

POBREZA: DISCUSSÃO POLÍTICA SOBRE FORMAS DE ATUAÇÃO PARA SUA ERRADICAÇÃO NO BRASIL

Domiciano Marcos de Magalhães ¹, Friedhilde M.K. Manolescu ²

1 – Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento – Universidade do Vale do Paraíba. Av Shishima Hifumi 2911 – Urbanova, 12244-000 – São José dos Campos, SP – dmmsjc@ig.com.br

2 - Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento – Universidade do Vale do Paraíba. Av Shishima Hifumi 2911 – Urbanova, 12244-000 – São José dos Campos, SP – frida@univap.br

Palavras chave: Pobreza, exclusão, desigualdade e políticas públicas

Área do conhecimento: VI -Ciências Sociais Aplicadas

RESUMO

A pobreza, um dos grandes problemas que aflige a humanidade, pode ser observada sob dois prismas, uma visão absoluta e outra relativa. Sob o prisma relativo a pobreza é enfatizada na comparação situacional do indivíduo em termos da posição que ocupa na sociedade em relação a seus semelhantes. Já a percepção da pobreza como um conceito absoluto implica o estabelecimento de padrões mínimos de necessidades, ou níveis de subsistência, abaixo dos quais as pessoas são consideradas pobres. Considerando pobreza como um dos resultados dos diversos tipos de exclusão e também analisando a desigualdade como uma de suas causas, pode-se tentar desenvolver um sistema inter-relacional visando demonstrar a necessidade de um novo paradigma para atuação nas causas sociais. Partindo da conceituação de pobreza e revendo as concepções das correntes de pensamento Individualistas e Estruturalistas, objetivou-se buscar subsídios para fomentar a discussão atual sobre universalização das políticas sociais e focalização dos gastos sociais. O estudo da pobreza torna-se mais interessante à medida que tenta demonstrar a necessidade de inclusão social, tendo, portanto, que considerar suas causas bem como formas efetivas de combate.

INTRODUÇÃO

Ao percorrer o processo histórico da sociedade brasileira, nota-se que o processo de acumulação ocorreu de modo a apresentar uma imensa desigualdade de renda entre sua população, ao ponto de se manter estável por décadas a situação em que a renda dos 10% mais ricos representa de 40 a 50% da renda total e a dos 50% mais pobres cai da faixa dos 18 % para 13% da renda total.

Esta desigualdade, bem como outras faces da crise sócio-urbana vigente existem por falta de uma cultura (ou da possibilidade) de controle social por parte da população e falta de atuação propositiva por parte dos governantes de modo a redistribuir a renda.

CONCEITUAÇÃO DE POBREZA :

A pobreza pode ser definida de várias maneiras, algumas delas levando em conta uma visão restrita do problema, outras somente dimensões econômicas, mas também aspectos políticos. Entretanto, estas diferentes definições têm em comum, a idéia de que a pobreza está relacionada com a falta de acesso a algum padrão de vida considerado essencial ou mínimo para uma vida adequada em sociedade. Os critérios usados para identificar os pobres podem ser de caráter objetivo ou subjetivo. Os critérios objetivos a serem utilizados para a identificação da pobreza se baseiam em certos aspectos relacionados com a situação do indivíduo tais como a renda, situação ocupacional, condições de habitação e saneamento. Já os critérios subjetivos dizem respeito a opiniões ou sentimentos das pessoas sobre quais deveriam ser os

padrões mínimos de satisfação das necessidades dos indivíduos.

O critério objetivo envolve duas variantes operacionais importantes: a que enfoca a pobreza do ponto de vista relativo e a que considera apenas do ângulo absoluto. Sob o **prisma relativo** a pobreza é enfatizada na comparação situacional do indivíduo em termos da posição que ocupa na sociedade em relação a seus semelhantes. Os pobres são os que se situam na camada inferior da distribuição de renda em comparação com os membros melhor aquinhoados da sociedade nessa distribuição (Romão in Camargo 2000 : 107).

Já a percepção da pobreza como **um conceito absoluto** implica o estabelecimento de padrões mínimos de necessidades, ou níveis de subsistência, abaixo dos quais as pessoas são consideradas pobres. Esse padrão de vida mínimo (em termos de requisitos nutricionais, moradia, vestuário, etc.) em geral é avaliado a preços de mercado e a renda necessária para custeá-lo é calculada. O enfoque do rendimento do ponto de vista absoluto, conceitua como pobres as pessoas que têm rendimentos abaixo de uma linha de pobreza previamente determinada. Quando se trata de agir sobre populações inteiras, o enfoque mais adequado é o dos rendimentos das pessoas e o método é a construção de linhas de pobreza, fronteiras classificatórias que separam os pobres dos não pobres. Para medir a pobreza sob o enfoque dos rendimentos, temos a linha de indigência calculada conforme o custo das necessidades alimentares e a linha de pobreza definida de acordo com o custo das necessidades básicas. **A linha de indigência**, corresponde à estrutura de custos de uma cesta alimentar, definida regionalmente, que cubra as necessidades de consumo calórico mínimo de um indivíduo.

A linha de pobreza além das necessidades de consumo calórico mínimo inclui um mínimo de outros gastos essenciais, como vestuário, habitação e transportes. Segundo o enfoque das capacidades, a pobreza é caracterizada pela carência de realização mínima de algumas capacidades elementares. Pode-se caracterizar a pobreza

a partir de perspectivas descritivas, com a identificação consistindo no reconhecimento da privação, podendo conduzir à recomendação de medidas, e na perspectiva política identifica-se a pobreza como um foco de medidas que a sociedade deve tomar para enfrentar determinados problemas (Dupas 2001:30).

CAUSAS DA POBREZA :

A insuficiência de renda define a pobreza resultante da escassez agregada de renda ou da má distribuição da renda já alcançada. Há situações em que o grau de pobreza da população decorre da própria pobreza do país, onde mesmo que a renda fosse distribuída do modo mais igualitário possível, ainda assim grande parte da população não disporia de renda suficiente para atender suas necessidades básicas. No Brasil apresenta-se o caso da má distribuição de renda.

Os elevados níveis de pobreza que afligem a sociedade encontram seu principal determinante na estrutura da desigualdade brasileira – uma perversa desigualdade na distribuição da renda e das oportunidades de inclusão econômica e social. (Barros 2000:123)

Após comparação da renda familiar per capita brasileira com a linha de pobreza nacional, na medida em que a renda média brasileira é significativamente superior à linha de pobreza, pode-se associar a intensidade da pobreza à concentração de renda.

Tabela 01 – Valor da renda per capita em relação à linha de pobreza e linha de indigência

ANO	Renda familiar per capita em múltiplos da linha de indigência	Renda familiar per capita em múltiplos da linha de pobreza
1977	4,7	3,3
1981	4,2	2,1
1987	4,3	2,2
1992	3,9	2,0
1998	5,5	2,8

Fonte: Revista ANPOCS

Após a construção de estimativas da evolução do Produto Interno Bruto (PIB) per capita e renda per capita como múltiplos das linhas de indigência e de pobreza, respectivamente, demonstrou-se que a renda familiar per capita e o PIB per capita representam, hoje, valores cinco a oito vezes superiores à linha de indigência e três a quatro vezes superiores à linha de pobreza.

Tabela 02 – Valor do PIB per capita em relação à linha de pobreza e linha de indigência

ANO	PIB per capita em múltiplos da linha de indigência	PIB per capita em múltiplos da linha de pobreza
1977	6,6	3,3
1981	7,1	3,6
1987	7,8	3,9
1992	7,1	3,5
1998	8,7	4,3

Fonte: Revista ANPOCS

Assim, confirma-se a hipótese de inexistência de escassez de recursos, na medida em que uma distribuição eqüitativa dos recursos nacionais disponíveis seria muito mais do que suficiente para eliminar toda pobreza.

Em comparações feitas com outros países da América Latina, levando em conta estimativas da resposta do grau de pobreza, alternativamente, ao crescimento e a variação no grau de desigualdade da renda; concluiu-se que os níveis de pobreza são mais sensíveis a alterações no grau de desigualdade que a alterações no crescimento econômico. A desigualdade encontra-se na origem da pobreza e combatê-la torna-se um imperativo. Imperativo de um projeto de sociedade que deve enfrentar o desafio de combinar democracia com eficiência econômica e justiça social. Para erradicar a pobreza no Brasil é necessário definir uma estratégia que confira prioridade à redução da desigualdade (Barros 2000:141). Em 1997, 50% da população de mais baixos rendimentos possuíam 13% da renda total, enquanto as pessoas incluídas no 1% de rendimentos mais elevados detinham,

igualmente, 13% da renda do País. Entre os primeiros, a renda média mensal era de R\$136,00, ao passo que para os últimos, o valor situava-se em R\$7.068,00, a preços de 1997. A pobreza persiste devido à desigualdade e não por falta de recursos (Sonia Rocha in Relatório da Pobreza 1999).

A falta da propriedade dos meios de produção ou de riqueza financeira acumulada, da qualificação profissional demandada pelo mercado e de emprego, mesmo que de baixa qualificação, são os principais fatores que impelem o indivíduo a ser pobre. Figura também como grande indutor de nossa pobreza, o nível das taxas de juros brasileiras, entre as maiores do mundo. (Paul Singer in Relatório Congresso 1999). Sistematizando as causas da pobreza apontadas por Singer, nota-se um ciclo vicioso ao considerar que o cidadão sem qualificação terá maior dificuldade conseguir emprego, não tendo, portanto, renda nem para satisfazer suas necessidades básicas quanto mais para conseguir acumular e se tornar detentor de algum meio de produção. Quanto às taxas de juros, é sabido que quanto maior, menos atrativos serão os investimentos que poderiam alavancar um crescimento e gerar maior renda agregada. Partindo do conceito de pobreza como ausência de renda, destacam-se as seguintes razões para sua existência:

- capital físico deficiente (por exemplo, trabalhador rural que trabalha com enxada);
- geração de produto de baixo valor agregado e de renda;
- baixa utilização do fator trabalho (desemprego);
- reduzido poder de barganha do trabalhador;
- pouca educação, ou seja, pouco investimento em capital humano, gerando baixa produtividade do trabalhador. (Camargo in Relatório da Pobreza 1999).

Camargo ao falar de capital físico deficiente traz implícita a idéia da baixa utilização de tecnologia, o que pode ser confirmado com a geração de produto de baixo valor agregado. O reduzido poder de barganha do trabalhador que figura como causa da

pobreza, ocorre devido ao desmonte de todas as conquistas obtidas pelos trabalhadores ao longo dos anos, devido as consequências da globalização. O investimento em capital humano através do aumento do acesso ao ensino e qualidade da educação, possibilitaria ao cidadão, se adquear às mudanças requeridas pelo mercado de trabalho. Sabe-se que a conformação da alocação da força de trabalho entre os setores da economia, tende fortemente a se concentrar na prestação de serviços e comércio. O trabalhador não qualificado fica numa situação difícil pois não somente a indústria opera com alta taxa de tecnologia mas também o setor de serviços congrega auto grau de atrelamento à tecnologia da informação.

DISCUSSÃO POLÍTICA SOBRE AS FORMAS DE ATUAÇÃO PARA A ERRADICAÇÃO DA POBREZA :

Visando uma atuação para resolver o problema da pobreza, torna-se importante partir do conceito de exclusão social e ainda analisar sua relação com a desigualdade social. Ao analisar as batalhas ideológicas e políticas travadas no sentido do que fazer quanto a exclusão social e para o combate à pobreza; torna-se necessário considerar as diversas correntes de pensamento relativas a cada caso. Quanto a exclusão social, as opiniões divergem nas argumentações entre Individualistas e Estruturalistas; Já no embate mais recente em torno do governo atual divergem os Focalistas e os Universalistas. A exclusão social pode ser considerada como um processo constituído da soma de vários tipos de exclusões, habitualmente muito inter-relacionadas; ou seja, os excluídos do mercado de trabalho formal, mercado de residência formal, ou da educação formal, tornam-se candidatos prováveis a novas exclusões por apresentarem desvantagens na competição por novas oportunidades.

CONCEPÇÃO INDIVIDUALISTA:

A idéia básica é que todas as relações sociais são, no final das contas, relações

entre indivíduos que pertencem a diferentes grupos, porque escolheram um cálculo particular de custo benefício. Baseiam-se no fato de que a interação desimpedida dos indivíduos produz sempre resultados sociais ótimos. NOZICK (in Singer 2000:69) utiliza como argumentação a comparação com trabalhos forçados para mostrar que toda tentativa de tirar dos ricos para dar aos pobres por meio da tributação ou coisa parecida é uma violação da liberdade individual. Aham que é uma violação de liberdades individuais ao considerarem que com a distribuição de benefícios, o governo está forçando o rico trabalhar pelo pobre.

CONCEPÇÃO ESTRUTURALISTA:

A concepção estruturalista é dividida entre os paradigmas marxista e o keynesiano. O paradigma marxista se opõe às teses individualistas de que a exclusão é sempre o resultado de um malogro individual e possivelmente de má sorte. Luta por políticas redistributivas, pois consideram a sociedade de classes injusta, gerando inevitavelmente um grande volume de exclusão social. Tendo admitido que o socialismo, conforme idealizado – modelo de sociedade na qual, em princípio, ninguém é excluído – entrou em colapso; o projeto socialista tem de ser redesenhado, tendo como desafio encontrar um caminho que concilie as potencialidades de liberação de um mercado competitivo com os controles institucionais que reduzam sistematicamente a desigualdade e as exclusões sociais. (Singer 2001:73). A melhor alternativa seria encontrar caminhos para minimização da exclusão sem almejar sua ausência total. Os marxistas conjecturam uma economia de mercado na qual a competição seria limitada por acordos extra-mercado de modo a garantir que todos tenham uma chance justa de integrar a economia através de emprego, de contrato, de associação ou como operadores autônomos. O paradigma Keynesiano rompeu com os neoclássicos que acreditavam no equilíbrio e que qualquer desemprego remanescente era considerado “voluntário”. Keynes contrariou a ortodoxia ao sustentar que o nível de emprego é determinado não pela oferta e demanda no

mercado do trabalho e sim pela demanda agregada, que é a soma da despesa total das famílias e do governo como consumidores e das empresas como investidores. O nível de emprego é determinado pela relação entre a oferta agregada e a demanda agregada. Para evitar a exclusão social do emprego, o governo pode incrementar a efetiva demanda através de gastos públicos discricionários ou pela administração da oferta de dinheiro com o fim de trazer a taxa de juros a um patamar que possa encorajar o investimento privado. Figura como marca estruturalista do Keynesianismo, o estabelecimento como metas gerais para a administração da economia, o crescimento econômico e a estabilidade de preços; porém não concordam que a competição incontrolada no mercado consiga o equilíbrio ideal entre elas. Os Individualistas defendem medidas que reforcem a acumulação de capital humano e exigem o desmantelamento das instituições de bem-estar social e a desregulamentação do mercado de trabalho. Consideram o sistema de proteção ao trabalhador, como fator de agravamento de exclusão social, ao considerá-los obstáculos para a expansão da atividade econômica e do emprego. Os estruturalistas, considerando o livre mercado, acham que as instituições de bem-estar social são indispensáveis à proteção dos “perdedores” do jogo econômico, para que estes possam retornar ao jogo do mercado com alguma chance. Para eles o desmanche do estado de bem-estar social é possivelmente a principal causa de agravamento da exclusão social na maioria dos países. Os individualistas por vislumbrarem a origem da desigualdade nas naturais e inevitáveis diferenças entre os indivíduos, são contrários às tentativas de resolvê-la por meios institucionais. Os Estruturalistas acham que a desigualdade deve ser contrabalançada por mecanismos que distribuam a renda, direta ou indiretamente, dos ricos aos pobres; pois a vêm como uma decorrência natural da economia de mercado.

CAUSAS DA EXCLUSÃO:

Os individualistas, ao considerarem a exclusão social como resultado de fatores individuais, acreditam que as pessoas são excluídas porque não possuem as qualificações exigidas pelo mercado, ou porque deixam de migrar para onde suas habilidades são requeridas, ou porque suas prioridades são tais que elas preferem permanecer ociosas, fora dos relacionamentos econômicos e sociais que criam a normalidade. Para os estruturalistas a exclusão social é principalmente determinada pela dinâmica das empresas e outras estruturas supridoras de renda, e não pode ser sobrepujada atuando-se sobre a oferta de trabalho (Singer 2001:66). O trabalho é importante sim, porém para se vencer a exclusão, é necessário a promoção social. Quanto ao combate à pobreza, continuam as divergências entre individualistas e estruturalistas sendo que estes defendem o engajamento do governo sistematicamente na distribuição da renda, em espécie ou em natura, de tal sorte que ninguém corra o risco de não ver atendidas suas necessidades básicas. Já os Individualistas acham que “tudo” deve ser feito para incentivar o pobre a ajudar a si mesmo para sair da pobreza, trabalhando duro, mantendo-se sóbrio e cultivando hábitos de autodisciplina, economia, calculismo e assim por diante. Acham que a distribuição de renda pode criar um crescente exército de pobres profissionais. Na economia capitalista atual, o único meio de reduzir, com a esperança de eliminar, a exclusão social seria reforçar a inclusão social até abarcar todo o mundo (Singer 200:62). Certamente, num primeiro momento, a forma de inclusão, seria uma que permitisse ao menos erradicar a exclusão de condições mínimas num padrão mundial pré-estabelecido. Os individualistas concebem a inclusão social como resultado das ações individuais - como abrir novos negócios, competir pelos empregos, ir à escola para adquirir qualificação e assim por diante. Eles ignoram a barreira representada pela falta de capital e enfatizam a importância da dedicação, vontade e persistência. Como ter vontade e persistência sem atendimento às necessidades básicas. A motivação surge de

um ambiente propício, que vai permitir ao homem se desenvolver nas constantes trocas com o meio. Os estruturalistas fazem o contrário : acentuam a incapacidade do capitalismo engendrar um processo de inclusão social verdadeiramente para todos e enxergam os excluídos como vítimas da lógica do capitalismo ou do laissez-faire. Consideram como dever do estado a promoção de processo público de inclusão social, sustentando e treinando os desempregados, financiando e assistindo de diversas maneiras a pequenas empresas ou comunidade de trabalho , redistribuindo terras subutilizadas entre os camponeses etc. A luta ativa contra a discriminação de raça e de gênero seria outra importante forma de geração de um processo de inclusão social patrocinado publicamente.

UNIVERSALIZAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS :

Conceito expresso na Constituição de 1988, é defendido pela esquerda tradicional e pela social-democracia européia. É associado ao Estado de bem-estar social. Propugna que os serviços de Estado e as políticas sociais devem ser universais, ou seja, voltados para toda a população, indistintamente. Defende a ampliação progressiva de serviços e benefícios sociais. Atingindo todo o universo de beneficiários. O tradicional modelo universalista prevê uma gestão centralizada e unificada dos programas sociais. O Estado é o provedor dos serviços públicos, com pouca ou nenhuma ênfase na parceria com o setor privado ou com o terceiro setor. É o modelo vigente no Regime Geral da Previdência Social (INSS), no SUS (Sistema Único de Saúde) e na Educação (Primeira Leitura 2003).

FOCALIZAÇÃO DE GASTOS SOCIAIS :

Conceito que passou a ser defendido nos anos 90, como compensação às políticas de ajuste fiscal implementadas nos países em desenvolvimento. É associado ao neoliberalismo. Defende que os gastos e programas sociais sejam voltados prioritariamente para os mais pobres, como forma de compensar o corte de gastos

estatais e diminuir a desigualdade de renda. Propugna a descentralização da gestão dos programas, para evitar a burocracia e os desvios de recursos. Defende a parceria público-privado-terceiro setor para compensar a redução de investimentos estatais. Enfatiza a necessidade de contrapartida para que o beneficiário de programa social tenha condições de se emancipar no futuro. É o modelo vigente em programas como Bolsa-Escola e Bolsa-Renda e deve nortear a nova política social estudada pelo governo (Primeira Leitura 2003).

COMBATE À POBREZA:

Para um efetivo combate à pobreza, as idéias convergem para uma linha de ação que utilize medidas emergenciais e medidas que visam o longo prazo. As medidas compensatórias usualmente de caráter emergenciais, visam atendimento às famílias e pessoas que não se podem inserir no mercado a curto prazo. Diz-se emergenciais pela necessidade de garantia da alimentação, transporte etc; às populações carentes, considerando que para a pessoa ao menos tentar sair da letargia deverá gozar de mínimas condições físicas e mentais. Medidas que visam o longo prazo, têm o objetivo de gerar inclusão social para posteriormente buscar a erradicação da pobreza. Há consenso entre estudiosos da pobreza, que a reforma agrária bem como a expansão do sistema educacional são mecanismos fundamentais para acabar com a pobreza. Tendo em vista a necessidade do desenvolvimento sustentável, que congrega desenvolvimento da sociedade como um todo através do crescimento dos mercados; é necessário um novo paradigma das políticas públicas considerando que o mercado por si só não consegue um efetivo equilíbrio e o governo já não tem condições de subsidiar sozinho a ação social. Este novo paradigma deveria se basear nos pressupostos de parceria entre o Estado e a sociedade, articulação das diversas ações empreendidas e participação popular. Juntamente com o desenvolvimento sustentável deve haver a promoção social evitando que famílias pobres fiquem

eternamente clientes dos programas redistributivos. Com intuito de erradicação da pobreza é necessário a combinação de instâncias de gestão pública municipais, estaduais e federais e fazer suas ações convergirem para o município (Spozati in Relatório da Pobreza 1999). Na medida em que nos atemos à noção da pobreza apenas quando existem famílias vivendo com renda familiar per capita inferior à “linha de pobreza”, isto é, ao nível mínimo necessário para satisfazer suas necessidades mais básicas (Paes Barros pg 2); estaremos negando a essa população considerada pobre, a possibilidade e direito de ascensão social se não forem discutidas formas de atuação intersetoriais integradas que possibilitarão a auto-sustentação dessa sociedade.

CONCLUSÕES

Para o combate à pobreza é necessário o aproveitamento das diversas orientações das correntes de pensamento existentes, porém sem deixar de observar as particularidades do país ou da região. No Brasil, por exemplo até mesmo a constituição prevê o caráter universal das políticas sociais, mas não é o que ocorre na prática pois ao se considerar apenas um exemplo, o do acesso às cadeiras das universidades públicas, sabe-se que a maioria da população seque tem condições de concorrer a uma vaga. Poderia fazer parte de um novo paradigma sobre a atuação no combate à pobreza, a atuação propositiva do governo no sentido de incluir a população em geral nas discussões dos problemas atinentes da localidade.

BIBLIOGRAFIA :

Camargo, J. M. e Giambiagi, Fabio – *Distribuição de Renda no Brasil* : Paz e Terra , São Paulo 2000.

Dupas, Gilberto – *Economia Global e Exclusão Social* : Paz e Terra, São Paulo 2001.

Barros, Ricardo Paes, Henriques, Ricardo e Mendonça, Rosane - *Desigualdade e*

Pobreza no Brasil : Revista brasileira de Ciências Sociais Vol 15, 2000.

Singer, Paul – *Globalização e Desemprego, Diagnósticos e Alternativas* : Contexto , São Paulo 2001.

Magalhães, Vera – *Diferenças entre os conceitos de Política Social* : Revista Primeira Leitura, São Paulo 2003.

Hoffmann, Rodolfo - *Distribuição de Renda , Medidas de Desigualdade e Pobreza*. Edusp São Paulo 1998.

Relatório da Pobreza no Brasil - Congresso Nacional, Brasília 1999.