

**O caráter multifacetado da pobreza:  
a relação entre concepção e intervenção**

**Ava Renarda Williams**

**Dissertação de Mestrado em Política Social  
Mestrado em Política Social  
Universidade Federal do Espírito Santo**

**Vitória (ES),  
novembro de 2007**

**Ava Renarda Williams**

**O CARÁTER MULTIFACETADO DA POBREZA:  
A RELAÇÃO ENTRE CONCEPÇÃO E  
INTERVENÇÃO**

Dissertação apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS), do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Política Social.

**Linha de pesquisa:** Políticas sociais, subjetividades e movimentos sociais.

**Orientadora:** Prof<sup>a</sup>. D<sup>a</sup>. Maria Beatriz Lima Herkenhoff.

Vitória,  
2007

# O CARÁTER MULTIFACETADO DA POBREZA: A RELAÇÃO ENTRE CONCEPÇÃO E INTERVENÇÃO

**Ava Renarda Williams**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social (PPGPS), do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Política Social.

Aprovada em 22 de novembro de 2007.

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Beatriz Lima Herkenhoff  
Universidade Federal do Espírito Santo  
Orientadora

---

Prof. Dr. Izildo Corrêa Leite  
Universidade Federal do Espírito Santo  
Co-orientador

---

Professor Dr. Bajonas Teixeira de Brito Junior  
Universidade Federal do Espírito Santo  
Membro

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)

---

Williams, Ava Renarda, 1980- .

W715c O caráter multifacetado da pobreza: a relação entre concepção e intervenção / Ava Renarda Williams. - 2007.  
162 f.

Orientadora: Maria Beatriz Lima Herkenhoff.

Co-Orientador: Izildo Corrêa Leite.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas.

1. Pobreza - Concepções. 2. Políticas sociais. 3. Estratégias de Intervenção. I. Herkenhoff, Maria Beatriz Lima. II. Leite, Izildo Corrêa. III. Universidade Federal do Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. IV. Título.

CDU: 364

---

Para as pessoas que ousam sonhar um mundo melhor e usam suas forças para realizar mudanças positivas. Para minha família, meus amigos queridos, meus professores e colegas estimados que me inspiram e motivam a ser uma dessas pessoas.

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus por esta rica experiência de conhecimento acadêmico e pessoal.

Fico ainda mais agradecida pelas pessoas que tive a oportunidade de conhecer, que me acompanharam nesta experiência, ajudando-me a superar obstáculos, apoiando, motivando e inspirando.

Agradeço à minha família nuclear e à família estendida de amigos queridos, pelo seu amor e encorajamento, pessoas essas que superaram todos os obstáculos impostos pelo tempo e pela distância, para caminhar comigo neste processo: the Williams family, the McBride-Mosley family, Uncle Glenn, Juanita Williams, Die Familien Schulz, a família Calvi, the Reitz family, la famille Madode, the Babbitt Family, Mônica Alvarenga de Feijó, Kéttini Uppi Calvi Marlena Stephens, Clara Halpen, a vários membros da Igreja Manancial.

Devo meu agradecimento mais profundo à minha orientadora, professora doutora Beatriz Herkenhoff e ao meu co-orientador, professor doutor Izildo Corrêa Leite, que, durante este percurso, me orientaram com profissionalismo, dedicação, respeito e também com muito carinho. Suas valiosas críticas e sugestões foram essenciais para a realização desta pesquisa.

Também não poderia deixar de agradecer à Fundação Rotary e à professora doutora Maria Lúcia Teixeira Garcia, pela oportunidade de fazer o Mestrado na Universidade Federal do Espírito Santo. Deste modo também agradeço a todos os meus professores do Mestrado em Política Social que contribuíram com esta etapa da minha formação acadêmica, além dos conhecimentos adquiridos sobre a pobreza. Devo também minha imensa gratidão a este lindo país que é o Brasil, pois, ao me expor à sua complexa realidade, ajudou-me a entender melhor a realidade do meu próprio país, os Estados Unidos.

O conhecimento é a única arma capaz de melhorar o mundo.  
~A.R.W~

## RESUMO

Este trabalho analisa a natureza multifacetada e complexa da pobreza. Tem como objetivo principal compreender a pobreza em suas multideterminações e estabelecer a relação entre sua conceituação e as estratégias de intervenção adotadas para seu enfrentamento. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica em que foi resgatada a trajetória da pobreza, analisando as transformações em cada período histórico (Idade Média, Moderna e Contemporânea). A pobreza é conceituada tendo como referência diferentes autores, evidenciando uma diversidade: nas abordagens, nos critérios para definir quem se situa nessa condição e nas análises sobre suas causas. É trabalhada também a compreensão sobre a pobreza a partir de Sen (1999) e Sarti (2005), destacando a importância de se considerar o pobre em sua “positividade concreta”, suas vivências, representações e estratégias de sobrevivência, enfim, concepções que reforçam suas potencialidades, no lugar da negatividade. Os resultados indicam que o olhar sobre os pobres influencia: o formato das políticas sociais, a relação que os profissionais estabelecem com aqueles que são pobres e as estratégias de intervenção. Se o mesmo é visto como sujeito capaz de construir sua história, os programas enfatizarão seu protagonismo. Por outro lado, posturas que colocam os pobres como objeto passivo das ações do Estado, que tendem a produzir práticas e resultados de natureza questionável ou ineficaz.

**Palavras chave:** Pobreza – concepções. Políticas sociais. Estratégias de intervenção.



## ABSTRACT

This research analyzes the multifaceted and complex nature of poverty. The principle objective of this research is the comprehension of the multi-determinants which comprise poverty as well as the influence that the manner in which poverty is conceived exerts upon the development and implementation of strategies geared toward alleviating poverty. This work utilizes a bibliographical framework that explores the historical trajectory of poverty contemplating its transformation throughout various historical periods (i.e Middle Ages, Modernity and Post-Modernity). The concepts of poverty utilized in this research explore the analyses of a plethora of authors, reflecting a large degree of diversity in the criteria considered explicative of the concepts, determinants and causes of poverty. This research also highlights the necessity of considering the poor in their “positive concreteness”, or rather, considering the experiences, representations and survival strategies of the poor in a positive, rather than negative context, in order to reinforce their potential and capacity to contribute to efforts geared toward alleviating poverty. The results of this research indicate that the manner in which poverty is perceived influences the formation of politics and policies geared toward its combat, the relationship established between professionals (i.e. social workers, politicians, etc.) and the poor populations with which they interact as well as the development and implantation of strategies geared toward alleviating poverty. If the poor are viewed as individuals capable of improving their reality, the programs and policies adopted emphasize their potential as protagonists. However, when the poor are viewed as passive incapable recipients of actions from the state, the programs and policies implemented tend to yield practices and results which are questionable or inefficient in nature.

**Keywords:** poverty – concepts. Political policies. Estrategies of intervention.

## LISTA DE SIGLAS

BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
CEBs	Comunidades Eclesiais de Base
Consea	Conselho Nacional de Segurança Alimentar
CM	Comissão Municipal
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
FED	Federal Reserve, o Banco Central dos Estados Unidos
FMI	Fundo Monetário Internacional
Loas	Lei Orgânica de Assistência Social
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
Plano Salte	Saúde, Alimentação, Transporte e Energia
Prodea/PCS	Programa de Distribuição de Estoques de Alimento/Programa Comunidade Solidária
SESP	Serviço Social de Saúde Pública
Une	União Nacional dos Estudantes
Sudene	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>1 A TRAJETÓRIA ÉPICA DA POBREZA.....</b>	<b>23</b>
1.1 A Idade Média: de Deus tudo vem – a pobreza incluída.....	23
1.2 Modernidade pré-industrial: o surgimento de uma pobreza ameaçadora.....	28
1.3 Da revolução Industrial à Contemporaneidade: mudanças na maneira de entender a pobreza.....	37
1.4 A pobreza na contemporaneidade.....	42
<b>2 AS DIFERENTES DIMENSÕES NA ABORDAGEM DA POBREZA.....</b>	<b>55</b>
2.1 Concepções sobre a pobreza.....	55
2.2 Diferentes critérios na definição de quem é pobre.....	62
2.3 Diferentes interpretações quanto às causas da pobreza.....	70
2.4 A Pobreza vista como Privação da Capacidade Humana e de Liberdades Substantivas.....	79
2.5 O olhar sobre o pobre a partir daqueles que se encontram nessa condição.....	91
<b>3 A RELAÇÃO ENTRE A CONCEITUAÇÃO DE POBREZA E AS ESTRATÉGIAS DE INTERVENÇÃO.....</b>	<b>103</b>
3.1 Pobreza e políticas sociais no Brasil.....	103
3.2 A Relação entre a Política de Assistência Social e a pobreza.....	111
3.3 Estratégias de intervenção baseadas na lógica de renda.....	118
3.3.1 Análise de um programa baseado na lógica da renda.....	119
3.4 Estratégias de intervenção baseadas na expansão de capacidades.....	127
3.5 Análise da pobreza a partir daqueles que são pobres.....	129
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>132</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>145</b>

## INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como tema central a compreensão da pobreza em suas multideterminações. Procura estabelecer uma relação entre a concepção e as estratégias de intervenção adotadas para seu enfrentamento. É fruto de um desejo (que nasceu na juventude) de contribuir para a melhoria das condições de vida das populações pobres, localizadas em diferentes países e continentes.

Na juventude, fui influenciada por pessoas que fizeram uma diferença positiva no mundo, como: Sojourner Truth, Martin Luther King, Madre Teresa, Woodrow Wilson. Passei, a partir daí, a fazer trabalhos voluntários (benevolentes) tanto em Detroit, Michigan (onde residia) como no interior dos Estados Unidos, em instituições que desenvolviam ações assistenciais. Durante o ensino médio (*high school*) e na universidade participei de intercâmbios em diferentes países (com duração de um ano): Alemanha, Áustria, Brasil (três vezes) e França. Dessa forma, desde cedo, acumulei experiências no âmbito acadêmico, profissional e internacional.

Na graduação concentrei meus estudos na área social. Formei-me em Ciências Políticas com ênfase em desenvolvimento sustentável, relações internacionais, estudo de políticas comparativas entre diferentes países.

Neste processo de aprendizagem, em que o conhecimento acumulado trazia contribuições de diferentes fontes, passei a acreditar que a teoria e a prática se complementam.

Todavia, essa premissa não se confirmou no cotidiano. Tive algumas experiências de trabalho na área social no Instituto Internacional (1996), na Embaixada americana em São Paulo (2002) e no governo de Detroit (2003), período em que percebi que o conhecimento acumulado na esfera acadêmica, muitas vezes, não influenciava a intervenção profissional. Dificilmente os estudos sobre a pobreza eram utilizados como referência quando se planejavam ações para o seu enfrentamento.

Ao chegar ao Brasil, como bolsista da Fundação Rotary Internacional, essas inquietações me acompanhavam, o que me levou a procurar o mestrado em Política Social oferecido pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). A intenção inicial era aprofundar meus conhecimentos sobre a construção de estratégias no enfrentamento da pobreza.

Inicialmente, focalizei meus estudos nos programas de combate à fome, com o intuito de compreender como estas políticas poderiam impulsionar ou não o desenvolvimento econômico, social e político dos países em desenvolvimento.

Apesar de o combate à fome mobilizar estudiosos e a sociedade civil organizada, tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento, após cursar algumas disciplinas percebi que a temática era ampla, apresentando questões ambíguas e polêmicas que exigiriam de mim um estudo de caso. Cheguei a fazer contato com algumas instituições da Grande Vitória que trabalham com programas de combate à fome, mas percebi que a dificuldade com a língua seria um obstáculo para desenvolver a pesquisa nesta direção. Além do mais, senti a necessidade de rever os conceitos que tinha até então. Assim, fui redirecionando a pesquisa para o estudo da pobreza.

Embora tivesse alguma familiaridade com o tema, a partir de experiências acadêmicas e profissionais, percebi o quanto meu entendimento era limitado. A pergunta que direcionou a mudança de foco foi: como poderia trabalhar em programas que procuram criar estratégias de enfrentamento da pobreza sem compreendê-la em sua complexidade?

Em lugar de analisar os programas, decidi aprofundar meus conhecimentos sobre a pobreza e sobre os pobres. A mudança na temática abriu novos horizontes, um leque de caminhos e possibilidades, tais como: analisar a pobreza no Brasil, na América Latina ou no mundo; fazer um estudo comparativo da pobreza em países com características semelhantes ou diferentes; identificar os diferentes enfoques e abordagens da pobreza; estabelecer uma relação entre pobreza e ética ou pobreza e direitos humanos,

sociais e políticos. Por outro lado, seria interessante analisar as famílias empobrecidas ou os impactos dos programas de combate á pobreza no seu cotidiano. Esse foi o primeiro desafio: delimitar o objeto de estudo.

As disciplinas contribuíram para a delimitação do objeto de estudo e melhor compreensão dos temas a ele relacionados, como: pobreza; natureza do Estado capitalista; relações entre Estado, economia e sociedade; reprodução da pobreza e da desigualdade social, econômica, política e cultural.

Como o referencial teórico que embasou essas disciplinas situava a pobreza no sistema capitalista, despertei para a importância de compreender a pobreza no contexto histórico, político e social do desenvolvimento capitalista, sem perder de vista as contradições e ambigüidades na conceituação das políticas sociais e daquilo que deve ser sua função.

A disciplina “Pobreza, Identidade e Cultura” possibilitou reflexões sobre os modos de vida e o processo de construção de significados, a partir da experiência de pobreza, bem como análises sobre a reprodução da pobreza e da miséria na sociedade brasileira.

Esta disciplina chamou atenção para as divergências na conceituação da pobreza e na construção de critérios sobre quem se encontra nesta situação, abordando também a identidade do pobre.

Esse conteúdo programático contribuiu para que minhas concepções iniciais sobre a pobreza começassem a ser colocadas em cheque. Até então, eu percebia o pobre apenas como aquele que é estigmatizado e excluído. O debate na disciplina possibilitou pensar o pobre e a pobreza em sua “positividade concreta”, isto é, o que são tais sujeitos, qual sua condição social, como efetivamente vivem, em contraposição a um pensamento dominante que pensa os pobres a partir daquilo que eles não são, daquilo que lhes falta (ausência de poder, riqueza, informação, trabalho, instrução, saúde, habitação, entre outros).

Inicialmente foram lidos autores que debatiam essa temática, identificando as diversas concepções existentes. Ao fazê-lo, verifiquei que os estudos apontam para um elevado grau de diversidade e até discordância a respeito daquilo que define a pobreza. De acordo com Telles (1993, p. 8), “[...] a pobreza contemporânea parece se constituir numa espécie de ponto cego que escapa ao já sabido e previsto por teorias e paradigmas conhecidos de explicação”.

A partir de então, o objeto desse estudo foi definido como o caráter multifacetado da pobreza e seu possível impacto sobre as políticas sociais. Já o objetivo geral foi analisar os diferentes enfoques e abordagens da pobreza e os objetivos específicos: identificar como a concepção de pobreza pode influenciar as estratégias de intervenção e analisar as relações que os profissionais das políticas sociais estabelecem com os pobres, de acordo com o seu conceito de pobreza.

Parti do pressuposto de que a forma pela qual a pobreza é concebida tem implicações nas estratégias desenvolvidas para seu enfrentamento.

Algumas questões principais conduziram a presente pesquisa: Quais são as concepções dominantes de pobreza? Quais são as implicações dos vários olhares na adoção de estratégias e políticas visando enfrentar a pobreza?

Ao definir o objeto e os objetivos, optei por realizar um estudo bibliográfico, pois o desafio seria fazer uma revisão teórica identificando os autores que analisam a pobreza, explicitando, dessa forma, a diversidade de abordagens e concepções.

Foram selecionadas algumas palavras-chave que contribuíram para definir os autores que seriam incluídos na pesquisa, tais como: conceitos de pobreza; causas da pobreza; critérios para definir quem se encontra nesta condição; diferentes visões sobre o pobre, a pobreza e seu enfrentamento; estratégias de intervenção. A partir daí, foram selecionados alguns autores, por expressarem uma diversidade na compreensão da pobreza.

Ao selecionar os autores que poderiam contribuir para o caminho teórico a ser percorrido, foram incluídos aqueles que: a) abordam a trajetória histórica da pobreza e as mudanças ocorridas na sociedade, tanto na forma de compreendê-la como de lidar com ela; b) analisam a pobreza do ponto de vista conceitual; c) consideram, em suas reflexões, as causas da pobreza e os determinantes para classificar aqueles que são pobres ou não; d) adotam uma concepção mais ampla, considerando as multideterminações da pobreza; e) concebem a pobreza em sua positividade concreta.

Ao fazer uma revisão teórica, ficou claro que seria importante considerar não somente os estudos que se concentram nas questões ligadas à pobreza na contemporaneidade, mas também aqueles que consideram a pobreza em outros modos de produção e contextos sociais, históricos e políticos.

Com pesquisa realizada em bibliotecas, livrarias, Internet e referências indicadas nas disciplinas cursadas no Mestrado em Política Social, num primeiro momento, a análise foi direcionada para as mudanças sofridas pelas representações sociais da pobreza ao longo da história: da Idade Média à contemporaneidade.

Bresciani (1989), Engels (1987), Castel (1998, 2005), Geremek (1987, 1994), Leite (2002) e Paugam (1994) contribuíram para compreender essas mudanças da Idade Média à Idade Moderna. Com o objetivo de entender a pobreza na contemporaneidade foram considerados, entre outros: Behring (2000), Nascimento, (2001), Pastorini (2002), Pereira, 2000, Santos (2005), Stolz (2005), Sutcliffe (2007), Telles ([199-?]; 1993), Woodward e Simms (2007), Weisbrot; Baker; Rosnick (2007).

Diante da constatação de mudanças significativas na representação do pobre ao longo desses períodos históricos, uma questão direcionou a segunda etapa da pesquisa bibliográfica: como a pobreza tem sido concebida na atualidade?

A complexidade da pobreza contemporânea foi se revelando cada vez mais nesta pesquisa. Na esfera do pensamento, surgiram diversas abordagens



dessa condição social e de seus sujeitos. Procurei então, num segundo momento, analisar as divergências relativas à sua compreensão a partir de três pontos de vista: a) conceitual; b) das causas que geram a condição de pobreza; c) dos critérios que definem quem se encontra ou não nesta situação.

Cabe destacar que a diversidade de abordagens não se relaciona ao fato de objeto poder ser analisado por vários ângulos, mas deve ser entendida como reflexo de diferentes posturas dos autores frente à realidade social.

Alguns autores foram selecionados com o objetivo de mapear as concepções da pobreza: Sousa (1999), Silva (2000), Andrade (1989), Santos (2005). Outros contribuíram para as reflexões sobre os diferentes critérios na definição de quem é pobre: Carneiro (2005), Leite (2002), Nascimento (2001), Reddy (2003). Por fim, alguns estudiosos contribuíram para a análise das causas da pobreza, como: Silva (2000), Yasbek (1993), Valla (2005) e Kurz (1996).

Ao fazer esta revisão, constatei que os autores, em sua maioria, não consideram a representação social que o pobre tem sobre si e sobre a pobreza. Por isto, optei por aprofundar a concepção de Sarti (2005), entre outros autores já citados que também possibilitam esta compreensão.

Sarti (2005) supera o *pressuposto da falta*, fortemente presente na literatura sobre a pobreza, e que enfatiza apenas o não ter, a carência, a ausência (sendo isso determinado pelo olhar de quem vê a pobreza de fora), em detrimento do que a mesma autora chama de *positividade concreta* da pobreza e dos pobres. Esta abordagem considera outros aspectos: o que é, de fato, ser pobre; como os pobres trabalham; como vivem; como representam os vários elementos do mundo; como vêm a si mesmos: suas estratégias de sobrevivência; sua capacidade de superação, entre outros.

Optei também por abordar a pobreza na perspectiva trabalhada por Sen (1999), principalmente porque este autor incorpora as dimensões específicas de cada sociedade e extrapola os critérios de renda e da linha de pobreza ao definir a pobreza e aqueles que se encontram nesta condição.

Considero que as estratégias para o enfrentamento da pobreza, tendo como referência a expansão das capacidades e oportunidades sociais, proposta por Sen (1999), incluem a luta por liberdade política, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora, tornando esta concepção ampla em suas multideterminações.

Essas reflexões serviram de base para mostrar que os modos pelos quais se concebe a pobreza impactam todo o desenho das correspondentes intervenções sobre a realidade social.

A partir de determinado momento, ficou claro que esta seria uma opção que direcionaria a terceira etapa da pesquisa. Ao estabelecer uma relação entre os conceitos e as estratégias de intervenção, foram escolhidos autores que problematizam o fato de profissionais das políticas sociais ignorarem a experiência do pobre e suas representações sociais (LEITE, 2006; SARTI, 2005; SILVA, 2000; SOUSA, 1999), bem como autores que chamam atenção para o fato de muitos programas de enfrentamento da pobreza serem orientados por concepções estreitas, que se limitam ao critério da renda para definir aqueles que são pobres, havendo, ainda, programas que trazem resquícios de uma cultura paternalista, tutelar, assistencialista (YASBEK, 2004; CARVALHO, 2000; SPOSATI, 1988; HERKENHOFF, 2004). Ficou evidente que existem abordagens que vêem os pobres como sujeitos e, portanto, enfatizam sua autonomia, seu protagonismo na luta contra a própria pobreza, e outras abordagens que, ao conceber os pobres como objetos das políticas sociais, adotam uma posição assistencialista.

Ao estabelecer uma relação entre as concepções de pobreza e as estratégias de enfrentamento, foi abordada, inicialmente, a forma como a pobreza foi tratada pelos governantes, em cada período histórico do Brasil (PEREIRA, 2000; ANDRADE, 1989; VIEIRA, 1985; CUNHA; CUNHA, 2002).

Com o objetivo de identificar os processos que constroem a classificação daqueles que são pobres e as contradições presentes quando determinados

programas ignoram a realidade do pobre, suas experiências e representações, optei por tomar como referência (para ilustrar esta realidade) estudos de Sousa (1999).

Esta autora analisou um programa denominado Programa de Distribuição de Estoques de Alimentos vinculado ao Programa Comunidade Solidária (PRODEA/PCS), no município de Santa Rita, Maranhão. Os resultados apontam relações de poder presentes na classificação daqueles que são pobres.

Cabe ressaltar que a presente pesquisa bibliográfica observou os princípios éticos, mantendo fidelidade aos autores, respeitando suas posições e fazendo as citações devidas.

Considerando a área de concentração e as linhas de pesquisa do Mestrado em Política Social, este projeto insere-se na **Linha 2:** Políticas sociais, subjetividade e movimentos sociais.

O tema desta dissertação de Mestrado torna-se relevante na medida em que, neste século, a pobreza mundial tem atingido níveis tão altos, que está subjugando grande parte das populações mais vulneráveis a condições que muitos considerariam inimagináveis. Alguns dados comprovam esta afirmativa. Segundo o Banco Mundial,<sup>1</sup> em 2001, mais de 22% da população mundial vivia abaixo da linha de pobreza (definida, em 1985, como um dólar por dia). Usando a medida de dois dólares (estabelecida em 1993), a percentagem das pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza mais do que dobra, e atinge 54% da população mundial.<sup>2</sup> A maioria dessas pessoas reside em regiões consideradas menos desenvolvidas, como Europa Oriental, América Latina, China, Índia e África. Dados das Nações Unidas<sup>3</sup> indicam que, no sul da África,

---

<sup>1</sup> WORLD BANK. **2005 World Development Indicators.** Disponível em: <<http://www.worldbank.org/data/wdi2005/pdfs/Table 2 5.pdf>>. Acesso em: 5 maio 2005.

<sup>2</sup> WORLD BANK. **2005 World Development Indicators.** Disponível em: <<http://www.worldbank.org/data/wdi2005/pdfs/Table 2 5.pdf>>. Acesso em: 5 maio 2005.

<sup>3</sup> GLOBAL ISSUES. **Poverty around the world.** Disponível em: Causes of Poverty. <<http://www.globalissues.org/TradeRelated/PovertyAroundTheWorld.asp>>, Acesso em: 19 maio 2005.

um grande contingente de pessoas mora nas chamadas *zonas da fome*, e mais 130 milhões são considerados em graves situações de risco (distribuídas em dez países africanos).

A persistência da pobreza não afeta apenas os países menos desenvolvidos. Segundo dados publicados pelo governo dos Estados Unidos,<sup>4</sup> 12.5% dos americanos vivem na pobreza (35.9 milhões). Isto significa um aumento de 1.3 milhões de pessoas nessa condição social, ou seja, de 0.4% de 2002 para 2003.<sup>5</sup> Na Europa Oriental, segundo o Banco Mundial e o Ministério búlgaro de Trabalho e Assistência Social,<sup>6</sup> em 1997, quase 90% da população residente na Bulgária encontrava-se abaixo da linha de pobreza (definida como quatro dólares por dia). Chossudovski (1998, p. 3) afirma que “[...] indicadores da pobreza, tais como a taxa de mortalidade infantil, de desemprego e de desabrigados nos guetos de cidades americanas, e cada vez mais nas cidades européias, são comparáveis àquelas prevalentes no terceiro mundo”.

Esses dados indicam que o agravamento da pobreza ou a sua persistência é um problema que não pode ser mais ignorado! Embora existam inúmeros programas e financiamentos, será que os instrumentos de luta contra a pobreza não são suficientes? Admite-se, freqüentemente, que as perguntas sobre a pobreza são mais numerosas do que as respostas. Compreender esse fenômeno é um desafio que se coloca com muita força neste momento.

Frente à urgência e aos desafios no enfrentamento da pobreza, justifico este trabalho afirmando a importância de os programas se aproximarem do entendimento da pobreza e da realidade dos pobres; levarem em consideração

---

<sup>4</sup> THE UNITED STATES DEPARTMENT OF HEALTH AND HUMAN SERVICES. **The 2005 hhs poverty guidelines:** one Version of [U,S.] Federal Poverty Measure. Disponível em: <<http://www.aspe.hhs.gov/poverty/05poverty.shtml>>. Acesso em: 18 maio 2005.

<sup>5</sup> Conforme o censo de 2002 publicado de dez em dez anos e que avalia (entre outros o nível de educação, de desemprego e de pobreza da população americana). U. S. CENSUS Bureau 2003 Poverty Highlights. Disponível em: <<http://www.census.gov/hhes/www/poverty/poverty03/pov03hi.html>>. Acesso em: 20 maio 2005.

<sup>6</sup> WORLD BANK. **2005 World Development Indicators.** Disponível em <<http://www.worldbank.org/data/wdi2005/pdfs/Table 2 5.pdf>>. Acesso em: 5 maio 2005.

o caráter multifacetado da pobreza; superarem o *pressuposto da falta*, considerando a *positividade concreta* da pobreza e dos pobres. Esses elementos poderão contribuir para a efetividade das políticas e estratégias articuladas para o enfrentamento da pobreza. Inclui-se neste quadro a formação de profissionais de políticas sociais engajados no combate à pobreza que entendem sua complexidade e interajam de maneira respeitosa com as populações.

Este trabalho está dividido em três capítulos. O primeiro analisa a trajetória da pobreza, conforme a conjuntura social, econômica e política de cada período histórico.

O segundo capítulo analisa as divergências relativas à compreensão da pobreza, identificando autores que fazem uma abordagem a partir de três pontos de vista: a) conceitual; b) das causas que geram a condição de pobreza; c) dos critérios que definem quem se encontra ou não nessa situação.

O pressuposto de que a pobreza possui vários ângulos conduz o segundo capítulo. Desta forma, evidencia múltiplas abordagens, com ênfase em aspectos e dimensões diferentes, gerando uma diversidade de pensamentos e de critérios. Feita essa discussão, foi trabalhada a compreensão da pobreza tendo como referências Sen (1999) e Sarti (2005).

O terceiro capítulo, por sua vez, aborda como os diferentes olhares sobre o pobre e a pobreza (da classe dominante, dos profissionais das políticas sociais e dos governantes, por exemplo) influenciam a adoção e implementação de políticas e estratégias visando seu enfrentamento.

Este trabalho reúne um conjunto de idéias e teorias atuais sobre a pobreza, visando destacar sua natureza multifacetada. Assim, pretende-se fornecer o entendimento necessário para desenvolver práticas que levem em consideração tal natureza, podendo, assim, contribuir significativamente para o seu combate.

Seres humanos capazes de desafiar a lei da gravidade e colocar o homem na Lua; de realizar mudanças efetivas como o progresso econômico, cultural, industrial, tecnológico e político, bem como a instauração de regimes democráticos — seres humanos assim têm como desafio atual o desenvolvimento de estratégias que coloquem os pobres como protagonistas, que valorizem suas histórias, experiências, estratégias de sobrevivência etc., isto é, sua positividade concreta.

Espera-se que este trabalho venha a representar um começo, pois é necessário compreender o fenômeno para, num segundo momento, desenvolver estratégias para o seu enfrentamento.

# 1 TRAJETÓRIA ÉPICA DA POBREZA

A literatura sobre a pobreza mostra que as representações sociais dessa condição social sofreram transformações ao longo do tempo.

Na Idade Média, a pobreza era vista como natural e com raízes no divino. O pobre tinha seu lugar numa hierarquia estabelecida e fazia parte de um sistema complexo no qual ele era protegido.

Prevalecia, naquela época, a proteção próxima (CASTEL, 1998; GEREMEK, 1987, 1994; LEITE, 2002), segundo a qual a comunidade (família, amigos, governos locais) assumia a responsabilidade por todos os seus membros. O pobre, naquele período, era uma parte integrante da comunidade, essencial para o seu funcionamento, como se mostrará adiante. Entretanto, mudanças na estrutura econômica, política e social tradicional levaram o pobre a migrar em busca de trabalho, o que tornou a pobreza mais visível e mudou radicalmente a sua face. O pobre deixou de ser um vizinho que fazia parte de uma coletividade marcada pela sociabilidade primária (CASTEL, 1998). Com a transição da Idade Média para a Idade Moderna, mudou a maneira de a pobreza ser representada. Especialmente na Idade Moderna, o pobre era muito estigmatizado, passando ele a ser visto como culpado por sua condição (CASTEL, 1998; GEREMEK, 1987, 1994; LEITE, 2002). Essas são questões que serão destacadas neste capítulo.

## 1.1 A Idade Média: de Deus tudo vem – a pobreza incluída

A forte predominância da ideologia cristã, durante a Idade Média, teve como resultado a compreensão da pobreza como vontade divina. Instaurou-se, desta forma, aquilo que Leite (2002) chama de *naturalização da pobreza*, o que

contribuiu para a maneira pela qual a pobreza e os pobres eram aceitos como partes integrantes e importantes nas sociedades medievais.

Leite (2002) explica a naturalização da pobreza, que significa vê-la como algo inquestionável, inelutável, algo de que não se pode fugir, algo que faz parte da realidade da mesma forma que os acontecimentos naturais sobre os quais não temos controle. Isto é também, segundo o mesmo autor, ignorar os vínculos de causalidade que a pobreza tem com a sociedade e a história, para concebê-la como algo que vem de fora do mundo social e a ele se impõe.

Para entender a lógica desta forma de pensamento, é importante reconhecer que, na Idade Média cristã, a religião estava fortemente presente em todas as esferas da vida. Deus foi entendido como o centro do mundo e tudo tinha origem nele (CASTEL, 1998; GEREMEK, 1994; LEITE, 2002). Acreditava-se que a pobreza existia porque Deus a criara. Passagens da Bíblia justificavam essa crença, como encontramos em Mateus 26:11: “Vós sempre tendes convosco os pobres”; Provérbios 22:2: “O rico e o pobre têm isto em comum: o Senhor é o Criador de ambos”; Eclesiastes 5:19: “E quando Deus concede riquezas e bens a alguém e o capacita a desfrutá-los, a aceitar sua sorte e ser feliz em seu trabalho, isso é um presente de Deus”.

Nesse período, predominava o pensamento segundo o qual “Deus poderia ter feito ricos todos os homens, mas quis que houvesse pobres, para que os ricos pudessem, assim, se redimir de seus pecados” (trecho extraído da Vida de Santo Eloi, apud CASTEL, 1998, p. 64).

Tratava-se de uma imagem estereotipada em que o pobre era representado, freqüentemente, como um indivíduo magro, chagado, coxo, cheio de feridas: “Jó em cima das suas fezes, Lázaro cujo cadáver já fede, os miseráveis miraculosos sobre quem se debruçou a misericórdia de Cristo” (CASTEL, 1998, p. 67). Acreditava-se que o pobre se aproximava da divindade através do seu sofrimento, pois sua condição miserável lhe permitia um entendimento íntimo



do sofrimento de Cristo na cruz.<sup>7</sup> Era seu sofrimento corporal que fazia com que o pobre se tornasse parte do corpo da Igreja.

O entendimento da pobreza como algo que foi criado e existia pela própria vontade de Deus e como um acontecimento *normal* contribuiu para a naturalização da pobreza, fazendo com que os pobres e a pobreza fossem vistos como parte do todo social.

Para Leite (2002, p. 8), instalaram-se, naquele período, situações que alguns autores vão chamar de *economia de salvação* (CASTEL, 1998), *exaltação da pobreza* (GEREMEK, 1994) e *elogio da caridade* (PAUGAM, 1994). Para Castel (1998, p. 64), a economia de salvação significou que, embora desprezado e desgraçado, o pobre poderia ser instrumentalizado para que o rico praticasse a caridade:

Em uma época em que os meios de enriquecimento através do comércio e das especulações financeiras ainda provocam sentimento de culpa, e em que [...] os homens viveram no temor do inferno, a caridade representa a via por excelência da redenção e o melhor investimento para o além. [...] Estabelece-se um comércio entre o rico e o pobre, com vantagens para as duas partes: o primeiro ganha sua salvação graças à sua ação caridosa, mas o segundo é igualmente salvo, desde que aceite sua condição (CASTEL, 1998, p. 64-65).

Geremek (apud LEITE 2002, p. 8), por sua vez, destaca que

A riqueza de alguns é necessária a fim de que os pobres possam ser ajudados. Por consequência, o elogio da esmola contém em si não apenas a perspectiva da salvação para os ricos, mas também uma justificação da própria riqueza, sua racionalização ideológica. [...] aos pobres eram apresentados os méritos que trazia, na perspectiva da salvação, a aceitação de sua própria condição; aos ricos era recordada a necessidade de prover a própria redenção.

Os membros da sociedade medieval, em sua maioria, não ousaram confrontar a ordem então existente, na qual se justificava a divisão entre ricos e pobres,

---

<sup>7</sup> Geremek (1994) destaca que, se o pobre renunciasse à riqueza secular e ao poder de sua própria vontade, ele poderia ser considerado moralmente superior aos ricos. O autor fornece exemplos de nobres e ricos que até limpavam os pés dos pobres. No Século XIII, St. Louis, um rei francês, cortou pão e forneceu vinho que ele mesmo serviu aos pobres que ele alimentou em sua própria mesa. Todavia, isso não significa que, ao mesmo tempo, não houvesse desprezo pelos pobres, naquela sociedade, conforme as seguintes palavras de Mollat (apud LEITE, 2002, p. 186): “[...] o silêncio dos textos a respeito dos pobres pode resultar da indiferença e do desprezo em relação a eles, da impotência dos humildes para se exprimirem; não deveríamos levá-lo em conta como um dado de fato?”

pois, conforme se acreditava, tinha sido estabelecida a partir a partir de vontade divina. Entretanto, ainda que minoritários, havia questionamentos sobre a pobreza extrema, mas, conforme Leite (2002, p. 8): “[...] a eventual contestação dessa divisão era considerada uma heresia, já que significava colocar-se contra a própria ‘vontade divina’”. Além das conseqüências espirituais, a negação da divindade da pobreza, tida como heresia, era vista como ameaça à manutenção da estrutura social vigente.

Para Castel (1998), a Igreja impôs sua autoridade, justificou sua dominação e seus privilégios no gerenciamento da pobreza. O mesmo autor mostra que as primeiras tentativas de formalizar a assistência aos pobres ocorreram por meio dos conventos que recebiam os doentes e os miseráveis, surgindo, assim, em partes da Europa dominadas pelo cristianismo, os hospitais centrais e as confrarias. “As obras de misericórdia desenvolvem a economia política da caridade, cujo valor de troca é a esmola que ‘apaga o pecado’” (CASTEL, 1998, p. 64).

Embora não existissem leis ou decretos formais relativos ao assunto, o pobre, na Idade Média, estava sob um sistema complexo de proteção, marcado pela dependência e interdependência entre os membros da sociedade. A família e a comunidade forneciam a proteção aos necessitados. Isto é o que Castel (2005, p. 13) chama de “[...] proteção próxima [...]”: “[...] o indivíduo é definido pelo lugar que ocupa numa ordem hierárquica, a segurança é garantida pela comunidade à qual pertence e depende da força desses vínculos comunitários”. Além do mais: “Paralelamente, na cidade, a pertença a grupos profissionais [...] inscreve seus membros em sistemas fortes, [...] de disciplina e de proteção, que garantem sua segurança, em troca de sua dependência em relação ao grupo” (CASTEL, 2005, p. 13).

Dentro desses sistemas baseados nos laços de família e pertencimento comunitário, os mais vulneráveis ainda se encontravam protegidos, como ocorria com os órfãos ou aqueles cuja situação os tornava provisória ou definitivamente incapazes de manter seu lugar no sistema.

A pobreza, que já atingia imensa quantidade de pessoas, muitas vezes chegava a se expandir. Ela era composta, entre muitos fatores, pela ameaça constante de guerras e por períodos de fome massiva. Geremek (1987, 1994) aponta que ocorreram mortes coletivas causadas pela fome, gerando até mesmo situações como a venda de carne humana. Castel (1998, p. 53) acrescenta que existiam “Irrupções incontroláveis, vindas de outros lugares, os cataclismos meteorológicos ou devastações da conquista ou da guerra, que [podiam] enfraquecer o conjunto da comunidade e até mesmo destruí-la.”

Todavia, o impacto destes problemas era reduzido, de certa forma, devido ao modo pelo qual eram estruturadas as coletividades. Existia também a *força da solidariedade rural* entendida como

[...] a conjunção do fato de estar colocado sob a proteção de alguém poderoso [...] e do fato de estar inscrito em redes familiares ou da mesma linhagem e de vizinhança da comunidade de habitantes [o que] garantia uma proteção máxima contra os acasos da existência. Essas comunidades são [...] fortemente integradas por redes de interdependência (CASTEL, 1998, p. 55).

Esta assistência aos mais necessitados, portanto, não foi entendida como iniciativa ou responsabilidade pessoal, mas como obrigação, como resultado do lugar ocupado pela pessoa, num sistema que era baseado na interdependência.

O pobre tinha seu lugar na sociedade e dele tirava sua proteção. Reconhecia-se o pobre, sua necessidade de pedir proteção e, paralelamente, reconhecia-se o rico e seu dever de fornecê-la (CASTEL, 1998). No ato de proteger o pobre, o rico também se protegia das ameaças externas, vindas de fora da sua coletividade, na forma de guerras e ataques. Esta prática, que alguns autores (CASTEL, 1998; GEREMEK, 1987; 1994; LEITE, 2002; NASCIMENTO, 2001) chamam de *proteção próxima*, foi, por vezes, formalizada nas relações sociais. Essa formalização pode ser encontrada no advento de contratos perpétuos de servidão *voluntária*. Mollat (apud LEITE, 2002, p. 9) fornece um exemplo de um contrato desse tipo:

Como todos sabem muito bem que não tenho nada com que me alimentar e vestir, solicitei a vossa piedade, e vossa vontade me concedeu, poder entregar-me a vós ou confiar-me à vossa proteção [...] deveis ajudar-me, no que diz respeito a alimento e vestuários, para que eu possa servir-vos e ser merecedor do que me dais. Enquanto eu viver, ser-vos-ei devedor dos serviços e obediência compatíveis com a liberdade e durante minha vida inteira não terei o poder de subtrair-me a vosso poder e vossa proteção.

Desse modo, a pobreza não era encarada como um problema social. A estrutura rígida e a interdependência impediam que a pobreza e o pobre fossem vistos como fator de desestabilização interna. A presença dos pobres não representava uma ameaça. Sendo assim, os pobres não foram excluídos das comunidades.

## **1.2 Modernidade pré-industrial: o surgimento de uma pobreza ameaçadora**

No período medieval, conforme vimos, a pobreza era vista como um acontecimento natural. Todavia, na transição da Idade Média para a Idade Moderna, a visão da pobreza e do pobre muda radicalmente. Esta transição tem início em meados do Século XIV (CASTEL, 1998; GEREMEK, 1987, 1994; LEITE, 2002). O pobre não é mais visto como *um próximo*, sendo, então, transformado em estranho, perigoso e indesejável. Nesse período, o pobre foi identificado com a figura do *vagabundo*, que se transforma no elemento central da representação da pobreza e dos pobres pelas classes dominantes (CASTEL, 1998; KONDOR, 1996; LEITE, 2002).

Uma mudança no olhar sobre o pobre foi provocada pelo surgimento de uma pobreza móvel, ou *indigência móvel*, como a denomina Castel (1998): os pobres eram, com frequência, forasteiros, desconhecidos, indivíduos que não tinham vínculos estabelecidos com a coletividade na qual passavam, então, a inserir-se. Isso deveu-se ao que poderíamos chamar ressurgimento das migrações, as quais, a partir de certo momento, e como veremos adiante, acentuaram-se drasticamente, devido à expulsão de camponeses do meio

rural, no processo que ficou conhecido como fechamento ou cerceamento dos campos.

Grandes religiosos, como Santo Agostinho e o Papa Inocente III, começam a usar termos e expressões como *mendigos*, *miseráveis* e *sem vergonha* em relação aos pobres. Nesse mesmo período, nota-se uma ruptura da interdependência e proteção que o sistema baseado nas proteções próximas fornecia. Isso acontecia exatamente devido ao surgimento da pobreza móvel, isto é, em virtude das migrações.

Gradualmente, o lugar do pobre lhe é tirado. Ele não é mais visto como parte integrante do *tecido comunitário* (o próprio *tecido comunitário* havia-se modificado. Estava sendo corroído), mas começa a ser distinguido com sua própria categoria. Castel (1998) destaca que, a partir do Século XIV, impôs-se aos pobres o uso de medalhas, chapinhas, chumbo, cruzes costuradas na manga ou no peito, que distinguiam o pobre do resto da sociedade e lhe conferiam, ao mesmo tempo, o direito de receber esmolas e freqüentar as instituições hospitalares. O mesmo autor também aponta que registros fiscais datados de 1475 concebem os mendigos como um grupo profissional próprio. Nota-se que, a partir desse período, os termos *mendigo* e *pobre* aparecem como sinônimos.

A assistência, que era principalmente fornecida pelos monastérios e conventos, começa a ser de responsabilidade de poderes locais. Castel (1998) afirma que, entre 1522 e cerca de 1550, cerca de sessenta cidades na Europa adotaram um conjunto coerente de medidas visando gerenciar a pobreza.

Em contraste com a Idade Média, as tentativas de assistir os pobres não foram motivadas por nenhum código familiar ou moral, nem por exigência religiosa. Foram motivadas pela necessidade de combater acontecimentos sociais e econômicos desfavoráveis, tais como crises de subsistência; aumento de preços dos produtos alimentares; subemprego ligado a uma vigorosa expansão demográfica; redução e recomposição das populações devido a pestes;

reestruturações agrárias e o crescimento anárquico das cidades (CASTEL, 1998).

As medidas foram adotadas, inicialmente, em âmbito local e, eventualmente, retomadas pelas legislações nacionais. Elas representaram tentativas de categorizar e ordenar a pobreza. Já que, nesse período, os pobres eram identificados a partir do próprio grupo profissional, começa-se a fazer a distinção entre aqueles que eram capazes de trabalhar e aqueles que não o eram. Desta forma, as cidades se mobilizaram para garantir a assistência aos seus pobres (CASTEL, 1998). O decreto de Moulin, adotado pela França em 1556, expressa a atitude vigente no que diz respeito às legislações instituídas para enfrentar a pobreza:

Ordenamos que os pobres de cada cidade, burgo e aldeia sejam alimentados e sustentados pelos habitantes da cidade, burgo ou aldeia de que forem nativos ou moradores, a fim de que não possam vagar ou pedir esmola em outros lugares diferentes daqueles em que estão, os quais pobres devem ser informados e certificados do que é dito acima, se, para o tratamento de suas doenças, forem obrigados a ir aos burgos ou povoações onde há hospitais centrais e leprosários a isso destinados (DECRETO DE MOULIN apud CASTEL, 1998, p. 74).

No período ora considerado, algumas iniciativas procuraram criar um lugar próprio para os pobres. Surgem *hospitais* especiais para onde são enviados os pobres retirados das comunidades. Inicialmente, apesar do deslocamento dos pobres, não se fala em isolá-los ou excluí-los. Fala-se, portanto, de tentativas de reabilitar o pobre, de lhe fornecer o auxílio necessário e, ao mesmo tempo, de preparar seu pertencimento comunitário (CASTEL, 1998).

Por sua vez, a Peste Negra surgiu em meados do Século XIV, trazendo problemas para os pobres. Naquele período, o pobre já era visto como um estrangeiro, um desconhecido, cuja estranheza podia conter em si uma série de riscos, incluindo a transmissão de doenças, a corrupção moral e a instabilidade dos processos econômicos e sociais. O pobre foi responsabilizado pela Peste Negra, que matou cerca de um terço da população européia.

Castel (1998) afirma que, durante os vinte anos da Peste Negra, devido à redução da oferta de trabalho, os salários aumentaram consideravelmente,

fazendo com que muitos pobres se beneficiassem com a situação. No entanto, ainda para o mesmo autor, seria um exagero falar de idade do ouro, tanto para os assalariados como para os pobres. Todavia, depois do choque inicial da Peste Negra, o fato de alguns pobres tentarem melhorar sua situação social e econômica gerou indignação nas pessoas mais bem situadas socialmente e nas autoridades. “As pessoas começaram a se agitar, dizendo que eram mantidas em servidão [...] que queriam ser iguais aos seus senhores e que, se cultivavam as lavouras dos senhores, queriam receber salário por isso” (CASTEL, 1998, p. 109).<sup>8</sup>

Dessa maneira, a Peste Negra, em vez de melhorar a situação dos pobres, reforçou a idéia de que eles eram moralmente corruptos e constituíam uma ameaça à ordem estabelecida, porque alguns poderiam tirar proveito das condições geradas pela situação vigente para melhorar sua situação.

Na transição da Idade Média para a modernidade, ocorrem transformações na estrutura social e econômica. A expulsão de camponeses do meio rural, conforme Himmelfarb (apud LEITE, 2002, p. 9), se deve a dois fatores principais: a “[...] decadência do feudalismo [...]” e o cerceamento dos campos. A decadência do feudalismo a que se refere Himmelfarb, “[...] ‘liberou’ os pobres e os deixou à mercê não de uma economia livre, porém mais livre” (HIMMELFARB, apud LEITE, 2002, p. 10). Os dois fatores citados há pouco, explica Leite (2002), combinaram-se para modificar drasticamente as condições de vida e de trabalho para uma grande parte da população. Geram-se também “[...] amplos contingentes de força de trabalho ‘excedente’” (LEITE, 2002, p.10).

Assim, nasce uma grande massa de pessoas que passavam, a partir de então, a contar apenas com suas forças de trabalho - se conseguissem compradores para elas - para poder sobreviver. A mercantilização da vida em sociedade substituía as relações marcadas pela sociabilidade primária, pelos laços pessoais. As mudanças aconteciam numa velocidade tal, que a sociedade se

---

<sup>8</sup> ( J. Froissart. Chroniques, L. I. t. X., Luce, Paris, 1874, p. 95, apud CASTEL, 1998, p. 109).

encontrava despreparada para enfrentá-la. Apesar de esforços locais, o número de pobres aumentava.

Até agora, nesta retrospectiva histórica, quase não se falou dos mendigos, vagabundos. Isso não significa que estes grupos não existissem na Idade Média ou no início da transição para a modernidade. Até certo período histórico, a pobreza não era necessariamente associada aos mendigos, aos vagabundos e aos estrangeiros. Como foi observado, o pobre pertencia à comunidade, sendo por ela protegido por obrigação moral e por vontade divina. Em contraste, o estrangeiro e o vagabundo, na Idade Média, representavam uma anomalia, uma ameaça à estrutura fechada e protegida, razão pela qual eram excluídos e discriminados. Além do mais, o sistema baseado na proteção próxima e em fortes laços familiares expulsava-os do seu meio, limitando, assim, a visibilidade daquelas ameaças (CASTEL, 1998).

O agravamento da pobreza, no período em análise, e a criação de instituições de caridade e de reabilitação levaram à busca de explicações sobre suas causas, bem como fizeram com que a maneira de olhar o pobre se transformasse acentuadamente.

Surge, nesse período de transição, o conceito de *mendigos incorrigíveis*, em relação aos pobres. Estes mendigos ainda são membros da comunidade e, como tal, poderiam receber auxílio. Este *auxílio* passa a ser fornecido, cada vez mais, na forma de reclusão em hospitais. Todavia, além de a reclusão em hospitais ter sido adotada como estratégia para gerenciar a pobreza, algumas outras mudanças podiam ser vistas. Por exemplo, os novos decretos em relação aos hospitais explicavam que a assistência era reservada exclusivamente aos membros de uma determinada comunidade (CASTEL, 1998).

Como nas tentativas hospitalares anteriores, o objetivo era reabilitar o pobre, que começa a ser identificado quase exclusivamente em termos de mendicância. Ainda não se fala em exclusão. Castel (1998) afirma que os hospitais eram concebidos como estratégia para *ajudar* o pobre. Os meios



pelos quais isso era feito incluíam trabalho forçado, aprendizagem da ordem e da regularidade e incessantes orações, entre outros (CASTEL, 1998).

Desta forma, o mendigo podia se tornar um *mendigo válido* ou, eventualmente, *um membro útil* para o Estado. Existiam vários critérios para distinguir o mendigo válido do *mendigo incorrigível*. O mendigo válido poderia receber caridade, caso seguisse algumas regras, como não pedir esmolas na rua. Nesse caso, ele seria protegido.

Em contraste, o *mendigo incorrigível* não encontrou empatia por sua situação. Num primeiro momento, a categoria dos mendigos incorrigíveis incluía os rebeldes que se opunham às soluções propostas pelos reis, legislações e governos locais. Também incluía os estrangeiros que, por não terem pertencimento comunitário, eram automaticamente excluídos de qualquer tipo de assistência (CASTEL, 1998). Naquele período, foram tomadas medidas rigorosas contra os mendigos incorrigíveis. Veja-se, por exemplo, o decreto de João II, na França, em 1351, citado por Castel (1998, p. 98):

Aqueles que estão ociosos pela cidade de Paris [...] e não querem submeter seu corpo a nenhum trabalho duro [...] não importa a situação ou a condição em que estejam, tendo ou não uma profissão, homem ou mulher, que sejam sãos de corpos e de membros [são obrigados a] fazer alguma [...] tarefa com a qual possam ganhar sua vida ou que deixem a cidade de Paris.

O que distinguia o mendigo válido do mendigo incorrigível era sua capacidade ou aptidão para o trabalho, pois os hospitais tinham como objetivo *incluir os pobres*, isto é, aqueles que provavam ser úteis e produtivos para a comunidade. Nesse período de transição, tal objetivo será atingido principalmente por meio do trabalho.

Apesar de as migrações ocorrerem já desde o final da Idade Média, sobretudo com o fechamento dos campos e o rompimento da proteção garantida pelos tradicionais laços familiares, pela comunidade e pela Igreja, o pobre viu-se forçado a migrar em busca de trabalho e, eventualmente, de novas formas de proteção. Assim, o pobre desvincula-se não somente de seus locais de origem,

mas também da proteção que recebia. “A interdependência cuidadosamente encaixada dos estatutos numa sociedade ordenada é ameaçada pela pressão que exercem todos os que nela não encontram seu lugar a partir da organização tradicional do trabalho” (CASTEL, 2005, p. 31).

As ofertas de postos de trabalho não eram suficientes para preencher as lacunas deixadas pelo rompimento do sistema antigo de proteção. Até populações previamente seguras se tornavam vulneráveis. Isto se vê claramente no caso dos “[...] pobres envergonhados [...]”. O pobre envergonhado não estava necessariamente sem trabalho, mas o que conseguia graças a seu trabalho não era suficiente para manter sua família, obrigando-o a buscar assistência. Por estar nessa condição, sentia vergonha: “O pobre envergonhado é envergonhado por mostrar que está pobre, porque conservou sua dignidade e considera a pobreza indigna para um homem de qualidade” (CASTEL, 1998, p. 89).

Gradualmente, este tipo de pobre seria considerado útil pela sociedade. É também ele que passa a ter direito à assistência, dada pela paróquia ou pela cidade.

A linha definidora que existia entre as demais populações de pobres, especificamente entre os mendigos, começa a ser alterada, representando mudanças crescentes na concepção de pobreza no período ora analisado.

[...] porque muitos mendigos válidos [*able-bodies beggars*], quanto mais puderem viver de esmolas, recusam-se a trabalhar e entregam-se à preguiça e ao vício e, às vezes, ao roubo ou a outras abominações, ninguém poderá, sob pena de sanções, dar nada, a título de piedade ou de esmola, àqueles que podem trabalhar ou encorajá-los em suas inclinações [*desires*], de tal forma que sejam obrigados a trabalhar para viver (CASTEL, 1998, p.98).<sup>9</sup>

Surgem vários códigos de trabalho, que, além de ser opostos ao código de assistência, consideravam um problema quem não estivesse inserido no

---

<sup>9</sup> Trecho de um decreto promulgado em 1349 pelo rei Eduardo III, da Inglaterra. RIBTON-TURNER, citado por, CASTEL, 1998, p. 98.

sistema de trabalho. Porém, para enfrentar este problema, foram adotadas estratégias e criadas legislações visando bloquear o fluxo dos pobres na fonte e “[...] reinscrever à força, em estruturas fixas, todos os que desatrelaram” (CASTEL, 1998, p. 99).

Quem não estivesse adaptado ao novo sistema era forçado a “[...] andar sem rumo eternamente em um *no man’s land social*, como um animal selvagem rechaçado em toda parte” (CASTEL, 1998, p. 123). A situação intensificava-se quando estes grupos de desadaptados se juntavam, sendo vistos, então, como inimigos.

As medidas tomadas em relação aos pobres não tinham mais o objetivo de incluí-los, mas de combatê-los. Na transição da Idade Média para a modernidade, ocorre uma mutação na forma de compreender o pobre, antes visto como próximo, e então concebido com um vagabundo, preguiçoso e imoral, como se verifica na citação abaixo:

Os vagabundos são os mais terríveis flagelos para o campo. São insetos vorazes que o infestam e o desolam e que, dia a dia, devoram a substância dos agricultores. São, para falar sem imagens, tropas inimigas espalhadas pela superfície do território, que aí vivem a bel-prazer como num país conquistado e aí recolhem verdadeiras contribuições sob o título de esmolas (CASTEL, 1998, p.122).<sup>10</sup>

Geremek (1994) afirma que os pobres foram cada vez mais marginalizados e suas atividades consideradas criminosas. Afirma que o segmento marginalizado da sociedade incluía, além dos pobres, ou *outcasts* (pessoas desadaptadas, controversas), que não eram necessariamente criminosos. Todavia, as autoridades do período chegaram ao extremo de considerar não simplesmente as atividades dos marginalizados como criminosas, mas sua própria existência um crime.

Uma das primeiras ações tomadas contra os pobres foi o banimento, largamente utilizado na Europa. O banimento era “[...] uma escapatória, graças à qual uma comunidade se desembaraça de uma questão insolúvel para colocá-la em outro lugar” (CASTEL, 1998, p. 123). Em 1556, na França,

---

<sup>10</sup> LE TROSNE, 1764, p.4 citado por CASTEL, 1998, p. 122.

Henrique II declara que os pobres seriam “[...] levados à prisão do Châtelet para [...] serem condenados à pena de morte se tiverem infringido nossa presente ordem e escrito, sobre esse fato.”<sup>11</sup>

Entretanto, a prática do banimento não se mostrou eficiente. Uma adaptação dessa prática foi a exportação para as colônias, adotada em 1719. Esta estratégia, que tinha como objetivo tornar os pobres úteis para o Estado e eliminar o problema da mendicância, foi utilizada de tal maneira, que gerou reclamações, forçando o abandono dessa medida após três anos de existência. Medidas mais extremas contra os pobres foram, então, adotadas, como a condenação à morte.

Essa medida referia-se explicitamente aos *vagabundos*. Estima-se que, na Inglaterra, 12.000<sup>12</sup> *vagabundos* tenham sido executados durante o reinado de Henrique VIII e 400 *vagabundos* tenham sido mortos por ano no reinado de Elisabeth (ALEXANDRE VEXLIARD, apud CASTEL, 1998).

Várias medidas apoiadas em legislação, tais como o banimento e a deportação para as colônias e para hospitais, entre outras, foram adotadas para combater a vagabundagem. Castel (1998, p. 128) afirma:

A legislação sobre a vagabundagem reinstaura, assim, a escravidão no reino da Inglaterra. Passível de ser condenado à talha e à corvéia, o vagabundo pode ser chicoteado, acorrentado, preso, alugado por seu proprietário e, no caso da morte deste, ser transmitido como um bem aos seus herdeiros.

Castel (1998) explica que a vigilância repressiva das autoridades em relação aos vagabundos, embora não desencadeada exclusivamente sobre eles, é um tema recorrente da história social dos regimes daquela época. Porém, existiam e foram criados vários instrumentos legais que visaram a neutralizar a ameaça que se via nos *vagabundos*. O abade de Montlinot, um autor que participava do

---

<sup>11</sup> JOURDAN; DECOOUZY; ISAMBERT, citado por CASTEL, 1998, p. 123.

<sup>12</sup> Há controvérsia sobre esse número. Depois de afirmar que “[...] os pais da classe trabalhadora moderna começaram vendo-se castigados por algo de que eles mesmos eram vítimas”, Marx faz uma citação segundo a qual 72.000 indivíduos foram enforcados apenas no reinado de Henrique VIII — pessoas sobre as quais “Thomas More diz que se viam obrigadas a roubar para comer” (MARX, 1973, 1: 625 e 626, n. 29).

Comitê da Assembléia Constituinte cujo objetivo era a eliminação da mendicância escreveu, em 1786:

'A falta de dinheiro anuncia uma necessidade excessiva: qualquer homem nessas, circunstâncias prementes, está à véspera de se tornar um escroque ou um celerado. O governo deve pois, então, prevenir o crime e assegurar a tranqüilidade dos cidadãos através de todos os meios possíveis. Aquele que, sem asilo e sem recursos, não pode mais pagar sua subsistência, deixa de ser livre: está sob o império da força, não pode dar um passo sem cometer um delito. Enfim, em termos categóricos, é que, supondo que um homem privado de qualquer ajuda há muito tempo não fosse senão um homem infeliz, supunha-se que era injusto prendê-lo; pois bem, será preciso cometer essa injustiça política e não deixar vagar nas estradas quem, não tendo nada, pode ousar tudo' (CASTEL, 1998, p.141).<sup>13</sup>

As autoridades, no período ora considerado, entediam que eram necessárias medidas drásticas (prender, chicotear, matar) para impedir que os pobres vagassem pelas estradas (CASTEL, 1998, p. 141).

Vemos, portanto, que a transição da Idade Média para a modernidade marca uma forte deterioração não somente nas redes protetoras, mas também na maneira de entender e lidar com a pobreza.

### **1.3 Da Revolução Industrial à Contemporaneidade: mudanças na maneira de entender a pobreza**

A deterioração das redes fechadas de proteção comunitária, comuns nas sociedades pré-modernas, e as drásticas mudanças posteriores ocorridas na estrutura social, política e econômica que tinha existido na Idade Média não somente afetaram a configuração das sociedades, mas, também - é claro - o lugar nelas ocupado pelos indivíduos.

A Revolução Industrial teve grandes conseqüências sobre a configuração das sociedades, trazendo transformações drásticas na esfera social, política e

---

<sup>13</sup> LECLERC DE MONTELINOT citado por CASTEL, 1998, p. 141.

econômica e consolidando o capitalismo no plano econômico. Num primeiro momento, a Revolução Industrial se caracterizou pelo uso, na produção, de máquinas movidas a força motriz. É importante ressaltar que, antes disso, já existia uma classe proletária forçada a vender sua força de trabalho para garantir sua existência. Todavia, isto se limitava ao sistema de produção dominado por um número pequeno de proprietários: a produção capitalista manufatureira.

A utilização crescente e sistemática de máquinas movidas a força motriz na produção mudou radicalmente não apenas as estruturas produtivas, mas a estrutura da sociedade tomada em seu conjunto. Tornava-se praticamente impossível para os trabalhadores até então autônomos concorrer com a produção capitalista fabril, o que fez aumentar, de forma dramática, a proletarização.

Ao mesmo tempo, intensifica-se a hostilidade contra os pobres, nessa época. Tal como no período da modernidade pré-industrial, o pobre continuou sendo visto pelas autoridades e pelas classes mais bem situadas como uma ameaça, um perigo social (GEREMEK, 1987, 1994). Também como havia acontecido no período anterior, os pobres chegaram a ser visto como criminosos, que, para o bem-estar do resto da sociedade, precisariam ser afastados do meio social, para não exercer sua *perigosa influência*.

No entanto, com o amadurecimento da Revolução Industrial e a conseqüente expansão do capitalismo, fortaleceu-se a idéia de que a pobreza era uma condição social que afetava até mesmo os trabalhadores industriais (GEREMEK, 1994; CASTEL, 1998; LEITE, 2002). Tratava-se, pois, de uma “[...] nova pobreza [...]”, cujos sujeitos, os “[...] novos pobres [...]”, eram “[...] agentes e vítimas da revolução industrial [...]”, encontrando-se “[...] plantados no coração da sociedade [...]” e formando “[...] a ponta de lança de seu aparelho produtivo” (CASTEL, 1998, p.282, 284).

Engels (1987), por sua vez, aponta que a Revolução Industrial pode ser vista como uma maldição para os trabalhadores, pois se caracteriza por jornadas

longas e duras de trabalho, sob condições desumanas e cruéis. As famílias eram forçadas a viver em unidades residenciais precárias e sem as mínimas condições de higiene. Apesar de aumentos de produtividade nunca vistos até então, os salários eram extremamente baixos. Também aumentou a exploração das mulheres e crianças, por cujas forças de trabalhos recebiam salários ainda menores do que os adultos do sexo masculino. Até um momento avançado do Século XIX, não havia qualquer proteção contra a exploração capitalista.

Bresciani (1989), tomando por base Engels (apud Bresciani, 1989), descreve as condições quotidianas que enfrentava a classe operária em Londres:

[...] uma massa de casas de três a quatro andares, construídas sem planejamento, em ruas estreitas, sinuosas e sujas, abriga parte da população operária. Nas ruas a animação é intensa, um mercado de legumes e frutas de má qualidade se espalha, reduzindo o espaço para os passantes. O cheiro é nauseante. A cena torna-se mais espantosa no interior das moradias, nos pátios e nas ruelas transversais: “não há um único vidro de janela intacto, os batentes das portas e janelas estão quebrados, e as portas, quando existem, são feitas de pranchas pregadas. Nas casas, até os porões são usados como lugar de morar e em toda parte acumulam-se detritos e água suja. Ai moram os mais pobres dentre os pobres, os trabalhadores mal pagos misturados aos ladrões, aos escroques e às vítimas da prostituição (BRESCIANI, 1989, p. 25).

Bresciani (1989) explica que tais lugares superpovoados e em péssimas condições de moradia não se restringiam unicamente a Londres. Como destacado anteriormente neste estudo, a busca de trabalho tornou a pobreza mais móvel, gerando uma concentração enorme de pessoas nas grandes cidades industriais. Desta forma, pioraram as condições sanitárias de moradia e a exploração do trabalhador.

Balzac (apud BRESCIANI, 1989, p. 76), afirma:

Um dos espetáculos mais assustadores que existem é certamente aquele oferecido pelo aspecto geral da população parisiense, povo horrível de se ver, macilento, amarelo, curtido. Um poucas observações sobre a alma de Paris bastam para explicar a causa de sua fisionomia cadavérica que só tem duas idades: ou a juventude baça e sem cor, ou a velhice dissimulada na intenção de parecer jovem. Poucas palavras serão suficientes para justificar fisiologicamente a cor quase infernal das figuras parisienses, pois não é somente por brincadeira que Paris foi chamada de inferno.

Em contraposição a esta miséria extrema, havia uma grande opulência: ruas largas com grandes mansões, belos parques públicos etc., além, é claro, das fortunas pessoais dos grandes proprietários industriais.

O desemprego tinha uma função essencial no início da industrialização, função essa que se mantém no capitalismo contemporâneo: instaurava a concorrência entre os trabalhadores, minimizando a pressão que eles, enquanto coletivo, poderiam exercer (BRESCIANI, 1989), assim pressionando para baixo os salários que lhes eram pagos.

Bresciani (1989) explica que a superexploração dos trabalhadores acentuou a predominância do trabalho não-especializado e do trabalhador não-qualificado, contribuindo para a competição e o isolamento não somente entre os trabalhadores, mas na maioria da sociedade. Engels (apud BRESCIANI, 1989, p. 24) assim expressa sua indignação ao observar aquele período histórico:

[...] centenas de milhares de pessoas se comprimindo e se acotovelando, parecendo nada ter em comum, obedecendo somente a um acordo tácito de manter sua direita, de modo a permitir o cruzamento contínuo e sem obstáculo de ambas as filas da multidão. A indiferença brutal e o isolamento insensível de cada um voltado para os seus interesses impedem até um olhar de relance para o outro. Esses homens [...] parecem esquecidos de que possuem as mesmas qualidades e capacidades humanas e, mais ainda, de que partilham o mesmo interesse na busca de felicidade.

Houve, portanto, durante a industrialização do Século XIX, um aumento radical no número de pobres. No entanto, não se tratava de indivíduos *vadios*, *preguiçosos*, que não queriam trabalhar, mas sim de trabalhadores pobres, excluídos das promessas do mercado. Isto é o que alguns autores chamaram de pauperismo, que é uma pobreza de massas trazida pela Revolução Industrial, pela expansão do capitalismo e as conseqüentes transformações sociais. Evidencia-se, até agora, neste trabalho, que a Revolução Industrial contribuiu não apenas para a reorganização dos métodos de produção, mas também para a reorganização do trabalho. Conforme foi destacado anteriormente, resultaram destas modificações não apenas a superexploração dos trabalhadores, que os expôs as condições precárias de vida e de trabalho, mas também uma ênfase, e subseqüentemente predominância, de trabalho



não-especializado e trabalhadores não-qualificados. A combinação destes fatores trouxe desemprego numa escala muito acentuada.

Ficava evidente que a grande maioria dos indivíduos que se encontrava em situações de pobreza e de miséria *não* era composta de ‘vagabundos’ — pessoas que não trabalhavam por decisão supostamente individual —, nem, sequer, de incapacitados para a atividade laboral, mas, sim, de *operários industriais* (LEITE, 2002, p. 15).

Essas transformações trouxeram não somente um novo tipo de pobreza, mas, também, uma inquietação para as classes dominantes e as autoridades políticas, que passaram a questionar a possibilidade de se manter a coesão da sociedade e a apontar os riscos de sua divisão (CASTEL, 1998; 2005; LEITE, 2002; NASCIMENTO, 2001; PAUGAM, 1994 apud CASTEL, 1998).

A maneira de entender e de lidar com a pobreza, no período ora considerado, caracteriza-se pelo predomínio do pensamento liberal, que responsabilizava os indivíduos por seu próprio desenvolvimento, superação de dificuldades e garantia de sua independência.

Para Telles ([199-?]), não é inteiramente verdade dizer que o liberalismo não se preocupava com os pobres e com os problemas sociais. No Século XIX, o princípio liberal orientou a expansão de atividades filantrópicas nos países europeus. Para a autora, naquele período, a pobreza era relacionada aos azares da vida, à capacidade de cada um em lidar com o seu destino, uma questão de moralidade individual; “[...] daí a importância da atividade filantrópica, no sentido de promover o indivíduo, fazendo com que ele tenha mais condições de lidar com a vida, de enfrentar o mundo do mercado e a sociedade” (TELLES, ([199-?]), p. 6). Ao mesmo tempo em que o indivíduo empreendedor e vitorioso no mercado de trabalho era valorizado, a filantropia tinha o objetivo de “[...] promover e ajudar aqueles que, por acidentes da vida, não podiam ser indivíduos autônomos e livres” (TELLES, ([199-?]), p. 6).

## 1. 4 A pobreza na contemporaneidade

Na contemporaneidade, torna-se responsabilidade do indivíduo criar e assegurar sua própria proteção.

No início do Século XX (nos meios políticos, de comunicação e outras esferas da sociedade), o pobre continua sendo responsabilizado por sua situação. Se o indivíduo é pobre, isso se deve a que ele não está sabendo lidar com os recursos disponíveis. Behring (2000, p. 4) afirma que:

Nesse ambiente intelectual e moral, não se deviam despendere recursos com os pobres, dependentes, ou passivos [...] mas, vigiá-los e puni-los [...] Relação semelhante se mantém com os trabalhadores: não se devem regulamentar salários. Sob pena de interferir no preço natural do trabalho, definido nos movimentos naturais e equilibrados da oferta e da procura no âmbito do mercado. Trata-se da negação da política e, em consequência, da política social.

Todavia, é justamente frente ao forte individualismo enraizado no liberalismo e no sistema capitalista que as políticas sociais, como resposta do Estado frente às necessidades da população, vão surgir, especialmente no Século XX.

Para Behring (2007), são exatamente as características do liberalismo que provocaram ventos capazes de desfiar as idéias de um sistema baseado no individualismo, na autopromoção e na autoproteção.

Os trabalhadores, aos poucos, devido à sua capacidade de organização coletiva, passam a exigir do Estado respostas para o atendimento de suas necessidades sociais. Começam a ocupar espaços políticos que forçarão a burguesia a reconhecer os direitos de cidadania política e social. “O direito ao trabalho e à proteção social são sistemas de regulação coletiva, direitos definidos em função da pertença a conjuntos e, muitas vezes, adquiridos através de lutas e de conflitos que opuseram grupos de interesses divergentes” (CASTEL, 2005, p. 40). O ganho da aposentadoria é um exemplo daquilo que poderia ser conquistado através da adesão do grupo. “A lei de 1910 sobre aposentadorias dos operários e camponeses atingia apenas os trabalhadores mais pobres, pois se supunha que os assalariados mais abastados seriam

capazes de se garantir na lógica da propriedade privada” (CASTEL, 2005, p. 34).

Para Esping-Anderson (1995), os movimentos operários tiveram um papel essencial no surgimento de um Estado mais preocupado com as questões ligadas ao social e o surgimento eventual de um Estado mediador sob a forma e nome de *Welfare State*, em alguns países europeus. Os liberais temiam que, se a democracia não fosse controlada, poderia comprometer os mercados e instaurar o socialismo. Portanto, para garantir a reprodução do sistema capitalista, torna-se necessário que a economia considere as demandas sociais, pois o isolamento da economia, das instituições sociais e políticas provocaria uma catástrofe. As maiores realizações do *Welfare State* ocorreram antes da instauração da democracia, justamente para impedir a sua realização.

Telles ([199-?], p. 5) afirma que os países europeus montaram o Estado Providência, mas que “[...] não se trata de algo que veio pronto e acabado — um Estado que protege a todos e distribui as riquezas para todos os pobres e desvalidos”. Essa conquista foi duramente negociada com os movimentos sindicais. Para a autora, nesse momento a pobreza se transforma num problema público, isto é, “[...] sai de uma esfera da natureza, de uma paisagem que sempre acompanhou a história dos países, para se constituir como uma questão propriamente política”.

Para Behring (2000), a crise financeira e a grande depressão econômica (final da década de 1920 e início dos anos 1930) inspiraram significativamente a criação do Estado mediador. A crise revelou os limites do mercado e o perigo contido no individualismo, pois as consequências foram dramáticas não somente para as classes mais vulneráveis, mas também para as elites políticas.

O impacto da crise financeira de 1929 foi sentido por todas as classes sociais. Os pobres, que já se encontravam em condições bastante vulneráveis, tiveram sua situação agravada. Especialmente nas classes sociais mais altas e médias, muitas pessoas ficaram sem recursos e sem ter a quem recorrer.

Portanto, em torno de 1936 emerge a idéia do Estado como mediador e, em alguns países europeus, a concepção de *Welfare State*. Esta concepção de Estado, influenciada pela idéias de Keynes e concretizada pelo pacto fordista, permitiu a intervenção do Estado por meio de um conjunto de medidas econômicas e sociais.

Para Keynes, diante do *animal spirit* dos empresários, com sua visão de curtíssimo prazo, o Estado tem legitimidade para intervir por meio de um conjunto de medidas econômicas e sociais, tendo em vista gerar demanda efetiva, ou seja, disponibilizar meios de pagamento e dar garantias ao investimento, inclusive contraindo déficit público, tendo em vista controlar as flutuações da economia. Nessa intervenção global, cabe também o incremento das políticas sociais. Aí estão os pilares teóricos do desenvolvimento do capitalismo posterior à Segunda Guerra Mundial. Ao keynesianismo agregou-se o pacto fordista, e estes foram os elementos decisivos – fortemente dinamizados pela guerra fria e o armamentismo [...] Tratava-se do retorno do mediador civilizador (BEHRING, 2000, p. 6).

Esping-Andersen (1995) acrescenta que o *Welfare State*, em seu sentido mais simples, envolveu uma responsabilidade do Estado de garantir o bem-estar dos cidadãos. Para o autor, algumas nações gastavam muito em benefícios físicos sob a forma de privilégios tributários e planos privados de previdência. Mas estes benefícios favoreciam principalmente as classes médias. De qualquer forma, entendem-se essas medidas como políticas sociais. No período aqui considerado, houve um crescimento três vezes maior de produtividade, do consumo e de renda salarial. E embora não tenha ocorrido exatamente uma redução na pobreza, houve, conforme Castel (2005, p. 39), a promessa ou esperança de melhoras:

Desta forma, as insatisfações e as frustrações são vividas como provisórias. Amanhã será melhor do que hoje. É a possibilidade de antecipar a prazo uma redução progressiva das desigualdades e a erradicação dos bolsões de pobreza e de precariedade que subsistem na sociedade.

Para Behring (2000), o *Welfare State* não diminuiu as demandas por proteções sociais, como previsto. Pelo contrário, resultou em maiores demandas por proteções sociais e gastos públicos. O reino do Estado mediador, também

conhecido como os anos de ouro do capitalismo (HOBSBAWM, 1995, p. 9), encontra seu fim por volta dos anos 1970, quando

As dívidas públicas e privadas crescem perigosamente [...]. A explosão da juventude, em 1968, em todo o mundo, e a primeira grande recessão catalisada pela alta dos preços do petróleo, em 1973/74, foram os sinais contundentes de que o sonho havia terminado (BEHRING, 2000, p. 19).

O fracasso do Estado mediador levou as elites a questionarem sua eficiência e colocarem em xeque as políticas sociais.

Para Duménil e Lévy (2005), as críticas ao Estado mediador abriram o espaço necessário para o forte ressurgimento de idéias liberais. No entanto surgiu, na década de 1970, o neoliberalismo, que também foi influenciado pelo Federal Reserve (FED), o Banco Central dos Estados Unidos, que decidiu elevar a taxa de juros para, de acordo com uma concepção monetarista da economia, combater a inflação e garantir a estabilidade monetária. De acordo com Behring (2000, p. 9):

Um Estado forte para romper o poder dos sindicatos e controlar a moeda, um Estado fraco para os gastos sociais e regulamentações econômicas; a busca da estabilidade monetária como meta suprema; uma forte disciplina orçamentária, diga-se, contenção dos gastos sociais e restauração de uma taxa natural de desemprego; uma reforma fiscal diminuindo os impostos sobre os rendimentos mais altos; e o desmonte dos direitos sociais, implicando a quebra da vinculação entre política social e esses direitos, que compunha o pacto político do período anterior.

O ressurgimento das idéias liberais, sob forma neoliberal,<sup>14</sup> deu-se, em larga medida, nos países europeus nos quais predominava, até então, a social-democracia, embora não tenha vigorado — com também não vigora, hoje — apenas nessa área do planeta. Duménil e Lévy (2005) destacam que o neoliberalismo corresponde à reafirmação do poder do segmento financeiro do

---

<sup>14</sup> O período que vai de meados do Século XIX até a terceira década do Século XX é marcado pelo predomínio do liberalismo (BEHRING e BOSCHETTI, 2007). O liberalismo apregoa o funcionamento livre e ilimitado do mercado que asseguraria o bem-estar. Na perspectiva do liberalismo, o papel do Estado resume-se a fornecer a base legal para o mercado maximizar os benefícios aos homens. Para essas autoras, o período pós-1970 marca o avanço de ideais neoliberais (baseado nos princípios liberais). Surgiu após a Segunda Guerra Mundial, como uma reação teórica ao Estado intervencionista e de bem-estar. Seu propósito era combater o keynesianismo e o solidarismo reinante e preparar as bases para um outro tipo de capitalismo. Os neoliberais defendem que o Estado não deve intervir na regulação do comércio exterior, nem na regulação de mercados financeiros. A estabilização monetária é apresentada como a principal meta e só será assegurada com a contenção dos gastos sociais e a manutenção de uma taxa natural de desemprego.

capital, após um período de perda de hegemonia. É, também, a reafirmação de um poder de classe. Nasceu da luta de classes, destruindo o compromisso keynesiano, pois corresponde a uma determinada configuração de poder que favorece as classes mais afortunadas. Também ressaltam que, globalmente, o neoliberalismo favorece a acumulação e o crescimento apenas dos países dominantes (DUMÉNIL; LÉVY, 2005).

O custo social do neoliberalismo tem sido alto, especialmente para os países periféricos, incluindo controle dos salários, erosão gradual dos sistemas de proteção social, onda de desemprego, crescimento lento e crises recorrentes nos países da periferia, terceirização do trabalho, elevação das tensões internacionais etc. DUMÉNIL; LÉVY, 2005; PEREIRA, 2000; BORÓN, (1994).

Nascimento (2001) destaca que, nos países latino-americanos, a maioria da população se torna mais pobre. As economias se caracterizam por uma sensível redução nas suas taxas de acumulação, desvio de produtividade em relação aos países desenvolvidos, hiperinflação e um sistema produtivo que se torna obsoleto em muitos setores, em comparação com a dinâmica capitalista existente em outras partes do mundo.

Para Duménil e Lévy (2005), mesmo nos países imperialistas, o neoliberalismo trouxe poucas vantagens. Assim, nos Estados Unidos ocorrem um desequilíbrio da balança em conta corrente; redução considerável na poupança total; propensão a consumo elevado; endividamento crescente das famílias, com dívidas representando mais de 100% da sua renda; enfraquecimento do sistema bancário; endividamento das empresas.

Segundo Nascimento (2001), é a partir de década de 1980 que muitos problemas (pobreza, desemprego em massa, miséria, instabilidade), que tinham diminuído em grande escala nos países desenvolvidos (após a II Guerra Mundial), reapareceram. Para a autora, a visibilidade de mendigos nas ruas e dos miseráveis sem-teto, nos países do capitalismo central, revela a desigualdade social e econômica que vem caracterizando cada vez mais a pobreza na contemporaneidade.

Assim sendo, afirma Nascimento (2001) que a pobreza atual não é uma condição social que se encontra restrita a áreas de subdesenvolvimento. Existem algumas semelhanças quanto à forma como a pobreza se manifesta tanto nos países centrais quanto nos países periféricos, tais como a tendência de substituir a capacidade humana pela capacidade das máquinas e o aumento do desemprego, que tanto caracterizou períodos históricos precedentes e que aparece como característica inerente à contemporaneidade capitalista.

Stolz (2005) aponta que a situação atual da pobreza é ainda pior do que há trinta anos, pois, naquele período, paralelamente às altas taxas de acumulação, houve um aumento do emprego e dos salários reais dos trabalhadores e, conseqüentemente, uma diminuição da pobreza absoluta. Todavia, a partir dos anos 1980, ocorreu uma alteração dramática dirigida pela reestruturação produtiva sob o capitalismo, resultando no crescimento do desemprego e na concorrência entre os trabalhadores.

Atualmente, segundo Stolz (2005), mesmo os indivíduos mais escolarizados se encontram em situação de vulnerabilidade: “Estudo realizado por especialistas em política social mostra a falácia de que a reestruturação acarretaria maior eficácia e oportunidades de trabalho para quem tivesse mais escolarização” (STOLZ, 2005, p.65). Nos países em desenvolvimento, como o Brasil, o impacto da reestruturação produtiva tem sido o fechamento de milhares de postos de trabalho, especialmente os postos formais. De acordo com a PNAD 2006, o índice de desemprego entre pessoas mais escolarizadas era, naquele ano, maior do que entre pessoas com menos anos de escolarização.

Algo em torno de 35% dos postos existentes na indústria em 1989 foram eliminados até 1996, ou 1,5 milhão de empregos. O governo de Fernando Henrique Cardoso alardeou que essas perdas seriam compensadas por novas oportunidades abertas no comércio e nos serviços. Isto aconteceu apenas em parte. O maior problema é que os postos de trabalho formal – criados nesses setores (equivalendo a 80% dos destruídos na década de 1990) e ocupados por jovens, numa proporção quase idêntica entre homens e mulheres e com maior nível de escolaridade – são muito mais mal pagos do que os anteriores (STOLZ, 2005, p. 66).

Evidencia-se também grande população de trabalhadores que não voltaram a ser inseridos na produção social da riqueza. Dentre eles, os que atuam na esfera da circulação de mercadorias e prestação de serviços se encontram em situação de maior vulnerabilidade, pois, para grande parte deles, não é oferecido nenhum tipo de proteção social (STOLZ, 2005).

Referindo-se à situação da pobreza no Brasil, Pereira (2000, p. 27) destaca:

Hoje, aproximadamente 24 milhões de trabalhadores estão à margem do mercado formal de trabalho e cerca de 10 milhões de brasileiros estão desempregados. Políticas sociais básicas como saúde e educação estão perdendo aceleradamente seu caráter universal e sua finalidade pública. A situação dos salários, especialmente a do salário mínimo, é calamitosa. As justificativas apresentadas pelo governo para manter o salário mínimo tão baixo (desequilíbrio das contas da Previdência, aquecimento do consumo, aumento da inflação etc.) só servem para confirmar sua relutância em combater a pobreza.

Já foram destacadas, neste trabalho, questões como o pobre envergonhado (pessoas que não estavam necessariamente sem trabalho, mas cujo trabalho não era suficiente para manter sua família) e o pauperismo — pobreza massiva que atingia trabalhadores excluídos das promessas do mercado, devido a acontecimentos como a Revolução Industrial, a consolidação de capitalismo e várias transformações sociais. Todavia, na contemporaneidade, fala-se de *novos pobres ou nova pobreza*, expressões que, na literatura científica, freqüentemente se referem àqueles que, devido à reestruturação das economias mundializadas, foram expulsos do mercado do trabalho formal (NASCIMENTO, 2001). Para esta autora, o novo pobre tem algumas características em comum com seus predecessores: a) sua situação influenciada por mudanças econômicas, políticas e sociais; e b) mesmo aqueles que conseguem emprego (trabalho informal) se mantêm no limite de vulnerabilidade.

Para Telles (1993), o que se evidencia atualmente não é somente a pauperização crescente, mas também a perda do estatuto do trabalhador. O trabalhador se encontra cada vez mais ameaçado pelo desemprego e pela concorrência, que demandam qualificação crescente. Aponta que são poucos aqueles que possuem as competências e habilidades exigidas e que



conseguem se manter dentro das promessas do mercado, incluindo proteção garantida pelo Estado e garantia dos direitos sociais (TELLES, 1993).

Todavia, mesmo aqueles afortunados que o conseguem encontram-se em situação de precariedade. A globalização, a revolução tecnológica e a expansão do ideário neoliberal contribuem para a retirada do Estado de suas responsabilidades sociais. Desta forma, o Estado passa a enfatizar a privatização dos serviços sociais e a adoção de políticas fragmentadas e inconsistentes e a não reconhecer os direitos sociais de parte significativa da população.

Para Pastorini (2002), a questão social na atualidade não representa uma “nova questão social”, pois, na realidade, são antigas questões que vieram acompanhando a história do capitalismo. Para Pastorini (2002), “[...] os traços essenciais da ‘questão social’ na ordem capitalista não foram superados, portanto não existiria, a nosso entender, uma ‘nova questão social’”.

A autora reconhece, todavia, que mudanças no mundo da produção recolocam as contradições do capitalismo na vida dos sujeitos. Até a década de 1970, o trabalho era visto como uma maldição que oprimia os trabalhadores, perspectiva que dominava, especialmente, nos países europeus. Desta forma, as lutas foram direcionadas para a libertação e a emancipação relativamente à exploração. Atualmente, todavia, a luta ganhou novas configurações. Embora o trabalho assalariado continue sendo considerado uma maldição, ele é apresentado como um privilégio pelo qual os segmentos sociais mais subalternos, principalmente, lutam. De acordo com Pastorini (2002), o trabalho assalariado, frente ao antagonismo entre o capital e o trabalho, continua sendo a questão social essencial na contemporaneidade.

Telles (1993, p. 16) acrescenta outro fator da crescente precariedade das condições sociais em que vive parte significativa da população — a chamada flexibilização das relações laborais:

Vale atentar para uma questão que vem sendo muito debatida pelo movimento sindical, pela literatura especializada e pelos

pesquisadores do assunto: do ponto de vista daqueles que têm a sorte de se manterem no interior do núcleo organizado da economia, o núcleo moderno, essa flexibilização dos direitos está significando a introdução de uma diferenciação absolutamente extraordinária no interior do mundo do trabalho de uma mesma fábrica. Os direitos não estão mais sendo concebidos como garantias e prerrogativas que devem valer para todos, mas estão sendo indexados ao desempenho de cada um. A flexibilização dos direitos significa, na verdade, uma individualização de competências, habilidades e capacidades, avaliadas, não sabemos como, de tal maneira, que os direitos aparecem não exatamente como direitos, mas como recompensa ao desempenho de cada um.

Para Santos (2005, p. 25), a questão da pobreza, na contemporaneidade, mantém-se apesar do aumento da riqueza e de uma intensificação dramática na interação entre os sistemas de produção, financeiros, de disseminação de informações e imagens, além do deslocamento de pessoas por razões turísticas ou ligadas à busca de trabalho (migração de trabalhadores) ou de segurança (refugiados políticos, religiosos etc.).

Woodward e Simms (2007) destacam que 45% da população global, ou seja, 2,8 bilhões de pessoas, vivem com menos de dois dólares por dia (medida definida pelo Banco Mundial como indicador atual de pobreza) e 1,1 bilhão vivem com rendimento diário inferior a um dólar. Eles também apontam que a média da taxa de mortalidade infantil da população no mundo que vive com menos de um dólar por dia é de um para cada seis crianças nascidas vivas. Na população que vive com um dólar por dia, é de uma para cada 12 crianças nascidas vivas. Os autores fornecem o exemplo do Níger, onde a taxa de mortalidade infantil é de um para cada três habitantes nascidos vivos. Nos países desenvolvidos, a taxa é de um para cada 150.

A pobreza atual não se limita a determinadas áreas do mundo, mas abrange todos os cantos do planeta. Weisbrot; Baker; Rosnick (2007) destacam que a renda *per capita* nos países latino-americanos cresceu somente 3% entre os anos de 2000 e 2005. Em comparação, a renda *per capita* dos mesmos países cresceu 11% no período entre 1980 e 2000 e 80% entre 1960 e 1979. Os mesmos autores destacam que, além disso, os anos recentes têm sido marcados por uma redução quase universal nos gastos na área de educação.

Weisbrot; Baker; Rosnick (2007) apontam também para o progresso lento na área da saúde nos últimos 25 anos. Nos países de renda média e de renda baixa, ocorreu um declínio na expectativa de vida, na redução da mortalidade infantil e na mortalidade adulta.<sup>15</sup>

Santos (2005, p. 35) aponta que 1/5 da população global não tem acesso a serviços de saúde modernos e que mais da metade da população mundial não tem acesso a medicamentos essenciais. O autor chama a atenção para o fato de que, enquanto o conjunto dos países pobres (equivalente a 85,2% da população mundial) detém apenas 21,5% do rendimento mundial, nestes países a carga das doenças no mundo chega a 90%.

Para o autor, esses dados são agravados pelo fato de que o conjunto dos países ricos (nos quais se encontra 14,8% da população) detém 78,5% do rendimento mundial. Mostra ainda que uma família africana consome, hoje, em média, menos do que consumia há 25 anos. Os ganhos das três pessoas mais ricas do mundo excedem o PIB de todos os países menos desenvolvidos, ou seja, os recursos de 600 milhões de pessoas que vivem em países onde uma grande parte da população é subjugada a condições inimagináveis para pessoas de grandes posses e onde a própria sobrevivência não é garantida (SANTOS, 2005).

Santos (2005) observa que uma das características marcantes da contemporaneidade é a forte desigualdade, não somente entre os países desenvolvidos e os países menos desenvolvidos, mas também dentro desses países.

Nos Estados Unidos, no final da década de 1980, 1% das famílias mais ricas detinha 40% da riqueza do país e 20% da população mais rica detinham 80% (SANTOS, 2005).

---

<sup>15</sup> Weisbrot; Baker; Rosnick (2007) destacam o progresso mundial na redução anual da mortalidade infantil, que, entre 1960 e 1980 era de cinco para cada 1000 habitantes e entre 1980 e 2002 caiu para três para cada 1000 habitantes.

Woodard e Simms (2007) consideram que, se todos os países que se comprometeram a contribuir com 7% de sua renda nacional cumprissem sua palavra, a contribuição teria sido suficiente para erradicar completamente a pobreza absoluta. Apontam os mesmos autores que, de cada US\$ 100,00 de crescimento da renda mundial entre 1990 e 2001, os *mais pobres* (aqueles que têm rendimentos diários inferiores a US\$ 1,00) ficaram com apenas US\$ 0,60 — uma *diminuição de 73%* em relação aos US\$ 2,20 que recebiam durante a década de 1980.

Algebaile (2005) acrescenta que as formas de intervenção dos Estados no campo social se expressa de modo variado em diversos países. Para a autora, a validade desta constatação se afirma ao se considerarem e compararem países de capitalismo avançado e os países periféricos, como o Brasil.

Ao considerar países tais países, a mesma autora cita:

O problema principal desses países [...] não está no desenvolvimento supostamente 'incompleto' da economia, que impediria a integração de todos nas formas mais 'avançadas' de produção, de consumo e de relação econômica. O problema é que há setores nacionais que lucram com isso e, por este motivo, impedem a reestruturação social e econômica numa perspectiva mais inclusiva, controlando as mudanças de forma a manter e intensificar a superconcentração da renda, do prestígio social e do poder, redefinindo os privilégios e as iniquidades sociais, em vez de atenuá-los e diluí-los (FERNANDES, apud ALGEBAILLE, 2005, p. 80).

O caso do Brasil contém, em si, um paradigma complexo, cheio de contradições e inconsistências no que diz respeito à questão de pobreza. Analisa-se posteriormente, neste trabalho, as implicações desta complexidade na conceituação da pobreza neste país e na criação e implementação das estratégias de intervenção sob a forma de políticas sociais.

Dados do Banco Mundial (2003) apontavam o Brasil como a décima primeira economia mundial. Apesar de situar-se (baseado no seu PIB) entre as economias mais afluentes, ele se encontra entre os países com maior índice de desigualdade. Esses estudos revelam que, nos últimos vinte anos, a intensidade da pobreza se mantém.

O Brasil moderno, ao mesmo tempo em que se desenvolve e diversifica, preserva, recria, traços e marcas do passado recente e remoto, nesta e naquela região. O país parece um mapa simultaneamente geográfico e histórico, contemporâneo e escravista, republicano, monárquico e colonial, moderno e arqueológico. Toda a sua história está contida no seu presente, como se fosse um país que não abandona nem esquece o pretérito, memorioso (IANNI, 1996 apud BULLA; MENDES; PRATES, 2004, p. 49).

No Brasil, onde as desigualdades ligadas a cor e raça se mantêm em grau elevado, Santos (2005) destaca que, em 1998, a média de renda mensal (para uma jornada semanal de 40 horas) era de R\$ 726,00 para homens brancos, de R\$ 527,00 para mulheres brancas, de R\$ 337,00 para homens negros e de R\$ 289,00 para mulheres negras.

Indica, ainda, disparidades regionais nas áreas de educação, saúde e previdência. A expectativa de vida dos brasileiros, em termos globais, é de 68 anos, mas cai para 63 anos entre os paraibanos e para 62 anos entre os alagoanos. Enquanto o número de analfabetos gira em torno de 14% no País, considerado em seu conjunto, aquele percentual aumenta para 34% em Alagoas e Piauí. Santos (2005) afirma que a média nacional de trabalhadores que possui algum tipo de proteção trabalhista e previdenciária é em torno de 64%. No Piauí, o índice cai para 38%, para 29% no Maranhão e para 27% em Tocantins (SANTOS, 2005).

Cresce, no Brasil, o número de famílias em situação de pobreza, que dependem da intervenção do Estado no atendimento de suas necessidades básicas. A pobreza no Brasil tem um caráter estrutural, em que um número significativo de pessoas não tem acesso a direitos sociais fundamentais (educação, saúde, trabalho, habitação, assistência social), impossibilitando o acesso às oportunidades sociais, econômicas, políticas e culturais.

Os dados expressos acima parecem indicar que as políticas e programas sociais não têm modificado a situação de pobreza dessas famílias, pois são insuficientes para atender às suas necessidades.

Ao finalizar este capítulo, é possível afirmar que a pobreza está em constante transformação. O arrazoado feito aqui representa apenas umas das tentativas de demonstrar a persistência da pobreza na atualidade. Por outro lado, existem diversas perspectivas na tentativa de explicar essa condição social, especialmente no contexto do sistema capitalista, que concentra tanto a riqueza como a miséria. No próximo capítulo, algumas dessas perspectivas serão evidenciadas em termos de conceituação, critérios definidores de quem se encontra em situação de pobreza e causas da existência dessa condição social.

## **2 AS DIFERENTES DIMENSÕES NA ABORDAGEM DA POBREZA**

No âmbito do pensamento acadêmico, a diversidade de abordagens sobre a pobreza deve-se, em parte, ao próprio caráter multifacetado da pobreza e, também em parte (muito significativa), ao fato de que os sujeitos de conhecimento — os pesquisadores — ligam-se a diferentes visões de mundo, a diferentes concepções da realidade social entendida num sentido mais abrangente, a diferentes projetos societários.

Com o objetivo de analisar as divergências relativas à compreensão da pobreza, este capítulo identifica autores e respectivas posturas no que tange a de três pontos de vista: a) o conceitual; b) o relativo às causas que geram a pobreza; c) aquele que diz respeito aos critérios que definem quem se encontra ou não nesta situação.

Parto do pressuposto que, se a pobreza possui vários ângulos e, vai ser foco de múltiplas abordagens, com ênfases em aspectos e dimensões diferentes, o que gera uma diversidade de pensamentos, de critérios e de conceituações, muitas vezes controversos.

Feita esta discussão, será trabalhada a compreensão da pobreza tendo como referências Sen (1999) e Sarti (2005).

### **2.1 Concepções da pobreza**

Países, segmentos sociais, épocas históricas e culturas diferentes concebem a pobreza de formas variadas. Portanto, “[...] o sentido dicionarizado do termo não expressa o seu significado se não se tiver conhecimento do contexto histórico e cultural específico” (RAHNEMA apud SOUSA, 1999, p. 80).

Sousa (1999) faz uma revisão teórica das concepções de pobreza e mostra as rupturas que ocorreram, ao longo da história, no seu entendimento e abordagem. No Século XIX, a assistência e a filantropia foram as formas privilegiadas de se lidar com o pobre, enquanto que culmina, no século vinte, a idéia da consolidação do Estado de Bem-Estar quando a pobreza é concebida como problema social que demanda planejamento, intervenção e controle, através de políticas sociais direcionadas a seu combate. Nova ruptura acontece quando se adota a concepção de pobreza a partir de critérios econômicos, de cálculos estatisticamente comparativos de renda e posse de recursos. Para a autora, ao se conceber a pobreza como problema proveniente da falta de renda, a solução apontada passa pelo desenvolvimento e crescimento econômico dos países do Terceiro Mundo.

Sousa (1999) considera que, para os teóricos marxistas, a pobreza é uma condição inerente ao modo de produção capitalista e, portanto, será eliminada através da superação desse sistema de produção. Outros estudiosos (entre os quais alguns marxistas) concebem a pobreza como uma categoria política e a definem também a partir de outros critérios, como ausência de poder e de direitos.

Sousa (1999) afirma também que a abordagem teórica da pobreza fundamentada nos princípios liberais e neoliberais apregoa a supremacia do mercado sobre o indivíduo. A pobreza, de acordo com esse ponto de vista, não é pensada como determinada pela estrutura social, mas como sendo causada por problemas ligados ao próprio indivíduo. “A pobreza é concebida, portanto, como uma disfunção individual, atribuída à ausência de disposição física, de iniciativa, de sorte, de aptidão para atuação na sociedade” (SOUSA, 1999, p. 86). Nessa perspectiva, o indivíduo é responsabilizado por sua condição de pobreza. Veremos, a seguir, conceituações de pobreza elaboradas a partir de diferentes pontos de vista.



Benevides (apud SILVA, 2000, p. 9) define a pobreza como uma categoria histórica que se produz e reproduz nas condições sociais, econômicas, políticas e culturais. Para a autora, sua existência e crescimento estão vinculados à concentração de riqueza e desigualdade social, sendo que a igualdade não decorre, apenas, do reconhecimento da isonomia e da igualdade dentro da lei, mas, sobretudo da igualdade de condições sociais e de oportunidades.

Pastorini (2002) também considera a pobreza como um problema inerente ao próprio sistema capitalista e afirma que a pobreza é resultado dos processos de modernização. Isto é, não se trata de um problema individual, nem grupal, como baixo desempenho, ausência de qualificação ou de habilidade para o trabalho, ou, mesmo, de características como hábitos, costumes sociais de um grupo (ou cultura) particular etc.

Boschetti (2003) aponta duas tendências nas análises da pobreza: aquela que a considera como sinônimo de desigualdade e a pobreza como insuficiência de renda. Afirma que, embora a pobreza e a desigualdade tenham uma forte relação, este fato não indica, necessariamente, situações semelhantes. Para ela, a desigualdade não é em si indicativa de destituição, pois existem países considerados pobres em que o nível de desigualdades no interior da população não é tão alto, enquanto que existem, por outro lado, países considerados ricos, com índices de desigualdade alarmantes. Para a autora, a redução da pobreza não indica, necessariamente, a redução da desigualdade. Embora possa parecer contraditório, é o que acontece em países como o Brasil. De acordo com Boschetti (2003), dados do Censo (divulgados pelo IBGE em abril de 2001) indicam uma redução no número de pessoas vivendo em pobreza absoluta no Brasil. Todavia, esta diminuição não reduziu a desigualdade entre as classes. Para a autora, apesar de terem sido criadas políticas compensatórias com foco na população em pobreza absoluta, essas políticas são incapazes de alterar a estrutura da desigualdade.

Boschetti (2003) afirma ser simplista e reducionista a tendência de se definir a pobreza a partir da insuficiência de renda, isto é, dos mínimos sociais

adequados para garantir a sobrevivência, pois esta não leva em consideração outros aspectos que são necessários à sobrevivência, como o acesso a serviços públicos, educação, saúde, moradia, transporte e água potável, entre outros.

Pereira (2000) faz a análise da pobreza na mesma direção de Boschetti (2003). Apesar de considerar a pobreza como uma condição marcada pela destituição e insuficiência de renda, indica um conjunto de fatores que vão além da renda e que são indispensáveis para satisfazer as necessidades básicas da população.

Em seguida, serão relacionados alguns autores que conceituam a pobreza a partir da privação, sendo que se diferenciam na definição daquilo de que são privados os pobres.

Para Sen (1999), a pobreza é a ausência de liberdades substantivas, como liberdades políticas (tirania), facilidades econômicas, oportunidades sociais (a negligência dos serviços públicos), garantias de transparência (interferência excessiva dos Estados repressivos) e de segurança protetora.

Martins (apud NASCIMENTO, 2001) também concebe a pobreza em termos de privação. Para ele, a pobreza é uma condição indicativa de falta de emprego, direitos, liberdade, esperança, acesso ao mercado e aos serviços públicos.

A pobreza, segundo Kowarick (apud LEITE, 2002), é influenciada por um conjunto de fatores interligados, incluindo: grau de instrução, nível de qualificação profissional e montante de rendimentos, entre outros fatores.

Sposati (1998) define a pobreza como negação de acesso aos meios que podem conferir uma vida digna aos indivíduos.

Carvalho (2000) afirma que a pobreza é uma condição marcada por: a) ausência ou insuficiência de renda; b) precariedade ou nulo usufruto de bens e serviços emanados das políticas públicas; c) ausência de poder.

Alguns autores apontam para o aspecto político da pobreza: a privação da cidadania e a ausência de poder. A possibilidade de se organizar, de participar dos espaços públicos de representação e negociação, de expressar suas demandas e necessidades, além do fato de ser manipulado por políticos e autoridades, ser submisso e dependente do Estado. Para Telles (apud LEITE, 2002, p. 33), “[...]a pobreza não é apenas uma condição de carência passível de ser medida por indicadores sociais, de renda e outros. É, antes de mais nada, uma condição de privação de direitos.” Esta autora concebe os pobres como aqueles que estão fora de espaços públicos de representação, negociação, reivindicação e interlocução, tanto na sociedade, quanto na relação com o Estado.

Para Demo (apud SILVA, 2000, p.16), “[...] ser pobre não é apenas não ter, mas ser coibido de ter”. Para o autor, é pobre a pessoa privada de sua cidadania. Aquela que vive em estado de manipulação ou destituída da consciência de sua opressão, ou coibida de se organizar em defesa de seus direitos. O autor trabalha o conceito de pobreza política que, para ele, significa “[...] uma tragédia histórica, na mesma dimensão da pobreza socioeconômica, e se retrata, entre outras coisas, na dificuldade de formação de um povo capaz de gerir seu próprio destino”. Afirma que

[...] é politicamente pobre aquela sociedade tão debilmente organizada, que não passa de massa de manobra nas mãos do Estado e das oligarquias. Um povo politicamente pobre é aquele que não conquistou ainda seu espaço próprio de autodeterminação (DEMO, apud SILVA, 2000, p. 16).

Santos (2005), ao falar sobre os países em desenvolvimento, concebe dois tipos de pobreza. A primeira é a pobreza incluída, que resulta da má adaptação aos processos (num sentido muito geral) de mudanças sociais e até naturais. É uma pobreza residual, que se expressa de modo variado e cujas tentativas de solução residem em ações privadas, assistencialistas ou locais.

A terceira forma de pobreza considerada por Santos (2005) está enraizada nas estruturas políticas e globais, sendo reflexo das políticas das empresas e

instituições globais. Há, segundo o autor, uma globalização da pobreza que inclui, marginaliza e exclui.

Por sua vez, Nascimento (2001) destaca que pobreza é uma questão complexa, podendo ser considerada como uma condição social, pois envolve uma articulação entre a esfera política e a esfera econômica. A autora destaca a definição de pobreza adotada pelo Conselho da Comunidade Européia (1984), que considera pobres aquelas pessoas cujos recursos (materiais, culturais e sociais) não são suficientes para se alcançar o padrão de vida mínimo no país onde residem.

A pobreza também é definida a partir do olhar que se tem sobre o pobre: desamparado, perigoso, incapaz, uma ameaça para a sociedade etc.

Andrade (1989) analisa os vários significados políticos da pobreza e suas implicações institucionais:

- a) o pobre visto como desamparado requer a tutela estatal;
- b) o pobre visto como necessitado requer o paternalismo assistencialista e legitima os governantes em seu processo eleitoral;
- c) o pobre visto como revolucionário precisa ser pacificado; e
- d) o pobre visto como perigoso exige aparatos policiais no combate à bandidagem.

Essas concepções estão baseadas no *pressuposto da falta*, estão presentes na literatura sobre a pobreza e nos meios políticos e nas ações governamentais. Enfatizam um olhar negativo sobre o pobre, visto como desamparado, perigoso, dependente do Estado. É uma perspectiva que direciona uma relação com o pobre a partir de sua carência, em detrimento do que Sarti (2005) chama de *positividade concreta* da pobreza e dos pobres.

Para ilustrar como essas concepções se materializam na realidade objetiva, Andrade (1989) descreve como se dá essa relação entre um conceito negativo e a intervenção estatal. Utilizo-me deste autor por entender que ele mostra as

contradições presentes nas estratégias de intervenção, quando não se considera a positividade do pobre.

Andrade (1989) afirma que, quando o pobre é visto como desamparado, a crença predominante nos meios políticos é de que dependerá da tutela estatal. Esse olhar é comum na sociedade brasileira, pois o paternalismo, presente nas ações governamentais, gera uma relação de dependência entre os pobres. Esta dependência generalizada confere uma legitimação política ao Estado, pois assim também são definidas as funções do Estado em torno do atendimento às demandas dos pobres e necessitados.

De um lado, o político paternalista, empreendedor ou moralizante, em qualquer hipótese, o operador da máquina estatal em benefício dos desamparados, dos desempregados ou dos injustiçados; do outro, uma população, 'pobre' e dependente. Em busca de empregos (...), de favores de toda ordem, bem como, genuinamente, de recursos que possibilitem a sua existência e mitiguem seu sofrimento (ANDRADE, 1989, p. 113).

Para Andrade (1989), se o pobre é visto pelos governantes como uma pessoa carente, como aquele que necessita da assistência do Estado, ele acaba sendo considerado também como um elemento instável. Aqueles que adotam esta concepção negativa do pobre acabam por atribuir ao Estado um papel dual, isto é, de pacificar e neutralizar o potencial desestabilizador dos pobres, através das políticas de redistribuição de renda e, paralelamente, proteger a nação desta população *perigosa* que os aparatos policiais e judiciários ligam com frequência à criminalidade. Apesar do autor não concordar com esta posição, no Brasil, em muitos momentos de sua história, esta foi a forma como o Estado se relacionou e ainda se relaciona com a população pobre.

Para Sousa (1999) “[...] o que faz um determinado grupo social ser considerado pobre é a representação da pobreza adotada por quem o está classificando de pobre e por quem se autodenomina pobre”. Para a autora, não existe uma única concepção de pobreza e, portanto os diferentes conceitos devem ser explicitados como representação.

Essa diversidade de conceitos indica, como já foi dito, os diferentes olhares sobre a pobreza, as diferentes posturas que os autores têm acerca da realidade social.

Entretanto, um aspecto que não aparece nessas definições é a representação social que o pobre tem de si mesmo e da pobreza. A maioria dos autores não considera as experiências vividas pelo pobre e aquilo que para ele é importante na construção de sua vida, ponto de vista defendido por Sarti (2005), Leite (2002) e Silva (2000).

Também quanto aos critérios para definir quais parcelas de uma população se encontram na pobreza, há propostas diversas entre si, questão que é abordada no próximo item.

## **2. 2 Diferentes critérios na definição de quem é pobre**

Nascimento (2001, p. 56) afirma que “[...] a pobreza tem se mostrado um fenômeno persistente e complexo, apresentando nuances de acordo com a evolução da estrutura econômica e da conjuntura nacional”.

Focalizar a compreensão da pobreza na renda permite delimitar, com mais facilidade, o número de pobres<sup>16</sup>, sendo estabelecidas fronteiras, ou linhas de pobreza, entre a população considerada pobre e a população vista como não-pobre (CARNEIRO, 2005).

Para Carneiro (2005), a insistência em entender a pobreza a partir da perspectiva monetária domina, de forma quase absoluta, não somente a produção científica, mas também as estratégias adotadas para seu enfrentamento.

---

<sup>16</sup> Além disso, e devido ao caráter essencialmente *mercantil* do capitalismo, neste “os ganhos monetários que auferem [as diversas parcelas de uma população] constituem, de forma cada vez mais acentuada, seu meio essencial de aquisição” (LEITE, 2002, p. 40) — razão pela qual, apesar do caráter multifacetado da pobreza, a renda constitui o melhor critério isolado para definir quem pode ser considerado pobre, numa sociedade capitalista.

A suposição básica é que é possível, com as ferramentas apropriadas, estabelecer métricas monetárias uniformes que, independente da heterogeneidade entre indivíduos e situações, possam capturar níveis de bem-estar por intermédio da renda, entendida como *proxy* do estado de privação individual (LADERCHI, SAITH, STEWART apud CARNEIRO, 2005, p. 68).

De acordo com a autora, essa abordagem permite capturar níveis de bem-estar e individualizar lugares e populações vulneráveis, tendo como base a capacidade de satisfazer suas necessidades básicas com base nos rendimentos monetários de que dispõem (CARNEIRO, 2005, p. 69).

Entretanto, como destacam vários autores citados neste trabalho, as linhas de pobreza são adotadas arbitrariamente, baseadas, muitas vezes, em metodologias questionáveis e que não apreendem a complexidade da pobreza.<sup>17</sup> Carvalho e Laniado (1992, apud LEITE, 2002, p. 24) apontam várias inconsistências “[...] quanto aos procedimentos metodológicos e operacionais mais adequados para a sua mensuração”.

Dentre os vários autores que adotam algum tipo de linha de pobreza, ocorrem discrepâncias quanto aos critérios estabelecidos.

De Ávila (apud SOUSA, 1999) diferencia o pobre, o miserável e o indigente a partir da renda. Considera pobres aqueles que ganham entre 2 (dois) e 3 (três) salários mínimos; miseráveis aqueles com uma renda abaixo de 1(um) salário mínimo; e indigentes, aqueles com renda entre 1 (um) e 2 (dois) salários mínimos.

Em seu sentido mais simples, Nascimento (2001, p. 56) define a linha de pobreza como uma linha tomada “[...] como ponto de partida para se indicar o número de pessoas que estão abaixo dela, definindo o índice de pobreza como o total da população que ali se encontra.”

---

<sup>17</sup> Deve-se ressaltar, no entanto, que, segundo Leite (2002), é inevitável algum grau de arbitrariedade na definição de quem é e de quem não é pobre.

Leite (2002, p. 27) concebe a linha de pobreza (ou de miséria), no sentido mais amplo, como “[...] uma determinada magnitude – definida quer em termos monetários, quer por meio da fixação de um conjunto de bens e serviços a serem consumidos – abaixo da qual estariam as famílias e/ou indivíduos pobres (e/ou miseráveis)”.

Em sua obra, Leite (2002) examina as diferentes concepções sobre a linha de pobreza. Para ele, vários autores consideram que uma renda familiar *per capita* inferior à metade do salário mínimo seja indicativa da condição de miséria. Portanto, as pessoas e/ou famílias que estejam nesta condição vivem abaixo da linha da miséria. Leite (2002) aponta outros autores que indicam que uma renda igual a um salário mínimo constitui a base da pobreza absoluta. Barros; Henriques; Mendonça (apud LEITE, 2002) acrescentam à idéia da linha de pobreza o conceito de linha de indigência, definindo-a como:

Custos de uma cesta alimentar, regionalmente definida, que contemple as necessidades de consumo calórico mínimo de um indivíduo. A linha de pobreza é calculada como múltiplo da linha de indigência, considerando os gastos com alimentação como parte dos gastos totais mínimos, referentes, entre outros, a vestuário, habitação e transportes (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, apud LEITE, 2002, p. 22).

Reis (apud LEITE, 2002), ao analisar a situação do Brasil, baseia-se em estudo publicado em 1992 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, sobre a linha de pobreza, segundo o qual uma renda *per capita* inferior à metade do salário mínimo é considerada indicativa de uma família vivendo abaixo da linha da pobreza.

Um conceito internacional de linha de pobreza, definido em 1990 como a população vivendo com menos de um dólar por dia,<sup>18</sup> emergiu quando o Banco Mundial publicou seus primeiros dados estimando o nível de pobreza mundial, no *World Development Report*. Os dados publicados foram baseados em

---

<sup>18</sup> Segundo o Banco Mundial, a medida de um dólar por dia refletiu os preços internacionais em 1985 e foi ajustado aos preços locais, utilizando *purchasing power parities*, porque foi o valor médio da linha de pobreza em países com baixa renda. WORLD BANK. **2005 World Development Indicators**. Disponível em: [http://worldbank.org/data/wdi2005/pdfs/Table2\\_5.pdf](http://worldbank.org/data/wdi2005/pdfs/Table2_5.pdf). Acesso em: 5 maio 2005.



informações de *surveys* fornecidas por 22 países. Os *surveys* representam uma amostra de 1,1 milhão de famílias, representando 93% da população dos países classificados como *em desenvolvimento*. Os *surveys*, conduzidos por agências estatísticas dos governos, apresentaram informações detalhadas sobre as fontes de renda, os modos pelos quais a renda foi gasta e o número de pessoas numa família que dependia daquela renda.

Nos últimos 15 anos, o *World Development Report*, que mede a linha da pobreza dos países, se expandiu para incluir 440 *surveys* representando quase 100% da população dos *países em desenvolvimento*. O *World Development Report* se tornou uma referência de grande importância na mensuração da pobreza internacional, freqüentemente utilizada para medir a linha de pobreza nacional de muitos países.

Entretanto, o uso quase universal da mensuração da linha da pobreza estabelecida pelo Banco Mundial não indica que esta mensuração seja aceita universalmente. Na realidade, o método utilizado pelo Banco Mundial na coleta destes dados, tanto quanto para sua interpretação, é fortemente criticado. Reddy (2003) afirma que existem três deficiências graves na metodologia empregada pelo Banco Mundial na mensuração da pobreza. O primeiro erro ocorre pela falha de terem sido escolhidos critérios que não correspondem a uma conceituação clara e significativa da pobreza. Segundo ele, o critério de um dólar por dia foi escolhido de uma maneira *ad hoc* e não corresponde a uma interpretação específica a respeito da insuficiência de recursos para satisfazer as necessidades humanas básicas. O segundo erro está no fato do Banco não ter diferenciado os custos de bens que são relevantes às necessidades de consumo dos pobres e aqueles que não são consumidos pelos pobres, tais como carros, passagens de aviões e rádios, que podem ser considerados irrelevantes para as estimativas da pobreza.

O terceiro erro, segundo Reddy (2003, p. 8), se deve ao fato de o Banco se basear em dados limitados, criando “[...] uma falsa aparência de precisão que esconde a probabilidade alta do erro nas suas estimativas da pobreza mundial.”

Devido a estas discrepâncias, Reddy afirma que a metodologia que o Banco tem utilizado contém erros graves, como consequência, as estimativas tornam-se duvidosas, “[...] não sabemos ainda, nem aproximadamente, quantas pessoas pobres há no mundo, onde elas moram, e como este número tem mudado ao longo do tempo” (REDDY, 2003, p. 8).

Independentemente das críticas que acabam de ser apontadas, dados do Banco Mundial indicam que, de 1987 para 1998, o número de pessoas no mundo vivendo com menos de dois dólares por dia aumentou de 2.5 bilhões para 2.8 bilhões. Todavia, a população mundial cresceu tão rapidamente que a incidência de pobreza caiu de 61.0% para 56.1%. Um exemplo mais real pode ser visto no caso de Gana. Nesse país, entre 1987 e 1997, a incidência de pobreza caiu em torno de 1% por ano, enquanto o número de pobres aumentou em torno de 2% ao ano (CHAKRAVARTY; KANBUR; MUKHERJEE, 2001).

Assim como muitos estudos globais sobre a pobreza, baseados em estatísticas de grande representatividade, os estudos do Banco Mundial não levaram em conta as especificidades da pobreza. Nascimento (2001, p. 57) afirma que estudos que forneceram a base para a linha de pobreza, além de serem fundamentados em fontes limitadas, informações não-sucintas e de periodicidade longa, não consideram que populações pobres, muitas vezes, possuem rendas indiretas, oriundas da área social, como: educação, saúde, transporte subsidiado e outros. A autora destaca que famílias com composições diferentes têm gastos distintos, e que o custo de vida varia de uma região a outra num mesmo país.

Carneiro (2005) chama atenção para as inúmeras variáveis, além da insuficiência da renda, que influenciam a condição de pobreza, como acesso aos serviços básicos de educação, saúde, assistência, habitação, saneamento e transporte, bem como processos de natureza psicossocial: participação, auto-estima, autonomia, capacidades, entre outros.

As limitações identificadas no conceito de pobreza definido apenas a partir da renda possibilitaram o surgimento de abordagens mais amplas, nos anos 1970 e 1980, na América Latina. O foco está na satisfação das necessidades consideradas como básicas. Para tanto, são identificados os déficits e níveis de carência que condicionam a pobreza. No enfoque das necessidades básicas insatisfeitas, a ênfase é dada ao acesso aos serviços e produtos consumidos, incluindo moradia, água potável, energia elétrica, serviços sanitários, educação, saúde e nutrição, entre muitos outros.

Incorpora-se neste enfoque a idéia de pobreza relativa, pois ele permite a definição de necessidades utilizando critérios presentes em cada sociedade. Carneiro (2005, p. 70) aponta que “[...] uma vantagem desse enfoque é permitir identificar situações diferenciadas de pobreza em termos de zonas geográficas, possibilitando a elaboração de mapas de pobreza que traduzem as condições de vida em diferentes territórios”.

A mesma autora chama a atenção para o fato de que não existe um consenso sobre aquilo que constitui as necessidades básicas insatisfeitas, ou seja, como definir quais dimensões são relevantes, pois as necessidades básicas se diferenciam por região. Também não se levam em consideração aspectos culturais e fatores condicionantes de pobreza ou aqueles que estão envolvidos na sua reprodução, tais como aspectos de natureza cultural que podem influenciar a capacidade de organização social das coletividades.

Embora o enfoque das necessidades básicas insatisfeitas permita uma concepção mais ampla de pobreza, Carneiro (2005) afirma que a sua utilidade para elaborar o conteúdo de programas específicos para combate à pobreza é limitada. Este enfoque, assim como o enfoque baseado na renda, considera a pobreza a partir de padrões de privações materiais.

Para Nascimento (2001, p. 56), existe um grau de incerteza na mensuração da pobreza em termos econômicos, pois “[...] essas variações dizem respeito a sociedades determinadas, segundo suas realidades econômicas e sociais, envolvendo ainda dimensões conceituais, culturais e políticas”.

Sen (1999, p. 60) concorda com essa imprecisão. Para ele, ao se definir a pobreza, devem ser “[...] incorporadas as dimensões específicas de cada sociedade. O que pode ser uma terrível privação em uma sociedade, pode não ser em outra”.

Rocha e Lampreia (apud NASCIMENTO, 2001) concentram sua análise da pobreza em dois grupos de países marcados pela persistência da pobreza absoluta. O primeiro grupo é constituído de países cuja renda nacional não garante os meios mínimos indispensáveis para a sobrevivência de seus cidadãos. Nesses países, a pobreza é uma realidade para grande parte da população, devido ao baixo nível de renda *per capita*. No entanto, de um ponto de vista crítico, cabe considerar que, mesmo nesses países, parte de sua população não vive na pobreza — o que mostra que essa condição social sempre guarda relação com formas de organização social e, em última análise, com a desigualdade e com o poder.

O segundo grupo é composto de países onde, contrariamente ao primeiro, o Produto Interno Bruto (PIB) é adequado para sustentar todos, ou pelo menos garantir o mínimo necessário para a sobrevivência de seus cidadãos. Nestes casos, a persistência da pobreza, especialmente da pobreza absoluta, é resultado da forte desigualdade na distribuição da renda.

Para Rocha e Lampreia (apud NASCIMENTO, 2001), a pobreza absoluta se refere a um ponto utilizado na mensuração da pobreza, abaixo dos quais as pessoas são consideradas pobres. Refere-se às pessoas cujos rendimentos são insuficientes para satisfazer necessidades consideradas essenciais à sua sobrevivência, tais como habitação, alimentação, saúde e outros bens e serviços.

Silva (2000, p. 27) acrescenta que por pobreza absoluta entende-se a condição de vida que está no limite da sobrevivência.

Estão nessa condição aqueles que gastam tudo que ganham — quando ganham — para ‘manter-se’ vivos. Ou seja, os absolutamente pobres são os que, estando no subemprego, no desemprego e sem acesso aos direitos sociais fundamentais, geralmente não conseguem

se manter só com a renda que conseguem auferir, precisando recorrer a algum tipo de expediente, 'arranjo', instituindo uma relação de dependência - mesmo que relativa - para a aquisição do básico. De outro modo, são aqueles que estão privados de autonomia, liberdade, poder, auto-realização e inserção social com igualdade de condições.

Leite (2002) coloca em evidência a análise realizada por Simmel, que desafia a mensuração de pobreza em termos quantitativos, pois considera arbitrárias tais tentativas de delimitar a fronteira entre os pobres e os não-pobres. Simmel (apud LEITE, 2002, p.276) leva às últimas conseqüências o que considera o “[...] caráter relativo do conceito de pobreza [...]”, vendo como “[...] puramente individualista [...]” a concepção segundo a qual se afirma: “É pobre aquele cujos meios não são suficientes para atingir seus fins.”

Para Simmel (apud LEITE, 2002), na medida em que cada classe social tem suas necessidades básicas, conceber a pobreza com base em necessidades não-satisfeitas levaria à conclusão de que há pessoas que são pobres em sua classe e que não seriam consideradas pobres numa classe inferior, pois os meios que possuem seriam suficientes para satisfazer as necessidades dessa última classe.

“Desta forma, a pobreza não pode [...] ser definida por si mesma, como estado quantitativo” (SIMMEL, apud LEITE, 2002, p. 276), mas por referência à reação social à pobreza, que se dá quando indivíduos, associações, comunidades etc. buscam retificar a condição de pobreza por meio da assistência. Para o autor, é a necessidade de receber assistência que estabelece a categoria pobreza, e não as privações e a falta dos meios.

Silva (2000, p. 15) também afirma que a definição daqueles que são pobres extrapola a insuficiência de renda, pois a pobreza

é uma condição de vida gestada pela lógica excludente da sociedade capitalista, que, a partir das inúmeras desigualdades, sobretudo as de acesso à produção e distribuição das riquezas e oportunidades, bem como as de acesso a bens e serviços, gera privações e confina o pobre em um determinado lugar econômico, político, social e cultural.

Apesar das críticas a respeito de sua eficiência, os critérios econômicos se mantêm como fundamentais na mensuração da pobreza. Seus defensores apontam que é através da melhoria na renda que se assegura a participação nas esferas políticas e sociais.

Devido à sua complexidade, considero que, para se aproximar de um entendimento mais concreto da pobreza, é importantíssimo considerar também as suas causas.

## **2. 3 Diferentes interpretações quanto às causas da pobreza**

Existem inúmeras teorias que explicam as causas da pobreza. Ao reproduzi-las, não significa que concordo com as mesmas, por detrás de cada argumento sobre as causas da pobreza, há um referencial teórico e perspectivas muitas vezes opostas.

Andrade (1989) destaca alguns autores, como Adam Smith, Marx e Malthus, que analisam as causas da pobreza.

Malthus (apud ANDRADE, 1989), economista inglês que viveu entre 1766 e 1834, considerava a pobreza como destino inevitável da espécie humana, pois, enquanto a população pobre se reproduzia em escala geométrica, a produção da economia crescia em progressão aritmética. Propôs, naquele período histórico, o controle radical do crescimento dos pobres por parte do Estado como estratégia para reduzir a pobreza.

Para Andrade (1989), Adam Smith<sup>19</sup> explicava a pobreza pelo atraso econômico e pela insuficiência da produção. Acreditava que o mercado

---

<sup>19</sup> Economista que viveu no século XVII, Smith defendia a preponderância do mercado e apontava para a necessidade de impedir que a “[...] loucura das leis humanas interferissem nas leis naturais da economia”. Segundo ele, o papel do Estado deveria ser mínimo, garantindo apenas a eficiência do mercado (ANDRADE, 1989).

estimularia o senso moral dos indivíduos, impedindo a guerra e a discordância entre eles. De acordo ainda com o mesmo autor, o mercado livre e forte garantiria a coesão e a consciência social e forneceria as condições para impedir a pobreza, ou seja, o mercado é que asseguraria a coesão social.

Por outro lado, Andrade (1989) também destaca Karl Marx, que via a pobreza como resultado das leis objetivas da acumulação capitalista. Para ele, o empobrecimento relativo dos trabalhadores é um aspecto inerente ao sistema capitalista. Ao analisar as condições da classe operária, Marx considerava que os limites impostos pela lucratividade e pela capacidade de concorrência e de mobilidade de capitais impediam que os salários reais dos operários aumentassem de maneira mais rápida do que a produtividade do trabalho. Portanto, o aumento da produção aumentava a taxa de exploração.

Também segundo Andrade (1989), essas análises consideravam a pobreza como objetivada, isto é, como resultado não desejado de certos processos socioeconômicos. Para esse autor, após a Segunda Guerra Mundial, ganha força a idéia da pobreza dignificada, subjetivada, isto é, como força transformadora do mundo, promessa de um mundo mais humano. Nessa linha, em vários países da América Latina, a Igreja e outras organizações procuram estimular a participação dos pobres e dos oprimidos na mudança de sua realidade.

Silva (2000, p. 20) também considera que a pobreza é resultado “[...] das leis objetivas da acumulação capitalista”. Para ela, a principal causa do empobrecimento diz respeito ao processo de desenvolvimento e de acumulação capitalista. Este gera processos sociais, políticos e econômicos excludentes, atingindo um número crescente de pessoas. As grandes transformações ocorridas no *mundo do trabalho* provocaram o subemprego ou o não-acesso ao mercado de trabalho e “são definidores profundos da pobreza de milhões de pessoas no mundo”.

A pauperização da classe trabalhadora é inerente ao processo de acumulação do capital. Neste sentido, a pobreza é uma condição de vida imposta a uma determinada classe social e uma das formas de sua manifestação, a mais arrebatadora, consiste na situação de trabalho precário e/ou não trabalho (SILVA, 2000, p. 21).

Yazbek (1993, p. 22) afirma que a pobreza é gerada por um sistema de produção que acumula riqueza e miséria, e se expressa nas diferenças entre as classes, por meio da desigualdade social. Ela é produto de relações constitutivas de um padrão de desenvolvimento capitalista, que, “[...] na sociedade brasileira, produzem e reproduzem a pobreza enquanto tal, quer no plano socioeconômico, quer no plano político, constituindo múltiplos mecanismos que ‘fixam’ os ‘pobres’ em seu lugar na sociedade”.

Para Rocha e Lampreia (apud NASCIMENTO, 2001, p. 55), a pobreza tem características nitidamente ligadas às economias locais: “Pobreza e indigência são fenômenos rurais e regionais, particularmente expressivos no Nordeste onde compõem um dos traços característicos vinculados ao padrão de ocupação produtiva e de desenvolvimento rural”.

Esta posição é questionável. Santos (2005), por exemplo, fala numa “[...] nova pobreza globalizada [...]”, que “[...] não se deve à falta de recursos humanos ou materiais [...]”, mas ao desemprego, à “[...] destruição das economias de subsistência [...]” e à “[...] minimização dos custos salariais em escala mundial”. Leite (2006) afirma que há uma *desterritorialização do chamado Terceiro Mundo*, já que a pobreza se mostra, também, em países do chamado Primeiro Mundo.

Carvalho (2000) reflete sobre o papel dos padrões de governança e governabilidade para a sustentação da pobreza. Para a autora, o campo da governabilidade é marcado atualmente por fortes ambigüidades e inconsistências. Aponta uma desordem na trama das relações de poder, incluindo Organizações Não-Governamentais (ONGs) que assumem papéis de governo; atores governamentais que se comportam como ONGs; bancos que se comportam como gestores de programas sociais; agências multilaterais que assumem o comportamento da sociedade civil. Para a autora, estas disputas na área da governabilidade assinalam um vazio de projetos políticos de gestão social. Evidenciam-se, cada vez mais, decisões negociadas, redefinição das prioridades políticas e programas controlados por fóruns públicos não-estatais.



Essas relações, segundo Carvalho (2000), prejudicam o desenvolvimento de mudanças que poderiam contribuir de maneira significativa para o combate à pobreza, como a descentralização, o fortalecimento da sociedade civil, a constituição de conselhos paritários e a reforma do Estado. Esse ponto de vista tem suas bases na perspectiva neoliberal.

A autora considera que uma trilogia perversa sustenta a pobreza: a expansão da economia informal, que resulta em baixa renda; precarização nas relações de trabalho e na proteção oferecida ao trabalhador; a falta de acesso a (ou uso precário de) bens e serviços emanados das políticas públicas; a ausência de poder dos pobres; a baixa escolaridade; o baixo acesso à informação e a trocas culturais.

Desta forma, também não se rompe com as desigualdades sociais que inibem o acesso às riquezas societárias; aos bens e serviços públicos; e aos direitos.

Para Weisbrot; Baker; Rosnick (2007), uma das causas da desigualdade e da pobreza é o crescimento lento da renda *per capita*. A análise dos autores, que é muito controversa, se funda na idéia de que será difícil, se não impossível, reduzir a pobreza ou a desigualdade, frente a um crescimento lento da renda *per capita*, especialmente nos países em desenvolvimento. Para os autores, o crescimento econômico de um país permite aos pobres daquele país participar, mesmo que de modo desigual, dos benefícios do crescimento econômico. Sem crescimento, ou com pouco crescimento, é muito mais difícil realizar melhorias sustentáveis na área da pobreza. Consideram que, se o crescimento da renda *per capita*, no Brasil e no México, não tivesse sido interrompido, as taxas previstas para 1980 equiparariam esses países aos padrões de vida dos países europeus.

Ainda de acordo com Weisbrot; Baker; Rosnick (2007), o crescimento lento da renda *per capita* terá conseqüências graves na área de saúde. Citam, como exemplo, a alta taxa de HIV/Aids e outras crises da saúde na África

subsaariana, que seriam mais bem controladas se não ocorresse o colapso econômico (declínio de 15%) na região entre 1980-2000.<sup>20</sup>

Consideram a impossibilidade, do ponto de vista político, de haver alívio da pobreza sem o crescimento da renda *per capita*, pois a redução das dimensões daquela condição social passaria a depender da diminuição da renda atual da classe média e alta. O problema é que esses autores não se perguntam por que há aquele colapso econômico, o qual, na verdade, é fruto do neoliberalismo e da forma como vem se dando a globalização. Além disso, há fortes críticas à idéia de que o crescimento econômico leva, necessariamente, à diminuição da pobreza. Mas, para os autores, as desigualdades sociais são vistas como algo naturalizado.

Valla (2005) também afirma que a desigualdade é um fator que contribui para a existência da pobreza. Todavia, ele a considera a partir de suas características inerentes ao sistema capitalista no que diz respeito à configuração do Estado e do mercado. Segundo o mesmo autor (2005), é dever dos governos de cada país assegurar um mínimo de coesão entre os vários segmentos da sociedade, com o objetivo de romper com a tendência marcante do acúmulo de riqueza entre aqueles inseridos no mercado e um declínio no padrão de vida daqueles situados na vulnerabilidade.

[...] a retirada do Estado da área econômica e social é especialmente problemática. [...] poderia ser destacado o gradual declínio do poder do Estado na regulamentação das relações econômicas e dos direitos sociais, significando redução do uso da carteira de trabalho, a mercantilização dos serviços sociais, a desproteção trabalhista, a privatização de serviços como saúde, educação, fornecimento de água e segurança (VALLA, 2005, p. 34).

Para Valla (2005), a retirada do Estado de muitas das funções que tradicionalmente desempenhou deixa os países periféricos ainda mais vulneráveis a práticas de países do chamado Primeiro Mundo. Estes desenvolvem políticas que resultam, com freqüência, na desindustrialização

---

<sup>20</sup> Weisbrot; Baker; Rosnick (2007) apontam para outros fatores que contribuíram para a expansão do HIV/AIDS na região, como o aumento de comércio exterior, viagens, migração na busca de trabalho, associados com integração econômica internacional. Para os autores, uma desvantagem possível do comércio internacional é a expansão de doenças.

dos países periféricos. Isto, segundo o autor, se manifesta na queda quantitativa da produção e na obsolescência tecnológica que se torna cada vez maior.

Valla (2005) acrescenta que os países latino-americanos têm adotado reformas neoliberais nos últimos 25 anos, com a entrada e saída não-controladas de investimentos. A privatização ocorreu em escala massiva, chegando a 178 bilhões de dólares nos anos 1990. De acordo com o autor, na América Latina, mais de 80 programas foram orientados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI). As altas taxas de juros destes programas resultaram numa redução dos gastos sociais e conduziram a várias formas de liberalização.

Valla (2005) considera que o mercado está repleto de armadilhas que contribuem para a pobreza. Uma delas é o capital especulativo. Os governos de países em desenvolvimento transformam o capital especulativo em dinheiro e em produção através de investimentos em títulos públicos. Recebem dinheiro em forma de empréstimo, pelo qual têm que pagar juros. Desta forma, surge a dívida externa. Para o autor, o resultado de tudo isso são o desemprego e os cortes de gastos na área social (saúde e educação, entre outros), tendo como consequência o aumento da pobreza. O autor cita os seguintes exemplos:

Até maio de 2003 o governo federal gastou com a dívida pública (interna e externa) quatro vezes mais do que investiu em saúde e nove vezes mais do que enviou à educação. Em habitação não investiu nada [...] De janeiro a maio de 2003, o Brasil pagou US\$ 46 bilhões em juros. A soma dos orçamentos de saúde e educação não chega a US\$ 17 bilhões. Só com o dinheiro do pagamento dos juros da dívida seria possível manter 30 milhões de estudantes universitários a mais e também assentar 3 milhões de famílias sem-terra (VALLA, 2005, p. 37).

Valla (2005) também destaca que estas tendências contribuem para a precarização das relações de trabalho, bem como para o trabalho informal e o trabalho regulado por contratos parciais e temporários, ou seja, relações de trabalho que se caracterizam pela falta de garantias de direitos, que permitem o planejamento e a organização da vida.

Ao analisar as causas da pobreza, Valla (2005, p. 47) considera que o desenvolvimento de novas tecnologias trouxe consequências como o

desemprego estrutural, “[...] uma forma de desemprego na qual a demissão implica a eliminação da vaga de trabalho que estava ocupada antes da demissão”. Após a demissão, é preciso buscar requalificação profissional para conseguir um novo emprego em que novas habilidades são necessárias.

Para Kurz (1996), o processo de modernização e o desenvolvimento capitalista têm trazido conseqüências desastrosas para grande parte da humanidade, especialmente para o Terceiro Mundo, onde países se encontram em colapso. Dentre os fatores responsáveis por este colapso está o estímulo à exportação a todo custo, o que tornou a maioria dos países da África e da América Latina mais vulneráveis à exploração inerente ao sistema capitalista e que resulta não na industrialização desejada, mas na desindustrialização endividada.

Kurz (1996) também afirma que as instituições que emprestam dinheiro estão sujeitas à mesma lei do dinheiro e, portanto, têm que insistir no pagamento de juros, colocando condições como a diminuição da regulamentação, privatização e redução de subvenções. Todavia, aquelas instituições transferem a responsabilidade pelo pagamento das dívidas para os governos locais e, claro, para as populações mais vulneráveis destas sociedades.

A fase final deste processo, explica Kurz (1996), acontece quando um país é completamente separado da circulação global do dinheiro, com seus próprios recursos paralisados, por causa da rentabilidade insuficiente. Conseqüentemente, o país em questão não consegue manter seu próprio povo e passa a ser dependente de doações caritativas de organizações assistenciais internacionais. O autor cita como exemplo, a esse respeito, países que compunham a extinta União Soviética, que foi tão poderosa.

Kurz (1996) afirma que a União Soviética não representa um caso único, pois a maioria da população pobre está situada numa posição de ser sujeito-dinheiro sem dinheiro; são excluídos dos mercados e de vários outros sistemas domésticos e internacionais, sem a possibilidade de reinserção. Ainda segundo o autor (1996), o sistema moderno de mercado ultrapassou seus

próprios limites e já não consegue integrar, em sua lógica, a maior parte da população mundial.

Para Von Mises (1977), cuja análise sobre as causas da pobreza representa um contraste em relação a vários dos estudos destacados neste trabalho, o problema atual, no que diz respeito ao mercado e à sua capacidade de regulamentar a pobreza, reside não em contradições inerentes ao mercado, mas em quem está controlando o mercado. Mais precisamente, o problema é o intervencionismo estatal.

O perigo, segundo Von Mises (1977), reside no fato de que um desequilíbrio na divisão internacional do trabalho pode causar uma deterioração nos padrões de vida com grave depreciação do capital, em função do intervencionismo de caráter social. Isto se dá por causa da idéia contida no intervencionismo segundo a qual a iniciativa privada deve ser controlada. Para Von Mises (1977), o maior problema do intervencionismo reside exatamente em quem vai controlar as iniciativas e leis intervencionistas. Segundo o princípio do intervencionismo, este controle é papel do Estado. Todavia, o autor considera que a *proteção dos fracos* acaba sendo feita, ou, melhor dito, não feita pelo *braço forte e inoperante do governo*. Este braço não é somente inoperante, ele é também, segundo Von Mises (1977), corrupto.

Frente à idéia de que o capitalismo está gerando a crise econômica mundial, o economista (1977) declara que o intervencionismo, e não o capitalismo, é responsável pela situação atual. Ele funda esta crença em dois pontos principais. O primeiro se baseia na ação livre do mercado. Segundo Von Mises (1977), a ação livre do mercado, com salários razoáveis, garante o emprego para todos. Em segundo lugar, destaca que, se houver liberdade para empresários e capitalistas, não haverá jamais o desemprego em larga escala. Esta concepção — é claro — vai de encontro àquela adotada neste trabalho, de que a pobreza é inerente ao sistema de produção capitalista, que concentra a riqueza e a miséria.

Ao analisar as causas da pobreza, vimos que autores ora se complementam,

ora divergem radicalmente sobre as causas da pobreza; ora responsabilizam o sistema capitalista, os interesses do mercado e a redução do Estado pela pobreza; ora defendem o mercado e acusam o intervencionismo estatal; ora adotam uma visão crítica, histórica e de totalidade.

Caberia destacar as seguintes interpretações sobre as causas da pobreza apontadas neste capítulo: *destino inevitável da humanidade; atraso econômico e insuficiência de produção; as restrições estatais ao mercado livre; leis objetivas do sistema capitalista; as relações de poder; o crescimento lento da renda per capita; a desigualdade; a adoção de políticas neoliberais e a redução de investimento na área social; a expansão do capital especulativo; grandes transformações no mundo do trabalho, desemprego estrutural; falta de garantia de direitos nas relações de trabalho; processo de modernização e desenvolvimento capitalista; intervencionismo estatal; fatores de ordem local e regional; problemas quanto aos padrões de governança e governabilidade.*

Apesar de considerar que a pobreza possui características regionais, é importante compreender a pobreza em sua totalidade histórica, vinculada a um sistema de produção que gera a desigualdade social e amplia a pobreza. Portanto, algumas causas analisadas por autores fazem parte do processo mais amplo de produção e reprodução do capitalismo (expansão do capital especulativo, processo de reestruturação produtiva, adoção de políticas neoliberais, entre outros).

Não é exagero dizer que a pobreza desafia qualquer definição. Isto é especialmente pertinente nas tentativas de definir suas causas. Definir a pobreza de maneira simples ou restringi-la a um único eixo contém, em si, o risco de banalizar a importância dos processos globais e específicos de cada país que contribuem para sua existência: processos históricos, políticos, sociais, culturais e econômicos. A variedade das causas da pobreza precisa ser entendida levando-se em conta a complexidade desses fatores e a maneira como eles interagem.

A concepção adotada de pobreza, suas causas e os critérios acerca de quem se encontra (ou não) nesta condição social vai refletir diretamente nas estratégias de intervenção, como será visto no próximo capítulo.

Muitos autores, ao conceituar a pobreza, estabelecem uma ligação entre essa condição social e a exclusão. Essa noção vem recebendo críticas, tanto pelos limites de sua capacidade explicativa, como pelo uso abusivo do termo (ZIONI, 2006). Zioni (2006, p. 19) aponta algumas críticas ao termo exclusão: a) sua indeterminação semântica porque “[...] incluiria numa mesma categoria grupos extremamente diversificados, enfraquecendo critérios econômicos e políticos para a identificação e explicação do problema”; b) o fato de não fazer a distinção entre as questões decorrentes das “disfunções conjunturais produzidas por mudanças de caráter econômico-social” e fatores estruturais que explicam o problema; c) o termo exclusão afasta a idéia da luta de classes e evita focalizar as causas da desigualdade social. Frente a todas as críticas e problematizações, o conceito de exclusão não foi utilizado, neste trabalho, na compreensão da pobreza.

A seguir, serão abordadas concepções de pobreza tendo como referência Sen (1999) e Sarti (2005). Esses autores serão abordados com certo grau de detalhamento, pois representam uma boa e aprofundada ilustração da acentuada diversidade de abordagens existentes na literatura relativa à pobreza. Essa ilustração contribuirá também como embasamento para a discussão do conteúdo do terceiro capítulo, no qual se procura mostrar que os modos pelos quais se concebe a pobreza impactam todo o desenho das correspondentes intervenções sobre a realidade social.

## **2.4 A Pobreza vista como Privação da Capacidade Humana e de Liberdades Substantivas**

Sen (1999) tem sido uma referência em suas análises sobre a pobreza. Seu pensamento constitui a base para se calcular o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e outros meios para se medir a pobreza. Sen (1999) define a

pobreza a partir da consideração das capacidades básicas e oportunidades sociais que expressam um conjunto de condições que possibilitam aos indivíduos “[...] viver a vida que julgam importante ser vivida”.

As capacidades são consideradas liberdades, instrumentos que incluem: liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora. Para Sen (1999), a condição de pobreza é marcada por uma ausência destas liberdades.

Sen (1999) procura superar a concepção estreita em que a pobreza é pensada em termos puramente econômicos. Para o autor, ela deve ser medida a partir da privação das capacidades básicas e expressa no analfabetismo, na fome, na subnutrição, na morte prematura e na morbidez persistente. Essa privação ocorre devido à ausência de liberdade, vinculada à precariedade dos serviços públicos nas áreas da educação, assistência social e saúde, bem como à negação de direitos políticos (nos regimes autoritários). Esses fatores, de acordo com Sen, limitam as capacidades substantivas e agravam a pobreza e as desigualdades. São pobres aqueles que carecem de capacidades básicas para operar no meio social, que não têm oportunidades para alcançar níveis mínimos de realizações, o que pode independender da renda dos indivíduos.

Para o autor, o desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdades substantivas, como a pobreza, a tirania, a carência de oportunidades econômicas, a negligência dos serviços públicos e a interferência excessiva dos Estados repressivos.

O eixo de seu paradigma centra-se na ampliação das oportunidades e nas capacidades básicas para que as pessoas possam ter uma vida digna. Para Sen (1999), é preciso desenvolver capacidades para superar os limites impostos aos empobrecidos por sua condição social e econômica, pois a remoção de privações oferece oportunidades reais para que as populações pobres exerçam o seu papel como “[...] agentes livres e sustentáveis” (SEN, 1999, p. 170).



Como já foi mencionado, Sen (1999) concentra sua análise da pobreza nas capacidades humanas e nas liberdades substantivas, declarando “[...] que a pobreza deve ser vista como privação de capacidades básicas em vez de meramente como baixo nível de renda, que é o critério tradicional de identificação da pobreza” (SEN, 1999, p. 109).

Para o autor, as capacidades humanas e seu desenvolvimento possibilitam a liberdade total das pessoas, elementos que não devem ser negligenciados na tentativa de tratar a questão da pobreza. Ele define a liberdade como o poder que as pessoas têm de mudar sua realidade, isto é, como a capacidade humana. Desse modo, a liberdade não é somente uma declaração de ser livre ou o fato de viver numa democracia. Ela é o poder que tem um indivíduo de expressar suas liberdades instrumentais, que são, como já foi dito: liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora (SEN, 1999).

As liberdades políticas são as oportunidades que as pessoas têm para determinar quem deve governar e com base em quais princípios. Inclui também a possibilidade de fiscalizar e criticar as autoridades; a liberdade de expressão política; uma imprensa sem censura e a liberdade de escolher entre diferentes partidos políticos.

Sen (1999) define as facilidades econômicas como as oportunidades que os indivíduos têm de mudar sua realidade econômica; utilizar recursos econômicos com propósitos de consumo, produção ou troca; ter acesso aos recursos pertencentes à sociedade; ser independente e atingir um nível de vida satisfatório; ter acesso ao emprego (dependendo das circunstâncias, o desemprego pode ser visto como falta de liberdade), entre outros.

Já as oportunidades sociais são entendidas como o acesso da população à educação, saúde, saneamento básico, assistência, habitação, entre outros. Para o autor, as pessoas devem estar livres da morbidez evitável e das mortes prematuras; o direito à longevidade é uma liberdade instrumental. Oportunidades sociais também incluem acesso à educação e à capacidade e

possibilidade de utilizar a educação recebida. O analfabetismo, por sua vez, pode prejudicar a participação política e social. Quem não sabe ler um jornal, por exemplo, perde muitas informações e oportunidades.

Entender a pobreza nesta perspectiva permite ampliar sua definição para incluir grupos não considerados como pobres nas definições tradicionais, como certos agrupamentos de pessoas pertencentes a países considerados economicamente fortes. Como exemplo, Sen (1999) destaca o caso de alguns grupos de homens afro-americanos (negros) nos Estados Unidos. Em termos puramente financeiros, eles ganham comparativamente muito mais do que a maioria de alguns grupos mundialmente considerados pobres. Mas certos grupos de homens afro-americanos têm expectativa de vida mais baixa do que o grupo de homens considerados pobres em países como China e Índia. Assim, certos grupos de homens negros dos EUA serão considerados pobres, pois falta a eles uma liberdade instrumental: o direito a uma longa expectativa de vida.

As garantias de transparência servem como inibidores da corrupção, da irresponsabilidade financeira e das transações ilícitas. É a liberdade de lidar uns com os outros sob as garantias de segurança e clareza, incluindo o direito de ter uma vida privada. Quando as garantias de transparência são violadas, muitas vidas podem ser afetadas negativamente. As garantias de transparência podem ser entendidas em várias esferas da vida que afetam as pessoas e as sociedades. Como exemplo, Sen (1999) cita o caso das fomes coletivas. Ele destaca que nenhuma fome coletiva tem atingido os países democráticos. Isto, num primeiro momento se deve ao fato de que as fomes coletivas, segundo o autor, são fáceis de prevenir, uma vez que se torna objetivo do governo evitá-las. Nas democracias, as eleições e a liberdade para os meios de comunicação são incentivadoras da prevenção de tais catástrofes, pois os governos podem ser responsabilizados por suas ações. As garantias de transparência também podem contribuir com a segurança protetora.

A segurança protetora é necessária para proporcionar uma rede de segurança social impedindo que a população afetada seja reduzida à miséria e, em alguns

casos, até mesmo à fome e à morte. Inclui disposições institucionais fixas, como benefícios aos desempregados, suplemento da renda regulamentar para os indigentes e a distribuição de alimentos em momentos de crise. Uma rede de segurança social impede que a população afetada seja reduzida à miséria ou à morte (SEN, 1999).

Sem (1999) aponta que a abordagem da pobreza em termos de privação de capacidades humanas concentra-se em privações que são intrinsecamente importantes, ao contrário da renda baixa, que é apenas instrumentalmente significativa. Ele continua afirmando que existem outros fatores, além da renda básica, que influenciam a pobreza real e a privação de capacidades. Estes fatores incluem: a idade (as necessidades específicas dos idosos são diferentes das dos jovens); os papéis sexuais e sociais (responsabilidades especiais da maternidade ou obrigações familiares determinados pelo costume); a localização em bairros populosos e pobres (propensão a inundações ou secas, violência ou insegurança); doenças endêmicas e outras condições epidemiológicas sobre as quais as pessoas podem não ter controle ou ter controle limitado.

Entre comunidades, famílias e indivíduos, a relação entre baixa renda e capacidade é, ou pode ser, variável, pois a idade, incapacidade ou doença prejudica o potencial das pessoas para auferir renda (SEN, 1999). Paralelamente, essas desvantagens podem prejudicar o potencial de transformar renda em capacidade. Uma pessoa mais velha, incapacitada ou gravemente enferma pode precisar de mais renda para obter as mesmas vantagens. Nesse sentido, a pobreza real pode ser mais grave do que parece em termos de renda. Para o autor, a distribuição dentro de uma família pode apresentar complicações adicionais nas abordagens da pobreza baseada na renda, pois a renda pode ser distribuída de uma maneira desproporcional para favorecer umas e não outras pessoas. Por exemplo: numa família ou cultura na qual existe uma preferência pelos meninos, ocorre uma sistemática alocação de recursos da família em favor dos filhos do sexo masculino e, portanto, o grau de privação das meninas ou de outros membros negligenciados pode não se refletir pela renda familiar.

Embora este problema não ocorra na Europa e na América do Norte, ele é evidente em países da Ásia e África e se manifesta em forma de mortalidade, morbidez, subnutrição e negligência médica, entre outros.

Sen (1999) aponta também que uma privação relativa de renda pode gerar uma privação absoluta de capacidades. Em países ricos, torna-se necessário maior nível de renda para se manter um nível satisfatório de funcionamento social. Portanto, nos países ricos, ser relativamente pobre pode ser uma desvantagem em capacidade, mesmo se a renda absoluta for considerada elevada, segundo os padrões mundiais. Ele mostra que num país com padrão de vida mais elevado, certas comodidades, como possuir televisão, computador, automóvel e outros equipamentos modernos, são quase universais e podem impor uma exigência às pessoas de também ter estes produtos para participar da vida da coletividade.

Sen (1999), no entanto, esclarece que, embora a privação de renda não possa ser considerada o único indicador de pobreza, não se pode negar a correlação entre inadequação de capacidade e o baixo nível de renda. Como exemplo, mostra que a educação básica e os serviços de saúde, além de melhorarem o padrão de vida de um indivíduo, aumentam o potencial de uma pessoa de auferir mais renda e superar a condição de pobreza (medida pela renda).

Afirma, ainda, que a redução da pobreza em termos puramente econômicos não pode ser o objetivo das políticas adotadas para combatê-la. Existe, a seu ver, um perigo ao contextualizar a pobreza numa perspectiva limitada da falta de renda e, a partir daí, justificar o investimento em educação, saúde e outros serviços como estratégia para enfrentar a questão. Esse argumento faz uma confusão entre combater a pobreza em termos financeiros e combater a pobreza procurando aumentar as capacidades e liberdades substantivas que têm os indivíduos.

É importante não perder de vista o fato fundamental de que a redução da pobreza da renda não pode, em si, ser a motivação suprema de políticas de combate à pobreza. É perigoso ver a pobreza segundo a

perspectiva limitada da privação de renda e a partir daí justificar investimentos em educação, serviços de saúde etc. com o argumento de que são bons meios para atingir o fim da redução da pobreza de renda. Isso seria confundir os fins com os meios. As questões básicas de fundamentação obrigam-nos, por razões já expostas, a entender a pobreza e a privação da vida que as pessoas realmente podem levar e das liberdades que elas realmente têm. A expansão de capacidades humanas enquadra-se diretamente nessas considerações básicas. Acontece que o aumento das capacidades humanas também tende a andar junto com a expansão das produtividades e do poder de auferir renda (SEN, 1999, p. 114).

Sen (1999) considera também que o mercado tem um grande potencial para gerar liberdades substantivas. O crescimento econômico alcançado através do mercado pode não somente possibilitar o aumento de renda privada, mas, também capacitar o Estado para financiar serviços sociais e desempenhar um papel mais ativo e eficiente na intervenção pública.

O grande problema é que, quanto maior o grau de mercantilização — o que ocorre, por exemplo, quando ganham expressão prática os postulados do neoliberalismo —, maior a tendência à desproteção, por parte do Estado, a segmentos significativos da população. É preciso ter um olhar crítico sobre a ênfase dada por Sen (1999) ao papel exercido pelo mercado, pois, dados da realidade mostram que, ao contrário do que ele afirma, o mercado livre aumenta a desigualdade social.

Um exemplo de impacto do crescimento econômico pode ser visto no aumento da expectativa de vida. Existem estudos que apontam resultados positivos em países que têm uma correlação entre Produto Nacional Bruto (PNB) *per capita* e expectativa de vida. Todavia, esta análise do impacto de PNB sobre os pobres é relativa, pois o impacto do crescimento econômico depende de como os frutos desse crescimento serão utilizados (SEN, 1999, p. 44). O autor afirma que, da mesma forma que o eficaz funcionamento do mercado pode ser instrumental às liberdades substantivas dos indivíduos e ao desenvolvimento social, a ineficiência no funcionamento do mercado pode prejudicar não somente os mercados, mas também as pessoas. Para Sen (1999), restrições arbitrárias ao mercado podem gerar uma redução de liberdade, porque, em se restringindo o mercado, também se limitam as oportunidades sociais que o mercado potencialmente pode gerar.

Por outro lado, Sen (1999) opõe-se fortemente à asserção de que o desenvolvimento social só pode ser realizado através do crescimento econômico. Ao contrário, afirma que, embora o crescimento econômico possa ser um instrumento potente na obtenção de alguns ganhos sociais através da educação, saúde, saneamento básico e participação política, por exemplo, ele não é suficiente. Como exemplo, aponta o Japão:

O exemplo pioneiro da intensificação do crescimento econômico por meio da oportunidade social, especialmente na área da educação básica, é obviamente o Japão. Às vezes se esquece que o Japão apresentava taxas de alfabetização mais elevadas do que as da Europa mesmo na época da restauração Meiji em meados do século XIX, quando a industrialização ainda não ocorrera no país, mas já se instalara na Europa décadas antes. O desenvolvimento econômico do Japão foi claramente favorecido pelo desenvolvimento dos recursos humanos relacionado com as oportunidades sociais que foram geradas. O chamado milagre do Leste Asiático, envolvendo outros países dessa região, baseou-se, em grande medida, em relações causais semelhantes (SEN, 1999, p. 41).

Com sua abordagem, Sen (1999, p. 41) desafia a crença dominante segundo a qual “[...] desenvolvimento humano (como freqüentemente é chamado o processo de expansão da educação, dos serviços de saúde e de outras condições da vida humana) é um tipo de luxo dos países ricos”. O crescimento econômico pode contribuir para o desenvolvimento humano, mas existem outros fatores que também são importantes.

O autor (1999) faz uma reflexão também sobre os riscos de se atribuir um papel limitado e discriminado às mulheres, como ocorre em muitos países e regiões do mundo, considerando que essa modalidade de discriminação não se restringe aos *países em desenvolvimento*.

A divisão dos recursos (econômicos, alimentares e aqueles voltados para os cuidados com a saúde) se torna crucial nas famílias situadas na pobreza. Segundo o autor, o compartilhamento dos recursos baseia-se, muitas vezes, em crenças que tendem a dar preferência aos membros masculinos da família, havendo uma grande desigualdade entre os sexos, em detrimento das mulheres. Em situações de pobreza absoluta, essas crenças são cruciais na

determinação da subnutrição, da fome, dos cuidados com a saúde dos diversos membros.

Dentre as capacidades que podem ser desenvolvidas pelas mulheres, o autor destaca os potenciais de auferir renda; encontrar emprego; ter direito à propriedade; ser alfabetizada; participar das decisões dentro e fora da família; participar dos espaços públicos e da vida política, entre outros.

Estudos revelam que nos *países em desenvolvimento*, quando a condição da mulher melhora, há um aumento significativo em sua sobrevivência. Ao contrário, em países da Ásia e da África, onde prevalece a tendência de conceber as mulheres como inferiores, o índice de mortalidade entre elas é alto.

Para Sen (1999), os fatores acima fortalecem a condição das mulheres como agentes de mudança, por meio da conquista de sua independência e ganhos de poder. Trabalhar fora de casa contribui para a elevação da posição da mulher porque amplia sua capacidade de auferir renda; prioriza os cuidados com os filhos; permite-lhe ganhar voz ativa em relação às decisões; expande seus conhecimentos e os de toda família. Portanto, o acesso da mulher à instrução, informação e qualificação aumenta as possibilidades de ela se tornar uma agente de mudança, e o efeito educativo dessas conquistas beneficia todos.

O impacto desse tipo de mudança pode ter conseqüências positivas para o conjunto da sociedade. Sen (1999) aponta que existe uma correlação positiva entre o ganho de poder das mulheres, o acesso à educação e à alfabetização e a redução (significativa) da taxa de mortalidade infantil. Nessas circunstâncias, sua condição de agente é respeitada e fortalecida. Portanto, aumenta sua capacidade de influenciar as decisões familiares. Nos países onde há desigualdade entre os sexos (Índia, Paquistão, Bangladesh, China, Irã, países situados na Ásia ocidental e África setentrional), a taxa de mortalidade infantil é muito mais elevada do que na Europa, América ou África subsaariana (SEN, 1999).

Mantendo constantes as variáveis, um aumento na taxa bruta da alfabetização feminina de, digamos, 22% (o número real para a Índia) para 75% reduz o valor previsto da mortalidade combinada de meninos e meninas menores de cinco anos de 156 por mil (novamente, os valores reais de 1981) para 110 por mil (SEN, 1999, p. 229).

A alfabetização masculina não tem o mesmo impacto que a feminina na redução geral da pobreza e da mortalidade infantil (SEN, 1999).

Entretanto, Sen (1999) afirma que, quando a mulher trabalha fora de casa, existem fatores que atuam em direções diferentes das expostas até aqui.

Como geralmente os homens são relutantes em dividir as tarefas domésticas, pode não ser fácil para as mulheres concretizar esse maior desejo de priorizar os cuidados com os filhos, quando têm o 'duplo fardo' do trabalho doméstico e do emprego fora de casa. Assim, o efeito líquido pode verificar-se em qualquer das duas direções. No estudo de Murthi et al.<sup>21</sup>, a análise dos dados indianos por distrito não produz nenhum padrão definido, estatisticamente significativo, para a conexão entre o trabalho feminino fora de casa e a sobrevivência das crianças (SEN, 1999, p. 228).

Num estudo comparativo entre três distritos da Índia, a educação e o emprego feminino são os dois fatores que mais contribuem também para a redução das taxas de fecundidade (SEN, 1999, p. 226). Kerala é considerado o estado indiano mais avançado “[...] devido ao seu êxito específico na redução das taxas de fecundidade baseado na condição de agentes das mulheres” (SEN, 1999, p. 231).

Nesse estado, a taxa de fecundidade é de 1,7, enquanto a taxa para a Índia considerada em seu conjunto é superior a 3,0. A taxa de fecundidade de Kerala é também considerada mais baixa do que a da China, que é de 1,9. Sen (1999) considera que isso se deve à ênfase dada à expansão das capacidades das mulheres, através de políticas que estimulam sua alfabetização e participação, via maior reconhecimento dos direitos de propriedade.

---

<sup>21</sup> Murthi et al analisaram 296 distritos indianos tendo como referência o censo da Índia em 1981 e 1991. Examinaram um conjunto de relações causais incluindo: taxas de fecundidade, taxas de mortalidade infantil; desvantagem do sexo feminino no tocante à sobrevivência das crianças em comparações interdistritais (SEN, 1999).



Outro exemplo são ações realizadas pelo Comitê para o Progresso Rural de Bangladesh (*Bangladesh Rural Advancement Comitee*), que estimula a participação feminina tanto no movimento social quanto no acesso a condições econômicas (SEN, 1999). Em Bangladesh, a mulher passou a ter acesso ao mercado de crédito rural, através do Banco Grameen, que financia o microcrédito. Cresceu o número de mulheres como clientes, e seu compromisso com o pagamento das parcelas é elevado (aproximadamente 98%) (SEN, 1999). Como resultado, em Bangladesh houve uma redução da fecundidade nos últimos anos.

Apesar de os estudos de Sen (1999) não focalizarem a situação do Brasil, os dados apresentados estão próximos da realidade deste país no que diz respeito à importância de as políticas sociais focalizarem as mulheres em suas estratégias de ação. Quero ressaltar que considerar a mulher como agente de transformação social não significa desresponsabilizar o Estado de suas obrigações. Pelo contrário, indica que as políticas públicas devem levar em consideração esta realidade e se direcionarem para o fortalecimento da posição das mulheres e da dinâmica familiar.

No Brasil, cresce o número de famílias monoparentais tendo a mulher como responsável pela prole (VITALE, 2002, p. 46). A vulnerabilidade do homem diante da violência, do desemprego, do alcoolismo e das drogas tem gerado a presença marcante da mulher como chefe de família.

Vitale (2004) afirma que as mulheres chefes de família costumam ser também *mães de família*: ao assumir o cuidado da casa e das crianças, juntamente com o sustento material, acumulam uma dupla responsabilidade. Famílias monoparentais femininas e pobreza acabam, de um lado, por construir outro estigma, o de que as mulheres são menos *capazes* para cuidar de suas famílias ou para administrá-las sem um homem. É comum surgirem redes de parentesco que viabilizam o afastamento do progenitor para trabalhar e garantir o sustento da família.

Vitale (2002, p. 49), referindo-se às famílias monoparentais, afirma que elas,

[...] No Brasil, em 1992, eram estimadas em 21,9% e em 1999 este grupo representava 26%, segundo o Censo de 2000. O critério utilizado pela população recenseada, de maneira geral, para definir o responsável pelo domicílio é quem tem a maior remuneração. As famílias chefiadas por mulheres correspondem a 11,1 milhões de famílias. Uma em cada quatro famílias brasileiras é “chefeada” por mulheres. Nesse universo, a maioria das mulheres responsáveis pelo domicílio está em situação monoparental. Os dados do Censo 2000 revelam que, enquanto cresce a proporção das famílias monoparentais femininas – de 15,1% em 1992 para 17,1% em 1999 –, diminui a proporção daquelas compostas apenas pelo casal com filhos. Há, por certo, um contingente de filhos, enteados, netos e bisnetos, agregados que vivem sob os cuidados e responsabilidade da mulher. As famílias monoparentais masculinas são significativamente menores que as femininas.

Portanto, como afirma Sen (1999), o ganho de poder das mulheres é fundamental no processo de desenvolvimento e combate à pobreza também no Brasil, pois, além de contribuir para a independência econômica e a emancipação social das mulheres, contribui para que haja melhorias para a sociedade como um todo.

“Ao fornecer as bases para a concepção de desenvolvimento humano, a perspectiva de Sen (1999) permitiu uma reorientação nos estudos sobre o desenvolvimento mundial” (CARNEIRO, 2005, p. 71).

Todavia, Carneiro (2005) aponta que uma das dificuldades principais nessa abordagem consiste em operacionalizar o conceito de capacidades. De acordo com a autora (2005), Sen não fez uma lista de capacidades. Apontou, em vez disso, para resultados potenciais e para a capacidade de realizar algo. A autora mostra que muitos autores acreditam que a omissão ao definir as capacidades foi proposital, pois possibilita que as capacidades possam ser definidas segundo diferentes formas, de acordo com cada cultura. Todavia, esta omissão, ainda segundo Carneiro (2005), dificulta sua tradução empírica.

O enfoque das capacidades parece padecer de uma curiosa situação: embora, do ponto de vista conceitual, seus supostos o aproximem de uma concepção de pobreza entendida como exclusão, quando se trata de mensuração, as limitações do método fazem com que ele sofra um encolhimento, quando passa a ser mensurado por indicadores objetivos de desenvolvimento humano, medidos pelos anos de vida, anos de escolaridade e nível de renda. Entretanto, em Sen há um distanciamento em relação à concepção de pobreza

entendida única e exclusivamente a partir de uma dimensão econômica (CARNEIRO, 2005, p, 72).

A análise de Sen (1999) mostra que a relatividade da pobreza permite incluir nessa condição social grupos de indivíduos que vivem em países desenvolvidos e que normalmente estariam excluídos da definição da pobreza.

Considero que as estratégias para o enfrentamento da pobreza tendo como referência a expansão das capacidades e oportunidades sociais (SEN, 1999) incluem a luta por liberdade política, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora, como será visto no próximo capítulo.

## **2.5 O olhar sobre o pobre a partir daqueles que se encontram nessa condição**

Sarti (2005) analisa a *positividade concreta* da pobreza e dos pobres, considera: o ser, o agir e o pensar dos pobres; o que é, de fato, ser pobre; como os pobres trabalham; como vivem; como representam os vários elementos do mundo; como percebem a si mesmos e os outros.

Questiona estudos sobre a pobreza que não consideram a realidade do pobre. Para a autora, a pobreza e as experiências vividas pelo pobre manifestam-se de uma maneira sutil, apresentando nuances que não são evidentes para quem vê essa realidade de fora (SARTI, 2005).

Considerar as experiências vividas pelo pobre e aquilo que para ele é importante na construção de sua vida significa ir além das explicações do pesquisador ou de quem observa a pobreza ou o pobre de fora (SARTI, 2005).

Isso implica não tomar como referência apenas o mundo de significação do pesquisador, no sentido de traduzir o fenômeno em seus termos, mas tentar entender que há outro mundo de significação a ser desvendado, com uma lógica própria. Trata-se de se abrir para a maior aproximação possível, na busca do ponto de vista do outro, que dá significado ao fenômeno por ele vivido (SARTI, 2005, p.13).

Abordar o tema da pobreza a partir do pobre requer contextualizá-la não apenas no sistema que a gera, mas do ponto de vista de quem a vive. Isso significa entender o sentido que o pobre dá à sua existência, aquilo que para ele é importante (SARTI, 2005).

Esses aspectos, em geral, não são considerados nas análises sobre o pobre. Evidencia-se a predominância de duas tendências principais nos estudos sobre a pobreza: uma que reflete sua posição no sistema de produção e outra que situa a pobreza dentro de um paradigma cultural (SARTI, 2005).

Situar a pobreza no sistema de produção permitiu a identificação dos pobres como trabalhadores. Eles foram definidos a partir de sua forma de inserção na produção. Esse critério não leva em consideração as particularidades do País, que afetam o lugar dos pobres dentro da produção (SARTI, 2005).

A autora diferencia *dois* paradigmas de análise da pobreza e dos pobres: o da produção e o da cultura<sup>22</sup> (SARTI, 2005, p. 40).

Numa tentativa de contrapor-se a esta visão dos pobres como uma massa alienada, as ciências sociais acabam, muitas vezes, atribuindo-lhes uma virtuosidade, um saber ou uma sensualidade que escapa ao resto da humanidade. Desta forma, reforça os preconceitos que se tem em relação aos que vivem naquela condição social (SARTI, 2005).

Esta imagem do pobre está presente desde a virada do século, e reflete um olhar que o associava, e ainda associa, a promiscuidade, violência e degradação (SARTI, 2005).

Para Sarti (2005), a prevalência de tais perspectivas é fruto da prática de desconsiderar a *positividade concreta* da pobreza e dos pobres, em detrimento de uma visão marcada pelo *pressuposto da falta*, que se constrói com base em

---

<sup>22</sup> Nos anos 1980, o paradigma cultural da pobreza também recebeu especial atenção (NASCIMENTO, 2001). Os estudos, de acordo com a autora, se basearam no cotidiano, no trabalho, na sexualidade, nas relações de gênero, no poder, na experiência política e outros temas e análises etnográficas, representando modos de vida de camadas populares.

valores e modos de vida do pesquisador. O resultado é, freqüentemente, um olhar estigmatizante, que não respeita aquilo que a própria população estudada considera importante.

Há o conhecido e já tão comentado risco de se conceber autonomamente a cultura, ou seja, deixando de considerar que, para se entender o significado mais amplo dos fenômenos que expressam os valores, normas e idéias que estruturam e dão sentido às experiências vividas pelos homens, nas sociedades chamadas complexas, é necessário vê-los em sua relação com as estruturas mais amplas de dominação que constituem esta sociedade, buscando as nuances, os matizes e as especificidades que dão significado a esta relação, sem reduzi-la à mera reprodução da dominação (SARTI, 2005, p. 44).

Para Sarti (2005), a cultura da população pobre deve ser considerada no enfrentamento da pobreza. Assim, deve-se ir além daquilo que o pesquisador considera importante e respeite.

As especificidades e diversidades das experiências vividas pelos pobres não negam o fato de que, antes de mais nada, os pobres fazem parte (mesmo sendo uma parte subordinada) de um todo mais amplo (SARTI, 2005). Para a autora é necessário romper com aquilo que tem sido chamado de *cultura da pobreza*, que atribui aos pobres valores tradicionalmente associados com a pobreza, como o fatalismo, a passividade e o conformismo, entre outros.

Desta forma, é importante entender os códigos de legalidade e de obrigações mútuas e recíprocas que são construídos a partir do pertencimento à família e de participação no trabalho, a partir do ponto de vista do pobre. Para Sarti (2005), são referências simbólicas segundo as quais os pobres constroem seu mundo; representam o caminho para assegurar sua sobrevivência material, viabilizar seu modo de vida e construir sua identidade social.

A autora considera que, além de ser destituído de riqueza, poder e prestígio, o fundamento da identidade dos pobres se define pela adesão a um código moral diferente daquele que orienta a lógica do mercado, dominante na sociedade capitalista. “Através dos valores positivos do trabalho e da família, criam, como fronteira do mundo dos pobres e trabalhadores, a adesão a um código de obrigações morais que delimita seu grupo de referência, *como uma família*”

(SARTI, 2005, p.130). Diante dos obstáculos vividos na sociedade capitalista, busca um sentido para a sua existência, afirmando uma ordem moral diferente da ordem social orientada por valores capitalistas. A questão de ser ou não ser pobre inscreve-se num código de reciprocidade permeado por obrigações morais, em que quebrá-lo significa deixar de ser pobre, isto é, romper com o grupo de origem.

Sarti (2005) analisa o processo de elaboração da identidade social dos pobres a partir de seus parâmetros morais positivos: a família e o trabalho.

Ter a família como referência simbólica significa privilegiar a ordem moral sobre a ordem legal, a palavra empenhada sobre o contrato escrito, o costume sobre a lei, o código de honra sobre as exigências dos direitos universais de cidadania, julgando e avaliando o mundo social com base em critérios pessoais, dos quais decorre a dificuldade de estabelecer critérios morais universalistas (SARTI, 2005, p. 139).

Esse universo moral é constituído por três obrigações fundamentais: dar, receber e retribuir. Deus aparece como a entidade moral que comanda o mundo, restaurando a justiça. O universo simbólico dos pobres reflete a imagem da sociedade. Portanto, não se trata de um universo específico dos pobres, mas de elementos socialmente dados que são por ele utilizados. “As raízes dessa mentalidade popular devem ser buscadas na maneira como se constituiu o espaço público no Brasil” (SARTI, 2005, p. 141).

De acordo com Sarti (2005), a idéia de família, para o pobre, é composta de três elementos: o casamento, a casa e os filhos. O vínculo mais forte na família se estabelece na relação entre os pais e os filhos. Num primeiro momento, são os filhos que dão sentido ao projeto de casamento.

Existe com os filhos um compromisso moral do que se espera dele, caso a mãe ou o pai precisarem de uma retribuição. Por retribuição entende-se um bom filho, ou seja, um filho honesto, trabalhador.

Este compromisso é assumido entre os pais e os filhos adultos. As crianças podem gozar de certas regalias, sendo que delas é esperado, num primeiro

momento, apenas a obediência. Todavia, nas famílias pobres, a relação entre a criança e o filho adulto altera-se rapidamente. Sarti (2005) esclarece que cedo as crianças (por volta de 6 ou 7 anos de idade) começam a se assemelhar ao estatuto dos outros membros da família, ou seja, assumem responsabilidades dentro da família à medida que adquirem condições de repartir as obrigações familiares.

Pode-se dizer que o que define a criança, entre os pobres, é que ainda não participam das obrigações familiares, não trabalham, nem se ocupam das atividades domésticas, etapa cujo início depende das condições de vida familiares, tornando difícil delimitar a “infância” entre os pobres. [...] Seus inúmeros jogos e brincadeiras alternam-se com as freqüentes atribuições que lhes são designados, como ir até a venda, dar recados, buscar auxílio (SARTI, 2005, p. 73).

Em algumas instâncias, pode caber ao filho ou à filha mais velha assumir o papel de mãe ou pai no caso do abandono, ausência ou morte dos pais.

Nessa situação, as crianças são obrigadas a trabalhar, a subsistência da família dependendo tanto delas quanto dos adultos. Desta forma, a educação não pode ser priorizada. De acordo com Silva (2000), as crianças perdem o direito à educação, pois são obrigadas a entrar precocemente no mercado informal de trabalho e em atividades com baixa remuneração, processo do qual eles dificilmente sairão, pois não terão a oportunidade de adquirir as competências que eventualmente seriam exigidas. Este ciclo vicioso reforça a reprodução da pobreza.

A relação tradicional dentro das famílias pobres se baseia numa hierarquia complementar segundo a qual o homem é considerado chefe da família e a mulher chefe da casa. A presença do homem atribui à família uma respeitabilidade, estabelecendo uma moral positiva. O papel da mulher é de quem cuida de todos e assegura que tudo esteja no seu lugar (SARTI, 2005).

Para a autora, a pobreza parece vulnerabilizar o papel do homem como provedor, contribuindo para a existência de um grande número de famílias chefiadas por mulheres, o que torna mais precária ainda a situação das famílias pobres.

Se a vulnerabilidade da mulher está em ter sua relação com o mundo externo mediado pelo homem, o que a fragiliza em face deste mundo que, por sua vez, reproduz e reitera as diferenciações sexuais; o *status* central do homem na família, como trabalhador/ provedor, torna-o também vulnerável, porque o faz dependente de condições externas cujas determinações escapam a seu controle. Este fato torna-se particularmente grave no caso da população pobre, exposta à instabilidade estrutural do mercado de trabalho que a absorve (SARTI, 2005, p. 67).

Dentro da perspectiva de que os pais são os responsáveis pelas crianças, frente à ausência do pai ou a presença de um pai que não quer assumir sua parte, cabe à mulher assumir a responsabilidade sozinha.<sup>23</sup> O papel de mãe provedora redime a mulher. Sarti (2005) esclarece que, num primeiro momento, a mãe solteira é concebida como uma vítima de um homem irresponsável, sem dignidade e respeito. Ao assumir o papel da provedora da família, a mulher mostra sua coragem e adere a um código de honra feminino. A atitude oposta será o ato de aborto, que implica em vaidade e irresponsabilidade, porque nega sua obrigação moral e as conseqüências de sua vida e de seus atos sexuais.

O papel de mãe provedora serve como reparação do erro de ter uma vida sexual sem parceiro, pois legitima seu lugar de mulher e confere a ela a mesma autonomia moral que tem o homem trabalhador/provedor.

Segundo Sarti (2005), os indivíduos, com base nessa concepção de família, dão sentido ao mundo, ao seu lugar nesse mundo, e interpretam o conjunto da realidade social. Para ela, dentro desta ordem, o indivíduo desenvolve sua identidade, não no sentido individual, mas dentro de uma rede que legitima, sustenta e define o processo de individuação e o universo relacional.

A noção de família define-se em torno de um eixo moral, sendo um tipo de relação e uma linguagem que permite entender a maneira segundo a qual os pobres constroem e interpretam e interagem com o mundo social. Outra

---

<sup>23</sup> Para Woortmann (apud Silva, 2000), na maioria das famílias pobres é a mulher que representa a estabilidade e é a provedora. O autor destaca que a presença dos homens na mesma população demonstra um alto grau de inconsistência e ausência. Por sua vez, Melo (apud Silva 2000) aponta para a existência de muitas mulheres que criam seus filhos sem nenhuma ajuda do pai até porque, muitas vezes, os filhos não são do mesmo pai. Desta forma são as mulheres que simbolizam a família.



categoria que serve como referencial simbólico dos pobres é o trabalho (SARTI, 2005).

Ao considerar o trabalho, a autora amplia sua análise para além da questão da exploração, inerente à sociedade capitalista. Sarti (2005) explica que é através do trabalho que o pobre consegue se libertar do estigma da pobreza. Ser considerado trabalhador possibilita superar a conotação negativa contida na condição de ser pobre, pois é atribuídas ao pobre, características positivas, como honestidade, disposição de vencer, entre outras qualidades que lhe confere uma certa igualdade no mundo social.

O valor do trabalho supera salário, sendo também uma questão de dignidade, honra e direito.

Essa dimensão positiva do trabalho, misturando fundamentos morais e religiosos aos econômicos, constrói a auto-imagem do trabalhador e, legitimando um lugar de respeitabilidade, articula-se também na dimensão política, ao definir os limites da autoridade legítima nas relações de trabalho, da “boa autoridade” que leva à “boa obediência” e, assim, qualificar o que se torna abuso da autoridade, quando a *dignidade* de trabalhador não é respeitada (SARTI, 2005, p. 92).

A forma como o trabalho é avaliado pelos pobres, segundo a autora, indica uma ambigüidade e conflito entre o que o mundo capitalista oferece como possibilidades e a construção do seu universo de referências simbólicas. O trabalho, para os pobres, tem qualidades em termos morais que permitem sua afirmação perante si e os outros.

O trabalho se estabelece como obrigação entre os ricos e os pobres dentro de uma lógica de dar e receber, norteadas pela idéia de uma contrapartida. No ato de se colocar à disposição para trabalhar, o pobre se mostra merecedor do seu salário, reafirmando sua legitimidade e sua honra.

Por outro lado, o desemprego é considerado uma situação de humilhação, pois nega ao pobre a possibilidade de retribuir. O desemprego é visto não somente como privação material, mas também moral. Indica também uma relação entre desiguais.

O desemprego tem o sentido de uma humilhação, ao privar o trabalhador de sua possibilidade de receber, mas dar também. Iniciando a cadeia de obrigações entre os desiguais, os pobres mencionam sistematicamente que a principal obrigação dos de cima, *eles*, é *dar trabalho* ao pobre, tornando as categorias *pobre* e *trabalhador* indissociáveis em sua auto-imagem. Mas quando não há trabalho, senão desemprego, rompe-se a cadeia de obrigações que o trabalho estabelece (SARTI, 2005, p. 111).

Para a autora, o mundo é interpretado pelos pobres em termos de uma relação permanente, “[...] em que se dá, se recebe e se retribui, através de contínuas relações de obrigação moral” (SARTI, 2005, p.111), concepção que nega o princípio individualista próprio da lógica capitalista de mercado.

Quando as ciências sociais referem-se aos *trabalhadores pobres*, desconsideram que a auto-imagem de pobres e trabalhadores envolve um modo particular de se colocar no mundo, em “[...] que a moral do trabalho se fundamenta em duas referências distintas, a da lógica do trabalho sob o capital, que os faz *trabalhadores*, e a de uma lógica não-capitalista, mas hierárquica e tradicional, que os faz *pobres*” (SARTI, 2005, p. 112).

Além de analisar o processo de elaboração da identidade social dos pobres a partir de seus parâmetros morais positivos (a família e o trabalho), Sarti (2005) procura completar a análise desse processo visto por seus parâmetros morais negativos, tendo como referência a sociabilidade local.

Sarti (2005) questiona Cascudo (1971), que afirma que, nos grandes centros urbanos, a solidariedade rural entre vizinhança é substituída pelo solidarismo econômico de classes (companheiro do sindicato, do partido, do clube). Para tanto, analisa como os moradores das periferias em São Paulo constroem fronteiras simbólicas de diferenciação entre si. A autora focaliza, num primeiro momento, as relações de vizinhança que representa uma relação de iguais. Entre os pobres da periferia, existe uma tendência de estreitar os laços com a rede de vizinhança, em detrimento dos parentes de sangue, a não ser que esses também morem próximos. Caso contrário, o vizinho torna-se mais importante do que um parente. Estes laços se baseiam na confiança, e são fortalecidos por meio do compadrio ou parentesco espiritual, isto é, os amigos tornam-se compadres, as relações são traduzidas em termos de obrigações

morais. É um vínculo do mesmo tipo daqueles que se tem com a família. Como seu igual, “[...] o vizinho torna-se seu espelho, o ‘real-imediato’ que serve de parâmetro para a elaboração de sua identidade social” (SARTI, 2005, p. 116).

Para a autora, nesse jogo de espelhos há ambivalência dos moradores em relação a seus pares, num processo em que solidariedade e rivalidade caminham juntas. “Como seu espelho, a identificação positiva ou negativa com o vizinho serve de constante parâmetro para sua identidade de *homem de bem*” (SARTI, 2005, p. 117). As mulheres relacionam-se com a vizinhança em torno das atividades domésticas e os homens delimitam a área de sua sociabilidade no bairro, o que os faz reconhecidos entre seus iguais. Essa delimitação implica hierarquias internas ao bairro, que definem formas de identificar e diferenciar os moradores, refletindo e reproduzindo o universo simbólico dos pobres.

Sarti (2005) observou, em sua pesquisa, num bairro da periferia, que um dos eixos de distinção responde à hierarquização social do espaço físico/geográfico do bairro. Existem, no bairro, três áreas distintas: na parte mais elevada, onde passa a avenida, encontram-se as melhores casas, de moradores com um nível de renda mais elevado. Descendo as encostas, está a área intermediária, com casas construídas em lotes legalmente adquiridos. A área de baixo é considerada uma favela: os moradores invadiram o terreno e construíram suas casas, sem propriedade legal do terreno. Embora exista pouca diferença entre as casas das três áreas, o fato de morar na *chamada* favela implica numa condição de inferioridade social, da qual os moradores do bairro se distinguem. Como as diferenças entre iguais são sutis, o que demarca as diferenças são as categorias morais.

A imagem de desordem e do crime é, com frequência, associada à favela. Os favelados representam a violência, a promiscuidade sexual e a droga. Fora da favela, a imagem do bandido e favelado podem, às vezes, parecer sinônimos. Dentro da favela, entretanto, existe uma distinção significativa. “A distinção entre a imagem do trabalhador e do bandido constitui uma referência moral

básica e é como construção negativa da identidade do trabalhador que interessa aqui analisar a identidade de bandido” (SARTI, 2005, p. 123).

Trabalhador é aquele que respeita o projeto familiar, que leva seu dinheiro para casa. O trabalhador é considerado um homem de bem, um homem respeitoso, enquanto o bandido é identificado como gente ruim e mal encaminhada. Todavia, o fato de ser considerado bandido não se define por ter cometido algum tipo de crime, mas por ter se desvinculado do mundo do trabalho e da família.

Dentro dessa perspectiva, um homem que consegue dinheiro por meios suspeitos, mas usa este dinheiro para sustentar a casa e a família, é visto com alguma tolerância, considerado mal encaminhado, mas não alguém que tenha uma natureza ruim. Esse homem é reprovado em seu comportamento avesso ao trabalho na mesma medida em que se reprova o trabalhador que traz seu salário para dentro de casa, avesso, portanto à família (SARTI, 2005, p.124).

A ruptura com o mundo do trabalho e da família significa a passagem para o *outro lado*, a opção pelo assalto, pelo uso de arma, pelo tráfico de drogas. Embora seja delimitada uma fronteira entre o mundo da ordem e o da transgressão, a realidade é que bandidos e trabalhadores integram a sociabilidade local. A relação entre eles é complexa. Criam-se regras de convivência que envolvem relações tensas, com base no medo. Ao mesmo tempo em que os bandidos representam uma ameaça constante à ordem, protegem os moradores contra eventuais ameaças de despejo, contra a violência policial. Entretanto, o bandido respeita o trabalhador desde que este não ameace o seu negócio; atua dentro da lógica de poder e detém o controle da situação pela posse de armas.

Nessa lógica, a honra do bandido fica comprovada pela sua capacidade de defender a área onde atua, incluindo seus moradores, por ser corajoso e destemido a ponto de enfrentar as ameaças externas. Por essas qualidades, ele é admirado e reconhecido como uma autoridade legítima dentro da localidade; mas a ambigüidade permanece, em face de uma admiração que se mistura como o medo, porque, nessa afirmação da *honra do bandido*, pode não prevalecer o respeito à vida do morador local, mas a demonstração de sua força a qualquer preço, o que faz o *bandido* perverso (SARTI, 2005, p.126).

A moral da reciprocidade (dar, receber e retribuir) opera em sentido duplo: de um lado, aqueles que pautam sua conduta pelo valor positivo da família honesta e do trabalho honrado; do outro lado, aqueles que romperam com essas fronteiras, descrentes de qualquer sentido nesse mundo, se sentem lesados e tentam tirar proveito das situações.

As categorias de mendigos e trabalhadores são referenciais simbólicos que também diferenciam os pobres entre si. Sarti (2005) afirma que os moradores definem o mendigo como forma de afirmarem a si mesmos como trabalhadores, como homens de bem. A desordem da casa ou do corpo é uma das marcas dos mendigos. São aqueles que são relaxados, *porcos*, que andam de qualquer jeito ou deixam a casa de qualquer jeito. São pessoas que pedem esmola, assim não se encaixando no sistema de reciprocidade: dar e receber. “Recebem de graça sem a dignidade de dar algo em troca, colocando-se, assim, no lugar de *pobres mesmo*” (SARTI, 2005, p. 129). Embora, no cotidiano, exista flexibilidade nas normas de convivência (circulação de crianças entre unidades familiares, aceitação de uniões consensuais), nos momentos de conflito, os pobres recorrem às regras morais, socialmente dominantes, para formular acusações, isto é, precisam afirmar “[...] quem é gente de respeito [...]” e aqueles que não seguem as regras morais.

Para Sarti (2005), como no mundo moderno os critérios econômicos e políticos delimitam a pobreza, esta é associada à destituição de riqueza material e de poder; portanto, é no plano moral que se estabelece a igualdade, ou seja, é quando o pobre pode se tornar igual ou superior aos demais. “Através de suas virtudes morais, tornam-se *ricos*, e os ricos - pelo critério econômico e político - podem ser privados de riqueza moral, portanto, de virtude” (SARTI, 2005, p.131).

Para Sarti (2005), qualquer tentativa de intervir na pobreza exige o reconhecimento do pobre como sujeito e não meramente como objeto. Exige-se, assim, reconhecer o modo como constroem sua vida e explicam o mundo, incluindo o seu papel nele. Isto é entender a pobreza a partir da perspectiva do próprio pobre e não apenas do pesquisador ou das classes dominantes.

Para concluir, cabe destacar que a análise de Sarti (2005) permite, conforme Leite (2006, p. 8), a elaboração de algumas questões cruciais que são especialmente relevantes para compreender as representações sociais do pobre como: “*Quem são, de fato, os pobres? Como são vistos pelos não-pobres? Em que medida o olhar desses ‘outros’ impacta a constituição de suas identidades? Por fim: qual a importância de tais tópicos para a prática do profissional da Política Social?*”?

No capítulo a seguir, diversas questões abordadas há pouco serão retomadas, bem como tratar-se-á de como a diversidade de pensamentos, de critérios e de conceituações acerca da pobreza e dos pobres influenciam ou podem influenciar as estratégias para o enfrentamento dessa condição social.

### **3 A RELAÇÃO ENTRE A CONCEITUAÇÃO DE POBREZA E AS ESTRATÉGIAS DE INTERVENÇÃO**

Tendo como referência a realidade brasileira, este capítulo analisa a influência das concepções de pobreza na formulação de estratégias de intervenção.

Inicialmente, será abordado o tratamento dado à pobreza no Brasil, em cada período histórico.

Ao estabelecer a relação entre o olhar sobre a pobreza e as estratégias de intervenção, serão destacadas, principalmente concepções que têm como referência o critério da renda, a privação de capacidades e oportunidades e a valorização da experiência vivida pelos pobres. Foi considerada também a concepção que os profissionais que trabalham com políticas sociais têm sobre os pobres e o seu reflexo na própria postura daqueles que são pobres.

Parti do pressuposto de que, dependendo do olhar e da concepção de pobreza, os profissionais e os gestores governamentais poderão imprimir uma direção em que suas ações consideram ou ignoram a realidade do pobre.

#### **3.1 Pobreza e políticas sociais no Brasil**

Uma retrospectiva histórica mostra como as políticas sociais no Brasil foram, em geral, implementadas sem levar em consideração a realidade da pobreza e as demandas e necessidades dos pobres.<sup>24</sup> O que se observa é que predominou a crença no potencial do mercado e na capacidade dos indivíduos. A pobreza foi associada à preguiça e a outros limites pessoais; os pobres

---

<sup>24</sup> Por políticas sociais entende-se, no sentido mais amplo, uma resposta do Estado, sob a forma de intervenção e regulação das questões sociais que incluem, mas não se limitam a elas, as áreas de saúde, educação, habitação, serviços sociais, informação, defesa do consumidor e a questão de trabalho (CUNHA; CUNHA, 2002; FALEIROS, 1985).

foram considerados desamparados e dependentes da tutela estatal (ANDRADE, 1989)

Com o processo de industrialização, as poucas iniciativas com vistas a garantir a proteção social se limitaram às áreas do trabalho e da previdência social. O Estado não estava preocupado em atender às necessidades da população pobre, mas era questionado pelas reivindicações da classe operária que começava a se organizar na luta pela garantia do atendimento de seus interesses. Foram criados, em 1923, os Departamentos Nacionais do Trabalho e da Saúde e o Código Sanitário, “[...] mais retóricos do que práticos” (PEREIRA, 2000, p. 128). Nas áreas da saúde, educação e habitação, a intervenção do Estado limitava-se às questões emergenciais. Nesse período, empresários construíram vilas operárias, creches e restaurantes. Entretanto, e como era de se esperar, não focalizaram suas ações no enfrentamento da pobreza. Essas iniciativas visavam, sobretudo, o lucro empresarial, ao possibilitar salários indiretos (PEREIRA, 2000).

Pereira (2000) aponta que, em 1934, foi realizado um planejamento central que resultou na criação do Conselho de Comércio Exterior, os problemas sociais não foram contemplados. Pelo contrário, foram priorizadas questões e problemas relacionados aos sistemas econômico, financeiro e administrativo e às relações comerciais externas. A política social desse período funcionava como “[...] uma espécie de zona cinzenta, onde se operavam barganhas populistas entre o Estado e parcelas da sociedade onde a questão social era transformada em querelas, reguladas jurídica ou administrativamente e, portanto, despolitizada” (PEREIRA, 2000, p. 130).

Segundo Andrade (1989), os poucos discursos relacionados à pobreza, naquela época, reforçavam a imagem do pobre como um ser desamparado, dependendo da tutela estatal.

Andrade (1989) também aponta para a ausência de diferenciação entre os indigentes ou trabalhadores naquele período, no que, discorda de Valladares



(1991), para quem, durante a Primeira República, o pobre era visto como sinônimo de vadio, como não-trabalhador, como oposto ao trabalhador.

Na década de 1930, predomina uma política social populista. Com o objetivo de fiscalizar as ações de assistência social, são criados o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, o Ministério da Educação e Saúde e a Legislação Trabalhista (PEREIRA, 2000).

A Grande Depressão dos anos 1930 levou o governo a assumir, na década de 1940, maior responsabilidade pelo bem-estar da população. É instituído o salário mínimo; reestruturado o Ministério da Educação e Saúde; promulgada a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT); e são criados o imposto sindical, o Serviço de Alimentação, da Previdência Social e o Serviço Social de Saúde Pública (SESP) (PEREIRA, 2000).

Durante o governo de Dutra (1945-1950), instaurou-se a redemocratização, com: a promulgação da Constituição Federal de 1946, favorável os ideais liberais. Foi criado o Plano SALTE (Saúde, Alimentação, Transporte e Energia), além de serem tomadas outras iniciativas direcionadas aos setores sociais, mas tendo curta duração (PEREIRA, 2000).

Na década de 1950, durante o governo Vargas, é resgatada a retórica nacionalista. Todavia, a ação planificadora continua centrada na economia (ANDRADE, 1989; PEREIRA, 2000; VIEIRA, 1985).

A classe operária tornou-se prioridade nas ações governamentais: o Ministério do Trabalho e da Justiça do Trabalho passou a intervir em conflitos industriais. Vieira (1985) afirma que Vargas enfrentava uma oposição política e esperava encontrar uma base de apoio na classe trabalhadora, fato que o levou a ignorar os demais segmentos da população. “Getúlio [Vargas] só veio a melhorar as condições de vida da população carente, no Brasil, através de algumas providências dispersas de política econômica e de política social” (VIEIRA 1985, p. 62).

Para Andrade (1989), a intervenção estatal naquele período terá efeitos diretos sobre a pobreza. Num primeiro momento, os salários são homogeneizados nacional e setorialmente; índices são fixados para proteger os setores e as empresas menos produtivas.

O aspecto mais importante da intromissão do Estado nas relações de trabalho é o efeito indireto da debilitação da identificação dos trabalhadores como classe, ou categorias profissionais face aos seus patrões. As intermediações estatais contêm a interpelação primária do “proletariado desamparado”, que nessa condição recorre às autoridades – e não aos seus próprios recursos – na tentativa de melhorar as suas condições materiais de vida (ANDRADE, 1989, p. 115).

No governo de Kubitschek, as políticas sociais foram subordinadas às estratégias do desenvolvimento econômico. Para Pereira (2000), a meta econômica continuou sendo prioridade, com o governo procurando atrair o capital estrangeiro para o Brasil. A pobreza não era prioridade do governo e havia poucas políticas preocupadas com a questão social, as quais serviram principalmente como investimento em capital humano, consolidando, assim, o capitalismo dependente no Brasil.

As interferências de agências internacionais, notadamente norte-americanas, na economia do país foram notórias nesse governo, bem como as realizações faraônicas, que neutralizavam as escassas gestões governamentais no campo das políticas sociais. Neste particular, vale registrar que houve, no governo Kubitschek, o início do deslocamento do eixo trabalhista, privilegiado por Vargas, para as demais áreas, mas sem grande expressão (PEREIRA, 2000, p. 133).

Houve, todavia, uma preocupação com questões regionais. Para Pereira (2000), isto explica a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento (CND).

O início da década de 1960 é marcado pela estagnação financeira, causada por problemas, como o endividamento externo, a incapacidade de investimentos em novas atividades e a pressão inflacionária. Esses problemas, herdados do período anterior, geraram intensa mobilização das massas, exigindo reformas na esfera socioeconômica. Andrade (1989) destaca que a mobilização das populações pobres foi vista como problemática, necessitando ser pacificada pelo governo. Ressurgiu a idéia da pobreza perigosa. Como exemplo, o autor aponta o desequilíbrio entre o Nordeste e o Centro-Sul. A intensa migração nordestina provocou no Centro-Sul uma depressão salarial.

As tensões daí advindas foram entendidas como uma ameaça à segurança nacional. Andrade (1989) considera que a Doutrina de Segurança Nacional, foi criada com o objetivo de preservar a *paz interna* contra o *perigo* representado pela mobilização das massas pobres.<sup>25</sup>

O governo elaborou reformas administrativa, bancária, fiscal e agrária. Para os trabalhadores, foram instituídas medidas visando a uniformização de benefícios e serviços prestados, assistência médica e cobertura previdenciária. Na área da educação, foram criados a Lei de Diretrizes e Bases, o Programa de Alfabetização de Adultos e o Movimento de Educação de Base. Na área de saúde, foi elaborado um novo Código Sanitário.

Segundo Pereira (2000), o governo de João Goulart (início dos anos 1960), apresentou propostas mais progressistas visando intervenção nas bases políticas e instituições estratégicas.

O intento governamental de realizar reformas de base, reivindicadas pela sociedade, e mudanças no sistema eleitoral, na organização urbana, na educação superior e na relação prevalecente do país com o capital estrangeiro, provocou inquietações conservadoras, levando a burguesia industrial e a classe média (que temiam o socialismo) a se rearticular com as velhas forças agromercantis para agir contra Goulart. Resultado: o golpe militar de 1964 e a inauguração de um outro padrão (autoritário) político-administrativo no país (PEREIRA, 2000, p. 134).

No período tecnocrático militar, o modelo econômico tinha como referência a política internacional e a valorização do capital estrangeiro (VIEIRA, 1985; PEREIRA, 2000). Nos três primeiros anos do governo militar, não ocorreram avanços nas políticas sociais. Iniciativas nesse sentido eram apoiadas na medida em que contribuíssem para os interesses econômicos hegemônicos. Pereira (2000) afirma que, até 1974, a eficiência econômica e o desenvolvimento capitalista foram alcançados através da repressão de direitos civis e políticos.

---

<sup>25</sup> Entender as tentativas de mobilização das massas pobres representou, por parte do governo brasileiro, segundo Andrade (1989), a tendência neste período, quando foram ignorados outros elementos, como os efeitos eventualmente desestabilizadores do conflito industrial.

A ênfase no setor econômico, em detrimento dos setores sociais, em combinação com a supressão da participação popular, gerou descontentamento em parte de segmentos da sociedade civil. Diante desse quadro, algumas entidades pressionavam o governo para a abertura democrática como Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Associação Brasileira de Imprensa, União Nacional dos Estudantes (UNE); e outros atores sociais que se organizaram em Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e outras instituições representativas.

São estabelecidas algumas medidas importantes, entre 1974-1979.<sup>26</sup> O governo redefine as políticas salariais, baseadas em negociações entre empregados e empregadores; restabelece o *habeas corpus* para crimes políticos; termina as perseguições por meio do AI-5 e permite a existência limitada de partidos políticos. Em relação à pobreza, são ampliadas as políticas sociais e o Estado declara como um de seus objetivos a redução da pobreza absoluta. Aos poucos, o Estado é reestruturado em suas funções e são introduzidas inovações técnicas e administrativas que criam órgãos e mecanismo setoriais, privados e globais para formular, coordenar e executar políticas sociais.

De acordo com Carvalho (apud Herkenhoff, 2004), a assistência social foi o instrumento privilegiado do Estado para enfrentar a pobreza, nos anos 1970. Foram criados múltiplos organismos nas esferas federal, estadual e municipal para atuar em relação à pobreza, mas a lógica da sua implantação foi o retalhamento do social e das necessidades dos pobres.

O período de 1980 até 1985 (governo Figueiredo) é marcado por pouco investimento do governo na área social e pela pouca importância atribuída às políticas sociais. (PEREIRA, 2000).

Esse período é marcado por uma recessão interna, herdada do governo anterior, em conjunção com a tendência recessiva internacional (PEREIRA,

---

<sup>26</sup> Para compreender de forma mais aprofundada as medidas econômicas, políticas e sociais do período em questão, consultar Pereira (2000).

2000). Há uma restrição dos recursos alocados aos setores, programas e causas consideradas de “interesse social” e de natureza extra-fiscal. O investimento no setor de transporte público foi reduzido pela metade. Os setores públicos de educação, saúde e de suplementação alimentar, por serem financiados com recursos do Tesouro Nacional, não sofreram tanto quanto muitas políticas sociais. Escolhas políticas da última gestão do período ditatorial teve como resultado o aumento do desemprego e da pobreza.

Para Cunha e Cunha (2002), o não-cumprimento das promessas de mudanças, o esgotamento financeiro e a repressão aos direitos sociais e políticos, na década de 1970 e no início dos anos 1980 contribuíram para criar uma conjuntura socioeconômica favorável à reestruturação e reorganização de segmentos subalternos da sociedade civil. Tais segmentos mobilizaram-se exigindo a abertura democrática e uma ampliação da cidadania, resultando em alguns avanços políticos e civis: eleições diretas para a Presidência da República, eleição para governadores, restituição dos direitos civis e políticos aos cidadãos perseguidos pelo regime militar, entre outros.

O período seguinte, iniciado em 1985, marca a transição à democracia e o ressurgimento de promessas de elaboração das políticas sociais. Cunha e Cunha (2002) descrevem as políticas sociais brasileiras da década de 1980 como uma estratégia reformista, apresentando as seguintes características:

Crescimento sustentado: ampliação do emprego; aumento do salário real; melhor distribuição de renda; reforma agrária, seguro-desemprego; revisão da legislação trabalhista e sindical; descentralização político-administrativa; participação e controle social; redefinição do padrão de financiamento das políticas sociais; universalização do acesso; ampliação do impacto redistributivo (CUNHA; CUNHA, 2002, p. 13).

Todavia, parte desses itens, passaram a ter uma existência mais formal do real. Esses autores destacam que, em 1985, sob o governo de Sarney, e devido à reorganização dos segmentos subalternos da sociedade civil, há uma preocupação com os direitos sociais e um reconhecimento de que tais direitos se aplicavam também às populações sem capacidade contributiva. As estratégias de intervenção incluíam: subsídios para a Ação Imediata contra a Fome e o Desemprego; Programa de Prioridades Sociais para 1985 e 1986;

Plano de Metas para 1986-1989, cujo papel era a sustentação do crescimento e o combate à fome; e a Reestruturação da Previdência Social, cujo decreto especificou que todos os brasileiros, independentemente de sua capacidade de contribuir em termos financeiros, teriam acesso a um conjunto mínimo de direitos sociais. No decreto da Previdência Social há uma tentativa de romper com a natureza tributária das políticas sociais, para estender direitos e benefícios à totalidade da sociedade brasileira, especialmente às populações mais pobres. A Assembléia Nacional Constituinte, em 1988 deu atenção especial às reivindicações por proteção social e garantia de direitos sociais.

Apesar da preocupação com a questão social, as políticas sociais não conseguiram romper com práticas paternalistas e clientelistas, conduzidas, em sua maioria, pela lógica econômica. O Plano de Controle Macroeconômico de 1987, conhecido como Plano Bresser, teve como consequência a “[...] redução do poder de compra dos trabalhadores e reprodução da desigualdade social” (PEREIRA, 2000, p. 151). Em 1987, foi implantado o plano de Maílson da Nóbrega, conhecido como a *política do arroz com feijão*, que seguia “[...] as orientações da ortodoxia liberal, operando cortes nos gastos públicos, especialmente sociais, com repercussões negativas sobre o poder aquisitivo da população” (PEREIRA, 2000, p. 151).

A Constituição de 1988 afirma a importância das políticas sociais, contendo provisões a respeito da proteção ao trabalhador, incluindo a universalização dos direitos sociais; a universalização do ensino fundamental e a universalização da cobertura ao atendimento na área da saúde.

De acordo com Cunha e Cunha (2002), os direitos passaram a ser reconhecidos, na teoria, como pertencendo a todos, independentemente de sua capacidade de contribuição prévia ao sistema. Esse sistema

[...] teve o mérito de romper com o formato contratual contributivo, ou seja, a proteção social passa a ser incondicional, não dependendo mais de contribuições pessoais que caracterizam o sistema até então vigente e inscreveu novos direitos sociais para a população, em particular o direito à assistência social para os não segurados, aqueles que não estão vinculados ao mercado e para os segurados que se encontram em situação de vulnerabilidade circunstancial ou

conjuntural, como, por exemplo, de calamidade pública (CUNHA; CUNHA, 2002, p. 14).

Foi instituído um sistema de seguridade baseado na previdência, saúde e assistência social. A Constituição de 1988 redefiniu o papel do governo federal, que passa a coordenar as políticas públicas sociais. Sua execução é transferida para os municípios que, com a adoção da Constituição de 1988, ganhariam uma identidade federativa autônoma.

A Constituição especificou que as políticas sociais seriam financiadas por toda a sociedade, com recursos federativos, estaduais e municipais, contribuições de empregadores, trabalhadores e de várias receitas de concursos.

Apesar de a Constituição brasileira ter definido, oficialmente, muitos aspectos das políticas públicas sociais. Vários autores (CUNHA; CUNHA, 2002; PEREIRA, 2000; YASBEK, 1993) apontam que a Constituição não conseguiu superar algumas tendências do sistema anterior, como a tradição centralizadora do governo e a padronização. Não considerou também as diferentes realidades, a especificidade da pobreza nas regiões do Brasil e as diferentes necessidades e demandas da população.

### **3.2 A Relação entre a Política de Assistência Social e a pobreza**

A promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) adicionou às proteções sociais a inclusão de um salário mínimo mensal aos idosos e aos portadores de deficiências (sem meios para se manter). Evidencia-se, nessa política, uma concepção de pobreza baseada na renda, buscando tal política compensar aquilo que faltava àquele público específico, segundo critérios financeiros (YAZBEK, 2004).

Entretanto, a LOAS deu uma atenção especial à questão da pobreza e possibilitou uma rica contribuição para o debate nacional sobre a Política de Assistência Social. Deste debate emerge a seguinte avaliação:

Grande desigualdade na distribuição de renda nacional; acentuadas disparidades inter e intra-regionais; níveis elevados de desemprego, fome, desnutrição, mortalidade infantil e analfabetismo; violência e insegurança nos grandes centros urbanos e no campo; precarização das relações de trabalho e crescimento do setor informal da economia; crise habitacional agravada pelo intenso processo de urbanização, não acompanhada por políticas públicas condizentes; graves problemas ambientais que afetam a qualidade de vida da população; deterioração e ou insuficiência dos serviços públicos; baixa disponibilidade orçamentária em face da demanda social do país (CNAS, 1997, p. 11).

A atenção dada às questões ligadas à pobreza começa a problematizar também a idéia da linha de pobreza. O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) destaca, utilizando o critério da renda, que na medida em que a renda não permite aos indivíduos satisfazerem as suas necessidades básicas — alimentares, de moradia, saúde, transporte, educação —, mais de 1/3 da população brasileira é classificado como pobre (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1997).<sup>27</sup> Todavia, o CNAS afirma que esse percentual cresceria se fosse incluída, neste critério, a população que se encontra em situação de vulnerabilidade e mal consegue se manter acima da linha de pobreza. O CNAS aponta para a insuficiência de conhecimento sobre os pobres presentes nas políticas sociais. O que se deve, em parte, à incapacidade de superar os esquemas e vícios da assistência social, dominantes no passado, que inibem avanços mais significativos na política social. O CNAS identifica estes vícios e esquemas como:

[...] clientelismo, fisiologismo e tutela sobre os pobres, que dificultam a execução de uma política voltada para a cidadania; provisoriedade, intermitência e superposição na oferta de benefícios, serviços, programas e projetos; exigência de provas vexatórias que estigmatizam as pessoas, mediante a imposição dos testes de meios e do critério da 'menor elegibilidade' (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1997, p. 17).

Yasbek (2004) acrescenta que décadas de clientelismo<sup>28</sup> geraram uma cultura tutelar que dificulta que a assistência social seja reconhecida como campo

<sup>27</sup> O Conselho Nacional de Assistência Social (1997) destaca que 12% da população, representando 16,6 milhões brasileiros, são considerados indigentes. Por indigentes entendem pessoas cuja renda não permite satisfazer as necessidades de alimentação. Trinta e nove milhões de brasileiros são classificados como pobres, ou seja, pessoas cuja renda é insuficiente para satisfazer as necessidades básicas (fora as necessidades alimentares), como: moradia, saúde, transporte, educação, etc. Indigentes e pobres constituem 55 milhões de brasileiros, ou mais do que 1/3 da população.

<sup>28</sup> O clientelismo estabelece uma relação personalizada que pressupõe doador e receptor de um direito apresentado como favor. Para Salama e Valier (apud SILVA, 2000, p. 150), o clientelismo é “[...] irmão gêmeo da corrupção, oferece saídas individuais para a miséria e, com isso, acumula os obstáculos para uma melhoria do conjunto da situação dos pobres”.



específico da Política Social. Há uma falta de “[...] reconhecimento dos direitos, como medida de negociação e deliberação” (YASBEK, 2004, p. 25). Neste ambiente, não são favorecidos nem o protagonismo nem a emancipação dos usuários da Assistência Social no Brasil. O que permanece é o ciclo continuado (com algumas interrupções e avanços limitados) de práticas assistencialistas, clientelistas, primeiro-damistas e patrimonialistas. Isto reforça a dificuldade de realizar a estratégia-alvo desta política, que é inscrevê-la como responsabilidade pública e dever do Estado em vários níveis de sua gestão.

Yasbek (2004) afirma que a filantropia também contribui para o olhar estigmatizante sobre a pobreza. A filantropia está enraizada na história brasileira e é através dela que a assistência social brasileira se desenvolveu.

A Assistência Social brasileira se desenvolveu mediada por entidades do setor filantrópico, bem como acompanhada dessas formas filantrópicas, caritativas e benemerentes de socorrer os pobres, que se constituíram em mediações fundamentais para o exercício da Assistência Social (não apenas no Brasil). Essas mediações têm sua raiz na relação simbiótica que a emergente Assistência Social brasileira vai estabelecer com a benemerência, tornaram-se mediações para a Assistência Social e são certificadas como tal pelo CNAS em suas atribuições definidas na LOAS (YASBEK, 2004, p. 16).

Para a autora, a prática filantrópica não é coisa do passado e, nos anos recentes, vem assumindo cada vez maior relevância no sistema de proteção social no Brasil. Muitos programas influenciados pela filantropia permanecem, especialmente aqueles dos anos 1990 que se caracterizaram por “[...] inspirações neoliberais das ações do Estado face às necessidades sociais da população” (YASBEK, 2004, 1989, p. 16). Programas de natureza seletiva e privatista, com ações tímidas e erráticas, resultando em políticas compensatórias “[...] centradas em situações-limite em termos de sobrevivência e direcionadas aos mais pobres dos pobres, incapazes de competir no mercado” (YASBEK, 2004, p. 17). São programas que concebem os pobres a partir daquilo que lhes falta e não de sua positividade concreta.

Carvalho (2000) considera que há muito tempo os programas da Assistência Social foram capturados pela filantropia e ações missionárias de igrejas. Este

fato contribui para a tendência presente, ainda hoje, de confundir a assistência social com assistencialismo, identificando a ação assistencial com atos de caridade direcionados aos mais pobres dos pobres, em vez de uma política com o objetivo de universalizar e garantir direitos. A Política de Seguridade Social no Brasil não protege efetivamente os trabalhadores pobres, desempregados e sem direitos sociais assegurados.

A Assistência Social foi convocada a intervir na pobreza e acabou tomando feições de um *governo paralelo da pobreza*. Os programas foram direcionados para compensar as carências das populações pobres, sem incluí-las nas políticas públicas; um governo “[...] sem compromisso de universalizar a proteção social e sem compromisso de garantir padrões de qualidade e de controle social” (CARVALHO, 1994, p. 88).

Ao funcionar como governo paralelo, a assistência social ofereceu serviços com um perfil compensatório: pontual, emergencial, transitório, parcelar e com fins corretivos, pouco visíveis na ação global do governo. Serviços que apenas atenuaram a miséria e reduziram a pobreza, mas que não estavam articulados ao conjunto das políticas governamentais (com caráter universal) (CARVALHO, apud HERKENHOFF, 2004).

Para Sposati (1988), a atenção devida ao trabalhador mais espoliado e à sua família assumiu formas de ajuda. A participação da população foi substituída pela tutela do Estado e a caridade ocupou o lugar da luta pela justiça social.

Para Carvalho (2000) as finalidades da política de Assistência Social devem assegurar os mínimos sociais através de ações que visam:

- ofertar serviços de proteção especial ou diferencial, tais como: abrigos para crianças abandonadas, centros de convivência e albergues para moradores de rua, casas lares para idosos ou pessoas portadoras de deficiência, cuidadores domiciliares, etc.;
- ofertar benefícios monetários de prestação continuada para idosos e pessoas portadoras de deficiência ou temporários (complementação de renda familiar) e benefícios em espécie (provisão de documentos, medicamentos, cestas alimentares etc.);

- assegurar a seu público-alvo inclusão social nas demais políticas públicas, no mundo do trabalho e na vida comunitária/societária;
- capacitar para a inclusão social, o que significa ofertar programas/processos de ampliação do universo informacional, cultural, fortalecimento de vínculos relacionais, desenvolvimento da autoconfiança e da autonomia; organização de grupos e movimentos locais de conquista de bens e serviços; organização de microempreendimentos produtivos, sociais ou relacionais geradores de trabalho e renda, participação, convivência (CARVALHO, 2000, p.152).

Num primeiro momento, Carvalho (2000) destaca que a garantia de mínimos sociais não é tarefa exclusiva da Assistência Social; é um projeto e responsabilidade da sociedade como um todo. Assim, também não deve se limitar às condições de sobrevivência dos indivíduos, mas a garantias de cidadania.

Todavia, por ser direcionada àqueles que dela necessitam, a Assistência Social é freqüentemente associada aos mais empobrecidos e necessitados, porque estão fora de mecanismos e sistemas de segurança social (via trabalho, acesso às políticas públicas e redes sociais). Desta forma, aponta Carvalho (2000), a assistência social, na prática, se reduz, com freqüência, aos segmentos de máxima destituição e exclusão, aqueles situados na pobreza absoluta (crianças e adolescentes em diversas condições de risco, portadores de deficiências, moradores de rua, desempregados de longo prazo e idosos).

Programas de renda mínima que em outros países são vistos como direito social e fazem parte das Políticas Sociais, no Brasil assumem a forma de políticas compensatórias, sendo entendidos, em grande parte, como uma caridade. Desta forma, giram em torno de políticas e projetos que, segundo se afirma, visam combater a pobreza, sem, entretanto, considerar os pobres como sujeitos de direitos (CARVALHO, 2000).

Para Pereira (2000), até hoje a proteção social no Brasil não conseguiu implantar uma rede de proteção social capaz de impedir e romper com a reprodução da pobreza que afeta grande parte da sociedade.

Pereira (2000, p. 127) considera que

O caso brasileiro afigura-se como um misto ou combinação de elementos presentes na classificação de Esping-Anderson (1991), a saber: intervenções públicas e seletivas – próprias dos modelos liberais –, adoção de medidas autoritárias e desmobilizadoras dos conflitos sociais – típicas dos modelos conservadores – e, ainda, estabelecimento de esquemas universais e não contributivos de distribuição de benefícios e serviços – característicos dos regimes social-democratas. E tudo isso foi mesclado às práticas clientelistas, populistas, paternalistas e de patronagem política de larga tradição no país.

Essas reflexões mostram que as políticas sociais no Brasil não consideraram aspectos fundamentais da realidade da pobreza. As estratégias governamentais não vêm demonstrando preocupação com seu enfrentamento resolutivo. Pelo contrário, têm-se direcionado para atender aos interesses econômicos em detrimento do social.

Os pobres são vistos como desamparados e incapazes, por isso as ações estatais estabelecem uma relação de tutela, com práticas assistencialistas, paternalistas e de trocas políticas. São reforçadas relações de dependência em relação às autoridades, o que impede a sua autonomia. O olhar sobre a pobreza não considera o ponto de vista daqueles que são pobres.

Ao pensar a política social sem romper com as práticas assistencialistas e paternalistas, o Estado optou por programas compensatórios dirigidos exclusivamente aos grupos pobres. Vale destacar que, ao escrever este trabalho, parto do princípio de que, no Brasil, com alto nível de desigualdade social e pobreza, os programas que oferecem renda mínima tornam-se um mecanismo para atender às necessidades imediatas das famílias pobres. Entretanto, para não gerar relações de dependência e de subserviência, tais instrumentos não devem estar centrados apenas na obtenção de uma renda, mas ser acompanhados de propostas que garantam, no médio prazo, o acesso ao emprego, por exemplo — programas que considerem a positividade concreta dos pobres. Os mínimos sociais não devem assegurar apenas condições de sobrevivência, mas, sobretudo, o exercício da cidadania (HERKENHOFF, 2004, p. 20).

Um olhar negativo sobre o pobre (que reforça sua incapacidade), de acordo com Herkenhoff (2004), tem gerado serviços sociais emergenciais, transitórios,

com fins corretivos, tirando o seu caráter de direito social e de cidadania. Mantêm-se a centralização e a hierarquização da assistência social, envolvendo uma relação burocrática do Estado com as organizações não-governamentais, sem conhecer a realidade do pobre, suas demandas e necessidades.

Ao ser visto como objeto passivo das ações estatais, o indivíduo será mantido no limite da pobreza por políticas sociais com caráter de benesse, pontuais e pouco visíveis.

Mesmo com algumas mudanças em seu perfil, a assistência social continua sendo um espaço contraditório em que se reproduz, simultaneamente: a) mecanismos de dominação e de resistência; b) estratégias de sobrevivência e de conquista da cidadania; c) reforço à subserviência do pobre e a criação de alternativas emancipatórias; d) aumento da dependência e a possibilidade de autonomia e de autodeterminação de seus usuários e; e) tensão permanente entre a cultura paternalista e participativa, entre a lógica da filantropia e dos direitos sociais, a lógica da compaixão e da solidariedade. A constatação desta realidade mostra que o fortalecimento de propostas emancipatórias depende da superação de práticas clientelistas, tutelares e paternalistas (HERKENHOFF, 2004, p. 93).

As estratégias de intervenção devem romper velhas lógicas, tradições e idéias arcaicas de que “[...] para o pobre qualquer coisa serve” (CARVALHO, 1994, p. 42).

Relações de parceira e de complementaridade são relações de horizontalidade, de estudo conjunto, de debates coletivos, que devem objetivar a definição e a elevação dos níveis desejáveis de qualidade na prestação de serviços assistenciais. Assim, não é qualquer abrigo para idoso, não é qualquer internato para adolescente que praticou ato infracional, não é qualquer programa de geração de renda, que joga o indivíduo na economia informal de qualquer forma. Nós temos de repensar e criar relações de maior profissionalismo – parceria também envolve relações de profissionalismo – e ainda, ofertar programas de assistência social desenvolvidas de uma maneira mais exigente, com padrões de qualidade definidos (CARVALHO, 1994, p. 42).

Fica claro, pelo exposto até agora, que muitas estratégias de intervenção que se assumem como visando enfrentar a pobreza tendem ao assistencialismo e reforçam a imagem em negativo da pobreza. Esta dificuldade está presente também na interação dos profissionais da política social com os pobres.

### **3.3 Estratégias de intervenção baseadas na lógica da renda**

Na literatura científica e em grande parte dos discursos políticos, a compreensão da pobreza como ausência ou insuficiência da renda continua dominante (CARNEIRO, 2005).

Para Carneiro (2005), intervenções baseadas nesta concepção de pobreza são limitadas, pois, ao conceber a pobreza como sinônimo de insuficiência de renda, geram políticas baseadas na lógica de que basta oferecer renda para alterar a situação de vida das populações pobres.

Abordar a pobreza segundo critérios monetários contribui para a tendência dominante de negligenciar questões essenciais no combate à pobreza.

Por sua vez, Yazbek (1993) acrescenta que as políticas públicas baseadas no critério da renda seguem, em geral, propostas neoliberais, no sentido de que implementam estratégias reducionistas, visando situações extremas, com alto grau de seletividade e direcionadas aos mais pobres, àqueles que não conseguem, através do mercado ou de recursos familiares, satisfazer suas necessidades. Para a autora, além de reduzir o papel das políticas a ações que completam aquilo que é visto como faltando ao pobre, reforçam o caráter da caridade das ações então desenvolvidas. Estratégias baseadas na renda acabam gerando dependências e ignorando questões como justiça social, igualdade e protagonismo, que poderiam contribuir para melhorar a situação dos pobres.

Yasbeck (1995) considera que o programa *A Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida*, instalou 64 mil comitês em três anos e contribuiu para a redefinição e reorganização do Estado. Todavia, Yasbeck (1995) considera que, apesar de o programa ter se tornado referência para o

enfrentamento de questões relativas à fome, da forma como foi desenvolvido, não rompeu com tendências como o clientelismo e o assistencialismo.

De acordo com Yazbeck (1995), aquele programa contribuiu para o processo organizativo da sociedade civil, mas, num segundo momento, permitiu a cooptação de lideranças da sociedade civil, ao ser centralizado na Presidência da República e ao conferir aos prefeitos importantes papéis nas decisões sobre o programa.

Yasbeck (1995) aponta para a face assistencialista do programa:

Ao selecionar bolsões de pobreza, buscando alcançar os mais pobres entre os pobres, o Programa toma um perfil seletivo e emergencial que acaba por consistir, oito meses após sua criação, apenas na distribuição de cestas alimentares e no repasse de recursos para a merenda escolar (YAZBECK, 1995, p. 18).

### 3.3.1 Análise de um programa baseado na lógica da renda

Com o objetivo de identificar os processos que constroem a classificação daqueles que são considerados pobres, Sousa (1999) analisou um programa baseado na lógica da renda denominado Programa de Distribuição de Estoques de Alimentos, vinculado ao Programa Comunidade Solidária (PRODEA/PCS), no município de Santa Rita, Maranhão.

Esse trabalho será utilizado como referência, pois contribui para as reflexões realizadas até aqui: analisa a concepção de pobreza que orienta o programa; aponta para o fato de nele não se considerar a representação que o pobre tem de sua condição social; analisa as contradições entre o propósito de romper com políticas assistencialistas e práticas que reforçam relações de dependência e subserviência.

Para Sousa (1999), a pobreza é uma representação socialmente construída que possui significados diferentes, de acordo com as representações apreendidas e organizadas simbolicamente por aqueles que formulam e

implementam os programas e políticas destinados aos pobres. Para compreender como se deu este processo de representação da pobreza, Sousa (1999) analisou vários aspectos do programa: a realização de parceria e a contrapartida exigida com o objetivo de imprimir um caráter de direito social ao programa; a ambigüidade no conceito de pobreza; a diversidade dos critérios para classificar os pobres; as relações de poder estabelecidas a partir desses critérios.

Quanto à parceria, o PRODEA/PCS é um programa assistencial que se propõe romper com a política da esmola, por meio de parceria com a população atendida, na medida em que é exigida uma contrapartida do beneficiário. Esse mecanismo tinha como objetivo transformar a entrega da cesta básica em direito social.

A parceria ou contrapartida é uma forma do beneficiário do PRODEA, ao receber o alimento, oferecer algo em troca, que não seja o desembolso de dinheiro. Assim, a família se sente mais valorizada e digna e não existe a conotação de esmola (...). As formas de trocas podem ser as mais variadas possíveis. Em cada município, as Comissões Municipais, em acordo com a comunidade, devem descobrir os tipos de parcerias que melhor se adequem à realidade local. Como o valor da cesta básica está em torno de 15% do salário mínimo, o emprego da mão de obra do beneficiário na execução de algum trabalho em favor da comunidade representa não mais do que uns quatro ou cinco dias de serviço de um trabalhador” (COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO, apud SOUSA, 1999, p. 153).

Como expressão daquilo que, no programa, é chamado *parceria* entre Estado e sociedade civil, foi constituída uma Comissão Municipal (CM), cujo objetivo era indicar quais famílias receberiam as cestas básicas de alimentos. A referida parceria poderia ser desenvolvida nas áreas de saúde, educação, trabalhos comunitários, agricultura ou meio ambiente, entre outras esferas de ação que pudessem atender às necessidades locais (SOUSA, 1999).

Sousa (1999) considera que a forma como o programa foi desenvolvido e implementado afastou-o da proposta de romper com o clientelismo, através do estabelecimento de uma contrapartida e das CM's. Sousa (1999) questiona



essa estratégia como forma de imprimir o caráter de direito social ao programa, pois a contrapartida cria um hiato entre o direito, que é garantido na Lei, e o que se constitui, de fato. As exigências de contrapartidas, em grande medida, não condizem com a realidade dos usuários dos programas.

Brito e Silva (2006, p.18) também problematizam a contrapartida ao afirmar que

[...] impor contrapartidas e condicionalidades significa manter o vínculo da assistência ao trabalho, de forma que a assistência seja somente a quem dela precisar, em situações especiais, e estritamente específicas, e como já foi dito, destacando exclusivamente os mais pobres dos pobres.

De qualquer forma, a idéia de contrapartida ficou apenas no papel, pois durante a observação do funcionamento do programa, Sousa (1999) não percebeu qualquer atividade relacionada à contrapartida. Dentre os inúmeros representantes do programa entrevistados, somente um mostrou algum conhecimento sobre a idéia de contrapartida, citando que, em troca da cesta, o beneficiário assumiu algumas atividades, geralmente atribuídas à Prefeitura, como a limpeza das ruas. Essa percepção do entrevistado reflete, de acordo com a autora, um olhar de quem recebe está com as mãos estendidas pedindo ajuda e que é dever do município dar alguma coisa. Essa concepção está longe da proposta de redimensionar o programa em favor dos direitos.

Apesar de a proposta do programa procurar romper com práticas compensatórias e garantir direitos, através da idéia de contrapartida, em nenhum momento os coordenadores refletiram um olhar sobre o pobre que o considerava sujeito capaz de mudar sua realidade.

As CM's, segundo a autora, reforçaram a centralização do gerenciamento e do funcionamento do programa e a prefeiturização das ações, pois não desenvolveram estratégias que pudessem conduzir ao desenvolvimento de uma prática coletiva de gerenciamento, na qual diferentes grupos sociais estivessem envolvidos. O estabelecimento de uma contrapartida do beneficiário, em vez de romper com a idéia de benesse e caridade, fortaleceu o

olhar estigmatizante sobre o pobre e reforçou as práticas assistencialistas e clientelistas.

Por sua vez, Carvalho (2000) chama atenção para alguns aspectos da idéia de parceria. Para a autora, o fato de a família e a comunidade serem convidadas a ser parceiras do Estado descaracteriza as políticas assistenciais como um direito. Isto é, novas exigências são postas para a família, sem o respaldo necessário para o fortalecimento de sua estrutura e a ampliação de sua mobilidade social; ela não é estimulada a participar dos espaços públicos e da definição dos programas sociais. A parceria funciona, em muitos casos, como transferência, do Estado para a sociedade, de responsabilidades que são do primeiro.

Quanto aos critérios para classificar os pobres, Sousa (1999) aponta a arbitrariedade na definição da pobreza e daqueles que são pobres, em detrimento da auto-representação dos sujeitos sociais, que são ignorados enquanto tais nesse processo.

Através de critérios de atribuição da condição de pobre pelos aspectos materiais, como condição de acesso ao Programa, retiraram do dito pobre a condição de que o mesmo pudesse se autodenominar pobre, pois o que ele possui ou deixa de possuir fala por si só, fala pelo próprio pobre (SOUSA, 1999, p. 142).

O critério utilizado para determinar quem poderia ser considerado pobre foi estabelecido de maneira *ad hoc*, definido individualmente por cada integrante das CM's.

Essas representações basearam-se na renda e nas condições de vida, entendidas no contexto de condições de moradia. Aspectos comuns das representações da pobreza expressos no PRODEA/PCS incluíram: exclusão daqueles que são aposentados; pobre identificado como alguém que não dispunha de nenhuma renda; pobre identificado a partir da falta de moradia adequada (poucas mobílias, poucos utensílios domésticos etc.).

Nesse sentido, em Santa Rita, o lavrador (considerado como aquele que vive da lavoura, da roça) foi identificado como pobre, posto em contraste com os funcionários públicos municipais e os comerciantes, já que estes dispõem de um meio de vida, ou seja: possuem uma determinada renda e dispõem em geral de outros tipos de moradia (SOUSA, 1999, p. 169).

A pobreza foi concebida como algo que se poderia ver no rosto da pessoa ou a partir de o indivíduo possuir ou não certos bens materiais, como móveis, tipo de roupas, enfim “[...] como uma marca, um estigma” (SOUSA, 1999, p. 170).

A pesquisa demonstrou também que, ao se classificar o *pobre*, ocorreu o que pode ser denominado de prefeiturização das relações sociais, isto é, a decisão final na escolha de quem receberia as cestas ficou a critério da primeira-dama, de seus filhos e do prefeito, significando a submissão ao poder de mando do executivo.

Para Sousa (1999), a prática de distribuição de cesta alimentar no PRODEA-PCS refletiu entre os *beneficiários* e o prefeito uma relação simbólica de poder que expressa uma relação patronal e clientelista. Ao ser classificado para receber a cesta, a pessoa sentia que tinha uma grande dívida em relação ao prefeito ou a determinado membro de sua família. Com frequência, esta dívida era paga com o voto, pois, como expressou um usuário entrevistado: “O voto é o jeito que o pobre tem de pagar o favor” (SOUSA, 1999, p.166). A autora mostra que o processo de entrega de cesta passa a ser entendido como uma doação. O uso intencional do termo doação remete o processo de entrega das cestas a uma ação de caridade, benesse e favorecimento político, com a fim de descaracterizar intencionalmente a entrega das cestas alimentares, favorecendo, dessa forma, quem estava no poder.

Para Sousa (1999), o próprio uso do termo beneficiário para classificar o usuário do Programa confirma este fato. Esta denominação reforçou a idéia, ou representação, de que a cesta recebida foi caracterizada como benefício. A idéia de benefício significa que o beneficiário encontra-se em débito.

Foi atribuída ao prefeito a suposta legitimidade de classificar o pobre e, a partir daí, decidir quem mereceria receber ou não as cestas. Para Sousa (1999), é pelo estabelecimento de práticas de primeiro-damismo e prefeiturização que o programa se tornou instrumento, não de combate à pobreza, mas de perpetuação do poder de mando do prefeito. Tais jogos de poder prejudicam a implementação e o gerenciamento de programas sociais.

Isto ocorre de forma especial nos programas de combate à fome:

O alimento é indispensável, urgente, para saciar a fome de comida e permitir a sobrevivência. Dessa forma, o poder de mando de quem possui autoridade de “dar as cestas” é impensável. Possuir o poder de matar a fome é recebido como benesse. Quem possui esse poder estabelece as regras, define os eleitos; e “*quem está com fome se rebaixa e espera*”. E a doação caracteriza uma dívida que se paga com o voto. Eis a perpetuação da relação entre o poder de mando e filantropia, onde o ‘pobre é preso pela barriga’ (SOUSA, 1999, p. 167).

Sousa (1999) também não percebeu nenhuma tentativa de organização e mobilização para possibilitar o efetivo funcionamento das CM's. Não se evidenciou, por parte dos integrantes, nenhum questionamento a respeito da legitimidade na classificação da pobreza. O que se evidenciou foram atitudes que refletiram a crença na impossibilidade de mudar a realidade.

Alegaram não terem forças para mudar a realidade, pois seriam “uma voz sozinha no meio de uma multidão”; portanto, não poderiam dispor de forças para mudar a realidade, ainda mais em se tratando de uma cidade do interior, onde ‘os prefeitos fazem o que querem, na hora que querem’ (SOUSA, 1999, p. 168).

Portanto, a proposta de formação de Comissões não foi suficiente para garantir uma prática de envolvimento dos diferentes segmentos no bojo do processo. A interação entre os profissionais e integrantes da CM com a população atendida não se deu através de um trabalho que poderia transformar em direito social o processo de receber a cesta básica conforme sua proposta original. Ao contrário, para Sousa (1999), a interação entre os dois grupos foi marcada por uma relação de dominação e submissão, de medo e de

desconfiança que dava, na aparência, a impressão de ser algo natural e legítimo.

Por outro lado, os profissionais da CM consideravam que a atitude dos usuários do programas refletia insubordinação, falta de honestidade, esperteza, falta de gratidão, entre outros. Assim, a tensão entre os dois grupos reforçou o temor de que os pobres representavam uma ameaça, não somente devido à sua capacidade de gerar *confusão* no processo de entrega dos alimentos, mas também porque qualquer *confusão* poderia prejudicar os profissionais aos olhos de seu chefe.

Para Sousa (1999), o PRODEA/PCS reforça, a necessidade de formular políticas que possibilitam a construção das práticas coletivas, a publicização da formulação, implementação e desenvolvimento de programas e políticas sociais. Nesse sentido, o envolvimento dos formuladores da política, assim como os usuários dos programas, é fundamental.

Isto requer mudanças na lógica da formulação e implementação dos programas. Torna-se necessário entender o modo de vida e a visão de mundo dos destinatários dos programas. Precisa-se reconhecer e respeitar o fato de que a população atendida tem modos peculiares de organizar e explicar o seu mundo. Na formulação de implementação das políticas, não se pode atribuir uma racionalidade aos grupos, sem entender sua própria lógica (SOUSA, 1999).

Ao contrário do proposto acima, o PRODEA gerou confusões e dificuldades por não ter considerado a própria lógica e necessidades dos usuários do Programa, os quais, por sua vez, não entenderam e não concordaram com os critérios utilizados para a distribuição das cestas. O programa foi orientado por uma concepção de pobreza que reforça a imagem em negativo do pobre. Conseqüentemente, as práticas tiveram um perfil assistencialista, com o estabelecimento de relações de poder.

Essas atitudes e práticas presentes no programa remetem às reflexões de Leite (2006), que enfatiza a influência dos profissionais das políticas sociais na forma como o programa será conduzido. Se os coordenadores e executores desse programa tivessem um olhar que levasse em conta a positividade concreta da pobreza e dos pobres e visse estes últimos como sujeitos de sua realidade, com certeza não se teriam estabelecido as relações acima descritas.

Carneiro (2005) aponta para a necessidade de modificação no comportamento e atitude dos gerentes ou técnicos e dos usuários ou beneficiários dos projetos sociais, especialmente para programas que visam os grupos e famílias em extrema situação de vulnerabilidade. Para a autora, estratégias de enfrentamento das condições precárias associadas com a pobreza necessitam de um corpo técnico de alta qualidade e treinamento consciente, capaz de se engajar de maneira respeitosa com a população atendida,<sup>29</sup> isto é, um grupo capaz de lidar com a população de maneira a não reduzi-la a concepção daqueles que são “[...] necessitados e estão requerendo a tutela do Estado” (ANDRADE, 1989).

Portanto, é necessário que os indivíduos sejam ativamente envolvidos nas decisões que lhes digam respeito. Isto implica no empoderamento dos indivíduos e grupos a partir de mecanismos com alto grau de compromisso, especialmente no que diz respeito às relações horizontais. Isto requer um olhar sobre o pobre a partir daquilo que ele tem e é, e não a partir do que lhe falta (LEITE, 2006; TELLES, 1993; SARTI, 2005). O fortalecimento do indivíduo exige que o Estado assuma suas responsabilidades na efetivação de políticas públicas, bem como que as ações ampliem os recursos das comunidades, como recursos materiais, os grupos, líderes, associações, além de idéias, habilidades etc.

---

<sup>29</sup> Carneiro (2005) chama atenção para os desafios associados a esta perspectiva, pois envolve, de certa forma, processos sobre os quais os agentes públicos não terão sempre controle ou que não alcançarão mudanças num prazo curto, como: a permanência e manutenção dos programas e a descrença da população quanto às intervenções governamentais.

Para Carneiro (2005), reconhecer os recursos variados que os pobres possuem possibilita a identificação da maneira como os indivíduos, famílias e grupos desempenham um papel mais ativo na utilização de seus recursos como estratégia para minimizar suas vulnerabilidades.

Para Leite (2006, p. 20), é fundamental superar tendências que não reconhecem a positividade concreta da pobreza e das pessoas que vivem nesta condição.

Sobre isso, podemos fazer uma pergunta banal: os pobres que sobrevivem poderiam sobreviver, ainda que a duríssimas penas, se não fossem sujeitos atuantes, que improvisam com criatividade, a todo o momento, para atender às necessidades mais elementares com as quais se defrontam eles próprios e quem deles dependem?

Atitude que demanda pensar os pobres em termos de suas capacidades como sujeitos ativos, capazes de enfrentar a pobreza, em vez de meramente como objetos passivos que requerem a tutela.

No próximo item será considerado como o conceito de pobreza sob o enfoque de capacidades poderá influenciar estratégias de intervenção.

### **3.4 Estratégias de intervenção baseadas na expansão de capacidades**

Sen (1999), ao conceber a pobreza sob a ótica das oportunidades sociais e capacidades substantivas, considera o caráter multifacetado da pobreza.

Uma política voltada para esta dimensão exige a adoção de programas comprometidos com o desenvolvimento social e econômico, com o objetivo de expandir as capacidades dos indivíduos e das famílias (CARNEIRO, 2005).

Para Faleiros (1997), a articulação das funções da família nas políticas de assistência — especialmente nas áreas de habitação, alimentação, educação e

saúde — é importante. Para o autor, uma melhor articulação permitira entender, e assim intervir, nos processos e nas vulnerabilidades pelas quais as famílias passam, para romper com a reprodução intergeracional da pobreza.

Tal concepção de pobreza deverá levar em consideração as dimensões subjetivas que sustentam e reforçam a pobreza, além de aspectos como valores, comportamentos, autonomia, capacidades dos pobres e dimensões históricas, políticas e sociais, assim como a própria experiência do pobre.

Acredita-se que qualquer estratégia que busque a superação da pobreza passa necessariamente pelas pessoas, e que para desenvolver estratégias sustentáveis e efetivas é necessário alterar [...] condições limitadoras, investir no empoderamento das pessoas, no desenvolvimento de sua autonomia, competência e capacidade de autodesenvolvimento, visando a ampliação de sua capacidade de ação. Sem alterar essa dimensão, não é suficiente alterar condições objetivas, prover bens e serviços, investir em infra-estrutura ou alterar condições macroeconômicas, uma vez que os resultados não serão efetivos ou sustentáveis no longo prazo (RACZYNSKI apud CARNEIRO, 2005, p. 81).

Nesta perspectiva, a importância dos laços sociais, destacada anteriormente neste trabalho, se reafirma. Torna-se importante combater as atitudes estereotipadas e discriminatórias que se estabeleceram ao longo da história. Tais atitudes, conforme destacado anteriormente, por parte dos não-pobres relativamente aos pobres, incluem, mas não se limitam, às imagens dos pobres como ignorantes, preguiçosos, vagabundos e criminosos. Tais atitudes, ao lado das condições objetivas responsáveis pela existência da pobreza, reforçam a estigmatização e mantêm o círculo vicioso dessa condição social.

Carneiro (2005) reconhece que a heterogeneidade da pobreza nem sempre facilita a adoção de estratégias específicas. Todavia, reconhecer tais considerações pode facilitar a participação nas redes primárias, instituições e organizações, pois é possível combater olhares sobre os pobres e a pobreza que resultam em perseguições e inferiorização nas escolas, nas comunidades e em segmentos sociais.

Para adaptar os programas às situações diversificadas, é preciso também levar em consideração a questão territorial, que pode permitir desenvolver estratégias de intervenção baseadas em situações específicas, pois, ao



focalizar territórios, áreas urbanas e sociais específicas, pode-se fazer emergir um grau de homogeneidade suficiente que permita a adoção de ações específicas. Uma rede de serviços e apoio que pode ser mobilizada pelos agentes públicos é um requisito essencial (Carneiro, 2005).

Sen (1999), como já foi mencionado neste trabalho, considera fundamental o desenvolvimento de estratégias de intervenção que focalizem o desenvolvimento das capacidades das mulheres, pois aposta em seu potencial como agente de mudança. Enfatiza a necessidade de superar a tendência de se conceber as mulheres como objetos passivos que necessitam de auxílio. O autor esclarece que as mulheres são agentes ativos de mudança pois possuem uma capacidade enorme de promover transformações na sociedade que podem melhorar, não somente suas vidas, mas a vida dos homens também.

### **3.5 Análise da pobreza a partir daqueles que são pobres**

Leite (2006) afirma que, ao se pensar a pobreza a partir do *pressuposto da falta*, isto é, a partir daquilo que o pobre não tem, a tendência é elaborar políticas sociais assistencialistas. Por outro lado, ao se pensar o pobre a partir de sua positividade concreta, a tendência é a elaboração de políticas sociais que o colocam como sujeito de sua história.

Yazbek (2004) chama atenção para a falta de conhecimento adequada sobre o pobre:

Acrescente-se a este quadro o pouco acúmulo (às vezes quase ausência) de conhecimentos sobre a população-alvo da Assistência Social para suprir algumas de suas necessidades. Necessidades que, histórica e socialmente produzidas, não se limitam a objetos materiais, referindo-se também a outros campos, pois trata-se de uma população destituída de poder, trabalho, informação, direitos, oportunidades e esperanças. Quem são? Em que territórios habitam? O que pensam, julgam e fazem? Como constroem uma visão de mundo e de si mesmo? Como tantas vezes, tornam “seus” projetos e valores que, na realidade, são contra eles? Marcados por um conjunto de carências, desqualificados pelas condições em que vivem e trabalham, enfrentando cotidianamente o confisco de seus

direitos mais elementares, buscam, na prestação de serviços sociais públicos e na filantropia provada, alternativas para sobreviver (YASBEK, 2004, p. 22).

(LEITE, 2006) apontam para algumas questões essenciais no combate à pobreza: quem são os pobres? Como são vistos pelos não pobres? Como esse olhar impacta a identidade dos pobres? Para esse autor a negligência quanto a essas questões, ao se elaborarem estratégias de intervenção, dificulta sua eficácia.

Para Leite (2006, p. 10), é fundamental entender estas questões, pois, “[...] diferentes representações da pobreza e dos pobres conduzem a atitudes e valores também variáveis em relação ao assunto”. Inclui-se, neste aspecto, a condução e a operacionalização das políticas sociais.<sup>30</sup>

Entretanto, tem predominado um olhar em que predomina o pressuposto da falta, ao se tratar dos pobres. Para Lima (2002), a construção da idéia de pobreza no Brasil expressa uma visão de classe. É um discurso baseado em estereótipos e imagens, em que dois mundos se confrontam: as elites, cultas, modernas, representam a ordem, a moral, o trabalho, a obediência à lei, o modelo ideal de família, enquanto os pobres *são desordeiros, desrespeitam as leis, não seguem as regras do mundo do trabalho, não têm princípios morais, devem ser reprimidos e controlados para não comprometer a ordem.*

Para Leite (2006), é importante que os profissionais da política social considerem não apenas a pobreza em si, mas a forma como ela é representada, pois esta pode influenciar a relação que os profissionais estabelecem com os beneficiários dessas ações. O mesmo autor aponta para dimensões representacionais da pobreza no Brasil, que incluem temor aos pobres; a visão destes como perigosos; um vínculo entre pobreza e criminalidade; imagem dos pobres como carentes, desprotegidos, passivos, desamparados etc.

---

Desta forma, domina a representação dos pobres com ênfase no que lhes falta e não naquilo que são e que possuem.

Se, de acordo com os valores que esses profissionais [da Política Social] trazem consigo, os pobres são (ou aproximam-se de ser) vistos como não-sujeitos e a realidade destes é pensada, acima de tudo, com base naquilo que eles *não têm*, então tais profissionais estarão caminhando a passos largos para o *assistencialismo*. Buscarão *ajudar* aqueles que são vistos como *fracos e impotentes* diante da realidade. Procurarão propiciar-lhes auxílio, e não formular estratégias e desenvolver ações práticas que possam contribuir para que conquistem direitos (LEITE, 2006, p.19).

Segundo o autor, é necessário que os profissionais de políticas públicas procurem conhecer e levar em conta as representações sociais da pobreza e dos pobres. Negligenciar este fato prejudica o trabalho dos profissionais e um conhecimento sobre a realidade em questão, o que não é um fato desprezível, na medida em que “[...] há uma correlação positiva entre a eficácia das políticas sociais e o grau de conhecimento das populações usuárias” (LEITE, 2006, p. 20).

Portanto, o olhar que se tem sobre o pobre vai influenciar a relação que os profissionais (que trabalham com políticas e programas sociais) estabelecem com os indivíduos que integram as populações atendidas: se são tratados como sujeitos de direitos ou como objetos das políticas sociais; se estabelecem relações paternalistas e tutelares ou se estimulam sua autonomia e seu protagonismo; se estão sujeitos às decisões governamentais e técnicas ou se têm a oportunidade de participar dos espaços de negociação, expressando suas demandas e necessidades.

O que se pretende mostrar é que a maneira como a pobreza e os pobres são concebidos vai influenciar o formato e o perfil das políticas sociais (CARNEIRO, 2005).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Algumas questões conduziram a presente pesquisa: Quais são as concepções dominantes de pobreza e de pobre? Quais são as implicações desses vários olhares na adoção de estratégias e políticas visando enfrentar a pobreza?

Para responder a essas questões, foi preciso realizar uma análise da trajetória histórica da pobreza, bem como de conceitos, determinantes e causas dessa condição social na atualidade. Assim, este trabalho evidencia grande diversidade de informações sobre o assunto, que, às vezes se complementaram, às vezes se opuseram, em muitas instâncias geraram polêmicas.

Ao contemplar as transformações históricas da pobreza e suas representações sociais, ficou mais claro o entendimento de sua natureza multifacetada e complexa. Essa revisão contribuiu também para analisar as concepções de pobreza e como elas podem influenciar as estratégias de intervenção adotadas para seu enfrentamento.

Os estudos indicam que as representações sociais da pobreza sofreram mudanças significativas. Na Idade Média, a pobreza era uma condição social vista como natural e com raízes no divino, isto é, vista como vontade de Deus. Prevalia, naquele período, a proteção próxima, por meio da qual a coletividade assumia, de algum modo, responsabilidade por todos os seus membros. O pobre fazia parte de uma hierarquia na qual, apesar de sua condição extremamente precária, era protegido e reconhecido em sua necessidade de pedir proteção. Em contrapartida, o rico tinha o dever de fornecê-la.

A Igreja, naquele período, impôs sua autoridade no gerenciamento da pobreza. As primeiras tentativas de oferecer assistência ao pobre foram assumidas por conventos, hospitais e confrarias.

Desta forma, nas sociedades medievais, os pobres eram aceitos como parte integrante e importante dessa formação social, ainda que muito inferiorizados. A pobreza era vista como algo inquestionável, inelutável, de que não se poderia fugir e sobre o que não se tinha controle. A estrutura rígida e a interdependência entre os membros da sociedade impediram que os pobres e a pobreza, na Idade Média, fossem vistos como fatores de desestabilização ou como um problema social.

Acontecimentos drásticos, como migrações forçadas e transformações na estrutura econômica, política e social entre outros, marcam a transição da Idade Média para a Modernidade e mudaram a maneira de a pobreza ser representada. Com a decadência do feudalismo, cresce o contingente da força de trabalho excedente e aumenta o número de pobres. A pobreza se torna móvel (migração em busca de trabalho), o pobre não é mais o vizinho, mas, com frequência, é um desconhecido, um estranho que não tinha vínculos estabelecidos com a coletividade em que então passava a estar inserido. Por isto, era visto como uma ameaça, considerado perigoso e indesejável.

O pobre perdeu seu lugar, contando apenas com sua força de trabalho para sobreviver. A mercantilização da vida em sociedade substituiu as relações em que prevaleciam os laços familiares e pessoais.

Esses pobres foram estigmatizados por sua condição, considerados culpados, concebidos como preguiçosos, vadios, criminosos, entre outras formas de identificação que começaram a ser utilizadas para distingui-los do resto da sociedade.

Os poderes locais se tornaram responsáveis pela assistência aos pobres, substituindo os conventos e as confrarias. A assistência (que se combinava com a repressão) oferecida refletia a necessidade de combater acontecimentos sociais e econômicos tidos como desfavoráveis, não sendo mais motivada por códigos familiares ou morais. Com o agravamento da pobreza e o surgimento de instituições de caridade, surgiram tentativas para explicar as causas da pobreza, para ordenar e categorizar a pobreza.

Neste período, as tentativas para intervir na pobreza expressavam uma variedade de estratégias, dentre as quais, medidas que visavam expulsar o pobre da sociedade, evitar que circulasse pelas estradas. Essas iniciativas foram apoiadas por legislações e incluíam banimento, deportação para colônias e hospitais, prisão, chicotadas e condenação à morte.

Com o amadurecimento da Revolução Industrial e a consolidação do capitalismo, o pobre continuou sendo visto como uma ameaça e um perigo social, e a pobreza inquietava as classes dominantes e as elites.

Com a consolidação do capitalismo, os trabalhadores são submetidos a longas jornadas de trabalho, péssimos salários, precárias condições de vida e de moradia, o que gera o pauperismo. Os pobres não são mais os vadios ou preguiçosos que não queriam trabalhar, mas, em sua maioria, são trabalhadores excluídos das promessas do mercado.

Com o predomínio do pensamento liberal, no Século XIX, a pobreza foi entendida como questão individual, e as necessidades dos pobres continuaram sendo ignoradas. O indivíduo foi responsabilizado por sua condição social e deveria garantir seu próprio desenvolvimento e independência, assegurar sua proteção e superar suas dificuldades.

A filantropia, nesse período, foi a forma privilegiada no enfrentamento dos problemas sociais. Todavia, como a pobreza era concebida como resultado dos azares da vida, uma questão moral e de capacidade ou incapacidade de cada um para lidar com seu destino, a tendência das atividades filantrópicas era de inferiorizar o pobre. Essa maneira de pensar a pobreza acompanhou a contemporaneidade.

Todavia, na contemporaneidade, o entendimento da pobreza começa a ser mudado. Num primeiro momento, os trabalhadores se organizaram coletivamente e exigiram respostas do Estado para o atendimento de suas

necessidades sociais. Ocuparam espaços políticos, forçando a burguesia a reconhecer os seus direitos de cidadania política e social.

A pressão coletiva dos trabalhadores contribuiu para o surgimento do Estado mediador sob a forma e nome de *Welfare State*. Conforme Behring (2000) e Esping-Anderson (1995), o *Welfare State* surgiu, em parte, como resposta à questão social e acontecimentos catastróficos, como a crise financeira e a grande depressão econômica do final da década de 1920 e início dos anos 1930. Representou uma tentativa de *controlar* a democracia.

O *Welfare State* envolveu uma responsabilidade do Estado em garantir o bem-estar dos cidadãos. Beneficiou, de forma mais imediata, as classes médias, aumentando a produtividade, o consumo e a renda salarial (ESPING-ANDERSON, 1995). Não houve uma redução da pobreza, mas, segundo Castel (1998), houve a esperança e promessa de melhoras.

As demandas crescentes por proteções sociais aumentaram os gastos públicos, em vez da diminuição prevista. Além disso, acontecimentos como dívidas públicas e privadas, e a primeira grande recessão catalisada pela alta dos preços do petróleo colocaram o *Welfare State* as políticas sociais em xeque (BEHRING, 2000; HOBBSAWM, 1995).

A insatisfação com o Estado mediador abriu espaço para o ressurgimento das idéias liberais, sob a forma de neoliberalismo, na década de 1970. De acordo com Esping-Anderson (1995), Telles ([199-?]), Behring (2000) e Duménil; Lévy (2005), o neoliberalismo expressa uma concepção monetarista de economia, priorizando reformas fiscais em detrimento da garantia dos direitos.

A pobreza se agravou com o predomínio das idéias neoliberais. As iniciativas orientadas por esta lógica trouxeram poucas vantagens e mudanças no enfrentamento da pobreza, tanto para os países desenvolvidos quanto para os países da periferia do capitalismo.

A pobreza, na contemporaneidade, não se restringe a uma única esfera do mundo. Ela se expressa de formas diversas e se agravou nos últimos trinta anos, levando alguns autores (NASCIMENTO, 2001; TELLES, 1993) a caracterizá-la como uma *nova pobreza*: uma pobreza que se caracteriza pela substituição da força de trabalho pelas máquinas; pelo fechamento de postos de trabalho; pelo aumento do desemprego; pela crescente exigência de qualificação profissional; pela flexibilização e precarização do trabalho; por baixos salários, falta de proteção social e de garantia de direitos sociais; por políticas sociais de educação e saúde que estão perdendo o seu caráter universal; pelo não-acesso de grande parte da população às políticas de saúde, educação, assistência social, habitação, saneamento básico, segurança pública, bem como às oportunidades sociais, políticas, econômicas e culturais. Uma pobreza gerada pela reestruturação das economias mundializadas que expulsou, e continua expulsando, grande contingente da população do mercado.

Com o objetivo de compreender a pobreza na contemporaneidade, foi feita uma revisão dos conceitos de pobreza, bem como análises sobre as suas causas e sobre os critérios para definir quem se encontra nessa condição.

As definições abrangeram várias esferas, apresentando olhares diversos que incluíram: pobreza como destino inevitável da humanidade; pobreza como atraso econômico e insuficiência de produção; pobreza como resultado do mau gerenciamento do mercado; pobreza como fato inerente ao sistema capitalista que expande e se apóia na concentração da riqueza, da desigualdade e na precarização das relações de trabalho; pobreza como condição indicativa de ausência de diferentes oportunidades, liberdades, direitos etc, tais como: baixo nível de instrução, de qualificação profissional, de rendimentos, de acesso à riqueza gerada pela sociedade, à cultura, às políticas sociais; ausência de uma rede de proteção; pobreza como privação da cidadania e do poder, incluindo a negação de participação em espaços políticos; falta de representação e possibilidade de organização e negociação; condição de vulnerabilidade que coloca o pobre numa posição de submissão e dependência expondo o indivíduo à possibilidade de ser manipulado; condição estigmatizante e



excludente, marcada por um olhar sobre o pobre que o concebe como não-cidadão, desamparado, perigoso, incapaz, uma ameaça, entre outros.

Essa diversidade de conceitos reafirmou que o caráter multifacetado da pobreza contribui para que ela tenha, com consequência múltiplas abordagens, diferentes olhares que ampliam a percepção da pobreza.

Esta diversidade se manteve ao se considerarem as abordagens sobre os critérios considerados determinantes de quem se situa na pobreza ou não.

Os resultados deste trabalho indicam que predomina a tendência de abordar a pobreza a partir do critério da renda. Nessas análises, informações relacionadas ao rendimento monetário são priorizadas, resultando no estabelecimento de linhas de pobreza. Tais abordagens parecem permitir, conforme Carneiro (2005), capturar níveis de bem-estar e individualizar lugares vulneráveis, tendo como base a capacidade de satisfazer suas necessidades básicas.

Muitos autores questionam a metodologia dessas linhas de pobreza, pois não capturam a complexidade da pobreza. Não há consenso quanto aos critérios estabelecidos, exibindo discrepâncias. No caso da linha de pobreza tomada como ponto de partida para mensurar a pobreza no Brasil, os critérios utilizados variam: renda *per capita* igual a dois salários mínimos; renda familiar igual a um salário mínimo; renda igual à metade de um salário mínimo ou renda igual até um oitavo do salário mínimo, dentre outros.

No caso da linha de pobreza internacional, definida pelo Banco Mundial a metodologia é também questionada. As críticas se concentram em três pontos: o critério de um dólar por dia foi escolhido de uma maneira *ad hoc* e não corresponde a uma interpretação específica a respeito da insuficiência de recursos para satisfazer as necessidades humanas básicas; não foram considerados os custos de bens que são relevantes às necessidades de consumo dos pobres e aqueles que não são consumidos pelos pobres; os

dados são limitados, dando uma falsa aparência de precisão que impede uma estimativa dos níveis da pobreza mundial.

As limitações identificadas no conceito de pobreza, a partir da renda, possibilitaram o surgimento de abordagens mais amplas. Uma destas é o enfoque das necessidades básicas insatisfeitas, que focaliza o acesso, ou falta do acesso, aos serviços e produtos consumidos. Todavia, uma dificuldade que se revelou neste enfoque se ligou à dificuldade de definir aquilo que constitui as necessidades básicas insatisfeitas, especialmente frente ao fato de que estas podem se diferenciar por região e também estão relacionadas aos aspectos culturais e outros fatores que condicionam a pobreza. Este enfoque, assim como o enfoque baseado na renda, considera a pobreza a partir de padrões de privações materiais.

Ao medir o nível de privação, deve-se levar em conta a ausência daquilo que um indivíduo tem razão para valorizar, conforme as configurações de sua sociedade e as características que a influenciam. Quando se fala de carências, fala-se, entre outras coisas, da ausência de pertencimento, participação, proteção social, acesso a políticas sociais e econômicas que atendam aos interesses e necessidades das populações empobrecidas. Emerge a natureza relativa da pobreza, que incluía renda e os recursos materiais, mas também se estende para além deles. Vários autores consideram que aquilo que pode indicar privação numa sociedade não tem o mesmo significado em outra.

Definir a pobreza de maneira simples ou restringi-la a um único eixo contém em si o risco de banalizar a importância dos processos globais e específicos de cada país que contribuem para sua existência: processos históricos, políticos, sociais, culturais e econômicos. Entretanto, existe uma diferença significativa entre aqueles que fazem uma análise das causas da pobreza numa perspectiva crítica e aqueles que defendem o mercado e acusam a ineficiência do Estado pelas causas da pobreza. Essas diferenças terão reflexos nas estratégias de intervenção. Ao planejar e implantar políticas sociais alguns governantes defendem os programas de transferência de renda como suficientes para o enfrentamento da pobreza, e outros apontam para a

desarticulação entre as políticas econômicas e sociais, por entender que a raiz da pobreza está nas contradições expressas pela dinâmica do sistema capitalista.

Ao trabalharmos com Sen (1999), algumas considerações foram destacadas: a ausência de liberdades é indicativa da condição da pobreza, pois inibe a capacidade dos indivíduos de operar no meio social, agrava a pobreza e as desigualdades e expõe os indivíduos a situações como analfabetismo, fome, subnutrição, morte prematura, morbidez persistente, entre outras. As capacidades constituem liberdades instrumentais que incluem: liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora. A ausência destas liberdades resulta, freqüentemente, da precariedade dos serviços públicos, negação de direitos, interferência excessiva dos Estados repressivos, tirania, carência de oportunidades econômicas. O autor chama atenção para a existência de outros fatores, além da renda básica, que influenciam a pobreza real e a privação de capacidades, incluindo a idade, os papéis sexuais e sociais, a localização em bairros populosos e pobres, doenças endêmicas e outras condições epidemiológicas sobre as quais as pessoas podem não ter controle ou ter controle limitado.

Desenvolver capacidades para superar os limites impostos aos empobrecidos por sua condição social é fundamental, segundo Sen (1999). A remoção de privações oferece oportunidades reais para que as populações possam ter um papel ativo na melhoria da sua condição.

Sen (1999) chama atenção para a importância de se desenvolver as capacidades das mulheres, seu potencial de auferir renda; encontrar emprego; ter direito à propriedade; ser alfabetizada; participar das decisões dentro e fora da família; participar dos espaços públicos e da vida política, entre outros. A expansão dessas capacidades tem se traduzido empiricamente num aumento significativo em sua sobrevivência; na elevação da posição da mulher; na expansão de seu conhecimento e de toda família, na redução da taxa de

mortalidade infantil, entre outras conseqüências positivas que podem beneficiar o conjunto da sociedade.

Frente a tais informações, considero fundamental desenvolver as capacidades das mulheres como agente de transformação na combate à pobreza. Isto não significa desresponsabilizar o Estado de suas obrigações e responsabilidades. Pelo contrário, indica que as políticas públicas devem levar em consideração esta realidade e se direcionarem para o fortalecimento das mulheres e da dinâmica familiar.

Esta necessidade se reafirmou na medida em que foi se revelando, na pesquisa que embasou este trabalho, que a família tem um papel importante no que diz respeito ao enfrentamento da pobreza. Num primeiro momento, revelou-se que o número de famílias tendo a mulher como chefe cresce. O Censo de 2000 estimou este número em torno de 26%. Concomitantemente, cresce a vulnerabilidade do homem diante da violência, do desemprego, do alcoolismo e das drogas.

Como se afirmou neste trabalho o ganho de poder das mulheres será fundamental no processo de desenvolvimento e no combate à pobreza no Brasil, podendo contribuir para a independência econômica e emancipação social das mulheres e para a melhoria da sociedade como um todo.

Neste trabalho, considero que não se pode perder de vista um olhar crítico, mas deve ser considerado também o caráter multifacetado da pobreza e as experiências e representações dos pobres sobre si e sobre sua condição.

A importância de entender o significado da família para as populações pobres confirma-se, conforme Sarti (2005), ao se considerar que é a família que proporciona uma rede de proteção e que fornece as fontes de identidade e integração social, frente à precariedade das instituições públicas.

A positividade concreta da pobreza e dos pobres, no trabalho de Sarti (2005), não se limita àquilo que é conscientemente tido como importante para tais

sujeitos, mas inclui também aspectos “objetivos” do ser pobre: como os pobres vivem, como se organizam em termos familiares e para o trabalho, como se relacionam entre si e com os outros etc. A autora aponta para a omissão de estudiosos e responsáveis por programas sociais, em relação àquilo que o próprio pobre considera importante para si e para sua família. Ou seja, predomina a prática de se atribuir valores e tentar deduzir aquilo que é importante para o pobre, sem considerar o ponto de vista do próprio pobre, como ele explica e constrói seu mundo.

A autora destaca que a pobreza e as experiências vividas pelo pobre manifestam-se de uma maneira sutil, apresentando nuances que não são evidentes para quem vê “de fora” a realidade daquela condição social.

Ao considerar a maneira segundo a qual os pobres constroem sua vida e sua identidade, emergiu a importância de focalizar as representações sociais que o pobre tem de si mesmo, mas também entender a maneira segundo a qual o não-pobre se coloca em relação ao pobre (LEITE, 2002).

Outro objetivo que acompanhou o desenvolvimento deste trabalho, que era entender como a concepção de pobreza pode influenciar as estratégias de intervenção.

Ao resgatar a trajetória histórica da pobreza na Idade Média, ficou claro que a pobreza era vista como uma condição social natural. Os pobres não eram considerados como algo estranhos para aqueles com quem conviviam ou, mesmo, perigosos. Assim, o pobre e a pobreza eram elementos integrantes “normais” da sociedade. Todavia, da mesma forma como a pobreza era naturalizada, as estratégias de intervenção refletiam tentativas de minimizar o impacto desta condição e não necessariamente eliminá-la, pois era vista como algo inelutável e sobre o que não se tinha controle, já que resultado de vontade divina.

Da mesma forma, também em outros períodos históricos foi sendo identificada uma relação entre conceituação e intervenção no enfrentamento da pobreza,

isto é, a maneira pela qual se concebe a pobreza reflete-se diretamente nas práticas de intervenção adotadas a seu respeito.

Os estudos mostraram que o olhar e a concepção de pobreza dos profissionais e gestores governamentais podem imprimir uma direção às políticas sociais, direção essa que irá considerar ou não a positividade concreta do pobre e da pobreza.

Foi revelado que, em grande medida, as políticas sociais no Brasil pouco consideraram a realidade da pobreza. Em muitos momentos de sua história, o Brasil também acompanhou tendências globais de atender aos interesses econômicos em detrimento do social.

As estratégias de intervenção, em sua maioria, refletiram olhares que consideravam os pobres como desamparados e incapazes, gerando estratégias de intervenção que se basearam em práticas assistencialistas, paternalistas e de trocas políticas. Reforçavam-se relações de dependência e a adoção de políticas de natureza compensatória, dirigidas, exclusivamente, aos grupos mais pobres.

Ao escrever este trabalho, parti do princípio segundo o qual programas compensatórios e programas que oferecem renda mínima não são suficientes no enfrentamento da pobreza, embora sejam necessários para atender às necessidades imediatas das populações em situação de extrema pobreza.

Ao conceber o pobre como objeto passivo das ações estatais ou pensar a pobreza numa perspectiva limitada a partir do pressuposto da falta, o indivíduo será mantido no limite da pobreza por políticas sociais de caráter assistencialistas.

Embora políticas que focalizam a geração de renda possam ser importantes, para romper velhas lógicas e tradições que reforçam políticas com caráter de benesse, pontuais e estigmatizantes, as políticas sociais voltadas ao enfrentamento da pobreza não podem se restringir apenas à dimensão da renda.

Considerar as especificidades e a heterogeneidade das situações em que se apresenta a pobreza exige que os profissionais da política social adotem um alto grau de compromisso em sua prática, reconhecendo não somente a aquela condição social em si, mas também a forma pela qual ela é representada. Um olhar por parte dos profissionais que reconhece a positividade concreta da pobreza e do pobre é fundamental. Tal olhar permitirá que os profissionais estabeleçam uma relação respeitosa com a população atendida, considerando, entre outras coisas, seu ponto de vista e as representações sociais da pobreza e de seus sujeitos.

No percurso da pesquisa em que se fundamentou este trabalho, a natureza multifacetada da pobreza foi se afirmando. Estabelecer políticas sociais apropriadas de combate à pobreza tem como uma de suas condições principais o levantamento criterioso de todas as informações disponíveis acerca da realidade na qual se intervirá.

Para entender esta realidade complexa e diversificada é preciso compreender *as populações atendidas por ações e políticas sociais*. É essencial incluí-las nas estratégias de enfrentamento da pobreza, no sentido de serem ouvidas, de poderem expressar suas demandas e necessidades. Pois, como ficou evidente na trajetória histórica da pobreza, da Idade Média até os dias atuais, o pobre é, com freqüência, desconsiderado e ignorado, o que compromete e prejudica a efetividade da qualquer ação.

Ao terminar este trabalho, pude constatar que a pobreza não representa nenhum fenômeno inexplicável. Num mundo onde os limites são superados, onde novos horizontes são desvendados a cada dia, a humanidade será capaz de desenvolver políticas e estratégias de intervenção que considerem a natureza multifacetada da pobreza e que estimulem o desenvolvimento das capacidades dos próprios pobres, para incluí-los de maneira ativa, significativa e respeitosa no enfrentamento da pobreza. Isto é não somente intervir na pobreza, mas reconhecer os direitos daqueles sujeitos como seres humanos.

Embora isto não venha a acontecer de um dia para outro, também não deve demorar muitos séculos. Sim, somos capazes. Isto é o mínimo que somos capazes de fazer.



## REFERÊNCIAS

ALGEBAILLE, Eveline Bertino. As ações da sociedade civil e do Estado diante da pobreza. In: VALLA, Victor Vicent; STOLZ, Eveline Bertino Algebaile (Org.). **Para compreender a pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005, p. 77-98.

ANDRADE, Regis de Castro. Política e Pobreza no Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, n.19, p. 107-122, nov. 1989.

BEHRING, Elaine Rosseti. Principais abordagens da Política Social e da Cidadania. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social**. Brasília: UnB/CEAD, 2000. Módulo 3.

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez Editora, 2007.

BÍBLIA. Português-Inglês. **Bíblia Sagrada Português-Inglês = Holy Bible Portuguese-English**. São Paulo: Vida, 2003.

BORÓN, Atílio. **Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

BOSCHETTI, I. S. F. **Assistência Social no Brasil: um direito entre Originalidade e Conservadorismo**. 2. ed. Brasília: Ed. UNB, 2003.

BRESCIANI, Maria Stella Martins. **Londres e Paris no século XIX o espetacular da pobreza**. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1989.

BRITO, Livia Madeira; SILVA, Jeane Andréia Ferraz. **As Famílias e as Condicionalidades do Bolsa-Família**. Relatório final Pibic. Vitória: Universidade Federal do Espírito Santo, 2006, 20p.

BULLA, Leonia Capaverde; MENDES, Jussara Maria Rosa; PRATES, Jane Cruz. **As Múltiplas Formas de Exclusão Social**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Assistência Social: uma política pública convocada e moldada para constituir-se em “governo paralelo da pobreza”. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 46, p. 86-103, dez. 1994.

\_\_\_\_\_. A política de Assistência Social no Brasil: dilemas na conquista de sua legitimidade. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v.21, n.62, p.144-155, jul. 2000.

\_\_\_\_\_. O Lugar da Família na Política Social. In: CARVALHO, M. C. B. (Org.). **Família Contemporânea em Debate**. São Paulo: Cortez, 2000, p. 13-21.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Concepções sobre pobreza e alguns desafios para a intervenção social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 84, p. 66-90, nov. 2005.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_. **A insegurança social**: o que é ser protegido. Petrópolis: Vozes, 2005.

CHAKRAVARTY, S.; KANBUR, R.; MUKHERJEE, D. **Population Growth and Poverty Measurement**. New York: Cornell University, 2001.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (Brasil). **O sistema descentralizado e participativo da assistência social**: construindo a inclusão - universalizando direitos. Brasília: CNAS, 1997.

CUNHA, E. P.; CUNHA, E. S. Políticas públicas sociais. In: **Políticas Públicas**. Belo Horizonte: Ed.UFMG, 2002. Cap.1, p.11-25.

DUMÉNIL, Gerard; LÉVY, Dominique. O neoliberalismo sob a hegemonia estadunidense. In: CHESNAIS, François (Org.). **A finança mundializada**: raízes sociais e políticas, configuração, conseqüências. São Paulo: Bontempo, 2005.

ENGELS, Friedrich. **The Conditions of the Working Class in England**. Middlesex: Penguin Books, 1987.

ESPING-ANDERSON, Gosta. O Futuro do Welfare State na Nova Ordem Mundial. **Revista Lua Nova**, São Paulo, n. 35, p. 113-137, 1995.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Estratégias em Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1997.

GEREMEK, Bronislaw. **The Margins of Society in Late Medieval Paris**. New York: Cambridge University Press, 1987.

\_\_\_\_\_. **Poverty**: a history. Oxford: Blackwell, 1997.

HERKENHOFF, Maria Beatriz Lima. **Entre a proteção, a educação e a emancipação**: análise da contribuição das Ações Complementares à Escola. 2004. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2004.

HOBBSBAWM, Eric. **Era dos Extremos**: o breve século XX: 1914-1991. São Paulo: Cia. das Letras, 1995.

KONDER, Leandro. Outro, esse alienígena. **Jornal O Globo**, Rio de Janeiro, 25 ago. 1996.

KURZ, Robert. O colapso da modernização. In: \_\_\_\_ . **Da derrocada do socialismo de caserna à crise da economia mundial**. 4 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996. p.165-234.

LEITE, Izildo Corrêa. **Desconhecimento, piedade e distância**: representações da miséria e dos miseráveis em segmentos sociais não atingidos pela pobreza. 2002. Tese. (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, São Paulo.

\_\_\_\_ . Políticas sociais de combate à pobreza: novos olhares, novos lugares. In: ENCONTRO NACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL, 1., 2006, Vitória. **Anais...** Vitória: Programa de Pós-Graduação em Política Social, 2006.

LIMA, Mário Hélio Trindade. **Exclusão Social**: Representações sociais da pobreza urbana no Brasil (1980-2000). Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2002.

NASCIMENTO, Maria de Fátima Melo do. **Pobreza e sociabilidade**: vivendo por um fio. São Paulo: PUC-SP, 2001.

PASTORINI, A. Ações sociais focalizadas e solidárias como subsituto das políticas sociais universais no contexto neoliberal. COLÓQUIO BRASIL/URUGUAY, 1., 2002. **Questão urbana, políticas sociais e serviço social**. Rio de Janeiro: Escola de Serviço Social/UFRJ, 2002.

PEREIRA, POTYARA. **As necessidades humanas**: subsídios a crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2000.

RAGHAVEN, Chakravarthi. World bank poverty data, methodology faulted. In: **Third World Economics**, D.C n. 268, p. 1-15 aug., 2002.

REDDY, Sanjay. **Monitoring Global Poverty**: better options for the future , 2003. Disponível em: <<http://www.carnegieconuncil.org/ciewMedia.php/prmTemplateID/8/prmID/819>>. Acesso em: jun.2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Os processos da globalização. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **A globalização e as Ciências Sociais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SARTI, Cynthia Anderson. **A família como espelho**: um estudo sobre a moral dos pobres. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SEN, Amartya. **Development as freedom**. New York: Anchors Books, 1999.

\_\_\_\_ . **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Maisa Miralva. **Condições de vida e estratégias de sobrevivência de famílias em situação de pobreza absoluta**. 2000. Dissertação (Mestrado em Política Social) - Universidade de Brasília, 2000.

SHAH, Anup. Causes of Poverty. In: GLOBAL issues. 1998. Disponível em: <<http://www.globalissues.org/TradeRelated/PovertyAroundTheWorld.asp>> Acesso em: maio 2005.

SOUSA, Maria do Socorro Alves. **A pobreza como representação: o que faz um agente social ser considerado pobre no Programa Comunidade Solidária**. 1999. Dissertação (Mestrado em Política Pública) - Departamento de Políticas Públicas, Universidade Federal do Maranhão, 1999.

SPOSATI, Aldaíza et. al. Cidadania e Comunidade solidária. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano 16, n. 48, ago. 1998.

\_\_\_\_\_. **Vida urbana e gestão da pobreza**. São Paulo: Cortez, 1988

STOLZ, Eduardo Navarro. Globalização, a questão social e a nova pobreza. In: VALLA, Victor Vicent; STOLZ, Eveline Bertino Algebaile (Org.). **Para compreender a pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

SUTCLIFFE, Bob. A Converging or Diverging World? In: BAUDOT, K. S. (Org.). **Flat world, big gaps: Economic Liberalization, Globalization, Poverty & Inequality**. London: Zed Books, 2007. p. 48.

TELLES, Vera da Silva. **Pobreza e Cidadania: dilemas do Brasil Contemporâneo**. **Caderno CRH**, Salvador, n. 19, p.8-21, jul./dez. 1993.

\_\_\_\_\_. **Os dilemas da pobreza: entre a cidadania e a filantropia**. [S.l: s.n], [199-?]. 26p. Apostila.

UNITED STATES OF AMÉRICA. Department Of Health & Human Services. **The 2005 HHS Poverty Guidelines: one version of [U, S.] Federal Poverty Measure**. Disponível em: <<http://www.aspe.hhs.gov/poverty/05poverty.shtml>>. Acesso em: maio 2005.

U.S. CENSUS BUREAU. **Poverty: 2003 Highlights**. 2005. Disponível em: <<http://www.census.gov/hhes/www/poverty/poverty03/pov03hi.html>>. Acesso em: maio 2005.

VALLA, Victor Vincent. Globalização, a questão social e a nova pobreza. In: VALLA, Victor Vicent; STOLZ, Eveline Bertino Algebaile (Orgs.). **Para compreender a pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

VALLADARES, Lícia. Cem anos pensando a pobreza (urbana) no Brasil. In: BOSCHI, Renato R. (Org.). **Corporativismo e desigualdade: a construção do espaço público no Brasil**. Rio de Janeiro/São Paulo: IUPERJ/Vértice, 1991.]

VIEIRA, Evaldo. **Estado e Miséria Social no Brasil**: de Getúlio a Geisel 1951 a 1978. São Paulo: Cortez, 1985.

VITALE, Maria Amália Faller. Famílias monoparentais: indagações. **Revista Serviço Social e Sociedade**, SP, ano XXIII, n. 71, p. 45-62, 2002.

\_\_\_\_ (org.). **Família**: Redes, Laços e Políticas Públicas. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2004, p. 109-125.

VON MISES, L. **Uma crítica ao Intervencionismo**. Rio de Janeiro: Nórdica, 1977.

WEISBROT, Mark; BAKER, Dean; ROSNICK, David. The Scorecard on Development: 25 Years of Diminished Progress. In: BAUDOT, K. S. (Org.). **Flat world, big gaps**: Economic Liberalization, Globalization, Poverty & Inequality. London: Zed Books, 2007. p. 24-47.

WOODWARD David; SIMMS, Edward. Growth is failing the poor: the unbalanced distribution of the benefits and costs of global economic growth. In: BAUDOT, K. S. (Org.). **Flat world, big gaps**: Economic Liberalization, Globalization, Poverty & Inequality. London: Zed Books, 2007. p. 130-158.

WORLD BANK. **World Development Indicators 2005**. Disponível em: <<http://web.Worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/OcontentMDK:20523710~HIPK:1365919~menuPK:64133159~pagePK:64133150~piPK:6413175~theSitePK:239419,00.html>> . Acesso em: maio 2005.

WORLD BANK. **2005 World Development Indicators**. Disponível em: <[http://www.worldbank.org/data/wdi2005/pdfs/Table\\_2\\_5.pdf](http://www.worldbank.org/data/wdi2005/pdfs/Table_2_5.pdf)>. Acesso em: 5 maio 2005.

YAZBEK, Maria Carmelita. As ambigüidades da Assistência Social brasileira após 10 anos de LOAS. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.77, p. 22-47, 2004.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 1993.

\_\_\_\_ . A Política Social Brasileira nos Anos 90: a refilantropização da Questão Social. **Cadernos Abong**, São Paulo, p.7-18, 1995.

ZIONI, Fabiola. Exclusão Social: noção ou conceito? **Saúde e Sociedade**, v.15, n. 3, p. 15-29, set./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.apsp.org.br/saudesociedade/index.htm>>. Acesso em: jul. 2007.