

Brasil. Santa Catarina é considerada um estado rico e tem o sexto maior PIB do país, com uma economia variada (IBGE, 2018).

METODOLOGIA PARA A CONSTRUÇÃO DO ÍNDICE DE PROGRESSO SOCIAL

A metodologia para o cálculo do índice que mede o progresso social envolve a construção de três dimensões compostas por quatro componentes cada, totalizando 12 componentes, conforme a Figura 2.

Figura 2. Dimensões e componentes do índice



Fonte: Pulici et al. (2017)

A primeira dimensão, Necessidades Humanas Básicas, procura responder em que medida as necessidades essenciais da população são satisfeitas: nutrição, cuidados básicos de saúde, acesso a água potável e saneamento adequado, acesso a habitação decente e segurança pessoal.

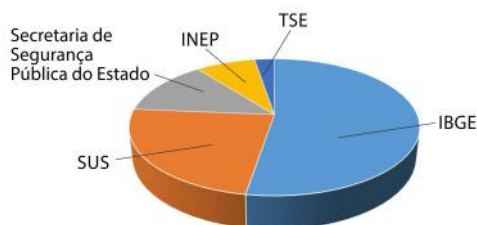
A segunda dimensão, Fundamentos do bem-estar, procura responder em que medida as estruturas sociais garantem a manutenção de níveis de bem-estar e seu constante aprimoramento. A dimensão inclui o acesso à educação básica e sua qualidade, acesso às tecnologias de informação e comunicação, saúde e bem-estar mais amplo, considerando a mortalidade por doenças crônicas evitáveis e fatores de risco, bem como a sustentabilidade dos ecossistemas, como o uso sustentável recursos naturais e energéticos e preservação dos biomas.

A terceira dimensão, Oportunidade, tenta medir em que grau a sociedade oferece oportunidades para que todos possam realmente perseguir seus objetivos pessoais e alcançar seu potencial. A dimensão compreende os direitos individuais básicos, o direito de ir e vir e os direitos políticos essenciais,

bem como a liberdade de escolha no nível individual, incluindo questões como gravidez precoce e acesso a métodos contraceptivos, trabalho infantil e escravo e acesso a arte, cultura e lazer. A dimensão Oportunidade também abrange a questão da tolerância religiosa e das minorias, os direitos das mulheres e a inclusão social de grupos desfavorecidos, bem como o acesso ao ensino superior (PULICI et al., 2017).

As fontes utilizadas foram principalmente de dados administrativos estaduais e nacionais referentes ao período 2010-2017¹ (Figura 3)². A principal base de dados utilizada do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística foi o Censo 2010.

Figura 3. Fontes de dados.



Fonte: Elaboração do autor

O cálculo do índice ocorre após várias etapas.

O primeiro passo é a padronização da série de dados: a média da série é subtraída de cada observação e a diferença dividida pelo desvio padrão, de modo que a nova série tenha média igual a zero e desvio padrão igual a um:

$$z_i = (v_i - V_\mu) / V_\sigma$$

onde z_i é uma observação padronizada do valor de v_i , V_μ é a média e V_σ o desvio padrão da série original, dando origem a um vetor Z (z-scores) de observações padronizadas de V .

O segundo passo é a análise de consistência interna entre indicadores padronizados dentro de cada componente. Os indicadores são selecionados em cada componente por meio da medida de covariância alfa de Cronbach, procurando coeficientes alfa acima de 0,7, quando possível (ver Tabela 1).

Tabela 1. Alpha de Cronbach e KMO

Componente	Alpha de Cronbach	KMO
Necessidades e cuidados Médicos Básicos	.	.
Água e Saneamento	0,73	0,69
Moradia	0,66	0,59
Segurança Pessoal	0,51	0,63
Acesso ao conhecimento Básico	0,82	0,80
Acesso à Informação E comunicação	.	.
Saúde e Bem-Estar	0,46	0,63
Sustentabilidade dos Ecossistemas	0,67	0,56
Direitos Individuais	0,71	0,55
Liberdades Individuais	0,63	0,57
Tolerância e Inclusão	.	.
Acesso à Educação Superior	0,74	0,58

Fonte: elaboração própria

Na terceira etapa, é calculado um peso w para cada vetor (cada variável) pertencente a um determinado componente, por meio de análise fatorial das variáveis de cada componente, utilizando apenas a primeira carga fatorial atribuída a cada vetor.

Na quarta etapa, a robustez da análise fatorial é avaliada usando o teste Kaiser-Meyer-Olkin (KMO), com resultados acima de 0,5 (ver Tabela 1).

Na quinta etapa, cada peso representando a carga fatorial equivalente de cada uma das n variáveis é normalizado para a unidade, somando todos os seus valores e dividindo cada valor pela soma de w (ver tabela A2 em anexos).

Na sexta etapa, a nota de cada observação em cada componente é calculada multiplicando z_i por w o peso atribuído a cada variável por meio da análise fatorial, de modo que a nota componente C seja dada por:

$$C = \sum w z_i$$

Finalmente, a nota de cada uma das dimensões é calculada pela média simples das notas de cada um dos quatro componentes que a compõem. A nota do índice é a média simples do valor de cada uma das três dimensões (Pulici, et al.2017).

RESULTADOS

A Tabela A3, em anexo, mostra os índices de todos os municípios de Santa Catarina. A seguir, os índices serão analisados de três formas: relação com o PIB per capita e IDH, dimensões que compõem os índices e a análise geográfica.

RELAÇÃO DO ÍNDICE DE PROGRESSO SOCIAL (SPI) COM PIB PER CAPITA E IDH

A Tabela 2 mostra os valores do índice dos primeiros 20 municípios calculados com a metodologia do Índice de Progresso Social³ e, por razões de comparação, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). Pode-se notar que metade desses municípios está presente em ambas as partes da tabela, ou seja, algumas cidades estão em boa situação independentemente do índice utilizado para mensurar o desenvolvimento, e outras cidades são avaliadas positivamente de acordo com os aspectos considerados no cálculo de cada índice.

Tabela 2. Valores do índice (SPI) e do IDHM (2010) nos primeiros 20 municípios

	Município	SPI		Município	IDHM (2010)
1	Arroio Trinta	74,36	1	Florianópolis	0,847
2	Luzerna	72,71	2	Balneário Camboriú	0,845
3	Jaraguá do Sul	72,31	3	Joaçaba	0,827
4	Iomerê	70,88	4	Joinville	0,809
5	Timbó	70,79	4	São José	0,809
6	Itapiranga	70,15	6	Blumenau	0,806
7	Cocal do Sul	69,87	6	Rio Fortuna	0,806
8	São João do Oeste	69,58	8	Jaraguá do Sul	0,803
9	Florianópolis	69,35	9	Rio do Sul	0,802
10	Joaçaba	68,96	10	São Miguel do Oeste	0,801
11	São Ludgero	68,96	11	Concórdia	0,800
12	Peritiba	68,88	12	Itapema	0,796
13	Antônio Carlos	68,59	12	Tubarão	0,796
14	Blumenau	68,58	14	Brusque	0,795
15	Tubarão	68,57	14	Iomerê	0,795
16	Balneário Camboriú	68,51	14	Itajaí	0,795
17	Pomerode	68,20	14	Treze Tílias	0,795
18	Joinville	68,17	18	Chapecó	0,790
19	Iporã do Oeste	68,09	19	Luzerna	0,789
20	São Miguel do Oeste	67,76	20	Criciúma	0,788

Fonte: elaboração própria e PNUD (2010). Os municípios em negrito estão incluídos nos primeiros 20 municípios usando ambas as metodologias.

Uma situação comparável ocorre analisando os dados dos últimos 20 municípios, segundo o índice calculado com a metodologia do SPI e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) (Tabela 3). Nesse caso, também, metade dos municípios são os mesmos em ambas as partes da Tabela 3.

Tabela 3. Valores do índice (SPI) e do IDHM (2010) nos últimos 20 municípios

	Município	SPI		Município	IDHM (2010)
274	Dionísio Cerqueira	52,99	274	São Cristovão do Sul	0,665
275	Monte Carlo	52,88	275	Painel	0,664
276	Abelardo Luz	52,84	276	Macieira	0,662
277	Campo Erê	52,75	277	Brunópolis	0,661
278	Santa Cecília	52,10	278	Ipuaçu	0,660
279	Matos Costa	51,86	279	Passos Maia	0,659
280	Leoberto Leal	51,66	280	Timbó Grande	0,659
281	Barra Bonita	51,66	281	Entre Rios	0,657
282	Passos Maia	51,63	282	Matos Costa	0,657
283	Cerro Negro	51,03	283	Capão Alto	0,654
284	Paraíso	50,95	284	Saltinho	0,654
285	São Cristovão do Sul	50,72	285	Rio Rufino	0,653
286	Palmeira	50,59	286	Lebon Régis	0,649
287	Guatambú	49,84	287	Bocaina do Sul	0,647
288	Bandeirante	49,63	288	Monte Carlo	0,643
289	Lebon Régis	49,22	289	Campo Belo do Sul	0,641
290	Entre Rios	48,04	290	São José do Cerrito	0,636
291	Timbó Grande	47,80	291	Vargem	0,629
292	Ipuaçu	42,82	292	Calmon	0,622
293	Calmon	39,05	293	Cerro Negro	0,621

Fonte: elaboração própria e PNUD (2010). Os municípios em negrito estão incluídos nos últimos 20 municípios usando ambas as metodologias.

A literatura evidencia que uma pré-condição do desenvolvimento econômico e da melhoria do bem-estar é o crescimento econômico. Segundo Ranis, et al. (2000), a ligação entre crescimento econômico e desenvolvimento humano pode ser descrita por uma relação de duas vias. A ligação envolve o crescimento econômico que beneficia o desenvolvimento humano por meio do PIB per capita. Com o aumento do PIB per capita, as famílias e os indivíduos aumentam os gastos, o que, por sua vez, leva ao crescimento do desenvolvimento humano. De fato, com o aumento das despesas, a arrecadação de impostos aumenta e, conseqüentemente, o investimento em saúde e educação cresce.

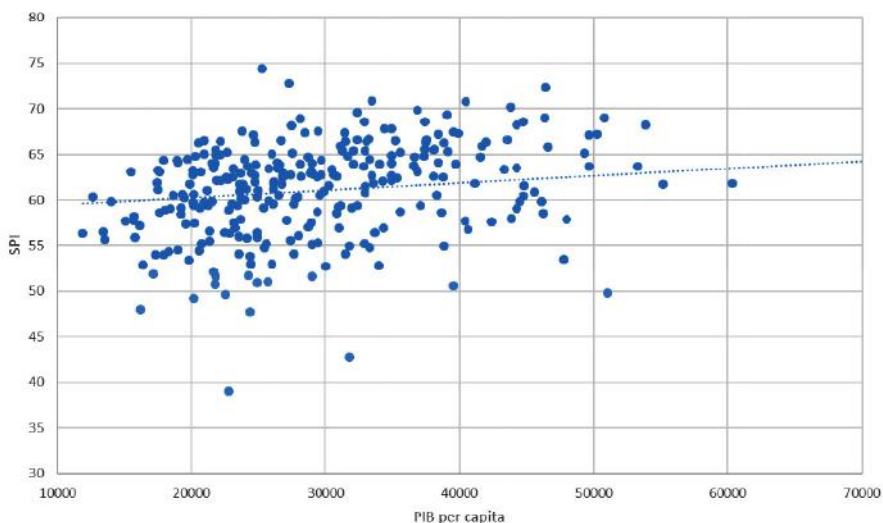
No entanto, algumas pesquisas sobre desenvolvimento sublinharam a necessidade de prestar muita atenção à conexão entre crescimento econômico e desenvolvimento humano, porque muitos países em desenvolvimento de rápido crescimento não alcançaram um bom nível de bem-estar de sua população. Em substância, altas taxas de crescimento do PIB per capita não conseguiram reduzir a privação socioeconômica de suas populações. Ao mesmo tempo, alguns países de baixa renda alcançaram altos níveis de desen-

volvimento humano usando os poucos recursos disponíveis para desenvolver capacidades humanas básicas (STREETEN, 1994).

Assim, uma análise mais aprofundada que pode ser realizada é verificar se existe uma relação entre o nível de progresso social, medido pelo índice, e a renda per capita dos municípios de Santa Catarina. Esta análise é realizada através do seguinte gráfico (Figura 4), onde o eixo x representa o PIB per capita (2016) de cada município e o eixo y representa o índice calculado de acordo com a metodologia do Progresso Social.

Podemos observar que a correlação entre as duas variáveis é ligeiramente positiva: significa que a renda é importante para o progresso social, mas outras variáveis que explicam de maior grado o progresso social devem existir.

Figura 4. Correlação entre o Índice e o PIB per capita (2016)



Fonte: elaboração própria.

ANÁLISE DAS DIMENSÕES

A tabela sucessiva (Tabela 4) mostra o valor das três dimensões dos 20 primeiros municípios em cada dimensão.

Comparando esta tabela com a tabela 2, pode-se notar que apenas o município Arroio Trinta (o primeiro de acordo com a metodologia SPI) está presente nas três colunas da tabela 4, ou seja, Arroio Trinta é o único município que está incluído nos 20 melhores municípios de acordo com cada uma das dimensões: Necessidades Humanas Básicas, Fundamentos do Bem-Estar

e Dimensões da Oportunidade. Os outros municípios que estão entre os 20 melhores segundo o índice geral do SPI estão incluídos na tabela 4 considerando apenas uma ou duas dimensões. Este fato indica que quase todos os municípios precisam melhorar alguma dimensão do progresso social.

Tabela 4. Valor das três dimensões dos primeiros 20 municípios

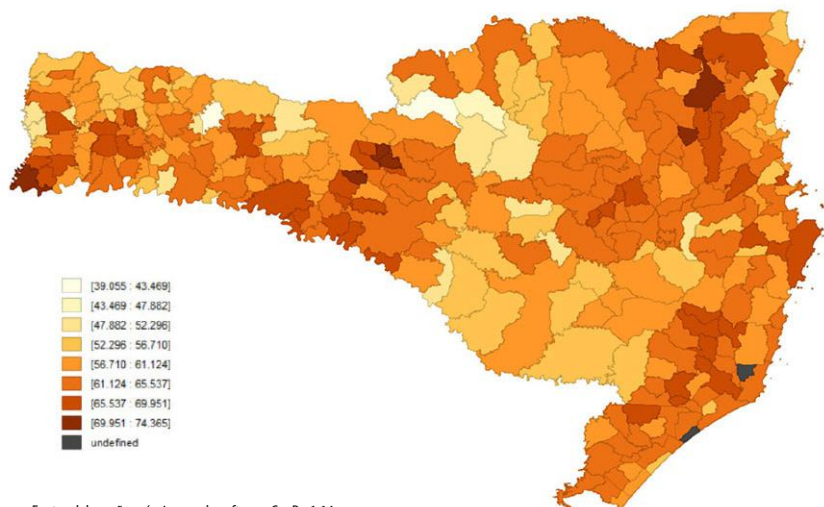
	Município	Necessidades humanas básicas	Município	Fundamentos do bem-estar	Município	Oportunidade
1	Jaraguá do Sul	86,95	São João do Oeste	75,48	Luzerna	70,02
2	Balneário Camboriú	86,06	Arroio Trinta	74,07	Lacerdópolis	69,83
3	Timbó	85,55	Iporã do Oeste	72,63	Alto Bela Vista	69,70
4	Rodeio	84,84	Jaraguá do Sul	69,80	Santa Rosa de Lima	67,03
5	São Bento do Sul	84,78	Tunápolis	69,62	Iomerê	66,88
6	Arroio Trinta	84,78	Itapiranga	69,42	Treze de Maio	66,06
7	São Ludgero	84,59	Treze Tilias	68,36	Florianópolis	65,97
8	Botuverá	84,58	São Martinho	68,20	Tunápolis	65,56
9	Blumenau	84,33	Cocal do Sul	68,01	Joaçaba	64,24
10	Peritiba	84,01	Luzerna	67,78	Arroio Trinta	64,24
11	Criciúma	83,39	São Ludgero	67,26	Balneário Camboriú	64,09
12	Ibirama	83,18	São Miguel do Oeste	67,20	Frei Rogério	64,03
13	Rio do Sul	82,95	Tijucas	66,73	São Martinho	63,94
14	Brusque	82,95	Antônio Carlos	66,69	Peritiba	63,56
15	Cocal do Sul	82,72	Atalanta	66,15	Salto Veloso	63,30
16	Pomerode	82,72	Timbó	65,28	Ouro Verde	63,14
17	Schroeder	82,66	Pomerode	65,14	São Bonifácio	63,05
18	Tubarão	82,52	Joinville	64,59	Marema	63,04
19	Itapema	82,14	Pinheiro Preto	64,55	Saudades	63,01
20	Urussanga	82,13	Blumenau	64,13	Nova Veneza	62,96

Fonte: elaboração própria.

ANÁLISE DOS CLUSTERS GEOGRÁFICOS

A Figura 5 mostra um mapa representando os resultados: cada município tem uma cor de acordo com o valor do índice. Quanto mais a cor está escura significa que o índice é alto, quanto mais clara significa que o índice é baixo.

Figura 5. Mapa dos municípios de Santa Catarina de acordo com o SPI



Fonte: elaboração própria usando software GeoDa 1.14.

De acordo com a Figura 5 e a Tabela 5, a seguir, podemos ver que os municípios com alto índice de progresso social estão mais concentrados em algumas mesorregiões que em outras. Os municípios com menor índice são, em geral, nas mesorregiões oeste, serrana e parte da mesorregião norte. Por outro lado, os municípios com o melhor índice estão localizados na parte leste do estado de Santa Catarina, ocupando praticamente todo o litoral do estado, como é possível observar no mapa, o que inclui as mesorregiões da grande Florianópolis, o Vale do Itajaí e a mesorregião sul. Esse resultado está de acordo com o trabalho de Moraes et al. (2018).

Tabela 5. Valor médio do índice em cada região

Mesorregião	Índice médio
Grande Florianópolis	61,37
Norte	60,19
Oeste	60,53
Serrana	57,55
Sul	63,34
Vale do Itajaí	63,02

Fonte: elaboração própria.

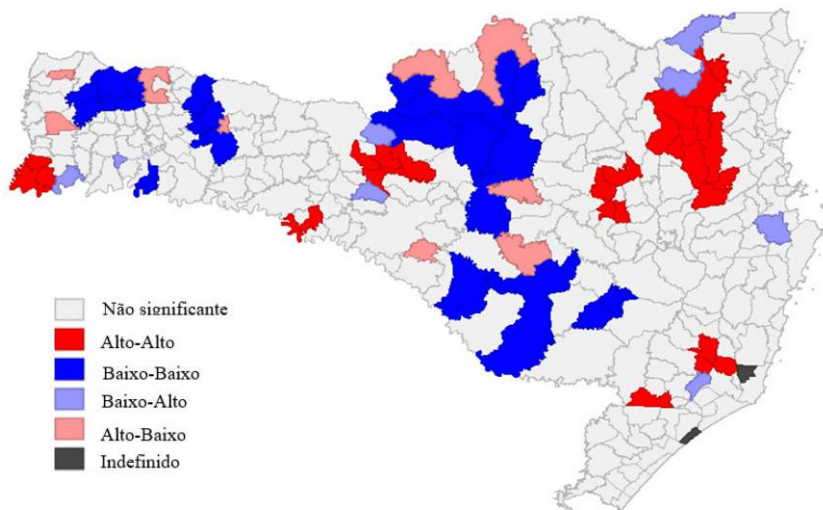
Enfim, é interessante incluir a identificação de clusters por meio da estatística Moran local como última análise.

A estatística Moran local foi sugerida em Anselin (1995) como uma maneira de identificar clusters locais e outliers espaciais locais. A maioria das estatísticas de autocorrelação espacial global pode ser expressa como uma soma dupla sobre os índices i e j , como $\sum_i \sum_j g_{ij}$. A forma local dessa estatística seria, para cada observação (localização) i , a soma da expressão relevante sobre o índice j , $\sum_j g_{ij}$.

O mapa de cluster mostra os municípios significativos com uma indicação do tipo de associação espacial, com base na localização do valor e sua defasagem espacial no gráfico de dispersão de Moran. Utilizando os dados do SPI, todas as quatro categorias são representadas, com vermelho escuro para os clusters alto-alto, azul escuro para os clusters baixo-baixo, azul claro para os outliers espaciais baixo-alto e vermelho claro para os outliers espaciais alto-baixo.

De acordo com o mapa da Figura 6, 30 municípios são classificados como clusters alto-alto, a maioria na mesorregião do Vale do Itajaí; 26 municípios são classificados como clusters baixo-baixo, a maioria na mesorregião serrana; 8 municípios são classificados como outliers espaciais baixo-alto; 9 municípios são classificados como outliers espaciais alto-baixo.

Figura 6. Mapa de Santa Catarina de acordo com a análise de clusters.



Fonte: elaboração própria usando software GeoDa 1.14

CONCLUSÕES

A busca por indicadores, como instrumentos úteis de pesquisa, está avançando no Brasil e no resto do mundo. Considerando que o mundo está mudando e novos problemas estão surgindo, as sociedades precisam de uma população informada sobre novos desafios. Em primeiro lugar, o desafio ambiental, que está diretamente ligado à qualidade de vida da população. Em segundo lugar, o desafio social: em todo o mundo, há pessoas sem acesso aos “benefícios” da globalização. Em terceiro lugar, o desafio da governança: uma ferramenta indispensável para a alocação racional e a priorização do uso de recursos.

Nesse contexto, um índice de qualidade de vida abrangente, que reflita o desenvolvimento socioeconômico, é muito importante, porque permite aos formuladores de políticas de conhecer as condições de vida da população de cada município e pode ser usado como referência para a elaboração de políticas públicas inclusivas.

Este artigo apresenta uma nova metodologia para medir o bem-estar considerando os novos desafios que as sociedades enfrentam.

Aplicando esta metodologia ao estado brasileiro de Santa Catarina, foi possível medir o nível de bem-estar e progresso social dos municípios do estado. Temos três principais conclusões deste estudo.

A primeira conclusão é que parece que o progresso social tem uma relação mais evidente com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do que com o PIB per capita. Esse resultado implica que os municípios podem melhorar o bem-estar dos próprios cidadãos utilizando outros meios além do crescimento da renda.

A segunda conclusão é que a maioria dos municípios, mesmo aqueles que ocupam as melhores posições em termos de desenvolvimento social, precisam melhorar pelo menos uma dimensão do progresso social.

A terceira conclusão é que os municípios com menor índice estão, em geral, nas mesorregiões oeste, serrana e parte da mesorregião norte; por outro lado, os municípios com o melhor índice estão localizados no leste do estado de Santa Catarina, ocupando praticamente todo o litoral do estado. A análise geográfica identificou principalmente que existe um cluster de SPI elevado na mesorregião do Vale do Itajaí e um cluster de SPI baixo na mesorregião serrana.

Notas

¹ Não foi possível encontrar dados referentes a um único ano. Para cada variável foram utilizados os dados mais recentes.

² A tabela A1 em anexo mostra a explicação de cada variável utilizada no cálculo do índice.

³ Os municípios de Balneário Rincão e Pescaria Brava foram retirados da análise do artigo, sendo municípios de recente criação e, conseqüentemente, com pouco dados disponíveis.

Referências

- ABDALLAH, S.; THOMPSON, S.; MICHAELSON, J.; MARKS, N. & STEUER, N. *The Happy Planet Index 2.0: Why good lives don't have to cost the Earth*. London: Nef (The New Economics Foundation), 2009.
- ALKIRE, S. & FOSTER, J. Counting and multidimensional poverty. In: BRAUN, J. et al. *The poorest and hungry: assessment, analyses, and actions*. Washington: International Food Policy Research Institute, 2009.
- ALKIRE, S., ROCHE, J.M., SANTOS, M. E. & SETH, S. Multidimensional Poverty Index 2011: Brief Methodological Note. *Oxford Poverty & Human Development Initiative (OPHI)*, 2011.
- ANSELIN, L. Local Indicators of Spatial Association — LISA. *Geographical Analysis* n. 27, pp. 93–115, 1995.
- BRAZILIAN INSTITUTE OF GEOGRAPHY AND STATISTICS (IBGE) *Cidades*, 2018.
- COYLE, D. *GDP: A Brief but Affectionate History*. Princeton: Princeton University Press, 2014.
- GONZÁLEZ, E., CÁRCABA, A. VENTURA, J. & GARCIA, J. Measuring quality of life in Spanish municipalities. *Local Government Studies*. v. 37, n. 2, 2011.
- HAQ, M. *Reflections on Human Development*. New York: Oxford University Press, 1995.
- HASHIMOTO, A. & ISHIKAWA, H. Using DEA to evaluate the state of society as measured by multiple social indicators. *Socio Economic Planning Sciences*, n.27, pp. 257-268, 1993.
- MORAES, M. M., MARIN, S. R. & VIEIRA, C.A. Pobreza multidimensional em Santa Catarina (2000-2010): Uma aplicação do método Alkire-Foster. *Economia e Desenvolvimento*, v. 7, n. 30, nov. 2018.
- NUSSBAUM, M. C. *Women and human development: The capabilities approach*. New York: Cambridge University Press, 2000.
- PONTES, H. M. M. IBGE – Agência de Notícias. IBGE - Agência de Notícias, 2017.
- PULICI, A., CARVALHO MOURA, D. & MOSANER, M. *Índice de Progresso Social no Rio de Janeiro 2016*. Social Progress Imperative, 2017.
- RANIS, G. & STEWARD, F. Dynamic Links between economic growths and Human Development. *DESA Working Paper*, n.8, 2005.
- SANTOS, D., MOSANER, M., CELENTANO, D., MOURA R. & VERÍSSIMO, A. *Índice de Progresso Social na Amazônia brasileira: IPS Amazônia 2018*. Belém, PA: Imazon; Social Progress Imperative, 2018.
- SEN, A. K. *Choice, welfare, and measurement*. Oxford: Basil Blackwell, 1982.
- SEN, A. *Desigualdade reexaminada*. Rio de Janeiro: Record, 1992.
- STIGLITZ, J. E., FITOUSSI, J.P., & DURAND, M. *Beyond GDP: Measuring What Counts for Economic and Social Performance*. Paris: OECD Publishing, 2018.
- STREETEN, P. Human Development: Means and Ends. *Human Development*. v.84, n.2, p.232-237, 1994.
- UNDP. *Human Development Report 2016*. Technical notes, 2016.

ANEXOS

Tabela A1. Variáveis em cada componente e suas descrições

Componente	Variáveis	Descrição
Necessidades e cuidados médicos básicos	Mortalidade materna	Óbitos de mulheres que ocorrem até 42 dias após o término da gestação, atribuídos a causas relacionadas à gravidez, parto e puerpério, em relação ao total de nascidos vivos.
	Baixo peso ao nascer	Proporção de nascidos vivos com peso inferior a 2,500 kg no momento da primeira pesagem.
Água e saneamento	Abastecimento de água no domicílio	Proporção de domicílios cuja forma de abastecimento de água é a rede geral de distribuição.
	Rede de esgoto no domicílio	Proporção de residências cujo esgoto sanitário ou sanitário é despejado na rede geral de esgotos.
	Domicílios com banheiro	Proporção de domicílios com pelo menos um banheiro.
	Lixo coletado	Proporção de lixo doméstico coletado diretamente pelo serviço de limpeza.
Moradia	Acesso à energia elétrica	Proporção de residências que recebem eletricidade de uma empresa de distribuição.
	Adensamento Habitacional Excessivo	Proporção de domicílios com mais de três moradores por cômodo.
	Máquina de lavar	Proporção de domicílios com máquina de lavar roupa.
	Geladeira	Proporção de domicílios com geladeira.
Segurança pessoal	Taxa de homicídio	Número de mortes por homicídio e lesões corporais seguidas de morte por 100.000 habitantes.
	Taxa de roubo de rua	Taxas de ocorrência de roubo de rua por 1.000 habitantes.
	Taxa de latrocínio	Taxas de ocorrência de roubo seguidas de morte por 1.000 habitantes.
	Taxa de lesão corporal dolosa	Taxas de ocorrência de lesão corporal dolosa por 1.000 habitantes.
Acesso ao conhecimento básico	Alfabetização	Proporção de crianças alfabetizadas até o terceiro ano do ensino fundamental de escolas públicas.
	Nota média IDEB - Anos iniciais	Nota média no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) para os anos iniciais.
	Nota média IDEB - Anos finais	Nota média no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) para os anos finais.
	Distorção idade-série	Proporção de alunos com mais de 2 anos de atraso escolar.
Acesso à Informação e comunicação	Telefone	Proporção de domicílios com telefone celular ou telefone fixo.
	Internet	Proporção de domicílios com acesso à internet.
Saúde e Bem-Estar	Focos de dengue	Taxa de incidência de dengue por 100.000 habitantes.
	Casos de hanseníase	Taxa de incidência de hanseníase por 100.000 habitantes.
	Casos de sífilis em gestante	Taxa de incidência de sífilis em gestantes por 100.000 habitantes.
	Casos de hepatite viral	Taxa de incidência de hepatite viral por 100.000 habitantes.

Tabela A1(cont.). Variáveis em cada componente e suas descrições

Componente	Variáveis	Descrição
Sustentabilidade dos Ecossistemas	Taxa de recuperação materiais recicláveis	Taxa de recuperação de materiais recicláveis em relação ao total coletado.
	Massa per capita de materiais recicláveis recolhidos	Massa per capita de materiais recicláveis coletados através de coleta seletiva.
	Arborização	Porcentagem de domicílio que estão localizados em uma rua arborizada.
Direitos Individuais	Taxa de homicídios por intervenção policial	Taxa de homicídio por intervenção policial por 100.000 habitantes.
	Tempo deslocamento casa - trabalho	Tempo médio, em minutos, gasto no deslocamento entre residência e atividade principal.
	Eleitores faltosos	Proporção de eleitores ausentes sobre o total de eleitores.
Liberdades Individuais	Gravidez na Adolescência	Proporção de nascidos vivos de mães até 19 anos.
	Trabalho infantil	Crianças ou adolescentes que realizam atividades de trabalho por 100.000 habitantes.
	Bibliotecas, museus, teatros e centros culturais	Número de bibliotecas, museus, teatros e centros culturais por 100.000 habitantes.
Tolerância e Inclusão	Taxa de violência contra mulher	Taxas de violência física e sexual contra mulheres por 100.000 habitantes.
	Vulnerabilidade Familiar	Proporção de domicílios com mulher com ensino fundamental incompleto como responsável e filho(s) menor(es) de 10 anos ou economicamente inativo(s).
Acesso à Educação Superior	Pessoas com ensino superior	Proporção da população de 25 anos ou mais que completou Ensino Superior.
	Pessoas pretas, pardas ou indígenas com ensino superior	Proporção da população que se autoidentifica como preta, parda ou indígena com idade igual ou superior a 25 anos que completou o Ensino Superior.
	Frequência ao ensino superior	Proporção da população com idade entre 18 e 24 anos que frequenta ou concluiu o Ensino Superior.

Fonte: elaboração própria.

Tabela A2. Carga fatorial e peso de cada variável

Componente	Variável	Carga fatorial	Pesos
Necessidades e cuidados Médicos Básicos	Mortalidade materna	0,31	0,50
	Baixo peso ao nascer	0,31	0,50
Água e Saneamento	Abastecimento de água no domicílio	0,69	0,27
	Rede de esgoto no domicílio	0,58	0,23
	Domicílios com banheiro	0,47	0,19
	Lixo coletado	0,78	0,31
Moradia	Acesso à Energia Elétrica	0,52	0,22
	Adensamento Habitacional Excessivo	0,64	0,27
	Máquina de lavar	0,58	0,25
	Geladeira	0,59	0,25
Segurança Pessoal	Taxa de homicídio	0,60	0,23
	Taxa de roubo de rua	0,63	0,25
	Taxa de latrocínio	0,64	0,25
	Taxa de lesão corporal dolosa	0,69	0,27
Acesso ao conhecimento Básico	Alfabetização	0,79	0,24
	Nota média IDEB - Anos iniciais	0,76	0,24
	Nota média IDEB - Anos finais	0,82	0,25
	Distorção idade-série	0,86	0,27
Acesso à Informação e comunicação	Telefone	0,73	0,50
	Internet	0,73	0,50
Saúde e Bem-Estar	Focos de dengue	0,62	0,24
	Casos de hanseníase	0,63	0,25
	Casos de sífilis em gestante	0,67	0,26
	Casos de hepatite viral	0,63	0,25
Sustentabilidade dos Ecossistemas	Taxa de recuperação materiais recicláveis	0,62	0,33
	Massa per capita de materiais recicláveis recolhidos	0,68	0,37
	Arborização	0,56	0,30
Direitos Individuais	Taxa de homicídios por intervenção policial	0,30	0,21
	Tempo deslocamento casa - trabalho	0,56	0,38
	Eleitores faltosos	0,60	0,41
Liberdades Individuais	Gravidez na Adolescência	0,34	0,25
	Trabalho infantil	0,49	0,36
	Bibliotecas, museus, teatros e centros culturais	0,52	0,39
Tolerância e Inclusão	Taxa de violência contra mulher	0,37	0,50
	Vulnerabilidade Familiar	0,37	0,50
Acesso à Educação Superior	Pessoas com ensino superior	0,81	0,40
	Pessoas pretas, pardas ou indígenas com ensino superior	0,67	0,33
	Frequência ao ensino superior	0,56	0,27

Fonte: elaboração própria

Tabela A3. SPI dos municípios de Santa Catarina

Município	SPI	Município	SPI	Município	SPI	Município	SPI	Município	SPI
Abdon Batista	61,96	Capão Alto	54,93	Ipuauçu	42,82	Ouro	64,77	São Bernardino	56,00
Abelardo Luz	52,84	Capinzal	66,48	Ipumirim	61,79	Ouro Verde	62,49	São Bonifácio	64,39
Agrolândia	63,54	Capivari de Baixo	63,84	Iraceminha	57,85	Paial	56,39	São Carlos	63,53
Agronômica	63,46	Catanduvas	60,48	Irani	58,43	Painel	53,82	São Cristóvão do Sul	50,72
Água Doce	59,79	Caxambu do Sul	54,10	Irati	57,35	Palhoça	57,75	São Domingos	56,95
Águas de Chapecó	58,17	Celso Ramos	66,52	Irineópolis	58,68	Palma Sola	57,56	São Francisco do Sul	60,64
Águas Frias	63,77	Cerro Negro	51,04	Itá	64,84	Palmeira	50,59	São João Batista	62,18
Águas Mornas	60,96	Chapadão do Lageado	55,83	Itaiópolis	59,12	Palmitos	64,42	São João do Itaperiú	56,78
Alfredo Wagner	55,52	Chapecó	63,92	Itajaí	62,93	Papanduva	59,92	São João do Oeste	69,58
Alto Bela Vista	66,37	Cocal do Sul	69,87	Itapema	66,53	Paraíso	50,95	São João do Sul	62,16
Anchieta	59,38	Concórdia	67,24	Itapiranga	70,15	Passo de Torres	57,73	São Joaquim	54,77
Angelina	62,24	Cordilheira Alta	63,49	Itapoá	55,18	Passos Maia	51,63	São José	66,35
Anita Garibaldi	58,85	Coronel Freitas	59,16	Ituporanga	64,83	Paulo Lopes	60,21	São José do Cedro	60,21
Anitápolis	59,09	Coronel Martins	59,14	Jaborá	59,27	Pedras Grandes	60,76	São José do Cerrito	54,07
Antônio Carlos	68,59	Correia Pinto	57,63	Jacinto Machado	62,73	Penha	59,14	São Lourenço do Oeste	62,02
Apiúna	59,43	Corupá	63,87	Jaguaruna	61,74	Peritiba	68,88	São Ludgero	68,96
Arabutã	61,03	Criciúma	65,41	Jaraguá do Sul	72,31	Petrolândia	62,58	São Martinho	67,54
Araquari	55,96	Cunha Porã	65,85	Jardinópolis	59,61	Pinhalzinho	65,16	São Miguel da Boa Vista	60,49
Araranguá	62,88	Cunhataí	59,75	Joaçaba	68,96	Pinheiro Preto	66,58	São Miguel do Oeste	67,76
Armazém	64,44	Curitibanos	56,93	Joinville	68,17	Piratuba	64,66	São Pedro de Alcântara	56,46
Arroio Trinta	74,37	Descanso	61,19	José Boiteux	60,60	Planalto Alegre	60,26	Saudades	67,57
Arvoredo	57,70	Dionísio Cerqueira	52,99	Jupiá	60,30	Pomerode	68,20	Schroeder	65,00
Ascurra	63,23	Dona Emma	65,49	Lacerdópolis	67,43	Ponte Alta	55,45	Seara	63,30
Atalanta	64,35	Doutor Pedrinho	62,65	Lages	60,98	Ponte Alta do Norte	62,48	Serra Alta	66,37
Aurora	65,04	Entre Rios	48,04	Laguna	61,92	Ponte Serrada	54,56	Siderópolis	64,01
Balneário Arroio do Silva	56,31	Ermo	65,50	Lajeado Grande	59,60	Porto Belo	60,40	Sombrio	59,57
Balneário Barra do Sul	61,08	Erval Velho	67,38	Laurentino	66,57	Porto União	63,27	Sul Brasil	54,95
Balneário Camboriú	68,51	Faxinal dos Guedes	66,31	Lauro Müller	61,01	Pouso Redondo	62,47	Taió	63,16
Balneário Gaivotas	60,32	Flor do Sertão	54,78	Lebon Régis	49,22	Praia Grande	64,22	Tangará	61,55
Balneário Piçarras	56,03	Florianópolis	69,35	Leoberto Leal	51,66	Presidente Castelo Branco	60,50	Tigrinhos	56,55

Tabela A3. SPI dos municípios de Santa Catarina

Município	SPI	Município	SPI	Município	SPI	Município	SPI	Município	SPI
Bandeirante	49,63	Formosa do Sul	59,40	Lindóia do Sul	62,54	Presidente Getúlio	62,75	Tijucas	64,11
Barra Bonita	51,66	Forquilha	60,34	Lontras	63,45	Presidente Nereu	62,50	Timbó do Sul	57,40
Barra Velha	57,89	Fraiburgo	62,00	Luiz Alves	59,07	Princesa	56,31	Timbó	70,79
Bela Vista do Toldo	53,01	Frei Rogério	65,11	Luzerna	72,71	Quilombo	62,40	Timbó Grande	47,80
Belmonte	54,37	Galvão	55,21	Macieira	58,54	Rancho Queimado	65,53	Três Barras	53,52
Benedito Novo	62,28	Garopaba	64,92	Mafra	61,87	Rio das Antas	61,72	Treviso	63,71
Biguçu	57,48	Garuva	58,60	Major Gercino	55,60	Rio do Campo	64,44	Treze de Maio	62,71
Blumenau	68,58	Gaspar	63,10	Major Vieira	54,06	Rio do Oeste	64,10	Treze Tilias	67,30
Bocaina do Sul	54,42	Governador Celso Ramos	64,14	Maracajá	61,23	Rio do Sul	66,67	Trombudo Central	65,94
Bom Jardim da Serra	55,91	Grão Pará	63,37	Maravilha	66,25	Rio dos Cedros	62,89	Tubarão	68,57
Bom Jesus	61,46	Gravatal	64,35	Marema	62,61	Rio Fortuna	67,15	Tunápolis	67,07
Bom Jesus do Oeste	61,73	Guabiruba	63,36	Massaranduba	67,34	Rio Negrinho	61,68	Turvo	65,33
Bom Retiro	56,97	Guaraciaba	62,46	Matos Costa	51,86	Rio Rufino	59,76	União do Oeste	59,83
Bombinhas	63,67	Guaramirim	62,17	Meleiro	65,35	Riqueza	60,58	Urbici	56,92
Botuverá	63,71	Guarujá do Sul	62,79	Mirim Doce	63,06	Rodeio	65,24	Urupema	60,54
Braço do Norte	66,40	Guatambu	49,84	Modelo	62,58	Romelândia	57,77	Urussanga	67,74
Braço do Trombudo	65,58	Herval d'Oeste	58,67	Mondai	60,87	Salete	63,98	Vargeão	63,93
Brunópolis	55,30	Ibiam	63,66	Monte Carlo	52,88	Saltinho	54,04	Vargem	58,86
Brusque	65,87	Ibicaré	64,74	Monte Castelo	53,41	Salto Veloso	67,20	Vargem Bonita	59,09
Caçador	58,71	Ibirama	65,08	Morro da Fumaça	63,95	Sangão	55,25	Vidal Ramos	62,58
Caibi	62,73	Içara	62,69	Morro Grande	61,83	Santa Cecília	52,10	Videira	64,69
Calmon	39,05	Ilhota	58,52	Navegantes	57,93	Santa Helena	62,90	Vitor Meireles	59,66
Camboriú	55,91	Imarú	57,17	Nova Erechim	61,79	Santa Rosa de Lima	66,37	Witmarsum	63,95
Campo Alegre	59,38	Imbituba	65,37	Nova Itaberaba	56,43	Santa Rosa do Sul	63,07	Xanxerê	59,42
Campo Belo do Sul	55,17	Imbuia	63,98	Nova Trento	64,67	Santa Terezinha	59,42	Xavantina	59,84
Campo Erê	52,75	Indaial	65,23	Nova Veneza	67,11	Santa Terezinha do Progresso	53,99	Xaxim	61,56
Campos Novos	61,70	Iomerê	70,88	Novo Horizonte	56,43	Santiago do Sul	60,01	Zortéa	66,28
Canelinha	59,85	Ipira	63,07	Orleans	64,76	Santo Amaro da Imperatriz	62,64		
Canoinhas	63,01	Iporã do Oeste	68,09	Otacílio Costa	64,04	São Bento do Sul	66,55		

B



B

Contradições na “Cidade do charme”: a interseccionalidade nas desigualdades em Baltimore, Estados Unidos

The contradictions of the “Charm city”: the interseccional inequalities of Baltimore, USA

Camila Daniel*

<http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmvu.1.015>

Recebido em 9 de fevereiro de 2021. Aceito em 30 de março de 2021.

Resumo

Este artigo analisa a interseção entre raça, classe e fluxos migratórios no espaço urbano, enfocando no caso de Baltimore, EUA. Cidade majoritariamente negra, Baltimore enfrenta uma segregação racial histórica, agravada pelos ciclos de crise do capitalismo. No final do século XX, a cidade sofreu com a desindustrialização, o desemprego estrutural, uma brusca queda populacional e uma política de austeridade. Na tentativa de recuperar a economia da cidade, Baltimore mergulhou numa reforma urbana que privilegia os bairros majoritariamente brancos, através de empreendimentos corporativos e do investimento em equipamentos de hospedagem, lazer, esporte, turismo e infra-estrutura que deram a Baltimore a alcunha de “cidade do charme”. Enquanto isso, os bairros negros sofrem ou com o desinvestimento ou com a gentrificação. Baseando-me numa análise bibliográfica e no trabalho de campo etnográfico realizado entre 2016 e 2019, concluo que a imigração complexifica as tensões raciais e as desigualdades no espaço urbano.

Palavras-chave: Cidade; Racismo; Pobreza; Imigração; Latinos.

Abstract

This article analyzes the intersection between race, class, and migratory flows in the urban space, focusing on the case of Baltimore, USA. A city of a majority Black population, Baltimore faces historic racial segregation, aggravated by several crisis cycles. At the end of the twentieth century, the city suffered from deindustrialization, structural unemployment, a sharp population drop, and austerity policies. In an attempt to recover the city's economy, Baltimore plunged into an urban reform that favors mostly white neighborhoods, through corporate ventures and investment in accommodation, leisure, sports, tourism, and infrastructure equipment that gave Baltimore the nickname of “Charm City”. Meanwhile, Black neighborhoods undergo either divestment or gentrification. Based on a bibliographic analysis and ethnographic fieldwork carried out between 2016 and 2019, I conclude that immigration complexifies racial tensions and inequalities in the urban space.

Keywords: City; Racism; Poverty; Immigration; Latins.

* Doutora em Ciências Sociais (PUC-Rio); Professora adjunta do Departamento de Ciências Administrativas e Sociais (DCAS) da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Professora visitante do Institute of Latin American Studies da Columbia University. <https://orcid.org/0000-0003-1199-2028>. E-mail: camiladaniel@gmail.com

INTRODUÇÃO

No dia 6 de janeiro de 2021, o mundo se chocou com uma cena: a invasão da sede do congresso dos EUA por um grupo de militantes majoritariamente brancos e brancas de extrema direita que protestavam contra a derrota de Donald Trump nas urnas. Em maio de 2020, o mundo testemunhou o brutal assassinato de George Floyd por um policial branco em Minneapolis. Estes dois casos colocaram na ordem do dia um debate profundo, antigo e crucial para os Estados Unidos e o mundo: o papel do racismo hoje. Muitos acreditavam que os dois governos Obama eram um sinal de que os Estados Unidos tinham finalmente se tornado um país “pós-racial”, ou seja, um país hegemonicamente interracial onde o racismo já não importaria. Eles acordaram do sonho quando, em 2016, Donald Trump venceu as eleições com uma agenda abertamente racista.

No ano da vitória de Trump, eu estava em um pós-doutorado em Baltimore, cidade majoritariamente negra, ao norte da capital Washington. Marcada historicamente por profundas desigualdades sociais combinadas com o racismo estrutural, Baltimore é caracterizada pela segregação da cidade em espaços negros e espaços brancos. Em 2015, ela ganhou o protagonismo nos noticiários quando se uniu ao movimento #BlackLivesMatters depois que o jovem negro Freddie Gray foi assassinado pela polícia.

A divulgação do resultado parcial das eleições de 2016 aconteceu em novembro, mês da consciência negra no Brasil e do meu aniversário. Eu estava em Boston participando de uma conferência na universidade de Harvard, hospedada numa casa pelo Airbnb. A dona da casa, uma mulher branca, ficou desolada. O seu olhar vago revelava sua surpresa e incredulidade com a vitória de Trump. “Acho que vou me mudar para o Canadá”, desabafou. Ela falava comigo, mas, principalmente com ela mesma.

Obviamente, a possibilidade de mudar de país por causa do então novo presidente era um privilégio que muitas pessoas que vivem nos Estados Unidos não tinham. Por outro lado, a surpresa com a vitória de Trump também indicava que sua plataforma correspondia às demandas de muitas pessoas do país, o que, por sua vez, apontava o racismo como ainda estruturante da sociedade estadunidense. Apesar da segregação racial não ser mais permitida por lei, a desigualdade racial continua uma realidade nos Estados Unidos. Um exemplo disso é que, em 2011, os afro-estadunidenses possuíam uma riqueza líquida de apenas \$200, os latinos \$350, os asiáticos \$1950 e os brancos \$2300 (IRANI et al., 2018).

De volta a Baltimore, me encontrei com meus amigos - a maioria engajada em movimentos sociais anti-racistas e/ou anti-capitalistas. Eles também estavam desolados. Mesmo assim, fizeram a leitura que a eleição de Trump

era o sintoma de problemas muito antigos ao mesmo tempo atuais: a desigualdade social, a segregação racial e a interseção deles com outras estruturas de poder, como a discriminação de grupos étnicos e a exploração dos processos migratórios. Ocupando as primeiras posições no ranking de cidades mais pobres e violentas dos Estados Unidos, Baltimore tem na sua população pobre uma maioria negra. De acordo com o censo de 2010, a renda familiar anual em Baltimore era de \$62751 na população branca, \$50531 na asiática, \$44116 na latina e \$33801 na população negra (CFED, 2017).

Este artigo tem o objetivo de analisar as desigualdades em Baltimore, também conhecida como “cidade do charme” numa perspectiva interseccional (COLLINS, 2016; 2019). Dou enfoque à articulação entre raça, classe e fluxos migratórios. No debate sobre os fluxos migratórios, discutirei em que medida a imigração de europeus brancos de inícios do século XX e de imigrantes latinos no século XXI complexifica a tensão racial, a segregação e as desigualdades sociais no espaço da cidade. A partir do meu lugar como mulher, negra, brasileira e intelectual, coloco em debate a importância do conceito de interseccionalidade como ferramenta para analisar como os sistemas de opressões se articulam, agravando as desigualdades no espaço urbano. Este artigo se baseia na análise bibliográfica e no trabalho de campo etnográfico realizado entre 2016 e 2019. Os imigrantes – e seus descendentes – têm participado das transformações urbanas em Baltimore, muitas vezes compactuando com o privilégio branco e reforçando o racismo anti-negro. Enquanto os imigrantes brancos europeus nas primeiras décadas do século XX encontraram no privilégio branco um auxílio para se estabelecerem na cidade, os imigrantes latinos – de muitas identidades raciais e étnicas – hoje ocupam um lugar dúbio entre a Baltimore branca e a Baltimore negra, as políticas neoliberais, a xenofobia e o racismo anti-negro, vivendo uma experiência particular de racialização.

INTERSECCIONALIDADE: REPENSANDO AS DESIGUALDADES

A atual polarização política estadunidense tem na raça um de seus elementos centrais. Ela demonstra que a raça não é algo excepcional, mas sim fundante da sociedade dos Estados Unidos.

Entendo a raça não como fenômeno biológico, mas uma construção social que hierarquiza os indivíduos entre humanos (brancos e brancas) e não-humanos (FANON, 2008), as pessoas racializadas. A raça estabelece assim uma linha divisória. Aqueles classificados fora da linha do “humano” têm sua existência caracterizada pela cotidiana violência física e simbólica. Tal violência se manifesta de múltiplas formas: na dimensão estrutural -

como o acesso ao emprego, educação, moradia e as demais desigualdades materiais -, e na dimensão interpessoal - na discriminação nas interações face a face (OMI, WINANT, 1994; TELLES, 2004). A noção de raça fundamenta o racismo, sistema global que operacionaliza a desumanização das vidas não-brancas desde a invasão colonial europeia às Américas no século XVI (QUIJANO, 2000).

Enquanto desumaniza as vidas não-brancas, o racismo garante privilégios para pessoas brancas. Esses privilégios e desvantagens assumem formas diferentes de acordo com o contexto histórico como cada sociedade viveu a dominação colonial. Analisando as Américas, Quijano (2000) discute que tal dominação continua a vigorar mesmo depois que o colonialismo foi derrocado e os países das Américas conquistaram a independência. A reprodução da dominação colonial apesar do fim do colonialismo se dá a partir da reprodução de desigualdades entre os brancos descendentes dos colonizadores europeus – considerados superiores – e as populações racializadas. Tal ideologia deixa suas sequelas ainda hoje. No caso da América da Latina, por exemplo, Gonzalez (1988) observou que a construção das culturas nacionais, baseadas na ideologia da mestiçagem, escamoteava o projeto de branqueamento que desvalorizava a participação negra e indígena na construção do continente.

No contexto neoliberal, a colonialidade é renovada cotidianamente por exemplo no crescimento do complexo industrial de prisões que atinge desproporcional populações negras e imigrantes. Ela também se manifesta no enxugamento de políticas sociais para os mais vulneráveis e o investimento público em negócios privados. Intersubjetivamente, a colonialidade é reproduzida nos vários mecanismos de apagamento das subjetividades não-brancas por meio, por exemplo, do epistemicídio e da reprodução da branquitude como padrão de beleza, inteligência, respeito e, em última instância, de humanidade.

Tal noção de humanidade, fundamental para as instituições modernas, tem entre suas raízes uma ideia de cidadania baseada nas revoluções burguesas - entre elas a revolução americana e a revolução francesa. Discutindo a importância de descolonizar as noções de direito, cidadania e democracia, Pires (2019) ressalta que o Estado moderno, ao definir as revoluções burguesas como sua base histórica e política, fez um pacto com a branquitude. Assim, ele atualiza na república a desumanização das populações negras e indígenas do período colonial. Além disso, a construção do Estado moderno jogou para o esquecimento a relevância da revolução haitiana.

Ocorrida no mesmo período histórico que as revoluções americana e francesa, a revolução haitiana foi a primeira revolução negra nas Américas.

Ela foi a única revolução que conquistou concomitantemente o fim da escravidão e a independência. Todos os outros movimentos pela independência no continente americano foram liderados pelas elites descendentes de europeus. Apressadas em declarar o fim da independência, elas tardaram em declarar o fim da escravização.

A escravização tinha como justificativa a ideia de que os africanos não tinham alma. Por isso, poderiam ser reduzidos à propriedade dos senhores. A propriedade, por sua vez, é um dos direitos fundamentais garantidos pelas constituições burguesas. Isto significa que os recém-formados Estados nasceram renovando a desumanização das populações negras, legitimando juridicamente a exploração de suas vidas. Enquanto os senhores brancos tinham o direito a propriedade, os sujeitos negros eram as propriedades possuídas pelos senhores brancos. O Estado haitiano independente foi o único que nasceu reconhecendo os negros como cidadãos e, mais que isso, como humanos e não como propriedades. O apagamento da revolução haitiana da história do Estado moderno e a valorização das revoluções burguesas como alicerces da democracia liberal comprovam o compromisso do Estado com a manutenção das estruturas coloniais (PIRES, 2019, p. 72).

Realizando uma releitura do conceito de amefricanidade de Lélia Gonzalez, Pires propõe uma transformação dos significados de Estado e democracia a partir da experiência de organização política das mulheres negras e populações periféricas. Apesar de muitas vezes se dizerem desinteressadas por política, as populações periféricas desenvolvem práticas e análises que desafiam os papéis de subalternidade impostos a elas. Porém, o vocabulário sobre a política é colonizado pelos sentidos hegemônicos da democracia liberal - associada à política institucional e à sociedade civil burguesa branca. Isso afeta negativamente a auto-percepção das pessoas periféricas como sujeitos políticos. Assim, a autora propõe a elaboração de uma nova gramática de direitos fundamentada nos saberes de mulheres negras e indígenas, uma perspectiva amefricana (PIRES, 2019, p.73).

A reflexão de Pires dialoga com o debate sobre a “epistemologia feminista negra” realizado por Collins (2019). Para Collins, as mulheres negras ao longo da história elaboraram estratégias para garantir sua subsistência e a de suas famílias, organizar suas comunidades e exigir melhores condições de vida. Muitas dessas estratégias assumem formas e conteúdos muito diferentes das maneiras de participação política reconhecidas pelas ciências sociais. Como consequência, as mulheres negras, principalmente as pobres, geralmente têm suas ações políticas invisibilizadas. Analisando as trabalhadoras domésticas negras, por exemplo, Collins (2016) analisa o lugar estratégico que elas ocupavam na compreensão da realidade estadunidense. O trabalho

delas, embora associado à dominação de raça, gênero e classe, lhes permitiam ter acesso à intimidade das famílias brancas (COLLINS, 2016), já que eram “quase da família” (DIAS, 2019). A partir desse lugar, elas observavam que grande parte do êxito que os brancos tinham não se devia tanto às suas qualidades extraordinárias, mas aos privilégios que o racismo lhes garantia.

Embora neste artigo eu não enfoque nas mulheres negras, o conceito de interseccionalidade nos possibilita compreender como diferentes camadas de poder se coadunam na realidade, complexificando o espaço urbano. A interseccionalidade não é um conceito fechado. O surgimento do termo remonta do movimento de mulheres racializadas estadunidenses de finais dos anos 70 (COMBAHEE RIVER COLLECTIVE, [1977] 2015), mas mulheres racializadas de outras localidades aplicavam a noção de interseccionalidade mesmo não empregando essa palavra (BILGE & COLLINS, 2016, p. 3), por exemplo, feministas negras brasileiras como Lélia Gonzalez. Além disso, a interseccionalidade associada ao debate sobre a colonialidade nos abre um caminho para fugir da falsa dicotomia entre políticas de redistribuição e políticas de reconhecimento (FRASER, 2006).

Ganhando visibilidade nas últimas décadas do século XX, as demandas por reconhecimento muitas vezes são cooptadas por políticas identitárias que ignoram a dimensão material do poder e reproduzem uma fragmentação política conveniente para o aprofundamento das desigualdades no capitalismo neoliberal. Por outro lado, a ideia de que a classe seria suficiente como categoria analítica e instrumento de mobilização política muitas vezes fez vistas grossas à exploração que o capitalismo faz de outros sistemas de opressões, como raça, gênero, a sexualidade, status migratório, nacionalidade, etnicidade e como eles se manifestam no espaço urbano. Enquanto Marx pensava em formas de organizar a classe trabalhadora inglesa no século XIX, do outro lado do oceano Atlântico as populações escravizadas lutavam por sua humanidade.

Neste artigo, o conceito de interseccionalidade será nossa ferramenta para analisar as transformações em Baltimore, dando enfoque para a interseção entre classe, raça e etnicidade, considerando, nesta última, a relevância dos fluxos migratórios para uma compreensão interseccional das contradições de Baltimore no contexto neoliberal. Apesar do gênero ser uma das camadas de poder centrais para a compreensão da realidade, como indica o conceito de interseccionalidade, os dados etnográficos e a bibliografia pesquisada não me oferecem recursos para incluí-lo de maneira mais profunda neste trabalho. No entanto, o gênero tangencia esta análise, já que eu sou uma mulher negra, questão central principalmente nos dados etnográficos.

OS CAMINHOS QUE ME LEVARAM À BALTIMORE

Localizada a 56 quilômetros de Washington D.C, capital dos Estados Unidos, Baltimore é considerada uma transição entre o sul e o norte (McDOUGALL, 1993). Esta representação está associada a alguns fatos que ultrapassam sua localização geográfica. Entre eles está como o racismo se manifesta na cidade. O sul dos Estados Unidos é reconhecido pela histórica defesa à escravização no suprimento da demanda por mão de obra agrícola. No pós-guerra civil, que culminou com o fim da escravidão, muitos estados do sul fomentaram uma política de segregação racial que culminou com a aprovação dos código Jim Crow. No norte do país não vigorou uma política oficial de segregação racial. Isso não significa que o racismo não era relevante na vida social do norte, mas que ele assumiu formas extra-oficiais. Além disso, o desenvolvimento industrial do início do século XX de cidades do norte como Nova Iorque, Chicago e Filadélfia, atraiu migrantes de muitas partes dos Estados Unidos e do mundo, o que complexificou o espaço urbano, com a formação, por exemplo, de enclaves étnicos (CARD, 2009).

Já nos primeiros anos do século XX, Baltimore vivenciou um crescimento industrial que atraiu imigrantes europeus. Eles deixaram seu legado no espaço urbano em bairros ainda hoje existentes como a Little Italy (Pequena Itália) e a Greektown (Cidade Grega). Em sua história, Baltimore também abrigou uma população negra nativa e migrante que sofreu com as políticas de segregação racial. Tais políticas restringiu seu acesso à moradia, transporte, educação e saúde. Concomitantemente, Baltimore também foi palco da ação coletiva de ativistas negros e negras, incluindo, por exemplo o movimento abolicionista no século XIX, diferentes organizações no movimento pelos direitos civis na década de 1960 e o movimento #Blacklivesmatter desde 2015. A segregação racial em Baltimore ganhou novos contornos principalmente com as transformações políticas e econômicas das últimas décadas do século XX, o que discutiremos adiante. Desde então, Baltimore sofreu com a progressiva perda de empregos e com a saída de muitos moradores, o que a tornou uma cidade majoritariamente negra. De acordo com o censo de 2010, 62,4% da população de Baltimore é negra; 30,5% branca; 5,3% hispânico/latino; 2,6% asiática e 0,3% índio americano/nativo do Alaska. Baltimore também é afetada por altos índices de pobreza, com 21,2% da população vivendo abaixo da linha da pobreza (US CENSUS BUREAU, 2019)

Minha relação com Baltimore começou em 2016, quando realizei um pós-doutorado, na Morgan State University. Minha felicidade de ir para Baltimore se contrastava com as notícias que eu lia e com a opinião de meus amigos que moram nos Estados Unidos. Em 2015, Baltimore tinha vivido uma série de manifestações após o assassinato de Freddie Gray. Abundava

nos noticiários matérias sobre a violência policial na cidade e os problemas raciais na cidade, além das elevadas taxas de homicídio e tráfico de drogas. Quando eu disse para um amigo estadunidense branco morador de Nova Iorque que ia morar em Baltimore, ele ficou chocado. Ele passou meses tentando me convencer a mudar o destino: Baltimore era um lugar para eu evitar. Outra amiga, latina negra que cresceu no norte da Virgínia, não muito distante de Baltimore, confirmou o alerta do meu amigo branco. Ela disse que Baltimore era horrível. Quando ela era criança e se comportava mal, seu pai dizia que iria largá-la no oeste de Baltimore, mesma área onde morava Freddie Gray. Como um ex-morador de Baltimore, David Harvey (2015, p.181) descreve a cidade como uma confusão: “Não o tipo de confusão atraente que faz das cidades fascinantes lugares a serem explorados, mas uma terrível confusão”. A aveludada voz de Nina Simone colocou a decadência de Baltimore em canção na música de mesmo nome. Alguns versos da música ecoam: “bêbados na rua, dormindo na chuva ..., a cidade está morrendo”.

Cheguei em Baltimore no gélido inverno de 2015/2016, mais precisamente em dezembro, algumas semanas antes de começar o pós-doutorado. Eu precisava encontrar um lugar para morar. Assim que cheguei, me hospedei próxima da estação de trem e da Universidade de Baltimore para iniciar essa procura. Visitei alguns apartamentos na área central da cidade. Como eu não dirigia e sabia que precisaria me deslocar para fazer meu trabalho de campo, minha prioridade era morar numa vizinhança com acesso a transporte público. As pesquisas que realizei indicavam que o melhor lugar seria perto do Inner Harbor. O Inner Harbor era o porto que contribuiu para o apogeu de Baltimore na era da industrialização, já que ele escoava parte da produção. Nos anos 80, ele passou por um processo de revitalização que o transformou no principal ponto turístico da cidade. Ocupado por restaurantes, lojas, hotéis e outros equipamentos turísticos (Figura 1), o Inner Harbor sela o pacto da cidade com o redesenvolvimento através do setor de serviços e do turismo (HARVEY, 2015; RIZZO, 2019).

O primeiro apartamento que me interessou ficava num condomínio de prédios na rua North Howard. O prédio exalava imponência. Sua luxuosa arquitetura me conquistou. Meu fascínio foi ainda maior quando soube o valor do aluguel. Eu pagaria num apartamento de um quarto num prédio luxuosamente reformado na área central de Baltimore o mesmo valor ou talvez menos do que pagaria num quarto de porão em Washington D.C bem longe do centro. Eu pensei em morar lá já que muitos dos interlocutores da minha pesquisa moravam nas proximidades da capital. Infelizmente, minha bolsa não era suficiente para pagar um aluguel lá.

Figura 1: Passeio pelo Inner Harbor



Fonte: Arquivo pessoal, 2016.

Além do preço acessível e do luxo do prédio, fiquei muito animada pois o corretor me garantiu alugar o apartamento sem burocracias. Praticamente, ele só precisaria do meu nome completo. Fiquei muitíssimo empolgada, mas decidi pensar. Mesmo no meio da emoção, observei algo estranho do lado de fora do prédio. Sua grandiosa imponência contrastava com as ruas no entorno: elas tinham um “quê” de abandono e decadência. Mesmo sem ainda conhecer o espaço urbano e a história de Baltimore, achei estranho que perto do prédio havia tantas lojas fechadas. As poucas pessoas que passaram por mim usavam roupas gastas e tinham no semblante uma melancolia revoltada. Próximo do prédio, havia uma estação do Light Rail, o VLT de Baltimore. Isso me animou, já que transporte público era um dos meus requisitos. Mas a sensação negativa que eu tive naquela visita – que aconteceu à luz do dia –, me fez imaginar como seria eu, uma mulher negra, circular sozinha por aquelas ruas de noite (Figura 2). Um fato que também me intrigou foi que o corretor me ligou muitas vezes após a visita. Fiquei desconfiada. Eu entendia que ele tinha interesse que eu fechasse o negócio logo. Porém, suas insistentes ligações indicavam um desespero que nenhum outro corretor havia demonstrando. Me senti pressionada, o que me fez analisar com mais calma a ideia de me mudar para lá.

Desisti do apartamento da rua North Howard. Escolhi morar noutro prédio da mesma administradora, a Southern Management, na rua North Charles. Poucas semanas depois de me estabelecer em Baltimore, me dei

conta que realmente tinha feito uma boa escolha. A North Howard ocupa uma área importante da cidade que tem passado por um processo de revitalização. Porém, muitas quadras da rua têm lojas abandonadas, pouca iluminação e poucos transeuntes, o que produz em mim uma sensação de perigo. Eu também aprendi que, como mulher e pedestre, eu deveria planejar muito bem meu caminho antes de sair de casa. Ao cruzar uma esquina desconhecida, eu poderia me deparar com ruas e becos escuros e com o recorrente assédio masculino, principalmente à noite.

Figura 2: Rua North Howard. Placa de “Now Leasing” (Aluga-se) no prédio onde cogitei morar (lado esquerdo)



Fonte: Street View, Google Maps. Acesso em 22 Fev. 2021.

Um caso assim aconteceu comigo quando, no meu primeiro mês na cidade, fui a uma aula de dança afro no Eubie Blake Cultural Center, na rua North Howard. Como o local ficava perto da minha casa, quis economizar. Ao invés de pegar um uber, voltei andando para casa. Para evitar me perder na cidade de noite, segui direto a North Howard até chegar perto da área onde morava. No caminho, avistei um grupo de cerca de 5 jovens, parados, no frio e no escuro. Eu não sabia o que eles estavam fazendo. Fiquei com medo. Quanto mais eu me aproximava deles, o temor aumentava. Percebendo minha aproximação, eles concentraram a atenção em mim, falando alto na minha direção. Eu não entendi o que eles disseram – tenho muita dificuldade de entender o sotaque de Baltimore. Mas pelo tom e pela linguagem corporal dos jovens, entendi que eram cantadas. Os jovens estavam fazendo o “Loitering”, termo que eu não conhecia. Numa tradução literal, “loitering” significaria “vadiagem”. Em Baltimore, o termo é usado para se referir ao grupo

de pessoas, quase sempre homens afro-estadunidenses que ficam parados na entrada de prédios, bares e lojas interagindo entre si sem um motivo óbvio, às vezes conversando, eventualmente assediando transeuntes ou pedindo dinheiro. Na área onde eu residia, muitos estabelecimentos exibiam placas de “No loitering”, alertando para a criminalização dessa prática.

Disfarçando o pavor, apertei o passo para chegar em casa o quanto antes. Já em casa, aliviada, agradei aos céus por ter desistido de morar na North Howard. Apesar de localizada a poucos quarteirões do Inner Harbor, do Centro de Convenções e do estádio de beisebol, áreas que protagonizam a revitalização de Baltimore, a rua North Howard ainda carrega as marcas históricas das transformações econômicas, demográficas e de política urbana que provocaram o esvaziamento do centro da cidade.

A North Charles é uma das ruas que corta Baltimore de norte a sul, assim como a North Howard. A divisão entre as partes norte e sul da cidade fica nas proximidades do Inner Harbor. Eu morava há aproximadamente 4 quadras do Inner Harbor. Além do Inner Harbor, outros pontos importantes da cidade traçam a rua North Charles, como a estação de trem, o Walters Museum e um dos campi da Universidade Johns Hopkins, maior empregadora da cidade, também um dos maiores investidores na transformação do espaço urbano. A rua North Charles também era a rota principal de 2 linhas de ônibus convencionais. Uma delas me deixava muito perto da Morgan State University, universidade com a qual eu realizava meu pós-doutorado. Além disso, a rua também é rota da linha roxa do Charm City Circulator, linha de ônibus gratuito que interliga determinadas partes da cidade. A uma quadra de onde eu morava havia ainda uma estação de metrô e um ponto onde paravam ônibus para as mais diferentes partes da cidade, incluindo a região leste, onde se concentra a população latina, importante para meu trabalho de campo. E na rua imediatamente paralela a ela, a rua Cathedral, foi instalada a ciclovia de Baltimore. O prédio onde eu decidi morar fazia parte de um complexo de construções chamado Charles Plaza. Na entrada do complexo, havia um supermercado, do lado direito e uma praça de alimentação, do lado esquerdo (Figura 3).

Figura 3: Complexo Charles Plaza. No centro, o prédio onde morei. Do lado inferior direito está supermercado Street Market e do inferior esquerdo a praça de alimentação



Fonte: <https://www.facebook.com/CharlesPlazaFoodCourt/photos/a.11>

BALTIMORE, A CIDADE DO CHARME?

O zoneamento (zoning) é um mecanismo de planejamento urbano por meio do qual os municípios regulamentam o uso da terra e o valor das propriedades. Na virada do século XIX para o XX, os governos municipais tinham no zoneamento um instrumento para regular o crescimento das cidades diante do incremento do número de migrantes internos e estrangeiros, a escassez de moradia, a falta de saneamento e a proliferação de doenças, principalmente nos bairros pobres. Baltimore foi a primeira cidade a aprovar um decreto de zoneamento que legitimou juridicamente a segregação racial em 1910 (McDOUGALL, 1993; POWER, 1983; SILVER, 1997). O decreto proibiu pessoas negras de residir em áreas onde mais de 50% da população fosse branca e vice-versa, sob o risco de pena de multa ou prisão de 30 dias a um ano. Segundo o documento, seu objetivo era “preservar a paz, prevenir o conflito (...) entre as raças brancas e “de cor” na cidade de Baltimore e promover o bem-estar geral na cidade, provendo, sempre que aplicável, o uso de

quarteirões separados para brancos e “pessoas de cor” para residência, igrejas e escolas” (*apud* POWER, 1983, p. 299- 303).

O decreto foi resultado da mobilização que moradores brancos da região de Eutaw Place fizeram depois que o advogado negro George W. F McMechen e sua família se mudaram para lá. Enquanto McMechen encontrou no bairro majoritariamente branco uma oportunidade para acessar uma moradia digna que sua condição de classe lhe permitia – já que os bairros negros sofriam com a falta de investimento –, os moradores brancos encararam a chegada de McMechen como uma ameaça que abriria o bairro para outras famílias negras, o que levaria à degradação e à proliferação de doenças. Indignados, os novos vizinhos de McMechen receberam ele e sua família com demonstrações de violência física e encaminharam uma petição à prefeitura exigindo providências. Em dezembro de 1910, o decreto de zoneamento de Baltimore foi aprovado. McMechen ousou cruzar a “linha de cor” que impedia a população negra usufruir das áreas da cidade mais infraestrutura, mesmo quando tinham os recursos materiais para isso (SILVER, 1997; POWER, 1983). Assim, a população negra, mesmo quando pertencente à classe média, continuava alijada na zona do não-ser (FANON, 2008).

O primeiro decreto de zoneamento de Baltimore provocou um agravamento das condições de vida das populações negras. Limitadas a morar em bairros majoritariamente negros, a crescente população negra demandava mais casas, porém novas casas não eram construídas em seus bairros. Como consequência, o aumento da demanda negra por moradia provocou um aumento dos preços dos imóveis nos bairros negros. Por outro lado, as novas moradias na cidade eram construídas em áreas brancas, financiadas por grupos étnicos e sindicatos que se recusavam a dar crédito a negros. Os negros da classe média eram impedidos de comprar imóveis nas residências novas, já que elas eram construídas nos bairros majoritariamente brancos (SILVER, 1997; POWER, 1983). As famílias negras da classe média com condições de comprar uma casa tinham nos imóveis na Druid Hill Avenue, oeste da cidade, a principal oferta. A avenida demarcava a oeste o limite da cidade disponível para eles (POWER, 1983, p. 298).

O decreto de Baltimore inspirou a aprovação de decretos similares em outras cidades do sul do país. Em 1917, a Suprema Corte declarou o zoneamento racial inconstitucional. A eliminação do decreto de zoneamento racial do sistema jurídico de Baltimore não aniquilou a segregação racial. Diferentes mecanismos extra-jurídicos foram criados para, de um lado, desalojar os bairros negros empobrecidos das áreas centrais da cidade e do outro, evitar que os negros habitassem os bairros majoritariamente brancos

(BROWN, 2021). Empresas dos ramos bancário e imobiliário tiveram um papel importante neste processo. O setor bancário contribuiu ativamente para a segregação racial em Baltimore facilitando o acesso a crédito às famílias brancas, enquanto dificultava o crédito a famílias negras, inclusive cobrando juros mais altos para elas. Além disso, o setor de investimento contribuiu para a segregação racial do espaço urbano de Baltimore incentivando o que foi apelidado de “Redlining” (alinhamento vermelho). O “Redlining” era um modelo de planejamento que marcava de vermelho no mapa as áreas consideradas arriscadas para receber investimentos públicos e privados. Os riscos eram calculados considerando a qualidade dos imóveis disponíveis, a inserção da população local no mercado de trabalho e a raça dos moradores (McDOUGALL, 1993).

Desde a década de 70, Baltimore tem sofrido com as transformações econômicas e políticas do contexto neoliberal, entre elas a desindustrialização e as políticas de austeridade. Tal realidade transformou a cidade do apogeu com as atividades da indústria e do porto nos períodos de guerra para uma continuada decadência caracterizada pela: perda de postos de trabalho na manufatura; aumento do trabalho precário no crescente setor de serviços; a vertiginosa queda populacional; aumento da população nos subúrbios como áreas de expansão do capital imobiliário e uma política de austeridade que combinou o enxugamento do investimento público em políticas sociais com uma política fiscal dura com os moradores que permaneceram na cidade, mas leve para as grandes corporações (HARVEY, 2015). Os empregos industriais migraram para o sul do país e para o exterior, fazendo Baltimore perder um total de 250 mil vagas de emprego nos setores industriais e portuários (HARVEY, 2015, p. 192). Os novos empregos eram mais precários, concentrando em áreas como limpeza, portaria, estacionamento e segurança. As transformações no mercado de trabalho alteraram também o perfil da força de trabalho. De majoritariamente masculina nos anos de prosperidade da indústria, ela se tornou cada vez mais negra e feminina. Foi neste contexto que a população de Baltimore se transformou em majoritariamente negra.

Por outro lado, o governo municipal estabeleceu parcerias público-privadas com o objetivo de revitalizar o Inner Harbor e o centro da cidade. O complexo de prédios Charles Plaza faz parte do primeiro empreendimento de renovação urbana de Baltimore, iniciado em 1959. Empresários locais viram no projeto de renovação urbana uma oportunidade de tornar Baltimore mais competitiva na disputa por turismo e negócios. O complexo inclui um edifício de escritórios, outro de moradias, além de área de estacionamento e uma praça, que serviria como área de lazer. O projeto inovou ao estabelecer a parceria público-privada como forma de gestão urbana, que, anos mais tarde,

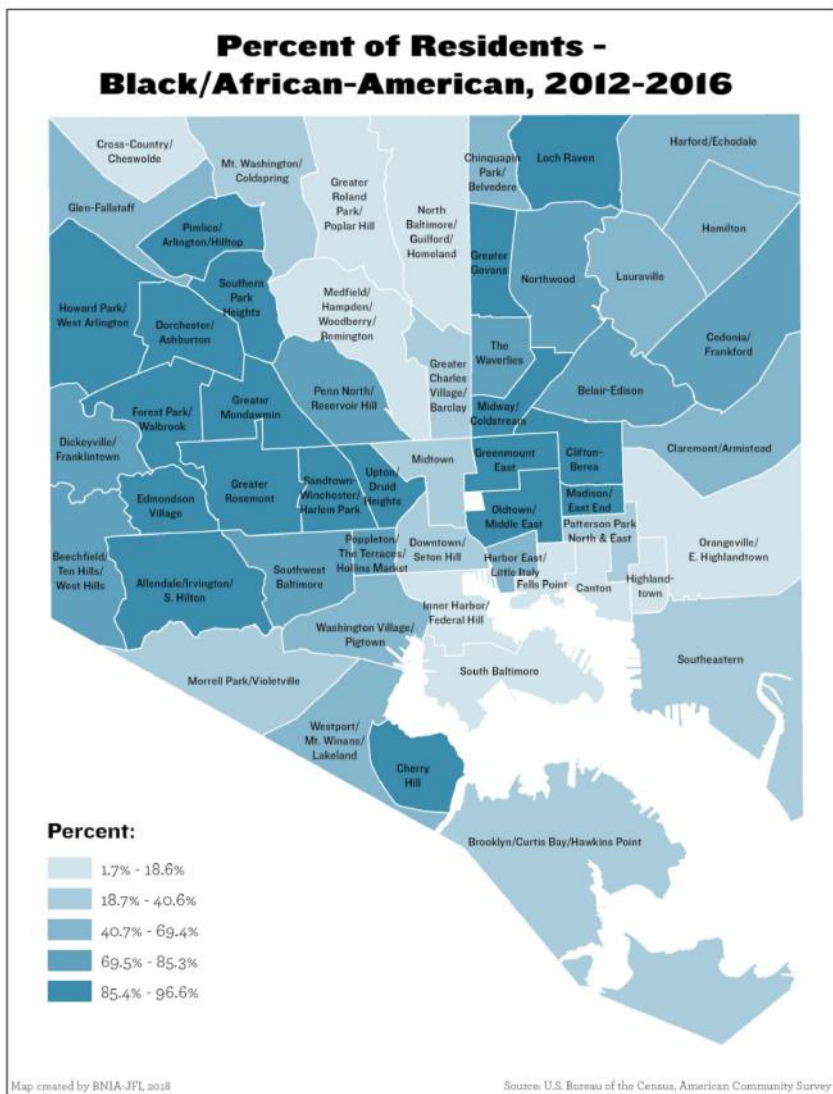
se tornou o padrão dos outros projetos de renovação urbana de Baltimore (RIZZO, 2019, p. 261). Além dos projetos de renovação, a prefeitura de Baltimore investiu também em propaganda. Tentando transformar a reputação de Baltimore, o governo local elaborou campanhas de marketing para difundir uma imagem da cidade para atrair turistas, visitantes, conferencistas e empresários para os novos empreendimentos (RIZZO, 2019). O slogan mais recente é Baltimore, *the charm city* (a cidade do charme).

O “L BRANCO” E A “BORBOLETA NEGRA”

Brown (2021) observa que o processo de revitalização do espaço urbano de Baltimore aprofundou as desigualdades sociais e raciais do passado. Tal processo reproduziu a lógica já hegemônica na história de Baltimore de concentrar os investimentos nas áreas majoritariamente brancas, enquanto mantém os bairros negros em escassez de bens e serviços públicos e privados. Assim, a segregação racial, que no passado teve respaldo pelo aparato jurídico, ganha uma nova retórica no contexto liberal: tornar a cidade competitiva como destino turístico e para a indústria de eventos e entretenimento (HARVEY, 2015). Brown observa que as transformações políticas, econômicas, sociais e demográficas vividas por Baltimore não eliminaram a segregação racial, que é responsável em dividir a cidade em dois desenhos: o “L branco” e “Borboleta negra”.

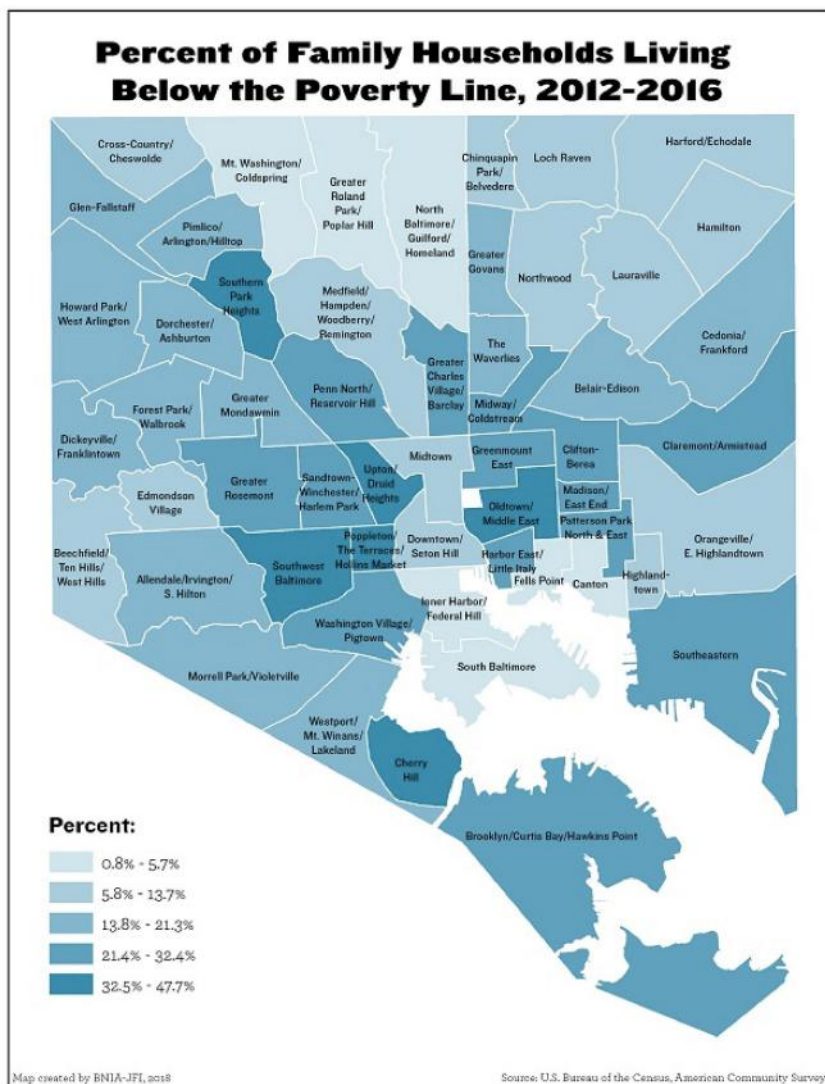
O “L branco” abarca ao norte, os bairros Mount Washington/Coldspring, Greater Roland Park/Poplar Hill e Gilford/Homeland, passando pelos bairros na região central, como Greater Charles Village, Midtown, Downtown, Inner Harbor e Federal Hill e se estendendo a sudeste pelos bairros Harbor East, Fells Point, Canton e Highlandtown. O “L Branco” historicamente tem recebido investimento de grandes corporações e do governo local em revitalização. Ela concentra escritórios, espaços de lazer, lojas, eventos, restaurantes, arte e cultura, condomínios de moradia para profissionais classe média. Esta é a parte da cidade que faz jus ao título de Baltimore como a “cidade do charme”. Essa é a parte da cidade que ocupa as propagandas que tentam aquecer o turismo em Baltimore. A cidade majoritariamente negra embranquece ao ser transformada em produto para consumo turístico (RIZZO, 2019). Como moradora de Baltimore, me tornei uma das privilegiadas que residem no “L branco”.

Figura 4: Porcentagem de residentes negros/afro-americanos, 2012 - 2016



Fonte: American Community Survey - Analysis: Baltimore Neighborhood Indicators Alliance, Jacob France Institute (2018).

Figura 5: Porcentagem de famílias vivendo abaixo da linha da pobreza, 2012 - 2016



Fonte: American Community Survey - Analysis: Baltimore Neighborhood Indicators Alliance, Jacob France Institute (2018).

Com o processo de revitalização, as áreas centrais da cidade tem recebido uma geração de novos moradores: pessoas jovens, sem filhos, estudantes e jovens profissionais, principalmente brancos, mas também negros estrangeiros, como eu e a Ifemelu, personagem principal de “Americanah”, romance da escritora nigeriana Chimamanda Ngozi Adichie (2014). Na trama, Ifemelu se mudou para Baltimore a convite de seu namorado, um jovem branco da elite, que consegue um emprego para ela. Ifemelu, assim como eu, goza dos privilégios de morar no “L branco” de Baltimore. Curiosamente, foi em Baltimore a primeira vez que, aconselhada pela tia e uma grande amiga também africana, Ifemelu alisou o cabelo. Ambas alertaram Ifemelu que seu cabelo crespo natural poderia espantá-la do trabalho que o namorado tinha conseguido para ela. Foi em Baltimore, cidade predominantemente negra, que Ifemelu “embranqueceu” seu cabelo para conseguir um emprego.

A própria Chimamanda morou em Baltimore quando realizou um mestrado na universidade Johns Hopkins. Além de negras estrangeiras como eu e Chimamanda, o “L branco” abriga também outras raças, etnias e nacionalidades. No prédio onde eu morei, por exemplo, havia um grande número de indianos que se mudaram para Baltimore para estudar e trabalhar na Universidade Johns Hopkins. Eu também conheci vários brasileiros que moravam perto de mim, grande parte deles mulheres brancas pós-graduandas realizando pesquisas também na Johns Hopkins. No meu terceiro mês em Baltimore, fui pela primeira num dos campi da Universidade Johns Hopkins. Finalmente, ia conhecer por dentro a instituição privada que mais emprega na cidade e que tem tido um papel central no processo de transformação do espaço urbano de Baltimore. Quando cheguei no campus da North Charles - a mesma rua onde eu morava - fiquei surpresa.

Ao contrário da Morgan States University, onde eu realizava o pós-doutorado, em que a comunidade docente, discente e de funcionários era quase que exclusivamente negra, a Johns Hopkins era quase que majoritariamente branca. Eu pude contar nos dedos de apenas uma mão o número de pessoas negras que eu vi no campus da universidade. E elas estavam trabalhando como segurança. A Johns Hopkins sem dúvida fazia jus à sua localização no “L Branco”. Brown (2016) realizou um levantamento comparando as vantagens estruturais do “L Branco” em comparação com as desvantagens também estruturais da “Borboleta negra”. Entre elas estão:

Sistema de transporte: o “L Branco” tem acesso ao “Charm city circulador”, linhas de ônibus grátis financiadas pela prefeitura enquanto a “Borboleta negra” não;

Rodovias: o “L Branco” foi beneficiado com a construção de rodovias de acesso ao centro da cidade enquanto a “Borboleta negra” tem muitos de seus moradores desalojados para a construção de rodovias;

Política de investimento urbano: o “L Branco” recebeu centenas de milhões de dólares em investimentos em revitalização urbana, enquanto a “Borboleta negra”, que sofreu no passado com o “redlining”, hoje sofre com sua deterioração devido a falta de investimento.

Crédito a pequenos negócios e moradia: O “L Branco” tem mais acesso a empréstimos a pequenos negócios e ao financiamento de residências, com taxas de juros vantajosas. Na “Borboleta Negra”, o acesso ao crédito, quando acontece, se dá por meio de taxas de juros mais altas. Assim, os pequenos negócios têm dificuldades para conseguir financiamento e os compradores de casa enfrentam o constante risco de não conseguir pagar suas hipotecas e assim, perder suas casas.

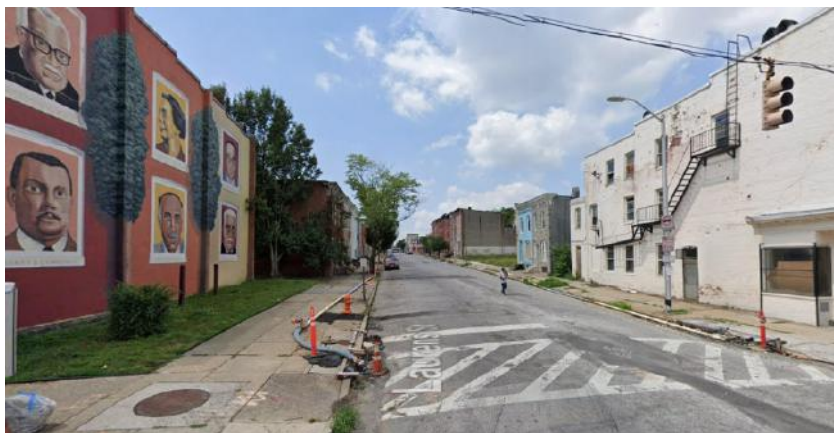
Policiamento: no “L Branco”, a polícia é cortês; na “Borboleta negra”, ela é violenta e realizam o “Stop-and-frisk” (Parar e revistar: procedimento de parar e revistar moradores, colocando-os em constante suspeita).

Este cenário faz com que Baltimore continue uma cidade racialmente segregada, ao mesmo tempo em que ela se integra aos processos globais de transformações urbanas no capitalismo neoliberal. Como consequência, Baltimore enfrenta profundas desigualdades sociais em interseção com a segregação racial. Analisando o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos bairros de Baltimore, 7 dos 10 bairros com o IDH mais baixo têm uma população mais de 90% negra. Por outro lado, os 10 bairros com IDH mais alto têm mais de 60% de população branca. O bairro com o IDH mais elevado de Baltimore é Greater Roland Park/Poplar Hill, com a marca de 0.979, tendo sua população a expectativa de vida de 83.9 e a renda per capita anual de \$73.941,63. Upton/Druid Heights é o bairro com o IDH mais baixo de toda a cidade (0.725), tendo sua população a expectativa de vida de 68.2 anos e uma renda per capita anual de U\$13.609,82 (IRANI et al., 2018, p. 5).

Druid Heights acumula uma taxa de desemprego de 17.5% (enquanto a média municipal é de 11.1%); 48,8% das famílias no bairro vivem abaixo da linha da pobreza, muito acima dos 15,2% da média da cidade. O bairro apresenta ainda uma taxa de homicídio de 37,9%, comparado aos 20.9% da média de Baltimore (AMES et al., 2011; BROWN, 2015). Apesar das estatísticas negativas da atualidade, Druid Heights tem uma grande importância para a

história negra de Baltimore e dos Estados Unidos, como mostra o mural da Figura 6. No entanto, essa história está ameaçada de cair no esquecimento. As precárias condições de vida e infra-estrutura e a violência mantém a segregação no bairro ainda hoje. Assim, a área não é incluída na rota de turismo, lazer, esporte e negócios que caracteriza o redesenvolvimento de Baltimore no contexto neoliberal.

Figura 6: Mural em homenagem aos expoentes afro-americanos John H. Murphy, Harry S. Cummings, Lawrence Mitchell, Thurgood Marshall, Lillie Jackson e Teachlew W. Lansey na Avenida Druid Hill, no bairro Druid Heights/Upton. No entorno, imóveis deteriorados.



Fonte: Street View, Google Maps. Acesso em 22 Fev. 2021.

RAÇA, CLASSE E FLUXOS MIGRATÓRIOS EM BALTIMORE

Em Baltimore, a imigração também exerce um importante papel na exacerbação da tensão racial e do agravamento das desigualdades. O crescimento econômico no início do século XX atraiu imigrantes brancos de países como Alemanha, Polônia, Lituânia e Itália. A cidade também acolheu a migração interna de negros e brancos do sul do país. Como recém-chegados, os imigrantes europeus encontraram resistência de muitos setores. Os imaginários xenófobos os consideravam uma possível ameaça aos “bons hábitos” e à identidade nacional. No entanto, eles foram priorizados como força de trabalho para ocupar cargos e funções mais prestigiadas e bem remuneradas que aquelas deixadas para os trabalhadores negros. Quando finalmente contratados, os negros eram impedidos de acessar os cargos mais bem pagos. Apesar das eventuais tensões étnicas entre americanos brancos e imigrantes brancos,

eles tendiam a unir forças contra a mobilidade ascendente dos trabalhadores negros e à favor da segregação racial (DURR, 2003).

Os imigrantes brancos também se beneficiaram do racismo na política urbana. Tanto as comunidades negras como as imigrantes sofreram com a falta de moradia. No entanto, o investimento em moradia para imigrantes brancos foi mais bem aceito pela sociedade local do que para negros (McDOUGALL, 1993, p. 39). Por exemplo, na década de 1940, o governo elaborou um plano para construir casas públicas no sudeste de Baltimore - região que hoje localiza-se no “L Branco”. A primeira parte do plano visava construir um conjunto habitacional – um *project* – para imigrantes. O plano recebeu reações negativas dos moradores locais, que disseram que os imigrantes prejudicariam sua vizinhança. Mesmo assim, eles acabaram tolerando o plano, finalmente construído em 1943. A segunda parte construiria um conjunto habitacional para famílias negras. O plano foi rejeitado pelos moradores locais e transferido para Cherry Hill, sudoeste da cidade (DURR, 2003, p. 24-25), na asa inferior esquerda da “Borboleta negra” (ver Figuras 4 e 5). Enquanto reproduzindo estereótipos contra imigrantes brancos, os vizinhos brancos estavam mais propensos a aceitá-los em seu bairro. Assim, a raça pesava mais nessa conta do que a nacionalidade. Hoje, Cherry é o segundo bairro com a maior população negra de Baltimore (95,7%) e o segundo mais pobre, com 45,1% das famílias vivendo na pobreza (BROWN, 2015).

O planejamento urbano em Baltimore tem sido um mecanismo oficial de segregação desde 1900. Os negros – independentemente da classe – foram empurrados para determinadas partes da cidade, como o oeste, ao mesmo tempo que impedidos de residir nos bairros brancos. Os imigrantes brancos se instalaram majoritariamente no sul e no leste da cidade. Highlandtown, o bairro no sudeste da cidade onde a comunidade latina está hoje concentrada, costumava abrigar uma comunidade alemã (MCDUGALL, 1993, p. 47).

Reagindo ao movimento pelos direitos civis, nos anos 70 muitas famílias da classe trabalhadora branca começaram a reivindicar suas origens étnicas como descendentes de imigrantes europeus, resistindo à narrativa de assimilação – e o imaginário dos Estados Unidos como um “melting pot” – das décadas anteriores. O governo federal pressionou contra a segregação racial apesar dos esforços do município em mantê-la, porém a dessegregação foi contestada por vários setores brancos de Baltimore. A reivindicação de uma branquitude étnica, ou seja, com uma história, língua e cultura diferentes da cultura nacional, contribuiu para a formação dos movimentos de bairros para protegê-los contra às pressões do mercado imobiliário e à entrada de moradores negros (DURR, 2003, p. 102).

Evitando o vocabulário racista da era Jim Crow, os brancos adaptaram sua narrativa às novas demandas dos direitos civis dos EUA. A classe trabalhadora branca do sudeste de Baltimore, especialmente as mulheres brancas, protestou contra a dessegregação escolar, por exemplo. Elas não queriam que seus filhos fossem para escolas negras. No entanto, elas se diziam abertas para receber jovens negros em suas escolas brancas. Elas alegavam que apoiavam a dessegregação desde que seus filhos não fossem obrigados a se deslocar para bairros negros para estudar. Para Durr, isso indicava que a classe trabalhadora branca não estava alinhada com o racismo, mas sim com um forte senso de comunidade e apego à vizinhança que se aprofundou com as políticas identitárias pós-movimento pelos direitos civis (DURR, 2003, p. 166-171).

No entanto, a ausência de um vocabulário abertamente racista pode não necessariamente indicar o fim do racismo, mas sim que o racismo está disfarçado por uma narrativa de cegueira racial, naquela época nova em Baltimore, mas dominante na América Latina, de onde eu me origino. A suposta cegueira racial nos Estados Unidos pós-movimento de direitos civis tem gerando o que Bonilla-Silva (2003) chama de “racismo sem racistas”: as desigualdades sistêmicas do racismo são reproduzidas mesmo na integração, que celebra as relações interraciais, mas não cria mecanismos que corrijam as desigualdades do racismo estrutural. Assim, o racismo como sistema de opressão que beneficia pessoas brancas permanece intocado.

A luta contra o racismo estrutural em Baltimore não é recente. A cidade desempenhou um papel importante no ativismo negro histórico, como o movimento abolicionista, a guerra civil e os movimentos pelos direitos civis. Baltimore fomentou um movimento negro vivo e contínuo, como sede da Associação Nacional para o Avanço das Pessoas de Cor (NAACP) e uma das filiais do antigo partido Pantera Negra (MCDUGALL, 1993). Baltimore também hospeda a Morgan State University, pertencente à liga de faculdade e universidades historicamente negras (Historically Black Colleges and Universities - HBCU) fundada para receber jovens negros rejeitados pelas universidades brancas. O movimento anti-racista em Baltimore continua vívido. Em 2015, Baltimore se tornou parte do movimento #Blacklivesmatter, quando Freddie Gray, um jovem negro do oeste de Baltimore, foi morto sob custódia policial. As manifestações após os assassinatos de Freddie Gray em 2015 e George Floyd em 2020 indicam que muitos moradores de Baltimore são críticos ao racismo.

A maioria dos imigrantes não entende o racismo estrutural que historicamente alimenta a segregação racial de Baltimore. Grande parte deles também é influenciada pela anti-negritude dominante na mídia de massa e no senso comum. População mais afetada pelo desinvestimento, por políticas – públi-

cas e privadas – discriminatórias e pela pobreza, os negros ainda enfrentam estereótipos que os descrevem como preguiçosos, violentos e criminosos (CASIANO, 2019). Estes estereótipos os desumanizam, ignorando suas realizações, apesar das opressões interseccionais. Várias instituições onde imigrantes altamente qualificados – mesmo os não-brancos – trabalham são dominadas pela classe média branca. Ambos tendem a se alinhar ao pretensão daltonismo da “era pós-racial”, enquanto o racismo abunda fora de seus escritórios e laboratórios. Assim, eles ignoram o papel de suas instituições – e deles mesmos – no agravamento das desigualdades em Baltimore.

Do lado de fora do hospital Johns Hopkins, no sudeste de Baltimore, por exemplo, uma população majoritariamente negra duramente empobrecida lutou para resistir à tomada de seu bairro pelos empreendimentos da instituição (GOMEZ, 2019; 2013). Além do hospital, a Johns Hopkins possui empreendimentos em muitas outras áreas da cidade. Junto com seus prédios, estudantes, pesquisadores e funcionários contribuem para empurrar para fora do seu entorno as populações negras que ali moram para dar passagem ao “desenvolvimento”.

Em conversa com uma brasileira branca que trabalhava como pesquisadora na Johns Hopkins, ela reclamou que se sentia discriminada pelos negros de Baltimore, sentimento que nunca teve no Brasil. Declarando não ser racista, já que tem muitos amigos negros no Brasil, ela concluiu que Baltimore era muito mais racista do que sua cidade natal, o Rio de Janeiro, também minha cidade natal. Eu disse a ela que os negros de Baltimore tinham muitas razões para evitar a presença de pessoas brancas. Dei como exemplo o fato da Johns Hopkins, a instituição onde ela trabalhava, estar localizada numa cidade majoritariamente negra, mas você não vê negros trabalhando em empregos altamente qualificados ou estudando lá. Ela concordou comigo. Ela contou que os poucos negros que trabalhavam com ela eram imigrantes, principalmente de países africanos. Os únicos negros americanos que ela via no campus eram os seguranças. O que ela provavelmente não sabe é que, além de ser uma instituição majoritariamente branca numa cidade negra, a Johns Hopkins tem desempenhado um papel central na gentrificação de Baltimore, de norte a sul. A instituição também tem contribuído para a proliferação de empregos precários, já que, nos anos 80, inaugurou uma subsidiária de serviços de limpeza e segurança terceirizados para atender a própria Johns Hopkins e outras empresas (HARVEY, 2015). Assim, a população negra e pobre tem na raiva uma forma de expressar sua indignação contra os processos globais de desigualdades que agravam a segregação racial em Baltimore ainda hoje.

ALÉM DO PRETO E BRANCO: OS LATINOS EM BALTIMORE

Enquanto na virada para o século XXI a população de Baltimore diminuía, a população latina cresceu significativamente, passando de 7.602 pessoas em 1990 para 17.014 em 2008, de acordo com os dados oficiais. No entanto, organizações latinas em Baltimore estimaram que entre 25.000 e 35.000 latinos viviam em Baltimore em 2011. A população latina de Baltimore inclui imigrantes e americanos de ascendência latino-americana, residindo principalmente no sudeste de Baltimore, nos bairros Fells Point, Patterson Park, Highlandtown e Canton. Em 2007, os latinos formaram o segundo grupo mais pobre de Baltimore, com 17% da população afetada pela pobreza, comparada a 24% dos negros; 13% dos asiáticos e 15% dos brancos. Nacionalmente, 22% dos latinos viviam em condições de pobreza (BALTIMORE CITY HEALTH DEPARTMENT, 2011).

A inserção dos Latinos no espaço urbano de Baltimore revela questões cruciais em relação ao racismo tanto da “linha de cor” quanto da “cegueira racial”. No caso do racismo da “linha de cor”, acredita-se que negros e brancos são diferentes, separados por uma linha, demarcada pela regra de uma gota de sangue: uma gota de sangue negro tornaria você negro. Tal ideologia fundamentou as políticas de segregação racial em Baltimore. Muito similar à linha que divide humanos e “não-humanos” (FANON, 2008), a “linha de cor” no espaço urbano impedia os negros de cruzar a linha divisória para as partes mais desenvolvidas, que eram áreas brancas. Em contrapartida, a “cegueira racial” explica que a sociedade não teria na raça um critério importante na sua sociabilidade, prevalecendo a mistura. Ela dialoga com a ideologia da mestiçagem hegemônica na América Latina. Ambas escamoteiam que a mistura não acaba com as desigualdades.

Em Baltimore, os latinos convivem cotidianamente com as duas ideologias. A materialização da “linha cor” no espaço urbano tem como consequência a hiper-segregação de negros e brancos que deixa os latinos num lugar dúbio, pois não integram nenhum dos dois extremos da linha. É importante ressaltar que os latinos são um grupo étnico que sofre um processo de racialização nos Estados Unidos. A racialização seria o processo através do qual determinados sujeitos são considerados menos humanos - e por isso discriminados - de acordo com características como o fenótipo, a origem nacional, a religião, as identidades étnicas e o status migratório (FALQUET, 2008). Grosfoguel e Maldonado (2008) observam que o Estado nacional ocupa um importante papel em racializar negativamente determinados grupos, os “sujeitos coloniais”. Excluídos da nação como “comunidade imaginada” – imaginada como branca -, os sujeitos coloniais não são reconhecidos como portadores de direito e têm sua exploração como força de trabalho legiti-

mada por estereótipos raciais, tornando-se cidadãos de segunda classe em seu próprio país, como acontece com os afro-estadunidenses.

Similar à experiência dos “sujeitos coloniais” é a dos “imigrantes coloniais”. Eles são indivíduos não-brancos oriundos de países periféricos que se inserem no mercado de trabalho como mão de obra mal-remunerada, sem acesso a direitos. A imigração deles é distinta da dos “imigrantes”, brancos europeus que, apesar das diferenças étnicas, foram assimilados à identidade estadunidense, como aconteceu com alemães, poloneses, italianos, etc em Baltimore. A racialização dos latinos/hispânicos (ALCOFF, 2000; MENDIETA, 2000; OBOLER; 2010) demonstra que a raça nos Estados Unidos se metamorfoseou, pressionando a sociedade estadunidense a repensar o binarismo negro-branco.

Enquanto os latinos brancos podem eventualmente ser confundidos como americanos brancos, desfrutando dos privilégios da branquitude, os latinos com fenótipo negro ou indígena não têm essa chance. Eles carregam no corpo a marca da dominação colonial (SEGATO, 2010). No caso deles, a identidade étnica como latinos e o fenótipo não-branco se interseccionam, agravando a sua racialização. Os latinos com fenótipo não-branco também enfrentam a discriminação racial dentro da própria comunidade. Em muitos casos, os latinos brancos ou mestiços claros de classe média se destacam, assumindo o papel de “representantes” de todos os latinos em Baltimore. Ainda que não intencionalmente, muitos deles terminam silenciando as vozes latinas não-brancas e mais vulneráveis.

Em 2007, 19% dos latinos em Baltimore eram negros (BALTIMORE CITY HEALTH DEPARTMENT, 2011). Os latinos negros encontram uma experiência única, pois vários deles são confundidos como negros americanos. Assim, eles podem circular por espaços negros hostis à presença de não-negros. Entretanto, também estão sujeitos ao racismo anti-negro tanto da sociedade estadunidense, quanto na comunidade latina. No caso da comunidade negra estadunidense, parte da dificuldade em aceitá-los está vinculada às diferenças étnicas e nacionais. Por exemplo, no meu caso, como negra e brasileira, eu era vista como negra, mas era rejeitada assim que os negros estadunidenses de Baltimore ouviam meu sotaque. Por outro lado, muitos latinos negros também são discriminados por outros latinos, que pensam que elas são negros estadunidenses. Os latinos negros estão localizados no meio do fogo cruzado. Por exemplo, até conseguir construir uma rede de sociabilidade por meio da militância anti-racista, eu não era aceita nem pelos negros estadunidenses, nem pelos latinos não-negros (DANIEL, 2019). Ainda assim, minha condição de classe como professora universitária me dava acesso a privilégios como morar no “L branco”. Usufruindo dos pri-

vilégios e das desvantagens de ser negra, latina, brasileira e intelectual, sempre que possível contribuo para combater a anti-negritude na comunidade latina em Baltimore, com a qual mantenho profundos laços, e a xenofobia anti-latina entre negros estadunidenses.

A relação entre negros americanos e latinos, em sua maioria não-negros, é mediada por estereótipos mútuos de anti-negritude – negros como criminosos – e de xenofobia – latinos como ladrões de empregos. Isso gera entre eles uma tensão racial que é explorada, por exemplo, pelos empregadores. Vários deles preferem a força de trabalho latina, representada como mais dedicada e subserviente para o setor de serviço, principalmente de limpeza. Além disso, muitos deles contratam imigrantes latinos, especialmente os indocumentados, com salários mais baixos. Como resultado, a animosidade entre negros e latinos se aprofunda, às vezes se manifestando em violência. Uma estratégia de proteção que os latinos em Baltimore têm desenvolvido é restringir sua circulação aos espaços da cidade que concentra a população latina.

A hostilidade entre negros e latinos abastece o racismo no nível micro. Ela também manifesta outras camadas do racismo estrutural e sua combinação com o capitalismo global. Apesar da sua próspera classe média negra, incluindo professores, artistas e políticos, Baltimore é fortemente afetada pelo neoliberalismo que mantém a cidade nas primeiras posições no ranking das cidades mais pobres e violentas dos EUA e os negros como a população mais afetada. As corporações pressionam a política institucional para priorizar os lucros em vez dos interesses coletivos. Os imigrantes latinos são cruciais nesse processo, integrados ao mercado de trabalho local em condições mais vulneráveis do que a força de trabalho americana, principalmente no setor de serviço. Dentro dele, a área de limpeza é um nicho onde predomina a presença latina. Além de ter recebido uma migração histórica no início do século XX como força de trabalho para as emergentes indústrias, Baltimore tem no século XXI a migração como parte de sua política de desenvolvimento. Com políticas de imigração muito mais democráticas que outras partes dos Estados Unidos, Baltimore espera atrair mais imigrantes que contribuam para reverter a queda populacional sofrida nas últimas décadas do século XX.

No entanto, muitos latinos se ressentem do orgulho racial dos negros e da raiva que eles demonstram sobre a pobreza, acreditando que os negros reclamam muito e trabalham pouco. Enquanto muitas vezes reforçam o racismo anti-negro, muitos trabalhadores latinos precisam lidar com condições precárias de vida. A vulnerabilidade da comunidade latina em Baltimore se tornou mais visível durante a pandemia. Representando 5% da população local, os latinos somam 15% dos infectados pela Covid-19¹. Diferente-

mente dos imigrantes europeus do início do século 20 que aproveitaram o privilégio branco para serem assimilados pela identidade nacional estadunidense, os latinos se encontram entre a racialização e o desejo de assimilação. Muitos latinos, esperançosos de algum dia serem aceitos jurídica e simbolicamente como cidadãos, compactuam com a branquitude e se somam às narrativas anti-negras. Preocupado com tal realidade, o Mayor’s Office of Immigrant Affairs (MIMA) tem incluído o letramento racial como parte de sua política². Também há iniciativas na comunidade latina para combater a segregação racial e a discriminação, como fazia o coletivo de arte-ativismo *Neighborhood Voices*, do qual fui parte, e no campo educacional faz o SOMOS - Students Organizing a Multicultural and Open Society.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As tensões do seu espaço urbano materializam as desigualdades do mundo capitalista e sua interseção com a raça, a imigração e outros sistemas de opressão. Seja nos períodos de crescimento econômico ou nos períodos de crise; nos períodos de crescimento populacional ou nos períodos de queda; seja quando era proibida de votar e ser votada ou quando hoje ocupa a chefia do executivo e 10 dos 15 assentos do legislativo, a população negra de Baltimore continua a maioria entre os pobres e os bairros negros os que recebem menos investimentos, ficando mais distantes do que faz Baltimore a “cidade do charme”.

Na história de Baltimore, a imigração tem um papel muito importante nas desigualdades de raça e classe. No início do século, as ofertas de emprego no setor industrial atraíram um grande número de imigrantes europeus brancos. Apesar da xenofobia no encontro com os brancos estadunidenses, os imigrantes brancos usufruíram das oportunidades de trabalho, moradia e educação racialmente segregadas. Assim, eles foram incorporados à identidade nacional estadunidense protegidos pelo privilégio branco. Este processo em muito se assemelhava ao processo de imigração europeia no mesmo período no Brasil. Apesar das dificuldades enfrentadas pelos imigrantes brancos recém-chegados, eles foram material e simbolicamente aceitos como parte da nação, cujo objetivo era o branqueamento (SEYFERTH, 1996). Em contrapartida, as populações negras foram empurradas para o papel de “sujeitos coloniais” (GROSFOGUEL e MALDONADO-TORRES, 2008) no pós-abolição. Ambos os casos apontam para o pacto do projeto nacional com o privilégio branco e a manutenção do racismo estrutural que legitima as desigualdades.

Em Baltimore hoje, a imigração continua tendo um papel central. A prefeitura tem a esperança que a imigração contribua para a recuperação da cidade, fornecendo força de trabalho – principalmente na prestação de serviços, como o de limpeza – e pagando impostos. Por isso, ela tem adotado políticas migratórias progressivas, inclusive tentando resistir ao recrudescimento da política de imigração federal. Um exemplo é que Maryland, estado que abriga Baltimore, é um dos poucos estados que permite que os imigrantes indocumentados tirem a carteira de motorista. Atraídos pela política de imigração, as oportunidades de emprego e a oferta de moradia mais barata que outras cidades da costa leste, muitos latinos decidem morar em Baltimore. Ao contrário dos imigrantes brancos do início do século XX, os imigrantes latinos encontram muito mais dificuldades para serem aceitos como parte da identidade nacional estadunidense, sofrendo com a racialização. Ainda assim, o percentual mais baixo de pobreza dos latinos em relação aos negros e seu estabelecimento no sudeste da cidade, área historicamente branca pode indicar que os latinos têm a chance de se beneficiarem da anti-negritude (VARGAS, 2016) que aprisiona a população e os bairros negros na pobreza. Estes indícios podem apontar que, num futuro próximo, os latinos tenham mais chances de serem incorporados ao projeto estadunidense de cidadania que os negros.

Como brasileira negra de classe média, eu me inseria em outras tensões que evidenciam a desigualdade na dimensão simbólica e intersubjetiva. De um lado, eu encontrava pessoas brancas em Baltimore abertas para se relacionar comigo. Muitas vezes esse acolhimento escondia o desejo delas – consciente ou não – de experimentar uma relação interracial. Isto significaria que elas se sentiriam não-racistas sem temer lidar com as tensões da relação com os afro-estadunidenses que, consistentes da história da cidade, demandam dos brancos um posicionamento frente à segregação racial e o racismo estrutural. Pelos afro-estadunidenses, eu às vezes era tratada com familiaridade. Ela se dissipava quando eles percebiam que eu era negra, mas não estadunidense. Nas poucas vezes que interagi com afro-estadunidenses numa posição de classe similar à minha, em algumas delas fui silenciada ou desacreditada, o que demonstrava seu sentimento de superioridade frente a uma mulher negra brasileira. Por outro lado, minha relação com os latinos é quase sempre permeada pela hostilidade que muitos deles demonstram contra os afro-estadunidense até descobrirem que sou brasileira. Foi na comunidade latina que eu me inseri. Esta inserção aconteceu através do meu engajamento no ativismo anti-racista liderado por latinos.

Do meu lugar como mulher, negra, latina, brasileira e intelectual em Baltimore, pude navegar por diferentes camadas de opressões que caracteri-

zam a complexa vida na cidade. Algumas dessas opressões eu vivi de forma interseccional. Porém, minha posição de classe também me deu recursos para me proteger de outras, como morar na parte da cidade com mais infraestrutura, proteção que muitos negros nascidos e criados em Baltimore ou imigrantes latinos indocumentados não têm. A despeito das pressões neoliberais, Baltimore resiste. Uma complexa gama de movimentos sociais, organizações de base e instituições religiosas elaboram narrativas e políticas contra-hegemônicas sobre a cidade, contra a pobreza e a violência. Ancoradas na histórica resistência que Baltimore teceu, estas iniciativas costuram os fios do sentimento de pertencimento que tornou os Baltimoreans e ex-visitantes, como eu, orgulhosos da cidade. Deste orgulho pode surgir projetos alternativos de desenvolvimento interracial anti-racistas que não se rendam nem ao branqueamento nem à cegueira racial da “cidade do charme e que combata a anti-negritude que explora a imigração para agravar as desigualdades raciais.

Notas

¹ <https://mayor.baltimorecity.gov/news/press-releases/2020-12-18-mayor-brandon-m-scott-announces-initiative-mitigate-disproportionate>. Acesso em: 10 may. 2021.

² Em 2019, MIMA incluiu em seu programa de formação de líderes da comunidade imigrante, o “new Americans task force”, uma sessão sobre racismo e segregação racial em Baltimore. Eu assisti a sessão, a convite da coordenadora do programa.

Referências

- ADICHIE, C. N. *Americanah*. São Paulo: Cia das Letras, 2014.
- ALCOFF, L. Is Latino/a a racial identity?. In: GARCIA, J.; DE GRIEFF, P. (eds.). *Hispanics/Latinos in the United States: ethnicity, race, and rights*. Abingdon: Routledge, 2000, pp. 23-44.
- BILGE, S., COLLINS, P. *Intersectionality*. Cambridge: Polity, 2016.
- BONILLA-SILVA, E. *Racism without racists: color-blind racism and the persistence of racial inequality in the United States*. Lanham: Rowman and Littlefield, 2003.
- BROWN, L. *The Black Butterfly: the harmful politics of race and space in America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2021.
- CASIANO, M. “the Pot”: criminalizing Black neighborhoods in Jim Crow Baltimore. In: KING, N.; DRABINSKI, K., DAVIS, J. C. (orgs.). *Baltimore revisited: stories of inequality and resistance in a U.S city*. New Brunswick, New Jersey: Rutgers University Press, 2019. pp. 37-51.
- COLLINS, P. *Pensamento feminista negro: conhecimento, consciência e política*. São Paulo: Boitempo, 2019.
- COLLINS, P. Aprendendo com a outsider within: a significação sociológica do pensamento feminista negro. *Sociedade e Estado*, v. 31, n. 1, pp. 99-127, 2016. Acesso em: 10 jul. 2020.
- COMBAHEE RIVER COLLECTIVE. A Black feminism statement. In: MORAGA, C.; ANZALDÚA, G. (orgs.). *This bridge called my back: writings by Radical Women of Color*. Albany: State University of New York, 2015.

- DANIEL, C. "Morena": a epistemologia feminista negra contra o racismo no trabalho de campo. *Humanidades e Inovação*, v. 16, n. 6, pp. 23-34, 2019. Acesso em: 15 dez. 2019.
- DANIEL, C. Os sentidos da raça na experiência transnacional de peruanos no Brasil e nos Estados Unidos. In: ELMIR, C. P.; TRUZZI, O.; WITT, M. A. (orgs.). *Imigração nas Américas: estudos de história comparada*. Porto Alegre: OIKOS, 2018, pp. 20-43.
- DIAS, L. De O. Quase da família: corpos e campos marcados pelo racismo e pelo machismo. *Humanidades e Inovação*, v. 6, n. 16, pp. 1-7, 2019.
- DURR, K. D. *Behind the blacklist: white working-class politics in Baltimore, 1940-1980*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2003.
- FALQUET, J. Repensar as relações sociais de sexo, classe e "raça" na globalização neoliberal. *Mediações*, v. 13, n. 1/2, pp. 121-142, 2008.
- FANON, F. *Pele negra, máscaras brancas*. Salvador: EdUFBA, 2008.
- FRASER, N. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era "pós-socialista". *Cadernos de Campo*, n. 14/15, p. 1-382, 2006.
- GOMEZ, M. B. Johns Hopkins University and the history of developing East Baltimore. In: KING, N.; DRABINSKI, K., DAVIS, J. C. (orgs.). *Baltimore revisited: stories of inequality and resistance in a U.S city*. New Brunswick, New Jersey: Rutgers University Press, 2019. p. 243- 256.
- GOMEZ, M. B. *Race, class, power, and organizing in East Baltimore: rebuilding abandoned communities in the America*. Lanham: Lexington books, 2013.
- GONZALEZ, L. A categoria político-cultural de amefricanidade. *Tempo Brasileiro*, v. 92/93, n. 1, pp. 69-82, 1988.
- GROSFUGUEL, R. & MALDONADO-TORRES, N. Los latinos, los migrantes y la descolonización del imperio estadounidense en el siglo XXI. *Tabula Rasa*, n. 9, v. 1, pp. 117-130, 2008.
- HARVEY, D. *Espaços de esperança*. 7. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2015.
- IRANI, D; SIERS, M.; RICE, M.; BAST, E. Human Development Index disparities in Baltimore City. Regional Economic Studies Institute, 2018. Disponível em <https://bit.ly/3feUdUZ>. Acesso em 28 jan. 2021.
- MENDIETA, E. The making of new people Hispanizing race. In: GARCIA, J.; DE GRIEFFE, P. (Ed.). *Hispanics/Latinos in the United States: ethnicity, race, and rights*. Psychology Press, Routledge, Abingdon: 2000, pp. 45-60.
- MORAGA, C. & ANZALDÚA, G. Introduction. In: MORAGA, C.; ANZALDÚA, G. (orgs.). *This bridge called my back: writings by Radical Women of Color*. Albany: State University of New York, 2015.
- OBLER, S. Nativismo, imigração e pertencimento: latinos nas (ir)realidades americanas do século XXI. *Desigualdade & diversidade*, n. 7, pp. 35-62, 2010.
- OMI, M. & WINANT, H. *Racial formation in the United States: from the 1960s to the 1990s*. 2. ed. New York: Routledge, 1994.
- PIRES, T. Direitos humanos e América Latina: Por uma crítica ameericana ao colonialismo jurídico. *LASA Forum*, v. 50, n. 3, pp. 69 - 76, 2019. Acesso em 24 jan. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3vhRmAd>.
- POWER, G. Apartheid Baltimore style: the residential segregation ordinances of 1910-1913. *Maryland Law Review*, v. 42, n. 2, p. 289-328, 1983. Disponível em: <https://bit.ly/3ugqpVn>. Acesso em: 25 jan. 2021.

QUIJANO, A. 2000. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. In: LANDER, E. (comp.). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales*. Buenos Aires: CLACSO, 2000. pp. 201-246. Disponível em: <https://bit.ly/2SoCxxe>. Acesso em: 20 dez. 2019.

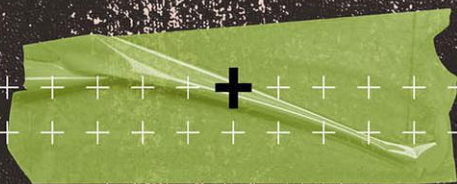
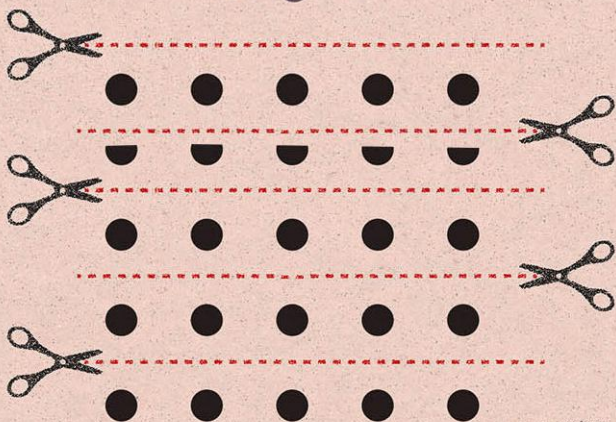
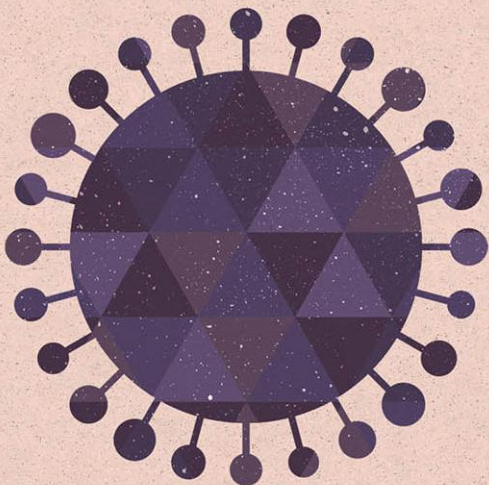
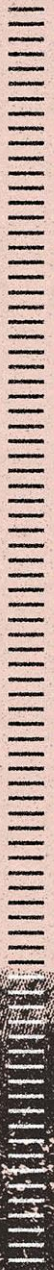
RIZZO, M. Image and infrastructure: making Baltimore a tourist city. In: KING, N.; DRABINSKI, K., DAVIS, J. C. (orgs.). *Baltimore revisited: stories of inequality and resistance in a U.S city*. New Brunswick, New

Jersey: Rutgers University Press, 2019. pp. 243- 256.

SEYFERTH, G. Construindo a nação: hierarquias raciais e o papel do racismo na política de imigração e colonização. In: MAIO, M. C & SANTOS, R. V. (org). *Raça, ciência e sociedade*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1996, pp.41-58.

TELLES, E. *O significado da raça na sociedade brasileira*. Versão para a internet, [2004] 2012.





A un año de la pandemia: Los cuidados en el centro y en los márgenes

One year after the pandemic: Taking care in the center and on the margins

Laura Pautassi*

<http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmvu.1.019>

Recibido em 5 de abril de 2021. Aceito em 20 de abril de 2021.

Resumen

La pandemia del COVID-19 da cuenta de múltiples crisis (sanitaria, económica, política, de cuidados), todas preexistentes, que colapsan a medida que se prolonga una nueva cotidianeidad y donde poco ha cambiado en términos de responsabilidades sociales. El artículo identifica los principales ejes conceptuales en torno al cuidado y a su reconocimiento como derecho humano, como también el tratamiento del cuidado durante la pandemia y las configuraciones que lo caracterizan, en su mayoría asentadas sobre la asignación de responsabilidades en las mujeres. En base a un abordaje desde el enfoque de género y derechos humanos, se analizan los escenarios que la retórica de la "nueva normalidad" ha introducido, y que llevan a cuestionar el efectivo alcance de las soluciones coyunturales sobre el marco de desigualdades estructurales previas.

Palabras-clave: cuidados, pandemia, políticas públicas.

Abstract

The COVID-19 pandemic accounts for multiple crises (health, economic, political, care), all pre-existing, which collapse as a new daily life continues and where little has changed in terms of social responsibilities. The article identifies the main conceptual axes around care and its recognition as a human right, as well as the treatment of care during the pandemic and the configurations that characterize it, mostly based on the allocation of responsibilities to women. Based on an approach from a gender and human rights perspective, the scenarios that the rhetoric of the "new normal" has introduced are analyzed, and that lead to questioning the effective scope of temporary solutions on the framework of previous structural inequalities.

Keywords: care, pandemic, public policies.

* Investigadora Principal Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales A. Gioja, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, Argentina. Directora del Grupo de Trabajo Interdisciplinario Derechos Sociales y Políticas Públicas (www.dspp.com.ar), e integrante de la RIETI (Red Iberoamericana para el Estudio de Transferencias de Ingresos). <https://orcid.org/0000-0002-7393-9006>. E-mail: laurapautassi@derecho.uba.ar

INTRODUCCIÓN

El registro de este año en pandemia por el coronavirus 19 dejará huellas profundas y por el momento la incertidumbre de cuando culminará. El tan anhelado regreso a la “(nueva) normalidad” cada vez parece más difuso, mientras las dinámicas adaptativas a esta situación están dando cuenta de los límites, tanto para la población pero centralmente de las respuestas de los gobiernos. Aquellas primeras medidas ágiles y concretas que permitieron contener la crisis, establecer acciones preventivas oportunas y preparar, con enormes esfuerzos fiscales y territoriales, a los sectores salud a lo largo de América Latina se van desmoronando y generando nuevos conflictos. El ansiado arribo de las vacunas ha dejado en evidencia los históricos problemas de las políticas sociales y ha resituado clásicos dilemas, que lejos de resumirse en economía versus salud, incluyen los criterios a utilizar para su asignación, atravesados a su vez, por las prácticas clientelares tan frecuentes en nuestros países.

De esta manera, la crisis sanitaria se entronca con la crisis económica, y esta a su vez con crisis institucionales, del mercado de trabajo, educativas, aumento de la pobreza y del conjunto de las políticas sociales. Pero también la pandemia irrumpe en un momento histórico de agotamiento de los recursos naturales, cambio climático y emergencia medio ambiental donde pareciera que el capitalismo, en su faceta más depredadora, no puede agotar ya mucho más. Y los efectos son múltiples, entre otros que ha acelerado los retrocesos democráticos en algunos de los países de América Latina, donde la creciente desconfianza hacia los sistemas políticos lleva a conductas altamente disruptivas respecto al acatamiento de las diversas medidas preventivas de aislamiento, cuarentena y distanciamiento social.

A su vez, la pandemia – y su tratamiento – mostraron otra faceta, que fue precisamente la centralidad del trabajo, tanto el trabajo remunerado como el trabajo de cuidado. Como nunca antes el concepto, la palabra y la recomendación respecto al cuidado, a cuidarse y que te cuides había sido utilizada de manera global. Casi con certeza podemos afirmar que nadie desconoce a qué se refiere este concepto, sobre el cual el feminismo hace años viene alertando, aportando datos y recomendando medidas y políticas concretas.¹

De manera asombrosa, una actividad absolutamente indispensable para garantizar la sostenibilidad de la vida, históricamente invisibilizada y desvalorizada, emerge como la principal herramienta global para prevenir y transitar la pandemia. Pero también desnuda la relevancia de la configuración del cuidado al interior de los hogares y sus múltiples discriminaciones.

Sin embargo, el hecho de adoptar a los cuidados – en todo su alcance – como elemento central para transitar la pandemia, la que a su vez se prolonga sin signos claros respecto de cuáles representan las formas más adecuadas para su tratamiento, no implica que se haya comprendido su centralidad y mucho menos que se haya indagado su configuración al interior de los hogares. El hecho de que ha transcurrido un año desde la pandemia hace que aquello naturalizado en las mujeres se (re-)naturalice en la (nueva) cotidianeidad y poco se avance en analizar su comportamiento, distribución, obligaciones y responsabilidades. Así se produce un juego de suma cero donde los hogares han pasado al centro de la escena y donde las históricas fronteras entre lo público y lo privado, lo productivo y lo reproductivo o de cuidados, lo institucional y lo familiar suceden en una misma frecuencia y ocupan un mismo espacio, que de manera interseccional, adquirirá mejores o peores posibilidades para su resolución.

Pero lejos de ser un juego, el cuidado involucra una serie de tareas, actividades y trabajos que comprenden actividades indispensables para satisfacer las necesidades básicas de la existencia y reproducción de las personas, brindándoles los elementos físicos y simbólicos que les permiten vivir en sociedad. Incluye el autocuidado, el cuidado directo de otras personas (la actividad interpersonal de cuidado), la provisión de las precondiciones en que se realiza el cuidado (el trabajo doméstico) y la gestión del cuidado (coordinar horarios, realizar traslados a centros educativos y a otras instituciones, supervisar el trabajo de la cuidadora remunerada etc.). El cuidado permite atender las necesidades de las personas dependientes, por su edad o por sus condiciones/capacidades (niños y niñas, personas mayores, enfermas o con discapacidades) y también de las personas que pueden auto-proveerse dicho cuidado (RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ & PAUTASSI, 2014).

Estas tareas históricamente han sido asignadas a las mujeres, las que establecen núcleos centrales en términos de la conformación de los mercados de trabajo, en las formas de organización económica y social, determinando una injusta división sexual del trabajo. En América Latina, las mujeres realizan cerca del 80% del trabajo de cuidados no remunerado, según datos de las encuestas de uso del tiempo realizadas en 19 países de la región, que muestran cómo las mujeres mayores de 15 años destinan entre un quinto y un tercio de su tiempo diario o semanal al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, mientras que en el caso de los varones se sitúa en torno al 10%². Si analizamos los sectores salud, educación y servicios sociales, las mujeres son mayoría ya que representan a más del 93% de los ocupados en el trabajo de cuidados asalariado (CEPAL, 2012, p. 31-70).

Sin embargo, el cuidado remunerado y todas las actividades vinculadas a los cuidados institucionalizados, en especial del sector salud han sido altamente afectadas durante la pandemia.³ Así las y los trabajadores de salud - que en un 70% son mujeres (OIT, 2019) - han transitado un derrotero de ser el recurso humano central de la crisis, destacando el carácter esencial y heroico de las trabajadoras y trabajadores, con aplausos y manifestaciones masivas de aprobación casi en paralelo con el repudio por los riesgos que pueden significar como agentes portadores de la “salud” y del “virus” al mismo tiempo, y con consiguiente ajuste y reducción salarial. Pero, no ha sido exclusivamente para ellos, sino que ha afectado a educadores y personal docente - particularmente de los primeros niveles de enseñanza - y a trabajadoras de casas particulares o servicio doméstico, las y los que se han visto sometidos a múltiples tensiones cuando no han sido vulnerados sus derechos.

Pareciera que cuánto más se tensiona la vinculación con cuidados, quienes lo realizan de manera remunerada, pasan a ser el eslabón más debilitado pero a la vez, más demandado en el esquema de precariedad. En otros términos, al trasladarse “la escuela a la casa” las responsabilidades concentradas - principalmente en las mujeres - quienes no tienen porqué tener capacidades para resolverlo, pero a su vez trasladan las demandas a las y los maestros, sin considerar que a su vez, ellos y ellas estaban en la misma situación de vulnerabilidad respecto de sus hijos. De manera similar, la imposibilidad de desplazamiento del personal de casas particulares durante el aislamiento y cuarentena hizo que se viviese como una responsabilidad de la trabajadora y se aplicaran “sanciones” hasta despidos y falta de efectivización de los salarios.

Estas situaciones de altísima tensión, ponen de manifiesto que la naturalización del cuidado como una responsabilidad femenina genera impactos negativos para la sociedad en general y para las mujeres en particular. Es decir, poco de asume el carácter “societal” del cuidado y el impacto diferencial que produce, ya que las mujeres son quienes se encuentran más expuestas a la enfermedad por dedicarse a los trabajos esenciales y durante el aislamiento obligatorio se encuentran sobrecargadas por nuevas demandas de cuidados de sus familiares, y en muchos casos con un recorte salarial o en otros directamente por la pérdida de trabajos remunerados en trabajo en casas particulares o en cuidados interpersonales. Y a ello se suma la presencia de múltiples violencias, en particular la violencia doméstica que ocurre al interior de las familias y que en todos los países se ha incrementado alarmantemente ya que las mujeres quedaron expuestas a estar confinadas con sus agresores.

En suma, la pandemia da cuenta de múltiples crisis - preexistentes - que colapsan a medida que se prolonga una “nueva” cotidianeidad y donde poco ha cambiado en términos de responsabilidades sociales. Estos son los

aspectos que abordo en este artículo, donde comienzo identificando los principales ejes conceptuales en torno al cuidado y a su reconocimiento como derecho humano, para seguir con el tratamiento del cuidado durante la pandemia y las configuraciones que lo caracterizan. En las conclusiones presento algunas alertas y escenarios posibles de la retórica de la “nueva normalidad” que llevan a cuestionar el efectivo alcance de las soluciones coyunturales sobre el marco de desigualdades estructurales. El abordaje lo realizo desde un enfoque de género y de derechos humanos.

DE LA INVISIBILIDAD A LA EXPLOSIÓN

El tránsito de la invisibilidad del cuidado a una estrategia comunicativa en medio de la crisis sanitaria, donde el concepto de cuidado aparece de manera recurrente, tanto en la interacción cotidiana de las personas como en las acciones estratégicas oficiales, se produjo en muy pocos meses. Todas las décadas de invisibilidad fueron “pasadas por alto” por un uso masivo del cuidado y desde mensajes gubernamentales que llaman a “cuidarnos/se/cuidarte/cuidar a otros” y un sinfín de combinaciones.⁴ Si bien es para celebrar que se haya instalado el uso, el desafío es precisamente como se asume y todavía más importante quien(es) lo asume(n).

Dado que el cuidado y los cuidados incluyen innumerables actividades que atraviesan desde la alimentación, la salud, la salud mental, educación, vivienda y todo aquello conducente para sostener la vida cotidiana. La característica principal es que “atraviesa” todos los órdenes de la vida y se inscribe en la construcción de nuestra subjetividad: está presente y se requiere a lo largo de nuestras vidas, en un tránsito permanente como demandantes a proveedores de cuidado, y otra vez a demandantes hacia el final de la vida, y así durante todo el ciclo vital requerimos de cuidados, prestados por otros u otras, o autoprovistos, pero siempre presentes (PAUTASSI, 2020).

A partir de la instalación del coronavirus, el carácter polisémico de los cuidados quedó visibilizado. Se puede constatar en el uso cotidiano de autoridades sanitarias, máximos responsables gubernamentales y sociales, líderes religiosos y la población en general. Todos lo utilizan pero poco se analiza su alcance. Por otra parte, al transformarse en un concepto universal, que sin dudas es valioso ya que se encontraba invisibilizado, sin embargo resulta necesario precisar que sus implicancias son mucho más amplias. Por ejemplo existe una considerable diferencia entre la prescripción de lavarse las manos a las conformación de una forma de organización social del cuidado que involucra a las familias, al mercado, al Estado y a las organizaciones sociales y comunitarias.

Como ya señalé, la conceptualización del cuidado, lejos de ser novedosa, han motivado una importante tradición de trabajos teóricos y empíricos, con abordajes interdisciplinarios que se han desarrollado centralmente desde la teoría feminista contemporánea y los estudios de género.⁵ Sin pretender desplegar aquí esta importantísima producción conceptual, tanto a nivel internacional como regional, los estudios dan cuenta de que manera a lo largo de la historia la carga de trabajo que implica la reproducción de la vida cotidiana ha sido delegada en las mujeres, desarrollando las autoras anglosajonas el concepto de *care* (TRONTO, 2020), complementados por desarrollos iberoamericanos que han consolidado marcos interpretativos comunes (BORDERÍAS & CARRASCO; ONU-MUJERES, 2018) junto con el análisis del impacto económico del cuidado, gracias al sustantivo aporte de las economistas feministas (RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, 2012), llevaron a la redefinición del trabajo y de las relaciones que lo atraviesan (PAUTASSI & ZIBECCHI, 2013).

Adicionalmente, los estudios empíricos que permitieron cuantificar y calificar estas relaciones de discriminación y subordinación de las mujeres, que fueron introduciendo cambios de agenda pública relevantes, como medir el uso del tiempo (DURÁN, 2012), la inclusión en las cuentas nacionales, migraciones y cadenas globales de cuidados (PEREZ OROZCO, 2007), la promoción de políticas y servicios públicos (RICO & SEGOVIA, 2017) entre otros. Aristas que integran el “diamante del bienestar” (RAZAVI, 1997), incorporando el impacto del cuidado en la seguridad y protección social (MARCO NAVARRO & PAUTASSI), los marcos financieros internacionales y sus sesgos andróginos (BOHOSLAVSKY & RULLI, 2020).

Los estudios también habían identificado tempranamente el concepto de crisis vinculado al cuidado y la consideración del riesgo asociado al mismo. En el caso de la bibliografía anglosajona, reconoce la crisis (*carecrunch*) asociada a la transición demográfica acelerada, aumento de la esperanza de vida, lo cual implica un constante incremento en la necesidad de cuidado prolongado en salud, así como una baja en la disponibilidad de cuidadores/as no remunerados por su ingreso al mercado de trabajo y sin personas disponibles en los hogares para asumirlo (LUNDSGAARD, 2005, p. 32).

En el caso de América Latina, la denominada “crisis de los cuidados” (CEPAL, 2013) ha sido situada en el contexto de envejecimiento poblacional y las transformaciones en los mercados de trabajo, donde la participación de las mujeres se acrecienta, atravesada por discriminaciones múltiples y sin que se haya producido cambio en los hogares, manteniéndose los varones al margen de sus responsabilidades. Sin embargo, las respuestas institucionales no han dado cuenta de dicha crisis y salvo excepciones, no se han definido políticas públicas integrales ni arreglos sociales y familiares transformadores.

Desde el derecho, inicialmente el abordaje del cuidado se concentró en las regulaciones laborales que introducen las medidas de conciliación trabajo-familia con importantes sesgos de género, ya que regulan licencias, infraestructura y transferencias monetarias organizadas a partir de los sistemas de seguridad social (asignaciones familiares) para que las trabajadoras asalariadas formales puedan desempeñar sus tareas, perpetrando la naturalización del cuidado en las mujeres y sin incorporar a activamente a los varones.

Sin embargo, el cuidado es un derecho humano que estaba incorporado al corpus de derechos humanos. Dado que el cuidado, además de ser un trabajo intenso que debe ser valorado, es un derecho humano: “*el derecho a cuidar, a ser cuidado y al autocuidado*” (PAUTASSI, 2007) que se encuentra incorporado en Pactos y Tratados internacionales. En tanto derecho, impone obligaciones que deben ser cumplidas en el marco de la definición de políticas universales, transversales, con presupuestos regulares y en base a un enfoque de género, en interdependencia con el conjunto de derechos económicos, sociales y culturales (DESC) y civiles y políticos (DCP).

La particularidad de este reconocimiento como derecho humano, fue central la relevante producción teórica, diagnósticos y producción de datos empíricos que desde la academia feminista se habían desarrollado y que mostraban de manera inconfundible que el cuidado era un trabajo y un derecho que además se encuentra injustamente distribuido. Este marco conceptual y empírico fue puesto a disposición de los gobiernos y los organismos especializados de Naciones Unidas en América Latina, lo que generó que se fuera construyendo una agenda de cuidado “autóctona” que impulsó la promoción del reconocimiento del cuidado como derecho humano. Si bien inicialmente no se encontraba formalizado como derecho al cuidado, sí estaba incorporado en su alcance en los principales Pactos y Tratados Internacionales suscritos por los países de la región, como también en el corpus interpretativo de derechos humanos. El hecho de haber cristalizado, a partir del enfoque de derechos humanos, que el cuidado es un derecho posibilitó en primer lugar centrarlo en la persona, desvinculada de otras condiciones de acceso, como en el caso del trabajo asalariado formal. En segundo lugar, al ser un derecho humano y activar una serie de obligaciones para el Estado y para terceros responsables promovió un cambio de escenario en términos de las políticas sociales, al incorporar estándares de derechos humanos y poner un cuño en la rutinización de los programas focalizados como única herramienta de intervención pública. En tercer lugar, y en base al enfoque de derechos humanos, rápidamente fue apropiado por sus titulares pero también por las organizaciones de la sociedad civil para impulsar una agenda integral que se fue discutiendo en las sucesivas Conferencias Regionales de la Mujer

de América Latina y el Caribe. Fue en el marco de estos consenso que se comenzó por reconocer que existe un “*derecho a cuidar, a ser cuidado y al autocuidado*” (PAUTASSI, 2007) pasando a reafirmar no sólo su relevancia sino las obligaciones positivas y negativas que implica y que exhorta en su cumplimiento a los Estados.⁶

A estos acuerdos se suma la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, adoptada por la Organización de Estados Americanos (OEA) en 2015, que define la obligación de los Estados de implementar medidas tendientes al desarrollo de un sistema integral de cuidados, convirtiéndose en el primer instrumento de derechos humanos que introduce como denominación el derecho al cuidado.⁷ La Constitución de Bolivia, Ecuador y de la ciudad de México lo han reconocido como derecho, y en el actual proceso constituyente en Chile se está promoviendo fuertemente su incorporación.

Por último, en el campo de la educación, los estudios se han concentrado centralmente en la vinculación con las infancias, centralmente en la demandas de provisión pública de infraestructura de cuidado para primera infancia (niños y niñas de 45 días hasta 3 años) donde se presenta un núcleo crítico en términos de maternalización del cuidado, ya que se atribuye que las responsabilidades corresponden solo a las madres – y no sobre el padre – y por lo tanto presuponiendo su disponibilidad de tiempo y dedicación al mismo, en una androginia que ha caracterizado a las políticas sociales y educativas de la región.⁸ Tampoco al haberse delimitado las competencias sectoriales respecto al cuidado, ha sido “de todos y de nadie”, por lo que no han quedado delimitadas con precisión y terminan sin ser asumidas como responsabilidad de cada área específica del Estado. Nuevamente, la pandemia puso en agenda estas invisibilidades.

CUIDADOS EN EL CENTRO

La crisis sanitaria disparada por la pandemia del Covid-19 se solapó a la crisis del cuidado preexistente con un dato aún más alarmante, ya que todo se concentra en el hogar debido a las medidas de aislamiento dispuestas, pero con un refuerzo de concentración de su resolución en las mujeres y sin un desarrollo de mecanismos institucionales para afrontarlo acentuando las debilitadas capacidades de las mujeres para asumir tamaña crisis. Tal como había advertido Tronto (2020) “*el riesgo parecería distinto en una sociedad que estuviera organizada en torno a la referencia al cuidado*”. En otros términos, las desigualdades prexistentes quedaron aún mas expuestas con el coronavi-

rus, que lejos de ser “democrático” impacta de manera diferencial profundizando las brechas.

Al inicio de la pandemia, una vez declarada la emergencia sanitaria y adoptadas medidas de distanciamiento social y cuarentena impactaron en la suspensión de las clases presenciales. Así, durante el largo año de la pandemia, a nivel global y en los países de América Latina, se fueron desplegando diversas y variadas estrategias para sostener actividades educativas a distancia. Nuevamente, las desigualdades quedaron expuestas, entre aquellos países que contaban con plataformas virtuales de contenidos educativos y pudieron rápidamente poner el foco en su adecuación y actualización y otros que no tenían dispositivos para tal fin.

Por su parte, algunos ministerios de educación habilitaron las plataformas de contenido que se complementaron con soluciones de aulas virtuales o entrega de manuales y cuadernillos impresos y otras estrategias. En su gran mayoría pusieron en línea nuevas plataformas virtuales, en algunos casos en cooperación con empresas como Microsoft, Cisco y Google, y con organismos multilaterales. Como puede suponerse, el uso de soluciones de educación en línea solo es posible para quienes cuentan con conexión a internet y dispositivos de acceso (CEPAL, 2020a) y emergen nuevamente las desigualdades.

En la mayoría de los países de América Latina, aunque se han hecho planes para promover el uso de dispositivos digitales en los sistemas educativos, muchas instituciones educativas no cuentan con la infraestructura de tecnologías digitales necesaria. Además, existen brechas en el acceso a las computadoras y a Internet en los hogares. En otras palabras, los procesos de enseñanza y aprendizaje a distancia no quedaron garantizados para toda la población. (CEPAL, 2020a).

A los ya evidenciados efectos que la interrupción de las actividades en centros educativos está teniendo, con impacto significativo en el aprendizaje, especialmente en las poblaciones más vulnerables, a quienes no se les ha podido garantizar la permanencia en el sistema. Pero además, hay que considerar que debido a que los centros educativos proporcionan, además de educación, seguridad alimentaria y cuidado a muchos niños y niñas y permite a los padres y madres disponer de tiempo para trabajar remuneradamente. Incluso en el escenario actual de reapertura del sistema educativo bajo medidas de estricto protocolo, el impacto de la suspensión de las clases – y el escenario de las burbujas educativas – tendrán un impacto más allá de la educación, en la nutrición, el cuidado y la participación de los padres (especialmente de las mujeres) en el mercado laboral (CEPAL, 2020b).

En algunos países, como Argentina, se implementaron licencias especiales para el cuidado de niñas, niños y adolescentes debido a la suspensión de clases para establecimientos educativos en todo los niveles. Por ese motivo, se estableció que se debe otorgar una licencia en el empleo público a padres, madres o tutoras/es a cargo de niñas, niños o adolescentes que concurren a dichos establecimientos.⁹ UNICEF (2020) realizó una encuesta en Argentina en abril de 2020, que muestra que el 51% de las mujeres encuestadas telefónicamente declararon sentirse más sobrecargadas por las tareas domésticas y de cuidados. Previo al ASPO se registraba que en los hogares con jefatura masculina, las mujeres participaban en un 62% en las tareas del hogar versus el 38% de participación masculina, mientras que en la pandemia se registró una participación femenina del 65% vs el 35% por parte de los varones y con mayores diferencias en el caso de hogares con jefatura femenina (78% en las mujeres). Respecto al tipo de tareas, las mujeres han aumentado su participación en la cocción de alimentos, limpieza del hogar y de los productos, mientras que los varones incrementaron su participación para la compra de alimentos y otras necesidades, reproduciendo la división de responsabilidades público/privadas. Y la brecha de participación vuelve a ampliarse cuando se refiere a acompañar la realización sus tareas escolares que habitualmente el 68% estaba concentrado en las mujeres en hogares de jefatura masculina versus un 32% en los varones, y en una relación de 79% en mujeres contra un 21% de varones en hogares de jefatura femenina. Estas relaciones se incrementaron durante la pandemia de un 73% al 84% respectivamente para las mujeres. Claramente el núcleo duro de desigualdad en el tiempo y las tareas se incrementa, sin signos de alarma por parte de los integrantes del hogar, pero sí con síntomas concretos de deterioro en la salud de las mujeres, que acarrea más angustias y estrés emocional, sin tiempo para descanso y tareas recreativas (BOHOSLAVSKY et al., 2021).

Siendo el cuidado un derecho humano, merece un tratamiento interdependiente, y nuevamente, si bien se constataron en los países de América Latina respuestas rápidas a la crisis, desnuda además de las reiteradas desigualdades, la falta de tratamiento interdependiente de los derechos sociales. La advertencia central para los decisores, es que estos aspectos necesitan ser considerados en las respuestas estatales para adoptar durante la pandemia y en el escenario de post-pandemia.

Y allí centralmente poco se consideró desde el reconocimiento del cuidado como derecho, particularmente en el proceso de traslado de las responsabilidades a los hogares. En general se ha visibilizado que “la escuela en casa” ha significado un incremento de trabajo, presión y exigencia de adaptabilidad a las familias, pero sin haber considerado que en las familias nada se distribuye

equitativamente. En primer lugar porque se concentra en las mujeres y en las niñas. En segundo lugar porque los hogares y las familias están atravesadas por múltiples asimetrías de género e intrageneracionales, que implican una estructura de poder, que en muchos casos se ejerce desde la violencia.

Las situaciones de violencia contra las mujeres no son menores y poco de ha advertido, tanto respecto al ámbito público como privado, el hecho que la cuarentena obliga a las mujeres a convivir con sus agresores, y salvo algunos países, no se han adoptado acciones directas y específicas de prevención y de resolución. Y de hecho ha sucedido y se ha expandido a relaciones intrafamiliares también. Y allí valga el señalamiento de UNICEF (2020, p. 6) al decir que “*Las niñas y niños son las víctimas ocultas del coronavirus*”.

En tercer lugar porque poco se ha podido ejercer el derecho al cuidado en tanto el mensaje es de cuidado individual o social, pero sin enfatizar que es una responsabilidad social que debe ser distribuida. Lo era antes del COVID-19 y lo seguirá siendo, pero poco se evidencia que se esté distribuyendo.

Pero a su vez, no se consideraron las responsabilidades de cuidado de las y los docentes, que tienen que conciliar su trabajo con las demandas de sus propios hijos e hijas en casa u otros familiares dependientes. Por otra parte, si bien la pandemia ha desnudado la desigualdad educativa y la crisis de aprendizaje, también evidenció en muchos países de la región a las y los docentes, maestros y maestras y educadores en general. El primer aspecto destacable fue el bajo – y en muchos casos nulo – desarrollo de habilidades computacionales del cuerpo docente (COSTINI, 2020). Este déficit no solo se da en los niveles de educación primaria, sean de gestión estatal o privada, sino también a docentes universitarios mostrando “la otra cara” de la crisis educativa.

Sin desconocer que el esfuerzo de los y las docentes ha sido – y es conmovedor –, sobre todo en las áreas rurales, en circunstancias en que la pandemia, ha desnudado las desigualdades de recursos y de capacidades entre provincias y regiones, pero sobre todo entre áreas urbanas y rurales (BUSCAGLIA, 2020). Al igual que en el sector salud, se les demanda a los educadores comportamientos heroicos cuando antes – y durante – se desvaloriza su trabajo cotidiano y se ignora cómo resuelven sus propias responsabilidades de cuidado.

Contrario al prejuicio, sin clases presenciales se multiplicó el trabajo docente en escuelas públicas y privadas. Se expandió hacia metodologías hasta entonces desconocidas, provocando desborde, frustración y agobio. Las lógicas son otras, los horarios también lo son y los grupos de Whatsapp no tiene horarios, borrando las fronteras entre el trabajo y el descanso o las actividades familiares (FERNÁNDEZ, 2020).

Como ejemplo, un estudio reciente de CEPAL sobre Argentina (CEPAL, 2020c) en base a entrevistas en profundidad a mujeres docentes, muestra

una coincidencia total entre maestras y madres respecto a que las familias no están preparadas para acompañar a sus hijos/as con las tareas escolares, con impacto directo sobre la trayectoria escolar, y en el caso de las docentes madres las tensiones se multiplican.¹⁰

Si bien la disponibilidad de información es escasa debido a las reconfiguraciones que la pandemia produjo, igual permiten nuevamente demostrar como se ha invisibilizado el carácter de trabajo del cuidado sino que su efectivización como derecho humano aún no se ha alcanzado, al punto tal que su ejercicio es la variable de ajuste en la resolución de la pandemia (PAUTASSI, 2020).

En suma, no se ha considerado fuertemente la integralidad protectora del cuidado, desaprovechando una oportunidad para incorporarlo en su condición de derecho humano y cuando se recomiendan medidas nuevamente se concentra en los “grupos” y dentro de ellas en las mujeres. Es decir, si bien en los hechos son las mujeres quienes asumen el cuidado no se repara que la crisis es el momento para avanzar en su distribución, interpelando las responsabilidades de los varones y de la sociedad en su conjunto. Por otra parte poco se habla de quienes deben recibir cuidados y respecto al autocuidado las referencias son aún mas escasas como derecho pero si hay un traslado de responsabilidades a que cada individuo se cuide -y mucho- a sí mismo.

LA “NUEVA NORMALIDAD” Y LOS MÁRGENES

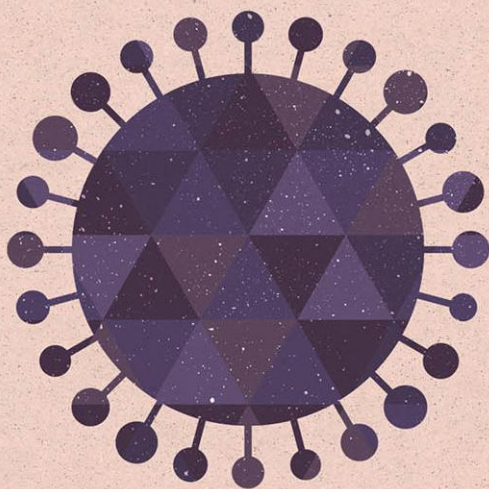
Sin duda que este atravesamiento que ha producido la pandemia del coronavirus no solo ha dejado tremenda secuelas, como los millones de vida que se ha cobrado, sino en términos del efecto que produce. Así la profundidad de la crisis no resiste la advertencia de Fraser (2016, p. 112) respecto a que *“ninguna sociedad que sistemáticamente debilite su reproducción social logra perdurar mucho”*, identificando una nueva forma de capitalismo que socava las formas de reproducción social y afecta la sostenibilidad de la sociedad en su conjunto.

No se trata de una situación mas sino que ha configurado una *sindemia* (SINGER, 2009). Este concepto adoptado por la antropología médica, se extiende a las ciencias sociales dando cuenta, de forma resumida, de grandes problemáticas que interconectadas definen a las sociedades en el presente y, al menos, en el futuro inmediato, dando cuenta de la convergencia de riesgos que afectan a las sociedades, en un período determinado de tiempo, lo que multiplica sus efectos si no se consideran de manera integral, a la vez que contribuyen a acentuar la vulnerabilidad de amplios sectores para enfrentar las adversidades (RICO & PAUTASSI, 2021). Así, la *sindemia* refiere a

una interacción de diversos factores sociales y sanitarios que afectan la vida de las personas y terminan exacerbando enfermedades en grupos específicos de la población, que en el caso de la mirada sobre el cuidado, permite asumir al coronavirus de manera dinámica y a las respuestas coyunturales sobre desigualdades estructurales que operen como dispositivos explicativos e interdependientes. (RICO & PAUTASSI, 2021). Es en este contexto, que las mujeres, y en especial las que se encuentran en situación de pobreza, sin ingresos propios, trabajadoras domésticas y cuidadoras remuneradas y no remuneradas, tienen que quedarse confinadas en sus viviendas – cuando la tienen – y enfrentan una situación lesiva del ejercicio de sus derechos y autonomía (RICO & PAUTASSI, 2021).

Como parte de la perspectiva sindémica, entre otras, ha dejado pocas dudas que no resulta posible dejar de considerar que el ámbito doméstico que además de históricamente garantizar la reproducción social y de la fuerza de trabajo ha sido también un espacio reproductor de las violencias y desigualdades de género (Rico y Pautassi, 2021) que además operan interdependientemente en el ejercicio de otros derechos. No hay vuelta atrás – o no la debería haber – para asumir la obligación en la satisfacción interdependiente de los derechos.

De acuerdo con los postulados del enfoque de derechos humanos requiere soluciones urgentes pero integrales, necesariamente unidas a la aplicación del enfoque de género, que ya no solo abarca estrategias nacionales sino globales e involucra a todos los países. Las acciones públicas que se adopten deben fundarse en las obligaciones positivas y negativas que corresponden al derecho al cuidado, tanto para el Estado, los mercados, las familias y las organizaciones sociales comunitarias.



Y dentro de las familias emergen las obligaciones que corresponden a los varones, quienes a la fecha no las han asumido. La escuela en casa, entre tantas otras actividades no es atributo para las mujeres y las niñas. La transformación sobre las relaciones de cuidado se hace con ellos y deben ser responsabilizados por su omisión. Del mismo modo, el mercado y los Estados tienen que rendir cuentas por su falta de acciones integrales y responsables en torno a los cuidados. Pero en cada caso asumiendo las responsabilidades que les competen.

Lejos de construir un argumento que contraste urgencia con universalidad, protección especial versus desprotección, asistencialismo versus universalidad, economía o salud, busco advertir que uno de los escenarios pospandemia es precisamente repensar estos esquemas que priorizan la condición de vulnerabilidad por sobre la integridad de la persona y que descargan la solución de las crisis en las mujeres. La base del accionar histórico de las burocracias asistenciales en América Latina es el supuesto de la elasticidad infinita del trabajo de las mujeres.

De qué nueva “normalidad” podemos hablar si no se produce una ruptura de los patrones de desigualdad estructural existentes y que la variable de ajuste se sitúe en las mujeres. De la manera en que ellas sean agentes de prevención, de sostén y cuidados de los integrantes de sus familias se mide el impacto positivo del aislamiento y por lo tanto del manejo de la crisis. La economía no monetaria de los hogares está garantizando la continuidad del aislamiento preventivo y el cuidado es la variable de ajuste.

Las garantías con respecto al cuidado no pueden basarse en una supuesta neutralidad, sino que deben identificar las individualidades en un marco de responsabilidad colectiva, considerando acciones para la superación de las brechas de género hoy existentes (RICO & PAUTASSI, 2021). La salida a la *sindemia* es con derechos humanos, con igualdad y con claridad respecto a la necesidad de incluir el enfoque de género y diversidades. En consecuencia, no se trata de garantizar derechos “para las mujeres” sino precisamente revisar y transformar la asignación naturalizada e injusta del trabajo productivo y de cuidados en ellas. La variable de ajuste de la crisis, una y otra vez, no pueden ser las mujeres ni las niñas y adolescentes. Al mismo tiempo es el momento de sacar definitivamente al cuidado de los márgenes y cuestionar de qué normalidad hablamos ya que la actual solo reproduce las injusticias y desigualdades.

Notas

¹ La riqueza y profundidad de la producción sobre cuidados, tanto desde el mundo anglosajón como iberoamericano es cuantiosa, particularmente en el caso de América Latina que ha promovido una producción "autóctona" que se recupera en Pautassi (2019).

² El indicador se calcula de la siguiente forma: Tiempo medio = (tiempo dedicado al trabajo doméstico no remunerado + tiempo dedicado al trabajo de cuidado no remunerado) / población. Si el tiempo medio se expresa en horas semanales, se divide por 7 días laborables para obtener el tiempo medio diario. El tiempo medio diario se divide por 24 horas para obtener la proporción (CEPAL, 2016).

³ Amnistía Internacional (2020) señala que durante la pandemia se estima que hay más de 3.000 trabajadores y trabajadoras de la salud que han perdido la vida, al mismo tiempo que detalla situaciones de inseguridad, despidos, violencias, estigmatizaciones y represalias de las autoridades nacionales sanitarias y empleadores diversos, realizando una recomendación a que los Estados reconozcan la Covid-19 como enfermedad profesional y activen compensaciones monetarias, de atención médica y "otros cuidados necesarios".

⁴ En Argentina se promovió la noción de "cuidadanía" como parte de la pauta oficial.

⁵ En lo que sigue, retomo parcialmente lo desarrollado en Pautassi (2020).

⁶ <https://www.cepal.org/es/organos-subsidiarios/conferencia-regional-la-mujer-america-latina-caribe>

⁷ Existen experiencias muy interesantes como el Sistema Nacional de Cuidados de Uruguay, que se crea en 2010 o el Sistema Nacional del Cuido de Costa Rica (2014) que se asientan en el reconocimiento del cuidado como derecho y como componente en los sistemas de seguridad social, y que en la actualidad se están iniciando procesos similares en varios países, como en Argentina, Perú entre otros. Paradójicamente en el caso de Uruguay, tras el cambio de gestión presidencial, se ha cuestionado su relevancia señalando que se trata de un modelo para países ricos y en medio de la pandemia se ha comenzado con una quita presupuestaria.

⁸ Las denominaciones dan cuenta de ello: jardines maternos, guarderías (en el presupuesto que es el espacio "sin madres") sala de "deambuladores" y tantas otras referencias que refuerzan esta asignación a las madres de toda la responsabilidad sobre sus hijos. En el caso de la legislación laboral, en general se establecía la obligatoriedad del empleador de proveer "guarderías" en relación con el número de mujeres trabajadoras, sin incluir en esta asignación a los trabajadores varones con responsabilidades familiares.

⁹ Un análisis en profundidad de los efectos de la pandemia del COVID-19 sobre los DESC en Argentina se encuentra en Bohoslavsky, Marco Navarro y Pautassi (2021).

¹⁰ Uno de los aspectos poco visibilizados es que mucho/as docentes tampoco cuentan con los recursos y competencias necesarias. Una encuesta nacional "Contanos para Cuidarte" que lanzó el Sindicato Argentino de Docentes Privados (Sadop) en abril 2020, con una cobertura del 10% de sus afiliados/as evidenció que el 63 por ciento de los y las docentes no cuenta con computadora personal (Bonsignore, 2020).

Referencias

AMNISTÍA INTERNACIONAL. *Expuesto, acallado y atacado. Deficiencias en la protección del personal sanitario y que realiza labores esenciales durante la pandemia del COVID-19*. Londres, Reino Unido, 2020.

BOHOSLAVSKY, J., MARCO NAVARRO, F. & PAUTASSI, L. De la crisis de la deuda a la crisis del COVID-19. *Los impactos en los derechos económicos, sociales, culturales en Argentina*. Buenos Aires. Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (mimeo), 2021.

BOHOSLAVSKY, J. P. & RULLI, M. Covid-19, instituciones financieras internacionales y continuidad de las políticas androcéntricas

en América Latina. *Revista Estudios Feministas*, Florianópolis, Brasil, v. 28, n. 2, 2020.

BORDERÍAS, C. & CARRASCO, C. Las mujeres y el trabajo: aproximaciones históricas, sociológicas y económicas. En: Borderías, C. Carrasco, C. & Alemany C. (comp.) *Las mujeres y el trabajo*. Rupturas conceptuales. Barcelona: ICARIA-FUHEM, 1994.

BUSCAGLIA, T. Coronavirus en la Argentina. El conmovedor esfuerzo de los maestros rurales para seguir enseñando durante la cuarentena. *La Nación- Sociedad*- 9 de abril de 2020. Disponible en: <https://bit.ly/2Sln-9lx>. Acceso en: 17 may. 2021.

CEPAL. *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2012.

CEPAL. *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2013.

CEPAL. *Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de Desarrollo sostenible*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2016.

CEPAL. *América Latina y el Caribe ante la pandemia COVID 19*. Efectos económicos y sociales, Informe especial COVID 19 No 1, abril. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2020a.

CEPAL. Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID 19. *Informe especial COVID 19*, n. 7, Agosto. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2020b.

CEPAL. Cuidados y mujeres en tiempos de COVID-19. La experiencia en la Argentina. *Documentos de Proyecto*, Buenos Aires: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2020c.

DURÁN, M. A. *El trabajo no remunerado en la economía global*, Madrid: Fundación BBVA, 2012.

FRASER, N. Contradictions of Capital and Care. *New Left Review*, n. 100 (July Aug 2016), 2016, pp. 99–117, 2016.

LUNDGAARD J. Consumer Direction and Choice in Long-Term Care for Older Persons, Including Payments for Informal Care: How Can it Help Improve Care Outcomes, Employment and Fiscal Sustainability? *OECD Health Working Papers*, n. 20, 2005.

MARCO NAVARRO F. & PAUTASSI, L. La compensación del cuidado en los sistemas de pensiones en América Latina. *Revue Internationales des Études du Dévelo*, n. 242, 2-2020, Paris, Editions Sorbone, 2020.

OIT (2019) El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente. OIT, Ginebra.

ONU Mujeres (ed.) *El trabajo de cuidados: una cuestión de derechos humanos y políticas públicas*. Ciudad de México: ONU-Mujeres, 2018.

PAUTASSI, L. La crisis en la crisis. El derecho al cuidado como variable de ajuste. En: Bohoslavsky, Juan Pablo (ed.) *Covid-19 y derechos humanos. La pandemia de la desigualdad*, Buenos Aires: Ed. Biblos, 2020.

PAUTASSI, L. La emergencia del cuidado en los ámbitos locales: múltiples configuraciones. En: PAUTASSI, L. *La agenda emergente de las Políticas sociales*. Movilidad urbana, cuidado y violencias de género. Colección Derechos Sociales y Políticas Públicas, Buenos Aires: Editorial Biblos, 2019.

PAUTASSI, L. El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos. *Serie Mujer y Desarrollo*, n. 87, Santiago de Chile, CEPAL, octubre 2007.

PAUTASSI, L. & ZIBECCHI, C. (Dir.) *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*, ELA, Buenos Aires: Editorial Biblos, 2013.

PEREZ OROZCO, A. Cadenas globales de cuidado, *Documento de trabajo*, n. 5, Serie Genero, Migración y Desarrollo, UN-INSTRAW, Santo Domingo, 2007.

RAZAVI, S. *The Political and Social Economy of Care in a Development Context*, Ginebra: UNRISD, 2007.

RICO, María Nieves y PAUTASSI, Laura (2021) The right to care at stake: the syndemic emergency in Latin America. In: Duffy, M.; Armenia, A. Price-Glynn, K (Ed.) *Confronting the Global Care Crisis during COVID-19: Past Problems, New Issues, and Pathways to Change*, United Kingdom, Rutgers University Press.

RICO, M. N. & Segovia, O. *¿Quién cuida en la ciudad? Aportes para políticas urbanas de igualdad*. Libros de la CEPAL N 150, Santiago de Chile, CEPAL, 2017.

RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, C. La cuestión del cuidado: ¿El eslabón perdido del análisis económico?, *Revista CEPAL*, n. 106 (LC/G. 2518-P), Santiago de Chile, abril, 2012.

SINGER, M. *Introduction to syndemics: a critical systems approach to public and community health*. Jossey-Bass, 2009.

TRONTO, J. *¿Riesgo o cuidado?* Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación Medife Edita, 2020.

UNICEF. *Encuesta de Percepción y Actitudes de la Población*. Impacto de la pandemia COVID-19 y las medidas adoptadas por el gobierno sobre la vida cotidiana. Buenos Aires, abril de 2020.





刻
录
器



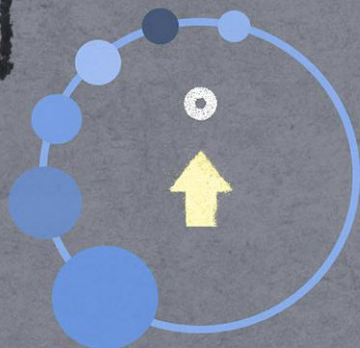
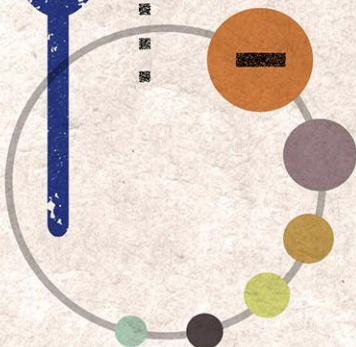
刻
录
器



刻
录
器



刻
录
器



La Renta Básica Universal de Género. Una propuesta contundente contra la pobreza y la desigualdad en México

The Basic Universal Gender Income. A forceful proposal against poverty and inequality in Mexico

Manuel Ignacio Martínez Espinoza*

<http://dx.doi.org/10.51861/ded.dmvu.1.021>

Recebido em 10 de março de 2021. Aceito em 10 de abril de 2021.

Resumen

El artículo desarrolla una propuesta para implementar una Renta Básica Universal (RBU) para las mujeres en México. El contenido se expone en dos apartados. En el primero, se explican las características del régimen de política social en México que evidencian su incapacidad para proveer bienestar social y combatir eficazmente la pobreza, lo que desprotege particularmente a las mujeres.

En el segundo apartado se defiende la tesis de que la RBU es un instrumento de política social idóneo para subsanar las falencias identificadas y que una dirigida para las mujeres coadyuvaría a salvaguardar sus derechos sociales. Para ello, se desarrolla una propuesta que define el universo de beneficiarias, los montos de inversión y las fuentes de financiamiento. Se concluye con unas reflexiones que subrayan la idoneidad de esa RBU como un instrumento pertinente, eficiente y factible de política social en México.

Palabras-clave: Renta básica, México, Género, Desigualdad, Pobreza.

Abstract

The article develops a proposal to implement the Universal Basic Income (UBI) destined for women in Mexico. The article is composed of two sections. The first one outlines the characteristics of the social policy regime in Mexico in order to evidence its incapacity in promoting social welfare and in addressing poverty efficiently. The latter leave especially women unprotected. The second section shows that the UBI is an ideal social policy instrument to compensate for the indicated shortcomings, and particularly when addressed to women, it helps to safeguard their social rights. Thus, the article develops a proposal, which defines the beneficiaries, the amount of investment and the sources for financing. The article concludes that the UBI results in an appropriate, efficient and feasible social policy for Mexico.

Keywords: Renta básica, México, Género, Desigualdad, Pobreza.

* Mestre em Estudos Latino-Americanos e Doutor em Processos Políticos Contemporâneos pela Universidade de Salamanca, Espanha. SNI I, Pesquisador Cátedra CONACYT.

<https://orcid.org/0000-0002-8766-3530>. E-mail: Manuel.martinez.espinoza@gmail.com

INTRODUCCIÓN

Un consenso internacional que se ha fortalecido durante la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) es que los Estados deben intervenir decididamente para paliar los efectos sociales nocivos con instrumentos de política social pertinentes.

Uno de esos instrumentos que ha sido recomendado por organismos internacionales (como la ONU, el PNUD, la CEPAL y el BID), es el ingreso básico de emergencia, una modalidad de transferencia monetaria que, por sus similitudes, ha revivido el debate sobre otro instrumento polémico, potencialmente eficaz pero escasamente implementado: la Renta Básica Universal (también conocido como Ingreso Ciudadano Universal).

La medida de protección social más utilizada en América Latina durante la pandemia ha sido la transferencia monetaria. Sin embargo hay un país que, a pesar de ser pionero en estos instrumentos, no creó ninguna transferencia de emergencia: México.

Desde mi condición de estudioso de la política social mexicana juzgo erróneo su negación a diseñar y poner en práctica transferencias monetarias para proteger a la población de mayor riesgo durante la pandemia. Ha sido una equivocación porque se ahondó en la desprotección de quienes ya de por sí son excluidos de la seguridad social y los esquemas de la protección social en México.

A pesar de sus aciertos, el régimen de política social en México ha sido incapaz de implementar esquemas e instrumentos contundentes para la lucha contra la pobreza y la desigualdad, como una transferencia monetaria de emergencia durante la pandemia o, por supuesto, una Renta Básica Universal para solventar sus fallas estructurales.

En este artículo defendiendo la tesis de que la Renta Básica Universal (RBU) subsanaría falencias del régimen de política social mexicano y que sería factible de implementarse en el país. Es decir, refutaré con el caso de México dos de los argumentos que suelen esgrimirse para oponerse a la RBU: que es una medida inservible e impracticable.

Desarrollo la tesis en dos etapas. En la primera, que se despliega en el apartado inicial, expongo las características generales del régimen de política social mexicano mostrando los sesgos que han condicionado su funcionamiento y muestro un diagnóstico sustentado de sus resultados. En la segunda planteo las directrices generales para entender lo que es la RBU y propongo una modalidad para llevarla a la práctica en México beneficiando inicialmente al grupo social más vulnerable: las mujeres. Concluyo con unas reflexiones finales que subrayan la idoneidad de esa RBU como un instrumento pertinente, coherente y eficiente de política social.

EL RÉGIMEN DE POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO

Para cumplir con sus funciones sociales, los Estados cuentan con entramados de concepciones instituciones, estrategias, recursos (humanos, financieros, tecnológicos) y acciones que se identifican como política social. Esta no sólo cumple con objetivos sociales (lucha contra la pobreza y bienestar social), sino también con objetivos económicos (atemperar las fallas tanto del sistema económico como de los mercados) y políticos (coadyuvar en la estabilidad y legitimidad del sistema político), (MARTÍNEZ ESPINOZA, 2021a).

En América Latina no se erigieron Estados de Bienestar del talante europeo “sino más bien modelos particulares de regímenes de bienestar y de sistemas de protección social” (URIBE, 2011, p. 42). Por tanto, podemos utilizar la categoría de “régimen de política social” (RPS) para identificar el paquete de políticas de protección social y combate a la pobreza en la región y asimismo identificar la compleja trama de interacciones que establece el Estado con la sociedad, antes que la trama de interacciones entre esferas (MARTÍNEZ FRANZONI, 2008, p. 35).

Las bases del RPS en México se asentaron legalmente en la Constitución promulgada en 1917 y se configuraron institucionalmente en su etapa posrevolucionaria. Su ley fundamental reconoció por primera vez derechos sociales básicos (salud, educación, seguridad social) que los poderes públicos tenían la obligación de hacer válidos, mientras que el sistema político en el periodo 1930-1980 orientó las instituciones del bienestar a la búsqueda de rendimientos para la clase gobernante.

El funcionamiento del RPS en México se explica por cinco rasgos edificados en la época posrevolucionaria. El primero es que la política social se subordinó al paradigma económico (TORRES & ROJAS, 2015) pues se concibió al modelo de industrialización como suficiente para el bienestar de la población.

De ello, derivó la noción de emplazar a la política social como paliativo de la política económica, financiera y hasta laboral. Con ello, las estrategias, instituciones, programas y beneficios sociales – a excepción de la educación – se vincularon al trabajo asalariado (GABARROT, 2012, p. 38). La protección social no se estructuró “con la categoría de ciudadano, sino de empleado” (DAUTREY, 2013, p. 31), lo que excluyó a quienes no cumplieran con dicha condición: mujeres y hombres en el ámbito urbano con trabajos informales, personas del ámbito rural e indígenas (BARBA, 2007).

El tercer sesgo fue su alineamiento al sistema político, pues los beneficios sociales fueron distribuidos privilegiando a los sectores que coadyuvaban a la estabilidad del régimen político (partido hegemónico y confederaciones oficiales), con lo que se generó un “pacto de dominación” (BRACHET-MÁRQUEZ, 1996) que instituyó la lógica clientelar.

El cuarto sesgo fue la deficiente planeación, especialización y articulación de las acciones de política social, lo que se evidencia en que en muchos casos “primero se desarrollaron las instituciones y después se codificaron los derechos” (VALENCIA, FOUST & TETREAUULT, 2012, p. 12). Al crearse instituciones, programas y acciones para resolver problemas emergentes, se fue generando dispersión, duplicidad y desorganización de los recursos de la política social.

Luego de que en la década de 1970 se colapsaron los niveles de bienestar por las crisis económicas, en el país se comenzaron a instrumentar acciones para atender de manera focalizada a la población en condiciones de pobreza. Ese quinto sesgo significó el afianzamiento de un esquema dual de protección social pues se generaron dos tipos de esquemas de política social: los de protección social contributivos – dirigidos a los trabajadores – y los de protección social no contributivos – focalizados en los pobres¹. Es decir, se crearon esquemas de atención estratificada, por lo que en la estructura de la política social descartó al universalismo e institucionalizó un dualismo (VALENCIA, FOUST & TETREAUULT, 2012, p. 95).

Basado en esos cinco sesgos se estableció un RPS en México que se sometió al paradigma económico, asignó beneficios por la condición laboral y se orientó con fines de legitimidad del régimen político. Fue, además, dual, fragmentado, poco coordinado, no marcó su funcionamiento en derechos sociales y, al enfocarse en la lucha contra la pobreza, enfatizó su carácter dual, limitando la adopción del paradigma universalista. Obviamente, el RPS en México ha sido insuficiente para combatir eficazmente la pobreza y coadyuvar a la provisión del bienestar social en el país. A continuación sustento esta afirmación.

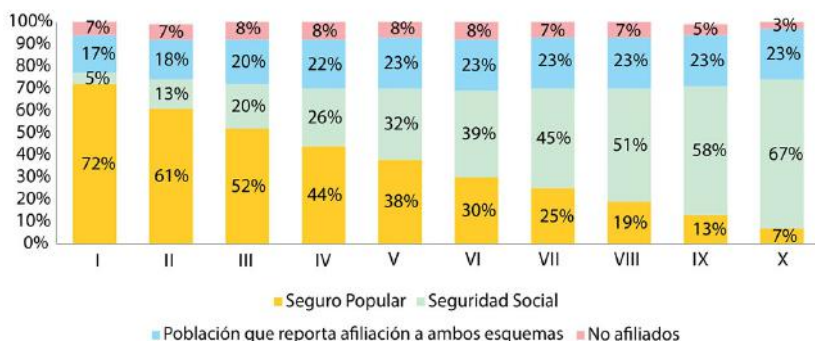
La derecho habiencia a los servicios de salud en México ha pasado del 4.30% de la población en 1950 al 73.5% de la población total en 2020². Ese aparente avance en la cobertura debe matizarse pues, en datos de 2018, los primeros tres deciles de la población (quienes perciben menores ingresos) agrupan en promedio el 61.6% de la afiliación mediante el programa Seguro Popular – esquema no contributivo- mientras que los últimos tres deciles de la población (quienes perciben mayores ingresos) concentran en promedio el 58.6% de la afiliación a través de esquemas contributivos (véase la Gráfica 1).

El RPS mexicano ha buscado subsanar la exclusión de la protección social con programas sociales no contributivos pero los esquemas de la seguridad social de carácter contributivo cubren “múltiples riesgos sociales mientras que los de tipo no contributivo cubren de forma separada y con limitaciones los riesgos asociados a la salud o la vejez” (CONEVAL, 2021, p. 146). Las cifras de derecho habiencia en salud muestran la consolidación de la dua-

alidad del sistema de protección social y la profundización de la desigualdad social.

Bajo esa perspectiva, tampoco se valora como un gran avance que 74.1% de la población de 65 años y más tenga algún tipo de pensión (7.7 millones de personas), pues 58.4% (4.5 millones) la reciben mediante un programa no contributivo. Como se constata en el cuadro 1, cuando dichas cifras se revisan con la variable del sexo se registran brechas que favorecen a los hombres, pues estos son mayoría a la hora de recibir pensiones contributivas (6 de cada 10 personas beneficiarias) mientras que las mujeres son mayoría al recibir pensiones no contributivas y no recibir pensiones (6 de cada 10 personas en cada caso). Y eso que hay casi un millón de mujeres más que hombres entre la población adulta mayor.

Gráfica 1. Composición de la derechohabencia por deciles de ingreso, 2018



Fuente: (CONEVAL, 2019: 4).

Cuadro 1. Población de 65 años y más según tipo de pensión, de acuerdo a sexo, 2018

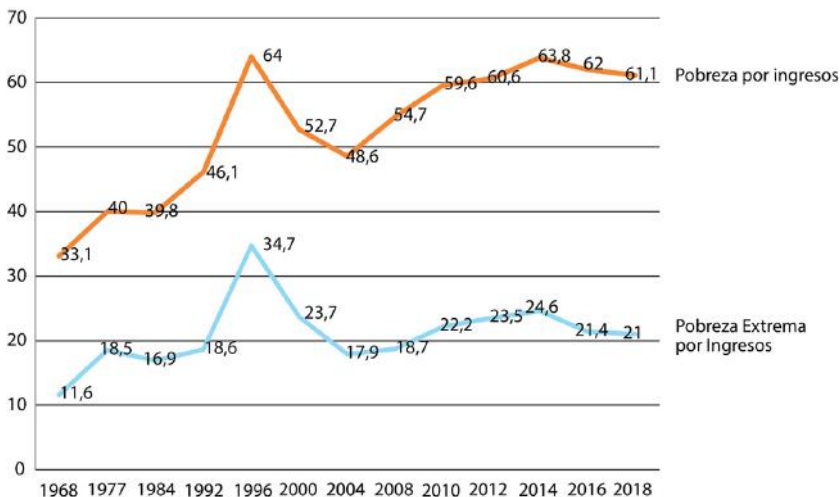
Tipo de pensión	Millones de personas	Porcentaje	Mujeres		Hombres	
			Millones de personas	Porcentaje	Millones de personas	Porcentaje
Contributiva	3.2	30.9	1.3	39.8	1.9	60.2
No contributiva	4.5	43.2	2.7	60.2	1.8	39.8
Sin pensión	3.2	30.4	1.9	60.1	1.3	39.9

Fuente: (CONEVAL, 2021: 147).

En el combate a la pobreza los resultados no son mejores. La pobreza extrema por ingresos pasó de registrarse en 24.3% de la población en 1968 a abarcar al 16.8% en 2018 pero ello representó un aumento en números absolutos, pues de 11.6 millones de personas con ingreso inferior a la línea

de pobreza extrema por ingresos en 1968 se incrementó a 21 millones en 2018. A su vez, la pobreza por ingresos pasó de afectar al 69.4% de la población en 1968 al 48.8% en 2018 pero igualmente esa reducción implicó un aumento en números absolutos, pues de 33.1 millones de personas en 1968 se pasó a 61.1 millones de personas en 2018. Es decir, que mientras en ambas mediciones de pobreza esta se redujo en puntos porcentuales se incrementó doblemente en términos absolutos.

Gráfica 2. Población absoluta (millones de personas) en pobreza extrema y pobreza por ingresos en México, 1968-2018



Fuente Elaboración propia con base en (Székely, 2005, p. 16) para el periodo 1968-1984 y "Evolución de la pobreza por la dimensión del ingreso en México", recuperado de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-pobreza-.aspx> para el periodo 1992-2018.

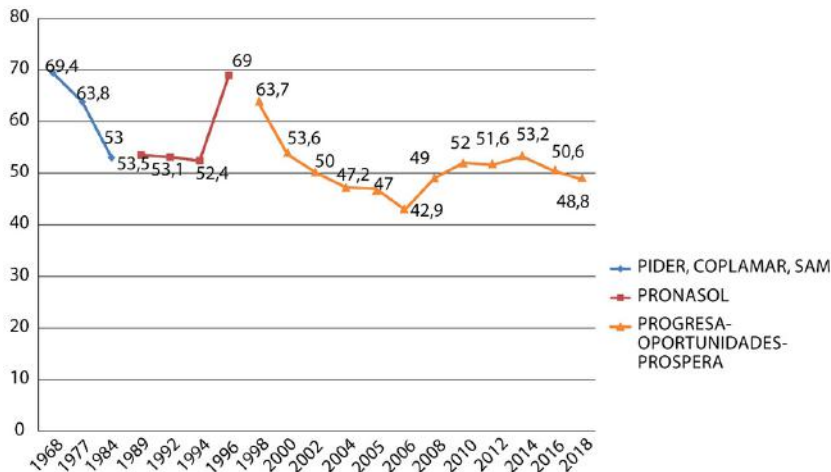
Nota: De 1968 a 2004 se trata de las mediciones identificadas como "Pobreza Alimentaria" y Pobreza de Patrimonio" y de 2008 a 2018 de las mediciones "Población con ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos" y "Población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos".

La política social no es condición suficiente para erradicar la pobreza pero sí es un componente medular para su contención, disminución y para la provisión del bienestar social (LINDERT, 2011). Como ya se anticipó, en el RPS mexicano la estrategia central en la lucha contra la pobreza desde la década de 1970 se ha enfocado en la focalización de recursos vía programas sociales.

Como se muestra en la Gráfica 3, los niveles de pobreza no parecen tener correlación con la existencia o ausencia de algún programa de combate a la pobreza, sino más bien con los sobresaltos macroeconómicos, como fueron la crisis de 1995 y la desaceleración mundial del periodo 2008-2010, donde el número de población en situación de pobreza se incrementó. Por lo tanto,

es factible afirmar que la estrategia de combate a la pobreza mediante programas focalizados no ha erradicado ni reducido la pobreza, más bien ha funcionado como factor de contención de las convulsiones económicas, pues sin estos programas “las desigualdades y los efectos sociales de la crisis hubieran sido más devastadores” (ORDÓÑEZ, 2017, p. 132).

Gráfica 3. Pobreza y Programas sociales contra la pobreza en México, 1968-2018



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos para el periodo 1977-1989 de Székely (2005: 15-16), para el periodo 1992-2006 de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/EDP/Paginas/Evolucion-de-las-dimensiones-de-la-pobreza-1990-2014-.aspx> y para el periodo 2008-2018 de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx>. De 1977 a 2006, se trata de los datos correspondientes a la pobreza de patrimonio (insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud, educación, vestido, vivienda y transporte, aún si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios). De 2008 a 2018 se trata de la población con ingreso inferior a la línea de pobreza por ingresos.

PIDER. – Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural. (1973-1982).

COPLAMAR. – Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados. (1976-1982).

SAM. – Sistema Alimentario Mexicano. (1980-1983).

PRONASOL. – Programa Nacional de Solidaridad. (1988-1995).

PROGRESA. – Programa de Educación, Salud y Alimentación (Inició en 1997 y cambió de nombre a Oportunidades en 2002).

OPORTUNIDADES. – Programa de Desarrollo Humano “Oportunidades” (Inició en 2002 y cambió de nombre en 2014).

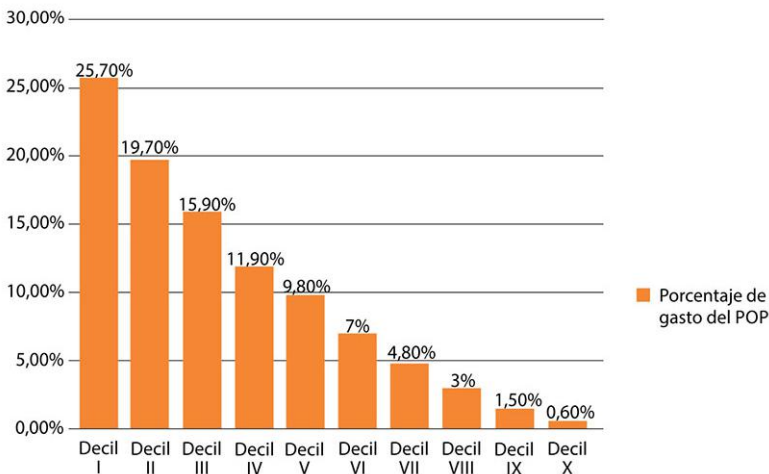
PROSPERA.- PROSPERA Programa de Inclusión Social (Inició en 2014 y fue substituido en 2019).

Aunque el presupuesto de los programas para la superación la pobreza aumentó de un monto correspondiente al 0.91% del PIB en el 2000 a contar con un presupuesto que significó el 1.56% del PIB en 2017³, la cobertura de dichos programas ha sido insuficiente. Por ejemplo, el Progresá-Oportunidades-Prospera (POP) ha sido el programa contra la pobreza de mayor duración en el país y el de mayor alcance en términos de cobertura. El POP inició cubriendo a 300 mil familias en 1997 (ORDÓÑEZ & SILVA, 2019: p.97)

y en 2018 atendió a 6.6 millones de familias que tenían ingresos por debajo de la Línea de Bienestar Mínimo. Sin embargo, el nivel de cobertura del POP en su último año de operaciones correspondió solo al 67.2% de la población potencial que en 2018 era de 9.8 millones de hogares⁴, es decir, que no atendió a 3.2 millones de familias que lo necesitaban.

Además de incompleta, la cobertura del POP en su último año no fue plenamente correcta en términos de focalización pues, como se muestra en la Gráfica 3, solo concentró 61.3% de su gasto en los deciles para los que estaba destinado (I, II y III), llegando incluso al absurdo de gastar 5.1% de su presupuesto en los deciles más ricos del país (VIII, IX y X).

Gráfica 4. Distribución porcentual del gasto público del POP en 2018



Fuente: Elaboración propia con base en (SHCP, 2020: 123).

El gasto público puede reducir la desigualdad por ingresos hasta en un 20% en promedio para los más pobres (VERBIST et al., 2012). No obstante, el gasto público en México para el desarrollo humano ha resultado regresivo en términos absolutos, pues asigna mayores recursos a los hogares con mayores ingresos (SCOTT, 2018, p. 113). Además, la corrupción ha afectado en mayor medida al gasto social pues de 2000 a 2018 las auditorías de la cuenta pública han detectado que no se ha podido comprobar \$492 mil millones de pesos, de los cuales \$263 mil millones (el 53%) corresponden a gastos relacionados con el desarrollo social (RÍOS, 2020).

Gran parte del triunfo de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) en las elecciones presidenciales de 2018 se debe precisamente a los resultados

insuficientes que en materia de bienestar social y lucha contra la pobreza ha habido en el país. Tan es así que uno de sus eslóganes de campaña fue: “por el bien de todos, primero los pobres”. Incluso ese eslogan se convirtió en uno de los principios rectores del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.

En dos años de gestión, el gobierno de AMLO, autonombrado como de la “Cuarta Transformación de la vida pública” (4T) ha centrado su política social en: 1) los espacios marginados (el campo y el sur del país) y grupos vulnerables (adultos mayores, jóvenes, personas con discapacidad, pueblos indígenas), 2) bajo la modalidad de transferencias monetarias para que 3) la entrega de beneficios sea sin intermediarios y 4) buscando una implementación integral de los programas (MARTÍNEZ ESPINOZA, 2021b). Pero sus programas sociales prioritarios mantienen la condicionalidad (entre ellas, obligar a la población beneficiaria a trabajar) lo que los aleja del enfoque de derechos, reproduciendo así el imaginario de “pobres/beneficiarios merecedores y no merecedores” (JARAMILLO, 2019).

El gasto en protección social del gobierno de AMLO (4.3% del PIB en 2019 y 5% del PIB en 2020) ha sido el más alto desde 2012. Sin embargo, la cobertura de sus programas sociales sigue siendo insuficiente: según datos del padrón único de beneficiarios, los programas sociales solo están cubriendo a 4 de cada 10 personas de la población objetivo (GCD, 2020). Además, los montos son insuficientes: para el decil I los ingresos promedio por programas sociales son equivalentes al 12% del total de ingresos del hogar (GCD, 2020).

Para paliar los efectos de la pandemia por el COVID-19 el presidente prometió apoyar a 27 millones de personas (22 millones por apoyos de sus programas sociales existentes, 3 millones de créditos a la población y 2 millones por empleos)⁵. En datos actualizados a enero 2021, el Monitor Fiscal de FMI registra que México ha sido el país de las economías emergentes y de ingresos medios que menor monto destinó para combatir la pandemia (0.7% de su PIB)⁶. Por si fuera poco, México fue de los pocos países latinoamericanos que no creó una transferencia monetaria de emergencia (24 países de la región crearon al menos una) lo que agrava la desprotección de los programas sociales, pues en 2020 había 24 millones de personas ocupadas que no contaban con protección social y que, si hubieran perdido su empleo o ingresos, no habrían sido beneficiadas con algún programa (CEJUDO, et. al, 2020).

Por lo anterior, en la academia, la sociedad civil y el poder legislativo emergió la demanda de implementar una transferencia monetaria de emergencia, e incluso una Renta Básica Universal (RBU). Tal demanda ha sido desestimada porque se ha argumentado que es innecesaria, que es ineficiente y muy cara. En el siguiente apartado mostraré que esos argumentos son errados.

LA RENTA BÁSICA UNIVERSAL (RBU) Y UNA PROPUESTA PARA MÉXICO: LA RENTA BÁSICA UNIVERSAL DE GÉNERO (RBUG)

La RBU es un pago en efectivo que el Estado ministra periódicamente a cada ciudadanx o residente en su territorio, de manera individual e independientemente de su situación económica, familiar y laboral (GUTIÉRREZ LARA, 2018, p. 16). Es básica y universal porque busca construir un piso mínimo para que todas las personas puedan edificar sus vidas, por lo que se entrega en efectivo, individualmente, sin condiciones para recibirla y sin necesidad de comprobar ingresos (VAN PARIJS & VANDERBORGHT, 2017, p. 20-41).

Surgida como idea a fines del siglo XVIII⁷, la RBU ha sido una propuesta polémica por contraponerse a la cosmovisión de que el sustento debe ganarse con “el sudor de la frente” por lo que las ayudas de las autoridades sólo deben otorgarse a las personas que no tienen empleo ni son ociosas⁸.

En la RBU el ingreso se concibe como esencial para la subsistencia humana pero se entiende desvinculado del trabajo, de manera que se piensa como un derecho procedimental para hacer efectivos derechos humanos esenciales (a la vida, a la libertad, a la propiedad) que debe ser salvaguardado por el Estado⁹.

Muy posiblemente las diferencias de concepción sobre el ingreso y el trabajo han obstaculizado la implementación de la RBU pero sus opositores también han planteado otras críticas. Las tres principales son que la RBU es muy costosa de implementar, que desincentiva la búsqueda de trabajo (fomentando la holgazanería) y que es un instrumento inútil contra la pobreza.

Investigaciones especializadas han señalado desafíos y potencialidades de la RBU pero han concluido que “puede ser, por lo menos en teoría, un mecanismo para combatir la desigualdad y la pobreza” (MARÍN, 2018, p. 25), transitar hacia nuevos esquemas redistributivos (GUTIÉRREZ LARA, 2018), proteger y ampliar derechos humanos (LO VUOLO, RAVENTÓS & YANES, 2020), entregar recursos de forma inmediata sin un esquema burocrático (STANDING, 2018), reducir costos para la provisión de beneficios sociales (MURRAY, 2006), y expandir las libertades y autonomía de las personas (YANES, 2016). En resumen, es factible argumentar que “en términos científicos, no se han encontrado evidencias de la mayoría de los efectos negativos que *a priori* se le atribuyen a una RBU, en especial cuando hablamos del mercado de trabajo” (TENA, 2018, p. 867).

Una RBU en México no sólo podría coadyuvar a subsanar algunas de las falencias del RPS (como la fragmentación, dispersión de recursos, dupli-

cidad de programas, cobertura insuficiente y hasta malversación del gasto social) sino que además favorecería el cumplimiento del derecho al mínimo vital¹⁰.

En las propuestas de implementación de la RBU para México¹¹ se indica que hay que considerar al menos cuatro temas: extensión, destinatarios, costo y financiamiento. Estas son condiciones imbricadas que deben solventarse para llevar a la práctica una RBU en México. Estoy convencido que una RBU sería factible en México, por lo que a continuación desarrollo una propuesta: la Renta Básica Universal de Género.

¿QUÉ TIPO DE TRANSFERENCIA SE IMPLEMENTARÍA EN MÉXICO?

La extensión implica la definición del tipo de transferencia que se adoptara; esto es, si se tratará de un Ingreso Mínimo Vital – focalizado, condicionado y temporal – o si será una RBU – universal, sin condicionamientos y sistemático –, pues no son lo mismo¹². Defiendo la implementación de una RBU en México pero sugiero que su aplicación sea progresiva para ir zanjando reticencias institucionales, presupuestales y hasta ideológicas.

¿QUIÉNES SERÍAN DERECHOHABIENTES?

Las mujeres son el grupo más vulnerable en México. Según el último conteo oficial, había 2.2 millones más de mujeres pobres que hombres en la misma situación. Además, las mujeres con ingresos inferiores a la línea de pobreza por ingresos fueron 32 millones frente a 29.1 millones de hombres¹³. Asimismo, el 29.4% de las mujeres son dependientes económicas (sin ingreso autónomo), porcentaje que asciende hasta el 32.4% entre las mujeres pobres (CONEVAL, 2021, p. 97). La carencia alimentaria fue un 7.1% mayor en los hogares con jefatura femenina respecto de los hogares con jefatura masculina (CONEVAL, 2021, p. 93).

Tales vulnerabilidades no se subsanan con empleo en el mercado laboral. Entre la población económicamente activa, las mujeres participan 31.5% menos que los hombres (CONEVAL, 2021, p. 103). La pandemia profundizó esa brecha pues aumentó a 32.5% en septiembre de 2020 (CEPAL, 2021, p. 99). A su vez, según datos de enero de 2020, la brecha salarial fue en promedio de un 14.6% pero en algunos estados las mujeres percibieron entre 26.1% y 31.1% menos ingresos que los hombres por el mismo trabajo realizado¹⁴. La brecha del ingreso laboral entre hombres y mujeres aumentó en \$162.17 entre el cuarto trimestre y el tercer trimestre de 2020¹⁵.

Además, debido a que las mujeres se insertan en condiciones de mayor precariedad laboral y en sectores económicos más afectados por la crisis

(como hostelería y restaurantes), la brecha de desocupación laboral en México en el trimestre abril-junio 2020 aumentó 7.6% respecto del mismo trimestre en 2019 (CEPAL, 2021, p. 104). Entre febrero y mayo de 2020 la pérdida de empleos en el sector informal afectó más a las mujeres: 30.9% de empleos de ellas frente a un 25.9% de ellos. La recuperación inicial del mercado laboral también ha sido desigual: a diciembre de 2020 se había recuperado el 81.3% de los empleos de los hombres y solo el 67.7% de los empleos de las mujeres (BANXICO, 2021, p. 43). Según la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, entre el primer trimestre de 2020 y el de 2021 el 84% de las 1.6 millones de personas que salieron de la fuerza laboral eran mujeres, al igual que 7 de cada 10 personas de los 2.1 millones que ya no están ocupadas.

Esos obstáculos conllevan que las mujeres tengan menos acceso a la seguridad social contributiva: por cada 100 hombres solo 66 mujeres están aseguradas mientras que la brecha aumenta entre la población pobre, donde solo 55 mujeres son aseguradas por cada 100 hombres (CONEVAL, 2021, p. 104). Ya vimos que son las más excluidas en el sistema de pensiones.

Las mujeres dedican 2.6 veces más tiempo que los hombres al trabajo doméstico no remunerado, cifra que aumenta 2.9 más veces entre la población en situación de pobreza (CONEVAL, 2021, p. 94). La contingencia sanitaria ha precarizado más la situación vulnerable de las mujeres pues la carga de cuidados no remunerados en los hogares se ha intensificado por el cierre de las escuelas (CEPAL, 2021, p. 203).

Por la situación atrás descrita, donde es evidente que el RPS mexicano ha sido incapaz de mitigar las desigualdades de género; reconociendo que los paquetes de estímulos y los incrementos en el gasto social para mitigar la crisis no han tenido un efecto positivo en las mujeres al no incorporar una perspectiva de género (CEPAL, 2021, p. 203); y atendiendo los postulados del Compromiso de Santiago para expandir la cobertura de instrumentos de protección social para las mujeres evitando condicionalidades que recarguen su tiempo¹⁶, es que planteo que la población derechohabiente inicial de esta propuesta de transferencia sea integrada por las mujeres mayores de edad ciudadanas y residentes en México sin ningún tipo de condicionalidad. Se trataría, entonces, de una Renta Básica Universal de Género (RBUG). Según los resultados del Censo de Población y Vivienda 2020, en México hay 43, 525, 643 mujeres de entre 20 y 100 años. Ese es el universo de beneficiarias de la RBUG.

¿CUÁNTO COSTARÍA LA INVERSIÓN DE LA RBUG?

Partiendo de que una transferencia monetaria debe constar de montos suficientes para la satisfacción de las condiciones básicas de subsistencia, la RBUG se calculará con base en el valor de la canasta básica alimentaria urbana, la cual fue de \$1,679.69 (mil seiscientos sesenta y nueve 69/100 M.N.) según la estimación de CONEVAL en enero de 2021¹⁷. La RBUG entregará anualmente a todas las mujeres ciudadanas y residentes de México un monto correspondiente a 6 veces el valor de la canasta básica alimentaria, es decir \$10, 078.14 (diez mil setenta y ocho pesos 14/100 M.N).

El costo total anual de la RBUG asciende a \$438, 657, 523, 744. 02 (cuatrocientos treinta y ocho mil seiscientos cincuenta y siete millones quinientos veintitrés mil setecientos cuarenta y cuatro pesos 2/100 M. N.). Este monto equivale al 1.8% del PIB de México¹⁸ y está en sintonía de lo calculado por John Scott (2017: 72) para eliminar la pobreza extrema (1.72% del PIB) pero es menor a lo calculado por la CEPAL (2020: 22) para un ingreso básico de emergencia a toda la población pobre durante doce meses (5.2% del PIB)¹⁹.

Cuadro 2. Costo de la RBUG en México

Número de mujeres derechohabientes de la RBUG	Monto anual para cada derechohabiente (canasta alimentaria x 6)	Costo total de la RBUG
43, 525, 643	\$10, 078.14	\$438, 657, 523, 744. 02

¿CÓMO SE FINANCIARÍA LA RBUG?

Los modelos de implementación de la RBU sugieren que su financiamiento se acompañe de una reforma fiscal. Ello es un tema trascendental pues México es el último lugar en recaudación fiscal de los países de la OCDE y está a cinco lugares del último lugar de los países de América Latina y el Caribe²⁰.

La reforma fiscal es un asunto perentorio y será un factor que otorgue sustentabilidad a la RBUG pero en mi propuesta su financiamiento no se sujeta a dicha reforma, ni a la adquisición de deuda, sino que proviene de un fondo multilateral creado por cinco tipos de fuentes.

La primera fuente de financiamiento es utilizar los recursos del Programa para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural, el cual tiene como objetivo mitigar los efectos negativos que provocan los fenómenos sociales o naturales en las personas. En 2021 el presupuesto fue de \$492, 121, 319 pesos.

La segunda fuente es reorientar el gasto social eliminando los programas sociales duplicados y deficientes. Según el último análisis del CONEVAL, se identificaron 26 programas con similitud de 100% con uno o más programas

y 23 con similitud de 98% (CONEVAL, 2020b, p. 207). Suprimiendo ocho de los programas sociales duplicados se obtendrían \$108, 021, 877, 689²¹.

También se reorientará el gasto público eliminando programas con bajos resultados en las evaluaciones del CONEVAL (avance de indicadores, cobertura, prioridad para el combate a la pobreza y apoyo a los derechos sociales). Prescindiendo de nueve programas sociales con los peores resultados en 2018 y 2019 se obtendría \$7, 773, 507, 029²². Sumando lo de los programas duplicados se obtendría un monto de \$115, 795, 384, 718.

La tercera fuente de financiamiento es utilizar los ingresos por impuestos a bebidas alcohólicas y a juegos con apuestas. Según la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2021, para el primer impuesto se pretende recaudar \$50, 524, 800, 000 y para el segundo tipo de impuestos se pretende recaudar \$1, 888, 600, 000²³.

La cuarta fuente de financiamiento proviene de los subejercicios de PEMEX en 2019 y 2020, monto que ascendió a 140, 000, 000, 000²⁴.

La última fuente de financiamiento es la utilización del superávit primario (la diferencia entre los ingresos del gobierno menos los recursos que ejercer), el cual ascendió en 2020 a 200, 000 millones de pesos (CONEVAL, 2020, p. 83).

Cuadro 3. Presupuesto para financiar el RBUG

Fuente de financiamiento	Monto
Programa para el Bienestar de las Personas en Emergencia Social o Natural	\$492,121,319
Programas sociales duplicados	\$108,021,877,689
Programas con peores resultados	\$7,773,507,029
Impuesto a bebidas con contenido alcohólico y cerveza	\$50,524,800,000
Impuesto a juegos con apuestas y sorteros	\$1,888,600,000
Subejercicios de PEMEX	\$140,000,000,000
Superávit primario de 2020	\$200,000,000,000
Total	\$508,700,906,037

En total, se tendría un presupuesto de \$508,700,906,037 (quinientos ocho mil setecientos millones novecientos seis mil treinta y siete pesos). Es decir \$70,043,382,292.98 (setenta mil cuarenta y tres millones trescientos ochenta y dos mil doscientos noventa y dos pesos 98/100 M.N.) más que lo requerido. La RBUG en México sería factible.

REFLEXIONES FINALES

Proyectando que la RBUG solo cubriese a la mitad de las mujeres la pobreza extrema por ingresos se reduciría del 16.8% a un 12.4% y la pobreza por ingresos disminuiría del 48.8% a un 36.8%. Es decir, aun en un escenario con cobertura del 50% sus efectos de descenso en la pobreza serían de entre 26.1% y 24.5% en las variables de los ingresos. Con una cobertura total, la RBUG disminuiría ambas variables de pobreza en un 52%.

La dualidad del sistema de protección social mexicano y la estrategia de subsanarla mediante la focalización con programas de combate a la pobreza han mostrado su ineficacia y profundizado la desigualdad social en detrimento de las mujeres. Han sido ellas las más afectadas por los sesgos del RPS, están siendo las más vulnerables por la pandemia del COVID-19 y, si no ocurre un enérgico golpe de timón, serán las últimas en recuperar sus niveles de vida (que no eran los mejores) en la época postpandemia.

Momentos de apremio como el que vivimos requieren decisiones audaces. Medidas que reconozcan fallos previos, atiendan con pulcritud sus obligaciones y se efectúen con inmediatez; es decir, que sean racionales, responsables y realizables. Aquí se propone una: la Renta Básica Universal de Género (RBUG).

La RBUG impulsaría la autonomía y el empoderamiento económico de las mujeres. Además, si hacemos caso a la evidencia de varios proyectos de RBU en el mundo, fomentaría su emprendimiento laboral, mejoraría su salud mental y emocional, salvaguardaría sus derechos humanos y expandiría sus libertades.

Andar por una misma ruta durante 40 años ha entregado saldos insuficientes, por ello, cambiar el sendero posibilita alcanzar mejores resultados. Valdría la pena intentarlo con una RBUG.

Notas

¹ Los instrumentos contributivos son los financiados por los mismos beneficiarios. Mientras que los no contributivos son los financiados con impuestos generales y otros ingresos no tributarios.

² Fuente: Para datos de Derecho habiencia, de 1950 a 1990 "Estadísticas Históricas de México Tomo I" disponible en: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/historicas/EHM%201.pdf#14,%22name%22:%22FitH%22,782 (p. 145). De 2000 a 2020: Banco de indicadores del INEGI, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/app/indicadores>. Acceso en: 10 may. 2021.

³ Estos datos fueron tomados del cuadro "Gasto del Gobierno Federal ejercido en Programas para la Superación de la Pobreza" correspondiente a los Anexos del 6º Informe de Gobierno de Enrique Peña Nieto, disponibles en: [https://datos.gob.mx/busca/dataset/sexto-informe-de-gobierno-\(Meta-2-\"México-Incluyente\", gráfica M02_131\)](https://datos.gob.mx/busca/dataset/sexto-informe-de-gobierno-(Meta-2-\). El cálculo del PIB fue realizado con cifras del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, disponibles en: <https://www.cefp.gob.mx/ixDOCs/2017/211-PIB.pdf>. Acceso en: 10 may. 2021.

⁴ Fuente: "Inventario 2018" del Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IPFE/Paginas/historico.aspx>. Acceso en: 10 may. 2021.

⁵ Fuente: <https://lopezobrador.org.mx/2020/04/05/discurso-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-en-su-informe-al-pueblo-de-mexico>. Acceso en: 10 may. 2021.

⁶ Fuente: <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>. Acceso en: 10 may. 2021.

⁷ Aunque Tomás Moro en su libro *Utopía* (1516) menciona la idea de procurar mantenimiento a todos para que nadie tuviera la necesidad de ser ladrón, se suele reconocer a Thomas Paine como el precursor de la RBU pues en su libro *Agrarian Justice* (1796) propuso crear un fondo nacional para pagarle a personas mayores de 21 años. Desde entonces varios pensadores de diferentes posiciones ideológicas han apoyado la idea, por ejemplo John Stuart Mill, Bertrand Russell, Karl Popper, Milton Friedman, Friedrich Hayek, o Gøsta Esping Andersen.

⁸ Tal concepción fue el fundamento de la asistencia social, planteada originalmente en el libro *De Subventione Pauperum* de Juan Luis Vives, publicado en 1526, y que generalizó la idea de que las autoridades civiles debían participar directamente en la asistencia social a los pobres (Van Parijs y Vanderborght, 2017: 75-78). A partir de eso, autoridades e intelectuales normalizaron las concepciones de ganarse el sustento sólo con el trabajo y penalizar la ociosidad. Por ejemplo, el rey Carlos I de España y V del Sacro Imperio romano germánico promulgó en 1531 un edicto que regulaba el auxilio a los pobres sancionando la mendicidad (VAN PARIJS y VANDERBORGHT, 2017, p. 80). Pensadores como Montesquieu, John Locke, Edmund Burke y Herbert Spencer reprodujeron ampliamente esta concepción.

⁹ Las y los partidarios de la RBU esgrimen cuatro razones para concebir al ingreso como un derecho desvinculado del trabajo: 1) Es imposible asegurar el pleno empleo en cualquier sociedad, por lo que incluso en el caso que todas las personas quieran trabajar, no podrán hacerlo. 2) Existen trabajos relevantes que son esenciales para la sociedad y que no se monetizan ni se remuneran (particularmente, los del voluntariado social y el sistema de cuidados que son ejercidos en su mayoría por mujeres). 3) El incremento de la robotización producirá muchos beneficios económicos y tecnológicos pero también desempleo y precariedad, lo que profundizará las desigualdades. 4) El tiempo libre tiene una función emancipadora pues permite a las personas dedicarse a los que les gusta, por lo que favorece la libre elección y la felicidad. Incluso, con base en los resultados recientes de un proyecto piloto de RBU en la ciudad de Stockton (California, EEUU), se puede agregar una quinta razón: los beneficiarios de una RBU trabajan más a tiempo completo gracias a la estabilidad que les da el ingreso, con lo que establecen metas y asumen riesgos. Los resultados de ese experimento de RBU fueron publicados en febrero de 2021 y se pueden leer en: https://static1.squarespace.com/static/6039d612b17d055cac14070f/t/603ef-1194c474b329f33c329/1614737690661/SEED_Preliminary+Analysis-SEEDs+First+Year_Final+Report_Individual+Pages+2.pdf. Acceso en: 10 may. 2021.

¹⁰ Como lo asentó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el derecho al mínimo vital es un derecho fundamental coaligado a la Constitución Política. El derecho mínimo vital "constituye el derecho a gozar de unas prestaciones e ingresos mínimos que aseguren a toda persona su subsistencia y un nivel de vida digno, así como la satisfacción de las necesidades básicas" (GUTIÉRREZ LARA, 2018, p. 19).

¹¹ Por ejemplo las de Gutiérrez (2018), Huerta Quinanilla (2009), Moreno y Marrufo (2007), Scott (2017) y las iniciativas legislativas de 2016 y 2017.

¹² Las diferencias medulares entre ambos instrumentos son los requisitos y la cobertura. Mientras la RBU se plantea para otorgarse a toda la población y sin ningún tipo de condiciones (es universal e incondicional), las transferencias de mínimos vitales se entregan sólo a una parte de la población (la más vulnerable) y se le exige cumplir con algunos requisitos (son focalizadas y condicionadas).

¹³ Fuente: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx>. Acceso en: 10 may. 2021.

¹⁴ Fuente: <https://www.economista.com.mx/estados/Brecha-salarial-en-el-mercado-formal-persiste-en-los-estados-20200309-0035.html>. Acceso en: 10 may. 2021.

¹⁵ Fuente: https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/TLP-IS_resultados_a_nivel_nacional.aspx. Acceso en: 10 may. 2021.

¹⁶ El Compromiso de Santiago es el documento firmado por los Estados miembros de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe participantes en la XIV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, reunidos en Santiago, del 28 al 31 de enero de 2020. El documento se puede consultar en: https://conferenciamujer.cepal.org/14/sites/crm14/files/20-00089_crm.14_compromiso_de_santiago.pdf. Acceso en: 10 may. 2021.

¹⁷ Fuente: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-bienestar-y-canasta-basica.aspx>. Acceso en: 10 may. 2021.

¹⁸ El cálculo es del INEGI y corresponde al tercer trimestre de 2020. Fuente: <https://www.inegi.org.mx/temas/pibti/>. Acceso en: 10 may. 2021.

¹⁹ Las iniciativas legislativas de 2016 y 2017 fijaron el costo total de una RBU entre 8.35% y 9.35% del PIB, mientras que Aníbal Gutiérrez creó varios escenarios con costos que oscilan entre el 8.5% y el 19.9% del PIB en 2017 (GUTIÉRREZ, 2018, p. 28).

²⁰ Fuente: "Estadísticas tributarias en los países de la OCDE", disponible en: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-as-percentage-of-gdp-oecd.png> y "Estadística tributarias en América Latina y el Caribe", disponible en: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/brochure-estadisticas-tributarias-en-america-latina-y-el-caribe-2019.pdf> Acceso en: 10 may. 2021.

²¹ En el ejercicio se tomaron once programas duplicados de la Secretaría de Educación Pública y un programa de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural. El listado y análisis de las similitudes de programas sociales se encuentra en: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Resultados_Similitudes_2020.zip. Acceso en: 10 may. 2021.

²² Fuente: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/ANALISIS_PEF_2018_2019.pdf. Acceso en: 10 may. 2021.

²³ Fuente: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/lif/lif_2021.pdf. Acceso en: 10 may. 2021.

²⁴ Fuente: "Pemex dejó dormido 23.3% de su presupuesto de inversión en el 2020" *El Economista*, 2 de marzo de 2021. Disponible en: https://www.eleconomista.com.mx/edicion-digital/edicion_global. Acceso en: 10 may. 2021.

Referencias

BANXICO. *Informe trimestral octubre-diciembre 2020*. México: BANXICO, 2021.

BARBA SOLANO, C. *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI*. México: Universidad de Guadalajara, 2007.

BRACHET-MÁRQUEZ, V. *El pacto de dominación: Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*. México: El Colegio de México, 1996.

CEJUDO, G., MICHEL, C. & DE LOS COBOS, P. Sin empleo y sin protección social: los afectados por la pandemia. *Animal político*. 4 de diciembre de 2020.

CEPAL. *Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones*. Informe Especial COVID-19, n. 5. Santiago de Chile, 15 de julio de 2020.

CEPAL. *Panorama social de América Latina 2020*. Santiago de Chile, 2021.

CONEVAL. *Sistema de Protección Social en Salud: Seguro Popular y Seguro Médico Siglo XXI*. México: CONEVAL, 2019.

CONEVAL. *La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) en México*. México: CONEVAL, 2020.

CONEVAL. *Consideraciones para el proceso presupuestario 2021*. México: CONEVAL, 2020b.

CONEVAL. *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2020*. México: CONEVAL, 2021.

DAUTREY, P. Precariedad de la sociedad, segmentación de la política social: El caso de México. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, n. 94. Ámsterdam: Center for Latinamerican Research and Documentation, pp. 25-42, 2013.

GABARROT ARENAS, M. Algunas contradicciones en la Política Social mexicana. Bienestar y combate a la pobreza. *Travaux et Recherches dans les Amériques du Centre*, n. 62. México: Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, pp. 36-49, 2012.

GCD, Gatitos contra la desigualdad. ¿Qué tanto bienestar generan los Programas de Bienestar? *Animal Político*. 15 de mayo, 2020.

- GUTIÉRREZ LARA, A. *Escenarios y cálculo de costos de implementación de un Ingreso Ciudadano Universal (ICU) en México*. Ciudad de México: CEPAL, 2018.
- HUERTA QUINTANILLA, R. *El Ingreso Ciudadano en México: impacto y viabilidad*. *Problemas del Desarrollo*, v. 40, n. 159, pp. 85-100, 2009.
- JARAMILLO MOLINA, M. E. ¿Una nueva política social?: cambios y continuidades en los programas sociales de la 4T. *Análisis plural*. Tlaquepaque: ITESO, pp. 137-154, 2019. Disponible en: <https://bit.ly/3fDVC6Q>. Acceso en: 17 may. 2021.
- LINDERT, P. *El ascenso del sector público. El crecimiento económico y el gasto social del siglo XVIII al presente*. México: FCE, 2011.
- LO VUOLO, R., RAVENTÓS, D. & YANES, P. *Renta básica, pandemia y recesión*. *Dominio Público*. 31-03-20, 2020.
- MARÍN VAQUERO, E. *Análisis comparado internacional del Ingreso Básico Universal: Lecciones de política pública para México*. México: CEFP, 2018.
- MARTÍNEZ ESPINOZA, M. I. *Análisis político, sistematización terminológica, y propuesta de connotación del concepto política social*. *Espiral. Estudios sobre Estado y sociedad*, v. 28, n. 80. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, pp. 9-45, 2021a.
- MARTÍNEZ ESPINOZA, M. I. *La política social de la cuarta transformación en México. Un balance del primer año de gobierno de López Obrador*. *Revista Española de Ciencia Política*, n. 55, 2021b.
- MARTÍNEZ FRANZONI, J. ¿Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central. Buenos Aires: CLACSO, 2008.
- MORENO SALAZAR, P., MARRUFO HEREDIA, E. *Por un Ingreso Ciudadano Universal. Pertinencia y Factibilidad para México*. En: YANES, P. (Coord.) *Derecho a la existencia y libertad real para todos*. Ciudad de México: Secretaría de Desarrollo Social/UACM, 2017, pp. 179-193.
- MURRAY, C. *In Our Hands: A Plan to Replace the Welfare State*. Washington: AEI Press, 2006.
- ORDÓÑEZ BARBA, G. *El Estado social en México. Un siglo de reformas hacia un sistema de bienestar excluyente*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte, Siglo XXI, 2017.
- ORDÓÑEZ BARBA, G. & SILVA HERNÁNDEZ, A. *Progresos-oportunidades-Prospera: avatares, alcances y resultados de un programa paradigmático contra la pobreza*. *Papeles de Población*, v. 25, n. 99. Toluca: UAEMEX, pp. 77-111, 2019.
- RÍOS, V. *La (otra) mafia del poder. Corrupción y desigualdad en México*. México: OXFAM, 2020.
- SCOTT, J. *Las posibilidades de un sistema de renta básica en México*. México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2017.
- SCOTT, J. *Gasto público y desarrollo humano en México: Análisis de incidencia y equidad*. En: DE LA TORRE, R., RODRÍGUEZ-OREGGIA, E. & SOLOAGA, I. (Coord.). *Política social y bienestar: México desde el año 2000*. México: CIDE, UI, pp. 61-125, 2018.
- SHCP, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2020). *Distribución del pago de impuestos y recepción del gasto público por deciles de hogares y personas. Resultados para el año 2018, 2020*.
- SPICKER, P. *Definiciones de pobreza: doce grupos de significados*. En: SPICKER, P., ÁLVAREZ, S. & GORDON, D. (eds.) *Pobreza: un glosario internacional*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 291-306, 2009.
- STANDING, G. *La renta básica. Un derecho para todos y para siempre*. Barcelona: Pasado y presente, 2018.
- Székely, M. *Pobreza y desigualdad en México entre 1950 y el 2004*. México: SEDESOL. Documentos de investigación n. 24, 2005.
- TENA CAMPORESI, A. *La Renta Básica Universal basada en la evidencia*, En *Política y sociedad*, v. 55, n. 3, pp. 851-871, 2018.

TORRES, F. & ROJAS, A. Política económica y política social en México: desequilibrios y saldos. *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, v. 46, n. 182. México: UNAM, pp. 41-66, 2015.

URIBE GÓMEZ, M. Enfoques contemporáneos de política social en México. *Espiral. Estudios sobre Estado y sociedad*, v. XVIII, n. 52. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, pp. 37-75, 2011.

VALENCIA LOMELÍ, E., FOUST RODRÍGUEZ, D. & TETREAULT WEBER, D. Sistema de protección social en México a inicios del siglo XXI. Santiago de Chile: CEPAL, 2011.

VAN PARIJS, P. & VANDERBORGHT, Y. *Ingreso básico. Una propuesta radical para una sociedad libre y una economía sensata*. México: Grano de sal, 2017.

VERBIST, G., FÖRSTER, M. & VAALAVUO, M. *The Impact of Publicly Provided Services on the Distribution of Resources: Review of New Results and Methods*. OECD Social, Employment and Migration, Working Papers, n. 130. OCDE, 2012.

YANES, P. ¿De las Transferencias Monetarias Condicionadas al Ingreso Ciudadano Universal? *Acta Sociológica*, n. 70, pp. 129-149, 2016.



POLÍTICA EDITORIAL

A equipe editorial da revista *Desenvolvimento em Debate* se compromete a manter elevada conduta ética durante todo o processo em relação à publicação e seus colaboradores; rigor com a qualidade dos artigos científicos a serem publicados; selecionar revisores capacitados e ecléticos com educação ética e respeito profissional aos autores e ser imparcial nos processos decisórios, procurando fazer críticas sempre construtivas e profissionais. Para tal fim, a revista adota o código de conduta do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (<http://www.cnpq.br/web/guest/diretrizes>).

A revista publica artigos originais de pesquisa, ensaios e resenhas relacionados com a temática do desenvolvimento socioeconômico. Ênfase é dada a trabalhos que analisam o papel do Estado e das instituições no desenvolvimento, políticas públicas setoriais e estratégias de desenvolvimento, o papel da geopolítica na dinâmica econômica e sustentabilidade ambiental, como também a pesquisas acerca de casos nacionais ou em perspectiva comparada, sobretudo de países da América Latina.

Os textos submetidos para publicação podem ser em português, espanhol ou inglês e devem ser inéditos. Ocasionalmente, por seu mérito acadêmico, a revista publica traduções de artigos originais em línguas que não sejam o português.

Pelo menos um dos autores deve ter a titulação mínima de mestre.

A revista adota o processo de avaliação por pareceristas anônimos. Os artigos passam por um processo de avaliação com três etapas. Na primeira, de caráter formal, avalia se o texto respeita as normas editoriais. Na segunda, decide se o artigo se adequa ou não ao escopo da *Desenvolvimento em Debate*. Em caso de ser negativo, comunica aos autores o motivo da rejeição. Em caso de ser positivo, o artigo é enviado a pareceristas externos. A publicação está condicionada à aprovação por parte de dois avaliadores externos à revista.

O corpo editorial pode aceitar artigos para publicação, com ou sem recomendação de alterações. Não caso de serem necessárias alterações, a versão final do artigo deve ser enviada no prazo de um mês posterior ao envio da avaliação dos pareceristas externos.

NORMAS PARA A SUBMISSÃO DE ARTIGOS

- Os artigos vem ser submetidos pelo site da revista: <https://bit.ly/3xnh4Vw>
- Os artigos submetidos devem ter entre 7,000 e 12,000 palavras (incluindo as notas de fim, resumos, bibliografia e legendas), em fonte Times New Roman, tamanho 12, com espaço 1,5 e parágrafo justificado.
- Os manuscritos devem incluir um resumo em português e em inglês, explicitando objetivos do artigo, metodologia empregada e as principais conclusões. O resumo deve ter entre 100 e 150 palavras e deve ser acompanhado de entre 3 a 5 palavras chave.
- Devem ser submetidos no mesmo processo dois arquivos. Um contendo os dados dos autores e outro com o manuscrito sem identificação de modo de evitar qualquer informação que revele a autoria do artigo.
- As notas de fim deverão ser evitadas ao máximo e, quando existirem, restringirem-se a conteúdo e estarem enumeradas automaticamente em algarismos arábicos em ordem crescente e listadas no final do texto.
- As citações diretas com mais de três linhas devem estar destacadas do texto, recuadas 4cm à esquerda e com espaçamento simples entre linhas. O texto deverá ser digitado em Word For Windows e não deverá ter numeração de páginas.
- As figuras devem incluir um título auto-explicativo, na língua do texto, numerado em algarismo arábico, alinhado na margem esquerda e posicionado logo acima da figura. A fonte deve estar logo abaixo da figura. Aqui incluem-se, gráficos, fotografias (nítidas e com contraste), desenhos, etc.
- As tabelas devem complementar e não duplicar o texto, numeradas em algarismos arábicos. O título deve ser auto-explicativo, na língua do texto, alinhado na margem esquerda e posicionado acima da tabela. A fonte deve estar logo abaixo da tabela.
- As Referências Bibliográficas no texto devem ser citadas de forma corrida, segundo as normas da ABNT. Recomenda-se evitar citação

de resumos simples, somente citando resumos expandidos de Congressos ou de outro evento científico de mesma natureza.

LISTA DE REFERÊNCIAS

Toda a literatura citada ou indicada no texto deverá ser listada em ordem alfabética. Artigos em preparação ou submetidos à avaliação não deverão ser incluídos nas referências. A formatação das referências deve seguir o padrão estabelecido pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) em “Regras Gerais de Apresentação” - NBR-6023, de agosto, 2002.

Exemplos de referências

Os exemplos a seguir não devem ser considerados como referências reais, pois alguns tiveram elementos adicionados a título de exemplificação.

Livros

SOBRENOME, Inicial nome. *Título*. Cidade da editora: Editora, Ano de publicação.

Exemplo:

REID, D. *Sustainable development: an introductory guide*. 1. ed. London: Earthscan, 1995.

Capítulos de livro

SOBRENOME, Inicial do nome. Título. In: SOBRENOME do ORGAZINADOR, Inicial do nome (Org.). *Título da obra*. Cidade da editora: Editora, Ano de publicação, páginas.

Exemplo:

ALMEIDA, L. T. Comércio e meio ambiente nas negociações multilaterais. In: BRAGA, A. S.; MIRANDA, L. C. (Org.). *Comércio e meio ambiente: uma agenda positiva para o desenvolvimento sustentável*. Brasília: MMA/SDS, 2002. p. 97-134.

Artigos em periódicos

SOBRENOME do autor, Inicial. Título do artigo. *Título da revista*, volume, número, páginas do artigo, ano de publicação.

Exemplo:

ANYANWU, C. N. The technique of participatory research in community development. *The Community Development Journal*, v. 23, n. 4, pp. 11-15, 1988.

Trabalho apresentado em evento

SOBRENOME do autor, Inicial do nome. Título. In: EVENTO, Ano do evento, Cidade do Evento. Anais, página. Disponível em: <hiperlink>. Acesso em: data (formato Dia, mês, ano).

Exemplos:

SOUZA, L. S.; BORGES, A. L. & REZENDE, J. O. Influência da correção e do preparo do solo sobre algumas propriedades químicas do solo cultivado com bananeiras. In: REUNIÃO BRASILEIRA DE FERTILIDADE DO SOLO E NUTRIÇÃO DE PLANTAS, 21., 1994, Petrolina. Anais... Petrolina: EMBRAPA, CPATSA, 1994. p. 3-4.

ANDRADE, T. Inovação tecnológica e meio ambiente: dando um passo acima. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE, 2., 2004, Indaiatuba, SP. Anais... Indaiatuba: ANPPAS 1 CD- ROM.

ANDRADE, T. Inovação tecnológica e meio ambiente: dando um passo acima. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS GRADUAÇÃO E PESQUISA EM AMBIENTE E SOCIEDADE, 2., 2004, Indaiatuba, SP. Anais... Indaiatuba: ANPPAS 2004. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2/GT/GT01/thales.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2007.

Dissertações, teses e relatórios

SOBRENOME, Inicial do nome. Título. Ano, Número de páginas. Dissertação – Centro, Universidade, Cidade.

Exemplo:

SERRANO, C. M. T. A invenção do Itatiaia. 1993. 179 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP, Campinas.

Trabalhos em meio-eletrônico

Exemplo:

SÃO PAULO (Estado). Secretaria do Meio Ambiente. Tratados e organizações ambientais em matéria de meio ambiente. In: . Entendendo o meio ambiente. São Paulo, 1999. v. 1. Disponível em: <<http://www.bdt.org.br/sma/entendendo/atual.htm>>. Acesso em: 8 mar. 1999.

Artigos de periódico em meio eletrônico

Exemplos:

AIKAWA, N. Visión Histórica de la Preparación de la Convención Internacional de la UNESCO para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial. Museum Internacional. Patrimonio Inmaterial. Paris, UNESCO, n. 221-222, p. 140-155, 2003. Disponível em: <<http://portal.unesco.org/culture/en/ev.php>>. Acesso em: 5 set. 2006.

JOLY, C. A. Acesso a recursos genéticos, repartição de benefícios e proteção dos conhecimentos tradicionais. *Biota Neotrop.*, v. 5, n. 1, p. 3-3, 2005. Acesso em: 26 jun. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1676-06032005000100001&lng=en&nrm=iso>.

ISSN 1676-0603. online.

LegislaçãoBRASIL – SNUC. Lei nº 9.985 de 18 de julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e dá outras providências. Brasília, DF, 2000.

O envio espontâneo de qualquer colaboração implica automaticamente a cessão integral dos direitos autorais ao INCT-PPED. A revista não se obriga a devolver os originais das colaborações enviadas.





Desenvolvimento em Debate é uma publicação seriada semestral editada pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT-PPED) com o objetivo de divulgar trabalhos científicos originais da área de conhecimento interativa entre as Ciências Humanas, Sociais e Ambientais.

<https://inctpped.ie.ufrj.br>

<https://inctpped.ie.ufrj.br/desenvolvimentoemdebate/index.html>