



Pobreza em sua dimensão conceitual: contribuições às reflexões no campo da avaliação de Políticas Públicas¹

Poverty in its conceptual dimension: contributions to the reflections on the field of Public Policy Evaluation

La pobreza en su dimensión conceptual: reflexiones sobre las contribuciones al campo de la evaluación de la Política Pública

La pauvreté dans sa dimension conceptuelle : contributions apportées aux réflexions dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques

*Lilia Belluzzo**

Resumo: Este artigo discute as oportunidades e limitações decorrentes da utilização dos indicadores de renda para a abordagem do tema pobreza, destacando sua quase equivalência conceitual ao tema. Considera que a pobreza compreende dimensões diversas – econômica, social e política –, mas sobretudo remete a trajetórias sociais e a suas implicações no cotidiano daqueles em situação de vulnerabilidade. Além de carecer de recursos materiais e de direitos sociais assegurados, estar em situação de pobreza é ser afetado por experiências e sentimentos que constroem o exercício das capacidades socioemocionais e cognitivas, limitando, portanto, as condições de atuação. Assim, para além dos indicadores consagrados nas abordagens dedicadas ao tema, cabe destacar a necessária investigação dessas experiências, focalizando os sujeitos em seus contextos, trajetórias e intersubjetividades, associados à condição social da pobreza. Considera-se que abordagens com essa intenção devem trazer conhecimento ao tema, bem como suscitar reflexões ao campo da avaliação de políticas públicas.

Palavras-chave: Pobreza, Avaliação, Políticas Públicas.

* Doutora em Ciências Sociais pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas – IFCH/Unicamp, Campinas (SP). Chefe da Divisão de Avaliação de Políticas Sociais, Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – DIAPS/FSEADE. E-mail: lbelluzz@seade.gov.br

Abstract: This article discusses the opportunities and constraints arising from the use of income indicators to approach the poverty issue, highlighting its almost conceptual equivalence to the subject. It considers that poverty includes various dimensions: economic, social and political, but primarily refers to social trajectories and their implications for everyday life of those in vulnerable situations. In addition to lack of material resources and social rights ensured, being poor means to be affected by experiences and feelings that constrain the exercise of social-emotional and cognitive skills, thereby limiting the conditions of action. Thus, in addition to the established indicators used in the approaches devoted to the subject, we highlight the necessity to investigate these experiences, considering the individuals in their contexts, and taking into account their trajectories and intersubjectivities associated with the social condition of poverty. This kind of approach should bring knowledge to the topic and elicit reflection to the field of public policy evaluation.

Keywords: Poverty, Evaluation, Public Policy.

Introdução

Este artigo discute as oportunidades e limitações conceituais associadas aos consagrados indicadores de pobreza e propõe abordagem complementar, centrada nos sujeitos em condição de privações sociais. Espera-se com esta inflexão contribuir para ampliar os referenciais epistemológicos que vêm predominando no campo das avaliações de políticas públicas, em especial entre aquelas destinadas à pobreza.

Tomar o sujeito da pobreza como referência de análise resulta do entendimento de que as privações da pobreza são mais do que riscos ou privações materiais, porque são vivenciadas subjetivamente e como tal impactam as possibilidades do sujeito. Trata-se de vivências morais, expressas por sentimentos de humilhação, vergonha, insegurança, rechaço social, entre outros *afetos*ⁱⁱ estreitamente referenciados às experiências cotidianas de insatisfação das necessidades básicas (alimentação, abrigo, higiene, segurança, oportunidades sociais, relacionamentos e afetos etc.). As contínuas privações, tal como decodificadas pelo sujeito, conformam suas percepções e sentimentos em relação: à realidade social, às experiências em seu contexto imediato e finalmente, a si mesmo. Desse modo, compondo o conjunto de representações sociais da pobreza e do que seja o pobre, essas percepções e sentimentos alcançam e participam de sua própria identidade, mas de maneira diversa, ora apenas constrangendo, ora

suscitando alguma atuação por parte do sujeito, a depender da dinâmica de seu contexto e das relações por ele estabelecidas.

Assim, os pobres, apesar das similaridades de suas privações materiais e objetivas, não resultam homogêneos por serem *afetados* de forma distinta em seu bem-estar básico. Bem-estar que também inclui, além dos cuidados materiais e objetivos que garantem a reprodução da vida, os cuidados e a atenção que protegem a dignidade e a realização das capacidades humanas fundamentais.

Assim, sem desconsiderar a pobreza como fenômeno social que demanda identificação, classificação e mensuração, sua abordagem, se pretendida ampla e aprofundada, não deve se esgotar nas medições possíveis aos indicadores e índices consagrados. Classificações segundo o acesso aos rendimentos familiares, bem como a direitos sociais básicos – moradia, saúde, educação, cultura –, constituem meios fundamentais à identificação e mensuração da pobreza, mas não refletem outras dimensões, também presentes nessa condição social, como é o caso dos recursos das subjetividades forjadas em trajetórias de pobreza e de seus variados conteúdos. Esses conteúdos, na qualidade de recursos socioemocionais e cognitivos dos sujeitos, não se “igualam” em razão da pobreza. Embora expostos a privações e desafios similares, aqueles identificados e classificados como pobres, quanto aos rendimentos ou acesso aos direitos, diferem em suas possibilidades e limitações frente à luta cotidiana contra a pobreza. A discussão acerca dessas diferenças, que permanecem entre os “igualmente pobres”, talvez possa, de um lado, iluminar aspectos envolvidos na reprodução cotidiana da pobreza, fora do alcance dos indicadores mais consagrados. Indica oportunidades representadas por essas noções para o campo das avaliações de políticas públicas, visando torná-las mais afeitas à compreensão analítica dos resultados, ultrapassando a perspectiva destinada apenas à sua constatação.

Assim, o presente artigo inicia revendo os principais indicadores de pobreza baseados na renda. Prossegue propondo abordagem complementar, centrada na dimensão da subjetividade, ou seja, no sujeito em condição de pobreza, para além da constatação de seus rendimentos. Finaliza refletindo acerca das oportunidades representadas pelo conjunto da discussão para o campo da avaliação de políticas públicas.

Por uma reflexão acerca dos indicadores de pobreza

A pobreza como fenômeno complexo decorre de uma combinação de aspectos relativos aos processos sociais, econômicos, políticos e culturais. Sua reprodução não se deve a dinâmicas estritamente econômicas, como escolhas técnicas, mas a opções por projetos políticos de sociedade. Por essas e outras razões, a compreensão acerca da pobreza prossegue como desafio contínuo e indispensável. É nessa condição que a pobreza vem integrando a agenda das políticas públicas, constituindo-se conceitualmente como problema social que expressa, sobretudo, insuficiência de renda, merecendo intervenções públicas.

Embora diferentes abordagens e proposições acerca da pobreza possam orientar a política pública no setor, têm prevalecido aquelas de caráter quantitativo, com ênfase nos indicadores de rendimento familiar, como equivalentes da pobreza. Essas abordagens trazem reconhecidas contribuições, dimensionando e identificando o público-alvo da política pública. Entretanto, guardam limitações importantes e seguem como representação parcial da pobreza.

Se, por um lado, as estatísticas da pobrezaⁱⁱⁱ, baseadas na renda, são contributivas e indispensáveis por sua capacidade de representar amplas realidades e contextos sociais; por outro, incorrem em limitações importantes, tal como a sugestão de certa homogeneidade entre os segmentos sociais decorrentes de situação de privações ou pobreza. Todavia, sobretudo por seu caráter “objetivo” e “neutro”, esses indicadores são interpretados como a equivalência conceitual da pobreza, sendo esta talvez a mais relevante de suas limitações.

Evidentemente, essas interpretações sintetizam, por um lado, a necessidade da ação pública de atuar no combate à pobreza e, por outro, expressam a desejada comparabilidade de nossas estatísticas aos indicadores internacionais. De certo modo, reproduzindo abordagens de tradição europeia do século XIX e “respondendo” às orientações e representações acerca da pobreza promovidas por organismos internacionais, como o Banco Mundial, no âmbito das políticas destinadas, sobretudo, à América Latina e países da África.^{iv} Entretanto, essas abordagens, sobretudo por reconhecerem a pobreza como privação ou insuficiência de rendimentos na família, resumem seus sujeitos como aqueles cujas necessidades de consumo básico não foram ainda satisfeitas.

No Brasil, metodologias baseadas em coletas primárias (domiciliares)

destinadas à produção de estatísticas públicas ganham ênfase a partir dos anos 1980. Com a disponibilidade dessas informações, a opção por indicadores de cunho quantitativo baseados na captação dos rendimentos da família passa a ter importante papel na identificação e publicidade do fenômeno da pobreza. Esses indicadores de teor socioeconômico constituíram, naquele momento, alternativa importante à utilização pouco adequada de indicadores econômicos clássicos, como o PIB, adequado à mensuração da produção nacional, como variável proxy (no caso, o PIB *per capita*) das condições sociais do país.

Assim, a opção por indicadores de rendimento familiar constituía a forma objetiva de identificar o quanto da riqueza economicamente gerada, de fato, retornava à sociedade, tornando-se “disponível” monetariamente para atender ao consumo das famílias. Demonstrava-se, empiricamente, a “distribuição” dessa riqueza tomada menos como um resultado da dimensão econômica e mais como expressão de sua apropriação no âmbito das relações sociais, ou, especificamente, as relações de mercado. A produção de resultados dessa natureza tem o mérito de trazer a abordagem da pobreza do campo estritamente econômico ao campo social. Tratada segundo referenciais presentes na sociedade, a pobreza deixa de ser apenas uma “aproximação” da relativa ausência de produção de riqueza em âmbito coletivo, ou uma variável decorrente estritamente de dinâmicas econômicas. Não se tratava, estritamente, da pobreza do país, mas de seu povo.

Além disso, das investigações centradas na renda derivam contribuições metodológicas importantes, destinadas à aferição de determinadas condições sociais identificadas com a pobreza. Entre essas opções, destacam-se aquelas pautadas pela fixação das denominadas *linhas de pobreza*, com base em valores monetários, abaixo dos quais a sobrevivência humana estaria comprometida. Esses valores são fixados com referência a dados sobre a estrutura e padrão de consumo das famílias^v e proporcionam dois patamares de análise ou tratamento acerca da pobreza, ao permitir a classificação e mensuração das famílias quanto às situações de indigência e de pobreza e, por exclusão, de não pobreza^{vi}.

Em ambas as noções, pobreza corresponde ao comprometimento da sobrevivência e reprodução humana, o que sugere que a garantia ao atendimento dessas necessidades básicas representa a superação da condição de pobreza. Como se o determinante em sua reprodução fosse carência de certo valor monetário, que, uma vez garantido, viabiliza a mudança desta condição social à

outra. É importante mencionar que essa definição tem o reconhecido mérito da preocupação com a preservação da vida humana em contextos adversos, o que a torna indispensável. No entanto, o que determina seu mérito também revela seu limite, qual seja, a prevalência da garantia da manutenção da reprodução humana básica como fator privilegiado, senão o único, para a identificação e abordagem da pobreza. Aqui chegamos a um dos pontos críticos entre as abordagens destinadas à identificação da pobreza, isto é, os critérios baseados nos mínimos sociais, sugerindo parâmetro quase absoluto. Ou o que alguns autores chamam a atenção como o fato de ser a pobreza quase sempre definida como falta, carência, pelo que está ausente ou oculto ou impedido.

É fato que, os “limites” inerentes à noção de *pobreza absoluta* – correspondente à *linha de pobreza* acima citada – podem ser considerados “atenuados” pela concepção de *pobreza relativa*. Essa noção trata a insuficiência de renda mais na perspectiva da desigualdade do que da pobreza, ao referenciar o parâmetro (ou linha) de pobreza às condições específicas de cada sociedade, tomando-o de forma relacional à riqueza. Do ponto de vista metodológico, é comum, nesses casos, a adoção de um patamar de renda que reflita o potencial de distribuição e apropriação social da riqueza social “disponível”. Este patamar se refere, normalmente, à renda média ou mediana local (país, região etc.) a partir da qual são definidos os estratos de pobreza com base na parcela relativa apropriada de um segmento em relação à média local estimada^{vii}.

Enquanto na noção de *pobreza absoluta* há um padrão de vida mínimo para a sobrevivência humana, na de *pobreza relativa* o padrão é o avanço socialmente gerado; portanto, não necessariamente equivalente a um mínimo. Segundo essa abordagem, o fenômeno da pobreza não se restringe, exclusivamente, ao comprometimento da sobrevivência humana, tornando-se mais amplo, podendo haver pobreza, inclusive, onde a sobrevivência esteja assegurada. O patamar de riqueza alcançado por uma nação é, nesse caso, o parâmetro possível e entendido como conceitualmente válido, em lugar do exclusivo atendimento às necessidades básicas. Trata-se de estabelecer um valor de corte que leve em conta o nível de vida preponderante na sociedade, sendo os patamares abaixo disso classificados em graus diferentes de pobreza^{viii}. Constitui esse um importante referencial ao tomar a pobreza em estreita relação com a desigualdade, sem que isso represente, no entanto, a superação de sua equivalência exclusivamente referida à renda auferida

pelos famílias^{ix}.

Desde logo, a proposição de diferentes metodologias de mensuração da pobreza deixa clara a existência de premissas analíticas diversas e indica a preocupação em orientar as decisões e intervenções públicas. Além disso, os critérios classificatórios e os itens associados às condições de sobrevivência humana variam no tempo; portanto, histórica e socialmente, evidenciando a amplitude conceitual, inerente ao fenômeno da pobreza, nem sempre contemplada pelas opções metodológicas, mas fundamentais ao campo analítico.

Nesse sentido, pode-se dizer que a opção hegemônica por indicadores de rendimento familiar como recurso à identificação da pobreza constitui expressão compreensiva por parte da ciência aplicada. No entanto, não esgota o amplo debate necessário ao aumento da compreensão tanto do fenômeno da pobreza quanto das possibilidades de atuação no campo das avaliações de políticas públicas.

Nessa direção, vale lembrar que a possibilidade de classificação e mensuração das famílias, segundo faixas de rendimento, sugere, com suas escalas e proporções correlatas, dois vieses de interpretação. Um relativo à “verdade” proporcionada pelo número ou oportunidade de contagem obtida; outro relacionado à associação da pobreza como fenômeno estanque resultante da classificação dos segmentos de mais baixa renda destacados do conjunto da sociedade. Em ambas as situações, o caráter de processo associado à pobreza tende a se obscurecer e, junto dele, os sujeitos reconhecidamente distintos, mas necessariamente classificados como semelhantes. Distintos até mesmo quanto ao acesso ao consumo básico, ou seja, à intensidade das privações vivenciadas no âmbito da família^x.

A relevância dessas discussões no campo da avaliação de políticas é sintetizada pelas preocupações de Dieterlend (2006, p.41):

(...) Si bien los métodos para medir la pobreza nos permiten implementar políticas públicas de combate, no hay que olvidar que la “elección” de un método o otro tendrá repercusiones prácticas que pueden ser peligrosas. Los métodos nos ayudan a decidir quiénes son pobres y quiénes no lo son. Esto *puede* dejar sin asistencia a personas que realmente lo necesiten (Dieterlend, 2006, p. 41).

A autora, ainda, lembra-nos que:

Amartya Sen nos advierte del peligro de usar métodos meramente cuantitativos cuando afirma que la economía positiva no ha logrado describir los hechos objetivamente, puesto que siempre se ven impregnados por juicios de valor. Nos dice Sen: La descripción no consiste sólo en observar y reportar; implica el ejercicio – posiblemente difícil – de seleccionar (...). (Dieterlend, 2006, p. 41).

Vale dizer que o reconhecimento social da pobreza tem se dado, em grande parte, mediado pelos resultados estatísticos produzidos e pelo teor normativo de seus indicadores. Desse modo, algumas categorias analíticas têm prevalecido na conformação e compreensão da pobreza, categorias essas de forte orientação empírica e quantitativa. A percepção gerada pela amplitude e relativa “precisão” das estatísticas instiga sua colocação como (quase) equivalentes aos fenômenos aos quais se destinam e suficientes à definição da ação pública. Trata-se da noção segundo a qual o conhecimento do fenômeno se faz, fundamentalmente, com base nos critérios que levaram à relativa precisão em sua identificação empírica. Ou seja, a pobreza seria conceituada a partir das variáveis mensuradas diretamente da realidade, sendo essas, por decorrência, consideradas suficientes ao reconhecimento público da pobreza e à proposição dos recursos e meios voltados ao seu enfrentamento.

De um lado, os resultados estatísticos consistem em recursos indispensáveis e eficazes à ação pública, operacionalizando critérios de acesso aos benefícios públicos, divulgando e atestando resultados das políticas implementadas. De outro lado, eles não perdem seu caráter originário, comum a todos os indicadores estatísticos, de refletir aspectos importantes, mas parciais, e recortes bem representados da realidade investigada, porém provisórios. Como pondera Schwartzman, as estatísticas trazem consigo o paradoxo da abordagem empírica “dominadas por controvérsias e descobertas provisórias, experimentais, probabilísticas e mesmo contraditórias, em vez de o serem por uma lógica sólida, evidências e demonstrações, como muitas vezes se propala” (Schwartzman, 2004, p. 75).

Percepção complementar pode ser encontrada em Arregue (2012), que destaca o debate sobre a fragilidade do dado quantitativo quando ele engessa o

processo de reflexão; seja porque abandona a necessária interrogação sobre a pertinência dos fenômenos estudados e dos próprios indicadores, seja quando utiliza automaticamente os indicadores para a decisão, esquecendo que eles possuem uma natureza provisória, contextual e, portanto, evolutiva^{xi}. A autora considera que as questões sociais demandam outro campo epistemológico, ao pressupor um conjunto de discussões e convenções que negociam o conteúdo do que passará a ser medido posteriormente. Esse conteúdo não está dado diretamente da realidade, como em toda ciência e produção do conhecimento, passa, porém, pela perspectiva daqueles que o propõem.

Recursos como o da quantificação, como faz lembrar Arregue (2012), diferentemente da mensuração^{xii}, expressam ou fazem existir, em forma numérica, aquilo que antes estava expresso pelas palavras, mas não ainda pelos números. Dessa forma, quantificar significa primeiro estabelecer uma convenção (que implica comparações, negociações, compromissos e traduções), o que permitirá posteriormente a sua mensuração. Enquanto convenção, a construção do dado não pode desconsiderar o estudo dos seus usos sociais e as retóricas de interpretação da realidade. O processo de quantificação pressupõe explicitar quem vai ler o dado; quem definirá as medidas, a partir de que noções, *a priori*, dos objetos; o que fazer (argumentar, contestar, decidir)? A autora prossegue destacando que não se trata somente de uma simples discussão de instrumentos técnicos (econômicos e estatísticos), mas da articulação entre a elaboração de indicadores e as escolhas da sociedade. Destaca, apoiada na literatura^{xiii}, que o debate não pode ficar restrito aos aspectos técnicos, pois se corre o risco de esquecer que, por trás das contas, há “contos”, no sentido dos grandes relatos e escolhas sociais que fixam os rumos das sociedades. É preciso interrogar o quadro conceitual e normativo, para verificar não apenas as medidas, mas as bases que as fundamentaram. É esse quadro que precisa ser evocado quando se debatem as concepções que dominam as medidas hoje, mas também as concepções e os instrumentos que vêm emergindo nos últimos anos. As concepções levam a diferentes formas de mensuração e igualmente a diferentes respostas quanto à formulação e implementação da ação pública. Se reconhecidas e explicitadas, essas concepções, das quais fala a autora, podem, a nosso ver, contribuir para o campo das avaliações de políticas, por meio de análises que se ocupam dos argumentos voltados mais para a compreensão acerca dos programas e políticas do que para a constatação de seus resultados.

Assim, no campo das reflexões destinadas à pobreza, o consumo propiciado pelos valores monetários, tanto quanto a efetividade dos direitos, por meio de serviços e bens públicos adequadamente ofertados, seguem sendo fundamentais à constituição do bem-estar humano. Ambos propiciam condições ao reverso da pobreza, viabilizam a satisfação de necessidades e conforto material e, desse modo, geram valores ao desenvolvimento humano. Ambos são meios pelos quais as possibilidades humanas são exercitadas e desenvolvidas, sustentando a noção do bem-estar diretamente referida ao sujeito e como reverso à pobreza. Ambos são recursos, e não realizações humanas. Estas são do âmbito da atuação, supõem o sujeito.

O sujeito em seu contexto imediato: para uma abordagem acerca da pobreza

De fato, a opção por avaliações centradas em indicadores exclusivamente quantitativos destinados à apuração dos rendimentos familiares não se mostra suficiente – em especial, quando as expectativas da ação pública se voltam à identificação de oportunidades de emancipação do sujeito, eventualmente incentivadas pela política. São normalmente as denominadas “portas de saída”, por vezes almejadas em programas sociais de atendimento focalizado, como os de transferência de renda monetária.

Assim, com o respaldo de Sen, pode-se dizer que estar na condição de pobreza é ainda mais do que enfrentar carências, tais como: a fome, a falta de cuidados com a saúde, a moradia precária e insegura, o analfabetismo, a escassez monetária e seus rebatimentos nas diferentes fases da vida humana. É ter a multiplicidade dos recursos humanos como capacidades bloqueadas em seu desenvolvimento; é restringir a vasta e diversificada condição de desenvolvimento humano; é afetar a percepção de si mesmo. Para o autor, o processo da pobreza marca, de forma específica, a constituição da subjetividade de cada agente humano, definindo sentimentos que comprometem a capacidade de decisão e atuação, comprometendo as condições possíveis ao *Ser*. Tal qual abordagens propostas por Sen:

Embora valha a pena ressaltar, essas relações entre pobreza de renda e pobreza de capacidades também é importante não perder de vista o fato fundamental de que a redução da pobreza de renda não pode, em si, ser 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, educação, serviços de saúde, etc. com argumentos 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. (...) As relações instrumentais, por mais importantes que sejam, não podem substituir a necessidade de uma compreensão básica da natureza e das características da pobreza. (Sen, 2000, p. 114).

Trata-se de compreender a pobreza “como privação da vida que as pessoas realmente podem levar e das liberdades que elas realmente têm. A expansão das capacidades humanas enquadra-se diretamente nessas considerações básicas” (SEN, 2000, p. 114). Motivada por perspectiva semelhante, Leão Rego chama a atenção para (...) “a preocupação com o desenvolvimento das funções humanas, e, neste caso, com a capacitação e habilitação para viver os vários sentidos da vida e, particularmente, sua humanização”. (...) “a humanidade das pessoas não é um simples dado biológico, mas sim uma construção social e política” (Leão Rego, 2010, p. 5). A autora prossegue refletindo acerca da construção social dos sentidos humanos em Marx:

(...) a vivência de carências rudes e tacanhas impede as pessoas de desenvolver suas funções humanas, tolhendo suas capacidades de demandar e fruir direitos e não apenas isto, o que não é pouco, mas reduz suas capacidades de humanização. A expansão dos direitos e a experiência deles na constituição da personalidade e da vida em geral fazem das pessoas seres humanos mais capacitados para se expressar e agir no mundo. A pobreza não é somente privação de dinheiro e recursos materiais, é também privação de capacidades, de não desenvolvimento de funções humanas importantes, o que torna os pobres ainda mais pobres. (Leão Rego, 2010, p. 6).

Preocupações similares são retomadas por Dieterlind, em referência a Nussbaum, com destaque para a realização ampla de dimensões humanas para além das necessidades da sobrevivência. Entre as dez orientações propostas pela autora como referenciais de bem-estar humano, destacamos:

(...) Poder usar los cinco sentidos, imaginar, pensar y razonar; (...) Poder formarse una concepción de bien y comprometerse a una reflexión crítica

acerca de la planificación de la propia vida. (...) Poder vivir con y para otros, reconocer y mostrar preocupación por otros seres humanos, comprometerse en varias formas de interacción familiar e social. (Dieterlend, 2006, p. 66-67).

Aproximando-se um pouco mais da discussão acerca da “humanidade das pessoas”, Dieterlend prossegue incluindo, entre as necessidades básicas do homem, a dimensão da autonomia, tal qual proposta por Doyal^{xiv}. Segundo essa noção, o exercício da autonomia integra as necessidades básicas do homem, ao lado da saúde assegurada. Refere-se às condições por parte do sujeito de compreender a si mesmo; de compreender a própria cultura e o que se espera dele (sujeito); de ter capacidade psicoemocional para criar suas próprias opções; de desfrutar de oportunidades objetivas que permitam a cada pessoa atuar ou ter desejo de atuar por si mesma. Tratar-se de necessidades pouco reconhecidas, sobretudo por serem constrangidas pelas múltiplas urgências da pobreza. No entanto, necessidades que persistem como *falta sentida*^{xv} entre os conteúdos que compõem a identidade daqueles em situação de pobreza^{xvi}.

Assim, de forma aplicada ao campo das avaliações de políticas públicas, Wanderley (2006) destaca a necessidade de que “medidas” (indicadores) destinadas à verificação da efetividade de programas sociais se façam com base na investigação do quanto essas ações promovem de autonomia humana. Essa autonomia por parte do sujeito é compreendida pela autora “como a capacidade de eleger opções informadas sobre o que tem que fazer e de como levá-lo a cabo” (Wanderley, 2006, p. 56).

Trata-se, em todas essas reflexões, da inclusão, entre as necessidades fundamentais, daquela relativa à realização do sujeito como agente, o que remete ao desenvolvimento de capacidades primordiais de reflexão, decisão e atuação segundo critérios e conteúdos acessíveis ao sujeito, a partir de suas vivências, experiências e relações estabelecidas, ou de suas intersubjetividades. Não se trata, portanto, de recursos possíveis no plano estritamente do indivíduo – que, nesse sentido, seria apenas uma equivocada formulação teórica. Contudo, trata-se sim das oportunidades de participação do sujeito, de suas interações com aspectos da realidade que lhe dizem respeito, que lhe façam algum sentido, que o afetem de algum modo. Portanto, aspectos da realidade que dialoguem com o universo

imediatos e simbólicos subjetivos, nesse caso, constituído entre as privações da pobreza.

Dessa perspectiva analítica, entendemos que as variadas privações da pobreza são mais do que riscos ou privações materiais, porque são vivenciadas subjetivamente, impactando as possibilidades do sujeito. A condição de pobreza representa privações e ameaças tanto no campo objetivo (fome, frio, desabrigo) quanto no campo subjetivo (abandono, rechaço social, humilhação). Esses conteúdos pelo sofrimento suscitam, afetam e tendem a restringir o exercício das possibilidades primordiais do sujeito. Sentimentos de extrema vulnerabilidade por contínua exposição a carências, privações e riscos parecem “comunicar” ao campo psicoemocional, assim como urgências que tendem a constranger as condições de exercício das capacidades primordiais de reflexão/discernimento, decisão e atuação, componentes da relativa autonomia do sujeito e, portanto, de seu bem-estar básico. Sentimentos e emoções orientam ideias, decisões e atuações, porque, ao contrário do que se supõe, têm lugar definido no organismo humano. Não são transitórios ou voláteis e participam da compreensão cognitiva, como qualquer outra percepção. Compõem e se transformam nas interações do sujeito e de seu contexto social. Por essa razão, considerar sentimentos e emoções socialmente referenciados como valor cognitivo para a compreensão do comportamento humano abre caminho à investigação de fenômenos sociais (Damásio, 1996). Entretanto, essas reflexões estão a sugerir outro referencial epistemológico às discussões acerca da pobreza e de sua identificação, migrando dos “indicadores meio”, como renda ou acesso a direitos sociais, para a busca por indicadores associados ao exercício das capacidades humanas primordiais – reflexão/discernimento, decisão e atuação. Trata-se de discussões que podem acrescentar conhecimento ao campo das avaliações de políticas públicas, em especial orientar os objetivos das investigações propostas nessa área.

Nesse sentido, conhecer as condições por parte do sujeito no exercício de suas capacidades pode ser um início promissor às abordagens que tomam a trajetória de privações sociais como comprometimento do bem-estar humano. Nessa direção, vale lembrar as oportunidades representadas pelas metodologias de investigação qualitativas, como as realizadas por Archer (2003), tendo por foco o sujeito em sua dimensão psicossocial, expressa pela autora como “*conversa interior*” ou

reflexividade humana.^{xvii} Trata-se, nesse caso, de um campo propício à exploração e ao entendimento das relações entre contexto e sujeito, contemplando o papel dos sentimentos e afetos no exercício das capacidades humanas de refletir/discernir, decidir e atuar. Ambas as preocupações importantes à abordagem da pobreza, não como um indicador que classifica condições de vida ou renda, mas como um processo social que forma e transforma sujeitos por meio de desafios, senão constrangimento, ao seu desenvolvimento humano. Trata-se de reconhecer que fenômenos sociais complexos, a despeito das múltiplas dimensões que envolvem suas causas, acontecem também no plano do cotidiano de seus sujeitos. Ou seja, a reprodução da pobreza também se dá por meio do cerceamento das possibilidades e das realizações humanas em diferentes dimensões, bem como dos esforços e atuações empreendidos por seus sujeitos.

Breves considerações

Assim, abordar o sujeito no contexto de suas relações cotidianas, como espaço das intersubjetividades e constituição de conteúdos de sua subjetividade e identidade, constitui forma de investigação e obtenção de conhecimentos indispensáveis à compreensão da pobreza e, sobretudo, de suas possíveis políticas públicas de intervenção. Representam oportunidades de conhecimentos não disponíveis entre as consagradas investigações de teor quantitativo e, ao mesmo tempo, propícios à interpretação de vários de seus resultados.

Assim, de forma breve, vale salientar que a avaliação de políticas é a reunião de um conjunto de conhecimentos, informações e resultados de pesquisas considerados importantes à apuração e compreensão de um programa ou de uma política pública. Utiliza-se de recursos técnicos, mas implica decisões quanto à perspectiva proposta (as perguntas da avaliação), demandando a construção de alguns consensos, principalmente conceituais entre os interlocutores envolvidos. Por essa razão, a avaliação não é puramente técnica ao propor suas perguntas, recortando a realidade investigada, formulando indicadores e construindo “acordos” que orientam o entendimento dos resultados. Costumamos dizer que a avaliação é um processo de produção de conhecimentos que implica decisões que revelam premissas ou “visões de mundo”, além de oportunidades e necessidades da própria política implementada. Todavia, sobretudo, pode haver, na produção das avaliações,

entendimentos conceituais nem sempre explicitados, mas que orientam suas opções avaliativas. Esses entendimentos são resultado do diálogo entre as orientações teóricas de seus atores (pesquisadores, gestores públicos) e as necessidades ou opções políticas vislumbradas para um programa em avaliação. Contudo, de forma relevante, os entendimentos produzidos no âmbito das avaliações se fazem a partir de conceitos e premissas atribuídas às temáticas às quais as avaliações estão voltadas. Estes nem sempre são explicitados, mas orientam as propostas de investigação.

Nesse sentido, ampliar as discussões acerca do tema pobreza, incluindo a investigação criteriosa de seus sujeitos, pretende ser uma maneira de recolocar elementos para o entendimento conceitual da questão. Além disso, para programas e políticas públicas, conhecer seus sujeitos muito contribui para a compreensão de seus resultados. De forma ainda mais específica, pode representar um recurso para compreensão daqueles resultados que, no campo da avaliação, denominamos de *efeitos* do programa, esperados ou não^{xviii}. Entre esses efeitos, poderíamos situar aqueles associados às expectativas que acompanham os objetivos de alguns programas e que se referem à constituição da autonomia do sujeito, o que se expressa, por vezes, em termos que sugerem prover os sujeitos para que sejam capazes de identificar as “*portas de saída*” de um dado programa. Enfim, diminuir sua necessidade de ações focalizadas, como são aquelas associadas, sobretudo, aos programas de combate à pobreza e ampliar seus recursos de cidadão. Isso significa dizer que se trata de prover condições que contribuam para ampliar o desenvolvimento das capacidades de humanização pertinentes ao sujeito. Essa tarefa cabe também ao campo da avaliação de políticas públicas. Afinal, por que a dimensão humana, expressa em afetos, reconhecidamente humanos como os de humilhação e sentimento de rechaço social, entre outros, ainda não obteve a mesma relevância e credibilidade que outros aspectos. Seriam eles de menor importância ao conhecimento da pobreza ou menos afeitos às medidas e quantificações que prevalecem nas avaliações? Do mesmo modo, se a insuficiência de rendimentos não é a equivalência conceitual de pobreza, a mensuração e a quantificação não são a equivalência do processo de avaliação de políticas e programas públicos. Afinal, o campo da avaliação tem, na diversidade das questões e desafios que enfrenta, a demonstração da necessidade de conhecimentos e de atuações

multidisciplinares – isso sim, uma provável pista à conceituação de avaliação de políticas públicas.

Referências Bibliográficas

ARCHER, M. S. *Structure, agency and the internal conversation*. Nova York: Cambridge University Press, 2003. v.6

ARREGUE, C.C. *O debate sobre a produção de indicadores sociais alternativos: demandas por novas formas de quantificação*. São Paulo: Cortez. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 111, p. 529-554, jul./set. 2012

CARVALHO, L.R. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. *AVAL – Revista de Políticas Públicas*. V. 1, ano 1, jan-jun (2008) 07-13. MAPP/UFC, Fortaleza, CE.

CRESPO, A.P.A. e GUROVITZ, E. A pobreza como um fenômeno multidimensional. *Revista de Administração de Empresas - RAE- eletrônica*, São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, v. 1, n. 2, jul.-dez, 2002. Disponível em: <<http://www.rae.com.br/eletronica>>. Acesso em: maio 2010.

DAMÁSIO, A. R. *O erro de Descartes: emoção, razão e o cérebro humano*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

DIETERLEND, P. *La pobreza: um estúdio filosófico*. México: Fondo de Cultura, 2006.

DRAIBE, S.M. *Avaliação de implementação: um esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas*. In: BARREIRA, M.C.R.N; CARVALHO, M. do C.B de. (Org) *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC. 2001 (15-42)

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS – SEADE. *Pesquisa de Condições de Vida – PCV*, 1994, 2006. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/condicoesdevida/pcv>>. Acesso em: jun. 2009.

_____. *Índice Paulista de Vulnerabilidade Social – IPVS*, 2006. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/condicoesdevida/ipvs>>. Acesso em: ago. 2009.

LAVINAS, Lena. *Documento de base URB-AL 10*, Disponível em: <<http://ww2.prefeitura.sp.gov.br/urbal>>. Acesso em: 19 jan. 2007.

LEÃO REGO, W. G. *Bolsa Família: limites e alcances*. 2010. Disponível em: <www.sinteseeventos.com.br/.../BolsaFamiliaLimiteseAlcances_Walquiria-Leão-Rego>. Acesso em jan. 2011.

_____. *Preconceito contra o Bolsa é fruto da imensa cultura do desprezo, diz pesquisadora*. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 22 out. 2013. Caderno

Política. Disponível em: <<http://blogs.estadao.com.br/roldao-arruda/bolsa-familia-deu-mais-liberdade-aos-pobres-diz-pesquisadora/>>. Acesso em: 07 nov. 2013.

_____ e PINZANI, A. *Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania*. São Paulo: Unesp, 2013.

LIMA, A. F. *Metamorfose, anamorfose e reconhecimento perverso: a identidade na perspectiva da psicologia social crítica*. São Paulo: FAPESP; Educ, 2010.

MARGALIT, A. *La sociedad decente*. Madri: Paidós, 1997.

MARINS, Mani T. A. *A construção de fronteiras simbólicas entre os pobres: o caso do Programa Bolsa Família*. 2013. Tese (Doutorado). Instituto de Filosofia e Ciências Sociais – Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Rio de Janeiro: 2013.

ROCHA, Sônia. *Pobreza no Brasil – afinal do que se trata?* Rio de Janeiro: FGV, 2006.

SAWAIA, B. B (org.) *As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social*. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

SAWAIA, B. B. *A dimensão subjetiva da desigualdade social – a leitura de várias áreas sobre a questão*. 2005. Videoteca PUC-SP, 2002. 1 videocassete em VHS (108' min); son.; color.

SCHWARTZMAN, Simon. *As causas da pobreza*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

SEN, Amartya. Pobreza como privação de capacidades. In: *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

WANDERLEY, M. Sistema de informação em gestão social. *Estudos Avançados*, São Paulo, v.20 n.56, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo/>> Acesso em: abr. 2010.

Notas

ⁱ O presente artigo está apoiado em pesquisa realizada no âmbito da tese de doutorado denominada “O lado intangível da pobreza: um estudo de caso da Região da Brasilândia”. IFCH/Unicamp. 2014. A autora acresce as leituras cuidadosas da Dr.^a Sylvia M. P. Cioffi e de Renato Gazola Fonseca.

ⁱⁱ Trata-se do conceito de *afeto*, conforme proposto por Sawaia (2007) – tudo o que nos toca, experiências de ordem física (frio, fome etc.) ou de natureza emocional (medo, humilhação, raiva, etc.), dado que somos corpo e mente, não havendo, porém, cisão. Atribuímos sentido às experiências físicas e emocionais, porque somos subjetividade, e, por essa razão, os sentidos não são decorrência

do plano das ideias, mas da experiência dos afetos. Assim, o que se vive no corpo e na mente necessariamente adquire sentido (interpretação) subjetivo, pois é experimentando na dimensão particular, mas radicado no contexto histórico e social. As experiências de ordem física não o são *stricto sensu*, porquanto não são vivenciadas sem que adquiram sentido, sem que sejam interpretadas e integradas à subjetividade. Assim, frio, exposição ao relento, fome iminente não são somente experiências que afetam o corpo, mas adquirem sentido, tais como: de impedimento, de constrangimento, de imposições limitadoras ao sujeito. Essas noções concebem o sujeito como “potência de agir para manter a própria substância – que é de homem livre e alegre”, segundo Sawaia, em referência a Espinosa. Por essa razão, os afetos cujos sentidos funcionam restringindo as possibilidades e capacidades humanas, como o medo, a humilhação, o rechaço social, impedem a conformação das identidades e são aqui tratados como *afetos restritivos* ao exercício do Ser.

ⁱⁱⁱ Este artigo não desconhece a importância de outros indicadores de pobreza, mais próximos à abordagem baseada nos direitos sociais operacionalizados, como necessidades básicas em saúde, educação, moradia, emprego e renda. Entre estes, vale destacar o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social – IPVS/Seade. Sua abordagem multidimensional da pobreza, no entanto, demandaria discussões específicas, para além daquelas aqui propostas.

^{iv} Sobre isso, ver Marins (2013).

^v A principal fonte de referência a essa produção tem origem em pesquisas de orçamento familiar. No Brasil, trata-se das Pesquisas de Orçamento Familiar – POFs, produzidas pelo IBGE.

^{vi} O primeiro patamar, denominado linha de indigência, refere-se à garantia de sobrevivência concebida, exclusivamente, na forma de reposição nutricional, sugerindo a associação da pobreza extrema à ausência de alimentação básica. Sua superação se daria com a garantia de acesso a esses componentes. O segundo define o limite a partir do qual haveria incapacidade de suprir o conjunto das necessidades básicas à reprodução humana (alimentação, vestuário, moradia, saúde, educação), sugerindo a composição de uma cesta de bens e serviços básicos como superação dessa condição.

^{vii} Sobre isso, ver Sonia Rocha (2006, p. 14), citando exemplo de aferição baseada na linha de pobreza relativa, utilizada pela União Europeia, que define três segmentos de pobreza que refletem o montante apropriado em relação ao valor mediano de renda estimado para o país. Esses segmentos equivalem à apropriação de 40%, 50% e 60% do rendimento mediano de um país ou região. Assim, cada país conta com sua própria linha de pobreza, de modo que o não pobre em Portugal poderia ser o pobre na França.

^{viii} Os valores de referência são, em geral, o rendimento médio ou a mediana do rendimento no país. O que, desde logo, torna diverso o poder de compra entre os “pobres” de um ou de outro país.

^{ix} A essa abordagem, sucedem outras, a partir dos anos 2000, no âmbito da União Europeia, contemplando indicadores de inclusão social, destinados, evidentemente, às ações de enfrentamento ao empobrecimento de parcela dos segmentos sociais. Trata-se da adoção de um conjunto de indicadores, incluindo os seguintes itens: distribuição de renda (razão de médias de renda – 20% mais ricos sobre 20% mais pobres); proporção abaixo da linha de pobreza relativa – antes e após recebimento de benefícios sociais; proporção de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza durante três anos consecutivos; desemprego de longo prazo; baixa escolaridade entre jovens e ausência de formação profissional. O Conselho de Lisboa foi um dos adeptos da formulação de objetos de combate à pobreza a partir desse escopo de apurações. Sobre isso, ver Lavinias (2003).

^x Quanto a esse aspecto, há contribuições de suma importância por parte das investigações tratadas por Sen, que destacam, por exemplo, a desigualdade no consumo doméstico, extremamente desfavorável às meninas em comparação aos meninos (irmãos). Sobre isso, ver Sen (2000).

^{xi} A autora remete às contribuições de Anne Le Roy, Claudine Offredi e Fiona Ottaviani, da Universidade de Grenoble. Sobre isso, ver Arregue (2012, p. 2).

^{xii} A mensuração, segundo a autora, inspirada na epistemologia das ciências naturais, implica que alguma coisa existe sobre uma forma plausível de ser medida a partir da metrologia realista (como a altura de uma criança, a distância entre duas cidades etc.)

^{xiii} Arregue se refere à produção de Patrick Viveret (2009).

^{xiv} Sobre isso, ver Dieterlend (2006, p. 68-69).

^{xv} Sobre o conceito *falta sentida*, ver as discussões sobre as constituições da identidade em Lima (2010).

^{xvi} Sobre isso, ver Belluzzo, L. O lado intangível da pobreza: um estudo de caso na região da Brasilândia. 2014. Tese (doutorado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas – IFCH/Unicamp, Campinas. 2014.

^{xvii} O conceito de reflexividade, desenvolvido e aplicado metodologicamente por Margareth Archer (2003), refere-se ao que a autora denomina exercício humano da “conversa interior”. Trata-se do

exercício (disponível a todos com condição mental) por meio do qual o sujeito formula suas reflexões acerca das questões que lhe são, de fato, pertinentes; pondera e decide sobre as possibilidades de ação, que lhe pareçam mais adequadas e ao seu alcance. Archer destaca que, apesar de se tratar de um exercício de reflexão, as referências e os conteúdos envolvidos remetem, necessariamente, ao contexto, à realidade imediata, tal qual apreendida pelo sujeito. As pesquisas desenvolvidas pela autora indicam que essas “conversas interiores” revelam condições e oportunidades distintas entre os sujeitos frente às necessidades e características de seu cotidiano. Sendo essas diferenças classificadas e analisadas pela autora, trazendo pistas acerca da percepção que esses sujeitos demonstram ter acerca de si mesmos e de sua realidade imediata e, conseqüentemente, de suas condições de atuação. Vale destacar que, na base dos propósitos investigativos da autora, está a preocupação com a relação entre contexto social (estrutura) e agência humana (sujeito), para o que o conceito de *reflexividade* ou “*conversa interior*” torna-se um recurso investigativo. Sobre isso, ver Archer (2003).

^{xviii} Sobre o conceito de efeitos, ver DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M.C.R.; de CARVALHO, M.C.B. Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo, IEE/PUC. 2011.

A autora acresce às leituras cuidadosas da Dr.^a Sylvia M. P. Cioffi e de Renato Gazola Fonseca.

Résumé: L'article discute les opportunités et limitations provenant de l'utilisation des indicateurs de revenus pour aborder le thème de la pauvreté, tout en soulignant leur quasi équivalence conceptuelle au thème. On considère que la pauvreté, dans sa diversité, comprend les dimensions économique, sociale et politique, mais renvoie surtout aux trajectoires sociales et leurs implications pour la vie quotidienne de ceux qui sont en situation de vulnérabilité. En plus du manque de ressources matérielles et de droits sociaux garantis, l'individu en situation de pauvreté est affecté par des expériences et des sentiments qui restreignent l'exercice des compétences socio-émotionnelles et cognitives, ce qui limite les conditions de performance. Cela met en évidence le besoin d'aller au-delà des indicateurs établis pour le traitement de ce thème, et invite à l'investigation de ces expériences tout en mettant l'accent sur les individus insérés dans leurs contextes, avec les trajectoires et intersubjectivités liées à la condition sociale de pauvreté. Les approches ayant cette intention sont censées apporter des connaissances sur le sujet, et susciter des réflexions dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques.

Mots-clés: Pauvreté, Évaluation, Politiques Publiques.

Resumen: Este artículo analiza las oportunidades y las limitaciones derivadas de la utilización de los indicadores de ingresos para el enfoque del tema de la pobreza, destacando su equivalencia casi conceptual al tema. Considera que la pobreza comprende varias dimensiones – económica, social y política – pero, sobre todo, se refiere a las trayectorias sociales y sus implicaciones en la vida cotidiana de las personas en situación de vulnerabilidad. Además de la falta de recursos materiales y de los derechos sociales garantizados, estar en la pobreza es estar afectado por experiencias y sentimientos que limitan el ejercicio de habilidades socio-emocionales y cognitivas, lo que limita, por lo tanto, las condiciones de actuación. De esta manera, además de los indicadores establecidos en los enfoques dedicados al tema, destacamos la investigación necesaria de estas experiencias, centrándose en los sujetos en sus contextos, trayectorias e intersubjetividades, asociados a la condición social de la pobreza. Se considera que enfoques con esa intención deben llevar el

conocimiento al tema, así como generar ideas al campo de la evaluación de las políticas públicas.

Palabras clave: Pobreza, Evaluación, Políticas Públicas.

Recebido em: 14/11/2014

Aceito em: 26/01/2015