POBREZA NO BRASIL: aspectos conceituais e o processo de construção histórica.

Abinoã Cunha da Silva[1]
Ellen Suenne Ferreira Bandeira [2]
Ester Borges Lopes [3]

RESUMO

A pobreza se expressa através de múltiplas formas, sendo visível seu crescente desenvolvimento em nível mundial. Neste artigo faremos algumas reflexões concernentes às abordagens conceituais e explicativas sobre essa problemática, destacando seu processo de construção histórica na sociedade brasileira, bem como as políticas sociais que têm se constituído como principais estratégias de enfrentamento desse problema no Brasil.
Palavras-chave: Pobreza, multidimensionalidade, políticas sociais, exclusão social.

ABSTRACT

Poverty appears of many ways and its increasing growing is more and more visible around the world. In this article, reflections about concepts and explanations related to this subject are done, in special its historic formation process and the social policies as a main strategy of facing this problem in Brazil.
Keywords: poverty, social policies, social exclusion, multidimensionality.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo trata da pobreza como problemática que tem alcançado patamares elevados a nível mundial. No caso brasileiro é notório que essa questão sempre esteve presente, assim como também se verificam historicamente algumas formas ou ações de enfrentamento, porém, tais ações nem sempre ocorreram de forma sistemática. Todavia, o que se tem sido registrado no decorrer das últimas décadas é que o Brasil também [intensificou] na sua agenda governamental, uma série de intervenções [com vistas ao] (...) combate à pobreza e suas expressões. É sobre

[1] Estudante de Graduação. Universidade Federal do Maranhão (UFMA). abinoa2301@hotmail.com
[2] Estudante de Graduação. Universidade Federal do Maranhão (UFMA). ellensuennead@gmail.com
[3] Estudante de Graduação. Universidade Federal do Maranhão (UFMA). esterborges48@yahoo.com.br

essa temática que trata este trabalho o qual resulta de levantamentos bibliográficos desenvolvidos acerca do tema no âmbito da Pesquisa sobre "Avaliação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza no Brasil" que se efetiva no contexto do Grupo de Avaliação e Estudos da Pobreza e das Políticas direcionadas à Pobreza (GAEPP).

Estudiosos dessa temática como, por exemplo: Henrique (1999); Pochmann (2001; 2002; 2010); Telles (2006), Ivo (2008), entre outros, afirmam que o processo histórico da sociedade brasileira sempre foi marcado por crescentes índices de pobreza e desigualdade social. Em outras palavras, a pobreza é um fenômeno recorrente nas diferentes gerações e que persiste se expandindo até os dias atuais. Na medida em que há o desenvolvimento do sistema capitalista, concomitantemente, há o desenvolvimento da pobreza, visto que esse sistema gera riqueza na mesma proporção em que produz e reproduz pobreza.

Nesse sentido, pode-se dizer que as alterações na estrutura econômica do país se fazem numa relação inversamente proporcional à melhoria das condições sociais, que se tornam cada vez mais difíceis, especialmente à medida que o modelo produtivo se expande e dinamiza-se. Essa expansão econômica aliada ao retrocesso na área social traz consigo, dentre outros fatores, o agravamento de um fenômeno de caráter mundial: a pobreza e suas múltiplas formas.

Desse modo é que na primeira parte desse artigo faremos algumas considerações conceituais sobre a pobreza, destacando particularmente aquelas que enfatizam nos seus argumentos aspectos que indicam as múltiplas dimensões que envolvem e determinam essa questão. Em seguida faremos um resgate histórico do processo de constituição da pobreza no Brasil, mostrando como este é acrescido fortemente por um agravante que é a situação de desigualdade.

No terceiro tópico faremos algumas considerações sobre as estratégias de enfrentamento da pobreza no Brasil dando ênfase ao papel da intervenção do Estado no que se refere à moldagem de um determinado padrão de Proteção Social como um mecanismo que se consolida com um formato tímido para dar conta de responder ou de enfrentar à pobreza e desigualdade social.

Por fim, apresentamos algumas reflexões a título de conclusão acerca dos estudos realizados com base na bibliografia consultada.

2. A POBREZA E SUAS MÚLTIPLAS DIMENSÕES

O termo "pobreza" é uma palavra normalmente utilizada, pelo menos na linguagem culta do nosso idioma, no singular. Embora isso ocorra, cabe dizer que na

verdade, do ponto de vista conceitual essa palavra se constitui uma categoria teórica que encerra uma gama de significados os quais demonstram que a pobreza é um fenômeno bem mais complexo, de difícil mensuração e que ao longo do tempo assumiu variadas proporções, não só no Brasil, mas também no mundo. Por isso mesmo que alguns autores a classificam como sendo um fenômeno de múltiplas dimensões.

Nesse sentido, é que vários desses estudiosos apontam as limitações daquelas explicações que tomam como referência para suas argumentações sobre a pobreza apenas a insuficiência de renda. Esse conceito mostra-se restrito porque, no geral, tem por objetivo quantificar o número de pobres ou o tamanho da pobreza numa determinada população e toma por base a relação entre esse número face a um determinado valor monetário ou renda disponível.

Pereira (1996) expõe que essa é uma visão que estabelece uma definição de pobreza absoluta e não como um fenômeno relativo. Nessa mesma linha argumentativa coloca-se Soares (2003, p. 43), a qual descreve que esse valor monetário ou renda disponível é utilizado em larga escala para *mensurar* a pobreza e para constituir uma denominada 'linha de pobreza' ou de indigência, a primeira, no geral, *"[...] costuma ser associada ao custo de uma cesta básica de alimentos ou a um conjunto de necessidades básicas"*(SOARES, 2003, p. 43).

Deste modo, as metodologias utilizadas para definir a mensuração ou tamanho da pobreza são bem variadas e em decorrência disso existem imprecisões quanto aos reais números de pobres no mundo, inclusive no Brasil, pode-se dizer que geralmente, as estatísticas apontam uma dimensão aproximada da pobreza em uma dada realidade do país. O que não quer dizer que esse fenômeno não possa ser mensurado, e sim, que as formas ou métodos utilizados são variados, pois partem de referenciais, critérios e indicadores diferentes, o que de certa forma é até "normal" considerando que existem percepções conceituais também divergentes acerca desse problema.

Conforme vem sendo discutido, existem variadas formas de conceituar e medir a pobreza. Sendo assim, também varia a forma como a classificam, ou seja, ela pode ser vista como *absoluta* ou como *relativa,* como também já dissemos essa "divisão" vai depender dos referenciais ou indicadores tomados como balizadores, até para depois definir *"[...] o básico ou o mínimo na provisão social pública ou privada que será ofertada..." (Pereira, 1996, p.20)*.

Soares (2003), também trata dessas duas formas de classificar e enquadrar os pobres, mostrando que o diagnóstico que toma a noção de pobreza

relativa se faz através da "distribuição de renda como um todo", ou seja, as famílias ou os indivíduos são vistos como pobres se comparado ao padrão de riqueza existente e o processo de distribuição desta riqueza como um todo. Já a pobreza absoluta é mensurada "a partir da quantificação do número de indivíduos ou famílias abaixo de uma determinada linha de pobreza" (SOARES, 2003, p. 47).

Em síntese, entende-se que a pobreza é um fenômeno multidimensional. Sendo assim, pode ser vista como carência material face à insuficiência de rendimentos, vinculada apenas as necessidades mais imediatas de sobrevivência como: alimentação, vestuário, moradia, etc. Tal definição de cunho multidimensional, também nos leva a entender a pobreza como a falta ou carência de acesso a bens e serviços sociais públicos essenciais à reprodução do trabalhador e sua família, expresso nas políticas públicas de corte social como: educação, saúde, moradia, saneamento básico, transporte urbano, informação, dentre outras, ainda que também considere à falta de recursos econômicos, mais precisamente a carência de rendimentos.

Dito de outro modo seria uma visão mais ampla do fenômeno para além de uma carência apenas em termos monetários, pois englobaria a carência social, marcada pela desigualdade e exclusão social, em razão da falta de uma participação mais equânime na partilha da riqueza, bens e serviços socialmente produzidos.

3. PROCESSO DE CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA POBREZA NO BRASIL

O país ao longo de sua trajetória tem convivido com acentuados contingentes de sua população na condição de pobreza, como já apontado anteriormente. Observa-se que ao longo desse processo, tal questão apresenta características peculiares não no que se refere à sua redução em termos expressivos. Pois, o que se demonstra é quase sempre uma tendência de ampliação, isto é, pelas suas formas de expressão, ou pelo notório incremento de seu contingente em todos os momentos da nossa história (mais remota ou recente) há predominância de situações de empobrecimento, precariedade e de exclusão social, demonstrando também que existem crescentes níveis de desigualdade na distribuição do produto resultante da riqueza socialmente gerada.

Nesse sentido, podemos dizer que a pobreza associada à desigualdade social se configura no contexto brasileiro como um produto das relações sociais construídas as quais são permeadas por valores e princípios que produzem e reproduzem no plano econômico, político e nos aspectos culturais contradições e

mecanismos que perpetuam e naturalizam os pobres nessa condição de verdadeira "apartação social", uma vez que estes são excluídos não só do acesso a patamares mínimos de renda para sua reprodução, mas também dos direitos legalmente constituídos que asseguram à condição de cidadania.

De acordo com Valladares (1991, p.93), a pobreza só é reconhecida como questão social a partir dos anos 1950-1960, em face da *"... transformação de uma sociedade baseada numa economia agrário-exportadora [para] uma sociedade mais moderna, de tipo urbano-industrial".* Pois, a industrialização condicionou um processo de expansão populacional nos grandes centros urbanos, decorrente do êxodo rural em razão da saída em massa da população do campo para a cidade, onde crescem "as oportunidades de emprego ou ocupação", favorecendo um crescimento acelerado e desorganizado das áreas urbanas, sobretudo daquelas localidades onde o desenvolvimento industrial mais se dinamiza.

Ademais, no caso brasileiro essa expansão econômica, associada ao empobrecimento e desestruturação do mercado de trabalho se instala sem a preocupação com ações estatais que contribuam para minimizar esse impacto e que sejam capazes de favorecer o desenvolvimento social. Assim, o que se viu foi o agravamento geral das condições de vida nas cidades decorrentes da incapacidade de serem sanadas as necessidades básicas de uma população cada vez maior, onde desenvolve-se um setor de trabalho informal sem garantias de direitos.

Só a partir da década de 1990, segundo SOUSA (2006) que a pobreza no Brasil passa a fazer parte da agenda pública ganhando visibilidade como objeto de interesse público, uma vez que, representa um problema a ser resolvido na esfera democrática sob a suspeita de vir a se constituir uma ameaça para a própria estabilidade da redemocratização

Nesse sentido, as estatísticas apontam através de dados oficiais divulgados em 2010 pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), e reforçados por Pochmann (2010a), melhoria da situação econômica e das condições de vida da população brasileira. Assim, diz o autor acima referido que:

> Entre 2001 e 2008, por exemplo, a renda *per capita* nacional cresceu 19,8% em termos reais. Nesse mesmo período de tempo, 19,5 milhões de brasileiros registraram elevação real em seu rendimento individual acima da evolução da renda *per capita* nacional. Ou seja, 11,7% do total dos brasileiros ascenderam seus rendimentos acima da média da evolução da *renda per capita* real do país (POCHMANN, 2010a, p.55).

Entretanto, apesar das estatísticas apontarem que na atual conjuntura tenham sido observadas mudanças significativas no que dizem respeito à redução dos níveis de pobreza no nosso país, sabe-se que muito ainda precisa ser feito para de

fato se dizer que a questão da pobreza está sendo contida, sobretudo, considerando o caráter conservador das nossas elites governantes, pois o que se evidencia são medidas restritivas do gasto público com vistas à alusiva contenção inflacionária.

Evidentemente, que tais restrições incidirão sobre as políticas e programas sociais as quais compõem o nosso "frágil Sistema de Proteção Social" o qual nunca se consolidou de fato no país, apesar de se verificar medidas de intervenção no campo social desde a década de 1930. É desse modelo de intervenção social do Estado que trata o item seguinte dando ênfase as estratégias de enfrentamento da pobreza no Brasil.

4. ESTRATÉGIAS DE ENFRENTAMENTO DA POBREZA NO BRASIL

No Brasil a pobreza se configura como um produto de relações sócio-políticas históricas as quais ao longo do tempo se reatualizam "dando novas conformações aparentando transformações e modernidades", porém mantendo o mesmo perfil conservador e de subalternização e naturalização a essa questão.

Sendo assim, o enfrentamento da pobreza no Brasil tem sido historicamente influenciado pelas "flutuações conjunturais", porém, nunca se evidenciou de fato, medidas políticas "robustas" o suficiente para pelo menos equacioná-la de maneira mais permanente em termos de longo prazo, ou seja, as ações de enfrentamento a essa questão tem sido pontuais, assistemáticas, descontínuas e contam com recursos insuficientes para dar conta da sua amplitude.

Dessa forma, observa-se que as políticas de enfrentamento à pobreza quase sempre foram dissociadas da esfera econômica, onde está a sua verdadeira origem. No geral, o país estruturou medidas de intervenções dualizadas, isto é, um arcabouço composto por legislações trabalhistas e políticas securitárias voltadas para os trabalhadores do mercado de trabalho formal e um vasto campo assistencial e filantrópico para atender aos inúmeros trabalhadores sobrantes. É assim, portanto, que se inicia e se consolida no Brasil entre as décadas de 1930 e 1970, certo modelo de "proteção social" que vai ter como característica fundamental o mérito, pois, vincula-se ao corte e a posição do trabalhador na estrutura ocupacional.

Nos últimos anos da década de 1970 o modelo de desenvolvimento instaurado pelo regime militar começa a dar seus primeiros sinais de esgotamento, dando início assim, à crise do ciclo de acumulação chamado "milagre econômico". Desde então, agravaram-se as condições gerais de vida da população devido à

crescente inflação, rebaixamento do valor real dos salários, elevação do desemprego e das dívidas internas e externas.

Todo esse quadro vai fazendo ressurgir no país uma articulação de vários segmentos sociais, que vão questionar e pôr em "xeque" à própria legitimidade do Regime Político e exigindo a redemocratização política e o acesso aos direitos (civis, políticos e sociais). Estas expectativas impulsionam a sociedade de tal forma que conseguem impor para o Congresso Constituinte uma perspectiva de viés socialdemocrata a qual ganha materialidade com a Constituição Federal de 1988.

Desse modo, com a CF de 88, o Brasil avançou positivamente, sobretudo no que concerne a proposição de estratégias de enfrentamento da pobreza, haja vista que consta no seu Art. 3º como um dos quatro objetivos fundamentais da República *"erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais".* Ademais, institui a Assistência Social como política social pública de direito universal e integrada a Seguridade Social juntamente com a saúde e a previdência. Infelizmente, tais direitos e garantias firmadas na Carta Constitucional, logo são ameaçados, em virtude da ofensiva neoliberal que começa a se instalar no país na década de 1990.

Como se podem depreender as políticas sociais não conseguem ficar imune aos ataques do neoliberalismo, pelo contrário, verifica-se a tendência de redirecionamento e racionalização do gasto social, na reestruturação dos programas sociais preconizando a focalização de suas ações em públicos-alvo específicos, poder-se-ia dizer "[aqueles] comprovadamente pobres" evidenciando o caráter seletivo das ações sociais, bem como a redução da responsabilidade pública do Estado, transferindo parte de suas obrigações sociais para o setor privado.

Atualmente, o enfrentamento da pobreza no Brasil tem ocorrido através de programas de transferência de renda, sobretudo, a partir do Governo Lula, que conforme destaca Pochmann (2010b) *"o Brasil passou a demonstrar importantes sinais de transição do neoliberalismo para o modelo social-desenvolvimentista".* O grande destaque do momento é o Programa Bolsa Família (BF) que é um programa de transferência de renda com condicionalidades que tem como eixo central o repasse monetário articulado à possibilidade de acesso e inserção a demais serviços sociais nas áreas de educação, saúde, trabalho, na perspectiva da autonomização das famílias beneficiárias.

Ainda que o Programa Bolsa Família seja visto como um avanço na perspectiva de assegurar uma renda mínima às famílias pobres para que estas atendam as suas necessidades imediatas, sabe-se que tais ações ainda estão muito distantes de serem vistas como capazes de combater de fato à pobreza. Entretanto,

só será possível enfrentar a pobreza se houver medidas direcionadas para mudanças estruturais concretas e sustentáveis num longo prazo. Pois, se entende que para que esse objetivo se concretize realmente se mostra mais do que um imperativo: gerar crescimento econômico, ampliar as políticas sociais públicas, além da criação de oportunidades de trabalho, emprego e renda para os milhões de trabalhadores. Só assim, será possível "transformar o cenário social brasileiro".

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo partimos do pressuposto de que a pobreza sendo um fenômeno multidimensional, não pode e não deve ser associada apenas à insuficiência de renda. Não que a renda não seja um fator importante, pelo contrário, ela é um dos fatores essenciais para se mensurar a pobreza. Porém, essa mensuração não pode ser restrita apenas ao valor monetário, pois ele sozinho é insuficiente para abarcar as múltiplas faces que a pobreza assume.

A pobreza no Brasil advém, ao longo do seu processo histórico, principalmente, de um quadro de extrema desigualdade, que desenvolveu um sistema socioeconômico tipicamente excludente e concentrador e seu agravamento se deu na mesma proporção ou acompanhado do desenvolvimento do sistema capitalista, aliado aos processos de industrialização e de urbanização das cidades, este último impulsionado pelo êxodo rural, em que as pessoas migravam para as cidades na busca de melhores condições de vida e emprego.

Embora a questão da pobreza no Brasil tenha ganhado centralidade no contexto governamental, as estratégias voltadas para seu enfrentamento tem se constituído em ações pontuais que não são capazes resolver essa problemática. Na atualidade, as intervenções do Estado brasileiro no enfrentamento à pobreza tem se dado a partir de programas de transferência de renda na tentativa de amenizar as consequências da mesma, uma vez que, não é possível erradicá-la.

Dessa forma, embora a trajetória da pobreza apresente características peculiares em cada período da história do país, é notório que em todos eles há a predominância de situações de empobrecimento, precariedade e de exclusão social de vastos contingentes populacionais, o que mostra que a sociedade parece ter "criado um muro que se torna "intransponível" separando ricos e pobres, abastados e destituídos e o que é pior, sob a aparência de normalidade.

REFERENCIAS

PEREIRA, M. E. F. D. ; GUILHON, M. V. ; SOUSA, S. M. P. S. **Pobreza e Justiça Social:** eixos articulados dos programas de transferência de renda. In: Revista Temporalis. Estado e política social: inflexões e desafios ao Serviço Social. Ano VI,nº12- julho a dezembro de 2006.

PEREIRA, Potyara Amazoneida, **A Assistência Social na perspectiva dos direitos:** crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil, Brasília: Thesaurus, 1996.

POCHMANN, Márcio. Estrutura Social no Brasil: mudanças recentes, **Revista Serviço Social & Sociedade,** São Paulo: Cortez, nº 104, 637-649, out.-dez. 2010a.

_____. **Desenvolvimento, Trabalho e Renda no Brasil:** avanços recentes no emprego e na distribuição dos rendimentos. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010b, 104 p. (Brasil em debate; v. 2).

SOARES, Laura Tavares R. "O desastre social". In: **Os porquês da desordem mundial: mestres explicam a globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2003, p. 43-93.

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: Rio Fundo,IUPERJ,1991.