

Pobreza: concepções e implicações para políticas públicas

Carla Bronzo

Escola de Governo da Fundação João Pinheiro

Seminário Legislativo Pobreza e Desigualdade

24 outubro de 2011

ALMG

1. Dor, sofrimento e injustiça social

“Dor é próprio da vida humana, um aspecto inevitável....O sofrimento é a dor mediada pelas injustiças sociais. É o sofrimento de estar submetido à fome e à opressão, e pode não ser sentido como dor por todos”(Bader Sawaia, 2004).



2. Pobreza, desigualdade, coesão social

- Pobreza em um cenário de abundância
- O que é intolerável?
- Pobreza e desigualdade como questão que interroga nosso modelo de sociedade.
- Em que tipo de sociedade queremos viver?

As causas estruturais da pobreza: políticas econômicas (laborais, financeiras) e de natureza macro estrutural (como urbanização, transporte, regularização fundiária, dentre outras).

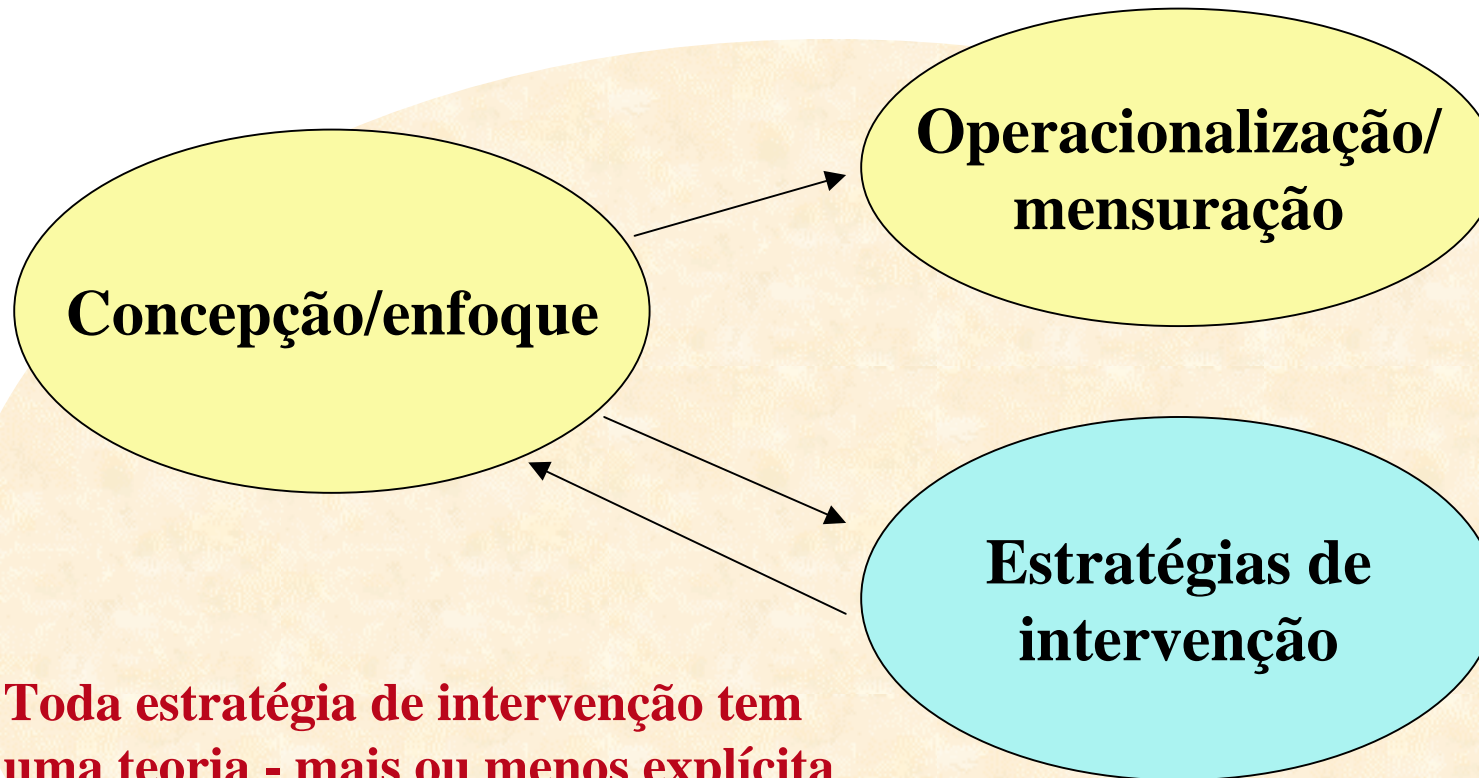
- **As relações entre crescimento, desigualdade e pobreza.** A distribuição de ativos aos indivíduos e grupos é determinante e não meramente um resultado do crescimento.
- **O conteúdo distributivo do problema.** Administração da pobreza ou formas estratégicas para sua superação?

- *“La necesidad de discutir nuevos conceptos que modifiquen los que prevalecen actualmente en los modos de organización de nuestras sociedades no se limita a un objetivo ni a una política en particular. El tema de la pobreza se inscribe en una discusión mas amplia sobre la falta de racionalidad y la injusticia del tipo de sociedad que se está imponiendo” (Lo Vuolo, 1999, p. 299).*

3. Concepções importam?

- *“Detrás de cada estilo de política pública siempre existe, en forma implícita o explícita, una determinada perspectiva teórica, es decir, un modo específico de ver las cosas. Una teoría, en síntesis, es un sistema de categorías de percepción”* (Fanfani, 1991, p. 92).
- Como definimos pobreza? Qual a teoria que informa nossa leitura da pobreza e as políticas para seu enfrentamento?

Mensurar envolve identificar os públicos potenciais e legítimos das ações no campo da proteção social.



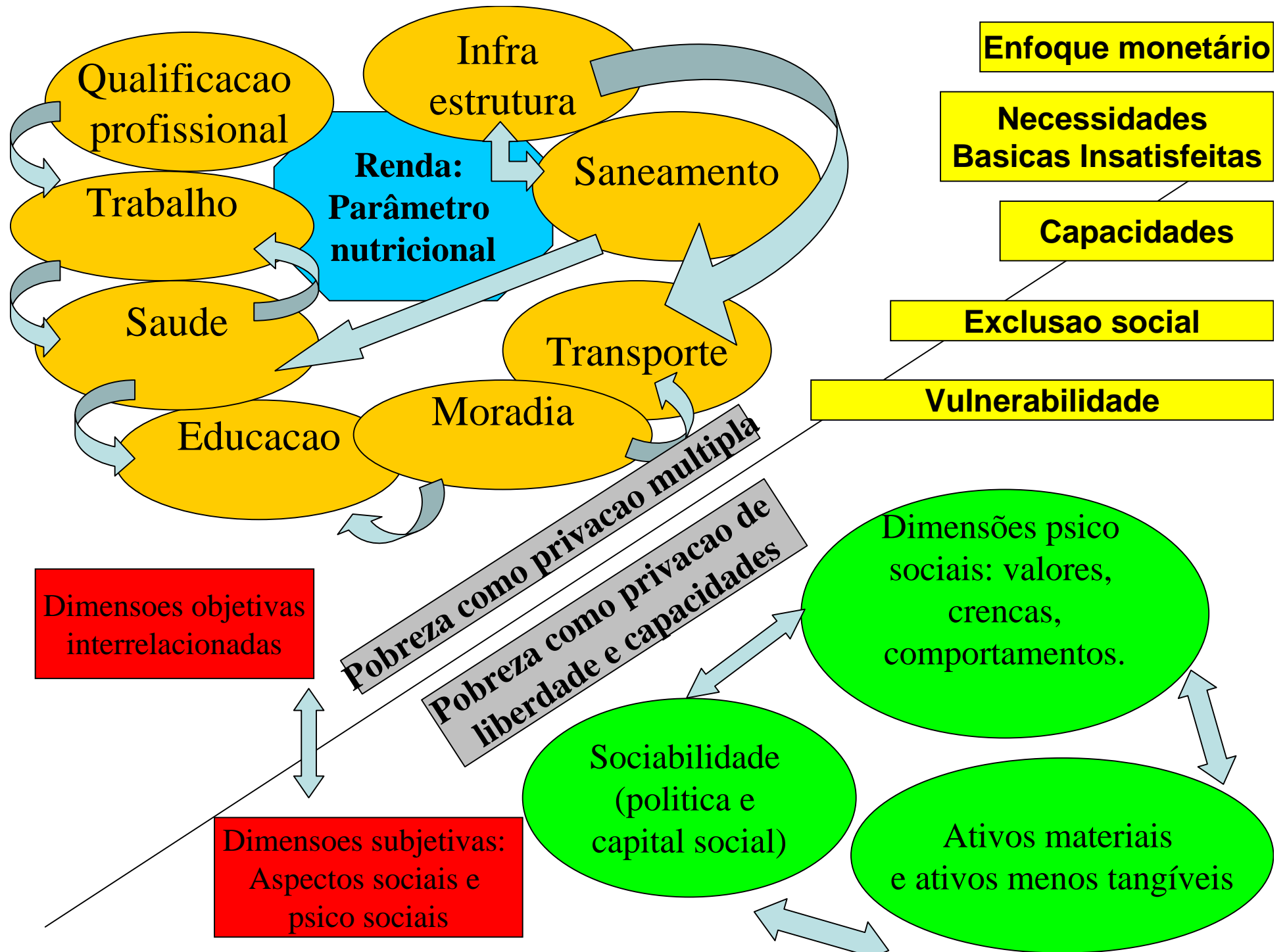
Toda estratégia de intervenção tem uma teoria - mais ou menos explícita ou implícita – sobre o problema, que fornece o arcabouço para a ação.

“A definição de pobreza é o motor para a seleção de políticas”

“Uma vez identificado o mal, tem-se o remédio para seu enfrentamento”

(E. Fanfani)

- **Enfoque monetário**: pobreza como privação de renda
- **Necessidades básicas insatisfeitas**: acesso precário a bens e serviços
- **Capacidades**: privação de capacidades dos indivíduos para ser e fazer coisas que julgam relevantes. Desenvolvimento como Liberdade (Amartya Sen)
- **Exclusão social**: aspecto relações sociais, processos, pertencimento, identidade, coesão social. Trabalho, proteção social, sociabilidade
- **Vulnerabilidade e riscos**: multidimensionalidade das privações, dimensões objetivas e subjetivas, noção de ativos, estratégias de resposta e estrutura de oportunidades.



Pobreza em múltiplas dimensões

- Dimensão econômica, a ausência de renda.
- Capacidades limitadas em termos de ativos produtivos e humanos.
- Precariedade do acesso a bens e serviços
- Fragilidade do trabalho, para além da renda, envolve identidade e dignidade social.
- Fragilidade dos laços sociais e de mecanismos de solidariedade e reciprocidade.
- Aspectos subjetivos, relativos a valores e atitudes.
- Dimensão da territorialidade, estigma e da segregação, elementos que podem agregar outro componente aos processos de exclusão.

O que as concepções ampliadas de pobreza apontam?

- **Multidimensionalidade** dos fatores de privação. **Multideterminação.**
- **Heterogeneidade**/diversidade da pobreza. A dimensão territorial da pobreza.
- **Dimensão psico social** (relações sociais, vínculos, subjetividade). Baixa auto estima, resignação, apatia, ressentimento, subalternidade, dependência, baixa expectativa quanto ao futuro. Fatalismo. Desesperança.

Duas questões:

Faz diferença conceber a pobreza sob um ou outro aspecto em termos da identificação do problema?

Quais as consequências do ponto de vista do conteúdo e da forma das políticas públicas?

Incidência da pobreza absoluta e relativa em MG

	2005	2006	2007	2008	2009
Pobreza 1	21,04	18,05	16,65	14,22	13,38
Pobreza 2	38,61	34,88	33,54	29,90	27,72
renda_pc	408,90	469,67	505,20	576,54	629,92
Pobreza relativa	49,44	50,74	49,45	47,99	47,70

Fontes: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), Minas Gerais, 2001-2008.

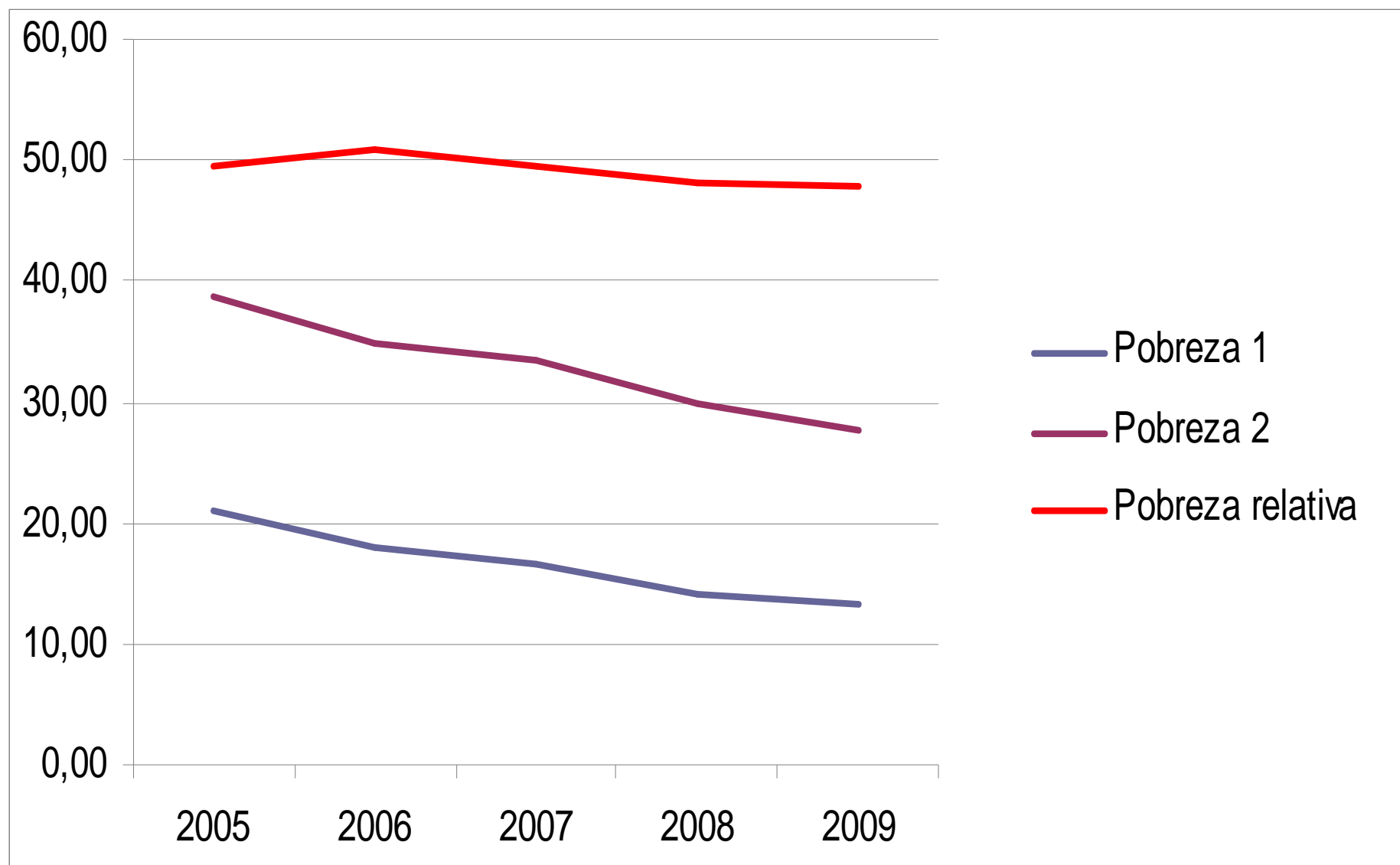
Elaboração: Equipe de Desenvolvimento Humano (Fundação João Pinheiro - FJP)

pobreza 1: Linha de 1/2 salário mínimo de 2000. Equivalente a R\$ 141,22

pobreza 2: Linha de 1/2 salário mínimo de 2009. Equivalente a R\$ 232,50

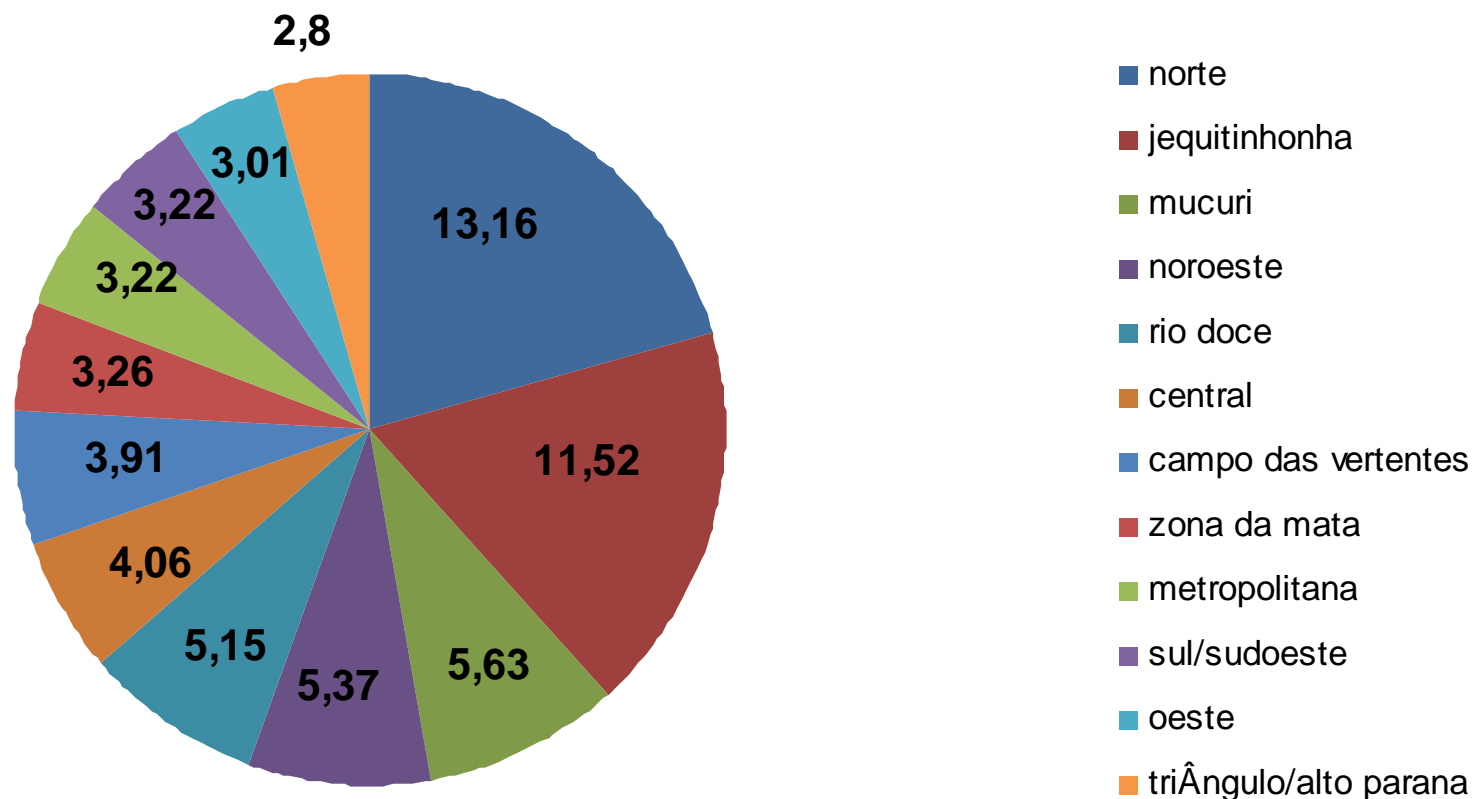
Observação: As linhas de Pobreza estão a preços de Agosto de 2009

Incidência da pobreza absoluta e relativa em MG



Trabalhadores (as) em idade de 20 a 65 anos com rendimento mensal inferior a R\$ 232,50 (Minas Gerais)

Incidência de Pobreza na população de 20 a 65 anos



Fonte: Pesquisa por Amostra de Domicílio, 2009. Fundação João Pinheiro,

Um experimento: diferentes resultados da mensuração a partir de distintas concepções (Priscila Santos, FP, 2010)

- **Renda**
 - Renda familiar per capita
- **Necessidades Basicas Insatisfeitas:**
 - Material predominante nas paredes
 - Acesso adequado a abastecimento de água
 - Coleta adequada de esgoto.
- **Vulnerabilidade social:**
 - Sexo do chefe domicílio
 - Raça do chefe domicílio
 - Escolaridade do chefe domicílio
 - Condição de ocupação do chefe de domicilio

Incidença da pobreza no Brasil e em Minas Gerais segundo distintas concepções

	% Brasil	% Minas Gerais
Pobres	16,08	11,04
Vulneráveis	30,43	34,69
Alguma necessidade insatisfeita	32,24	20,17
Todas as necessidades insatisfeitas	2,20	0,39

Fonte: Priscila Santos, 2010

Minas Gerais: cruzamento entre a perspectiva monetária e a de necessidades básicas insatisfeitas

Fonte: Priscila Santos, 2010

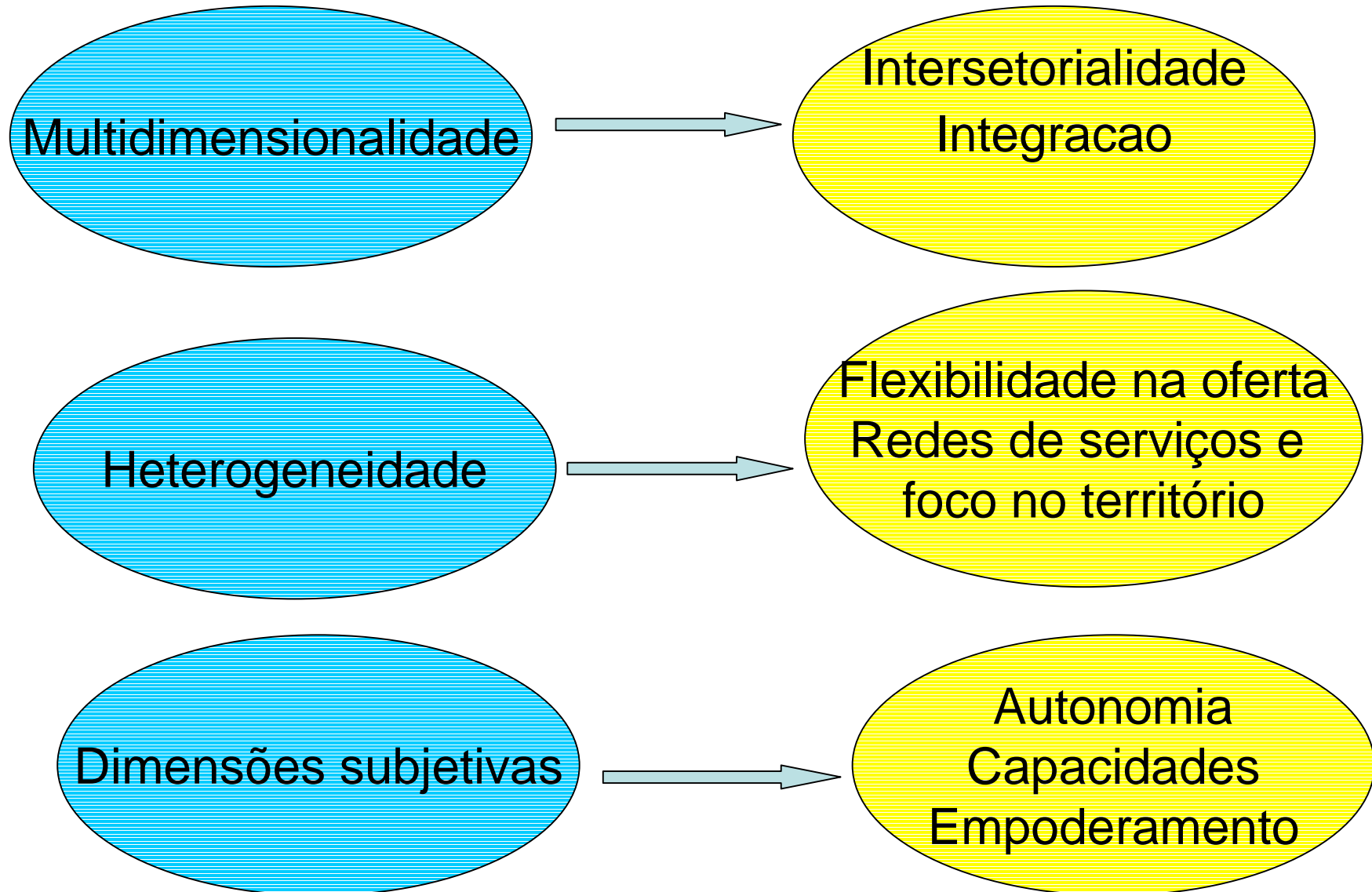
Indicador de pobreza monetária	Todas as necessidades básicas insatisfeitas	Alguma necessidade insatisfeita	Todas as necessidades básicas satisfeitas	Total
Pobres	0,70	30,00	69,36	100,00
Não pobres	0,36	18,67	80,97	100

Minas Gerais: cruzamento entre a perspectiva monetária e vulnerabilidade social

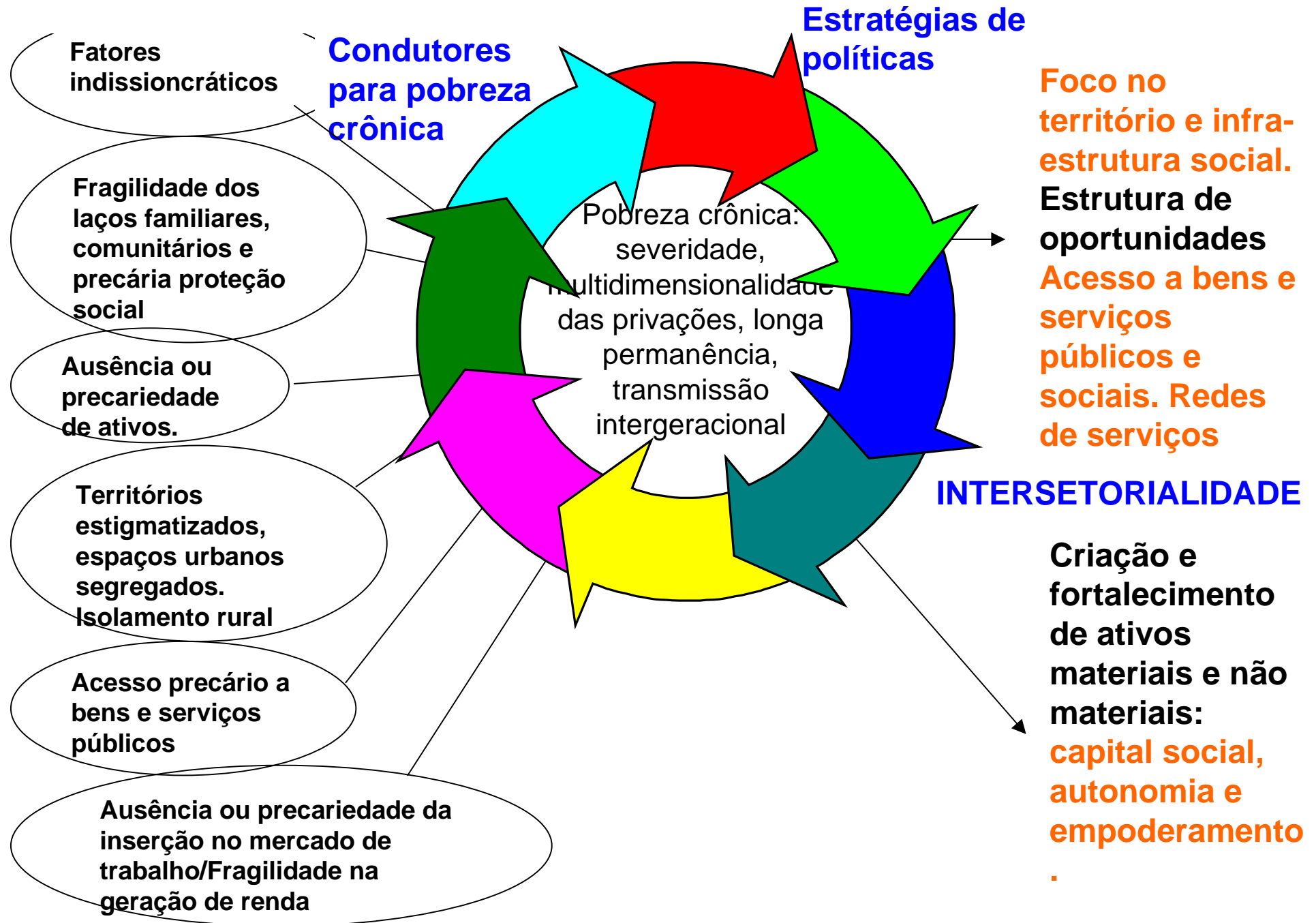
Indicador de pobreza monetária	Indicador de vulnerabilidade social		
	Não vulneráveis	Vulneráveis	Total
Pobres	44,87	55,13	100,00
Não pobres	67,74	32,26	100,00

Fonte: Priscila Santos, 2010

4. Consequências para políticas



Relações entre elementos condutores, pobreza e estratégias de superação



1. Intersetorialidade

- Uma compreensão ampliada do fenômeno exige um olhar pautado pela integralidade.
- Requisito de uma visão integral da pobreza. Supõe **compartilhamento de recursos, responsabilidades e ações.**
- Resistências de se incorporar lógicas específicas às políticas existentes. A heterogeneidade de interesses e visões
- Criação de **“comunidades de sentido”**, que se refere a visões e objetivos compartilhados.

- **Sistemas de informação** como instrumento fundamental para viabilizar construção de sentido e visão partilhada e integrada dos fenômenos sociais.
- O **orçamento** pode atuar como um importante mecanismo produtor de intersetorialidade, se e na medida em que as diretrizes conjuntas sejam materializadas em planos e metas.

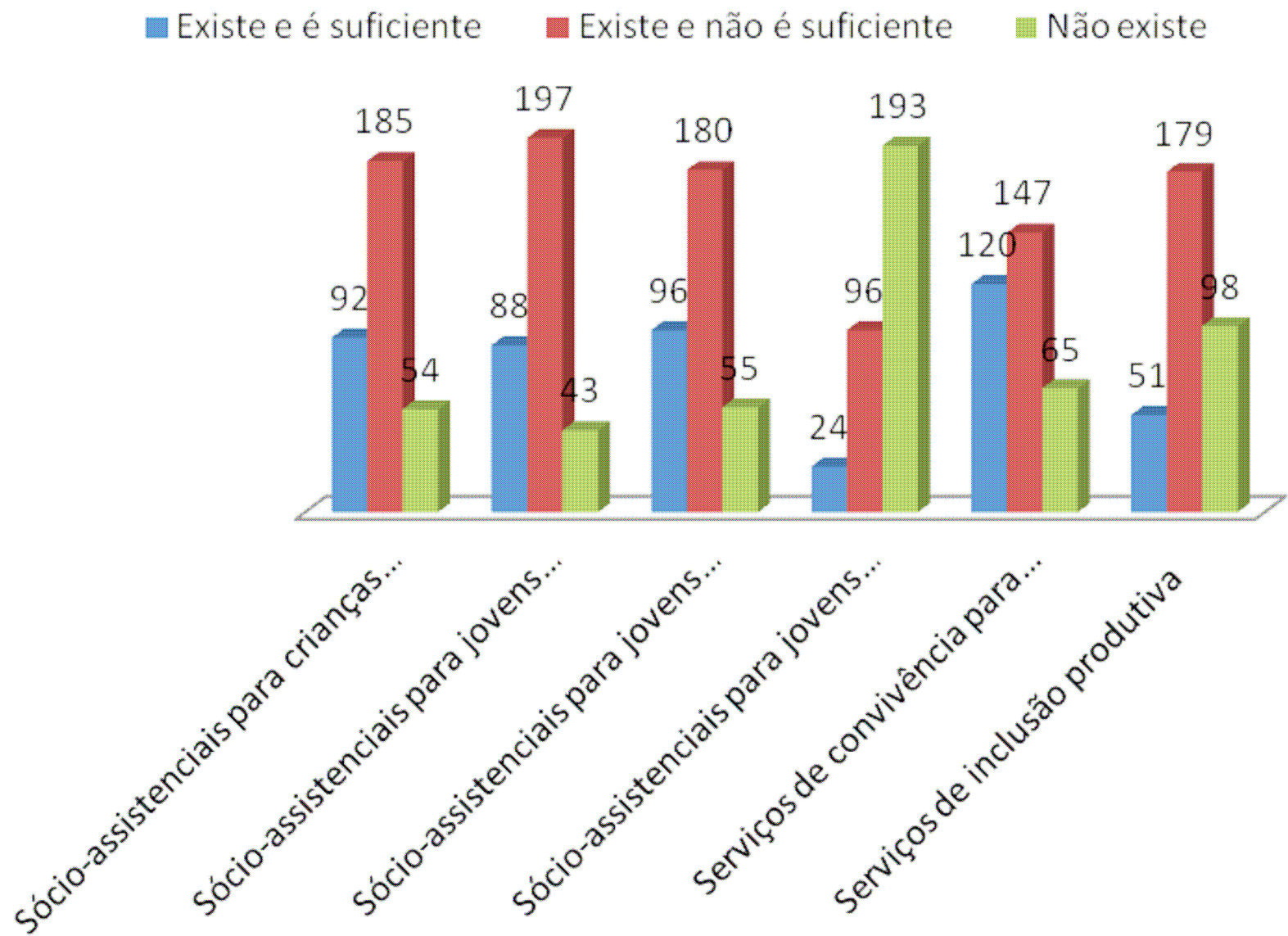
- A necessária **construção de capacidade estatal**, capacidade de gestão, capacidade de formulação de políticas, monitoramento e avaliação. Capacidade institucional nos municípios
- Recursos (humanos, financeiros, institucionais, políticos...) adequados para desenvolvimento das ações estratégicas.
- Mecanismos e instancias de construção de legitimidade, pactuação, participação (intra e interinstitucional e da sociedade).

2. Flexibilidade na oferta e território

- Território, a rede de serviços e a proteção social para famílias vulneráveis
- Noção de rede sócio assistencial. Base normativa: definições da PNAS e do SUAS.
- O suposto fundamental é que existem redes a serem mobilizadas, porosas às demandas levantadas, com capacidade para atendê-las com qualidade.

- Gestão ativa do território: **maior adequação entre a oferta de serviços e as demandas e necessidades existentes**, na perspectiva de fortalecimento da infraestrutura social.
- **O papel dos CRAS** na articulação da rede de serviços que possam atender as demandas e necessidades das famílias.
- A questão da existência, qualidade, adequação e funcionamento das redes de serviços torna-se vital para a efetividade ou não das estratégias de inclusão social. Heterogeneidade das condições da oferta.

Dados de uma pesquisa demandada pela Secretaria de Desenvolvimento Social de Minas Gerais (SEDESE), realizada pela Fundação João Pinheiro (FJP) em 2008-2009 (235 gestores e 355 coordenadores de CRAS) apontam que existe, no geral, uma **insuficiência ou inadequação da rede existente para o atendimento às demandas socioassistenciais em todas as faixas etárias**, com uma situação mais grave para o público de jovens adultos e no campo da inclusão produtiva, onde essa inexistência ou inadequação se mostra mais severa.



3. Foco na autonomia e empoderamento

- Empoderamento como fundamento de um modelo de ação ou como conteúdo central das políticas de proteção.
- Envolve **maior controle externo** dos pobres sobre recursos diversos e também no âmbito das **crenças, valores e atitudes** (capacidade de auto-expressão e auto-afirmação).

- A autonomia só se processa, de fato, se existe uma **estrutura de oportunidade** adequada para responder às demandas por trabalho e renda, por educação e saúde de qualidade e universal, por condições de moradia e infra estrutura, por proteção social.
- A baixa qualificação, os déficits de escolaridade e de ativos, de forma geral, constroem o acesso das populações mais pobres ao mercado de trabalho.

- Os serviços sócio assistenciais desenvolvidos no âmbito do PAIF (serviço desenvolvido nos CRAS) têm o objetivo manifesto de fortalecer tanto o acesso a bens e serviços quanto os vínculos comunitários e familiares das famílias de sua área de abrangência, principalmente famílias beneficiárias do Bolsa Família.

- Pesquisa realizada pela FJP, financiada pela Fapemig, concluída em 2011: objetivo de mensurar os efeitos dos programas de proteção social (Bolsa Família e PAIF-CRAS) nos aspectos de natureza psico social das famílias beneficiárias.
- Survey com 608 famílias e grupos focais com técnicos de dois Cras em BH e com famílias beneficiárias
- Tais programas contribuem para a alteração dos ativos das famílias e indivíduos, para além da renda, principalmente aqueles de natureza menos tangível?

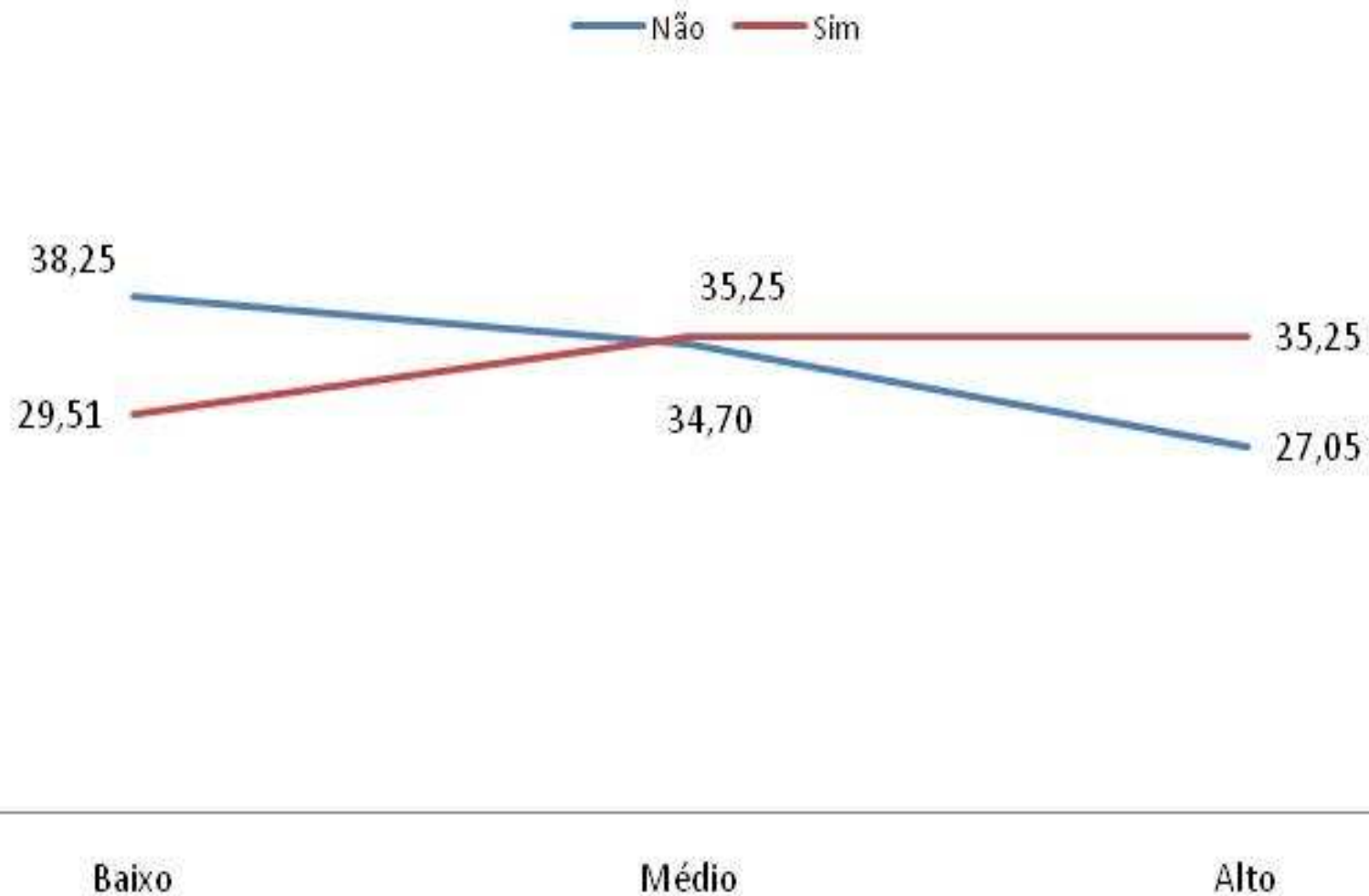
- É bastante presente a percepção de mudanças nos aspectos mais propriamente de sociabilidade, da interação social (no ambiente comunitário ou intra-familiar), da expansão de habilidades de comunicação e de expressão de si.
- O BF produz alguma mudança nos aspectos socio relacionais? Participar das atividades socio assistenciais do CRAS produz alguma mudança?

Índice Sócio Relacional (12 variáveis):

- disposição para procurar emprego;
- acesso a informações de emprego;
- disposição para sair de casa e freqüentar locais de lazer;
- manutenção de laços sociais/redes e constituição de laços de solidariedade;
- acesso a informação sobre serviços públicos;
- aumento da auto-estima;
- melhora da relação intradoméstica;
- empoderamento (entendido como maior capacidade de auto afirmação e de participação comunitária).

Participação no Cras e Índice Sócio-relacional

Relação: Participa do CRAS x Índice Sócio-relacional



Alguns pontos, para fechar

- A concepção importa. Para mensurar e para atuar.
- Estratégia de superação envolve políticas de caráter estrutural e intersetorial.
- Combinação e articulação necessária de transferência de renda, serviços sócio assistenciais e rede de serviços de outras políticas e de outros setores sociais para além do governo.
- **Políticas complementares**, como as relativas ao campo da inclusão produtiva, **não estão dentro nem são subordinadas ao Bolsa Família.**

- Os serviços socio assistenciais “esbarram” nas demandas não equacionadas de moradia e oferta de serviços de saúde e educação e na fragilidade da oferta de respostas efetivas à questão do **trabalho** e de **geração de oportunidades produtivas**.
- Não são suficientes para evitar o sofrimento e a desolação da falta de renda, emprego e qualificação, a violência e abandono.

- Pobreza como problema que diz respeito ao **conjunto das políticas públicas** e não apenas às políticas sociais, ou à política de assistência social.
- Questão que deve ser equacionada pelas distintas áreas e níveis de governo e setores da sociedade.
AGENDA. COMPROMISSO.
- Temos dados suficientes, informações abundantes sobre as múltiplas necessidades dos indivíduos, famílias, domicílios, territórios; sobre a oferta de bens e serviços e as falhas de cobertura e qualidade das políticas (IBGE; PAD-FJP; IMRS-FJP; IDH-FJP; PED-FJP; déficit habitacional-FJP; IDS – SEDESE; etc).

- Reconhecimento de **critérios político–normativos** para definição das necessidades sociais, o que remete a **direitos**.
- Definições sobre volume / qualidade da oferta de serviços decorre de diagnósticos e são frutos de **decisão política e programática** e não realizada de forma errática e altamente dependente das modificações do entorno ou de interesses particularistas.
- Só assim a superação da pobreza se configura como estratégica para a construção da sociedade na qual queremos viver.

Algumas falas dos que se encontram cotidianamente frente a frente com a pobreza

- *“Me lembro da visita de mobilização do BF que fizemos na Vila Ecológica... a situação é tão difícil, a condição de miséria é tão grande, que não tem uma família mais vulnerável que a outra. É tudo tão ruim... a estrutura da casa, a própria violência da comunidade. É tudo tão ruim e eu chego aqui para convidar para uma oficina... E eu penso... nem eu iria, se vivesse nessas condições de tanta miséria. O que eu vou propor para uma família como essa?”*

(técnica do CRAS)

- *“o menino sai mais cedo da escola para trabalhar, não tem uma oportunidade de lazer, cultura... os campos de futebol estão detonados, jogados a traças... tem uma escola de ensino médio que seleciona... não tem escola de educação infantil suficiente... a que tem é muito distante e a gente anda pelos becos e eles estão lotados de crianças... olhando tudo isso, que perspectiva de mudança podemos ter?”*

(Técnica CRAS)

Algumas falas das famílias...

- “Onde moro, a Casas Bahia só entrega coisas lá com escolta”.
- “Quando tem campanha de vacinação de idosos, nem o médico da família desce lá”.
- “Quem tá lá embaixo não sobe e quem está em cima não desce”.
- “lá embaixo tem muito problema, muita criança sem escola, muita mãe querendo trabalhar sem escola para deixar as crianças, muitas adolescentes de 13 e 14 grávidas, famílias sem estrutura e sem ter como resolver, adolescentes sem estudo e sem futuro”.