

Implicações teóricas do conceito de pobreza no combate à pobreza

Kenys Machado*

Resumo

Um problema inicial na formulação e avaliação das políticas de combate à pobreza é a indefinição ou limitação das concepções de pobreza adotadas. Assumir que a pobreza não se limita a renda e torná-la prioridade na agenda das políticas públicas não é suficiente para se conseguir bons resultados. A análise do que se entende por pobreza e quais são as suas causas é fundamental para traçar alternativas efetivas para o seu combate. A ausência (ou distorção) de tal análise possui implicações sobre a mensuração da pobreza e a formulação das políticas públicas. O objetivo do artigo é discutir tais implicações a partir das diferentes concepções de pobreza utilizadas.

Palavras-chave: Pobreza; mensuração da pobreza; política pública.

Abstract

An initial problem in formulating and evaluating poverty reduction policies is the lack of definition or limitation of adopted conceptions of poverty. To assume that poverty is not limited to income and making it a priority on the public policy agenda is not enough to obtain good results. Analysis of what is understood as poverty and its causes are fundamental to define effective alternatives for its combat. The absence (or distortion) of such analysis has implications for poverty measurement and public policy formation. The objective of the article is to discuss such implications from the different concepts of poverty used.

Key words: Poverty, poverty measurement, public policy.

INTRODUÇÃO

Um problema inicial na formulação e avaliação das políticas de combate à pobreza é a indefinição ou limitação das concepções de pobreza adotadas. Assumir que a pobreza não se limita a renda e torná-la prioridade na agenda das políticas públicas não é suficiente para se conseguir bons resultados. Caso não se conheça de forma clara o objeto de análise e o comportamento daquele fenômeno, tornam-se extremamente limitadas as tentativas de elaborar e avaliar as políticas voltadas para o seu combate e, principalmente, de entender a realidade de forma ampla e consistente o suficiente para intervir de forma positiva e duradoura.

Essa questão tem como pano de fundo a discussão acerca do conceito da pobreza, cuja análise permite expor as dificuldades de um fenômeno tão complexo e tornar claro o objeto das políticas

públicas que visam o seu combate. Este conhecimento é importante para que o entendimento do problema não seja adaptado à viabilidade das políticas. A amplitude das abordagens propostas por alguns estudos tenta dar conta de uma realidade subjetiva, variável entre os países e na história, e que devem ser consideradas ao se elaborar as propostas, mesmo reconhecendo-se os limites dessas na solução do problema da pobreza ao ser conceituado de forma ampla. Isso não significa que a viabilidade das políticas seja desconsiderada; porém, como salientado por Amartya Sen, "uma recomendação de política está condicionada a exequibilidade, mas o reconhecimento tem que ir além disso" (SEN, 2001, p. 171).

Apesar da maioria dos estudos utilizarem de forma distinta os conceitos de fome e pobreza, muitas vezes estes fenômenos são empregados cotidianamente de forma similar (ROCHA, 2003, 173-4). Isso ocorre porque ora se associa a pobreza ao seu aspecto mais premente e visível nos países sub-

* Economista (UFBA), Mestre em Administração (UFBA) e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) do governo do Estado da Bahia. kenysm@gmail.com

desenvolvidos – a fome – e não se tem o cuidado de diferenciá-los, ora porque os termos pobreza e miséria (ou indigência) são utilizados como sinônimos. Além disso, as discussões acerca do caráter absoluto ou relativo da pobreza e a multiplicidade de linhas de pobreza que fornecem estimativas dispares quanto à dimensão do problema tornam o debate confuso, Se por um lado a sofisticação nos cálculos a partir de fontes de dados cada vez mais confiáveis procura tornar as estimativas mais precisas e passíveis de comparação intertemporal, o que é importante para o acompanhamento das políticas, por outro a acusação de reducionismo é bastante forte quando se assume o caráter multidimensional do fenômeno.

Como componentes que variam com a condição material e histórica de uma determinada sociedade, o estabelecimento de prioridades a partir das privações existentes pode ajudar na mensuração e elaboração das políticas. Como ressalta Rocha (2003, p. 10), “definir o conceito de pobreza relevante e escolher os procedimentos de mensuração adequados é o resultado de análise sensata e cuidadosa de cada realidade social específica”.

O problema dessa delimitação é esquecer que ela é feita para fins metodológicos e funcionais e, a partir daí, analisar as causas e propor políticas sem levar em conta, mesmo que de maneira implícita, a complexidade do problema. Não obstante as diferentes abordagens (que em alguns casos são mais complementares e de ênfase em alguns componentes) e dificuldades, é importante a consideração dos diferentes aspectos que envolvem a pobreza.

Exemplo desse “esquecimento” é a constante utilização de linhas de pobreza como único instrumento para medir o número de pobres no país, avaliar a sua evolução e propor alternativa de políticas. Mesmo que se considere a variável renda como uma *proxy* das condições materiais dos indivíduos e instrumento importante no acompanhamento da evolução da pobreza, há limitações nessa medida que não podem ser desconsideradas ao se analisar aquele fenômeno no país. A utilização de outras variáveis é importante para termos um quadro mais

amplo do problema, mas escolher quais são essas variáveis é uma questão que dependerá, mais uma vez, da concepção de pobreza utilizada.

O objetivo deste artigo é ressaltar estas questões, ou seja, discutir brevemente as implicações da utilização de diferentes entendimentos da pobreza na sua mensuração e na formulação das políticas públicas. Para isso é feita uma breve explanação sobre a evolução do conceito de pobreza e suas implicações na mensuração e na formulação de políticas públicas. Essa discussão pode parecer vazia, pois a pobreza parece ser facilmente reconhecível no dia a dia; contudo, no momento em que as alternativas para medir e combater a pobreza são expostas, as críticas aparecem de forma contundente e as diferenças (ou indiferenças) nas concepções tornam-se uma barreira à elaboração e à avaliação de políticas efetivas ao seu combate.

EVOLUÇÃO DO CONCEITO¹

Acompanhando a dinâmica da questão social, o conceito de pobreza vai se transformando, do século XIX para os séculos XX e XXI, de mera privação das condições de subsistência a tema central da própria questão social. Os trabalhos pioneiros de Rowntree e Booth, no final do século XIX e início do século XX, definiam a pobreza como insuficiência de renda e através de uma perspectiva absoluta que considerava a simples subsistência do indivíduo (ROCHA, 2000; LADERCHI; SAITH; STEWART, 2003).

Contudo, já no final do século XVII, Adam Smith destacava que as condições mínimas para se ter uma vida digna iam além da simples subsistência. Deveria, também, levar em conta as condições de vida da sociedade na qual o indivíduo está inserido. As condições mínimas deveriam incluir não só as necessidades biológicas, mas, além disso, as necessidades sociais.

Essa temática foi retomada por Beveridge em seu famoso relatório, no qual destacou a importância do Estado garantir o pleno emprego e não

permitir que os laços sociais fossem rompidos com a piora das condições de vida no pós-guerra (CODES, 2005). Neste período, uma família era pobre se “sua renda menos o aluguel se situasse abaixo do patamar de renda que definia a linha de pobreza. Apesar dessa permissão para abranger renda para roupas, combustível e alguns outros itens, seu valor era muito baixo”, fazendo com que quase toda a renda fosse gasta, na prática, com

Em pleno final do século XX, a pobreza deixa de ser uma questão residual nos países desenvolvidos para entrar novamente na agenda política governamental

O destaque de Smith à natureza subjetiva das condições sociais mínimas e a posição de Beveridge em relação ao papel do Estado ao assegurar o pleno emprego se contrapõem ao conceito de pobreza absoluta que foi predominante até meados do século passado e ainda é utilizado na maioria dos países em desenvolvimento. De acordo com essa abordagem, a pobreza é entendida como a privação de uma série de requisitos mínimos para a sobrevivência que independem das condições sociais ao seu redor. A seleção desses requisitos vai depender da definição de pobreza utilizada; ela pode incluir desde a ingestão de nutrientes necessários à sobrevivência biológica até o atendimento de certas necessidades consideradas básicas.

A pobreza relativa é estabelecida sempre em comparação às condições sociais vigentes. Ela não se refere apenas à subsistência, mas vai depender das condições sociais nas quais o indivíduo está inserido. Esta concepção é mais observada nas definições que consideram a pobreza um fenômeno mais amplo, onde a privação não é só física ou biológica, mas de acesso a certas necessidades sociais objetivas ou subjetivas de acordo com as condições de desenvolvimento de dada sociedade. Ela é normalmente utilizada pelos países desenvolvidos, principalmente na Europa, para o estabelecimento do número de pobres, na qual a linha de pobreza é construída em comparação à riqueza da sociedade. Dessa forma, a desigualdade não é tomada apenas como uma causa da pobreza, mas faz parte da própria concepção do termo, levando-se à utili-

zação pelos governos e na academia de outro termo, a exclusão social.

Foi a expansão da exclusão social na Europa e a da pobreza absoluta nos países pobres que chamaram a atenção dos organismos internacionais e da academia na segunda metade do século passado para o fato do crescimento econômico não estar sendo suficiente para a redução da pobreza. A crise do Estado de Bem-Estar, base das proteções sociais na Europa que permitiam a coesão social da sociedade por meio das políticas que garantiam o pleno emprego e benefícios generosos aos incapacitados ou àqueles que não conseguiam emprego (CASTEL, 1998), foi se mostrando cada vez mais problemático em termos de financiamento e manutenção das taxas de crescimento que davam suporte a tais políticas. Em pleno final do século XX, a pobreza deixa de ser uma questão residual nos países desenvolvidos para entrar novamente na agenda política governamental.

Nos países em desenvolvimento, a questão da pobreza nunca deixou ser um problema grave, mas não era o foco das discussões políticas e acadêmicas. O foco era a promoção do crescimento econômico que levaria, dessa forma, à melhoria das condições de vida de toda a população. As altas taxas de crescimento observadas na América Latina nos anos 1960 e 1970 e a manutenção de altos níveis de pobreza abalaram aquela tese e colocaram a desigualdade no centro das atenções. Contudo, a crise dos anos 1980 desviou a atenção para políticas que voltassem a promover o crescimento, visto agora não como a solução para o fim da pobreza, mas como pré-requisito para isso. Políticas voltadas para a questão da desigualdade ganharam espaço, ao mesmo tempo em que as políticas públicas como um todo, principalmente nos anos 1990, foram perdendo lugar frente ao avanço neoliberal. No início do século XXI (embora já ocorrendo desde a década de 1980), a pobreza vira o foco das questões internacionais, mas a variedade dos interesses envolvidos torna o problema cada vez mais complexo.

¹ Este tópico e o seguinte têm como base Machado (2006)

DIFERENTES DEFINIÇÕES

Com o aumento da importância do fenômeno da pobreza, ampliou-se o debate acerca de seu significado. O primeiro grande encontro internacional a expandir o conceito de pobreza foi o 1995 *Copenhagen Social Summit*; em 2000, o Banco Mundial incluiu na sua definição de pobreza a exposição à vulnerabilidade, ao risco e a falta de "voz" na sociedade (HULME; MOORE; SHEPHERD, 2001). Para Laderchi, Saith e Stewart (2003, p. 2), a discussão atual é confusa: concorda-se com a multidimensionalidade da pobreza, mas utiliza-se, predominantemente, a abordagem monetária para a sua descrição e análise.

A definição é apenas o primeiro passo para a adoção de políticas que visem o seu combate. A utilização de definições amplas seguidas de formas de mensuração e políticas apenas baseadas na renda é um retrocesso frente ao avanço alcançado nos últimos anos em termos de entendimento da pobreza. As diferentes abordagens encontradas na literatura vão levar a diversas formas de medição e refletem distintas percepções da realidade. Laderchi, Saith e Stewart (2003) enfatizam que definições claras da pobreza são fundamentais para a elaboração de políticas de desenvolvimento, e definições diferentes vão levar a opções políticas distintas.

Apesar da importância de se ter uma definição clara da pobreza, não há um consenso em relação a ela. As divergências entre as concepções de pobreza não se devem apenas ao seu caráter relativo ou não; segundo P. Townsend, as divergências quanto à interpretação da pobreza são de longa data (CODES, 2005, p. 17). Spicker (apud GUIMARÃES, 2002, p. 98) aponta onze maneiras de analisar a pobreza: "necessidade, padrão, e vida, insuficiência de recursos, carência de segurança básica, falta de titularidades, privação múltipla, exclusão, desigualdade, classe, dependência e padecimento inaceitável". Já Codes, em sua tese de doutorado, destaca quatro principais concepções de pobreza: sub-

sistência, necessidades básicas, privação relativa e pobreza como privação de capacidades (CODES, 2005, p. 21). Laderchi, Saith e Stewart (2005) sugerem quatro abordagens principais: monetária, privação de capacidades, exclusão social e participação.

Concorda-se com a multidimensionalidade da pobreza, mas utiliza-se, predominantemente, a abordagem monetária para a sua descrição e análise

MENSURAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Conseqüências para a mensuração

Antes de escolher os procedimentos metodológicos a serem tomados na mensuração, deve-se escolher o conceito que se busca entender. Quando não há consenso acerca da definição do conceito e este possui diferentes dimensões, a depender da visão do pesquisador, os resultados vão depender não só da metodologia utilizada, mas da definição que sustenta o conceito empregado. Isso se torna mais delicado no caso da pobreza, pois os resultados vão influir na formulação e avaliação das políticas públicas que visam o seu combate.

A utilização de uma definição mais ampla da pobreza trás mais dificuldades em termos de mensuração, mas isso não significa que se deve adaptar o conceito à forma de mensuração por simples conveniência metodológica. Esta adaptação pode trazer diferenças entre o que se deseja entender e o resultado da mensuração. As dimensões escolhidas como componentes do conceito devem ser consistentes com a realidade a ser analisada, caso contrário não servem para a análise.

Segundo Ravallion (1996, p. 10), pesquisas ao redor do mundo apontam que "mudanças nas hipóteses de mensuração podem alterar radicalmente importantes conclusões de políticas públicas". Também afirma que há muitos estudos que fazem a relação entre pobreza de renda e desenvolvimento humano, mas poucos sobre o acesso a produtos/serviços não fornecidos pelo mercado, mas que têm importância na determinação da pobreza (RAVALLION, p. 13).

Vários trabalhos destacam que diferentes escolhas metodológicas, decorrentes de concepções de pobreza a partir de diversas definições, podem

trazer distintas conclusões acerca do mesmo objeto de estudo. Exemplos destes estudos são encontrados em Costa (2002), Laderchi, Saith e Stewart (2003), Szeles (2004).

Costa (2002, p. 3, 8) faz uma comparação entre a abordagem unidimensional da pobreza, baseada na renda, e a multidimensional, com indicadores econômicos, sociais, demográficos e culturais. A comparação feita em doze países europeus mostra que o ranking dos países muda pouco, mas há pouca correlação entre os domicílios selecionados pelas abordagens dentro dos países. A metodologia utilizada pela autora para comparar as diferentes abordagens é a correlação, sendo que a linha de pobreza adotada é a ISPL (*International Standard of Poverty Line*), que é uma linha de pobreza relativa equivalente a 50% da renda do país.

Ela afirma que, para todos os países, a unidimensional aponta sempre um número menor de pobres e salienta que "a questão principal na análise da pobreza não é a quantidade de pobres, mas quem eles são"² (COSTA, 2002, p.10). A correlação nos países indicados foi pouca, sugerindo que os pobres sob uma medida não eram necessariamente na outra. Costa (2002, p. 12) conclui afirmando que a mensuração das duas abordagens aponta diferentes conjuntos de pobres e que somente a multidimensional possibilita uma focalização adequada de quem são os pobres para a adequada formulação de políticas.

Em um estudo comparando diferentes dimensões da pobreza na Índia e no Peru, Laderchi, Saith e Stewart (2003) destacam a grande diferença entre a quantidade de pobres ao se medir através: de linhas de pobreza; de indicadores que refletissem a privação de capacidades; e da *participatory approach*. Os pobres descritos em uma metodologia não eram necessariamente os encontrados em outra; por exemplo, pessoas que não se consideravam pobres estavam abaixo da linha de pobreza, enquanto outras que se consideravam pobres não eram pobres por nenhuma das outras metodologias. Isso também foi observado em outras pesqui-

sas, como no Chile e Vietnã (BAULCH; MASSET 2003 apud LADERCHI, SAITH; STEWART, 2003) e em trabalhos anteriores no Peru (LADERCHI 2001 apud LADERCHI; SAITH; STEWART, 2003).

O trabalho de Szeles (2004, p. 1) refere-se a uma pesquisa comparativa da pobreza concebida de forma multidimensional entre os países da União Européia. Para isso ela utiliza os dados da ECHP (*European Community Household Panel*) para o cálculo de dois índices que possuem várias dimensões, mas com metodologias diversas. O *ranking* dos países varia pouco entre as metodologias, mas modifica bastante ao se incluir ou retirar algumas dimensões. Esta retirada ou inclusão não se dá ao acaso, pois a relevância delas vai depender das particularidades de cada país, já que a pobreza é concebida de forma relativa. Assim, "as variáveis, o método e sua interpretação, os dados e suas particularidades nacionais, todos têm grande influência na mensuração da pobreza de forma relativa e comparativa"³.

Ao permitir tirar conclusões distintas, a utilização de diferentes formas de mensuração pode estar embutida não só de uma forma de se observar a pobreza, mas de uma maneira de se conduzir as conclusões a respeito da evolução da realidade. Podem-se priorizar certas dimensões de interesse do pesquisador, mas que não refletem a realidade do conceito que se está utilizando. Esta priorização pode servir de argumento para a utilização ou não de determinadas políticas públicas em prol de grupos de interesse ou simplesmente de falta de reflexão acerca do impacto que opções metodológicas equivocadas possuem sob a análise da pobreza.

Conseqüências para as políticas públicas

As escolhas das estratégias de combate à pobreza mudaram bastante nos últimos 50 anos. De acordo com o Banco Mundial (PANORAMA..., 2001, p.6-7), nos anos 50 e 60 a prioridade eram os investimentos em capital físico e infra-estrutura para a promoção do desenvolvimento; a redução da pobreza viria como conseqüência desses investimentos. Nos anos 70, a saúde e a educação

² Tradução própria.

³ Tradução própria.

ganham o *status* de elementos tão importantes quanto o capital, enquanto nos anos 80 a ênfase passou a ser a liberação dos mercados e a gestão econômica. Já no Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1990 as estratégias eram as seguintes: "promover o crescimento com uso intensivo de mão-de-obra mediante abertura econômica e investimento em infra-estrutura e proporcionar serviços básicos de saúde e educação para os pobres".

No início do século XXI, a estratégia de combate à pobreza deveria ocorrer, segundo o Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001, por meio da promoção de oportunidades, facilitação da autonomia e aumento da segurança, com destaque para o papel dos governos e das instituições. Essa alteração nas estratégias é reflexo da mudança no entendimento da questão da pobreza, que deixou de ser mero atendimento das necessidades básicas, com destaque para a mensuração da renda, para tornar-se o acréscimo de dimensões antes não levantadas, como autonomia, segurança e oportunidades. No Relatório 2000/2001, o Banco define pobreza da seguinte forma:

O relatório aceita a visão estabelecida da pobreza, que engloba não só renda e consumo baixos, mas também níveis baixos de educação, saúde, nutrição e outras áreas do desenvolvimento humano. Com base no que a pobreza significa para a maioria das pessoas, amplia essa definição para incluir a falta de poder e voz e a vulnerabilidade ao medo (PANORAMA..., 2001).

Enquanto nos anos anteriores a meta era o crescimento do PIB e do PIB, a partir dos anos 90 outros objetivos ganharam destaque, como a melhoria do IDH e o alcance das metas do milênio. Contudo, a dificuldade no alcance destes objetivos mostra o enorme desafio de melhorar as condições de vida de grande parte da população mundial frente à desigualdade entre as nações e à assimetria nos seus processos de desenvolvimento.

Nos países desenvolvidos há o fornecimento de uma série de benefícios decorrentes do mode-

lo *Welfare State*, que prioriza o atendimento de, no mínimo, oito situações diferentes (ABRANCHES, 1998, p. 14): "velhice, invalidez, viuvez, doença, maternidade, acidentes de trabalho, desemprego e crescimento familiar". Esses benefícios baseiam-se em um ideal de direito social que vai além do simples combate à pobreza e envolve todo o complexo tema da questão social. Essa rede social vem sendo abalada pelas altas taxas de desemprego, pela baixa taxa de crescimento e pela

dificuldade dos países em integrar a população imigrante que já corresponde a uma parcela significativa da população. O resultado é o crescimento da exclusão social e a busca dos governos em minimizar estes efeitos.

Nos países em desenvolvimento a situação é mais dramática. A vasta parcela da população desempregada ou subempregada, sem acesso aos direitos sociais mínimos, é mais que excluída da sociedade, pois ela nunca foi incluída e não tem perspectiva de melhorias sem o apoio do governo. As políticas sociais são fundamentais para o fornecimento de direitos sociais considerados mínimos, como educação e saúde, mas não são suficientes para retirar a população da pobreza, seja qual for a definição utilizada. É aí onde as políticas de combate à pobreza são mais prementes e onde começa a controvérsia em relação a quais políticas devem ser adotadas e se elas realmente possuem algum efeito.

A articulação e a composição dessas políticas podem variar a partir da percepção do seu objeto. Por exemplo, caso a idéia de pobreza seja limitada ao aspecto da renda, a ênfase das políticas será dada ao crescimento econômico e à distribuição de renda. Se a abordagem predominante for a privação de capacidades, as políticas visarão prioritariamente investimentos na expansão destas capacidades e em serviços públicos que alcancem esta finalidade. Se o objetivo for combater a exclusão social, mesmo tomando a pobreza como um aspecto desta ou encarando ambos da mesma forma, a ênfase será fornecida aos mecanismos que possibilitem a inclusão social, com destaque para o mercado de trabalho (LADERCHI; SAITH; STEWART, 2003, p. 28).

As políticas sociais são fundamentais para o fornecimento de direitos sociais considerados mínimos, [...], mas não são suficientes para retirar a população da pobreza

A estratégia paulistana de combate à pobreza e à desigualdade (POCHMANN, 2003) e o estudo "Mapa de Ativos: Combate Sustentável à Pobreza", da Fundação Getúlio Vargas (2001), são exemplos de estratégias que buscam a articulação de diversos programas para combater a pobreza em diversas 'frentes', dando especial destaque à geração de renda.

No exemplo da estratégia paulistana descrita no trabalho de Pochmann, a ênfase encontra-se nas políticas de transferência de renda e na geração/alocação/capacitação ao trabalho. Ela é composta por três blocos – programas redistributivos, emancipatórios e de apoio ao desenvolvimento local – e procura fornecer uma rede de inclusão social para o indivíduo e a comunidade com foco no mercado de trabalho. Essa estratégia é uma alternativa interessante ao buscar superar a usual fragmentação das ações governamentais por uma articulação dos programas. Contudo, essa articulação pode ficar limitada ao não incluir investimentos em infra-estrutura básica e na melhoria das políticas sociais nas quais ela se apóia, como a educação, caindo no lugar comum (não menos importante, mas insuficiente) das políticas de emprego e renda.

A estratégia presente no estudo "Mapa de Ativos" coloca como parte importante do combate à pobreza sustentável os efeitos diretos da regularização fundiária e dos investimentos em moradia e infra-estrutura (água, eletricidade e esgoto). Além da geração de renda, inclui políticas de "suavização" do consumo, de forma a atingir a vulnerabilidade dos pobres a choques adversos que o impeçam a ter acesso a necessidades prementes, como alimentação. A maior amplitude desta abordagem em relação ao exemplo anterior é facilitada pela sua característica de estudo que procura avaliar os impactos de diferentes ativos no nível de bem-estar social (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2001, p. 3), servindo de base para intervenções. Já o primeiro exemplo é limitado pela dura realidade da elaboração e implantação de políticas restritas pela dotação orçamentária disponível e pelo seu poder e atribuições no pacto federativo.

Sob uma ótica crítica mais geral, poder-se-ia questionar a eficácia de políticas de combate à pobreza dentro de um capitalismo cuja lógica interna

propicia a exclusão ou (já em uma perspectiva mais liberal) da insuficiência daquelas políticas sem o crescimento econômico sustentado. A definição da pobreza adotada terá como pano de fundo (senão elemento principal) questões como essas, mas isso não reduz o argumento que o entendimento da pobreza deve ir além da ótica da insuficiência de renda. Assim, a questão não se limita a "dar renda ao indivíduo" ou "dar condições para o ele conseguir renda", mas passa pelas causas individuais, coletivas e sistêmicas da pobreza.

Como exemplo do impacto dos procedimentos de mensuração na análise das políticas de combate à pobreza, Glennerster (2000, p. 4 e 5) afirma que nos EUA o baixo ou nenhum impacto sobre a pobreza dos programas sociais apontados por alguns estudos era ocasionado pela limitada forma de mensuração da pobreza utilizada. A forma de medir a pobreza nos últimos 25 anos nos EUA vinha subestimando o impacto dos programas de combate à pobreza neste país (GLENNERSTER, 2000, p. 5). Como a ênfase era dada na renda, não se observava os impactos positivos das políticas públicas em outras dimensões relevantes na vida social, como na expectativa de vida e na melhora do bem-estar da população. Para o autor, a utilização do conceito de exclusão social, como é feito pelos países europeus, não é apenas mais um importante conceito acadêmico da pobreza, pois ele permite uma atuação mais ampla por parte do governo (GLENNERSTER, 2002, p. 22).

Essas questões abordadas não significam que a escolha de definições mais amplas para a pobreza e, assim, a escolha de medidas e de políticas que abarquem estes conceitos, vai resolver o problema. Por trás da ampliação do conceito há uma série de significados positivos e negativos que devem ser analisados com cuidado.

POBREZA E NEOLIBERALISMO

Segundo Ugá (2004), a categoria pobreza vem ganhando destaque nos últimos anos, principalmente em relatórios de organismos internacionais. Esta importância fica clara na postura do Banco Mundial, mas revela uma tendência de ir além do ajuste fiscal e utilizar políticas mais

sociais; contudo, estas políticas se referem às políticas focalizadas e compensatórias para os pobres (UGÁ, 2004, p. 2). Com isso, continua-se a lógica neoliberal de priorização do mercado, deslocando a noção de cidadania social para o combate à pobreza.

De acordo com a autora, as políticas de combate à pobreza apenas buscam minorar os efeitos das políticas neoliberais, que são defendidas pelas instituições internacionais. Dessa forma (UGÁ, 2004, p. 15),

Com a crescente utilização da categoria pobreza, o "mundo do trabalho" vai sofrendo, assim, uma transformação. O que antes constituía uma classe social (composta por trabalhadores "empregados" e "desempregados") agora forma um conjunto de indivíduos atomizados, no qual alguns indivíduos são 'competitivos', enquanto outros são incapazes (pobres).

A pobreza passa a ser vista como um fracasso individual, cabendo ao Estado dar assistência a esses indivíduos, tornando-os capazes e competitivos, "através do aumento de 'capital humano' (no relatório de 1990) ou da 'capacidade humana' (no relatório de 2000/2001)" (UGÁ, 2004, p. 15). Nos lugares aonde o *Welfare State* foi consolidado aos poucos ele vem diminuindo, enquanto naqueles no qual não chegou a se consolidar ele vem sendo cada vez mais suplantado pelo modelo neoliberal. Assim, o conceito de cidadania social – que pressupõe direitos sociais a todos os cidadãos – se perde e dá lugar às políticas contra a pobreza do Banco Mundial (PANORAMA..., 2001, p. 16). Sobre este ponto, Rosanvallon (apud CASTRO et al., 2003, p. 18) diz que:

o apelo para lutar contra a exclusão simplificou o social, certamente de forma excessiva. Com efeito, a dinâmica social não deve ser reduzida a uma oposição entre os que estão "dentro" e os que estão "fora". Pode-se mesmo dizer que hoje nossa compreensão da sociedade é influenciada pela polarização de todas as atenções nos fenômenos da exclusão. Ainda que se considere, apropriadamente, que esse é o mais importante

fenômeno social da nossa época, ele não esgota a questão social. Denunciar justificadamente a pobreza e a miséria existentes no mundo não nos deve dispensar de uma abordagem mais global das tensões sociais e contradições sofridas pela sociedade.

As políticas de combate à pobreza apenas buscam minorar os efeitos das políticas neoliberais

É esse risco a que se refere Rosanvallon sobre o perigo de se reduzir a questão social – que passa, entre outros elementos, pela discussão acerca da cidadania social – ao problema da pobreza e da exclusão social. Estes fenômenos são por si só relevantes no debate moderno, mas não devem ser os únicos componentes a serem observados no debate das políticas públicas. O resultado é a limitação do debate às políticas macroeconômicas (neoliberais) que promovam o crescimento e às políticas residuais de combate à pobreza para aqueles que não podem ser beneficiados pelo crescimento econômico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A concepção atual de pobreza a descreve como um fenômeno composto de diversas dimensões importantes para o bem-estar do indivíduo. Ainda que haja discordância sobre qual seria a forma mais adequada de mensuração, há pouco desacordo sobre a necessidade de se conceber a pobreza como algo além da renda. Mesmo as críticas referem-se ao risco de, ao empregá-la, substituir outros conceitos relevantes no debate social, mas não da sua adequação em descrever a complexidade da realidade.

A importância da discussão do que é a pobreza e, assim, a elaboração do seu diagnóstico, pode ser observada na necessidade de se formular políticas de combate à pobreza para a utilização dos recursos dos fundos de combate à pobreza criados pelos estados e pela União. A falta de uma análise e definição preliminar sobre o que se entende por pobreza, suas causas e estratégias de atuação, leva a incluir, em muitos casos, qualquer projeto de geração de emprego e renda como sendo de combate à pobreza, e excluindo ações na área de educação e saúde, pois já possuíam fundos específicos destinados a essas áreas.

A política de combate à pobreza, dessa forma, é feita de forma dissociada das políticas de desenvolvimento estaduais, como se elas não fossem intrinsecamente associadas. O elevado volume de dinheiro à disposição de alguns desses fundos acaba revelando a incapacidade dos gestores em utilizar de forma efetiva tais recursos em prol do combate à pobreza. O devido entendimento do objeto da política – a pobreza – é tão importante quanto a disponibilidade de recursos para a sua implementação.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio H. et al. *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.

BAULCH, B.; MASSET, E. *Do monetary and non-monetary indicators tell the same story about chronic poverty?: a study of Vietnam in the 1990s*. *World Development*, v. 31, n. 3, 2003.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Tradução Iraci D. Poletti. Petrópolis: Vozes, 1998. 611 p.

CASTRO, Jorge A. et al. *Análise da evolução e dinâmica do gasto social federal: 1995-2001*. Brasília: IPEA, 2003. (Texto para discussão, n. 988). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 20 dez. 2004.

CODES, Ana Luiza M. *Modelagem de equações estruturais: uma contribuição metodológica para o estudo da pobreza*. 2005. 283 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais)-Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.

COSTA, Michele. *A comparison between unidimensional and multidimensional approaches to the measurement of poverty*. Luxemburgo: CEPS/INSTEAD, 2002a. 13 p. (IRISS Working Paper Series, 2003-02). Disponível em: <http://www.ceps.lu/iriss>. Acesso em: 15 maio 2005.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Centro de Políticas Sociais. *Mapa de ativos: combate sustentável à pobreza*. [Rio de Janeiro]: FGV/CPS, 2001. Disponível em: <http://www.fgv.br/ibrc/cps>. Acesso em: 07 jan. 2003.

GLENNERSTER, Howard. *US Poverty Studies and Poverty Measurement: The past twenty-five years*. London School of Economics. *Case Paper* n. 42, Oct. 2000. Disponível em: <http://sticerd.lse.ac.uk>. Acesso em: 12 nov. 2005.

GUIMARÃES, José Ribeiro Soares. *Pobreza e desigualdade no Brasil: do discurso hegemônico e medição espúria às*

raízes da questão. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Pobreza e desigualdades sociais*. Salvador: SEI, 2002. p. 85 -115. (Série estudos e pesquisas, 63).

HULME, David; MOORE, Karen; SHEPHERD, Andrew. *Chronic poverty: meanings and analytical frameworks*. CPRC Working Paper, n. 2, 2001. Disponível em: <http://www.chronicpoverty.org/>. Acesso em: 07 set. 2005.

LADERCHI, Caterina R. *Do concepts of poverty matter?: an empirical investigation of the differences between a capability and a monetary assessment of poverty in Peru*. Tese (Doutorado)-University of Oxford, 2001.

LADERCHI, Caterina R, SAITH, Ruhi; STEWART, Frances. *Does it matter that we don't agree on the definition of poverty?: a comparison of four approaches*. Queen Elizabeth House. Working Paper Series, n. 107, 2003. Disponível em: <http://www2.qeh.ox.ac.uk/research/wpaction.html>. Acesso em: 15 out. 2004.

MACHADO, Kenys. *Pobreza ou pobreza?: uma discussão acerca das múltiplas abordagens da pobreza*. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 11, 2006, Vitória (ES). *Anais...* Vitória (ES): SEP, 2006.

PANORAMA geral. In: WORLD BANK. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial 2000/2001: luta contra a pobreza*, 2001. Disponível em: <http://www.worldbank.org>. Acesso em: 25 nov. 2002.

POCHMANN, Marcio (Org.). *Desenvolvimento, trabalho e solidariedade*. São Paulo: Cortez/Perseu Abramo, 2002.

RAVALLION, Martin. *Issues in measuring and modeling poverty*. *Policy Research Working Paper*. World Bank, n. 1615, July 1996. Disponível em: <http://www.worldbank.org>. Acesso em: 03 jan. 2003.

ROCHA, Sonia. *Opções metodológicas para a estimação de linhas de indigência e de pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, abr. 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 18 jan. 2002.

_____. *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

SEN, Amartya. *Desigualdade reexaminada*. Tradução Ricardo D. Mendes. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SZELES, Mônica. *Multidimensional poverty comparisons within Europe*. Luxemburgo: CEPS/INSTEAD, 2004. (IRISS Working Paper Series, n. 2004-05). Disponível em: <http://www.ceps.lu/iriss>. Acesso em: 15 maio 2005.

UGÁ, Vivian. *Neoliberalismo, Banco Mundial e a "categoria pobreza"*. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 4., 2004, *Anais...*, Rio de Janeiro: ABCP, 2004.