

# **Documento de Base**

**Rede 10 - Luta Contra  
a Pobreza Urbana**

**Programa URB-AL**

A sistematização deste documento é de responsabilidade de Frédi Vasconcelos e Sinoel Batista — respectivamente Assessor de Comunicação e Coordenador executivo da Rede 10 — e teve como base as seguintes fontes:

1- Subsídios para a construção de Documento de Base da Rede 10 - Luta Contra a Pobreza Urbana — **Lena Lavinás**

2- Urban Poverty in Europe and Latin America: a European View — **David Gordon**

3- Pobreza e Desigualdade em nossas Cidades: Uma visão para as autoridades urbanas — **Gustavo Riofrio**

4- Debates da Conferência de Lançamento da Rede 10, ocorrida de 14 a 16 de abril de 2003.

Este Documento de Base foi produzido com o apoio financeiro da União Europeia, mas o conteúdo é de inteira responsabilidade da Coordenação da Rede 10, não refletindo necessariamente a opinião da Coordenação do Programa URB-AL.

# Sumário

<b>Apresentação</b> .....	6
a) Metas do Milênio	
b) Apresentação da Rede I0: combate à pobreza e promoção da inclusão social	
<b>Capítulo 1 - Dados sobre Pobreza Urbana</b> .....	10
1.1 — No Mundo	
1.1.1 — Na América Latina	
1.1.2 — Na Europa	
1.2 — Conceitos de pobreza	
1.2.1 — Absoluta e relativa	
1.2.2 — Pobreza e Exclusão social	
1.2.3 — Pobreza e Territorialização	
1.2.4 — Pobreza na América Latina	
1.2.5 — Pobreza na União Européia	
1.3 — Como os sócios da Rede I0 caracterizam a pobreza	
1.3.1 — Na América Latina	
1.3.2 — Na Europa	
1.3.3 — Sócios externos	
1.3.4 — Grupos mais afetados pela pobreza	
1.4 — Conceito de Pobreza da Rede I0	
<b>Capítulo 2 - Estratégias de Combate à Pobreza Urbana</b> .....	33
2.1 — Políticas Macroeconômicas	
2.2 — A construção da Rede de Proteção Social - O papel das Políticas Públicas Locais/Regionais	
2.3 — Participação Cidadã e Controle Social	
2.4 — Construção de Estratégia de Desenvolvimento Local/Regional	
2.5 — Descentralização dos Debates e Acesso às Informações	
2.6 — Eixos Temáticos para Atuação	
<b>Capítulo 3 - São Paulo</b> .....	47
3.1 — A cidade em números	
3.2 — Estratégia de São Paulo no combate à pobreza urbana e na promoção da inclusão social	
<b>Bibliografia</b> .....	51

# O desafio do Combate à Pobreza

O Relatório de Desenvolvimento Humano da Organização das Nações Unidas de 2003 afirma que sem uma mudança radical de políticas e a combinação de recursos e intervenções proporcionais à magnitude do problema, o mundo pode enfrentar uma crise de desenvolvimento. As tendências de muitos países revelam sinais de estagnação e retrocessos. No total, 21 países experimentaram reduções em seus Índices de Desenvolvimento Humano nos anos 90 (foram quatro nos anos 80).

Segundo dados apresentados pela Organização Internacional do Trabalho, OIT, aproximadamente metade da população do mundo vive abaixo da linha da pobreza. São quase 3 bilhões de pessoas que recebem menos de 2 dólares americanos por dia. Desses, mais de 1 bilhão (um quarto da população dos países em desenvolvimento) vive com menos de 1 dólar diário. O desemprego oficial também está num dos níveis mais altos da história, com 180 milhões de desempregados, enquanto mais de 1 bilhão de pessoas estão subempregadas ou parcialmente empregadas.

Outro elemento extremamente grave apontado no Relatório de Desenvolvimento Humano de 1999 mostra que um dos principais problemas a enfrentar nesse cenário é a má distribuição de renda. Os 5% mais ricos do mundo detêm rendimentos 114 vezes superiores aos 5% mais po-

bres. Para os dias atuais, não há sinais de inversão de rota, continua em marcha a consolidação e ampliação da desigualdade e de seus efeitos.

## **a) Desenvolvimento Humano e Metas do Milênio da ONU**

No ano de 2000, na Cúpula do Milênio, foi aprovada na Organização das Nações Unidas, ONU, a Declaração do Milênio. Essa declaração estabelece oito objetivos que devem ser perseguidos por todos os governos do planeta.

**Objetivo 1 - Erradicar a pobreza extrema e a fome**

Reduzir para a metade a percentagem de pessoas cujo rendimento é inferior a 1 dólar por dia

Reduzir para a metade a percentagem da população que sofre de fome

**Objetivo 2 - Alcançar o ensino primário universal**

Garantir que todos jovens terminem um ciclo completo do ensino primário

**Objetivo 3 - Promover a igualdade de gênero e a autonomização da mulher**

Eliminar as disparidades de gênero no ensino primário e secundário, se possível até 2005, e em todos os níveis, até 2015

**Objetivo 4 - Reduzir a mortalidade de crianças**

Reduzir em dois terços a taxa de mortalidade de menores de 5 anos

**Objetivo 5 - Melhorar a saúde materna**

Reduzir em três quartos a taxa de mortalidade materna

**Objetivo 6 - Combater o HIV/SIDA, a malária e outras doenças**

Deter e começar a reduzir a propagação do HIV/SIDA

Deter e começar a reduzir a incidência da malária e de outras doenças graves

**Objetivo 7 - Garantir a sustentabilidade ambiental**

Integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e nos programas nacionais; inverter a atual tendência para a perda de recursos ambientais

Reduzir para a metade a percentagem da população sem acesso permanente a água potável

Melhorar consideravelmente a vida de pelo menos 100 mil habitantes de bairros degradados, até 2020

**Objetivo 8 - Criar uma parceria global para o desenvolvimento**

Continuar a desenvolver um sistema comercial e financeiro multilateral aberto, baseado em regras, previsível e não discriminatório. Inclui um compromisso em relação a uma boa governança, ao desenvolvimento e à redução da pobreza, tanto a nível nacional como internacional

Satisfazer as necessidades especiais dos países menos avançados. Inclui o acesso a um regime isento de direitos e não sujeito a cotas para as exportações dos países menos avançados, um programa melhorado de redução da dívida dos países muito endividados, o cancelamento da dívida bilateral oficial e a concessão de uma ajuda pública ao desenvolvimento mais generosa aos

países empenhados em reduzir a pobreza.

Satisfazer as necessidades especiais dos países em desenvolvimento sem litoral e dos pequenos Estados insulares

Tratar de uma maneira global os problemas da dívida dos países em desenvolvimento através de medidas nacionais e internacionais, a fim de tornar a sua dívida sustentável a longo prazo

Em cooperação com os países em desenvolvimento, formular e aplicar estratégias que proporcionem aos jovens um trabalho digno e produtivo

Em cooperação com as empresas farmacêuticas, proporcionar acesso a medicamentos essenciais, a preços acessíveis, nos países em desenvolvimento

Em cooperação com o sector privado, tornar acessíveis os benefícios das novas tecnologias, em particular os das tecnologias da informação e comunicação.

Para os oito objetivos, existem dezoito metas e 48 indicadores para monitorar seu progresso. No objetivo número 1, de erradicar a pobreza extrema e a fome, que impactam diretamente a pobreza urbana, foram definidas duas metas e criados cinco indicadores (veja tabela na página 8).

Para o secretário geral da ONU, Kofi Annan, essa declaração é um documento histórico para o novo século porque reflete as preocupações de 147 Chefes de Estado e de Governo e de 191 países, que participaram da maior reunião de dirigentes mundiais de todos os tempos. E porque os líderes definiram alvos concretos. "Minha intenção ao propor a realização da Cúpula foi utilizar a força simbólica do Milênio para ir ao encontro das necessidades reais das pessoas de todo o mundo. Ao ouvir os dirigentes mundiais e ler a Declaração que aprovaram, fiquei impressionado com a convergência de opiniões sobre os desafios com que nos vemos confrontar

Objetivos e Metas	Indicadores para monitorar o progresso
<b>Objetivo I: Erradicar a pobreza extrema e a fome</b>	
<b>Meta 1</b> Erradicar a pobreza extrema e a fome	<b>Indicador 1</b> - Porcentagem da população cuja renda seja inferior a US\$ 1 por dia (valores de PPA -paridade de poder aquisitivo).
	<b>Indicador 2</b> - Coeficiente de brecha de pobreza (a incidência de pobreza multiplicada pela gravidade da pobreza).
	<b>Indicador 3</b> - Proporção do consumo nacional que corresponde à quinta parte mais pobre da população.
<b>Meta 2</b> Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a porcentagem de pessoas que passam fome.	<b>Indicador 4</b> - Quantidade de crianças abaixo de 5 anos que estão com peso abaixo do normal.
	<b>Indicador 5</b> - Porcentagem da população cuja dieta não contempla o consumo mínimo de energia alimentar.

dos e com a premência do seu apelo à ação."<sup>1</sup>

Mas a avaliação das Metas do Milênio, que consta do Relatório de Desenvolvimento Humano de 2003, da ONU, afirma que no ritmo atual o mundo só conseguirá atingir até 2015 duas metas: cortar pela metade a pobreza medida pela renda (a proporção de pobres vivendo com menos de 1 dólar/dia no planeta caiu de 30% para 23% entre 1990 e 1999) e diminuir em 50% o número daqueles que ainda não têm acesso a água potável. Mesmo essas metas só devem ser alcançadas graças aos progressos em apenas dois países: China e Índia.

Se tudo seguir no mesmo passo, a meta de reduzir pela metade a proporção de pessoas que passam fome só será atingida pelo mundo entre 2020 e 2050, com regiões mais críticas, como o sul da Ásia e a África subsaariana, onde isso só deverá acontecer daqui a um século. Previsão semelhante vale para a meta de reduzir em dois terços a mortalidade infantil. Ainda em situação pior, a meta de que todas as crianças até 14 anos estejam matricula-

das na escola só seria atingida pela média mundial após 2050.

No relatório de 2002, destacou-se que dos 191 países que aderiram a essas metas, 55, onde vivem 23% da população mundial, estão adotando ações e no caminho para cumprir ¾ delas. Outros 33 países, a maioria pobre e onde vivem 26% da população mundial, estão "aquém de onde deveriam estar em mais da metade dos indicadores". Sem contar que é impossível mensurar o estágio em muitos lugares por falta de indicadores confiáveis.

Na meta de reduzir à metade a privação de rendimento, que impacta diretamente a pobreza, estimativas citadas pelo relatório mostram que são necessários 3,7% de crescimento anual do PIB per capita. Nos anos 90, só 24 países atingiram esse crescimento. Cerca de 130 países, com 40% da população mundial, não crescem na velocidade necessária. Destes, 52 tiveram índices negativos de crescimento. E mesmo que alcancem as metas de crescimento econômico, elas por si não garantem uma melhor distribuição das riquezas.

<sup>1</sup> Koffi Annan, prefácio à Declaração do Milênio, ONU 2001

## b) Rede 10 - Luta Contra a Pobreza Urbana e promoção da inclusão social na América Latina e Europa

A Rede 10 - Luta Contra a Pobreza Urbana faz parte do programa da União Européia URB-AL, que propõe o intercâmbio descentralizado e a cooperação entre cidades da América Latina e da UE em torno de temas comuns. Criado em 1995, teve em sua primeira fase oito redes temáticas. Em dezembro de 2000, a União Européia aprovou seis novas redes, entre elas a Rede 10.

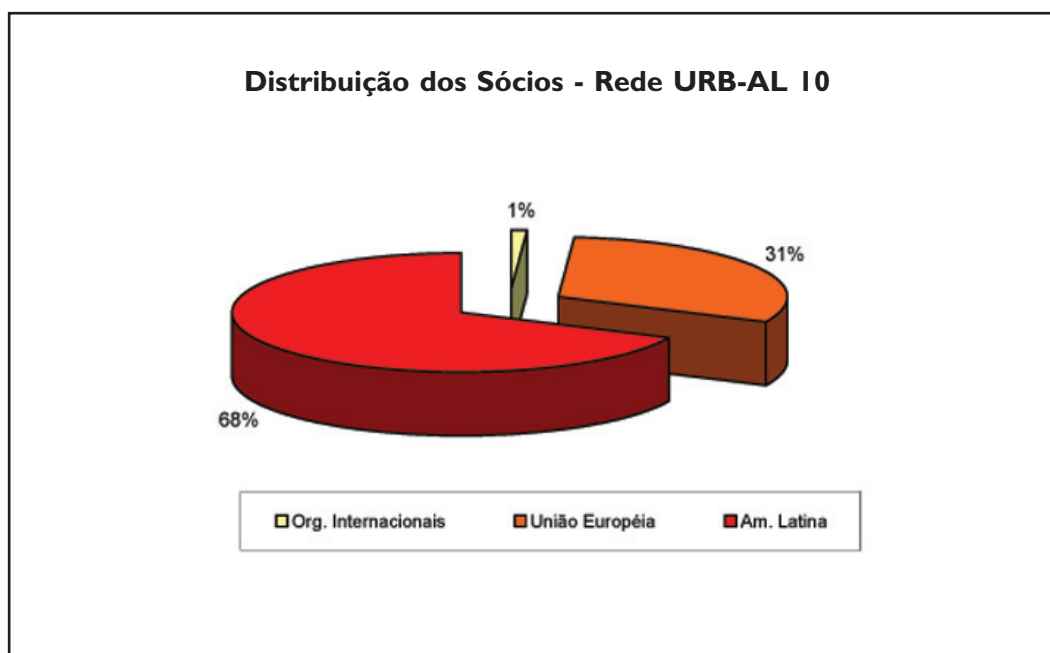
Na rede, as cidades participantes podem debater melhorias de qualidade das políticas públicas de combate à pobreza urbana, realizadas nas cidades da Europa e da América Latina, com articulação e desenvolvimento de laços fortes e diretos entre governos locais, por meio da implantação de ações de longo prazo. Com ênfase na sistematização da teoria e da prática do conhecimento referente à ação dos governos locais, supralocais e de entidades do terceiro setor que atuam, em nível local, no

combate à pobreza.

O município de São Paulo, Brasil, foi escolhido, em 2002, para coordenar os trabalhos da rede 10, que conta com a participação de 225 sócios, de um total de 26 países da América Latina e Europa (veja distribuição no gráfico 1, *Distribuição dos Sócios - Rede URB-AL 10*).

A constituição de uma rede das duas regiões é necessária para difusão, intercâmbio, aquisição e transferência de conhecimentos, experiências e promoção de iniciativas comuns.

Para isso a troca de informações é agilizada, há a promoção de parcerias em "sub-redes", como na elaboração de projetos do Tipo A, em que representantes de cidades e entidades da sociedade civil trabalham em torno de um tema. São também identificados problemas, experiências e interesses comuns.



# Dados sobre Pobreza Urbana

## 1.1) No mundo <sup>2</sup>

O debate sobre a pobreza surge na Europa e na América Latina concomitantemente ao nascimento das grandes cidades, quando as condições extremamente precárias das populações recém-chegadas do campo inspiravam preocupação e receio, suscitando intervenções do setor público em prol da instituição de uma nova ordem social. A moderna sociedade capitalista em gestação necessitava integrar o proletariado e forjar a classe trabalhadora. O primeiro conflito derivado da necessidade de integração se dá na disputa pela apropriação do espaço urbano, na luta pela moradia e pelo controle dos novos *locus* de produção. Por isso mesmo, a pobreza, enquanto questão, nasce com o selo urbano.

Pobreza é urbana não apenas porque a maioria dos pobres vive nas cidades e zonas metropolitanas, ou porque a reprodução da pobreza é mediada pela reprodução do modo urbano das condições de vida, através da dinâmica do mercado de trabalho, da natureza do sistema de proteção social e do pacto de coesão social que é, na verdade, o que estrutura o conjunto de relações e interações entre a sociedade civil, o Estado e o mercado. Ela também é urbana porque desafia a governabilidade urbana, exige dos governos locais soluções rápidas e efetivas, inscreve no território da cidade marcas indeléveis das condições sociais que a reconfiguram e

recontextualizam a cada momento. Ela é urbana porque cada vez mais as formas de regulação de pobreza são mediadas por compromissos instituídos no processo de construção da cidadania urbana.

## 2.1) Na América Latina

Segundo o *Panorama Social de América Latina 2002-2003*, publicação da Comissão Econômica para América Latina (Cepal), vivem na AL 220 milhões de pessoas abaixo da linha da pobreza, pouco mais de 43% da população total (*veja tabela por país abaixo*). Desses, a maior parte, nas cidades, por conta do alto grau de urbanização do continente. Em 1970, as cidades detinham 57,2% da população total, passando para 73% em 1995 e com previsão de alcançar, em 2005, 85%, o maior índice de urbanização de todo o mundo <sup>3</sup>.

Nos gráficos *Distribuição da População na América Latina e Taxa de Urbanização nos Países da América Latina* é possível ter uma visão mais ampla da urbanização através da distribuição populacional entre zonas urbana e rural dos 499,5 milhões de habitantes, compreendendo os dezoito países da área de atuação do Programa URB-AL (os dados foram extraídos do Relatório de Desenvolvimento Humano 2003 - PNUD/ONU, e a organização visual é de responsabilidade da Rede 10).

Outra característica importante é

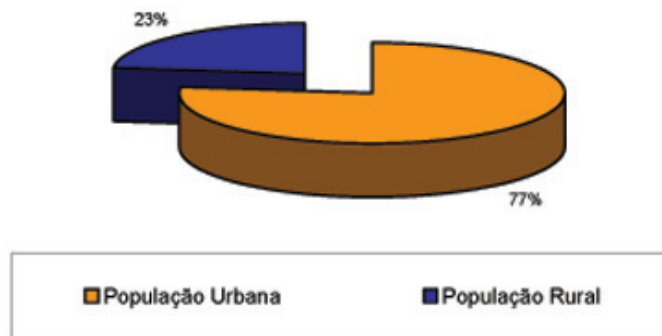
<sup>2</sup> Baseado em texto de Lena Lavinas

<sup>3</sup> Gustavo Riofrio



### Distribuição da População na América Latina

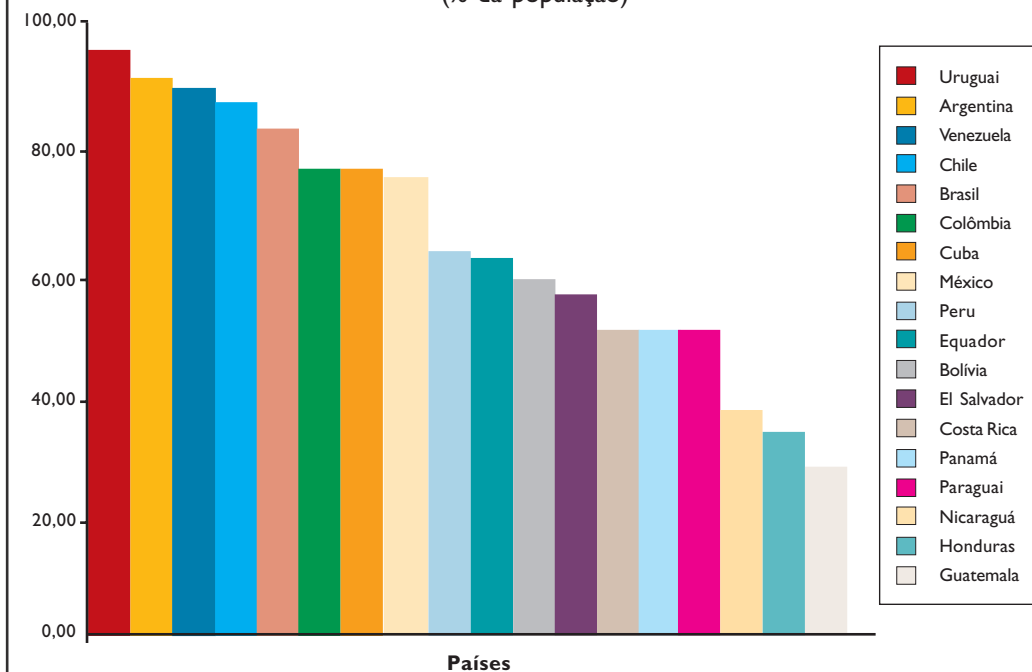
população total de 499,5 milhões de pessoas



Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano 2003 - PNUD/ONU

### Taxa de urbanização nos países da América Latina

(% da população)



Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano 2003 - PNUD/ONU

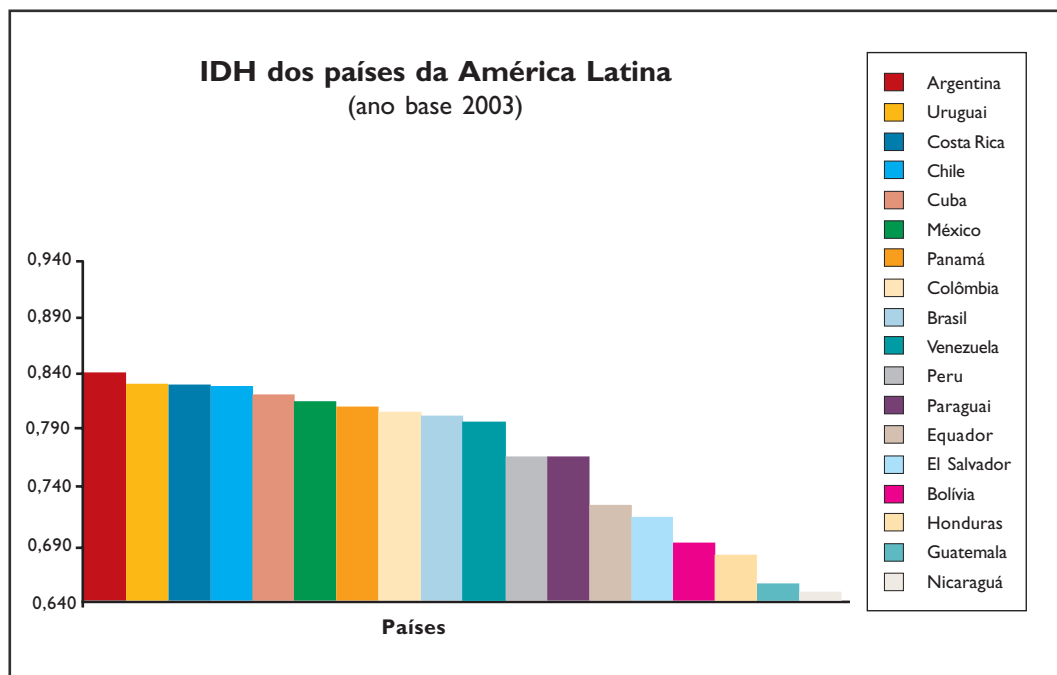
que os pobres não são apenas os excluídos do mercado de trabalho ou as populações em risco social. No continente, a pobreza incide sobre os trabalhadores, inclusive os do setor formal. "Em 1980, dos 4,4 milhões de famílias classificadas como 'misérraveis' 3,2 milhões tinham todos os seus membros incorporados ao mercado de trabalho"<sup>4</sup>. As principais causas da pobreza são os níveis extremos de desigualdade (de renda, de acesso ao mercado de trabalho, posse de ativos), a pouca escolaridade, um estado de bem-estar inacabado e imperfeito (a assistência não é um direito universal), o gasto social regressivo e a população excluída.

"Quem são os pobres na América Latina? Trabalhadores, cuja inserção no mercado de trabalho é precária, os rendimentos, baixos, e a qualificação, deficiente. Parece-nos pertinente estender à América Latina a constatação de Barros, Corseuil e Leite de que 'o candidato naturalmente responsável pelo nível de pobreza registrado no Brasil é

o mau funcionamento do mercado de trabalho, em termos de subremuneração e subutilização do fator trabalho"<sup>5</sup>. Os resultados dessas informações podem ser amplificados pela visão propiciada pela tabela do Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, extraído do Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD/ONU - 2003.

Segundo dados do Prealc, cerca de 70% da renda das famílias pobres provém do mercado de trabalho, os restantes 30% são cobertos por transferências sociais, entre elas a Previdência Social. Segundo a Cepal, dentre vários fatores explicativos na determinação da pobreza, o de maior contribuição, em termos agregados, é a combinação baixos salários e pouca escolaridade (35%). O desemprego explica apenas 16% dos índices de pobreza no continente.

"A pobreza na América Latina é resultado da desigualdade extrema imposta via mercado de trabalho, através de empregos pouco qualificados e, sobretudo, de níveis salariais extremamente baixos, instituídos



Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano 2003 - PNUD/ONU

<sup>4</sup> Valladares L. (1991), op. cit, apud Pastore, página 106.

<sup>5</sup> Lena Lavinas.

aquém dos patamares de subsistência."<sup>6</sup> E a situação agravou-se nos anos 90, com queda significativa dos salários, notadamente na segunda metade da década por contas das políticas neoliberais adotadas.

Nesse período também fica clara a mudança das causas da concentração da pobreza e o crescimento das cidades. Se até a década de 1970, os grandes deslocamentos populacionais eram responsáveis pelo inchaço urbano, a partir daí, principalmente na América do Sul, o crescimento vegetativo passa a ser o principal motivo. A maior parte dos jovens pobres já nasce na cidade em que habita. E também as taxas de crescimento da população urbana têm baixado, com exceção dos processos de migração forçada por violência ou crises econômicas, em países como Colômbia e El Salvador.

Outra característica das cidades, e principalmente dos locais em que se concentram as populações mais vulneráveis, é que os bairros que habitam passaram de baixa para alta densidade populacional e com diversas precariedades não previstas pelos planejadores. À medida que aumenta o número de pessoas também cresce a necessidade de espaços pú-

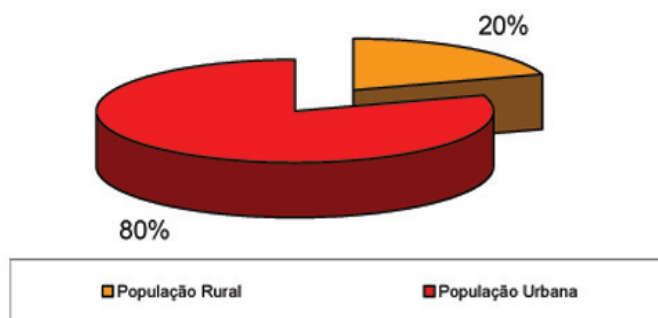
**Objetivos e Metas**

País	Pobreza (%)	Indigência (%)
Honduras	80	57
Nicarágua	70	45
Equador (áreas urbanas)	64	31
Bolívia	61	36
Paraguai	61	34
Guatemala	60	34
Colômbia	55	27
El Salvador	50	22
Peru	49	22
Venezuela	49	22
México	47	18
República Dominicana	37	14
Brasil	37	13
Panamá	30	11
Chile	22	6
Costa Rica	20	8
Argentina (áreas urbanas)	20	5
Uruguai (áreas urbanas)	9	2
<b>América Latina</b>	<b>44</b>	<b>18</b>

Fonte: Cepal (2002), em David Gordon

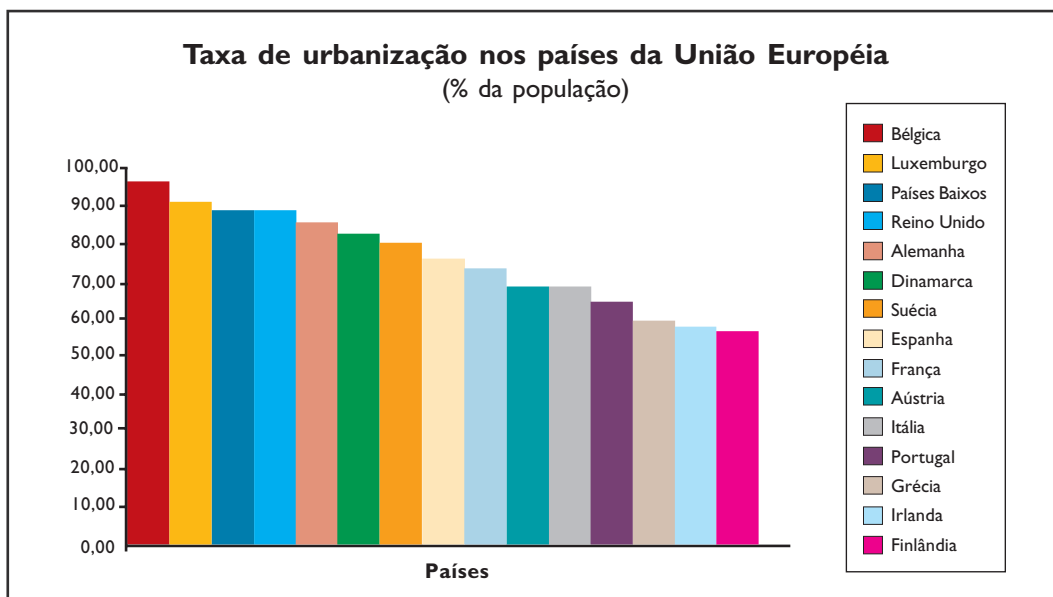
**Distribuição da População nos países da União Européia**

população total de 378,2 milhões de pessoas



Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano 2003 - PNUD/ONU

<sup>6</sup> Lena Lavinas...



Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano 2003 - PNUD/ONU

blicos. Há diversos outros problemas, como o aumento no custo das habitações e a degradação do meio ambiente. A cidade em expansão deu lugar a outra em processo de con-

solidação. (Para resumo da situação da América Latina quanto aos dados acima expostos veja tabela Pobreza e indigência na América Latina ao lado).

País	Pessoas abaixo de 60% de renda mediana	Pessoas abaixo de 60% de renda mediana (%)
Reino Unido	11.090.000	19
Itália	10.270.000	18
Alemanha	8.920.000	11
França	8.660.000	15
Espanha	7.430.000	19
Grécia	2.170.000	21
Portugal	2.100.000	21
Holanda	1.720.000	11
Bélgica	1.330.000	13
Áustria	950.000	12
Suécia	800.000	9
Irlanda	680.000	18
Dinamarca	580.000	11
Finlândia	560.000	11
Luxemburgo	60.000	13
<b>União Européia (15)</b>	<b>55.670.000</b>	<b>15</b>

Fonte: Dennis and Guio (2003) analysis of the ECHP, em David Gordon

## 2.2) Na Europa <sup>7</sup>

A taxa de urbanização da Europa alcança 80 % da população total. Nos gráficos *Distribuição da População na Europa e Taxa de Urbanização nos Países da União Européia* é possível ter uma visão do estágio de urbanização no continente, por meio da distribuição populacional entre zonas urbana e rural dos 372,2 milhões de habitantes compreendendo os quinze países da área de atuação do Programa URBAL. Os dados foram extraídos do Relatório de Desenvolvimento Humano 2003 - PNUD/ONU (a organização visual é de responsabilidade da Rede 10).

A União Européia conside-

<sup>7</sup> Baseado em texto de David Gordon

ra pobres todas as pessoas cuja renda monetária situa-se abaixo de 60% da renda mediana estimada em cada país-membro. Isso equivale a 55,6 milhões de pessoas ou 15 % da população. A renda monetária per capita é calculada a partir de uma unidade de consumo (seja a família ou o domicílio). Existem outras linhas de pobreza calculadas com base num percentual de 40% ou 50% da renda mediana de cada país-membro. Por isso o número de pobres varia em função da intensidade da pobreza. Todas essas linhas são oficiais.

Outra forma de analisar a pobreza são as medidas de exclusão social, calculadas com base no acúmulo de ao menos duas dentre três desvantagens: insuficiência de renda, necessidades básicas insatisfeitas e moradia precária. Nesse caso, a proporção de indivíduos que se encontram em situação extremamente vulnerável seria praticamente a mesma. Qualquer que seja o método de estimação, o percentual de pobres ou excluídos muito se assemelha, ainda que os mesmos indivíduos não estejam forçosamente representados em ambos os grupos.

Segundo o DREES<sup>8</sup>, no seu informe *Etudes et Résultats*<sup>9</sup>, considerando-se o hiato de renda da linha de pobreza calculada como 60% da renda mediana nacional, a pobreza<sup>10</sup> mostra-se mais aguda na Itália, Portugal e Grécia, e menos severa no Luxemburgo, Irlanda e Dinamarca.

Vale a pena sublinhar conclusão do DRESS acerca do impacto das transferências sociais na redução da pobreza: este mostra-se inexpressivo nos países onde o percentual do gasto social<sup>11</sup> em relação ao PIB é pequeno (inferior a 7%) - Itália, Portugal e Grécia -, e, ao contrário, significativo nos países em que tal proporção é elevada. A título de ilustração cabe assinalar que na Dinamarca e na Holanda o gasto social reduz

a pobreza, após concessão dos benefícios, em 2/3 e 50%, respectivamente<sup>1,2</sup>.

Na França, Espanha, Inglaterra, Alemanha, Irlanda, Bélgica e Holanda, a falta de emprego tem peso expressivo na explicação da pobreza. Nesses países cresce o número de agregados familiares em que nenhum adulto está empregado.

Se for feita a identificação dos grupos mais vulneráveis à pobreza, que pode levar a situações de exclusão, destacam-se, hoje, na Europa:<sup>1,3</sup>

- As famílias monoparentais, com alta razão de dependência, essencialmente de chefia feminina;
- As famílias nucleares que compreendem quatro crianças ou mais, com idade inferior a 16 anos;
- Os jovens (menos de 30 anos) vivendo sozinhos, tanto pelas dificuldades de inserção no mercado de trabalho, quanto pela baixa cobertura social que lhes é oferecida, pois freqüentemente não estão habilitados a receber benefícios sociais, majoritariamente destinados a atenuar a pobreza das famílias;
- Idosos, sobretudo mulheres, vivendo sozinhos, à margem de arranjos familiares.

Os grupos em risco de ruptura e passagem à exclusão são as famílias onde nenhum membro adulto está empregado; os desempregados de longa duração; as crianças vivendo em famílias que experimentam a pobreza de forma intermitente e que se encontram em situação de evasão escolar precoce; os grupos vivendo em áreas fortemente degradadas e segregadas; pessoas com pouca escolaridade; migrantes mal integrados.

Pesquisadores europeus recentemente também compararam a extensão da "pobreza" em termos de renda em áreas rurais e urbanas de vários países europeus e utilizaram os microdados da Pesquisa de

<sup>8</sup> Direction de la Recherche des Etudes de l'Evaluation et des Statistiques, do Ministério do Emprego e da Solidariedade na França.

<sup>9</sup> *Etudes et Résultats*, Transferts Sociaux et Pauvreté en Europe, n. 104, fevereiro de 2001.

<sup>10</sup> Dados estimados para 1996, para 13 países da UE.

<sup>11</sup> Considerados aqui todos os benefícios sociais (auxílio família, auxílio moradia, seguro-desemprego, auxílio aos portadores de deficiência, renda mínima), à exceção das aposentadorias e pensões e auxílio saúde.

<sup>12</sup> *Etudes et Résultats*, Transferts Sociaux et Pauvreté en Europe, n. 104, fevereiro de 2001.

<sup>13</sup> Ver a este respeito, DREES. Mas não apenas. Não há ordenamento nesta listagem.

Capítulo I - Dados sobre *Pobreza Urbana*

País	Parcela da população pobre	% de pobres
<b>Áustria</b>	100	11
Viena	19	11
10 mil a 999.999 habitantes	18	9
Área rural	63	12
<b>Dinamarca</b>	100	11
Área metropolitana	18	16
Bairros da área metropolitana	13	10
100 mil habitantes ou mais	15	14
10 mil a 99.999 habitantes	25	10
Município rural (com áreas urbanas)	22	9
Município rural (sem áreas urbanas)	7	13
<b>Finlândia</b>	100	7
Área urbana	60	7
Área rural	40	8
<b>França</b>	100	14
Ile de France	12	10
100 mil a 2 milhões de habitantes	30	15
20 mil a 99.999 habitantes	14	17
Menos de 20 mil habitantes	13	11
Município rural	31	17
<b>Alemanha (Ocidental)</b>	100	11
500 mil habitantes ou mais, área metropolitana	28	11
500 mil habitantes ou mais, outras áreas	9	6
100 mil a 499.999 habitantes, área metropolitana	9	10
100 mil a 499.999 habitantes, outras áreas	4	7
20 mil a 99.999 habitantes	12	12
5 mil a 19.999 habitantes	21	16
2 mil a 4.999 habitantes	9	15
Menos de 2 mil habitantes	8	19
<b>Itália</b>	100	22
500 mil habitantes ou mais	12	20
40 mil a 499.999 habitantes	25	21
20 mil a 39.999 habitantes	14	22
Menos de 20 mil habitantes	49	23
<b>Espanha</b>	100	17
500.001 habitantes ou mais	12	11
100.001 a 500 mil habitantes	17	13
50.001 a 100 mil habitantes	10	17
10.001 a 50 mil habitantes	26	19
Menos de 10.001 habitantes	35	24
<b>Suécia</b>	100	8
Estocolmo, Gotemburgo, Malmo	34	9
Cidades maiores	36	8
Região Sul	18	8
Região Norte	6	10
Áreas construídas e dispersas na região Norte	6	10
<b>Reino Unido</b>	100	20
Grande Londres	9	17
Pequenos distritos metropolitanos e Clyde Central	27	25
Não área metropolitana, 3,2 pessoas ou mais	21	19
Não área metropolitana, 0,9 a 3,2 pessoas	21	18
Não área metropolitana, menos de 0,9 pessoas	22	18

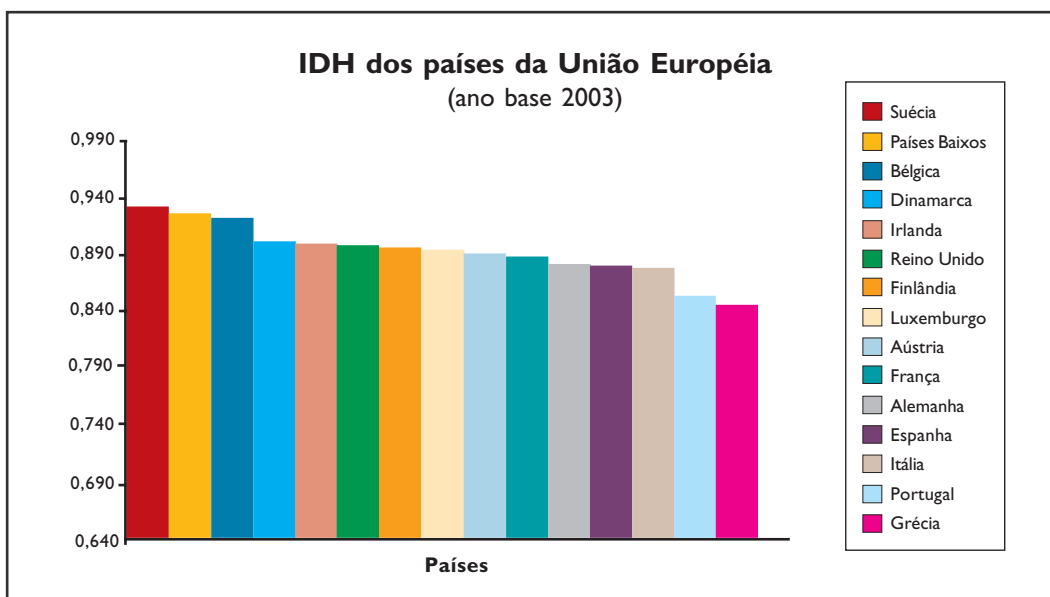
Fonte: David Gordon

Padrões de Orçamento Domiciliar, que foram harmonizados pelo Estudo sobre Renda de Luxemburgo<sup>14</sup>. A tabela (*abaixo*) oferece um resumo destas análises. A pobreza de renda é definida como morar em um domicílio com menos de 60% da renda equalizada média no país.

Embora as definições do que seja uma área urbana ou rural variem de forma significativa entre os países europeus, a tabela *Indivíduos em domicílios europeus que apresentam pobreza de renda*, acima, mostra que, em grande parte dos Estados-Membros, a maioria dos indivíduos pobres vive em áreas urbanas. A exceção é a Áustria, em que 60% dos pobres por "renda" residem em área rural. Entretanto, essa análise não leva em consideração o custo de vida possivelmente mais alto em áreas urbanas em comparação com as rurais.

A principal diferença entre Europa e América Latina, com respeito à pobreza urbana, é que todos os cidadãos da UE são protegidos contra a pobreza por estados de bem-estar social abrangentes. Eles não só pro-

porcionam mecanismos eficazes e eficientes de redução da pobreza, mas também protegem e aprimoram o bem-estar de todos os europeus. Nos estados de bem-estar social dos países da Europa ocorre a distribuição de "ricos" para "pobres", de homens para mulheres, além da uniformização de distribuição de renda ao longo da própria vida do indivíduo, com impostos e outras reduções de níveis de renda na meia-idade, equilibrados por benefícios sociais para aumentar a renda durante a infância e idade avançada. Essas observações podem ser comprovadas através da verificação de maior homogeneidade na escala do IDH entre a posição mais baixa (Grécia com 0,892) e a melhor colocada (Suécia com 0,941), ou seja, uma forte concentração em uma região que indica um forte estágio de desenvolvimento humano. Apenas para comparar, na América Latina, é maior a distância entre a pior colocação (Nicarágua com 0,643) e a melhor posição (Argentina com 0,849). Esta comparação foi extraída do Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD/ONU - 2003.



Fonte: Relatório de Desenvolvimento Humano 2003 - PNUD/ONU

<sup>14</sup> Brandolini e Cipollone, 2002

### **1.2) Conceitos de pobreza e pobreza urbana**

Há vários conceitos de pobreza e de pobreza urbana aplicados por governos, entidades da sociedade civil e mesmo entre os sócios da Rede 10. Para entender cada um deles é necessário ver como e onde foram formulados.

Na metade do século XIX, na Inglaterra, o conceito de pobreza é ligado à falta do que é necessário à subsistência<sup>1 5</sup>. Na vertente nutricionista, pobre é "todo aquele que não se beneficia de um padrão de subsistência mínimo, baseado na ingestão diária de uma necessidade de calorias. Inicialmente, pobreza e fome são quase sinônimos e se confundem. Nesse enfoque, as necessidades humanas aparecem limitadas à sobrevivência física - comer, vestir-se - desconsiderando o social. Esse conceito ainda hoje prevalece na definição da pobreza absoluta ou da indigência: "um padrão de vida aquém do que é exigido para assegurar a mera subsistência ou sobrevivência".

No estágio seguinte, "a pobreza passa a 'se situar' no tempo, considerando a estrutura social e institucional vigente, não sendo expressa apenas em função do nível de renda..." As pessoas são relativamente pobres se não puderem usufruir, plenamente ou suficientemente, de condições de vida - isto é, dietas, amenidades, padrões e serviços - que lhes permitam atuar, participar e comportar-se, tal como seria esperado, na qualidade de membros que são de uma sociedade".

Daí a discussão passa a ser sobre como interpretar essa "necessidades". Teriam de ser tomadas como uma categoria que se refere a objetivos universais, em oposição a vontades ou desejos, estes entendidos como objetivos enunciados com base em preferências individuais e culturais... A universalidade e a objetividade do conceito residem na compreensão de que se não forem satis-

feitas, as carências podem causar sérios danos ao ser humano, comprometendo sua trajetória de vida... São necessidades básicas, cujo quantum deve ser sempre o ótimo, saúde e autonomia...

Outro conceito é a visão de Amartya Sen, de que "tão importante quanto ter suas necessidades básicas atendidas é dispor de condições - meios para funcionar (functionings) e um conjunto de habilidades (capability set) - que permitam obter a satisfação de tais necessidades". Em lugar do orçamento monetário disponível, é valorizado o conjunto de habilidades e capacidades ao alcance de cada indivíduo para escolher livremente o modo de vida de sua preferência.

Para Sen, a posse de bens e serviços constitui critério míope para definir o nível de vida ou de bem-estar, ou a qualidade de vida, já que as possibilidades de transformação de bens e serviços... e realizações variam de pessoa a pessoa, de acordo com suas capacidades. É a própria liberdade o que importa, não os meios pelos quais ela é conseguida. Outra discussão sobre o conceito de pobreza é a dificuldade em comparar países industrializados e em desenvolvimento e definir pobreza "absoluta" e "relativa".

Em relação aos conceitos de pobreza foram criados outros indicadores além da linha da pobreza/indigência. Como o índice de necessidades básicas insatisfeitas, NBI, usado em muitos países. Na Argentina, por exemplo, o INDEC (Instituto Nacional de Estatísticas) instituiu esse método. Inicialmente (1984), tal indicador "ponderava a proporção da população argentina que

- a) não alcançava patamares mínimos de satisfação de certas necessidades básicas (por exemplo, proporção de crianças desnutridas);
- b) não tinha acesso a recursos-chave para o atendimento dessas necessidades (por

<sup>1 5</sup> Lena Lavinas...



exemplo, proporção da população sem água potável)<sup>16</sup>. A partir daí, foi elaborada uma metodologia que considerava pobre toda família que preenchia um dos cinco critérios abaixo:

- 1) mais de 3 pessoas vivendo em um mesmo cômodo;
- 2) moradia inadequada;
- 3) ausência de instalações sanitárias;
- 4) ao menos um criança em idade escolar que não frequenta a escola; ou
- 5) mais de 3 membros inativos para cada membro ativo (razão de dependência de 1/3) e chefe domiciliar com baixo nível educacional (não foi além do segundo ano primário).

Na década de 90, essa metodologia passou a incorporar cinco novas dimensões de pobreza e privação, relacionadas ao emprego (precário ou informal), moradia (acesso a serviços públicos e condições gerais de infraestrutura), educação (níveis de escolarização, frequência escolar, e oferta educativa), saúde (acesso a serviços de saúde e a práticas contraceptivas), adolescência e pobreza (participação dos jovens na sociedade, condições de emprego e atividades de lazer).

O PNUD também deu sua contribuição para a medição da pobreza com um indicador sintético, o Índice de Desenvolvimento Humano<sup>17</sup> (IDH) que leva em conta fatores não-monetários e multidimensionais, favorecendo comparações em escala internacional. Além das inovações derivadas do IDH (como o que mede a equidade de gênero), o PNUD agregou a partir de 1997 a suas análises um indicador focalizado na Incidência da Pobreza Humana (IPH), baseado na proporção da população carente exposta a situações de privação grave. Em lugar da renda, o IPH utiliza parâmetros não-monetários como longevidade inferior a 40 anos, taxa de analfabetismo dos adultos (para medir o

grau de exclusão do mundo da comunicação), um indicador de pobreza ou não-acesso a bens e serviços públicos e privados (falta de água, proporção de crianças malnutridas etc.). Diante da impossibilidade de estabelecer um padrão de acessibilidade comum, tamanha a disparidade dos níveis de bem-estar e privação entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, foi necessário elaborar um novo indicador de pobreza humana para os países ricos (IPH-2), centrado no desemprego de longo prazo.

### 1.2.1) Pobreza relativa e absoluta

Na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social, organizada pela ONU, em 1995, governos de 117 países chegaram a um acordo a respeito de pobreza absoluta e geral. Adotaram uma declaração e um programa de ação que inclui o compromisso de erradicar a pobreza absoluta até 2015, além de reduzir a pobreza geral, ao menos pela metade, até o mesmo ano.

Pobreza geral e absoluta foram definidas da seguinte maneira: "A pobreza tem várias manifestações, incluindo falta de renda e recursos produtivos suficientes para garantir uma vida sustentável: fome e desnutrição; saúde precária; acesso limitado ou inexistente à educação e outros serviços básicos; aumento da morbidade e mortalidade por doença; falta de moradia ou moradia inadequada; ambientes não seguros; discriminação e exclusão social. A pobreza é caracterizada também pela falta de participação no processo decisório e na vida social e cultural. Ocorre em todos os países: na forma de pobreza de massa, em muitos países em desenvolvimento, bolsões de pobreza em meio a riqueza em países desenvolvidos, perda de subsistência por recessão econômica, pobreza repentina, em virtu-

<sup>16</sup> Lo Vuolo et alii (1999), op. cit, página 134.

<sup>17</sup> PIB per capita, esperança de vida e nível de instrução.

de de desastre ou conflito, pobreza de trabalhadores com baixos salários e a destituição de pessoas que se encontram fora dos sistemas de suporte familiar, instituições sociais e redes de proteção social".

A renda é importante, mas o acesso a bens públicos, como água potável, estradas, assistência médica, educação, é tão ou mais importante, principalmente nos países em desenvolvimento.

Já o conceito de pobreza relativa, a partir dos anos 70, passa a figurar como medida para identificar qual a "posição social" do pobre em relação ao padrão médio de consumo da população como um todo. É pobre quem se situa abaixo desse padrão médio de consumo, não só do ponto de vista do seu déficit de renda, mas também do não acesso a bens e serviços.

Partindo dessa compreensão, a Comunidade Econômica Européia passa a considerar como pobre, em 1976, "todos os indivíduos e famílias cujos recursos, de tão escassos, os excluem dos modos de vida, hábitos e atividades normais do Estado onde vivem"<sup>18</sup>. O método de cálculo para identificação de quem é pobre é estabelecido com base num indicador em que o rendimento mínimo é fixado na proporção de 2/3 da renda mediana disponível. Os indivíduos cuja renda per capita é inferior a tal limite habilitam-se, portanto, às políticas assistenciais.

### **1.2.2) Pobreza X Exclusão**

Ao contrário da pobreza absoluta, que se sustenta em critérios objetivos, tais como falta de renda, falta de moradia, falta de capital humano, a exclusão social implica considerar também aspectos subjetivos, que mobilizam sentimentos de rejeição, perda de identidade, falência dos laços comunitários e sociais, resultando

numa retração das redes de sociabilidade, com quebra dos mecanismos de solidariedade e reciprocidade. A exclusão aparece menos como um estado de carência do que como um percurso, uma trajetória ao longo da qual à insuficiência de renda e à falta de recursos diversos somam-se desvantagens acumuladas de forma quase constante, processos de des-socialização ocasionados por rupturas, situações de desvalorização social advindas da perda de status social e da redução drástica das oportunidades, e em que as chances de re-socialização tendem a ser decrescentes."

Substituir o enfoque da pobreza pelo da exclusão significa passar de patamares "de carência para um enfoque dinâmico, cumulativo e multidimensional em que se pretende é apreender o que transforma o risco decorrente da vivência da insegurança, instabilidade e precariedade num "estado fatal, no qual se cai, sem previsão, em ruptura com uma condição social normal, levando à perda de visibilidade. O excluído não controla seu devenir social". O conceito de exclusão adotado pelo Conselho da Europa, em 1994, afirma que são excluídos "os grupos de pessoas que se encontram parcialmente ou integralmente fora do campo de aplicação efetiva dos direitos humanos". Aqui exclusão é o avesso da cidadania.

### **1.2.3 Pobreza e Territorialização**

Principalmente na América Latina, a grande migração interna das últimas décadas, como visto anteriormente, que levou às altas taxas atuais de urbanização, causou mudanças para as quais os governos locais não estavam preparados. As milhões de pessoas que chegaram encontraram cidades em que não houve planejamento para acolhê-las<sup>19</sup>. Por causa também do alto custo da moradia nas áreas centrais, foram

<sup>18</sup> Citação Lena Lavinas

<sup>19</sup> A cidade de São Paulo é exemplo desse crescimento. Na década de 1940, contava com 1,3 milhão de habitantes. No começo do século 21 chegou a 10,4 milhões, crescimento de 700% em seis décadas. Para dados sobre população na década de 1940, IBGE - Censo Demográfico.

levadas para as periferias, onde não havia infra-estrutura nem planejamento para esse incremento populacional<sup>20</sup>.

O deslocamento fez com que passassem a existir a cidade legal e a ilegal. Nessa última, a periferia em que vive a maioria dos pobres dos centros urbanos latino-americanos, há carência de serviços públicos, como educação, água tratada, saneamento básico, e boa parte das construções fica em lugares de risco ou áreas de mananciais, sem regularização fundiária, com maiores índices de violência.

É nesses territórios que a pobreza se manifesta e se perpetua. Embora existam redes de solidariedade, e muitos governos locais comecem a criar condições de desenvolvimento, a segregação física, a distância dos locais em que se encontra trabalho, os baixos índices de educação e de renda, o maior risco de violência, faz com que essa população não só seja marginalizada socialmente, mas que essa marginalização se perpetue nas próximas gerações.

A saída enxergada pelo governo de várias cidades é construir redes locais de proteção social. Com o poder público atacando ao mesmo tempo, num território restrito, as diversas causas que levam à pobreza e à exclusão. Embora carentes de recursos e sofrendo os efeitos das políticas macroeconômicas, são as autoridades locais, por sua proximidade, as mais capazes de identificar a exclusão que se dá no território e encontrar os meios para combatê-la. E promover acesso, por meio de políticas públicas, a serviços e condições dignas de sobrevivência que permitam vencer o ciclo da exclusão social.

#### 1.2.4 Indicador de Pobreza na União Européia

A União Européia considera pobres to-

das as pessoas cuja renda monetária situa-se abaixo de 60% da renda mediana estimada em cada país-membro. A renda monetária per capita é calculada a partir de uma unidade de consumo (seja a família ou o domicílio). Existem, todavia, outras linhas de pobreza calculadas com base num percentual de 40% ou 50% da renda mediana de cada país-membro.

A novidade é o esforço da UE para produzir indicadores de inclusão social. O desafio foi lançado em 2000, no Conselho de Lisboa, que levou à adoção dos primeiros Planos Nacionais de Ação contra a Pobreza e a Exclusão Social (NAPIncl)<sup>21</sup>, fixando objetivos específicos em nível nacional, regional e local. Inicialmente foram selecionados<sup>22</sup> sete indicadores básicos de inclusão social para constar desse primeiro diagnóstico:<sup>23</sup>

- a) distribuição de renda (a razão da renda média dos 20% mais ricos sobre a renda média dos 20% mais pobres);
- b) percentual da população vivendo abaixo de linha de pobreza (equivalente a 60% da renda mediana de cada país-membro), antes e após recebimento de benefícios sociais (públicos ou privados);
- c) persistência da pobreza (proporção de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza durante três anos consecutivos);
- d) proporção de domicílios sem emprego (onde todas as pessoas em idade ativa estão desempregadas);
- e) disparidades regionais (coeficiente de variação das taxas de desemprego regionais);
- f) baixo nível de educação formal (proporção de jovens na faixa etária 18-24 anos, que não estão estudando, nem em formação profissional e que não concluíram o secundário);
- g) taxa de desemprego de longo prazo.

A implementação desses indicadores na UE levou a uma discussão mais aprofundada

<sup>20</sup> A pobreza é o retrato da desigualdade, e as periferias das grandes cidades, a expressão da segregação cotidiana imposta. Lena

<sup>21</sup> Lavinias, em contribuição para o Documento de Base da Rede 10

<sup>22</sup> Para distinguir de NAPemp - Plano Nacional de Ação pelo Emprego.

Comissão Européia (2000), *Indicadores Estruturais*, COM, Bruxelas.

<sup>23</sup> Que contempla também a descrição de "good practices" e iniciativas bem sucedidas combate à pobreza e à exclusão social implementadas por cada país-membro.

sobre a natureza dos indicadores sociais de inclusão social, seus limites, critérios e definições, sobre os princípios e propriedades que devem orientar sua produção entre países-membros. Essas reflexões e as recomendações feitas por uma equipe de especialistas propiciaram a adoção de um novo quadro de referência mais amplo e consistente, publicado no livro *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*.<sup>2 4</sup>

Além de sistematizar nove regras básicas no tratamento de dados estatísticos voltados para a apreensão do fenômeno da pobreza e da exclusão, aponta outras preocupações que devem ser contempladas na produção de indicadores de inclusão social, tais como: incorporação de quesitos como saúde, moradia e participação social no rol dos indicadores estruturais; desagregação dos dados por sexo, assegurando uma perspectiva de gênero; todos os indicadores devem ser individualizados - cada pessoa conta como um indivíduo (centrar-se na posição ocupada por cada indivíduo, desprezando agregados domiciliares ou familiares) ; devem assegurar um padrão de comparabilidade aceitável ; devem captar estoques e fluxos, revelando trajetórias *ex-post* (mudanças e a direção das mudanças) e expectativas *ex-ante* devem expressar o caráter multidimensional da pobreza ; devem ser territorializados, pois pobreza, pouca instrução e outras desvantagens acumuladas são quase sempre o denominador de uma comunidade segregada no espaço. A territorialização dos indicadores é igualmente pertinente por favorecer uma análise do grau de eficiência das políticas de combate à pobreza, hoje majoritariamente de competência das instâncias subnacionais (Bélgica, Espanha, Alemanha, França) ou, ao menos, realizadas em parceria pelas distintas esferas de governo.

Os indicadores devem ser organizados em três níveis distintos, desagregados por

sexo e região:

**Nível 1:** Um pequeno número de indicadores-chave, referidos a privações materiais, ausência de atividade produtiva, educação insuficiente, saúde deficiente e moradia precária. À lista previamente existente, agregaram-se dois indicadores : (i) proporção de indivíduos que não ultrapassaram 65 anos e (ii) proporção de pessoas vivendo em famílias cuja moradia não responde a um certo padrão de conforto. Além disso, paralelamente à taxa de desemprego de longo prazo, deve constar a taxa de desemprego total, segundo metodologia de cálculo da OIT. Suprimiram-se dois indicadores: o diferencial regional da taxa de desemprego e o índice de persistência na pobreza.

**Nível 2:** Propõe-se uma gama mais ampla de indicadores para complementar a descrição multidimensional da pobreza. São propostos catorze indicadores, que mesclam proporção de assalariados cujo rendimento é baixo, proporção da população vivendo em domicílios numerosos, proporção de pessoas vivendo em famílias onde há atraso no pagamento de aluguel ou no pagamento da casa própria, taxa de desemprego por desalento, desigualdade de renda medida pela relação entre o 9º e 10º decis da distribuição, proporção de pessoas que, involuntariamente aceitaram um trabalho tempo parcial, proporção da população vivendo em famílias expostas ao risco de persistência da pobreza, etc...

**Nível 3:** Recomenda-se a construção de indicadores específicos a cada país-membro para aportar uma melhor compreensão dos fenômenos de pobreza e exclusão e contribuir na interpretação dos indicadores de nível 1 e 2.

Finalmente, sugere-se que, num fu-

<sup>2 4</sup> 2002, Oxford University Press, UK.

turo próximo, sejam criados novos indicadores cobrindo as seguintes questões: custo da moradia, moradia localizada em área degradada, número de sem-teto e precariedade da moradia, acesso aos serviços ditos essenciais públicos e privados, diferenciais de acesso à educação, participação social e acesso à internet, indicadores não-monetários de carência.

### 1.2.5 Indicador de Pobreza na América Latina

Tradicionalmente, emprega-se na América Latina como medida da pobreza o "método da renda" (*método del ingreso ou línea de ingresos*) baseado no cálculo das linhas de pobreza. Com elas se mede a proporção de pobres ou o número de pobres que se situa abaixo dessa linha e o hiato de renda ou desvio médio da renda dos pobres em relação ao valor de referência dado pela linha de pobreza, que informa sobre a intensidade da pobreza. Esses indicadores são divulgados nos relatórios sobre pobreza na região e remontam à década de 60.

Cepal, BID e outras agências internacionais na região, além dos organismos de pesquisa e planificação nacionais, costumam adotar tal procedimento, estimando linhas de pobreza a partir de uma cesta de alimentos básicos que atende, em princípio, às necessidades nutricionais da população, considerando seus hábitos de consumo, a disponibilidade efetiva de alimentos no país e seus preços relativos<sup>25</sup>. A esse valor, agrega-se um delta para satisfazer o atendimento das necessidades básicas não-alimentares. Duas linhas são, conseqüentemente, derivadas dessa metodologia: a da indigência, que se refere ao custo de aquisição da cesta de alimentos e que considera extremamente pobres ou indigentes os domicílios que não dispõem de recursos monetários suficientes para satisfazer adequadamente suas neces-

sidades nutricionais; e a da pobreza: calculada aplicando-se o coeficiente de Engel (um fator de 0,75% sobre a linha de indigência no caso das zonas rurais e dobrando-se tal valor nas zonas urbanas).

De modo geral, o coeficiente utilizado na América Latina é uniforme, e, portanto, não considera perfis diferenciados de despesa, segundo o tipo de família, etc. O cálculo de ambas as linhas se baseia em estimativas *per capita* que continuam usando a escala de equivalência tradicional na definição do peso de cada membro da família o que tende a subestimar a verdadeira amplitude e intensidade da pobreza, sobretudo quando o número de dependentes é alto, como ocorre nas famílias monoparentais.

Deve-se estimar tais linhas com base na renda declarada disponível computando todas as fontes de renda familiar ou do domicílio, mas freqüentemente utiliza-se somente a renda do trabalho por ser a de computação mais segura.

O Banco Mundial tem por hábito empregar uma linha de pobreza calculada a partir de uma cesta básica de alimentos, combinando dois conceitos diferentes, pobreza e indigência<sup>26</sup>.

Além das linhas de pobreza e indigência e seus indicadores derivados, usa-se com freqüência o método das necessidades básicas insatisfeitas (NBI) para identificar as famílias pobres.

Constata-se, assim, que as medidas de pobreza utilizadas na América Latina baseiam-se tradicionalmente no consumo direto observado - as linhas de pobreza -, no acesso a bens e bem-estar potencial, como é o caso do método NBI, ou ainda servem-se de medidas indiretas de bem-estar como esperança de vida, mortalidade infantil, etc. Katzman et alii<sup>27</sup>, ao sistematizar todas as formas de estimação da pobreza no continente, apontam ainda a existência de medi-

<sup>25</sup> Ver a esse respeito, CEPAL, *Evolución Reciente de la Pobreza en Chile*, Santiago, 1997, página 5.

<sup>26</sup> World Bank (2001). *A Poverty report with a Focus on Urban Poverty Reduction Policies*. Two Volumes.

<sup>27</sup> Katzman R. et alii (1999). *Op. Cit.*

das combinadas que permitem elaborar tipologias da pobreza com o intuito de desvendar sua heterogeneidade, o que as metodologias previamente listadas não fazem. Mas sua complexidade introduz riscos.

Esses autores preconizam, no entanto, a adoção de um método que capte os ativos das famílias pobres e permita análises micro-sociais em nível das comunidades, pois linhas de pobreza e necessidades básicas insatisfeitas são o resultado de situações complexas para as quais o indicador em si oferece poucas pistas de solução. "O enfoque denominado ativos-vulnerabilidade traz consigo a promessa de melhor apreender a dinâmica de reprodução dos sistemas de desigualdade social, das condições de marginalidade e exclusão, ao mesmo tempo em que oferece um instrumental analítico mais potente para a ação". Inspirado nos métodos de Moser<sup>28</sup>. Os ativos sociais de um domicílio se constituem de um conjunto de ativos que num dado momento podem ser mobilizados na busca de melhorias no bem-estar das famílias ou na luta contra a deterioração da sua qualidade de vida. Mais além do que identificar tais ativos e seus usos, trata-se de contemplar a lógica da sua reprodução e distribuição. Dentre tais ativos sociais, Kaztman et alii propõem considerar três ativos básicos: capital financeiro (empréstimos, rendas, créditos, etc), capital físico (posse da terra e/ou moradia, animais, meios de transporte, etc) e capital social (redes de reciprocidade, confiança, contatos, acesso a informação).

Se, no plano nacional, predominam, como vimos, indicadores e estatísticas de mensuração da pobreza, na sua grande maioria derivados da construção de patamares de renda, e quando muito desagregados por quintis<sup>29</sup> ou decis, no plano local rastreiam-se algumas inovações.

De fato, ao longo da década de 90, à medida que se consolidou a produção e divulgação dos relatórios de desenvolvimento humano temáticos do PNUD, e concomitantemente à descentralização das políticas de assistência social, observa-se um interesse renovado pela criação de indicadores de bem-estar, condições de vida e exclusão por parte dos governos locais na América Latina. Gradativamente, cidades e municípios passaram a disponibilizar em seus portais estatísticas econômicas, sociais, financeiras, desagregando-as quando possível por bairros, regiões administrativas, zonas centrais e periféricas das metrópoles, por quintis ou decis da distribuição de renda, de modo a dispor de indicadores indiretos de qualidade de vida e bem-estar, identificando pela mesma ocasião zonas degradadas e de alta concentração da pobreza.

Não deixa de ser extraordinário constatar o volume e a variedade dos dados estatísticos e indicadores que podem ser obtidos nos sites de um grande número de prefeituras latino-americanas. O portal da prefeitura de Buenos Aires, por exemplo, oferece um conjunto vasto de indicadores sociais sobre grau de acessibilidade a serviços públicos (luz e água encanada), qualidade da moradia, níveis de pobreza, calculados com base no método NBI, grau de cobertura médica, que traduzem a existência de uma base de dados sólida e bem estruturada que permite inferir rapidamente magnitudes do problema da pobreza urbana. Mas a pobreza continua sendo essencialmente apreendida com base em proporções, quase sempre associadas a critérios de insuficiência de renda ou não acesso a serviços de infra-estrutura básicos universais. Os esforços com vistas a generalizar práticas de transparência e *accountability* têm contribuído para que sejam igualmente divulgadas nos sites municipais estatísticas atualizadas do grau

<sup>28</sup> Moser C. (1997). *Household responses to poverty and vulnerability*, Volume I, World Bank, Washington.

<sup>29</sup> Os dados sobre pobreza no Chile são divulgados pelo MIDEPLAN, com base nas "Encuestas Casen", e costumam ser decompostos por quintis da distribuição.

de cobertura dos programas sociais vigentes, tipo de focalização, público-alvo, metodologias de implementação, oferta social de serviços, iniciativas empreendedoras e impactos mais imediatos<sup>30</sup>.

No entanto, e a despeito do universo de dados<sup>31</sup> hoje acessível, que justapõe, e por vezes integra grande número de estatísticas e indicadores sociais de uso mais freqüente, inexistente uma informação específica e rigorosa sobre o que é a pobreza e a exclusão, suas formas crônicas e em mutação, sua relação com o desenvolvimento urbano da metrópole, etc. Há indicações de projetos em cursos, seus objetivos, metodologias, mas não se dispõe, por exemplo, de um quadro que georeferencie seus impactos diretos sobre a população pobre vivendo na área e, indiretos, sobre a pobreza como questão social na cidade. Para Salama e Estremeau<sup>32</sup>, é necessário relativizar a análise da pobreza monetária, exclusiva à ótica da insuficiência de renda, buscando "construir critérios complementares cuja finalidade consiste em captar o aumento do 'sofrimento social' dos grupos mais desfavorecidos". Esse quadro conceitual inovador, talvez em gestação, não se faz ainda presente junto à maioria dos governos municipais e estaduais ou provinciais latino-americanos.

Nesse sentido, destaca-se uma proposta inovadora na construção de um índice de inclusão social, que, aplicado a cada distrito da cidade, mapeia e ordena níveis de exclusão e pobreza, permitindo inferir quem está incluído e quem está excluído socialmente. Trata-se de uma metodologia qualitativa original, de autoria de dois centros acadêmicos e uma ONG<sup>33</sup>, que integra distintos fatores de inclusão social, constituídos por sua vez a partir de indicadores, eles mesmos elaborados com base em informações censitárias e estatísticas

disponíveis. Os fatores de inclusão são: autonomia, qualidade de vida, desenvolvimento humano, equidade, democracia, cidadania e felicidade. Como esclarece Sposati<sup>34</sup>, "a decomposição interna do mapa da cidade é a condição primeira para construir a metodologia. O mapa da exclusão e inclusão social se constitui de indicadores territorializados intra-urbanos que tomam como ponto de partida a heterogeneidade dos espaços da cidade". Comprometido em desvendar a multiplicidade dos processos de exclusão, o *Mapa Georeferenciado da Exclusão/Inclusão Social* trabalha com índices de exclusão/inclusão (IEX) e desvios (IDI) em relação a um padrão de vida básico, expresso territorialmente. Foram construídos 22 índices dinâmicos e 18 índices temáticos de exclusão. Os índices não são individualizados, mas referem-se a unidades espaciais<sup>35</sup>.

A busca de indicadores multissetoriais e multidimensionais é uma exigência para a maioria dos projetos voltados para a construção de estratégias locais de redução da pobreza, como consta das conclusões finais do *Projeto Especial do Programa de Gestão Pública e Cidadania*<sup>36</sup>. Nessa rede, pobreza foi definida como falta de cidadania e seu enfrentamento passa pela construção de cidadania, de democracia, de *empowerment*, de emancipação, de dar voz e vez às populações em situação de pobreza.

### 1.3) Como os sócios da Rede 10 caracterizam a pobreza

Antes da Conferência de Lançamento, a Rede 10 enviou aos sócios e observadores questionários (*veja modelo em anexo no final deste documento*) para que respondessem, entre outras questões, sobre o conceito de pobreza urbana que adotam. Há os que consideram que pobre é aquele

<sup>30</sup> O site da prefeitura de Santo André tem inúmeros dados, além de detalhados e atualizados, sobre os programas de assistência social em curso, sua cobertura, etc....

<sup>31</sup> Ver a este respeito o novo Sistema de Gerenciamento das Informações dos Programas Sociais da Prefeitura de São Paulo.

<sup>32</sup> Salama P. e Destremau B. (2001). "De Nouvelles Causes au Maintien de la Pauvreté ?". In *Revue Tiers-Monde*, Tome XLII, IEDES, Presses Universitaires de France.

<sup>33</sup> NEPSAS da PUC/SP, o INPE, e a POLIS, em São Paulo.

<sup>34</sup> Sposati A. (2002). *Carte de l'Exclusion Sociale*. Miméo.

<sup>35</sup> Para maiores informações ver Sposati A. (2000). *Carte d'Exclusion/Inclusion Sociale de la Ville de São Paulo*. Dynamique Sociale des Années 90.

<sup>36</sup> Documento Síntese. Práticas Públicas e Pobreza. FGV, SP, 1999.

que necessita de ajuda, como o feito por entidades de beneficência ligada à igreja. Boa parte baseia-se em critérios de renda insuficiente (menos de 1 ou 2 dólares/dia ou percentual da renda média local), outros adotam a não-satisfação de necessidades básicas de uma vida em sociedade (comer, vestir, abrigar-se), há também comparações com o padrão de vida médio.

Forma de mensuração bastante usada para calcular o número de pobres é o Índice de Desenvolvimento Humano, IDH, ONU/PNUD. Existem também cidades que constroem índices e metodologias próprios, multidisciplinares, levando em consideração diversos fatores, da renda ao grau de violência dos locais em que moram, do acesso à água tratada à instrução do chefe de família.

### **1.3.1 Na América Latina**

#### **Assunção, Paraguai**

A pobreza urbana é caracterizada pela população sem emprego ou que tem empregos formais e informais que não trazem renda suficiente, conseqüentemente não tem acesso a serviços de saúde e educação, entre outros. Conceitualizando, grupo humano com renda insuficiente para consumo de uma cesta básica.

#### **Belo Horizonte, Brasil**

Pobreza urbana é associada a "estados de privações e à impossibilidade de realização de capacidades individuais e coletivas". Considera-se pobreza absoluta um limiar de rendimentos de meio salário mínimo brasileiro (*R\$ 120 a partir de 1º de abril 2003*) e o de pobreza relativa, caracterizada a partir de parâmetros da população residente no município. São desenvolvidas também metodologias para avali-

ar a qualidade de vida dos lugares e das populações locais, entre eles o Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU), desenvolvido em parceria com a Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, PUC, e o Índice de Vulnerabilidade Social, que incorpora dimensões ambientais, culturais, econômicas, jurídicas, de segurança e sobrevivência.

#### **Buenos Aires, Argentina**

A medição da pobreza é feita pelo Índice de Necessidades Básica Insatisfeitas, NBI, e a Linha de Pobreza e Indigência. O NBI caracteriza e dimensiona os aspectos mais estruturais da pobreza, a linha trabalha a partir do nível de renda. São considerados com necessidades básicas insatisfeitas locais onde moram mais de três pessoas por quarto, com habitação precária, sem vaso sanitário (ou descarga), que tenha criança em idade escolar que não frequenta a escola ou com mais de quatro pessoas por pessoa ocupado e em que o chefe de família tenha baixo grau de escolaridade. Para a Linha de Pobreza e Indigência é considerada uma Cesta Básica de Alimentos e uma Cesta Básica Total.

#### **Caracas, Venezuela**

São considerados pobres aqueles "que não contam com recursos suficientes para satisfazer suas necessidades básicas (alimentícias e de serviços elementares)". É estabelecida uma linha que representa renda suficiente para uma família de cinco pessoas manter nível de vida adequado.

#### **General San Martin, Argentina**

O desemprego e a incapacidade de ter casa digna, direito a educação e saúde são a



base para terminar com a marginalidade.

#### **Juiz de Fora, Brasil**

A pobreza urbana é caracterizada por um conjunto de condições de vida que desfavorecem extremamente o desenvolvimento humano e o cumprimento dos direitos básicos do cidadão. Envolve renda, habitação, acesso aos serviços públicos de saúde, saneamento básico, entre outros. Mas, na prática, tem sido usado o conceito de baixa renda apenas.

#### **Lima, Peru**

A pobreza na cidade é um fenômeno multidimensional. Considera-se que 32% da população da região metropolitana de Lima se encontram em uma das três formas de pobreza: monetária objetiva (insuficiência de recursos para adquirir uma cesta mínima aceitável socialmente), monetária subjetiva (renda mínima necessária segundo a percepção do chefe da casa) e pobreza por necessidades básicas (condições materiais de vida, produto da acumulação no tempo de situações de pobreza ou não pobreza)...

#### **Masaya, Nicarágua**

É toda a população que carece dos serviços básicos (água potável, banheiro, luz elétrica), nutrição, desemprego e pessoas que ganham menos de 1 dólar por dia e sem educação média. Demanda insatisfeita de saúde, habitação familiar e baixa renda por desemprego ou subemprego. Maior vulnerabilidade socioambiental, situação de risco, pouca organização local e participação cidadã e desintegração familiar.

#### **Montevideu, Uruguai**

Pobres são os que não contam com con-

dições de vida dignas, pessoas e famílias de baixa renda e sem possibilidades de acesso a saúde, educação, moradia (os que vivem em condições precárias) e alimentação.

#### **Pergamino, Argentina**

A pobreza urbana é caracterizada como a insatisfação das necessidades humanas básicas, produzida por uma distribuição não-equitativa da riqueza, pela falta de excedentes econômicos e pela inadequada estrutura de oferta e demanda dos meios para conseguir essa satisfação.

#### **Porto Alegre, Brasil**

A pobreza urbana é considerada um fenômeno heterogêneo e multidimensional, que envolve não só a insuficiência de renda e a incapacidade de atender às necessidades básicas individuais e familiares (alimentação, vestuário, higiene, moradia), mas todo um quadro complexo de injustiça social e sucessivas exclusões, acarretando sofrimento e impotência às pessoas e famílias por ela atingidas." Caracteriza-se "pela existência de famílias em situação de vulnerabilidade social, vivendo em habitações precárias, muitas vezes localizadas em áreas de risco: crianças e adolescentes vivendo nas ruas; adultos e pessoas em sofrimento mental, moradores de rua; idosos desamparados; desemprego crônico, trabalho precário, entre outros aspectos característicos das grandes áreas urbanas.

#### **Quito, Equador**

Os lugares considerados pobres são os com renda inferior a US\$ 50 mensais por pessoa, preços de janeiro de 2001. Os indigentes recebem menos que US\$ 25 mensais por pessoa.

### **Rio de Janeiro, Brasil**

Não se considera (pobreza) apenas como dado estatístico ou fenômeno de natureza financeira, mas um fenômeno condicionado por fatores multidimensionais, que representam uma questão estratégica, um desafio a ser superado não apenas pelo crescimento econômico, mas por uma oferta conjugada de oportunidades "viabilizadoras" de desenvolvimento humano, social e econômico.

### **San Felipe, Chile**

É aplicado um questionário chamado CAS (comitê de assistência social) em todas as residências da cidade. Há perguntas sobre condições ambientais, saneamento básico, conforto, identificação dos residentes e patrimônio. Se o resultado é abaixo de 600 pontos, a família é considerada pobre. Essa "nota de corte" depende de cada governo local e do programa que será aplicado. Os questionários são iguais em todo o Chile.

### **Santo André, Brasil**

Pobreza é apenas uma das dimensões que mantém segmentos da população em situação de exclusão. As linhas da pobreza, criadas para mensurá-la, baseiam-se em geral em fatores importantes, porém isolados, como renda e fome. O que gera políticas setoriais compensatórias quase sempre malsucedidas ou insuficientes. Pobreza é um conceito pobre. Compreendemos exclusão social como a ausência de direitos básicos compatíveis com a garantia de mínimos sociais para a cidadania.

### **São Paulo, Brasil**

Pobreza urbana é a expressão do conjunto

de privações, precarizações, vulnerabilidades, incertezas sociais e ausências de garantias de direitos e condições dignas de vida, cidadania e democracia a que segmentos da população de uma cidade são submetidos. Um dos instrumentos usados para avaliar a pobreza é o Mapa de Exclusão/Inclusão Social da Cidade de São Paulo, metodologia que permite comparar as desigualdades nos 96 territórios administrativos do município. São utilizados mais de trinta indicadores, como emprego, escolaridade, grau de violência, longevidade, entre os distritos da cidade, mostrando quais populações estão incluídas ou excluídas. Agregado a esse índice há também o Mapa de Risco e Vulnerabilidade que, a partir da vizinhança, qualifica o risco e a vulnerabilidade social a partir de dados como idade, renda, índice de violência e características familiares etc.

### **1.3.2 Europa**

#### **Atenas, Grécia**

As políticas sociais precisam ter duas faces. Primeiro, atacar os velhos problemas sociais. Segundo, preparar para os novos formatos desses problemas no futuro. Uma visão estratégica deve valorizar uma política geral com forte influência nas relações sociais, políticas específicas com objetivos e instrumentos e intervenções administradas para ampliar as escolhas.

#### **Avilés, Espanha**

A exclusão é um acúmulo de barreiras e limitações que impedem a participação na vida social desfrutada pela maioria. Esses são diversos, podendo ser destacados a pobreza econômica (extrema, severa ou relativa), dificuldade para conseguir emprego, dificuldade de acesso a educação, moradia digna, saúde e dificuldades nas relações familiares e sociais

### **Barcelona, Espanha**

Seguindo a definição da União Europeia, usa-se o conceito de pobreza para referir-se à pobreza relativa, em sua dimensão estritamente econômica (monetária). É definida pela inadequação da renda para o nível de vida médio na sociedade... No conceito de exclusão estão as pessoas para as quais é impossível participar das atividades normais da sociedade em que vivem.

### **Bonn, Alemanha**

A pobreza é entendida de maneira ampla. Há necessidade de proteger não só o nível de subsistência física, mas dar às pessoas oportunidades de desenvolvimento social. As desvantagens que afetam essas pessoas podem ocorrer em três dimensões: Os que não são detêm os recursos necessários ou são vítimas de preconceitos (por exemplo, estrangeiros, pessoas velhas, mulheres...), desvantagens decorrentes da pobreza (principalmente devido ao desemprego), e a que atinge aqueles sem assistência social e que vivem em situação de abandono.

### **Bruxelas, Bélgica**

Pobreza é um conjunto de distanciamentos em relação a níveis e modos de vida socialmente aceitos. É falta ou penúria de meios necessários a uma família ou grupo social para atingir nível conveniente ou suficiente de participação na vida social. A pobreza se enraíza dentro de uma situação de marginalidade em relação ao processo de produção.

O fenômeno é complexo, multidimensional, relativo, gradual e estrutural. Engloba todos os aspectos da cidadania: saúde, moradia, ensino, cultura. É um problema de acesso a direitos fundamentais e de reconhecimento da diferença. Os obstáculos ao acesso

a direitos e serviços são do tipo administrativo, humano, cultural, financeiro, da informação, de formação e de comunicação.

### **Gênova, Itália**

Ao falar de pobreza urbana nos referimos, primeiramente, às pessoas cujas necessidades primárias não são satisfeitas, mas também aos que não são capazes para cuidar de si mesmos e de suas famílias. O resultado é a exclusão social e marginalização.

### **Gijón, Espanha**

O conceito de pobreza vem geralmente associado ao contraponto do bem-estar. Considera-se pobre aquele cujas disponibilidades econômicas e sociais não permitem alcançar um nível mínimo de bem-estar.

### **Málaga, Espanha**

O limite da pobreza situa-se abaixo dos 50% de renda média per capita

### **Perugia, Itália**

A pobreza urbana caracteriza-se por uma situação de privação total (relações, habitação, alimentação, oportunidades).

### **Valladolid, Espanha**

Na Espanha, como em toda a União Europeia, parte-se do conceito de exclusão social. Cujo conceito é: a situação vivida por pessoas e grupos afetados por uma série de dificuldades sociais que os colocam à margem dos canais de integração social. A exclusão está relacionada à desigualdade social, entendida como uma distribuição injusta de recursos que impede o exercício da liberdade humana... A idéia-chave é a partici-

pação dos excluídos nos direitos desfrutados pelos outros cidadãos.

### **1.3.3 Sócios externos**

#### **Cohre, Brasil**

Pobreza urbana é "negação das escolhas e oportunidades básicas para o desenvolvimento humano, refletida em vida curta, falta de educação elementar, falta de meios materiais, exclusão e falta de liberdade e dignidade. Pobreza e exclusão são fenômenos multidimensionais que advêm de fatores econômicos, políticos, sociais e/ou culturais. Adotando-se o conceito da Declaração de Viena, aprovada na Conferência Mundial dos Direitos Humanos de 1993, afirma-se que "a pobreza extrema e a exclusão social constituem uma violação da dignidade e liberdade humana".

#### **Vila Nova de Poaires, Portugal**

Pobreza é uma situação de privação resultante da falta de recursos, levando a que as populações tenham más condições de vida em vários níveis, nomeadamente: ao nível da habitação (falta de conforto), da saúde (falta de acompanhamento médico), da educação (baixo nível de escolaridade, absentismo), do emprego e desemprego (situações de desemprego prolongado ou trabalho temporário).

#### **Programa de Gestão Urbana para América Latina e Caribe (PGU-ALC/UN-HABITAT).**

O debate sobre pobreza urbana é contínuo e ainda não concluído, tem a ver com "a falta de oportunidades, com limites para o desenvolvimento de capacidades, o acesso à informação e à tomada de decisões". A pobreza urbana está além da falta de renda,

tem a ver com a violação do direito à cidade.

#### **Serveis, Espanha**

A pobreza é vista como uma realidade multidimensional, com a situação de pessoas famílias e grupos cujos recursos econômicos, sociais e culturais são tão limitados que os excluem do modo de vida aceitável em sociedade.

### **1.3.4 Grupos mais afetados pela pobreza segundo questionários respondidos pelos sócios da rede**

Nos questionários os sócios também destacaram os grupos mais afetados pela pobreza em suas cidades. Veja abaixo a classificação nos dois continentes.

<b>América Latina</b>	<b>União Européia</b>
1° - Negros	1° - Imigrantes
2° - Idosos	2° - Idosos
3° - Migrantes	3° - Minoria étnicas e tóxico dependentes
4° - Famílias monoparentais	4° - Deficientes físicos, Mulheres e Desempregados
5° - Jovens e Índios	5° - Negros

#### **1.4) Conceito de Pobreza da Rede 10**

---

De todos os conceitos de pobreza urbana e exclusão social analisados não há um único que possa ser aplicado aos variados graus de desenvolvimento econômico e social e às diferenças políticas e geográficas da área de abrangência do Programa URB-AL, composta pelos 33 (trinta e três) países europeus e latino-americanos. No entanto, a compreensão da pobreza urbana e exclusão social passa obrigatoriamente pelo reconhecimento de seus fenômenos multidimensionais. Os aspectos a serem medidos, observados e trabalhados, na identificação dos estágios/graus de pobreza vão muito além da renda. É necessário levar em consideração não somente a insuficiência da renda (absoluta e relativa), em que emprego e o salário/renda desempenham um papel importante, mas também o acesso a serviços públicos de saúde, educação, água tratada em quantidade adequada, coleta de resíduos líquidos e sólidos, segurança alimentar, habitação de qualidade, segurança pública, acesso aos serviços da vida urbana (transporte coletivo, oferta cultural, áreas de recreação e lazer, entre outros) de forma equitativa e sem discriminação de raça e gênero, entre outros, inclusão ao território habitado. A ausência de acesso ou escassez de oferta

em quantidade e qualidade de forma sustentável a toda a população de forma cumulativa (que se soma um não acesso a vários outros), estabelecendo as condições básicas para a ocorrência da exclusão social. A exclusão, diferentemente da pobreza que se sustenta com critérios objetivos (renda, moradia, não atendimento das necessidades básicas...) implica a mobilização de vários aspectos subjetivos como sentimento de rejeição, falências dos laços comunitários e sociais, retração das redes de sociabilidade, quebra dos mecanismos de solidariedade e reciprocidades. Exclusão é mais que um estado de carência é um percurso, uma trajetória ao longo do qual insuficiência de renda e falta de recursos diversos somam-se às desvantagens de forma quase constante. É um processo de socialização ocasionados por várias rupturas como desvalorização social advindas das perdas de status social e redução drásticas de oportunidades. Quanto mais tempo o ser humano fica submetido a esse contexto mais se consolida o desligamento/desfiliação social e os laços com os sentimentos humanos, logo menores são as oportunidades de re-socialização. Pobreza urbana somada a exclusão social é o avesso do exercício da cidadania.

# Estratégias de Combate à Pobreza Urbana

## 2.1 Políticas Macroeconômicas

O crescimento e o desenvolvimento econômico dos países é condição necessária para o combate à pobreza, o que reflete em aumento da renda e de receita para as políticas estatais. O Relatório de Desenvolvimento Humano da ONU, por exemplo, projeta que para reduzir à metade a privação de rendimento, que impacta diretamente a pobreza, são necessários 3,7% de crescimento anual do PIB per capita.

Mas se esse crescimento é necessário, sem efetiva redistribuição de renda ele não garante o combate à pobreza. Exemplo é o Brasil, que principalmente na década de 1970 atingiu taxas de crescimento econômico superiores a 10% ao ano, mas ainda hoje conta com uma das mais injustas distribuições de renda do mundo.

Outro ponto importante para a geração do emprego e a redução da pobreza são quais os setores que crescem. Se os que concentram a maior quantidade de pobres, o crescimento poderá ser chamado de pró-pobre. Por outro lado, como a economia está estruturada por um sistema de incentivos baseados nos preços relativos, na estrutura dos mercados e no grau de acesso a eles, existem elementos extraeconômicos que podem influir sobre as características do crescimento. Nada garante que o cresci-

mento não seja acompanhado de uma redistribuição regressiva da renda, sobretudo em suas etapas iniciais.

O BID (1997), em um documento ligado às estratégias para a redução da pobreza, destaca o seguinte: Existem provas claras de que o estilo de crescimento também é importante [...]. A criação de empregos é fundamental para reduzir a pobreza. Se o crescimento implica uso intensivo da mão-de-obra e cria empregos a um ritmo superior ao do índice de aumento da força de trabalho, não só as novas oportunidades de emprego estarão à altura da incorporação de novos trabalhadores ao mercado de trabalho, como provavelmente aumentará a renda real das famílias dos trabalhadores não qualificados, devido à disponibilidade de empregos para trabalhadores secundários da família e à redução do subemprego involuntário [...]. Essa estratégia [o aumento da demanda de mão-de-obra não qualificada com relação à oferta] [...] pode ser denominada estratégia de redução da pobreza por filtragem.

Por sua vez, McKinley (1997), do PNUD, avaliava o crescimento econômico em função de sua elasticidade sobre a diminuição da pobreza e destacava que: Um problema é que a renda per capita dos pobres pode não estar crescendo tanto quanto a renda per capita de toda a população.

Nesse caso, os pobres não estão participando eqüitativamente dos benefícios do crescimento. Isso se refletiria em uma baixa elasticidade do crescimento econômico com a redução da pobreza. Visando reduzir a pobreza, esse fato implicaria que esse crescimento é ineficiente.

Estudos posteriores realizados por pesquisadores do Banco Mundial esboçaram a hipótese de que, nos países em que há maior desigualdade inicial, pode-se esperar menores taxas de crescimento e, de acordo com esse resultado, menos êxito na redução dos níveis de pobreza.

Por esse motivo, seria importante que os economistas interviessem com recomendações para determinar o tipo de crescimento que interessa a uma nação. Bruno, Ravallion e Squire (1995) afirmam que o crescimento econômico não tem nenhum efeito significativo sobre a desigualdade de renda, a menos que haja uma articulação de políticas que ajudem os pobres a acumular ativos produtivos - especialmente políticas que melhorem a educação, a saúde e a nutrição.

## **2.2 Ações de Políticas Públicas Locais**

### ***A construção da Rede de Proteção Social***

#### **2.2.1 - Definição da Rede de Proteção Social**

A luta contra a pobreza e a exclusão social parece convergir, na atualidade, na identificação dos seus determinantes - mudanças demográficas (alterações profundas no perfil das famílias e nos mecanismos de solidariedade intra-familiar), transformações estruturais na dinâmica do mercado de trabalho (precarização do emprego, aumento do desemprego), fenômenos de polarização social que alimentam desigualdades, deficiências do sistema de proteção social que reduzem a cobertura e aumen-

tam a vulnerabilidade e a insegurança. Evidentemente, a expressão local, nacional e regional desse fenômeno assume formas as mais variadas, dificilmente sintetizáveis em grandes tipologias reductoras. Ainda, assim, muitos dos grupos classificados como de risco ou vulneráveis tendem a ser semelhantes segundo os critérios da UE ou dos países latino-americanos analisados, em razão sobretudo da flexibilização das relações de trabalho.

Apesar da relativa simetria dos determinantes da pobreza - provavelmente em razão do patamar de integração das economias latino-americanas à nova ordem global, se não tanto em matéria de bom desempenho do comércio exterior (externalidades, complementariedades, etc), sem dúvida no que diz respeito aos efeitos da globalização na deterioração das estruturas sociais - persiste um diferencial muito grande entre as experiências dos países-membros da União Européia e os da América Latina. Esse diferencial é dado pela dimensão redistributiva do sistema de proteção social europeu, pelo seu escopo, sua abrangência e cobertura.

Na UE, a assistência é um direito assegurado a todo indivíduo em situação de risco social ou pobreza. A assistência é um direito universal. As falhas e inadequações dos regimes de proteção social não colocam em questão a matriz de solidariedade e coesão social, mas impõem aumentar a eficácia do sistema. Na América Latina, ao contrário, o direito à proteção social ainda não foi efetivamente conquistado. Ser assistido é algo que ocorre assistematicamente, implica pertencimento a um certo tipo de clientela ou público-alvo e carece de institucionalidade. A magnitude e a intensidade da pobreza parecem condenar a assistência como direito universal.

Nesse cenário é cada vez maior o pa-

pel que as cidades desempenham na gestão dos instrumentos de cobertura da assistência a sociedade, esteja ela localizada na União Européia ou na América latina. Como as cidades, em ambas regiões, concentram na atualidade cerca de 80% (oitenta por cento) do contingente populacional é nesse espaço que está concentrado o grande desafio urbano para os administradores públicos dos tempos atuais.

Um dos grandes problemas enfrentados pelos governos locais é que o termo "cidade" não expressa todas as contradições e os problemas que se materializam neste ambiente urbano. As cidades representam uma "federação de territórios" de "lugares" onde se materializam grandes e variadas contradições, que dificilmente podem ser visibilizadas pelos instrumentos de gestão dos governos nacionais. É no território das cidades que se materializam todos os efeitos da pobreza e da exclusão social. É neste espaço que se verifica, com todas as cores e evidências, os resultados apontados pelo Relatório de Desenvolvimento Humano da ONU, da iniquidade (desigualdades e concentração) de renda, os efeitos da não universalização do acesso aos serviços básicos (saúde, educação, segurança urbana, habitação adequada, segurança alimentar, água de boa qualidade, coleta de lixo e águas servidas, entre outros), ou seja é no território urbano que pobreza e a exclusão ganha nome, sobrenome, raça, cor, religião, nacionalidade, idade, gênero, enfim, nessa federação de lugares onde se concentra o maior e talvez o mais grave dos desafios da humanidade neste milênio: como incluir no sistema formal das relações humanas e de consumo quase da metade da população do planeta?

Se é verdade que a pobreza e a exclusão social se materializam (possibilitando a

compreensão e visualização dos efeitos multidimensionais) no território, é a partir desse mesmo "espaço" que se torna possível combatê-la com mais eficiência e efetividade. Se a pobreza e exclusão produzem resultados multidimensionais a forma de enfrentamento não pode ser diferente. É necessário articular esforços através da ação simultânea de várias políticas públicas, assegurando que todas as fragilidades e fraturas das relações sociais produzidas e consolidadas ao longo do tempo de exposição às condições de pobreza possam ser diagnosticadas, dimensionadas e atacadas.

Para enfrentar esse desafio, segundo apontado pelos gestores de políticas públicas locais/regionais (através de relato de experiências concretas), somando ao diagnóstico e recomendações dos especialistas (que contribuíram para a redação dos documentos guias da Rede 10), o melhor "conjunto de ferramentas" é a construção e operacionalização da Rede de Proteção Social (RPS). Esta é resultado da ação de todas as políticas públicas em um dado território, como parte integrante da federação de lugares chamada cidade. Tem como centralidade a garantia de atendimento aos direitos humanos em todas as suas dimensões. O exercício de estruturação da RPS permite visualizar as partes sociais de um território (os desiguais) muitas vezes desconsiderados ao serem submetidos à políticas de acessos "igualitários" supostamente democráticas.

Essa (re)leitura do território e sua gente possibilita a organização de estratégias pontuais, denominadas de "discriminação positiva". Aspecto relevante, pois não é possível combater desigualdades e iniquidades acumuladas em função da longa e permanente exposição à condição de pobreza e exclusão social pela ação de políticas "igualitárias de acesso". Na concepção e constru-



ção da RPS é importante superar (pré)conceitos, presentes na história das políticas públicas de forma a viabilizar acesso universalizado, equidade de gênero, financiamento de forma justa (quem tem mais paga mais), gestão democrática e garantia de espaços para participação cidadã desde a concepção até a implementação, avaliação, controle e correção de rotas.

A estruturação das estratégias de combate à pobreza e a promoção da inclusão social deve iniciar pela realização e consolidação de um diagnóstico, com um conjunto de indicadores em que renda e acesso aos serviços públicos compõem algumas das variáveis. O importante nessa estratégia de territorialização da cidade é verificar o grau de exclusão/inclusão social em cada um dos "territórios". Partindo-se do princípio de que quanto menos serviços, menor a qualidade e menor o acesso, mais as pessoas desses territórios são excluídas, estão pois estabelecidas as diretrizes para estruturar as políticas de intervenção. Existem bons exemplos de governos locais, sócios da Rede 10, que desenvolveram ferramentas para essa atividade: São Paulo, Belo Horizonte e Santo André - Brasil, Governo do Distrito Federal no México - México, Roma - Itália, entre outros, que podem ser boas fontes de consultas. Quanto maior a participação da sociedade na construção do diagnóstico melhores serão as recomendações de estratégias de intervenção. Nessa direção, vários governos locais vêm criando conselhos populares e mecanismos como o Orçamento Participativo, em que, perante a falta de recursos, definem-se as prioridades locais.

Outro elemento importante é que a concepção, estruturação e implementação das políticas públicas devem ser operacionalizadas de maneira integrada

e articulada. O ideal é que, detectadas as carências da população residente no território, todas as áreas do governo ajam a partir da definição de prioridades estabelecidas pela população maximizando o uso dos recursos, articulando programas e evitando sobreposições, construindo e operando as estratégias através da cooperação intersetorial.

Essa concepção não enfraquece e não diminui/elimina a importância da participação do governo nacional na construção e operacionalização de estratégias de enfrentamento da pobreza e da inclusão social, em verdade o que a gestão da RPS, a partir dos governos sub-nacionais, possibilita é a otimização da operacionalização de uma ampla rede de proteção que deve estar contida numa estratégia nacional de um modelo do Estado de Bem Estar Social (descrito anteriormente pela comparação entre as realidades européia e latino-americana). Em resumo, a operacionalização da RPS pelos governos subnacionais permite a otimização das energias contidas no orçamento público. Uma vez que através da identificação das carências do território, os vários setores do governo passam a atuar de maneira integrada e simultânea para elevar o padrão de renda, serviços, qualidade de vida e outros.

Os governos subnacionais qualificam melhor as estratégias a serem desenvolvidas, uma vez que estão mais bem preparados para atuar, de maneira preventiva, contra a segregação espacial, deterioração urbana, isolamento, redução do espectro de oportunidades e fomentar dinâmicas de re-socialização, uma e outra de cunho fortemente territorializado. Estão mais armados também para identificar as combinações variadas que tomam processos excludentes, pois estes associam:

- Características individuais - sexo, idade, origem, etnia, nível de instrução,
- Tipo de inserção ou não-inserção profissional,
- Formas de apropriação da cidade e de interação entre seus habitantes - de moradia, tipo de transporte, espaço de amenidades e lazer, participação comunitária, redes locais de assistência, grau de mobilização da sociedade civil,
- Acesso a serviços e insumos básicos, e
- Histórico da cidade - seu lugar na divisão regional do trabalho, seu perfil produtivo, formas de cooperação e valores entre outros...

Este quadro estabelece uma visão geral que cabe às cidades e aos governos locais, responsáveis de fato pelo combate à pobreza e promoção da inclusão social, tanto na ausência de um quadro de referência universal (América Latina) ou frente às debilidades do mesmo (UE), providenciar respostas a estas grandes e graves questões.

### **2.2.2- O Papel das Políticas Públicas na Composição da Rede de Proteção Social**

As políticas públicas estão campo da coisa pública, na gestão do que é coletivo. São demandas da sociedade, vontades representadas no voto e na escolha do comando do Estado. Manifestam-se pela via política, permeiam todas as instâncias de poder e todos os níveis de governo. São vontades coletivas transformadas em leis, executadas pelos governos e fiscalizadas pela justiça e sociedade. Têm como elementos básicos os marcos legais, estão localizadas em campos de conhecimento técnico específico, são geradoras de indicadores específicos e dependem de indicadores gerais, necessitam ser planejadas, dependem fortemente de cooperação (intersetorial) com outras

políticas como forma de fortalecer e ampliar o resultado de sua cobertura. O marco legal parte da constituição nacional, regulamentada por leis infraconstitucionais que detalham direitos e deveres, definindo o alcance e a abrangência, formas de financiamento e controle por parte da sociedade. Define ainda os mecanismos e as estrutura/formas de execução, acompanhamento, fiscalização e controle. Nessas estruturas é que se define a existência (ou não), o papel e a abrangência dos conselhos (nacional e subnacionais) sociais/populares de planejamento, fiscalização, avaliação e controle.

As ações das políticas públicas estão diretamente relacionadas à garantia do cumprimento e ao exercício dos direitos humanos, em especial pela definição dos contornos do alcance do Estado do Bem Estar Social de cada Estado Nacional. Os direitos humanos compõem unidade indivisível, interdependente, capaz de congrega não só os direitos civis e políticos, mas também os direitos sociais, econômicos e culturais. Só o reconhecimento integral de todos esses direitos pode assegurar a existência real de cada um deles. Portanto, sem uma rede de políticas públicas fortes e abrangentes (que constitui a essência da Rede de Proteção Social), concebida e estruturada com ampla participação da sociedade, claros mecanismos de distribuição de responsabilidades e competências entre as esferas de governos (nacional e subnacional) e formas transparentes de financiamento das ações não será possível obter êxito na garantia e cumprimento dos direitos humanos.

### **2.2.3- A Rede de Proteção Social no Plano Institucional**

A operacionalização completa da Rede

de Proteção Social não depende exclusivamente da vontade da autoridade local/regional, uma vez que (como apontado no Item 2.2.2) o alcance do Estado do Bem Estar Social em cada Estado Nacional necessita e muito do desenvolvimento das instituições deste e em especial dos valores universais que adota, tais como democracia, acesso a bens e serviços gerados pela ação das políticas públicas de forma universal e equitativa, gestão transparente, controle social, mecanismos de financiamento e distribuição de renda, entre vários outros elementos, contidos na constituição nacional, essenciais para assegurar/garantir o exercício pleno e o cumprimento dos direitos humanos.

No Plano Institucional é fundamental identificar nos marcos legais de cada Estado Nacional a atribuição/distribuição de tarefas para cada esfera de governo. Essa atividade é fundamental, uma vez que enfrentar a pobreza supõe estabelecer coordenadas e prioridades nacionais, que podem (e devem) ser fortalecidas e consolidadas pelas gestões locais/regionais. Parceiros privilegiados na luta contra a pobreza, as instâncias subnacionais não podem, no entanto, substituir o Estado Nacional. Não há como lutar contra a pobreza sem uma estratégia nacional, uma vez que vencer a pobreza é libertar cada indivíduo, independentemente do seu local de origem e do território que elegeu para viver, de privações que podem ameaçar sua existência ou comprometer sua trajetória de vida. Isso implica compensar através de distribuição de meios, recursos e renda todos aqueles que se encontrem abaixo de um patamar considerado aquém do mínimo aceitável. É inútil pensar em resolver a questão da pobreza apenas através da utilização das ferramentas disponíveis ao nível dos governos locais. Superar a pobreza exige o compro-

misso de toda a sociedade.

Já a exclusão social, ao significar ruptura de vínculos sociais básicos, empobrecimento não propriamente do indivíduo mas das relações que definem seu lugar e sua identidade sociais, é possível ser enfrentada por meio de estratégias locais/regionais de inclusão. Se pobreza é carência e pode ser estimada em função de um quadro de necessidades, que evolui simultaneamente ao grau de desenvolvimento de uma sociedade, exclusão é não pertencimento, ou seja, perda de identidade, perda de valor intrínseco, de socialização com chances remotas de re-socialização. Os governos locais/regionais estão melhores preparados para atuar, de maneira preventiva, contra a quebra dos laços de pertencimento (segregação espacial, deterioração urbana, isolamento, redução do espectro de oportunidades) e fomentar dinâmicas de re-socialização, uma e outra de cunho fortemente territorializado. Os governos locais/regionais estão mais armados para identificar as combinações variadas que tomam processos excludentes em função de combinar um conjunto de ferramentas capazes de identificar inúmeras características individuais e as relações destes com o território.

### **2.2.3.1- Tarefas para conceber e implementar estratégias de combate à pobreza urbana e promoção da inclusão social.**

a) Estrutura do Estado do Bem Estar Social - responder a uma indagação como essa é condição primeira para iniciar as articulações de construção de estratégias de luta contra a pobreza urbana e promoção da inclusão social. Aos gestores e formuladores de políticas públicas é fundamental identificar a distribuição de tarefas entre os níveis de governo (nacional e subnacional) relativos

à questão. É importante saber se existe um marco legal referencial, uma estratégia estabelecida que aponte na direção de quais ações. Saber "quem faz o quê?" nas esferas de governos é tarefa primeira do gestor de políticas públicas. Em resumo é fundamental saber qual é a tarefa da esfera nacional, se existe um plano nacional? Quais as premissas pelas quais esse foi concebido/estruturado, se estão previstas tarefas de responsabilidade para os demais níveis de governo e quais são elas? Quais os mecanismos de concepção, construção, implementação, avaliação e controle? Quais os indicadores utilizados para o planejamento e construção da estratégia? Quais as metas a serem alcançadas em quais prazos? E ainda, por último, porém não menos importante, quais são os canais de diálogos entre a esfera nacional e os demais níveis de governo, existe algum mecanismo de capacitação e transferência de conhecimento e tecnologia de gestão na operacionalização do plano?

b) Direitos sociais fundamentais contidos/assegurados nos marcos legais - Outra questão-chave na construção das estratégias de luta contra a pobreza urbana e promoção da inclusão social. Aqui o elemento central é definir qual contorno, dimensão da cobertura, compromisso e alcance das políticas públicas na garantia do atendimento aos direitos humanos, contidas na versão do Estado do Bem Estar Social do Estado Nacional em que está localizado o governo subnacional.

c) Uso de indicadores - indicador é um elemento vital na construção de estratégias de enfrentamento da pobreza urbana e promoção da inclusão social. Como já longamente tratado anteriormente, não serão feitas considerações neste tópico. Porém o elemento central a ser desenvolvido aqui diz respeito

à necessidade de adoção de um (ou um conjunto de indicadores) por parte dos gestores das políticas públicas que estão sendo articuladas na construção da estratégia de luta contra a pobreza. "Indicador é tão bom quanto torna visível o que se faz. Ele apenas indica e não substitui a percepção, a sensibilidade e análise do espaço, elementos e atores envolvidos na temática"<sup>3, 8</sup>. É importante ressaltar que a despeito de o debate sobre indicadores ter sido ao longo do tempo atividade a que se dedicaram acadêmicos, não é motivo para evitar a discussão. É importante adotá-los e monitorá-los ao longo da execução das atividades para não somente medir o impacto das ações bem como assegurar instrumentos de avaliação e ferramentas de sugestão de correção de rota para a implementação das políticas públicas.

d) Estrutura para operacionalização das políticas públicas - a operacionalização das políticas públicas requer uma estrutura básica, capaz de realizar as tarefas que assegurem o cumprimento das atividades que garantam o cumprimento dos direitos sociais básicos previstos nos marcos legais do Estado Nacional. Essa estrutura é representada pelo conjunto de "equipamentos", formados pela estrutura administrativa (organograma operacional das áreas), recursos humanos (composto pela soma das habilidades de todos os trabalhadores da organização), capacidades de financiamento das competências estabelecidas para o nível do governo, mobilidade em construir diagnósticos sobre problemas e construir estratégias de intervenções em nome da população necessitada, de dialogar de forma vertical e horizontal (entre o setor público governamental - primeiro setor, privado lucrativo - segundo setor e privado não lucrativo - terceiro setor) na construção de estraté-

<sup>3 8</sup> Franklin Coelho - FGU-SP

gias de desenvolvimento e, de construção de redes de atuação na operacionalização de projetos e programas. Outros elementos importantes compõem aspectos sensíveis para manejar questões de equidade de gênero e fortalecimento da participação cidadã na gestão pública.

e) Organização das políticas públicas - como visto anteriormente, as políticas públicas têm como elementos básicos os marcos legais, estão localizadas em campos de conhecimento técnico específico, são geradoras de indicadores específicos, dependem de indicadores gerais, necessitam ser planejadas, dependem fortemente de cooperação (inter e intra-setorial) com outras políticas como forma de fortalecer e ampliar o resultado de sua cobertura. O marco legal estabelecido pela constituição nacional e leis infraconstitucionais estabelecem a estrutura de operação das políticas públicas no âmbito nacional, normalmente não detalham (estabelecendo apenas as grandes diretrizes) devem ser detalhadas por um referencial legal próprio, no qual sua estrutura deve operacionalizar os preceitos contidos no item anterior, servir para definir melhor o contorno, o alcance e a funcionalidade da Rede de Proteção Social - RPS.

f) Cooperação inter e intra-setorial entre as políticas públicas - este é um dos grandes desafios a ser enfrentado pelos formuladores/gestores de políticas públicas na atualidade. Na América Latina, em especial, o ritmo de garantia aos bens e serviços produzidos pelas políticas públicas segue em descompasso uma vez que o acesso não é universal. Mesmo em estados em que a universalização do acesso aos bens e serviços produzidos pelas políticas públicas é um direito fundamental a todos e todas, o problema da cooperação inter e intra-setorial está presente. É um

processo que tem origem na estrutura da formação dos profissionais para as áreas de gestão das políticas públicas é fortalecido pela "competição" por verbas orçamentárias. Em muitos casos as disputas por recursos na construção do orçamento anual são tão acirradas, que dependendo do grau de amadurecimento (ou ausência) político, atinge estágios esquizofrênicos. A gestão e cooperação inter e intra-setorial é vital para o sucesso da implementação da gestão territorializada. A superação desses problemas é um passo fundamental para assegurar e garantir a eficiência da aplicação dos recursos públicos e o atendimento aos direitos humanos.

#### **2.2.3.2 - Operacionalização da Rede de Proteção Social**

A RPS é representada pela capacidade instalada dos governos locais (em obediência aos marcos legais do Estado Nacional) de assegurar infra-estrutura básica necessária para o acesso universal a bens e serviços que cumpram os direitos sociais (direitos humanos) estabelecidos a partir da constituição nacional, regulamentados por leis infra-constitucionais e materializados pela articulação em nível local das políticas públicas. Sintetizando, a constituição nacional define o direito e sua extensão no tempo, formas de financiamento, acesso e controle social; as leis infra-constitucionais detalham e melhoram os contornos e a divisão de atribuições entre os níveis de governos (assuntos não pertinentes à constituição) e, as leis locais/regionais definem a operacionalização de todos esses direitos amparadas nas competências estabelecidas delegadas no marco legal. É fundamental, ao definir estratégias de operacionalização da RPS, identificar qual a extensão e alcance do direito dos usuários dos serviços (clientela), se está

assegurada a universalização (ou se para várias serviços estão previstas ações de "focalização") no atendimento, as formas de financiamento e controle social, as estruturas pelas quais os serviços e bens serão produzidos e disponibilizados, os arranjos produtivos e cooperativos possíveis de estruturar, a distribuição de competências entre as esferas de governo do Estado e quais arranjos de cooperação intermunicipal/regional podem-se organizar com vistas a viabilização de produção dos serviços.

Feita essa análise, identificando os potenciais e limites do governo local/regional, é importante organizar e estruturar as estratégias de operacionalização das políticas que estejam sob o controle da esfera. Mesmo para as que não estejam sobre o controle do nível local/regional é importante verificar e acompanhar o desempenho, pois a ausência de uma delas pode comprometer as atividades de responsabilidade local/regional. São várias políticas que desempenham forte papel nas estratégias de combate à pobreza e na promoção da inclusão social. A seguir serão apontadas algumas delas sem a pretensão de esgotar a lista, uma vez que de uma para outra região do Programa URB-AL, alguns nomes alteram:

saúde  
educação  
habitação  
saneamento básico (água tratada e coleta de resíduos sólidos e líquidos)  
segurança alimentar  
segurança urbana  
emprego e renda  
acesso a cultura  
transporte coletivo  
assistência social  
meio ambiente  
participação e controle social

A Rede 10, a partir dos debates que vem realizando orienta os seus sócios a, ao organizarem suas estratégias, tentarem sintonizar o governo local/regional nas etapas a seguir elencadas:

#### **Ações no plano institucional:**

a) Identificar e produzir a adesão do governo local a redes de cidades (ou arranjos cooperativos) que permitam auxílio na construção de metodologias para elaborar, numa ótica comparativa, diagnósticos, acessar programas inovadores e avaliar resultados na luta contra a pobreza e o combate à exclusão social. Essa atividade objetiva a inserção da cidade a iniciativas existentes em funcionamento atualmente na Europa e América Latina de forma a quebrar o "isolamento" (aproveitando-se e fortalecendo as estratégias de cooperação descentralizada) dos gestores locais/regionais estimulando-os a operarem em redes, compartilhar saberes, dificuldades (em especial os erros cometidos) e estratégias bem-sucedidas.

b) Estratégias antipobreza devem ser de responsabilidade de toda a organização (e não apenas dos gestores das políticas sociais), necessitam ser planejadas e incorporadas junto aos compromissos estruturais do governo local e não orbitar apenas o campo das ações pontuais. Elas requerem que a adoção seja estrutural e que compo-nham o conjunto de compromissos do governo. O elemento estratégico envolve, de forma especial, a construção das prioridades de ações e refletidas através da concepção, organização e execução da gestão orçamentária.

c) Geração de emprego e renda é uma condição fundamental para o combate a pobreza. Estes devem ser gerados (em condi-

ções de sustentabilidade, equidade de oportunidade, valores adequados) em quantidade, qualidade e oportunidade a todos os que necessitam. Como visto anteriormente, essa é uma ação fortemente vinculada a aspectos macroeconômicos, porém o governo local deve manter-se absolutamente atento de forma a cobrar dos gestores macroeconômicos ações que contemplem a geração de emprego e renda.

d) A participação popular é um desafio fundamental e inadiável na estruturação das políticas de combate à pobreza e promoção da inclusão social. Ela deve ser estimulada e assegurada através da criação de estruturas participativas sustentáveis, que garantam o exercício real da tomada de decisão dos assuntos que estão relacionados aos interesses dos cidadãos. Estratégias que identifiquem, estimulem e fortaleçam a participação de grupos de jovens e segmentos marginalizados (imigrantes, idosos, portadores de necessidades especiais, negros, mulheres chefes de família, moradores em condição de rua, grupos indígenas, entre outros) é outro elemento vital na luta pela inclusão social.

e) Assegurar e operacionalizar a gestão das políticas públicas com transparência é um imperativo da democracia. Não basta, no entanto, assegurar a transparência através da publicização dos dados, é necessário garantir aos cidadãos o direito de, além de acompanhar os números e valores alcançados, cobrar resultados e pactuar correções nas rotas das ações das políticas públicas.

#### **No plano da metodologia:**

c) Definir um conceito operacional de pobreza e de exclusão social a partir do conhecimento e domínio dos termos, segundo o acúmulo que a estrutura de operação da RPS

local permite. Assegurar que o mesmo seja revisto com o passar dos tempos de forma a incorporar as novas formulações e os avanços apreendidos na execução das atividades.

d) Estratégias antipobreza devem ser construídas aproveitando e respeitando as experiências acumuladas nas várias instâncias envolvidas no processo, sejam elas governamentais ou não. Os governos devem liderar o processo de luta contra a pobreza e não esperar ou delegar essa tarefa a outras instituições. No entanto, o governo local deve favorecer e estimular a construção de compromissos com as instituições envolvidas no processo de combate à pobreza. O governo local deve observar com bastante cuidado, para a identificação das disparidades de forças acumuladas (pelas instituições) no processo histórico de luta contra a pobreza. O não reconhecimento deste elemento pode gerar conflitos de difícil solução.

e) Com vistas a criar uma base de dados consistente que permita comparabilidade, é importante definir um conjunto de indicadores básicos comuns (e específicos) a todas as políticas públicas que compõem a RPS local. Estes devem contemplar a estimação de níveis de carência e medidas de exclusão. Tais indicadores devem ser formulados de forma a serem replicados por bairro (territorializado) e ainda permitir a visualização por áreas administrativas, ressaltando diferenciais espaciais, devendo considerar ativos (agregar o aspecto multidimensional da pobreza e da exclusão social) e não apenas a dimensão renda.

f) Promover, paralelamente à criação de uma base de dados, alguns estudos longitudinais acompanhando a população beneficiada (e grupos de controle) por programas nacionais e locais de combate à pobreza e exclusão social, de modo a isolar efeitos macroeconômicos

daqueles propiciados pela intervenção local, medindo sua eficácia. A finalidade consiste em identificar fatores de risco que levam à exclusão ao longo das trajetórias de vida. Por isso mesmo, devem contemplar na sua amostra cortes de sexo, idade, etnia, local de moradia, estrutura familiar.

### No plano operacional

g) Assegurar a concepção, estruturação e operacionalização da estratégia com o elemento central de cooperação inter e intra-setorial entre as políticas públicas que compõem a RPS.

h) O acesso universal é um princípio básico na estruturação das políticas de luta contra a pobreza (em especial os envolvidos em condições de baixa ou sem renda alguma). Os governos locais têm grande responsabilidade na identificação das situações que parcelas da população não estejam cobertas pelas políticas públicas, identificando formas que assegurem a cobertura. Outro elemento é assegurar que todas as pessoas que necessitem recebam os benefícios a que têm direito.

i) O estabelecimento de uma estratégia de comunicação é outra tarefa. Ela não somente auxilia e fortalece os vínculos da comunidade envolvida, bem como deverá assegurar a divulgação dos indicadores de forma regular e sistemática, garantindo fóruns de debate e reflexão.

j) Boa informação, monitoramento e avaliação dos impactos e efetividade das estratégias de combate a pobreza são em grande parte a chave do sucesso das estratégias de luta contra a pobreza. Produzir relatórios de acompanhamento que sistematizem o perfil da RPS, enfatizando o desempenho obtido, é

outra etapa a ser percorrida. Estes devem incluir avaliação processual de como as tarefas estão sendo realizadas além de avaliações qualitativas e quantitativas.

k) Objetivos e metas devem ser estabelecidos de forma a verificar o cumprimento dos mesmos ao longo de um horizonte de tempo previamente estabelecido, em acordo aos padrões técnicos recomendados internacionalmente e aos costumes políticos das cidades. É importante que tais procedimentos possam assegurar o monitoramento das ações e efeitos alcançados nos campos das políticas compensatórias bem como as emancipatórias.

## 2.3 - Participação Cidadã

O incentivo à Participação Comunitária no desenvolvimento e produção de estratégias de combate à pobreza é, cada vez mais, reconhecido como um aspecto vital do desenvolvimento e produção de estratégias eficazes de combate à pobreza (Woods e cols., 2000; Lowndes e cols., 1998). Este objetivo pode ser alcançado com delegação de poder, descentralização de fornecimento de serviços e estabelecimento de estruturas para dar poder e voz àqueles grupos geralmente marginalizados dentro dos processos de tomada de decisões. A importância de se reforçar o compromisso com a comunidade local é, cada vez mais, reconhecido pelos Governos Centrais Europeus (veja, por exemplo, SEU, 1998a).

### 2.3.1 Capital social

Diversos estudos mostram o contraste entre as perspectivas da marginalidade dos pobres urbanos com seu potencial para enfrentá-las mediante o uso estratégico de seus ativos 43, vendo se sua gestão incide ou não na vulnerabilidade familiar 44 e



analisando os fatores institucionais que os excluem 45. Embora os fatores que incentivaram a criação de redes sociais entre os pobres urbanos tenham mudado, porque diminuiu a coesão comunitária devido ao amadurecimento da infra-estrutura das cidades, sua importância continua sendo inegável.

O conceito de capital social continua sendo importante porque é a soma de recursos acumulados pelo indivíduo a partir de suas redes duradouras e mais ou menos institucionalizadas de conhecimento e reconhecimento mútuo. A combinação de valores, solidariedade confinada, reciprocidade e confiança é a base desse capital que serve de fonte para as atividades econômicas dos migrantes e representa um recurso para a constituição e o desenvolvimento de microempresas e para outros empreendimentos semelhantes, a tal ponto que alguns não vacilam em falar de um neoinstitucionalismo econômico.

#### 2.4 - Construção de Estratégias de Desenvolvimento Local/Regional

As políticas de desenvolvimento local são importantes como forma de assegurar uma estratégia de complemento na luta contra a pobreza urbana e em especial ao processo de inclusão social. A atuação da RPS desempenha quando operada em toda a sua amplitude uma tarefa gigantesca nas duas frentes de lutas (combate à pobreza e promoção da inclusão social), porém ela ainda não está completa. É necessário articular "novos espaços" de envolvimento da sociedade como forma de assegurar um sentido mais amplo a pelo processo de re-socialização (em grande parte responsabilidade exclusiva do poder público em especial do governo local regional). Esse cenário se completa com a adoção de estratégias de desen-

volvimento local/regional. No entanto, devem levar em conta que o atual modelo econômico não gera empregos para todos, razão pela qual têm de ser buscadas alternativas para uma qualidade de vida digna mesmo sem o posto de trabalho formal, por meio de redes de seguridade social e desenvolvimento de alternativas, como a constituição de cooperativas de produção e consumo, pequenos negócios e outras atividades similares.

A construção de um projeto de desenvolvimento local, segundo a compreensão da Rede 10, passa pelo fortalecimento da democracia através da mobilização e envolvimento dos atores de todas as esferas de governo, das forças empreendedoras e da sociedade civil, no sentido de viabilizar um espaço de debate permanente sobre desenvolvimento em um determinado local/região. Ainda que pesem as dificuldades conceituais sobre o tema elas são naturais, especialmente pelo envolvimento de questões de natureza social, econômica e política necessárias de serem enfrentadas e resolvidas. Nesse sentido o "espaço permanente" deve propiciar alguns elementos especiais para transformar-se numa alternativa confiável aos envolvidos e nas estratégias de inclusão social e participação cidadã:

- Viabilizar a constituição de um fórum permanente de representação local/regional para debater as questões relacionadas ao desenvolvimento.
- Acolher as mais variadas forças que interagem na região a que se pretende representar. Sua composição deve ser equilibrada em relação a, no mínimo, três grandes blocos: o público compreendido pelos representantes das esferas de governo (Primeiro Setor), forças empreendedoras (Segundo Setor) e sociedade civil organizada (Terceiro Setor).
- A participação dos representantes da po-

pulação de origem humilde deve ser estimulada e encorajada.

- As tradicionais barreiras como o excesso de formalismo enquanto indutores da burocratização e desestimulador da participação da representação das lideranças anal-fabetas e/ou semialfabetizadas devem ser evitadas e quando identificadas removidas imediatamente.

- Deve-se evitar "contaminação" do ambiente pelas variáveis políticas das esferas públicas, especialmente no que diz respeito aos mandatos.

- É necessário apropriação do conceito básico de que o desenvolvimento, quando suportado pela lógica da sustentabilidade, tem seu arranjo em políticas públicas e nas estratégias de programas e projetos que, em muito, transcendem o horizonte dos mandatos.

- Deve ser estruturado através de instâncias, e estas amparadas por estatuto e/ou regimento interno, em que haja regras de funcionamento claras, com mecanismos de solução de conflitos e controvérsias previamente estabelecidos.

- Fortalecer os mecanismos que permitam o rodízio de lideranças à frente da direção.

- É necessário o estabelecimento de estratégias de "capacitação de nivelamento" de forma a assegurar aos agentes do processo o domínio de conceitos básicos sobre o desenvolvimento e informações sobre o que é, como se constituem e qual o papel das esferas públicas (que constituem-se nas representações do Estado e em seu nome operam), da iniciativa privada (que tem o seus interesses estabelecidos na lógica do mercado) e da sociedade civil.

- As estratégias de intervenção no ambiente local e regional devem propiciar os mais variados arranjos de cooperação horizontal, vertical e interinstitucional.

- O diagnóstico (deve abordar os aspectos

locais e regionais e ainda as suas inter-relações, efeitos e causas) da realidade em que se pretende atuar. Deve ser construído com ampla participação dos integrantes do grupo de forma a que as informações e os conceitos sejam apropriados por todos. Deverá abranger o estudo e compreensão dos problemas e fenômenos como Dinâmica Demográfica, Educação, Cultura, Saúde, Agricultura, Pecuária, Pesca, Turismo, Mineração, Geração de Energia, Saneamento Básico, Meio Ambiente, Dinâmica Econômica, Infra-estrutura, Mapa de Conflitos Sociais, entre outras variáveis pertinentes a cada região. No mesmo sentido os estudos deverão abranger as cadeias produtivas e de valores. Essa atividade permitirá uma visão ampliada, além dos interesses "domésticos", propiciando uma leitura regional e o surgimento das bases conceituais para a definição das "prioridades".

- A publicização dos diagnósticos é um elemento vital para que estes sejam apropriados coletivamente pela população da área envolvida e nele consigam se autoidentificar e compreender os problemas retratados.

- Estabelecimento de um banco de dados que assegure a organização das informações básicas e dê acesso a todos. Disponíveis, esses dados devem propiciar um círculo virtuoso de organização e informação: são disponibilizados, apropriados coletivamente, executa-se a correção das inconsistências, a base é realimentada e inicia-se novo ciclo.

- Os agentes públicos envolvidos no processo devem passar por um processo de capacitação que os auxilie na organização de sua instâncias, para que possam desempenhar melhor a missão delegada pelos marcos legais contido no arcabouço legal vigente no país.

- O roteiro básico sugerido para discussão passa, segundo compreensão da Rede 10, pelas seguintes etapas: Consolidação do mo-

vimento e do instrumento de coordenação das atividades; Construção do pacto prioridades de atuação na região orientado pelo diagnóstico; Definição das prioridades (local e regional) de atuação e os níveis de responsabilidades entre os participantes; Capacitação dos participantes do processo; Construção do pacto local e regional de intervenção, com o estabelecimento dos planos, programas e projetos orientados por prioridades e do(s) responsável(eis) pela implementação e coordenação e acompanhamento; Definição das estratégias de implementação e mecanismos de acompanhamento (indicadores de avaliação e os instrumento que orientarão as correções de rota).

O que realmente importa nessa atividade é que os participantes estarão aptos a discutir questões como O que é desenvolvimento? Como ocorre o desenvolvimento? Quais as pré-condições necessárias para que o desenvolvimento ocorra? Quais os cenários ideais? Quais os agentes que atuam no processo? Em que condições o desenvolvimento poderá ocorrer? Qual o modo de produção e apropriação dos resultados? Quem se beneficiará do processo? O modelo de discussão pode variar muito de um para outros país, porém o que é realmente importante é que os participantes se apropriem do conceito de desenvolvimento como forma de combate à pobreza urbana e promoção da inclusão social.

### **2.5- Descentralização dos debates e acesso a informações**

Para a Rede 10 é um grande desafio aprofundar o debate entre as mais diversas cidades que compõem a área de abrangência do Programa URB-AL, uma vez que a tradição nessa troca e de estratégias de cooperação descentralizada entre os governos locais/regionais/nacionais é distinta e existem

esforços, intensidades e crenças muitas vezes díspares.

A estratégia da Rede compreende a realização de debates além dos três encontros anuais previstos na programação formal oficial do projeto. O desejo e os esforços indicam a necessidade de realizar um conjunto de estratégias que assegurem o aprofundamento dos debates e a apropriação por parte das cidades de pequeno porte e/ou as regiões com pouca tradição no tema para que possam não só participar das discussões, mas também integrar e contribuir no combate à pobreza urbana e promoção da inclusão social.

### **2.6 - Eixos temáticos para atuação**

Para Rede 10, o combate à pobreza faz parte dos direitos humanos de todas as pessoas. E esse combate deve estruturar-se em diversas áreas/políticas, formando uma verdadeira rede de proteção social.

### **2.7 Estímulo à cooperação entre governos, iniciativa privada, ONG's, instituições de ensino e pesquisa**

A necessidade de integração dos trabalhos contra a pobreza urbana entre os governos centrais, regionais e locais já está explicitada neste documento. Mas há a necessidade de ampliar a colaboração com o terceiro setor, as instituições de ensino e pesquisa e empresas. A busca de parcerias com universidades e especialistas em pobreza urbana em instituições multilaterais também estão presentes desde a Conferência de Abertura e seus documentos-guia. Agora, cabe em todo o período de atuação, incentivar ainda mais a participação de outros agentes para que o tema pobreza urbana ganhe o destaque necessário dentro da estratégia de desenvolvimento social para um mundo mais justo.

# A cidade de São Paulo

A principal característica do município de São Paulo é ter acolhido, principalmente no século passado, migrantes de todas as regiões brasileiras e de grande número de países. Há etnias européias, orientais, asiáticas em mais de cem bairros. Segundo Aldaíza Sposati, no livro *A Cidade em Pedacos*, "São Paulo é conhecida como a maior cidade italiana fora da Itália, a maior cidade japonesa fora do Japão, a maior cidade mineira ou baiana fora da Bahia ou de Minas. São Paulo registra as ruas dos Ingleses, Franceses, Italianos, Portugueses. Registra a Estação Armênia, uma dentre outras tantas homenagens a seu multiculturalismo".

## 3.1 A cidade em números

A segunda maior cidade da América do Sul conta com 10,4 milhões de pessoas (dados de 2001) em seu espaço territorial. O equivalente a mais de  $\frac{1}{4}$  da população do Estado e a mais de 6% dos habitantes do país. Seu Produto Interno Bruto, PIB, equivale a 36% de todas as riquezas produzidas no Estado e a 13,7% do que é gerado no país. Corresponde ainda a 28% de todo o produto industrial nacional, segundo dados disponíveis no livro *Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade - Novos caminhos para a inclusão social*, organizado por Marcio Pochmann.

A população está distribuída num ter-

ritório de 1.509 quilômetros quadrados, dividido em 96 distritos administrativos. Sua taxa de urbanização chega a 95%, contra 81,2% do Brasil. O Censo Demográfico brasileiro, realizado no ano de 2000, apontou que existem 589,1 mil chefes de família no município vivendo em situação de pobreza, o equivalente a 19,7% do total. Da população com mais de 10 anos de idade, cerca de 52% não concluíram o primeiro grau do ensino fundamental. A cidade também possui cerca de 3 milhões de pessoas vivendo em cortiços, favelas ou loteamentos irregulares. Segundo a Base Cartográfica Digital das Favelas do município de São Paulo, desenvolvida pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, o total da população favelada atinge 1,16 milhão de habitantes, em 286,9 mil domicílios e 2.018 áreas consideradas favelas.

Segundo dados da pesquisa de emprego/desemprego Dieese/Seade, em fevereiro de 2003, a taxa de desemprego total da Região Metropolitana de São Paulo chegou a 19,1% da População Economicamente Ativa, cerca de 1,785 milhão de pessoas. Em janeiro, o rendimento médio dos ocupados foi de 873 reais (cerca de 280 euros) e, o dos assalariados, 918 reais (pouco mais de 290 euros).

Pelo Mapa da Exclusão/Inclusão Social da Cidade de São Paulo, que utiliza critérios mais amplos que as linhas de pobreza, inclusive ligando a pessoa ao terri-

tório em que habita, dos 96 distritos da cidade, em 73 deles (86%) a situação majoritária é de exclusão social (onde vivem cerca de 8 milhões de pessoas, 81% da população). Só 1,8 milhão vive em locais em que predomina a inclusão, em 23 distritos (dados de 1996).

### **3.2 Estratégia de São Paulo no combate a pobreza urbana e na promoção da inclusão social**

Nos dois anos da atual administração, o governo local lançou diversos programas de combate à exclusão social, que serão descritos mais à frente. Deles participam atualmente 260 mil famílias, o equivalente a 1 milhão de pessoas, pouco mais de 40% das 600 mil famílias situadas abaixo da linha de pobreza. Foram investidos, no total, cerca de 314 milhões de reais. No segundo semestre de 2001, a estratégia foi atender primeiro aos treze distritos mais pobres e violentos. Neles foram injetados cerca de 10 milhões de reais mensais. Os resultados, 44% de redução nos índices de evasão escolar, 10% de queda no número de mortes violentas e 11,2% de arrecadação no imposto sobre serviços (ISS). No ano seguinte os programas foram levados a mais 37 distritos, chegando ao total de 50 dos 96 existentes. Nesse ano foi observada a volta de 48,4 milhões de reais (20% do aplicado) em impostos e verbas economizadas em outras áreas.

Os programas de combate à pobreza ligados à Secretaria de Trabalho, Desenvolvimento e Solidariedade estão divididos em três eixos. O primeiro privilegia ações de redistribuição de renda, ampliação da cidadania e capacitação para o trabalho. Fazem parte o Renda Mínima (bolsa mensal de até R\$ 220 para famílias que mantenham filhos de 7 a 15 anos na es-

cola), Bolsa Trabalho (bolsa mensal e benefícios de R\$ 146 vinculados à frequência na escola, cursos de capacitação e atividades comunitárias para jovens entre 16 e 20 anos), Começar de Novo (bolsas e benefícios de R\$ 180 mensais para desempregados acima de 40 anos, vinculados a cursos de qualificação profissional), Operação Trabalho (oferece postos na administração para desempregados de 21 a 39 anos, com garantia de salário mínimo mais auxílio transporte e alimentação).

No segundo eixo encontram-se os programas de emancipação dos excluídos a partir da geração de renda e emprego, concessão de crédito e estímulo a empreendimentos e cooperativas. Entre eles o Oportunidade Solidária (capacita e estimula a formação de novos empreendimentos), Capacitação Ocupacional (oferece cursos preparatórios para o trabalho), Central de Crédito Popular São Paulo Confia (linhas de crédito com juros baixos para a ampliação ou abertura de novos negócios).

O terceiro eixo é destinado a ações de desenvolvimento local em dois programas. O Desenvolvimento Local, que tem ações com parceiros, entre eles sindicatos e empresas, que apóiam a recuperação de elos da cadeia produtiva e de empresas falidas e investimentos em cooperativas. E o São Paulo Incluí, que organiza o mercado de trabalho com serviço de alocação de mão-de-obra, intermediação de negócios e certificação de bolsistas e programas sociais.

Sob responsabilidade da Secretaria de Assistência Social, também são executados diversos programas, divididos em quatro categorias. Políticas de acolhida, que garantem a provisão das necessidades básicas humanas em sociedade, de comer, vestir, abrigar-se. São atendidas cerca de 6 mil pessoas em albergues (população de rua), abrigos (crianças e adolescentes em

situação de rua e em situação especial, mulheres com crianças e em cuidados na convalescença), hospedagem (população em situação de rua), Moradia provisória (população em situação de rua e idosos), Estação Cidadania (crianças e adolescentes em situação de risco), Casas de Acolhida (crianças e adolescentes em situação de risco), Sentinela (crianças e adolescentes vítimas de violência).

Há também os programas de Convívio, que visam à socialização e à relação de diversas faixas etária. Mais de 76 mil pessoas passam por centros como o Espaço Gente Jovem (crianças e adolescentes de 7 a 14 anos), Casa de Convivência (população em situação de rua), Centros e Núcleos de Convivência (para crianças, adolescentes e idosos) e Projeto sócio-educativos em meio aberto (que proporciona lazer, documentação, psicoterapia, arte, educação e noções de defesa de direitos para adolescentes).

A transferência de benefícios/rendimentos é outro dos eixos, que atende a mais de 33 mil pessoas. Entre eles estão Restaurante Popular (população em situação de rua), Refeição sobre rodas (idosos), Centro de Referência da Assistência Social (população em situação de vulnerabilidade), Emergência (atendimento a vítimas de calamidades públicas), Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (com apoio do governo federal) e Programa Fortalecendo a Família/Programa Renda Cidadã.

O último eixo são os programas de

Travessia/Autonomia, como o de Habilitação e Reabilitação Social e Preparação para o Trabalho (portadores de deficiências), Inserção na Rede Sócio-assistencial (integração de crianças e adolescentes com deficiências em creches e Espaço Gente Jovem), Prestação de Serviços à Comunidade (jovens e adultos em cumprimento de medidas socioeducativas) e Qualificação Profissional (jovens e adultos). Esses programas atingem mais de 14 mil pessoas.

Na política habitacional há também programas municipais para a melhora das condições de vida da população não incluída. Entre eles, o Bairro Legal, que pretende melhorar as condições de vida em áreas degradadas. Atua na Urbanização e regularização de favelas, Reassentamento de favelas, Recuperação e preservação das áreas de proteção dos Reservatórios Guarapiranga e Billings, Urbanização e regularização de loteamentos, Qualificação e regularização de conjuntos habitacionais e Melhorias habitacionais.

Outro projeto é o Morar no Centro, que visa à recuperação da região central como espaço de moradia. Entre as políticas adotadas estão a reabilitação integrada em perímetros delimitados, Oferta de imóveis novos ou reformados para locação social, Parceria na oferta de imóveis reformados para arrendamento residencial. Atendendo a moradores de áreas degradadas, cortiços, favelas e conjuntos habitacionais na área central.

# Adendos

São parte integrante deste documento o modelo e os questionários respondidos pelas cidades para a Conferência de Abertura, que estarão disponíveis para consulta no site [www.urbal10.sp.gov.br](http://www.urbal10.sp.gov.br)

Além dos documentos-guia elabora-

dos pelos especialistas David Gordon, Gustavo Riofrío e Lena Lavinás. E texto elaborado como contribuição pelo município de Santo André e do professor Antonio Elizalde, da Universidade Bolivariana.

# Bibliografia - Referências

- Active Community Unit (1999) *Report of Policy Action Team 9: Community Self-Help* London: Social Exclusion Unit.
- Age Concern (1992) *Age Concern questionnaire on benefits administration*. London: Age Concern England.
- Alcock, P., Craig, G., Dalglish, K., and Pearson, S. (1995) *Combating Local Poverty: The management of anti-poverty strategies by local government*. Luton: Local Government Management Board.
- Alcock, P., Craig, C., Lawless, P., Pearson, S. and Robinson, D. (1998). *Inclusive Regeneration? Local Authorities Corporate Strategies for Tackling Disadvantage*. Sheffield Hallam University: CRESR.
- Alcock, P., Barnes, C., Craig, C., Harvey, A. and Pearson, S. (1999) *What Counts? What Works? Evaluating anti-poverty and social inclusion strategies*. London: Improvement and Development Agency.
- Altimir, O. (1979) *La Dimensión de la Pobreza en América Latina*, Cuadernos de la cepal, No. 27, Santiago de Chile.
- Altimir, O. (1982) *The Extent of Poverty in Latin America*. Washington, D.C., World Bank Staff Working Paper, No 522.
- Anzorena, J., Bolnick, J., Boonyabanha, S., Cabannes, Y., Hardoy, A., Hasan, A., Levy, C., Mitlin, D., Murphy, D., Patel, S., Saborido, M., Satterthwaite, D. and Stein, A. (1998) Reducing urban poverty: some lessons from experience. *Environment and Urbanization* 10(1): 167-186.
- Atkinson, A.B. (1990) *Comparing poverty rates internationally*, London School of Economics Welfare State Programme, London.
- Atkinson, A.B. (1992) *The Western experience with social safety-nets*, Welfare State Programme Discussion Paper WSP/80, London: LSE.
- Atkinson, T. (2000) *A European Social Agenda: Poverty Benchmarking and Social Transfers*. Unpublished paper. (Download free from [www.nuff.ox.ac.uk/users/atkinson/CAE2000final.pdf](http://www.nuff.ox.ac.uk/users/atkinson/CAE2000final.pdf))
- Atkinson, T., Cantillon, B., Marlier, E. and Nolan, B. (2002) *Social Indicators - The EU and Social Inclusion*. OUP, Oxford.
- Balloch, S. and Jones, B. (1990) *Poverty and Anti-Poverty Strategy: The local government response*. London: Association of Metropolitan Authorities.
- Barr, A. (1995) Empowering Communities, *Community Development Journal* 30(2): 121-132.



- Beveridge, W. (1942) Cmd 6404, Social Insurance and Allied Services, HMSO, London.
- Beccaria, L. and Minujin, A. (1987) *Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza.*, Documentos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (indec), Buenos Aires.
- Boltvinik, J. (1992) El Método de Medición Integrada de la Pobreza. Una Propuesta para su Desarrollo (The Integrated Poverty Measurement Method: A Proposal for its Development). *Comercio Exterior*, Mexico 42(4): 354-365.
- Boltvinik, J. (1994) *Pobreza y Estratificación Social en México*, INEGI, IISUNAM, El Colegio de México. Colección MOCEMEX 90. INEGI, (Poverty and Social Stratification in Mexico). Aguascalientes, p111.
- Boltvinik, J. (1995a), 'La pobreza en México I. Metodologías y Evolución' (Poverty in Mexico I. Methodologies and Evolution), *Salud Pública de México* 37(4): 288-297.
- Boltvinik, J. (1995b) 'La pobreza en México II. Magnitud' (Poverty in Mexico II. Magnitude), *Salud Pública de México* 37(4): 298-309.
- Boltvinik, J., (1999). *Poverty Measurement Methods: An Overview*. UNDP Social Development and Poverty Elimination Division Poverty Reduction Series. [www.undp.org/poverty/publications/pov\\_red/Poverty\\_Measurement\\_Methods.pdf](http://www.undp.org/poverty/publications/pov_red/Poverty_Measurement_Methods.pdf)
- Box, S (1983) *Crime, Power, and Mystification*. London: Routledge.
- Bradshaw, J. (Ed.) (1993) *Budget Standards for the United Kingdom*. Avebury, Aldershot.
- Brandolini, A. and Cipollone, P. (2002) *Urban Poverty in Developed Countries. Luxembourg Income Study Working Paper N° 329*. Luxembourg.
- Brown, M. and Madge, N. (1982) *Despite the Welfare State: A Report on the SSRC/DHSS Programme of Research into Transmitted Deprivation*, SSRC/DHSS Studies in Deprivation and Disadvantage, Heinemann Educational Books, London.
- Caddick, B. and Webster, A. (1998) Offender literacy and probation service, *The Howard Journal* 37(2): 134-147.
- Callan, T., Nolan, B.J. and Whelan, C.T. (1993) Resources, Deprivation and the Measurement of Poverty, *Journal of Social Policy*, 22(2): 141-172.
- Centre for Studies on Inclusive Education (1999) *An Inclusive Approach to Difficult Behaviour Conference*, London: March.
- CEU (Council of the European Union) (2001). *Draft Joint Report on Social Inclusion - Part III: Annexes*. Brussels: CEU / Committee of the Regions. (Available at: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/soc-prot/soc-incl/15223/annex\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/15223/annex_en.pdf))
- Chadwick, E. (1842) *Report on the sanitary conditions of the labouring population of Great Britain*, HMSO: London.
- Checkland, S. and Checkland, O. (Eds.) (1974) *The Poor Law Report of 1834*.
- Clarke, J., Cochrane, A. and Smart, C. (1992) *Ideologies of Welfare: From Dreams to Disillusion*. London, Routledge.
- Coles, B. (1995) *Youth and Social Policy: Youth citizenship and young careers*. London: University College London.
- Colman, D. (1999) Demographic data for Europe - a review of sources. *Population Trends* 98: 42-52.
- Colquhoun, P. (1806) *Treatise on Indigence*. London.
- Commission on Poverty, Participation and Power (2000) Listen hear: *The right*

- to be heard*. Bristol, The Policy Press.
- Committee for Home Affairs (Prison) (2002) *Policy and Resource Plan 2002-2006*, States of Guernsey: Guernsey.
- Corden, A. (1983) *Taking up a means tested benefit: the process of claiming family income supplement*. London: HMSO.
- Corden, A. (1995) *Changing perspectives on benefit take-up: A literature review*. London: HMSO.
- Costigan, P., Ritchie, J. and White, C. (1992). *Allowances and pensions for disability*. London: Social and Community Planning Research, for National Audit Office.
- Craig, G. and Manthorpe, J. (1999) Unequal partners? *Social Policy and Administration* 33(1): 55-72.
- Craig, G., Mayo, M., and Taylor, M. (1990) Empowerment: A changing role for community development, *Community Development Journal* 25(4): 286-291.
- Dean, H. (1996) *Welfare, Law and Citizenship*. London: Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.
- DEFRA and DTI (2001) *The UK Fuel Poverty Strategy*, DTI, London. (published with DSD, the Scottish Executive, and the National Assembly of Wales) ([http://www.dti.gov.uk/energy/consumers/fuel\\_poverty/strategy.shtml](http://www.dti.gov.uk/energy/consumers/fuel_poverty/strategy.shtml))
- DfEE (Department of Education and Employment) (1999) *Connexions: The best start in life for every young person*. Nottingham: DfEE Publications.
- Dilnot, A., Kay, J. and Morris, C. (1984) *The reform of social security*, Oxford: Clarendon Press.
- DLTR (2000) *Quality and Choice: A Decent Home for All. The Housing Green Paper*. London: The Stationery Office.
- Donnison, D. (1995) *Social Justice and Local Government in Implementing Anti-Poverty Strategies*. Guy Robertson (ed.), London: Local Government Anti-Poverty Unit.
- DSS (Department of Social Security) (1999) *Opportunity for All: Tackling Poverty and Social Exclusion*. London: The Stationery Office.
- DSS (Department of Social Security) (2000) *Opportunity for All: One year on*. London: The Stationery Office.
- ECLAC (2002) *Social Panorama of Latin America 2001-2002*. CEPAL, Santiago de Chile.
- EEC (1981) *Final Report from the Commission to the Council on the First Programme of Pilot Schemes and Studies to Combat Poverty*, Commission of the European Communities, Brussels.
- EEC (1985) *On Specific Community Action to Combat Poverty* (Council Decision of 19 December 1984) 85/8/EEC, Official Journal of the EEC, 2/24.
- Englander, D. (1998) *Poverty and Poor Law Reform in Britain*. London, Longman.
- European Anti Poverty Network. (2000). *Combating Poverty and Social Exclusion: A new momentum in the European Union?* Brussels: EAPN.
- European Anti Poverty Network. (2002). *Making a Decisive Impact on Poverty and Social Exclusion: A progress report on the European strategy on social inclusion*. Brussels: EAPN
- Eurostat (1990) *Poverty in Figures: Europe in the early 1980s*. Eurostat, Luxembourg.
- Eurostat (1992) *The Statistical Concept of the Town in Europe*. Eurostat, Luxembourg.
- Eurostat (1998) *Recommendations of the Task Force on Statistics on Social Exclusion*

- and Poverty*, Eurostat, Luxembourg.
- Eurostat (2000) *Income, poverty and social exclusion*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Geddes, M. (1997) *Partnership Against Poverty and Exclusion?* Bristol: Policy Press.
- Geddes, M. (2000) *Strategies for Social Inclusion: Learning from the Scottish experience*. Local Authorities and Social Exclusion Network Research Paper 7. Warwick: Local Government Information Unit.
- Golbert, L. and Kessler, G. (1996) Latin America: Poverty as a Challenge for Government and Society. In Øyen, E., Miller, S.M. and Samad, S.A. (eds) *Poverty: A Global Review*, UNESCO and Scandinavian University Press. Oslo.
- Gordon, D. (2002) 'The international measurement of poverty and anti-poverty policies', In P. Townsend and D. Gordon (Eds) *World Poverty: New policies to defeat an old enemy*. Policy Press: Bristol.
- Gordon, D. and Heslop, P. (1999) 'Poverty and Disabled Children', In: D. Dorling and S. Simpson, *Statistics in Society*. London: Arnold.
- Gordon, D. and Pantazis, C. (Eds) (1997) *Breadline Britain in the 1990s*. Ashgate, Aldershot, Brookfield, USA, Hong Kong, Singapore, Sydney.
- Gordon, D. and Spicker, P. (Eds) (1999) *The International Glossary on Poverty*. Zed Books, London.
- Gordon, D. and Townsend, P. (Eds) (2000) *Breadline Europe: The measurement of poverty*. The Policy Press, Bristol. (see <http://www.bris.ac.uk/poverty/publications.htm> for details)
- Gordon, D., Adelman, A., Ashworth, K., Bradshaw, J., Levitas, R., Middleton, S., Pantazis, C., Patsios, D., Payne, S., Townsend, P. and Williams, J. (2000), *Poverty and social exclusion in Britain*. Joseph Rowntree Foundation, York. (see also <http://www.bris.ac.uk/poverty/pse/welcome.htm> for details)
- Gordon, D., Heslop, P., Pantazis, C. and Patsios, D. (2001a) *Survey of Guernsey Living Standards, Report on Phase One: The Necessities of Life*. Guernsey: States of Guernsey/Bristol: Townsend Centre for International Poverty Research.
- Gordon, D., Heslop, P., Pantazis, C. and Patsios, D. (2001b) *Survey of Guernsey Living Standards, Report on Phase One: The Views of the People*. Guernsey: States of Guernsey/Bristol: Townsend Centre for International Poverty Research.
- Gordon, D., Heslop, P., Pantazis, C. and Patsios, D. (2002) *Survey of Guernsey Living Standards, Report on Phase Two: Poverty and Standard of Living in Guernsey*. Guernsey: States of Guernsey/Bristol: Townsend Centre for International Poverty Research.
- Gordon, D., Pantazis, C. and Townsend, P. (with Namazie, C. and Nandy, S.) (2002) *Child Rights and Child Poverty in Developing Countries*, University of Bristol: Bristol. Unpublished report to UNICEF.
- Guernsey Police (2001) *Policing Guernsey 2001, Chief Officer's Report*. Guernsey: States of Guernsey.
- Guernsey Social Security Authority, Billet d'Etat XIX of 1999, November 1999.
- Guernsey Social Security Authority, 2001-02 Billet III Long-stay Fees, Letter of response to Billet d'Etat XIX of 1999, January 2001.
- Hagenaars, A.J.M., de Vos, K. and Zaidi, A. (1994), *Poverty Statistics in the late 1980s*, Eurostat, Luxembourg.

- Hedges, A. and Thomas, A. (1994) *Making a claim for disability benefits, Department of Social Security Research Report No. 27*. London: HMSO.
- Hinkley, P. (1992) *Health information services for senior citizens, Information Policy Working Paper 4*. London: Policy Studies Institute.
- Holtby, W. (1936) *South Riding*. Collins and Co Ltd.
- Home Office (1992) *The National Prison Survey, 1991, Main Findings*. A Home Office Research & Planning Unit Report.
- JRF (Joseph Rowntree Foundation) (1998) *Combating Social Exclusion: Lessons from area-based programmes in Europe*, York: Joseph Rowntree Foundation.
- Kemp, P., Wilcox, S. and Rhodes, D. (2002) *Housing Benefit Reform: Next Steps*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Kempson, E. (1994) *Outside the Banking System: A review of households without a current account* London: HMSO.
- Kempson, E., and Whyley, C. (1999) *The Extent and Nature of Financial Exclusion*. Working Paper 1, Bristol: Personal Finance Research Centre, University of Bristol.
- Kerr, S. (1983) *Making ends meet: an investigation into the non-claiming of supplementary pensions*. London: Bedford Square Press.
- Latapi, A.E. (1996) Mexico: Poverty as Politics and Academic Disciplines In Øyen, E., Miller, S.M. and Samad, S.A. (eds) *Poverty: A Global Review*, UNESCO and Scandinavian University Press. Oslo.
- Lenfestey, G. (1999) 'The Story of Town Hospital 1900-1987', In: D. Jeffs (Ed.) *One Hundred Years of Health: The Changing health of Guernsey 1899-1999*. Guernsey Board of Health, St. Martin, pp31-46.
- Lister, R. (1974) *Take?up of means-tested benefits*, Poverty Research Series 18, London: Child Poverty Action Group.
- LGA (Local Government Association) (2001) *All Together Now? A survey of Local Authority approaches to anti-poverty and social inclusion* LGA Research Report N°. 20. London: LGA.
- Lowndes, V., Stoker, G., Pratchett, L., Wilson, D., Leach, S. and Windfield, M. (1998) *Guidance on Enhancing Public Participation in Local Government: A report to the Department of the Environment, Transport and the Regions* London: DETR.
- MacFarlane, R. (2000) *Local Jobs from Local Development* York: Joseph Rowntree Foundation.
- Mack and Lansley (1985) *Poor Britain*. London: Allen and Unwin.
- Maxted, P. (1999) *Realising Potential: Helping homeless people and disenfranchised young people back into learning*. Campaign for Learning/Foyer Federation.
- Mejer, L. and Linden, G. (2000) Persistent Income Poverty and Social Exclusion in the European Union. *Statistics in Focus*, Population and Social Conditions. Theme 3 - 13/2000. Eurostat, Luxembourg.
- Mejer, L. and Siermann, C. (2000) Income Poverty in the European Union: Children, Gender and Poverty Gaps. *Statistics in Focus*, Population and Social Conditions. Theme 3 - 12/2000. Eurostat, Luxembourg.
- Middleton, S., Maguire, S., Shropshire, J and Kellard, K. (1998) *Household Budgetary Requirements in Jersey*. CRSP 359, Leicester, Loughborough University.

- Miethe, T. (1995) Fear and Withdrawal from Urban Life, *ANNALS, AAPSS* 539: 14-27.
- Newman, I. and Geddes, M. (2001) *Developing Local Strategies for Social Inclusion*. Local Authorities and Social Exclusion Network Research Paper 7. Warwick: Local Government Information Unit.
- Nolan, B.J. and Whelan, C.T. (1996a) Measuring Poverty Using Income and Deprivation Indicators: Alternative Approaches, *Journal of European Social Policy* 6(3): 225-240.
- Nolan, B.J. and Whelan, C.T. (1996b) *Resources, Deprivation and Poverty*. Clarendon Press. Forthcoming.
- Northern Ireland Office (1999) *New TSN (Tackling Social Need), Annual Report 1999*. Belfast: The Stationery Office.
- Oorschot, W. van and Kolkhuis Tancke, P. (1989) *Niet-gebruik van sociale Zekerheid: feiten, theorieën, onderzoeksmethoden*, CO52-series, no. 16. Den Haag, Netherlands.
- Oorschot, W. van (1991) *Non-take-up of social security benefits in Europe*, *Journal of European Social Policy* 1(1): 15-30.
- Oorschot, W. van (1994) 'Las administraciones locales y la proteccion financiera de las familias de escasos recursos', *Quaderns de Serveis Socials*, no 8, Diputacio de Barcelona, pp49- 64.
- Oorschot, W. van (1995) *Realizing rights: A multilevel approach to non-take-up of means-tested benefits*, Aldershot: Avebury.
- Oorschot, W. van (2002) 'Targeting welfare: On the functions and dysfunctions of means testing in social policy', In P. Townsend and D. Gordon (Eds) *World Poverty: New Policies to Defeat an Old Enemy*. Bristol, The Policy Press.
- Oorschot, W. van and Schell, J. (1991) 'Means-testing in Europe: a growing concern', In M. Adler, C. Bell, J. Clasen and A. Sinfield (Eds) *The sociology of social security*, Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Pantazis, C. (2000) 'Tackling Inequalities in Crime and Social Harm', In C. Pantazis and D. Gordon (Eds) *Tackling Inequalities: Where are we now and what can be done?* Bristol: Policy Press.
- Pantazis, C. (2002) Housing Sex Offenders: Involving the public and promoting inclusion, *Safer Society, Journal of Crime Reduction and Community Safety* N° 12. Spring.
- Phillips, M. (2001) *Poor People*. Jersey Archive Reference: D/Y/A/7/44, Jersey.
- Poirrier, R. (1993) *Public information provided by social security institutions: current practice in social security and its users*, Studies in Research No. 33. Geneva: International Social Security Association.
- Power, A. (1997) *Estates on the Edge*. Basingstoke: Macmillan.
- Rios, J.A. (1984) The Invisible Economy of Poverty: the Case of Brazil. *Mondes en Développement*, Tome 12, No 45: 65-77.
- Rowntree, B.S. (1901), *Poverty. A Study of Town Life*, Macmillan, London. Recently re-published in 2000 by The Policy Press (see <http://www.bris.ac.uk/Publications/TPP/pages/at036.htm>)
- Royal Commission on the Poor Law and Relief of Distress. (1909) *Majority and Minority Reports*. Cmnd 4755, London, HMSO.
- Scottish Office (1999) *Social Inclusion: Opening the Door to a Better Scotland*. The Stationery Office.

- Scottish Parliament (2000) *Social Justice: A Scotland where everyone matters*. Edinburgh: Scottish Executive.
- SEU (Social Exclusion Unit) (1998a) *Bringing Britain Together: A national strategy for neighbourhood renewal*. London: The Stationery Office.
- SEU (Social Exclusion Unit) (1998b) *Truancy and School Exclusions*. London: Cabinet Office.
- SEU (Social Exclusion Unit) (2001a) *A new commitment to Neighbourhood Renewal - National Strategy Action Plan*. London: Cabinet Office.
- SEU (Social Exclusion Unit) (2001b) *National Strategy for Neighbourhood Renewal: A framework for consultation*. London: The Stationery Office.
- SEU (Social Exclusion Unit) (2001) *Preventing Social Exclusion*. London: The Stationery Office.
- SEU (Social Exclusion Unit) (2002) *Reducing re-offending by ex-prisoners, Summary of the Social Exclusion Unit report*. London: Cabinet Office.
- Singer, P. (1997) *Social Exclusion in Brazil*. Geneva, ILO (International Institute for Labour Studies) Discussion Paper DP/94/1997.
- States of Guernsey (2000) *Children's Services Plan, 2000: Working together for children and young people in the Bailiwick*. Guernsey: States of Guernsey.
- States of Guernsey Advisory & Finance Committee (2002a) *2002 Sustainable Guernsey: Monitoring Social, Economic & Environmental Trends*. Guernsey: States of Guernsey Advisory & Finance Committee.
- States of Guernsey Advisory & Finance Committee (2002b) *2002 Policy and Resource Planning Report, incorporating the Draft Strategic & Corporate Plan*, XV Billet d'Etat. Guernsey: States of Guernsey Advisory & Finance Committee.
- States of Guernsey Board of Health (2000) *102nd Annual MOH Report and 7th Annual Report of the Director of Public Health: Special Theme 'Health and the Environment'*. Guernsey: States of Guernsey.
- States of Guernsey Housing Authority (1992) *Billet d'Etat XXI 1992, Amendment of the Rent Control (Guernsey) Law, 1976*. Guernsey: States of Guernsey Housing Authority.
- States of Guernsey Housing Authority (2000) *Billet d'Etat XX 2000, Guernsey's Housing Association*. Guernsey: States of Guernsey Housing Authority.
- States of Guernsey Housing Authority (2001a) *Billet d'Etat XIX 2001, Programme of Refurbishment Works on States Housing Estates*. Guernsey: States of Guernsey Housing Authority.
- States of Guernsey Housing Authority (2001b) *Guidance Notes for States Home Loan Applications*. Guernsey: States of Guernsey Housing Authority.
- States of Guernsey Housing Authority (2001c) *Billet d'Etat II 2001, Partial Ownership Schemes*. Guernsey: States of Guernsey Housing Authority.
- States of Guernsey Housing Authority (2001d) *Billet d'Etat VIII 2001, Development of Sheltered Housing at Rosaire Avenue*. Guernsey: States of Guernsey Housing Authority.
- States of Guernsey Housing Authority (2001e) *Billet d'Etat II 2001, The Introduction of Housing Associations in Guernsey*. Guernsey: States of Guernsey Housing Authority.
- States of Guernsey Housing Authority (2002a) *Policy and Resource Planning Report 2002-2006*. Guernsey: States of Guernsey Housing Authority.

- States of Guernsey Housing Authority (2002b) *Loan Statistics 2001*. Guernsey: States of Guernsey Housing Authority.
- States of Guernsey Housing Authority (2002c) *Billet d'Etat II 2002, Annual Review of States' House Rents and Rebates*. Guernsey: States of Guernsey Housing Authority.
- States of Guernsey Police (2000) *Policing, Guernsey in 2000: The Chief Officer's Annual Report*. Guernsey: States of Guernsey.
- States of Guernsey Probation Service Committee (2002) *2002 Policy and Resource Planning Document*. Guernsey: States of Guernsey Probation Service Committee.
- Stewart, J. (1988) *Understanding the Management of Local Government*. Luton: Longman/Local Government Training Board.
- Strauss, R.P. (1977) *Information and participation in a public transfer programme*, *Journal of Public Economics* 8: 385-96.
- Thomas, P. and Palfrey, C. (1996) Evaluation: Stakeholder-focused criteria, *Social Policy and Administration* 30(2).
- Titmuss, Richard. (2000) 'Welfare state and welfare society', Reprinted in: *Welfare and wellbeing. Richard Titmuss's contribution to social policy*. Bristol: Policy Press, pp113-123.
- Townsend, P. (1979) *Poverty in the United Kingdom*. Penguin, Harmondsworth.
- Townsend, P. (1987) Deprivation, *Journal of Social Policy* 16(2) 125-146.
- Townsend, P. (1993) *The International Analysis of Poverty*, Harvester Wheatsheaf, Milton Keynes.
- Tufo S. del and Gaster, L. (2002) *Evaluation of the Commission on Poverty, Participation and Power*. York, York Publishing Services.
- Twine, F. (1994) *Citizenship and Social Rights. The Interdependence of the Self and Society*. London: Sage.
- UNCHS (Habitat) (1987) *Global Report on Human Settlements, 2001*. Oxford University Press, Oxford.
- UNCHS (Habitat) (2001) *The State of the World's Cities, 2001*. UNCHS, Nairobi, Kenya.
- Webb, S. and Webb, B. (1910) *English Poor Law Policy*. London, Longman.
- Welsh National Assembly (2001) *Annual Report on Social Exclusion in Wales*. Cardiff: Welsh National Assembly Community Regeneration and Social Inclusion Unit.
- Woods, R. with Geddes, M., Newman, I., Root, A. and Thomas, D.(2000) *Political Leadership and Community Involvement for Social Inclusion*. Local Authorities and Social Exclusion Network Research Paper 4. Warwick: Local Government Information Unit.
- Wratten, E. (1994) Conceptualising Urban Poverty. Background paper commissioned for the United Nations Centre for Human Settlements (Habitat) *Global Report on Human Settlements 1996*. London, London School of Economics.
- Young, A. (1771) *The Farmer's Tour through the East of England*. 4 Vols. London.
- Youth Justice Board (2002) *Youth Justice Board Review 2001/2002*. London: Youth Justice Board.