

AS DIFERENTES CONCEPÇÕES DE POBREZA PRESENTES NO DESENHO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CUNHO SOCIAL

Andréa Cristina Santos de Jesus*
João Bosco Araújo da Costa**

RESUMO

Para o entendimento e adequada contextualização das políticas públicas de cunho social, se faz importante e necessária uma abordagem mais aprofundada acerca da categoria pobreza, pois essa se apresenta como determinante na influência e na concepção das políticas em pauta. A presente análise visa colaborar, nesse sentido, através da exploração das diferentes propostas sobre o assunto que se fazem presentes na literatura especializada, de modos a associá-las às diferentes tipologias de políticas sociais e assim, colaborar com as intervenções acerca desta temática.

Palavras-Chave: pobreza, política públicas; concepções.

ABSTRACT

For the agreement and adjusted context of the public politics of social matrix, if it more makes important and necessary a boarding deepened concerning the category poverty, therefore this presents as determinative in the influence and conception of the politics in guideline. The present analysis aims at to collaborate in this direction, through the exploration of the different proposals on the subject that if make gift in specialized literature, in ways associate it them it thus the different typologies of social politics and, to collaborate with the interventions about of this thematic one.

Key-words: poverty, public politics; conceptions.

1 INTRODUÇÃO

Para subsidiar as intervenções de enfrentamento da pobreza através das políticas sociais, se faz necessário entender essa categoria através de uma perspectiva concebida a partir de diferenciadas matrizes determinadas pelo conhecimento científico.

A pobreza e a exclusão social são hoje temas predominantemente presentes no campo das ciências sociais, isso ocorre não devido ao fato de sua inexistência no passado, mas porque eram vistos como decorrência de problemas, deficiências ou desajustes na ordem econômica, política e social, e que poderiam ser resolvidos e superados na medida de seus equacionamentos. Atualmente, a temática da pobreza surge no cenário mundial em um plano diferenciado, ao requerer atenção imediata no atendimento às suas demandas

* Mestre em Administração- UFPB Doutoranda em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão

** Doutor em Ciências Sociais pela PUC-SP

cada vez mais crescentes, em decorrência da sua própria ampliação e da impossibilidade do sistema vigente em ultrapassar as barreiras que impedem a sua resolução.

Essa mudança de foco coloca novos desafios a todos que lidam com o assunto, inclusive na adequação de políticas de financiamento à pesquisa das agências e fundações públicas e privadas, nacionais e internacionais, chegando até à própria formação da agenda da política pública no Brasil. A categoria trabalhada tem a necessidade de ser considerada não como fenômeno homogêneo, pois está inserida em um movimento de realidades bastante heterogêneas que se ocultam na generalidade do termo pobreza.

Nesse sentido, se torna importante a problematização acerca de quais seriam as “concepções de pobreza”, pois é determinante identificar qual a perspectiva que se faz inserida no contexto das políticas sociais de enfrentamento a ela. Seriam elas concebidas como produto eminentemente resultante do sistema capitalista ou estariam focadas no sentido da “culpabilidade” do pobre por sua condição? Ou fundamentadas na condição de que a pobreza é produto de condições estruturais?

Tentando responder a esses questionamentos é que o presente artigo se coloca no sentido de discorrer acerca das diversas concepções de pobreza buscando associá-las às diferentes tipologias de políticas sociais e assim, desenhar seu entendimento de forma a colaborar com as intervenções acerca dessa temática.

2 AS DIFERENTES CONCEPÇÕES DE POBREZA PRESENTES NO DESENHO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE CUNHO SOCIAL

Ao tratar acerca das concepções de pobreza temos inicialmente que essa se constitui em uma categoria histórica e que sua explicação é produto de variadas matrizes do pensamento social.

Conforme aponta Almeida (2000), o amplo interesse acerca dessa categoria fomenta inúmeros estudos e pesquisas institucionais em todo o mundo e em especial na América Latina. Tal estudo ocorre em face do fenômeno, da evolução socioeconômica e política dos países dessa região, ter se revestido de peculiaridades que levaram e mantiveram significativa parcela da população à margem do processo de desenvolvimento.

A realidade se apresenta desta forma, mediante uma “civilização” contemporânea que conseguiu alcançar vantagens e ganhos consideráveis, referentes ao desenvolvimento dos processos produtivos e financeiros presente em um cenário globalizado. Apesar disso, a pobreza se faz presente de forma crônica, ameaçando a existência da população menos protegida e colocando-a à margem da riqueza gerada.

Em especial no Brasil, essa situação se colocou potencializada com os efeitos diretos e negativos da estagnação econômica sobre as condições de vida, o que dificultou uma ação estatal voltada para a resolução dos entraves estruturais decorrentes da enorme dívida social acumulada.

Esse cenário remete à questão de que a pobreza não é meramente uma categoria quantificável em sua totalidade, ou compreendida mediante uma mera relação causa-efeito. Ela é mais abrangente e constitui-se em um fenômeno permeado de uma diversidade de situações que se situam sob o termo, levando assim a interrogações sobre seu próprio conteúdo, dificultando o seu delineamento.

É imprescindível, portanto, para entender a pobreza, identificar suas determinações na sociedade. Nesse sentido Altimir (1981) remete à conformação de dois campos valorativos. O primeiro essencialmente conservador considera a pobreza como efeito do próprio sistema econômico, integrando suas imperfeições, característica de sua lógica. Esse campo coloca como critério de justiça o mérito individual, enfatizando as qualidades pessoais de inserção social. A perspectiva apontada implica para o cenário das políticas públicas concebidas sob essa concepção, a intervenções direcionadas às condições extremas do sistema, consideradas próprias dele, previsivelmente esperadas, naturalmente aceitas pela sociedade e conseqüentemente legitimadas.

O segundo campo apontado pelo autor, leva à direção de que o combate à pobreza constitui-se em um valor inerente à condição humana. Sendo esse pautado no critério das necessidades humanas, e manifestando-se de forma igualitarista e participativa.

Dessa forma, a sustentação dessa perspectiva no campo das políticas está voltada para o acesso aos direitos universais, e a pobreza é concebida dentro de uma realidade em que o desenvolvimento deva ser orientado no sentido de assegurar o atendimento das necessidades básicas da população, implicando na busca da equidade, da distribuição da riqueza socialmente produzida. (SILVA, 2004)

A polarização dos valores apresentados remete à compreensão da categoria estudada através de diversas abordagens que, neste momento, buscando um entendimento mais efetivo, serão tomadas com base na literatura específica em, quatro abordagens, a saber: as culturalistas, as estruturais, as liberais/neoliberais e por fim aquelas que concebem a pobreza como fenômeno multidimensional e relativo (SILVA, 2000).

A concepção de pobreza inerente da abordagem culturalista é efetivada na base de que esta decorre de fatores internos, comportamentais e valorativos,

defendidos como válidos pelos pobres. Nessa linha, é concebido que o fator cultural é o único determinante da pobreza no mundo.

Entre os adeptos dessa corrente, Oscar Lewis se destaca e em sua obra considera que:

A cultura da pobreza é ao mesmo tempo, uma adaptação e uma reação dos pobres à sua posição marginal em uma sociedade de classes estratificada, extremamente individualizada e capitalista. Representa um esforço para combater os sentimentos de desespero que surgem quando os pobres compreendem o quanto é improvável que tenham êxito concebido segundo valores e objetivos da sociedade em que vivem. (...). A cultura da pobreza não é somente uma adaptação a uma série de condições objetivas do conjunto da sociedade. Uma vez que se manifesta, tende a se perpetuar de geração em geração, em razão do efeito que produz nas crianças. Quando as crianças dos cortiços atingem seis ou sete anos, em geral já assimilaram os valores básicos e os hábitos de sua sub-cultura, e não se encontram em condições psicológicas para aproveitar plenamente a evolução ou os progressos possíveis de acontecer durante sua vida. LEWIS *apud* PAUGAM (2003, p. 51)

A visão em pauta apresenta distorções que vão comprometer a eficiência de suas análises, pois, além de desconsiderar a historicidade e as relações sociais desiguais, coloca a culpa nos pobres por sua condição, levando a determinação de um fenômeno complexo como a pobreza para o nível individual, reduzindo assim a sua abrangência e significado.

No tocante às políticas públicas, essa concepção tem sido freqüentemente adotada por conservadores e liberais, servindo como base à elaboração de políticas punitivas de enfrentamento à pobreza, que se fizeram marcantes durante a década de 1970.

No entanto, os defensores desta abordagem, consideram-na como positiva, na medida em que se baseia num dado sistema de racionalização e autodefesa, sem o qual os pobres não poderiam de forma alguma sobreviver (LEWIS, 1981).

A corrente estruturalista contrária à culturalista, propõe que se considerem as pressões estruturais que pesam sobre o ambiente dos pobres e que lhes escapam totalmente ou quase (Leeds *apud* PAUGAM, 2003). Ficando os comportamentos descritos por Lewis como uma consequência - e não causa - dos obstáculos à participação direta das populações desfavorecidas no sistema de organização econômica e social, assim como do status inferior que a sociedade lhes concede.

Essa vertente encontra sua base explicativa no campo marxista, que considera a sociedade capitalista através da contradição entre produção social e apropriação privada dos produtos do trabalho, ou seja, o processo de exploração do capital sobre o trabalho. Nesse sentido, as maneiras como são construídas as relações capitalistas vão além de provocar desigualdades, deixam à margem do processo produtivo uma parcela considerável da população, que é acionada ou não pelo capital, conforme suas demandas (SILVA, 2004).

A concepção de Marx (1980) acerca da superpopulação relativa converge para a camada na qual estão concentrados os pobres na sociedade capitalista, sendo a pobreza, nessa perspectiva, somente possível de ser superada com a superação do próprio sistema capitalista.

Não se pode descartar, portanto, que a pobreza e suas conseqüências têm sido as principais fontes de inspiração da luta histórica dos trabalhadores por direitos sociais, que se façam necessários ao atendimento das necessidades sociais, pela ampliação da democracia e pela superação do próprio sistema capitalista. (SILVA, 2004)

Ambas as teorias, com suas conotações ideológicas antagônicas, têm permitido o que Paugam (2003) aponta como a determinação da reprodução da pobreza por dois tipos de fatores: internos e externos. O autor aponta que tanto uma quanto outra foram elaboradas à custa de “uma discutível associação do universo dos pobres em relação aos demais segmentos da sociedade”. PAUGAM (ibidem, p. 52)

Nesse ponto, podemos considerar a seguinte problematização apresentada pelo autor será que de fato é possível isolar sem ambigüidade a cultura da pobreza do conjunto do sistema social? Formariam os pobres um conjunto real homogêneo com limites bem definidos?

Em resposta a essas considerações Ogien (1983) pondera que:

na medida em que não existe um limiar objetivo de pobreza, uma abordagem teórica dessa noção equivocada está condenada a cristalizar-se e a validar categorizações que, na realidade, são sempre arbitrárias e inevitavelmente flutuantes. OGIEN apud PAUGAM (2003: p.53).

Na direção dessa tese, o sentido que Durkheim aponta em sua obra, contribui para uma concepção de pobreza como uma *prenoção* ao afirmar que:

É necessário que o sociólogo, ou no momento que determina o objeto de suas pesquisas, ou no decorrer de suas demonstrações, não se permita empregar esses conceitos elaborados fora da ciência e por necessidades que nada têm de científico. É necessário que ele rompa com as falsas evidências que dominam o espírito comum, que se livre de uma vez por todas da sujeição a essas categorias empíricas, que um hábito prolongado acaba por tornar tirânicas. DURKHEIM apud PAUGAM (ibidem, p. 53-4)

Saindo da discussão em pauta e retornando às demais abordagens; a vertente liberal/neoliberal vai estabelecer o dimensionamento diferenciado das causas da pobreza e argumentos contrários à intervenção estatal sobre a pobreza. Esse posicionamento se reflete na justificativa de que a ação do Estado se faria contrária às liberdades individuais de

cada pessoa suprir suas necessidades através do mercado, e que ela desestimularia o trabalho como forma de integração social.

Existem correntes variadas e de posicionamento diferenciado dentro dessa corrente maior, variando desde a mais ortodoxa, que entende o pobre como um indivíduo que não tem condições de produzir, conforme as regras da economia de mercado. A abordagem menos radical aceita uma intervenção pontual do Estado, somente em dadas circunstâncias, de forma preventiva ou redistributiva para corrigir certos efeitos do mercado, admitindo a possibilidade de um contrato social e da necessidade de adotar políticas, embora como um mal necessário. (SALAMA, 1994).

A variante do liberalismo, que se encontra sob a forma hegemônica do neoliberalismo, corresponde a uma atualização desse, porém em condições mais danosas com forte ênfase na apologia da liberdade individual em contraposição à intervenção estatal, como a solução adequada para a redução das desigualdades e da pobreza. As políticas influenciadas por essa abordagem se manifestam em face ao enfrentamento da pobreza de forma restritiva, minimalista e focalizada.

Dentre as diversas concepções existentes, é a abordagem da pobreza, enquanto fenômeno multidimensional e relativo, que apresenta como principal proposição o contraponto às concepções que defendem uma visão homogênea e dicotômica da pobreza. A corrente em questão defende que o entendimento da pobreza somente é possível se essa for considerada em sua multidimensionalidade, que compreende: suas múltiplas determinações, dimensões e expressões diferenciadas em cada contexto histórico.

Nessa direção, Paugam (2003) aponta que existe a possibilidade de mudar o objeto de perspectiva, nesse sentido, os sociólogos admitem atualmente o caráter relativo da pobreza, e que para apropriar-se de sua natureza multifacetada é essencial analisar os processos sociais que levam à exclusão e os mecanismos que mantêm as desigualdades em uma dada situação, de forma tal que possa abranger os aspectos de natureza econômica e sociológica que permeiam essa realidade.

A abordagem multidimensional, nessa perspectiva, propõe a configuração da pobreza sob determinações históricas diversas e complementares, aliando desta forma o econômico ao sociológico, e contrapondo-se a uma abordagem teórica de pretensão universal.

Abrangendo a discussão acerca das concepções produzidas sobre a pobreza, também são encontradas na literatura específica as abordagens propostas por Santos (2000). No novo conjunto apresentado, primeiramente será considerada a abordagem que consiste na explicação da pobreza como uma desadaptação local, residual, entendida como

resultado de um descompasso entre as condições naturais e sociais. Para o autor, essa pode ser considerada como a “pobreza incluída”.

Nessa concepção, o enfrentamento da pobreza dá-se através de soluções privadas, assistencialistas e localizadas, sendo sua possibilidade de ocorrência restrita às sociedades onde o consumo e a mercantilização não ocorrem de forma ampliada.

A segunda concepção é a considerada como “pobreza marginal”, concebida como uma “doença”, produto do desenvolvimento econômico e social. Nessa perspectiva, é relevante considerar tanto a capacidade de consumir apresentada pelos indivíduos, quanto à forma como o fazem, pois a pobreza neste caso assume a dimensão de carência de bens.

Por essa corrente, as políticas públicas têm como alvo os “marginais” para que eles possam ser integrados ao processo de desenvolvimento do mercado. Para os seus defensores, a pobreza é um grave fenômeno, no entanto possível de ser equacionado.

Uma corrente contrária a essa que associa a pobreza ao não acesso ao mercado, é defendida por Sen (2000), que critica a compreensão da pobreza através da perspectiva da insuficiência de renda e ao não acesso, ou a escassez de bens.

Para o autor, existem outras dimensões que devem ser consideradas, apontando mais especificamente para o fato de que o volume de recursos que os indivíduos têm à disposição deve ser considerado em função das possibilidades que eles têm de convertê-los em renda.

A questão proposta por Sen (ibidem) se faz pertinente, pois, para a compreensão da pobreza como fenômeno social complexo, os dados sobre a renda, apesar de fundamentais, devem ser considerados em conjunto com outros fatores intervenientes neste movimento. Somente assim, será possível subsidiar a formulação e implementação de políticas públicas para o enfrentamento da pobreza.

Encerrando as proposições de Santos (2000), a terceira concepção compreende o perfil contemporâneo da chamada “pobreza estrutural globalizada”, essa se posiciona na sociedade atual como um fenômeno naturalizado, decorrente das formas de organização do trabalho e do capital no mundo moderno. Nesses termos, essa é “pervasiva, generalizada, permanente e global”. Apresenta-se de forma disseminada, deslocalizada e sem solução. Por ser naturalizada não remete a uma condição reativa, pelo contrário, implica em uma postura cínica e céptica acerca do destino dos pobres. Para essa corrente, as formas de enfrentamento da pobreza devem ocorrer através de políticas públicas parcializadas, localizadas, segmentadas e mais especificamente individualizadas.

As diferenciadas concepções aqui apontadas vêm consolidar a evidência que essas, ao mesmo tempo em que inspiram a definição do fenômeno em questão, também sugerem alternativas de intervenções compatíveis com a postura teórica assumida, levando

a associação dessas explicações a uma identificação associada com os diferentes campos teóricos.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A compreensão das concepções acerca da pobreza, no que se refere ao planejamento de políticas públicas de corte social, se apresenta como essencial para as determinações das ações que compõem esse sistema político.

No caso de uma compreensão fragmentada deste fenômeno, as conseqüências podem resultar em ações reducionistas, de pouca eficiência, atendendo de forma deficiente uma clientela que tem cada vez mais seu processo de exclusão intensificado.

A pobreza não pode ser dissociada de sua característica de fenômeno com elevada capacidade de transformação, seu entendimento deve ser necessariamente pautado na contradição existente no sistema capitalista, que congrega ao mesmo tempo, oásis de riqueza e bolsões de pobreza, em uma sociedade cada vez mais desigual.

Quando particularizada, essa categoria deve estar associada intimamente com a totalidade histórica da realidade que a compreende, pois, de forma isolada, o entendimento do processo em questão é equivocado e insuficiente para os fins que se propõe.

Por fim, compreende-se que a pobreza, justamente por suas características peculiares, não deva ser entendida somente como uma categoria de natureza especificamente econômica, pois ela possui caráter multidimensional, que vai lhe remeter, principalmente, para uma significância sociológica, alvo de grande variabilidade e rica como objeto de estudo.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Bernadete de L. Figueirêdo de. As expressões da pobreza segundo os atuais usuários dos programas de proteção social: a predominância dos “novos pobres” (2000). In: *Anais do VII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social*. Brasília: ABEPSS, 2000.

ALTIMIR, Oscar. La pobreza en America Latina. Un examen de conceptos y datos. *Revista de la CEPAL*, p. 67-95, abr., 1981.

LEWIS, O . *Les enfants de Sanches*. Autobiographie d'une famille mexicaine. Paris, Gallimardi, 1981.

MARX, Karl. *O capital*. Livro 1. Processo de produção do capital. 6 ed.. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v.2, 1980

PAUGAM, Serge. *A desqualificação social: ensaio sobre a nova pobreza*. trad. Camila Giorgetti, Teresa Lourenço. São Paulo: Educ/Cortês, 2003.

SALAMA, P; VALIER. *Pauvreté et inégalités dans le tiers monde*. Paris: La Découverte, 1994.

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Rio de Janeiro: Universal, 2000.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo. Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. *O debate sobre a pobreza: questões teórico-conceituais*. In: *Revistas de Políticas Públicas*. Universidade Federal do Maranhão, Unidade de Pós-Graduação em Ciências Sociais, v.6, n.2, p.65-102, São Luís, jan/jun, 2000.

SILVA, Lília Penha Viana. *Pobreza e suas formas de resistência e enfrentamento no Município de Belágua - MA*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, 2004.