

# Políticas de enfrentamento à pobreza no Brasil

Políticas de enfrentamento à pobreza no Brasil  
(original em português)

71

**Valter Martins\***

*Professor e investigador em Serviço Social, Trabalho e Proteção Social*

*Universidade Federal Fluminense, Campos de Goytacazes, Brasil*

## Resumo

O presente texto apresenta alguns dos aspectos do debate sobre as políticas de enfrentamento à pobreza no Brasil. Para tanto, busca-se apresentar o fundamento constitucional de erradicação da pobreza no país e os desafios impostos à sua materialização; problematizam-se, ainda, as principais vertentes teórico-metodológicas de mecanismos de enfrentamento à pobreza, em especial as abordagens ligadas aos aspectos biológicos, às necessidades básicas, à privação de capacidades e à pobreza como fenômeno multidimensional. Por fim, discute-se o lugar de enfrentamento à pobreza na agenda pública, por meio das políticas e ações que o Estado brasileiro vem desenvolvendo desde a década de 90.

**Palavras-chave:** pobreza, políticas de enfrentamento à pobreza, aferição de pobreza, políticas públicas, cidadania, Brasil.



## CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Martins, Valter. “Políticas de enfrentamento à pobreza no Brasil”. *Trabajo Social* 24 (1): 71-89. Bogotá: Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia. DOI: 10.15446/ts.v24n1.94324

**Recibido:** 12 de marzo del 2021. **Aceptado:** 07 de julio del 2021.

---

\* valtermartins@id.uff.br / <https://orcid.org/0000-0002-7953-0789>

## Políticas para enfrentar la pobreza en Brasil

### Resumen

Este texto presenta algunos aspectos del debate sobre políticas para abordar la pobreza en Brasil. Para ello, se expone el fundamento constitucional de la erradicación de la pobreza en el país y los desafíos que impone su materialización. También se problematizan mecanismos para enfrentar la pobreza, especialmente los enfoques relacionados con los aspectos biológicos, necesidades básicas, privación de capacidades y la pobreza como fenómeno multidimensional. Finalmente, se discute el lugar que tiene el enfrentamiento de la pobreza en la agenda pública, a través de las políticas y acciones que el Estado brasileño viene desarrollando desde la década de 1990.

**Palabras clave:** pobreza, políticas de enfrentamiento a la pobreza, medición de la pobreza, políticas públicas, ciudadanía, Brasil.

## Policies to Combat Poverty in Brazil

### Abstract

This text presents some aspects of the debate on policies to approach poverty in Brazil. Therefore, it exposes the constitutional foundation of poverty eradication in the country and the challenges imposed on its materialization. We problematized the mechanisms to deal with poverty, especially the approaches related to biological aspects, basic needs, deprivation of capacities and poverty as a multidimensional phenomenon. Finally, it discusses the place that has the confronting of poverty on the public agenda, through the policies and actions that the Brazilian State has been developing since the 1990s.

**Keywords:** poverty, anti-poverty policies, poverty measurement, public policies, citizenship, Brazil.

## Introdução

A história recente do Brasil apresenta um cenário complexo na construção de estratégias de enfrentamento à pobreza e do estabelecimento de um padrão de cidadania. Nesse sentido, notam-se múltiplos arranjos institucionais capazes de construir disposições institucionais para viabilizar políticas eficazes no enfrentamento à pobreza, seja no registro de ampliação dos direitos sociais ou ainda na formulação de novos direitos diante das possibilidades do novo contrato social estabelecido. A Constituição Federal de 1988 e as perspectivas democráticas nela delineadas definiram um conjunto de fundamentos para orientar os rumos do país. Nos fundamentos do Estado Democrático de Direito está “erradicar a pobreza”.

Na cartográfica desenhada no texto constitucional, as promessas de uma cidadania ampliada se processaram na tragédia do presente vivido por milhares de brasileiros que estiveram (estão) à margem da satisfação das necessidades sociais, dos direitos de cidadania e do fundamento constitucional de viverem livres da pobreza. O presente vivido tensionado pela exclusão formulou um sentido polêmico e crítico da noção de direitos e de cidadania, na busca pela construção de uma sociedade mais justa e igualitária, ao mesmo tempo, em que a pobreza é percebida como “paisagem social”, natural em uma nação que, desde os seus primórdios, escravizou e rejeitou milhares na incorporação ao mercado de trabalho, subalternizou grupos e classes sociais, em especial, mulheres, crianças, pessoas idosas e, cruelmente, pessoas afrodescendentes.

As matrizes históricas que conformaram as instituições e o Estado, a economia, a sociedade e a cultura são representações de um dualismo desconcertante, diante de uma sociedade que se quer moderna, cosmopolita e civilizada, mas que convive pacatamente com a realidade da violência, do arbítrio e da miséria (Telles 2013). A modernização pela via da industrialização e da urbanização produziu novas classes e grupos sociais, novas sociabilidades e novos conflitos, superando, em partes, o Brasil patriarcal e da ordem regulada, sem extinguir a flagrante pobreza da população e as raízes do atraso.

A Constituição Federal de 1988 conferiu identidades e vozes, mas também trouxe consigo as evidências de um sistema de desigualdades que ganha a agenda pública por meio de conflitos e das lutas sociais, vocalizando a tragédia brasileira em que as expressões da questão social devastam o povo e a dignidade da vida.

Os conflitos vocalizados a partir da década dos anos 80 denunciaram as expressões da questão social, incorporados como promessa de enfrentamento da dívida social pela Seguridade Social, reconhecida como o direito da cidadania e o dever do Estado, na perspectiva de construir mecanismos que conferissem maior igualdade ao resgatar milhares da invisibilidade perante o direito social e a cidadania. Dentre os compromissos da República, orbitavam a necessidade de superação da prolongada crise econômica e da inflação sem controle, ao lado da demanda por políticas que materializassem os direitos da Seguridade Social para o povo que, desde sempre, esteve à margem da democracia e da igualdade real.

As aspirações por justiça social não se processam sem as polarizações e confrontos por interesses econômicos e políticos: à medida que o país busca sua modernização como nação, a crise cíclica do capitalismo apunhala a aspiração por igualdade social. Nesse aspecto, Telles (2013, 15) sinaliza a “perplexidade diante de uma década inaugurada com a promessa de redenção para os dramas da sociedade brasileira e que se encerrou encenando aos olhos de todos o espetáculo de pobreza talvez jamais vista em nossa história republicana”.

A construção das estratégias de modernização do Brasil parece não ter conseguido ultrapassar as fronteiras para a vida civilizada, nem se aproximar das aspirações mais democráticas de dignidade da pessoa, impressas pela experiência do *Welfare State*, nunca realizado no Brasil. O planejamento das estratégias de enfrentamento à pobreza, como construção de um padrão de cidadania, fica a cabo dos interesses de uma minoria econômica nacional e internacional que não reconhecem a “dívida social” com aqueles que edificaram e edificam o país.

Nesse cenário, o conjunto de análises e metodologias em torno da pobreza desenvolvidas nos últimos anos vem proporcionando um importante debate sobre como construir políticas públicas que sejam capazes de enfrentar as expressões e desigualdades históricas no Brasil. Estas expressões e desigualdades apresentam um cenário complexo, tendo em vista as disparidades locais e regionais que contribuem para a reprodução da pobreza. Apesar dos avanços registrados na primeira década do século XXI, a crise econômica que assola o país nos últimos anos, juntamente com políticas econômicas de ortodoxia ultra neoliberal tem levado cada vez mais pessoas a viverem abaixo da linha da pobreza, produzindo uma mobilidade social decrescente para milhões de famílias, além de sinalizar para a insuficiência das políticas de transferência de renda.

## O lugar da pobreza no debate

A compreensão de pobreza se tornou algo complexo. Ao longo do tempo, dos debates teóricos e de sua aplicabilidade, tal conceito assume um conjunto explicativo amplo e diverso. Algumas abordagens tratam-no apenas do ponto de vista econômico; outras compreendem aspectos não-econômicos para a sua análise. Essa percepção conduz-se a interrogar “quais são as necessidades e o que é adequado, indicando, assim, que se trata de um fenômeno complexo, composto por dimensões [...] que podem variar de acordo com as especificidades locais, em razão das heterogeneidades sociais e culturais” (Azevedo e Burlandy 2010, 202).

A pobreza como expressão da questão social é moralmente condenável, custosa e georreferenciada em territórios excluídos da ação dos poderes públicos. Ela não caracteriza apenas determinados indivíduos ou grupos sociais, pois resulta de uma dinâmica conjuntural assinalada por desigualdades econômicas, sociais, educacionais, entre tantas outras. Em determinadas análises, é categorizada como “juízo de valor”, quando versa sobre uma visão subjetiva, abstrata, focada no indivíduo, aproximando-se do que deveria ser um nível de satisfação de necessidades sociais básicas, ou do que deveria ser um nível de privação suportável (Crespo e Gurovitz 2002).

Entendendo-a como fenômeno relativo, a pobreza tem sido conceituada numa abordagem macroeconômica. Nesse sentido, algumas políticas desenvolvidas para enfrentá-la em sua abordagem relativa têm relação direta com a desigualdade na distribuição de renda, circunscrita em determinado padrão de vida que define como pobres as pessoas e famílias situadas na camada inferior da distribuição de renda comparadas com as pessoas melhor posicionadas na estratificação de renda de um país.

A pobreza relativa, por sua vez, é apresentada como sendo “aquela situação em que indivíduos, quando comparados a outros, têm menos de algum atributo desejado, seja renda, sejam condições favoráveis de emprego ou poder” (Crespo e Gurovitz 2002, 4). As construções de enfrentamento à pobreza via programas de transferência de renda, por exemplo, majoritariamente assumem uma linha de pobreza relativa, definida pelo cálculo de renda per capita de parte da população, considerado abaixo de um padrão mínimo para atender as necessidades, majoritariamente calóricas da população.

As abordagens que conceituam a pobreza quanto à fixação de padrões para um nível mínimo ou satisfatório para o atendimento de determinadas necessidades, conhecido como linha de pobreza, determinando um percentual da população que se encontra abaixo desse nível, apresentam diferentes

aspectos, alguns focando mais elementos nutricionais que, embasado no valor da cesta básica, definem o cálculo de renda necessária para custeá-la.

A definição dos limites de pobreza tem avançado e despertado debates e novas metodologias. Nesse sentido, compreendem diferentes perspectivas, desde aspectos biológicos, necessidades básicas, privação de capacidades, até mesmo a pobreza como fenômeno multidimensional. A abordagem, que assume o biológico como matriz, determina a linha de pobreza com base em requisitos nutricionais mínimos, assim, define-se o valor aproximado de renda a ser gasta para atendimento desses requisitos. Além disso, enfoca a sobrevivência, imperativa na orientação de políticas de combate à pobreza ao longo do século xx.

O conceito que surge no debate inglês, que assinalou a insuficiência de renda dos mais pobres na manutenção do rendimento físico do indivíduo, foi abraçado por agências internacionais e recomendado aos países em desenvolvimento. Seu problema diz respeito ao ideário liberal do capitalismo, mais preocupado com a manutenção estrita da força de trabalho do que em definir um padrão de direitos sociais e de cidadania, tendendo a incentivar baixos níveis de assistência e de políticas de proteção social, pois o simples fato de manter os indivíduos a um nível de sobrevivência biológica atenderia, nesse ideário, a mediação do enfrentamento à pobreza.

De acordo com Crespo e Gurovitz (2002), a discussão sobre as necessidades básicas se apresenta como novas requisições e serviços públicos que atendam ao conjunto da população, tais como água potável, saneamento básico, saúde, educação e cultura. Tal entendimento sinalizou certas exigências de garantia de consumo básico de uma família, como expressão da ampliação da concepção de sobrevivência física.

Ainda no campo da discussão em torno das necessidades básicas, temos, para alguns autores, a incorporação do salário mínimo como ferramenta para garantir o conjunto de demandas para uma vida com segurança, partindo do princípio de que é necessário o estabelecimento de uma remuneração mínima oficial, como a existente no Brasil, que deve garantir a quantidade de recursos financeiros necessária a um padrão de vida mínimo.

O liberalismo econômico, contrariando tal noção, sempre viu o salário como mero preço da mercadoria trabalho-humano, ou seja, uma noção economicista, sem considerar qualquer necessidade pessoal ou familiar da pessoa que trabalha. As marcas da disseminação da doutrina social da Igreja Católica, fortemente difundida até a metade do século xx no Brasil, por outro lado, difundiram a ideia de que o salário deveria ser suficiente para assegurar a subsistência do/a operário/a e de sua família (Aguilar 2009).

Com a manifestação econômica-política do Estado, a instituição do salário mínimo materializa a intervenção estatal, com o objetivo de garantir o mínimo que um ser humano precisa para sobreviver, ou do que se denomina salário suficiente, segundo a qual “o salário deve atender a todas as necessidades relevantes do assalariado e de sua família e não apenas, como o salário vital, as suas necessidades mínimas” (Nascimento 1997 citado em Aguiar 2009, 6).

No caso brasileiro, por exemplo, a Constituição Federal de 1988, ao tratar da vinculação da Seguridade Social ao salário mínimo, apresenta duas chaves importantes: a primeira foi a fixação do piso de um salário mínimo aos benefícios; a segunda diz respeito ao dispositivo que assegura a preservação do valor real dos benefícios da Seguridade Social (Fagnani e Pochmann 2007). Esses elementos garantem um valor mínimo para o Benefício de Prestação Continuada<sup>1</sup> e para aposentadorias ou pensões, como mecanismo de garantir um padrão aceitável de dignidade financeira.

O papel do salário, como aponta Aguiar (2009, 6), não é o de uma contraprestação, mas “sustenta-se, principalmente, na sua função social, que se sobrepõe à econômica, transcendendo de uma realidade valorativa de uma relação individualista (empregado e empregador), para alcançar o bem-estar social”, sendo, em última análise, o respeito à dignidade humana e a consecução de ações do Estado, apropriadas para a realização das potencialidades de todos os indivíduos membros de sua sociedade.

Com o debate sobre a ativação, a partir de 1980, a pobreza passa a ser compreendida como privação relativa, concebendo ao conceito um “enfoque mais abrangente e rigoroso, buscando uma formulação científica e comparações entre estudos internacionais enfatizando o aspecto social” (Crespo e Gurovitz 2002, 5). A nova formulação ponderou que sair da linha de pobreza constituiria obter

um regime alimentar adequado, um certo nível de conforto, o desenvolvimento de papéis e de comportamentos socialmente adequados. Os autores apontam que, na esteira da ativação, prosperou a tese de que, com o bom funcionamento dos mercados, as economias se tornariam prósperas, e a riqueza gerada acabaria por beneficiar os pobres. (Crespo e Gurovitz, 5)

1 O Benefício de Prestação Continuada da Política de Assistência Social, é um direito garantido pela Constituição Federal de 1988, regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social, Lei nº 8.742/93, assegura 1 (um) salário mínimo mensal as pessoas idosas, com idade de 65 anos ou mais, e à pessoa com deficiência, de qualquer idade, com impedimentos de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, que comprove não possuir meios de garantir o próprio sustento, nem tê-lo provido por sua família. Em ambos os casos, é necessário que a renda mensal bruta familiar per capita seja inferior a ¼ (um quarto) do salário mínimo vigente.

Tal tese foi incorporada aos princípios norteadores do “Consenso de Washington” como mecanismo orientador para os países em desenvolvimento na América Latina e no Caribe (Batista 1995, 12).

A compreensão de privação relativa evolui com o conceito de Amartya Sen, ao introduzir variáveis mais amplas, indicando que as pessoas podem sofrer privações em diferentes esferas da vida. Para Sen, a pobreza não expressa apenas privação material, mas outras privações que acometem a vida.

Na elaboração de Sen (2000), a expressão da pobreza pode ser definida como privação das capacidades básicas de uma pessoa, não apenas a uma fração pré-estabelecida de renda. O autor compreende por capacidades um tipo de liberdade substantiva, na qual realiza combinações alternativas.

Ao longo dos anos 90, o Banco Mundial assimila o conceito de Sen para orientar as políticas de enfrentamento à pobreza na América Latina e no Caribe, majoritariamente com a indicação de políticas focalizadas e seletivas em indivíduos e grupos mais vulneráveis, que não encontravam, por meio do trabalho/salário, a satisfação das necessidades básicas. Tal conceito também foi utilizado no intuito de conter o crescimento do índice de pessoas trabalhadoras classificadas como sobrantes para o capital (Martins 2014).

Neste cenário, a concepção de pobreza declarada está na base do ideário das políticas sociais incrementadas pelo Banco Mundial e também pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), ao conceber que pobreza humana “não se concentra no que as pessoas podem ou não ter, mas sim no que podem e não podem fazer.”<sup>2</sup> (PNUD 2000, 22; Herrera e Ugart, 2008). Assim, o PNUD refere-se, portanto, não somente à privação da renda, mas também, da capacidade de viver uma vida prolongada, digna, saudável, que lhe possibilite participar plenamente da vida em comunidade a partir do que essa pessoa pode desenvolver ou realizar com o seu esforço. Apoia-se na concepção de pobreza como “inadequação de capacidade” defendida por Sen, a qual se distingue da noção de pobreza de renda, sem, contudo, ignorá-la, já que a renda é um meio de obter capacidade (Stein 2005).

Nesta perspectiva, a privação de renda pode resultar em privação absoluta de capacidades. Essa concepção é a grande força motriz que influencia a estruturação dos programas de transferência de renda implementados na América Latina e no Caribe e se assenta nas teorias do capital humano.

---

2 No original diz: “no se centra en lo que la gente puede o no tener, sino en lo que puede o no hacer”.



Ainda sobre a privação de capacidades, essa pode refletir em morte prematura, subnutrição (crianças), morbidades, analfabetismo, entre outras carências ou deficiências, contudo essa definição não despreza, no conjunto de medidas da pobreza, características como a renda, já que estabelece um valor que não seja inferior a um patamar pré-estabelecido, pois uma renda baixa pode figurar como razão primária de privação de capacidades de uma pessoa.

O tema pobreza, no campo das preocupações teórico-conceituais e de intervenção social, ao localizar explicações sobre emergência, persistência e sua ampliação globalizada, apontam para um conjunto de estratégias de regulação para permitir a manutenção do sistema econômico baseado na produção capitalista. A compreensão da carência, da escassez e de meios de subsistência tem sido recorrente para qualificar a pobreza como estrutural, dentre as diferentes concepções que orientam a constituição e a implementação de políticas públicas (Silva e Silva 2010).

Para Silva e Silva (2010, 157) as abordagens estruturais, com ênfase naquelas que buscam as “explicações da pobreza nas determinações estruturais, constituem campo mais fértil para sua explicação”. Portanto, categorias como classes sociais, exército industrial de reserva, lumpemproletariado, exploração e desigualdades são chaves para explicar a pobreza atualmente. Sendo assim, a autora entende que o sistema econômico, baseado na expropriação e na exploração para garantir lucro, associado à repartição injusta e desigual da renda nacional entre as classes sociais “são responsáveis pela instituição de um processo excludente, gerador e reprodutor da pobreza, entendida enquanto fenômeno estrutural, complexo, de natureza multidimensional, relativo, não podendo ser considerada como mera insuficiência de renda” (Silva e Silva, 2010, 158).

Sob a compreensão de que a pobreza assume uma configuração multidimensional, veem-se os traços da desigualdade na distribuição da riqueza social, o não acesso aos serviços básicos, à informação, ao trabalho e à renda, bem como a não participação social e política (Silva e Silva 2010, Martins 2016). Tal entendimento consente revelar os valores e concepções que as políticas públicas de enfrentamento às situações de pobreza são possibilidades reais para a sua redução, superação ou apenas regulação.

Os indicadores multidimensionais da pobreza “incluem aspectos que afetam o bem-estar dos indivíduos e a não satisfação de suas necessidades básicas” (Yazbek 2012, 291). Variáveis como o acesso à água potável, rede de esgoto, coleta de lixo, transporte coletivo, educação, saúde, moradia, trabalho digno e segurança definem a pobreza para além do poder de compra

de alguns bens, de modo que, sem esses e outros acessos e oportunidades, compreendidas exigências multidimensionais da pobreza, não há inscrição das pessoas no estatuto da cidadania.

Em análise sobre o tema, Yazbek (2012, 289) acrescenta ao debate a necessidade de compreender a trama social que “gera as desigualdades e que se expressa não apenas em circunstâncias econômicas, sociais e políticas, mas também nos valores culturais das classes subalternas e de seus interlocutores na vida social”. A autora argumenta ainda que a pobreza, como expressão das relações sociais, não se reduz apenas a privações materiais (Yazbek 2006). Nesse sentido, a pobreza, compreendida como categoria multidimensional, não assinala tão somente pelo não acesso a bens, mas, como expressão das manifestações da questão social, é “categoria política que se traduz pela carência de direitos, de oportunidades, de informações, de possibilidades e de esperança” (Martins 1991 citado em Yazbek 2012, p. 82).

### **O lugar do enfrentamento à pobreza no Brasil**

Na transição do século xx para o novo milênio, as preocupações com o crescimento da pobreza ganham dimensões políticas e institucionais, e os alarmantes índices de crescimento da pobreza no mundo ensejam discussões e medidas para o enfrentamento das expressões mais agudas de pobreza. Ao longo dos anos 90, temos as orientações do Banco Mundial que, ao reconhecer a pobreza como um empecilho ao desenvolvimento econômico dos países, sinaliza que ela não se refere exclusivamente aos baixos rendimentos, mas incorpora ao debate internacional a preocupação com a necessidade de melhorar indicadores de educação, saúde, nutrição, saneamento, dentre outros.

No campo da narrativa, o Banco Mundial utiliza a teoria das capacidades, de Amartya Sen, com indicações de que os países em desenvolvimento atentem a outras dimensões da pobreza, para além da renda per capita. Na mesma esteira, enumera políticas e instituições voltadas aos grupos mais vulneráveis e em situações de risco social que podem promover mais eficiência e equidade, em especial nos campos da saúde básica e da educação. Essa orientação, somada à concepção de transferência de renda, dá origem aos programas de transferência de renda com condicionalidades, focalizados nas pessoas pobres e que passam a ser implementados com objetivo de reduzir os indicadores de pobreza e promover o alívio da pobreza associando a atenção básica em saúde e em educação (Azevedo e Burlandy 2010).

A transferência de renda condicionada surge como uma nova estratégia de proteção social, combinando transferência de renda focalizada e serviços de saúde e educação para a população que se encontra em situação de pobreza, funcionando como mecanismos para superação de situações de pobreza ou risco de extrema pobreza.

A política de transferência de renda condicionada, como mecanismo de combate à pobreza, é recomendada principalmente para se poder promover os ajustes neoliberais. Apesar de considerar elementos como saúde e educação, a renda per capita se torna o mecanismo principal para o acesso e a permanência nos programas de transferência de renda. Emergem políticas focalizadas com maiores critérios de elegibilidade, com ênfase nos mais pobres, como uma das principais linhas de enfrentamento à pobreza.

81

Nesse cenário, a proteção social, em especial nos países da América Latina, dentre eles o Brasil, passa por transformações, ao privilegiar políticas focalizadas em detrimento de políticas universais. A prioridade concentra-se em “intervenções específicas, pontuais e de curto prazo, focalizadas nos pobres, em detrimento do que deveria ser um sistema de defesa e garantia de direitos universais” (Azevedo e Burlandy 2010, 204).

No Brasil, em 1995, temos a criação do programa Comunidade Solidária como estratégia de enfrentamento à pobreza. O Comunidade Solidária teve como meta articular parcerias com a sociedade civil, programas já existentes em diferentes ministérios para enfrentar as expressões de pobreza (Azevedo e Burlandy 2010).

Na segunda metade da década dos anos 90, desenvolveram-se os mecanismos da política de Assistência Social, como o Benefício de Prestação Continuada, em 1996, e ações de caráter contínuo ou emergenciais, focalizadas e temporárias orientadas a diferentes demandas e níveis de enfrentamento à pobreza.

A Assistência Social, idealizada para realizar-se no eixo da seguridade social e de forma integrada às demais políticas setoriais, propôs a garantia dos mínimos sociais, o provimento de condições para atender contingências e a universalidade dos direitos sociais, tornando-se necessária a criação da plataforma política para a realização das conexões a partir do desenho do tripé da Seguridade Social e dos avanços ocorridos em relação às políticas de saúde, previdência e assistência, a agenda política dos governos, especialmente na década de 1990, após ter incorporado parte das demandas das camadas subalternas, buscou seguir as

orientações neoliberais e dos organismos internacionais para os ajustes macroeconômicos.

Segundo Azevedo e Burlandy (2010), os programas de inserção produtiva voltados para trabalhadores desempregados e os inseridos na informalidade constituem em inovações apresentadas pelo Plano Nacional de Educação Profissional (PLANFOR) em 1996, que tem como meta qualificar a força de trabalho, elevar níveis de escolaridade da população economicamente ativa, estimular a oferta de emprego e de geração de renda.

Ainda como ações de enfrentamento da pobreza, para melhoria da renda e do emprego, é criado, a partir de 1995, o Programa de Geração de Renda, apoiando o pequeno empreendedor; o Programa Nacional de Agricultura Familiar; o Programa de Crédito para a Reforma Agrária e o Programa de Crédito Produtivo Popular, como forma de atender às expressões de pobreza urbana e rural, tendo em vista que as expressões de pobreza no campo e na cidade são substancialmente distintas, das quais se considera o acesso a serviços públicos, à terra, aos meios produtivos e ao trabalho formal.

Enquanto ações e políticas materializam os princípios da Seguridade Social, a tendência de ampliação das funções estatais passa a se desenvolver de maneira invertida, assim como o avanço dos direitos constitucionais. Verificou-se a transferência de demandas por proteção social à sociedade mediante práticas de parcerias de uma nova “solidariedade”, com a focalização de políticas sociais em grupos e camadas subalternas, como meio para diminuir o custo do Estado, atendendo à nova lógica neoliberal que se instalava.

As medidas adotadas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso, por meio dos programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás, fomentaram a plataforma política do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), ampliando o debate em torno da criação de um amplo programa voltado ao enfrentamento da problemática da fome e da miséria.

No Programa Plurianual 2004-2007, a proposta de renda mínima aparece como uma política de transferência de renda, articulada em torno do programa Fome Zero, buscando “assegurar o direito humano à alimentação adequada, promovendo a segurança alimentar e nutricional e contribuindo para a erradicação da extrema pobreza e para a conquista da cidadania pela parcela da população mais vulnerável à fome” (Brasil 2020). Nessa proporção, o Programa Fome Zero “busca articular as políticas sociais para a autonomia sustentada das famílias beneficiárias” (Brasil 2020).

A estratégia do governo deu-se, num primeiro momento, pelo Programa Fome Zero<sup>3</sup>, articulado em torno de grandes objetivos: combater as desigualdades, promover um modelo de desenvolvimento de longo prazo com transformações estruturais na realidade brasileira e eliminar a fome e a miséria mediante o crescimento duradouro, a geração de empregos e a implementação de políticas de transferência de renda. Dentre as intenções do Fome Zero, estava a integração dos ministérios, buscando como diretriz assegurar melhores condições de vida por meio do “acesso a alimentos, expansão da produção e consumo, geração de ocupação e renda, melhoria na escolarização, nas condições de saúde, acesso ao abastecimento de água”(Martins 2007, 10), visando, por essas ações, garantir o acesso à cidadania.

O Fome Zero articulou quatro<sup>4</sup> grandes objetivos constantes do Plano Plurianual 2004-2007 em eixos, subdivididos em ações, concebido dentro do primeiro eixo, denominado Acesso aos Alimentos, como uma das principais ações de enfrentamento à fome.

Do Programa Fome Zero nasce o Programa Bolsa Família (PBF)<sup>5</sup>, instituído pelo Medida Provisória nº 132, de outubro de 2003. O PBF é um programa federal inscrito na modalidade de renda mínima ou, como o governo o denomina, de transferência direta de renda. Associa a transferência de recursos com direitos sociais ligados à educação e à saúde como contrapartidas, conforme as recomendações do Banco Mundial. Apresenta dois

3 A criação do Programa Fome Zero considerou os Objetivos para o Desenvolvimento do Milênio, em especial o objetivo 1: erradicação da extrema pobreza.

4 Eixo 1–Acesso aos Alimentos: PBF; Alimentação Escolar (PNAE); Alimentos a grupos populacionais específicos; Cisternas; Restaurantes populares; Bancos de alimentos; Agricultura urbana / Hortas comunitárias; Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan); Distribuição de vitamina A (Vitamina A+); Distribuição de ferro (Saúde de Ferro); Alimentação e nutrição de povos indígenas; Educação alimentar, nutricional e para consumo; Alimentação Saudável / Promoção de Hábitos Saudáveis; Alimentação do trabalhador (PAT); Desoneração da cesta básica de alimentos. Eixo 2–Fortalecimento da Agricultura Familiar: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf); Garantia-Safra; Seguro da Agricultura Familiar; Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA). Eixo 3–Geração de Renda: Qualificação social e profissional; Economia solidária e inclusão produtiva; Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (Consad); Organização produtiva de comunidades; Desenvolvimento de cooperativas de catadores; Microcrédito produtivo orientado; Eixo 4–Articulação, Mobilização e Controle Social: Casa das Famílias–Centro de Referência de Assistência Social (CRAS); Mobilização social e educação cidadã; Capacitação de agentes públicos e sociais; Mutirões e doações; Parcerias com empresas e entidades; Controle social–conselhos da área social.

5 O Programa Bolsa Família foi constituído a partir da unificação dos programas federais: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Programa Nacional de Acesso a Alimentos (Fome Zero).

aspectos básicos: o de “combater a miséria e a exclusão social e promover a emancipação das famílias pobres” (Weissheimer 2006, 25).

A unificação das ações de enfrentamento à pobreza é fortalecida com o crescimento contínuo dos recursos executados nos programas de transferência de renda, entre 2000 e 2014. Desse investimento, “uma significativa parcela da população mais pobre e vulnerável é incorporada ao sistema de proteção e ao mercado de consumo popular” (Azevedo e Burlandy 2010, 205).

Para Stein (2005, 156), o Programa Bolsa Família, desenvolvido como uma das principais ações do Governo Lula no enfrentamento à pobreza no Brasil, constitui-se em “estratégia de proteção social, fazendo parte de uma geração de programas de desenvolvimento que busca promover a acumulação de capital humano na infância e na juventude como forma de romper os ciclos intergeracionais de pobreza”. Balizado pelo conceito de “capacidades”, pertinente ao conjunto de bens que pode dominar, como argumenta Amartya Sen (2000), “para a expansão da sua liberdade em favor da responsabilidade individual”. Com isso, temos um programa mais centrado no indivíduo ativado pela renda e na responsabilização da sociedade e do Estado, conferindo aos indivíduos uma parca “liberdade”, com o incremento de alguma renda.

No governo de Dilma Rousseff, o Plano Brasil sem Miséria foi criado para resgatar um contingente de pessoas que, apesar dos esforços, ainda se encontravam na extrema pobreza. O plano operacionalizou as dimensões de segurança alimentar e nutricional, educação, saúde, acesso à água potável e à energia elétrica, moradia, qualificação profissional e melhora da inserção no mundo do trabalho. O plano reforçou ações já presentes no Bolsa Família e avançou em outras frentes, como os programas Luz para Todos, Água para Todos e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Contudo, a crise aprofundada a partir de 2014 facultou o orçamento para as políticas de enfrentamento à pobreza, tendo registrado o crescimento de pessoas em situação de pobreza a partir desse ano.

Os anos do governo do Partido dos Trabalhadores, apesar de registrar alguns avanços sociais em relação à diminuição da pobreza extrema, da expansão do mercado interno e do aumento do emprego formal, da valorização do salário mínimo, desenvolveu-se no interior de um sistema político degradado e fisiológico, além da crise financeira. Na conjuntura do segundo mandato de Dilma Rousseff, o corte orçamentário para as políticas públicas levou o país a registrar, a partir de 2015, crescimento da extrema pobreza

no país. O projeto desenvolvimentista não conseguiu enfrentar os entraves econômicos e políticos geradores do atraso no país (Mota e Moraes 2017).

O curto governo de Michel Temer (2016-2018) em nada contribuiu para o enfrentamento da pobreza no Brasil, os custos da dívida social foram ampliados, e o que se constatou foi a redução do repasse de recursos para ações e programas de combate à pobreza. O governo de Michel Temer aplicou um conjunto de reformas liberalizantes, sustentada por uma série de emendas à Constituição Federal que representaram um retrocesso para os mais pobres, além de lançar uma fração da população na pobreza.

O governo Temer articulou a Emenda Constitucional nº. 95/2016, que congelou por 20 anos os investimentos do Governo Federal com programas sociais, saúde, educação, dentre outros. A Reforma Trabalhista, instituída pela Lei nº. 13.467/2017 precarizou ainda mais o mercado de trabalho formal, ao flexibilizar e terceirizar os contratos de trabalho. No âmbito do Programa Bolsa Família, o governo Temer reajustou o valor de benefício em 12,5 % em 2016, em 5,67 % em 2017, mas, no balanço geral, cortou 5,2 milhões de pessoas do programa, operando pela lógica da residualidade e da focalização extrema. As medidas adotadas no curto governo de Temer resultaram, em 2017, no aumento de 11 % de pessoas vivendo na extrema pobreza, o equivalente a 14,83 milhões de pessoas (Torres e Novaes 2019).

Já o governo de Jair Bolsonaro efetivamente concedeu o 13º para os beneficiários do Bolsa Família, contudo já anunciou que não há fome no país e suas medidas têm sido pulverizadas e sustentadas em ações já desenvolvidas pelo governo Temer, que enfrentam retração de orçamento e descontinuidade. O governo Bolsonaro, além promover uma paralisia nas políticas públicas, especialmente as de enfrentamento à pobreza, avançou com a Reforma da Previdência Social, que golpeou uma vez mais a massa trabalhadora do país.

O governo Bolsonaro tem utilizado seu aparato institucional e o apoio de setores da sociedade para promover a “necropolítica”, isto é, a “criação de mundos de morte, formas novas e únicas da existência social, nas quais vastas populações são submetidas a condições de vida que lhes conferem status de mortos-vivos”, como seres desinteressantes ao poder político e econômico que são largados à própria sorte (Mbembe 2016 citado em Seifair e Cutrim 2019).

Apesar das estratégias desenvolvidas no Brasil, nesse início de século, os problemas de vulnerabilidade econômica e social no combate à pobreza não foram resolvidos com os programas pontuais e emergenciais.

Mesmo durante o pior cenário, provocado pela pandemia da COVID-19, as ações de enfrentamento da pobreza refletem ações pontuais e descontínuas, como vem sendo construído o Auxílio Emergencial. Entender a pobreza como um problema multidimensional, produto de várias condicionantes, como acesso à renda, escola, creche, saúde, esgoto sanitário, água potável, moradia, transporte e cultura demonstram evidências de um real projeto de enfrentamento à pobreza que, até o momento, não se consolidou como uma ação do Estado brasileiro.

## Conclusão

No Brasil, as políticas de enfrentamento à pobreza sempre estiveram paramentadas por uma estrutura social desigual e arbitrária, onde grande contingente populacional sempre esteve à margem dos direitos de cidadania, nunca teve inserção no mercado de trabalho formal, nem participou dos benefícios do crescimento econômico. O que se constata é uma sociedade extremamente marginalizada do ponto de vista econômico e social; sobreviventes que levam uma vida precária e sem proteção social substantiva.

A pobreza, ao longo dos últimos anos, tem-se aprofundado, uma consequência de um desenvolvimento concentrador de riquezas que tem suas raízes na formação sócio-histórica e econômica da sociedade brasileira e nas opções por políticas públicas residuais, seletivas e fragmentadas. Entre as concepções adotadas pelos governos nos últimos anos, os modelos e políticas de enfrentamento à pobreza sempre estiveram à mercê dos interesses econômicos, orientados por valores morais tradicionais, muitas vezes culpabilizando os indivíduos e suas famílias pela situação de pobreza vivida.

Mesmo diante das diversas vertentes e metodologias assimiladas por políticas e programas governamentais, em diferentes variações e orientações, colocou-se o mercado como espaço natural de satisfação das necessidades econômicas e sociais dos indivíduos, sendo as políticas públicas reduzidas a ações residuais, compensatórias, tendo em vista o alívio de situações de pobreza extrema, ou, ainda, constituindo um tipo de cidadania pautada no consumo de produtos de baixa qualidade, transformando o estatuto de cidadania em um tipo de cidadania realizada pela via do consumo.

O breve período marcado pela reativação das atividades econômicas, com elevação das taxas de crescimento, pela recuperação do poder de compra do salário mínimo, pela expansão dos programas governamentais de transferência de renda, elementos que, conjuntamente, desempenharam um papel



importante no enfrentamento da pobreza no país, ao combinar crescimento econômico com redução das desigualdades de renda, contribuiu para reduzir, momentaneamente, nos primeiros anos do século XXI, as taxas de pobreza.

Em relação aos programas governamentais, as ações de complementação da renda familiar, por meio de subsídios de transferência monetárias diretas, já eram conhecidas nos planos de programas sociais de enfrentamento à pobreza. A inovação deu-se pela inserção de mecanismos de condicionalidades para a transferência monetária, ou os denominados testes de meio, especialmente vinculados às áreas de saúde, educação e nutrição, com a meta de melhorar o padrão de vida de estratos da população que vivem em constante ameaça (Mattei 2016).

Esse modelo de política pública, orientada pelo custo-impacto e pela lógica da focalização, reduz suas respostas aos grupos mais vulneráveis, apesar de ter gerado compensações importantes para um conjunto amplo de pessoas que sempre estiveram à margem do acesso aos direitos sociais, além de promover alguma proteção aos que estão nas amarras da pobreza e da pobreza intergeracional.

Por fim, entende-se que, para materializar o fundamento constitucional de erradicar a pobreza, em paralelo às transferências monetárias, é imprescindível fomentar outras políticas de inclusão social, além de melhorar os serviços já ofertados. No Brasil, há a necessidade de fortalecimento das políticas públicas para a promoção da cidadania por meio de políticas reparadoras, como as políticas de ações afirmativas para a população indígena, para as pessoas negras, LGBTQA+, também é preciso fortalecer a agricultura familiar, a proteção à mulher, às crianças, as pessoas idosas. As políticas de combate à pobreza devem estar alicerçadas na luta contra a exclusão étnica racial, de gênero, econômica ou patológica.

## Referências bibliográficas

- Azevedo, Darana Carvalho e Luciane Burlandy. 2010. Política de Combate à pobreza no Brasil. Concepções e estratégias. *Revista Katálisis*, 13 (2). Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina.
- Aguiar, Marcus Pinto. 2009. “O salário e sua função social: a valorização da pessoa humana como fundamento para a justiça social e o desenvolvimento econômico”. *Jornadas Internacional de Políticas Públicas* (4) 2009, São Luís: Anais, UFMA.
- Batista, Paulo Nogueira. 1995. *O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas Latino-americanos*. São Paulo: Peres.

- Fagnani, Eduardo e Marcio Pochmann. 2007. *Debates Contemporâneos (V. 1): Mercado de trabalho, relações sindicais, pobreza e ajuste fiscal*. São Paulo: LTr.
- Herrera, Adolfo Rodríguez e Hernán Alvarado Ugarte. 2008. *Innovaciones Operacionales en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martins, Valter. 2007. “Aspectos para o debate do programa Bolsa família: uma reflexão ao direito a renda”. Em: 12º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais. Foz do Iguaçu/Brasil: CBAS.
- . 2016. “Social protection and the fight against poverty”. Em: Julie L. Drolet. (Org.). *Social Development and Social Work Perspectives on Social Protection*. 1. Ed: 20-14. London and New York: Routledge–Taylor & Francis.
- Mattei, Lauro. 2016. “Políticas Sociais de combate à pobreza no Brasil”. Em: BRASA XIII, 2016, Brown. Anais do XIII Congresso Internacional da BRASA. Brown: Brown University. v. 1. p. 001
- Mota, Leonardo de Araujo e André Monteiro Moraes. 2017. “O ajuste fiscal e a crise do novo desenvolvimentismo no segundo mandato de Dilma Rousseff”. *Revista Café com Sociologia*, 6 (2): 354-374.
- Sefair, Clara e Isadora Abreu Cutrim. 2019. “A necropolítica neoliberal e as políticas de austeridade no governo de Jair Bolsonaro”. *PIXO – Revista de arquitetura, cidade e contemporaneidade*, Ufpel, 3 (10): 31-45.
- Sen, Amartya. 2000. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Silva e Silva, Maria Ozanira da, v. 2010. “Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira”. *Revista Katálisis*, 13 (2): 155-163.
- Telles, Vera. da Silva. 2013. *Pobreza e cidadania*. 2. ed. São Paulo: 34.
- Torres, Ellen de Carvalho e Júlia Gomes Novaes. 2019. “A concepção e a manutenção da pobreza para o neoliberalismo até os nossos tempos”. Anais do Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais, 16 (1), dez. Brasília: CFESS.
- Weissheimer. Marco Aurélio. 2006. *Bolsa Família: avanços, limites e possibilidades do Programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- Yazbek, Maria Carmelita. 2006. *Classes subalternas e assistência social*. 5. ed. São Paulo: Cortez.
- . 2012. “Pobreza no Brasil Contemporâneo”. *Revista Serviço Social & Sociedade*, v. 110, abr./jun. São Paulo.

## Tesis

Stein, Rosa Helena. 2005. “As políticas de transferência de renda na Europa e na América Latina: recentes ou tardias estratégias de proteção social”. (Tese de Doutorado em Política Social), Universidade de Brasília, Centro de pesquisa e pós-graduação sobre as Américas (CEPPAC).

89

## Referências on-line

- Crespo, Antônio Pedro e Elaine Gurovitz. 2002. “A pobreza como um fenômeno multi-dimensional”. *Rae-eletrônica* 1 (2): 1-12. São Paulo: Fundação Getulio Vargas – Escola de Administração de Empresas de São Paulo. [https://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590\\_S1676-56482002000200003.pdf](https://rae.fgv.br/sites/rae.fgv.br/files/artigos/10.1590_S1676-56482002000200003.pdf). (08 de abril de 2020).
- Martins, Valter. 2014. “Crise e Reestruturação do Capital: A Busca Pela Recomposição Das Taxas de Acumulação / Crisis and Capital Restructuring: The Quest for Recovery of Rates of Accumulation”. *Revista Textos & Contextos*, 13 (1): 87-101. Porto Alegre: PUCRS. <https://doi.org/10.15448/1677-9509.2014.1.16774>.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2013. “Bolsa Família: transferência de renda e apoio à família no acesso à saúde, à educação e à Assistência Social”. Brasília. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Ed.) [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa\\_familia/Cartilhas/Cartilha\\_PBF\\_2015.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/Cartilhas/Cartilha_PBF_2015.pdf). (13 de abril de 2020).
- . 2020. *Programa Fome Zero*. <http://www.fomezero.gov.br/>. (14 de abril de 2020).
- Presidência da República de Brasil. 2003. *Medida Provisória nº. 132, de 20 de outubro de 2003. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências*. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/antigas\\_2003/132.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA%20132%2C%20DE%2020%20DE%20OUTUBRO%202003,&text=Cria%20o%20Programa%20Bolsa%20Fam%C3%ADlia,Art.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2003/132.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA%20132%2C%20DE%2020%20DE%20OUTUBRO%202003,&text=Cria%20o%20Programa%20Bolsa%20Fam%C3%ADlia,Art.) (10 de abril de 2020).
- . 2007. *Plano Plurianual 2004-2007*. [https://www.gov.br/economia/pt-br/arquivos/planejamento/arquivos-e-imagens/secretarias/arquivo/spi-1/ppa-1/arquivos/170331\\_001Mensagem.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/arquivos/planejamento/arquivos-e-imagens/secretarias/arquivo/spi-1/ppa-1/arquivos/170331_001Mensagem.pdf). (10 de maio de 2007).
- PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2000). Informe del PNUD sobre la pobreza 2000. Superar la pobreza humana. New York: PNUD.

