

**ENSAIO INICIAL SOBRE POBREZA E DESIGUALDADE SOCIAL:** indicações  
políticas para a política de assistência social

*Leana Oliveira Freitas\**

RESUMO

Este artigo discute a questão enfrentamento da pobreza e da desigualdade no escopo das Políticas Públicas de Assistência Social. De natureza teórica, realiza, em um primeiro momento, um exercício para compreensão das categorias pobreza e desigualdade, marcando-lhes as diferenças. Apresenta algumas abordagens sobre pobreza, destacando a tendência do pensamento econômico em associar a sua eliminação com o crescimento econômico. Discute também a prevalência do parâmetro da renda e do conceito absoluto de pobreza na elaboração dos programas sociais que têm funcionado como mecanismos institucionais reiterativos do fenômeno. Reconhecendo o alcance limitado das Políticas Públicas de assistência social. Defende que as diferentes modalidades de atenção social, que compõem a proteção social brasileira, podem, desde que articuladas, assumir caráter preventivo se objetivam o enfrentamento da desigualdade social.

Palavras-chave: Pobreza. Desigualdade Social. Política Pública. Assistência Social.

**I INTRODUÇÃO**

O momento atual por que passa a Assistência Social no Brasil caracteriza-se por uma tensão entre o direito legal de garanti-la e a precariedade de sua execução ou, nos termos de Ferreira (2001, p. 167), um processo marcado por inovações e recuos, a exigir do pensamento crítico, segundo Yabbek (2004), o desafio de operar no terreno da ambiguidade.

Sob o ponto de vista da inovação conceitual, no entanto, a Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS de dezembro de 1993

---

\*Professora no Departamento de Serviço Social da Universidade Federal do Mato Grosso e aluna do Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão.

significou uma mudança de lógica ao inscrever a Assistência Social no campo dos direitos, incluindo-a no âmbito da Seguridade Social. Como Política de Seguridade Social enseja ações de caráter permanente, direcionadas para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária ao traduzir-se em um dos mecanismos institucionais capazes de combater a pobreza e redistribuir a riqueza socialmente produzida no país.

Este ensaio pretende, pois, discutir, ainda que de modo bastante inicial, em que medida o enfrentamento da pobreza e da desigualdade tem-se efetivado no campo de ação das Políticas Públicas de assistência social. De natureza teórica, realiza num primeiro momento, um exercício de compreensão conceitual das categorias **pobreza e desigualdade**, marcando-lhes as diferenças. Especificamente em relação à pobreza, apresenta diferentes abordagens que tentam dar conta desse fenômeno, suas peculiaridades, destacando a tendência insistente do pensamento econômico em associar a eliminação da pobreza com crescimento econômico. Discute, também, a prevalência do parâmetro da renda e do conceito absoluto de pobreza na elaboração dos programas sociais que de modo algum a enfrentam mas, ao contrário, funcionam como mecanismos institucionais reiterativos do fenômeno, ainda que tenham a capacidade de acomodar os interesses de classe. No entanto, mesmo reconhecendo o alcance limitado das Políticas Públicas de Assistência Social defende, a título de conclusão, que as diferentes modalidades de atenção social, que compõem a proteção social brasileira, incluindo, é claro, programas, projetos, benefícios e serviços previstos pela LOAS, podem, numa articulação concertada, assumir um caráter preventivo desde que tenham no seu escopo o enfrentamento da desigualdade social e não da pobreza absoluta da qual tem sido inveteradamente refém.

## **2 POBREZA E DESIGUALDADE** - aproximações teórico-conceituais

Embora não antinômicas pobreza e desigualdade não emitem o mesmo significado porque expressam situações diferenciadas. Lato sensu, pobreza relaciona-se diretamente a privações, já a desigualdade refere-se, a princípio, a uma posição de desvantagem em relação à riqueza média de um país, podendo implicar ou não em privação. Neste sentido, tanto pode haver países pobres com baixos índices de desigualdade como o inverso também é verdadeiro,

ou seja: países sólidos economicamente cujo grau de concentração de renda acentua e agrava a desigualdade entre os grupos sociais.

A desigualdade e a pobreza nas últimas décadas, em virtude do triunfo do mercado sobre a sociedade, têm aumentado significativamente, tanto nas sociedades desenvolvidas, quanto nas periféricas. Evidente que nos países industrializados a pobreza tende a acentuar-se através de formas modernas de exclusão social, atingindo muito mais os jovens que no passado, ao mesmo tempo em que a mobilidade social tende a reduzir-se. Além disso, o nível de vida dos pobres nos países desenvolvidos, mesmo degradante, é superior aos dos pobres naqueles ditos subdesenvolvidos. Desta forma, no conjunto das nações, a pobreza absoluta se encontra, em sua maioria, nesses últimos países (SALAMA,1999).

O Brasil é exemplo de país em que a persistência de uma pobreza absoluta ou pauperização de largas camadas ou elementos de sua população resulta diretamente de sua má distribuição de renda já que o produto nacional é suficientemente elevado para garantir o mínimo necessário a todos (Rocha, 2000). A fim de ilustrar seu argumento a autora informa que a renda anual *per capita* em 1998 era R\$ 5.500,00 bem acima da linha de pobreza, que associada ao valor do salário mínimo da época, era R\$ 1.560,00. Disso resulta ser o Coeficiente de *Gíni* do Brasil um dos mais altos do mundo (0,59).

De modo geral, porém, nos países subdesenvolvidos o crescimento econômico parece ser, *a priori*, o remédio miraculoso para a pobreza em razão da crença de que o aumento da produtividade faz crescer o emprego e, por consequência, os salários. Este raciocínio parece estabelecer com perfeição a relação entre crescimento e pobreza. Por esta razão é que tem prevalecido, no pensamento econômico dominante, a tendência de se investir no crescimento econômico para diminuir a pobreza, ao invés de se implantar políticas redistributivas que poderiam não só garantir uma distribuição menos desigual como ampliaria e consolidaria o crescimento, argumenta Salama (1999).

Amplamente dominadas até recentemente pelas correntes liberais, as instituições financeiras internacionais recorriam ao mercado para fazer frente às consequências da intervenção do Estado na economia. Nesta visão, a abertura e a liberação dos mercados conduziriam automaticamente a uma diminuição das desigualdades favorecendo e reforçando o crescimento.

A eficácia do crescimento é condicionada, no entanto, por uma série de fatores: amplitude e duração do crescimento, importância da pobreza, distância entre a linha da pobreza do rendimento médio dos pobres e da própria distribuição da pobreza entre os pobres (SALAMA,1999). Além disso, o crescimento pode também acarretar desigualdade crescente, continua Salama (1999, p. 41), dependendo das variações da taxa de abertura do comércio internacional, do tipo de progresso técnico e das variações das taxas de inflação.

Desta forma, parece ser inútil esperar que apenas o crescimento, ainda que elevado e igualmente distribuído, possa erradicar a pobreza a curto e médio prazos. E não sendo o crescimento necessariamente incompatível com uma intervenção do Estado na economia - contrariamente ao que afirma a corrente liberal -diminuir a pobreza e a desigualdade e retornar ao crescimento poderiam, segundo Salama (1999), ser resultado de uma ação mais consequente dos governos, combinando uma política redistributiva mais clara dos rendimentos, a uma política industrial mais ativa e agressiva e uma via política de infraestrutura mais sólida, incluindo-se aqui as políticas sociais, com ênfase na saúde e educação.

Nesta perspectiva, na elaboração de uma política redistributiva é preciso que se definam os princípios sobre os quais ela deva se apoiar, por exemplo, Justiça e Equidade, os quais garantem à desigualdade uma análise prioritariamente sob o ponto de vista ético. Não sendo majoritária, é forte no campo da Economia a perspectiva de que dimensão ética na análise da pobreza tem que necessariamente sobrepor-se aos argumentos econômicos ainda que signifique ameaças ao crescimento. Contudo, afirma Rocha (2003), existem sérias dificuldades de se transitar entre, por um lado, o objetivo ético-humanista consensual de que a pobreza precisa ser combatida e, por outro, as iniciativas concretas de uma política pública capaz de reduzir a desigualdade entre as pessoas e os desequilíbrios entre regiões.

Se desigualdade tem a ver com a questão da distribuição da renda socialmente produzida num dado território, a pobreza, em termos absolutos, é sempre referida à ausência ou insuficiência de renda para a satisfação de mínimos sociais necessários à sobrevivência. Esta definição, ainda que tenha a pretensão de objetivar a pobreza no sentido de dar-lhe materialidade, pode, da mesma forma, ser parcial por tratar-se de uma visão monetarista a que relaciona pobreza à esfera restrita da renda, subestimando outros aspectos igualmente necessários à reprodução da vida

humana. Esta concepção relaciona o padrão de pobreza ao mínimo necessário à sobrevivência física, portanto, ao não-atendimento das necessidades vinculadas ao mínimo vital (SALAMA, 1999; ROCHA 2003 e SOARES, 2003).

Já o conceito de pobreza relativa define necessidades a serem satisfeitas em função do modo de vida predominante na sociedade em questão, o que significa, segundo Rocha (2003), incorporar a redução das desigualdades de meios entre indivíduos como objetivo social. De qualquer modo, continua a autora, para fins empíricos, a distinção entre pobreza absoluta e pobreza relativa não apresenta limites claros. Mesmo as necessidades fundamentais de alimentação, cujo atendimento poderia estar associado ao mais absoluto conceito de pobreza, não é um dado consensual, pois há abordagens que privilegiam os aspectos energético-protéicos ou outros nutrientes enquanto outras incluem questões culturais na definição de uma dieta mínima.

A pobreza tem, no entanto, muitas facetas e dimensões, diz Salama (1999) e medi-la significa amiúde reduzi-la e desconhecê-la. Por vezes, fins conhecedores da pobreza "no papel" são incapazes de compreendê-la na vida cotidiana e, chamados à responsabilidade, ou nas organizações internacionais ou nos governos, preconizam políticas, no mínimo, inadequadas.

É o que ocorre no Brasil, com as decisões de governo no estabelecimento de linhas de pobreza que, baseadas numa visão monetarista e mensurável da pobreza, estabelecem padrões de vida inaceitáveis e vinculadas a uma prática de classificação da pobreza, como ocorre com os parâmetros de renda que orientam os programas definidos pelas LOAS. Para se ter acesso ao Benefício de Prestação Continuada - BPC, por exemplo, consideram-se pobres aqueles que vivem com uma renda *per capita* mensal inferior a um quarto do salário mínimo. Já o critério considerado para outros programas e serviços é de meio salário mínimo. Valor esse ainda mais rebaixado no principal programa de transferência do governo Lula - o Bolsa -Família, que classifica como pobre as famílias com renda *per capita* familiar de R\$ 100,00; e como indigentes, as famílias com renda *per capita* familiar de R\$ 50,00.

Contemporaneamente, a pobreza tende a se concentrar também em outros segmentos populacionais como os desempregados, os assalariados sem emprego estável e os inativos. Tomando-se como referência a realidade brasileira no período compreendido entre os anos de 1960 a 2000, Pochmann (2004) o denomina, por reunir

combinações contraditórias, como o da unidade conservadora: de um lado, rápido crescimento econômico com regime político autoritário; e de outro, baixo dinamismo da economia com regime político democrático.

Para ele, o que chama atenção é o fato de o Brasil ter passado por situações tão distintas sem que terminasse realizando as reconhecidas reformas clássicas do capitalismo contemporâneo. Sem tais reformas (agrária, tributária e social), a sociedade brasileira consolidou-se na extrema desigualdade de renda, terra e poder. Há, portanto, na realidade brasileira a combinação entre a velha e nova exclusão social, sendo que a velha define-se pela marginalização dos frutos de crescimento econômico e da cidadania, expressa pelos baixos níveis de renda e escolaridade, os quais incidem mais frequentemente sobre os migrantes, analfabetos, mulheres, famílias numerosas e população negra.

A nova exclusão social, por sua vez, refere-se ao fenômeno de ampliação de parcelas significativas da população em situação de vulnerabilidade social e também a diferentes formas de manifestação da exclusão abarcando as esferas cultural, econômica e política, estas vêm atingindo segmentos populacionais antes relativamente preservados, como jovens com elevada escolaridade, pessoas com mais de 40 anos, homens não negros e famílias monoparentais. Deste modo, toma-se necessário compreender que indicadores de pobreza definidos a partir de rendimentos monetários não podem isoladamente dar conta de desenhar os novos contornos desse fenômeno. É preciso levar-se em conta tanto indicadores construídos a partir da necessidades básicas insatisfeitas como outros que se baseiem num visão não monetária da pobreza, o que permitirá cruzamentos relações entre diversos tipos de informações: indicadores definidos partir da pobreza monetária, das necessidades básicas insatisfeitas definidas a partir da existência de más condições de vida (conforto sanitário insuficiente, barulhos, falta de luz e, de maneira gen moradias em lugares insalubres, poucos bens duráveis, consumo insuficiente de carne) e da pobreza subjetiva<sup>1</sup>. A combinação desse indicadores, com certeza, apura a análise, fornecendo uma imagem mais completa e fiel da pobreza.

---

<sup>1</sup> Influenciadas muito mais pela Sociologia e Antropologia do que pela Economia as abordagens s( pobreza subjetiva tendem a defini-la como o sentimento desenvolvido pelo indivíduo quando pode mais cumprir os compromissos decorrentes da posição ou do lugar ocupados na sociedade família, na etnia ou no meio em que se vive e que é rejeitado pelo mesmo Salama (1999, p. 5;

A concepção unidimensional da pobreza centra-se nas falhas da distribuição de recursos, afinando-se com um sistema de integração social que repousa sobre o trabalho assalariado no qual a participação de todos os indivíduos sadios na esfera produtiva é considerada adquirida. Esta é a visão monetária da pobreza veiculada pelo Banco Mundial, calcada na apreciação das necessidades fisiológicas fundamentais, traduzidas em termos monetários com base no pressuposto de que é a renda que permite satisfazer ou não tais necessidades, mas exclui que se considere o acesso a bens e serviços coletivos.

Rocha (2003, p. 43) afirma que, no Brasil, o conceito operacionalmente relevante é o de pobreza absoluta, já que um contingente significativo de pessoas não tem suas necessidades básicas atendidas, mesmo quando definidas de forma estrita. Trata-se, portanto, de definir parâmetros de valor correspondente a uma cesta de consumo mínima, seja ela alimentar (associada à linha de indigência), seja considerando o custo de atendimento de todas as necessidades de alimentação, habitação, vestuário etc. (associada à linha de pobreza).

De todo modo, continua a autora, o estabelecimento de linhas de indigência e de pobreza toma como referência a renda das pessoas e tal abordagem pode não ser produtiva para enfrentar a questão da pobreza em países onde o nível de desenvolvimento social e produtivo é muito baixo. Quanto mais pobre o país mais restrições sofre a renda como indicador de referência, pois implica associar níveis de bem-estar ao grau de sucesso na integração das famílias à economia de mercado, desconsiderando auto-produção e outros consumos não-monetários que têm impacto relevante justamente sobre as condições de vida das camadas mais pobres. Desse modo, quando uma parte preponderante das necessidades não é atendida via transações mercantis, a renda se torna um critério irrelevante para delimitar a população pobre.

Já as abordagens multidimensionais (PNUD) no plano da satisfação das necessidades essenciais, fundamentais ou básicas, porém extensivas à saúde, à educação, à água e ao saneamento, medem o nível dessa satisfação pela renda individual e, ao mesmo tempo, pelos recursos coletivos considerando, ainda, o conjunto das condições existenciais e identificando desvantagens ou privações sofridas e vividas em diferentes planos da vida cotidiana e social por indivíduos ou grupos familiares. Essa abordagem insiste na

dimensão fundamentalmente social senão política da pobreza, porque as condições de existência não se limitam unicamente aos aspectos materiais e individuais (moradia, alimentação, renda) e inclui as relações sociais, o acesso ao trabalho, aos cuidados e aos equipamentos sociais.

Há, contudo, abordagens da pobreza que a remetem a dimensões não monetárias, objetivas, mas adquirem uma conotação mais qualitativa, ao incluir, principalmente, dimensões sociais e políticas extrapolando a noção de necessidades básicas insatisfeitas adotando a noção de capacidades. É o caso do pensamento de AMARTYA SEN, prêmio Nobel de Economia em 1998, ao inserir no campo da reflexão sobre igualdade e desigualdade o princípio da Justiça social, colocando a questão da pobreza numa perspectiva que, sem negar os fatores econômicos, dá importância às conotações legais, às implicações políticas e sua pertinência social. SEN foi, com certeza, o grande inspirador teórico das definições elaboradas pelo PNUD/ONU referentes ao bem-estar e à pobreza.

Seu raciocínio procura demonstrar que a disponibilidade de um bem, em geral, num determinado território, pouco se articula com a capacidade que têm certos grupos de adquiri-los e que é justamente a incapacidade de aquisição desses bens a responsável pela miséria e pela fome. Logo, a pobreza seria definida não como uma carência frente às necessidades fundamentais de diversos bens, mas em termos da falta de realização de certos funcionamentos de base e da aquisição das capacidades correspondentes.

A noção de capacidade, por sua vez, liga-se estreitamente à noção de funcionamentos expressando, na verdade, capacidade de funcionar de uma dada pessoa. Ela representa diversas combinações de funcionamentos (ser e ter) que alguém pode realizar. A capacidade é, assim, um conjunto de vetores de funcionamentos que reflete a liberdade de uma pessoa de levar um ou outro tipo de vida. Da mesma maneira que uma suposta combinação orçamentária representa no campo de mercadorias a liberdade de uma pessoa comprar cestas de produtos, a combinação de capacidades reflete, no campo dos funcionamentos, a liberdade de uma pessoa escolher entre existências diversas (SEN, 1992, In. SALAMA, 1999, p. 79).

É claro, reconhece Sen (2000), que uma renda inadequada é, com efeito, uma forte condição predisponente de uma vida pobre. No entanto, a renda é importante apenas instrumentalmente enquanto que as privações de capacidades são intrinsecamente



importantes já que o impacto da renda sobre as capacidades é contingente e condicional.

Para Sen (2000, p. 110), é importante considerar-se a relação condicional entre renda e privação de capacidades. Primeiro, porque a capacidade de auferir e acessar a renda pode ser afetada acentuadamente, entre outros fatores, pela idade, pelos papéis sexuais e sociais, pela localização, sobre os quais a pessoa tem pouco ou nenhum controle. Pode haver ainda um acoplamento entre privação de renda e adversidade na conversão de renda em funcionamento, já que, por exemplo, uma pessoa idosa, mais incapacitada ou mais enferma pode necessitar de mais renda para obter os mesmos funcionamentos.

Isso implica que a pobreza real, tendo por referência a noção de capacidade, pode ser, em um sentido, mais significativa, mais intensa do que pode parecer no espaço da renda. Há que se considerar, ainda, a distribuição da renda no interior da família, questão essa, segundo Sen, substancial em muitos contextos em que, por exemplo, a parcialidade por um dos sexos parece ser um fator fundamental na alocação da renda familiar. Igualmente relevante é ter-se em conta que a privação relativa de rendas pode resultar em privação absoluta de capacidades, o que quer dizer que, ser relativamente pobre em um país rico, pode ser uma grande desvantagem em capacidade, mesmo quando a renda absoluta da pessoa é considerada elevada pelos padrões mundiais. Esses diferentes tipos de contingências têm de receber, segundo SEN, séria atenção na elaboração das políticas públicas.

Para o autor, nas análises da pobreza a perspectiva da capacidade contribui no melhor entendimento da natureza e causas da pobreza e da privação desviando a atenção dos meios (e de um meio específico que geralmente recebe atenção exclusiva, ou seja: a renda) para os fins que as pessoas têm razão para buscar, e correspondentemente, para as liberdades de poder alcançar esses fins. É preciso ainda admitir que, nesse terreno de discussão, a questão da valoração de capacidades diversas no que concerne às prioridades públicas é uma vantagem a exigir ainda participação pública como componente crucial do exercício da democracia e da escolha social responsável.

Neste sentido, a discussão pública e participação social são centrais na elaboração de políticas em uma estrutura democrática. O uso de prerrogativas democráticas - tanto as liberdades políticas

como os direitos civis -é componente essencial do exercício da própria elaboração de políticas econômicas em adição a outros papéis que essas prerrogativas possam ter. Na análise de políticas públicas orientadas pela liberdade, as liberdades participativas são fundamentais.

É peculiar também a concepção de Sen sobre crescimento e desenvolvimento. Para o autor, uma compreensão mais plena do processo de desenvolvimento requer análise e exames minuciosos sobre seus fins e meios. Desta forma, é inadequado, sem dúvida, adotar como objetivo do desenvolvimento a maximização da renda ou da riqueza. Pela mesma razão, o crescimento econômico não pode, sensatamente, ser considerado um fim em si mesmo, sendo que o desenvolvimento tem de estar, necessariamente, relacionado, sobretudo, com a melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos.

Na perspectiva de Sen, o desenvolvimento requer que se removam as fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos. Ainda que, sem precedentes, o mundo atual esteja imerso em opulência, liberdades elementares são negadas à maioria da população. Há desde a ausência de liberdades substantivas da pobreza econômica que priva a pessoa humana da liberdade de saciar a fome, de obter alimentos ou remédios, vestir-se ou morar em lugares seguros e confortáveis cobertos com água tratada e saneamento básico à carência de serviços públicos e assistência social, como, por exemplo, programas epidemiológicos, sistema de saúde bem planejado, educação e, até mesmo, instituições eficazes para manutenção da paz e ordem locais. Em outras situações, a violação da liberdade refere-se à negação de liberdades políticas e civis por regimes autoritários e restrições impostas à liberdade de participar da vida social, política e econômica da comunidade.

O sentido que Sen atribui às liberdades as coloca como fins primordiais do processo de desenvolvimento absolutamente distinto e distante das visões restritas que tendem a identificar desenvolvimento com crescimento do Produto Nacional Bruto(PNB), aumento de rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico ou modernização social. As liberdades são para ele, ao mesmo tempo, fins e meios principais do desenvolvimento já que há uma

notável relação empírica vinculando os diferentes tipos de liberdades, sendo que todas elas estão calcadas no princípio de justiça social.

Sob ângulos diversos, a pobreza tem sido tratada como um problema. Do ponto de vista político tem-se constituído um desafio à legitimidade do Estado, uma vez que ameaça a estabilidade e a coesão social. Economicamente, pode ser considerada obstáculo ao crescimento, perdas de ganho fiscal e despesas nos programas sociais e nos sistemas de proteção social. Humanisticamente situa-se geralmente no campo dos registros éticos, religiosos ou ideológicos. Medir a pobreza significa, pois, dar um contorno quantitativo ao problema de modo a permitir que se tomem as decisões necessárias após sua evidência e publicização (SALAMA, 1999).

Salama (1999) adverte que a medida da pobreza, em si, não pode constituir o diagnóstico do problema como se ela refletisse fielmente a realidade existindo fora da operação de medida. Medir a pobreza só faz sentido quando sua finalidade for a de denunciar a violação dos direitos de cidadania e contribuir na implementação de políticas que visem o seu enfrentamento. E, Embora polêmica é possível destacar dessa discussão sobre pobreza aspectos consensuais, sobretudo quando referida à realidade brasileira. De um conjunto significativo de estudos e pesquisas<sup>2</sup> sobre o tema desenvolvido nos últimos 20 anos, é unânime a compreensão de que é essencial e urgente o estabelecimento de políticas antipobrezas eficazes. Por outro lado, da mesma forma, senão consensual, pelo menos majoritária é a compreensão de que pobreza não se restringe ao espaço da renda. Neste sentido, dispêndios associados a outras necessidades dos mais pobres, em particular àquelas vinculadas ao provimento de serviços públicos básicos e os de promoção social, formam o conjunto indispensável de ações no escopo de uma política antipobreza eficaz, defende Rocha (2003).

Para a autora, o combate à pobreza como bandeira política requer a reestruturação do gasto social (previdência, saúde, educação) em geral e o redesenho dos mecanismos voltados especificamente ao atendimento dos pobres. Implica ainda mais: que os mecanismos de financiamento do gasto público levem em conta, explicitamente, as desigualdades da distribuição de renda no país.

---

<sup>2</sup> Destacam-se no âmbito da produção de estudos e pesquisas sobre pobreza e desigualdade no Brasil os trabalhos do IPEA -Instituto de Estudos Econômicos Aplicados/Min. Planejamento; Fundação SEADE/SP, Fundação João Pinheiro/MG, Fundação Getúlio Vargas, PNAD/IBGE; assim como estudos de natureza mais acadêmica desenvolvidos pela Polis /PUC/SP, NESUR/Unicamp, NEPSAS/PUC/SP; IPURR/UFRJ.

Somente a combinação de ações antipobrezas específicas, com objetivos claros, precisos e focalizados em populações bem definidas, com mecanismos de política social de caráter universal possui o potencial estratégico de romper o círculo vicioso da pobreza. Ou nos termos de Pochmann (2004): somente a realização urgente de reformas clássicas do capitalismo contemporâneo será capaz de alterar o padrão distributivo nacional. Necessidade inadiável se se quer enfrentar sob novas bases a exclusão social no país.

### **3 A PREVALÊNCIA DA CONCEPÇÃO DE POBREZA ABSOLUTA NOS PROGRAMAS SOCIAIS**

Os estudos desenvolvidos no âmbito federal sobre pobreza e possíveis formas de seu enfrentamento têm-se baseado numa visão restritiva de pobreza. Há um rebaixamento claro da linha de pobreza em face dos padrões universais. Ao se trabalhar com o conceito de pobreza absoluta está-se justificando, o uso de programas sociais focalizados e precários, condicionados pela disponibilidade de recursos em todos os níveis de governo. Por sua vez, os programas federais de transferência de renda usam de benefícios extremamente restritos. Não se voltam para superar a pobreza, mas a tornar a miséria menos sofrível. Tem prevalecido nas ações governamentais de enfrentamento à pobreza uma visão fragmentadora do fenômeno, sob a justificativa de focalização nos mais pobres. Além da ausência de uma estratégia global de combate à pobreza capaz de articular o modelo econômico e o modelo social sendo este último insuficiente, precarizado e descontínuo, há, ainda, distorção do princípio da focalização, analisa Silva (2001). Isto significa que a inclusão dos segmentos socialmente vulneráveis na órbita de políticas, serviços e direitos não se realiza à medida que não se garante também o vínculo orgânico com as diferentes políticas sócio-econômicas setoriais ameaçando, portanto, seu conteúdo universal.

Para Silva (2001), focalização significa a canalização de recursos e o direcionamento de programas a determinados grupos populacionais em condições de maior vulnerabilidade no conjunto da sociedade. No entanto, os programas sociais desenvolvidos na América Latina concebem a focalização como medidas meramente compensatórias aos efeitos do ajuste estrutural do capitalismo

contemporâneo, repercutindo de forma negativa nos grupos estruturalmente mais vulneráveis da sociedade. Compromete-se, pois, a missão universalizante das políticas sociais.

Focalização, para Ferreira (2001), não pode ser pensada como seletividade. Ao contrário, quando se focaliza, volta-se a atenção para algo que se quer destacar, pôr em evidência, assumindo um significado que se aproxima da idéia de universalização. Significa diferenciar, no universo a ser atendido, aqueles que necessitam de atenção especial para reduzir desigualdades. Para Silva (2001, p. 15), trata-se de *discriminação positiva* de grupos da população que estão demandando atenções especiais para permitir-lhe a efetiva inclusão no acesso à riqueza e bens e serviços socialmente produzidos capazes de se situarem num patamar de dignidade.

No desenho da atual rede de proteção social, em especial dos programas de transferência de renda há indicações de serem adotados outros indicadores sociais além da renda para a composição de um índice a ser considerado na seleção das famílias, como escolaridade, condições de saúde, acesso a saneamento e à luz elétrica, expressando assim, uma concepção multidimensional da pobreza (SILVA; YASBEK e GIOVANNI, 2004, p. 138).

A partir da matricialidade sócio-familiar, a Política Nacional de Assistência Social do atual governo, finalizada em 2004, pretende superar a focalização tendo por referência o princípio da universalidade entendido como manutenção e extensão de direitos em sintonia com as demandas e necessidades particulares expressas pelo núcleo familiar. A operacionalização da atual política de assistência social em rede, com base no território (territorialização) - um dos pressupostos da proposta atual de descentralização político - administrativa - constitui-se também em um dos caminhos para superar a fragmentação, segmentação e focalização, rompendo com velhos paradigmas e olhando para a realidade considerando os novos desafios impostos pelo cotidiano que se apresenta sob múltiplas formatações, exigindo enfrentamento de forma integrada e articulada, postula o documento, (PNAS, 2004).

De todo modo, segundo Silva, Yazbek e Giovanni (2004), é preciso eliminar de vez os critérios sempre arbitrários que têm sido historicamente adotados no Brasil para classificação da população pobre. E condição essencial no desenvolvimento de programas sociais

que pretendem adotar a focalização, não como mera seletividade, mas como discriminação positiva de um grupo populacional que precisa superar uma dada situação, advertem os autores.

A pobreza, quando definida como privação extrema, consagra, justifica e reitera ações emergenciais, e não exige, portanto, planejamento coordenado, sistemático; tampouco pressupõe continuidade. A rigidez conceitual que envolve a noção de pobreza absoluta privilegia os mínimos de sobrevivência, em oposição aos mínimos de cidadania ou *necessidades humanas básicas* (PEREIRA, 2000). Nos termos de Telles (1994), pobreza e cidadania são categorias antinômicas, isto é, sob a ótica da cidadania, pobreza não existe, sobretudo esta pobreza despojada de dimensão ética e transformada em natureza.

Os debates sobre a pobreza, no horizonte simbólico da sociedade brasileira, em termos de uma exigência de igualdade e justiça sociais são, segundo a autora, inteiramente montados sobre as evidências mais tangíveis da chamada pobreza absoluta na qual os deserdados da sorte e infelizes do destino já estão - ou parecem estar - fora do contrato social. Com isso, é neutralizado o problema das iniquidades e privilégios que se inscrevem no modo mesmo como as relações sociais são ordenadas.

Além disso, e o mais importante, continua Telles (1994), é notar que, tendo como referência quase exclusiva esses que já estão "fora", todo o problema da igualdade parece esgotar-se em garantir que essa gente tenha acesso "aos mínimos vitais de sobrevivência". Menos do que um problema propriamente mundano da convivência social é uma noção de igualdade que opera com uma medida que diz respeito aos mínimos vitais dos quais depende a reprodução da espécie. As imagens da pobreza dão uma medida de igualdade não como algo que diga respeito ao contrato social, mas algo anterior a ele e que diz respeito aos imperativos da sobrevivência.

É uma definição de igualdade e Justiça que não constrói a figura do cidadão, mas a figura do pobre. Figura desenhada em negativo, pela sua própria carência e quando rebatida para o terreno das necessidades vitais - modo peculiar de alojar a pobreza no terreno da natureza - desfigura, também as próprias noções de Justiça e igualdade, pelo menos nos termos como foram definidas, como valores fundadores da modernidade. Com essa medida-absoluta, *medida de vida e morte*, não há propriamente o problema

do julgamento, da escolha e dos critérios de discernimento entre o justo e o injusto. *Há apenas o imperativo inarredável da sobrevivência* (TELLES, 1994, p. 5-7).

A noção de pobreza relativa, ao contrário, segundo Pereira (1996) leva em conta na sua definição o padrão de vida de todos os membros de uma dada sociedade. É, pois, uma definição que varia de acordo com o nível de desenvolvimento das sociedades e com as mudanças na estrutura das necessidades sociais. Isso exige, na avaliação da autora, um conhecimento sofisticado dos processos de desenvolvimento e distribuição das riquezas nacionais, assim como permanente esforço de aproximação da assistência social com as demais políticas sociais e com a política econômica, na arena política.

O que tem predominado, no entanto, é a ênfase na Assistência Social sem o devido vínculo orgânico com as demais políticas sociais e econômicas, a qual, não obstante convergir em vários aspectos com essas políticas, assume características distintas em diferentes experiências nacionais.

Mesmo que a noção de pobreza relativa não pressuponha a equalização na sociedade, ela permite, ao menos aos que planejam, decidem e operacionalizam políticas sociais, levantar a questão fundamental de redistribuição relativa de riquezas entre ricos e pobres e somente a ampliação do conceito de pobreza seria capaz de evidenciar com mais clareza a perversidade da concentração de riquezas no país.

Ainda que os dados mais recentes registrem melhoria na distribuição de renda e nas condições de vida da população pobre do país em decorrência da redução da inflação que se seguiu ao Plano Real, a pobreza continua a ser um dos principais problemas - senão o principal - que o país tem a enfrentar, evidenciando a necessidade de atribuir prioridade às ações governamentais que visem reverter o quadro brasileiro de profunda desigualdade social.

Rocha (2000) destaca que os efeitos distributivos do Plano Real em nível nacional já se esgotavam em setembro de 1996 e se, durante o período de 1993 a 1995, houve melhorias de rendimento a todos, mas com ganhos mais elevados para as pessoas situadas na base da distribuição, o que permitiu reduzir a incidência de pobreza do ponto de vista da renda de 44% para 34%, a partir de 1996 as mudanças nos indicadores de pobreza têm sido pequenas e localmente diferenciadas. Desde então, a proporção de pobres se estabiliza em um novo patamar.

Como a desigualdade de renda está atrelada aos altos rendimentos no extremo superior da distribuição, ganhos de rendimento na base da distribuição, como os ocorridos após o Plano Real, em nada alteram a estrutura da desigualdade (ROCHA, 2000, p. 15). Na verdade, persistência da pobreza do ponto de vista da renda está necessariamente associada à péssima distribuição de rendimento. Neste sentido, o aspecto distributivo é fundamental por ter o potencial de reduzir drasticamente a pobreza, mesmo sem qualquer aumento do produto, isto é, sem crescimento econômico.

#### **4 CONCLUSÃO**

A centralidade do combate à pobreza no debate político contemporâneo resulta do entendimento de que cidadania não se compatibiliza com a presença renitente de formas diversas de exclusão e, quando se reconhece também que a sociedade brasileira, premida pelo aumento do desemprego, pela precariedade do trabalho e pela inadequação do seu sistema de proteção social, é incapaz de garantir condições dignas de vida a todos os cidadãos exigindo, portanto, uma estratégia eficaz de combate à pobreza.

A Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS deixa claro no seu primeiro capítulo que seu principal objetivo é, a partir de uma ação integrada a outras políticas setoriais, enfrentar a pobreza através da garantia de mínimos sociais necessários ao provimento de condições que atendam contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. Pretende-se do ponto de vista da universalização dos direitos sociais que a Assistência Social deva ter como objetivo a redução das desigualdades sociais inserindo-se efetivamente nos projetos de desenvolvimento econômico e social tanto nacional como local.

Os direitos sociais previstos na LOAS não só assumem caráter legal como se materializam em programas, projetos, benefícios e serviços que com características diferenciadas, podem, no conjunto, assumir a perspectiva de bens coletivos disponibilizados à população garantindo a equidade no acesso aos bens e serviços públicos ganhando ainda uma dimensão de política social preventiva.

É sabido, no entanto, que permanece na realização das Políticas Públicas de Assistência Social uma disjunção entre o que está posto em termos do discurso e o que efetivamente tem sido realizado com



vistas à redução das desigualdades. Tal aporia, como traço constitutivo dessa política, tem anulado sua potencialidade de vir a se estabelecer como estratégia de combate à pobreza e diminuição das desigualdades sociais.

No entanto, mesmo reconhecendo o alcance circunscrito das Políticas de Assistência Social no combate à pobreza e na diminuição das desigualdades, não se pode desconhecê-lhe o significado como direito. Mesmo limitada pode contribuir na ampliação da cidadania ao proporcionar acesso a recursos e serviços sociais, possibilitando, além disso, que de mera beneficiária a população assuma no exercício do controle social seu protagonismo, repolitizando a esfera pública na luta pela realização do caráter público das Políticas Sociais em que a Assistência Social seja efetivamente dever do Estado e direito do cidadão. Assim, o desafio consiste em lutar para que os pressupostos legais que embasam a Assistência Social sejam traduzidos em ações, programas e projetos que repercutam na vida cotidiana dos destinatários da Assistência Social de forma positiva e que o avanço conceitual se traduza, concretamente, numa vontade e decisão políticas que, no âmbito das três esferas de governo, concorram para a redução das desigualdades sociais alterando o atual quadro de miséria do povo brasileiro.

**POVERTY AN INEQUALITY: politic indications for the Social  
Assistance Policy**

**ABSTRACT**

This article discusses poverty and the social inequality in its' relationship with Public Policy. It realizes, in a first moment, one exercise for comprehension of poverty and inequality, marking its' differences. It is presented some approaches about poverty, peculiarities, detaching the insistent tendency of the economic thought in the association of its elimination with growth. It also discusses the prevalence of the parameter of the income and of the absolute concept of poverty in the elaboration of the social programs, recognizing also, the limited reach of the social policies, too.

Keywords: Poverty. Social Inequality. Public Policy. Social Assistance.

## REFERÊNCIAS

FERREIRA, Ivanete Boschetti. **Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. Brasília, DF: GESST/ Departamento de Serviço Social/UnB, 2001

PEREIRA, Potyara. A. P. **Concepções e Propostas de Políticas Sociais em Curso/Tendências, Perspectivas e Consequências**. Brasília. DF: NEPPPOS/CEAM/UnB.Mimeo. 1994.

\_\_\_\_. **A Assistência Social na Perspectiva dos Direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil**. Brasília: DF, Thesaurus. 1996.

\_\_\_\_. A Política Social no Contexto da Seguridade e do Welfare State: a Particularidade da Assistência Social. **Serviço Social e Sociedade** n. 56. São Paulo: Cortez, 1998.

\_\_\_\_. **Necessidades Humanas: Subsídios à crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2000.

POCHMANN, Márcio (Org). **Atlas da exclusão social**, v. 1,2,3,4, São Paulo:, Cortez, 2004

ROCHA, Sônia. **Pobreza e desigualdade no Brasil; o esgotamento dos efeitos distributivos do plano real**. Brasília: IPEA, 2000.

\_\_\_\_, **Pobreza no Brasil: afinal de que se trata?** Rio de Janeiro: FGV,2003

SALAMA, Pierre e Destreman Blandine. **O Tamanho da Pobreza**. Economia Política da distribuição de renda. Rio de Janeiro: Garamond, 1999.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. **O comunidade solidária: o não-enfrentamento da pobreza no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2001.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo. **A Política Social Brasileira no Século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2004

SOARES, Laura Tavares. **O desastre social**. Rio de Janeiro: Record, 2003 (Coleção Os porquês da desordem mundial. Mestres explicam a globalização).

TELLES, V. Pobreza e Cidadania: duas categorias antinômicas. In.: **Mínimos de Cidadania - Ações Afirmativas e Enfrentamento à Exclusão Social**. São Paulo: Núcleo de Segurança e Assistência Social/PUC/ SP. 1994.

YASBEK, Maria Carmelita. As ambiguidades da assistência social brasileira após dez anos de LOAS. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n° 77, São Paulo: Cortez, 2004.

R.Pol.públ., v. 8, n.2, p.93-111, jul./dez.2004

R.Pol.públ., v. 8, n.2, p.93-111, jul./dez.2004