

# A pobreza, suas causas e interpretações: destaque ao caso brasileiro

---

CAMILA POTYARA PEREIRA\*

**Resumo:** Este artigo discute a conceituação de pobreza, diferenciando-a de conceitos correlatos como exclusão social e desigualdade. Além disso, procura oferecer explicações críticas às prováveis causas da pobreza no capitalismo e à sua existência atual. Ao destacar o caso brasileiro, enfatiza a necessidade de se incluir a pobreza na agenda pública como um fenômeno que exige combate imediato e consistente, bem como políticas eficientes do ponto de vista social.

*Palavras-chave:* pobreza, políticas sociais, direitos de cidadania.

*Poverty, its causes and interpretations: highlights  
on the Brazilian case.*

**Abstract:** This article discusses the poverty conceptualization distinguishing it from other correlate concepts such as social exclusion and inequity. In addition, it aims to provide critical explanations to the probable causes of poverty in the capitalism and to its present existence. In highlighting the Brazilian case, it emphasizes the necessity to include poverty in the public agenda

---

\* Socióloga, discente do Mestrado do Programa de Pós-graduação em Política Social do Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília (UnB), pesquisadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Política social (NEPPOS) do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM) da mesma Universidade e membro da equipe da Coordenação de Regulação do Departamento de Benefícios Assistenciais do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SNAS/MDS).

as a phenomenon that requires prompt and consistent combat and also efficient policies from the social stand point.

*Keywords:* poverty, social policies, rights of citizenship.

## **Introdução**

A pobreza é tão antiga quanto os primeiros tipos históricos de sociedade que, obviamente, antecedem as formações sociais capitalistas. E tão longevas quanto ela, são as tentativas de controlá-la, antes mesmo de compreendê-la como um fato social concreto, produzido e reproduzido socialmente, e, por isso, passível de interpretação científica. Desde as suas origens até os dias atuais, inúmeros foram os conceitos e causas indicados para identificá-la, assim como inúmeras foram as respostas adotadas, seja para combatê-la ou reduzi-la, seja para conviver com ela. Tudo isso deixa claro a complexidade, durabilidade e mutidimensionalidade desse fenômeno social, que desafia políticos e cientistas, ao mesmo tempo em que evidencia os dilemas e impasses do processo de ampliação da cidadania e da democracia. Não é à toa que o uso desse conceito cresceu com o passar do tempo, em vez de diminuir (Towsend, 1996), e constitui a base inspiradora de declarações sobre liberdade e igualdade e de uma sucessão de planos nacionais e internacionais de intervenção social.

Na literatura disponível percebe-se a ausência de consenso acerca de sua definição assim como de medidas para combatê-la. Em outras palavras, não há um conceito e uma ação únicos e corretos, mas uma variedade de tentativas de aproximação ao tema e ao problema, que são constantemente revistas e reinterpretadas. Tais dissensos produzem divergências metodológicas que, por sua vez, influenciam o tipo e conteúdo de políticas sociais criadas para o seu equacionamento.

Apesar disso, algumas formulações teóricas sobre pobreza, seus conceitos, causas e soluções marcaram presença no curso da história e são elas que passarão a ser apresentadas a seguir.

## Conceituação de pobreza

Antes de analisar dados estatísticos, formular políticas ou até mesmo detectar suas principais características, é necessário entender, nem que seja minimamente, o que é pobreza. Como já insinuado, os diferentes conceitos a ela atribuídos se atropelam e muitas vezes se contradizem. Todavia, Townsend, um dos mais influentes pesquisadores sobre o tema, na última parte do século XX, oferece uma elucidativa definição:

Individuals, families and groups in the population can be said to be in poverty when they lack the resources to obtain the types of diet, participate in the activities and have the living conditions and amenities which are customary... in the societies to which they belong<sup>1</sup> (Townsend apud Alcock, 1997, p. 67).

É importante sublinhar a frase final de Townsend: “*in the societies to which they belong*”, pois, ao analisar o fenômeno da pobreza, faz-se necessário levar em consideração as diferenças econômicas, históricas e culturais entre países. Ser pobre no Brasil pode não significar a mesma coisa na Inglaterra. Além disso, dentro de um mesmo país, há diferenças entre a área urbana e a rural e, principalmente, entre lapsos de tempo. A teoria malthusiana,<sup>2</sup> amplamente adotada pelos

---

<sup>1</sup> Indivíduos, famílias e grupos podem ser considerados pobres quando lhes faltam recursos para obter uma dieta básica, participar socialmente e ter condições de vida que são legitimadas pela sociedade à qual pertencem. (tradução livre).

<sup>2</sup> A teoria malthusiana tem origem nas idéias do economista inglês Thomas Robert Malthus (1766-1834). Para ele, a população aumentaria em progressão geométrica (1,2,4,8,16,...) enquanto que a produção de alimentos, em progressão aritmética

liberais do século XIX, por exemplo, que culpava a rápida e crescente multiplicação dos pobres em oposição à lenta multiplicação dos alimentos, felizmente já não é mais aceita para explicar as origens e a reprodução da pobreza. Todavia, essas considerações têm mais pertinência em se tratando da pobreza relativa, e não da pobreza absoluta, a qual, segundo análises recentes (Doyal; Gough, 1991), está relacionada ao conceito de necessidades humanas básicas, que é um conceito objetivo e universal. Para melhor explicitar estas diferenciações teóricas convém apresentar, sucintamente, o significado das diversas qualificações de pobreza.

#### a) Pobreza relativa

Pode ser entendida pelo que foi exposto acima. É a satisfação de necessidades em relação ao modo de vida de uma dada sociedade. Está também vinculada à relação entre pobreza e distribuição das riquezas socialmente produzidas. Dessa forma, enquanto houver desigualdade e estratificação social, uma percentagem da população será sempre pobre em relação a algum grupo mais privilegiado, não importando o grau de riqueza da nação considerada. Os marxistas americanos Paul Baran e Paul Sweezy (1974), afirmam que o conceito de pobreza relativa é o mais utilizado pelos teóricos identificados com a ideologia liberal:

---

(1,2,3,4,5,...). Dessa forma, com o passar dos anos, não haveria recursos suficientes para alimentar a população. Prevendo a situação de extrema privação que a humanidade deveria enfrentar no futuro, Malthus defendia que os pobres fossem educados para refrear seus impulsos sexuais, do contrário deveriam ser deixados à própria sorte, para que o equilíbrio fosse restabelecido de maneira natural. Nessa mesma perspectiva, o sociólogo inglês Herbert Spencer (1820-1903), concebeu a teoria do darwinismo social, a qual, baseada na teoria da seleção natural das espécies de Charles Darwin, considerava que na sociedade deveriam sobreviver somente os mais fortes (os fracos seriam os pobres). Na base dessa teoria havia uma defesa do *laissez-faire*, sobretudo no âmbito econômico, segundo a qual o Estado não deveria criar políticas de combate à pobreza.

a pobreza, dizem eles [os teóricos burgueses], é uma questão relativa, e todos podem defini-la como desejar. Muitos vão a ponto de dizer que como o americano mais pobre – digamos, um desempregado que viva da assistência pública no Mississipi – indubitavelmente dispõe de maior renda do que um trabalhador ou camponês médio em muitos países subdesenvolvidos, não há realmente pobreza nos Estados Unidos.

(...)

Para um marxista esses julgamentos subjetivos (...) são um erro deliberado. Toda sociedade tem seus padrões para medir a pobreza; e embora estes não sejam quantificáveis com precisão, são ainda assim fatos reais, objetivos. O que está em jogo aqui é, essencialmente, o conceito de mínimos de subsistência (...) O mínimo necessário à subsistência varia historicamente, mas em qualquer momento e lugar pode ser identificado e medido aproximadamente (Baran; Sweezy, 1974, p.287).

Disso se depreende que o conceito de pobreza relativa contém forte componente subjetivo e utiliza elementos muitas vezes arbitrários para determinar quem são os pobres.

### *b) Pobreza absoluta*

Está diretamente associada à idéia de sobrevivência física, à satisfação de mínimos sociais necessários à reprodução da vida com um mínimo de dignidade humana. Segundo Helio Jaguaribe 1989, p. 64)

embora este 'mínimo de dignidade' esteja parcialmente sujeito a determinações culturais, supõe-se que os requerimentos impostos pela mera sobrevivência física sejam razoavelmente universais, permitindo assim o estabelecimento de uma linha de pobreza, coincidente com esses requerimentos mínimos.

Entretanto, autores como Sônia Rocha (2003) e Pete Alcock (1997) acreditam que a diferenciação entre pobreza

absoluta e pobreza relativa é equivocada. Para eles, a própria noção de sobrevivência e reprodução da vida em sua dimensão biológica, contida no conceito de pobreza absoluta, é diferente em cada país. Conseqüentemente, as necessidades dos indivíduos variarão nos diferentes lugares e nas diferentes épocas históricas em que tiverem vez. Rowntree (*apud* Rocha, 2003), um dos pioneiros no estudo sobre pobreza na Inglaterra, chegou a adicionar chá – um alimento praticamente sem valor nutricional – à cesta básica de York, pela sua importância cultural naquela região.

Neste artigo, a abordagem sobre pobreza considerada mais convincente é a que se associa ao conceito de necessidades humanas trabalhada por Ian Gough (1999), um economista inglês que defende a universalidade e a objetividade dessas necessidades para além das diferenças culturais e históricas. O que pode variar, diz ele, são as formas de satisfação dessas necessidades básicas, e não as necessidades em si. Baseando-se nessa concepção, pode-se argumentar que não se utilizará um alimento típico da Amazônia brasileira, como o açaí, como fonte de energia nutricional para as populações do sul do Brasil; nem será necessário um sistema de aquecimento habitacional nos países tropicais. Dessa maneira, torna-se imperativo definir necessidades básicas como base de análise comparativa sobre pobreza. Para Gough, “*necessidades básicas são aquelas que se não forem devidamente satisfeitas implicarão sérios prejuízos à vida material e à autonomia do ser humano*”. E por sérios prejuízos deve-se entender

impactos negativos cruciais que impedem ou põem em sério risco a possibilidade objetiva dos seres humanos de poder expressar sua capacidade de participação ativa e crítica. São, portanto, danos cujos efeitos nocivos independem da vontade de quem os padece ou da cultura em que se verificam (Pereira, 2000, p. 67).

Não tomar chá diariamente em York, mesmo que isso seja um forte valor cultural, não implicará sérios prejuízos à saúde física e à autonomia de quem não o consumir. A pobreza absoluta, portanto, pode ser definida pela não satisfação de necessidades básicas universais e objetivas.

Além dessas duas vertentes conceituais básicas, existem outras utilizadas equivocadamente como sinônimo de pobreza: desigualdade social e exclusão social.

### *c) Desigualdade social*

Tal conceito está diretamente relacionado à distribuição desigual de renda. Como já explicitado, pode-se ter desigualdade sem ter pobreza (pobreza relativa): um aumento de renda das camadas mais pobres pode melhorar a situação de pobreza extrema, sem, no entanto, modificar a situação de desigualdade social. Igualmente, a transferência de renda de setores mais ricos para os mais pobres, não implica necessariamente mudança na medida de pobreza.

Em algumas circunstâncias, pode-se entender a pobreza como um dos resultados da desigualdade social; todavia é importante levar em consideração a afirmação de (Alcock 1997, p. 6): *“poverty is not just one aspect of inequality, but the unacceptable extreme of inequality”*.<sup>3</sup> Segundo este autor, no capitalismo a desigualdade sempre existirá, mas a pobreza, mesmo nesse sistema, não poderá ser aceita como algo natural e imutável. No próprio ato de conceituá-la, diz ele, há o reconhecimento de que se trata de um problema que exige respostas imediatas e que deve ser erradicado. Por isso, desigualdade é um conceito descritivo, que reflete

---

<sup>3</sup> Pobreza não é apenas um aspecto da desigualdade, mas o extremo inaceitável desta.

e ilustra a lógica capitalista; porém, o conceito de pobreza é necessariamente prescritivo, político e moral, visto que o seu estudo deve sempre implicar algo a ser feito com vista a combatê-la.

*d) Exclusão social*

Atualmente este termo vem sendo utilizado como sinônimo de pobreza; entretanto, essa identificação é errônea. Segundo Alcock (1997, p.6), exclusão social se refere a situações de privação e desvantagem, mas não se limita à privação material. Pode-se ser excluído sem ser necessariamente pobre. Os idosos, os deficientes físicos, os negros, as mulheres e outras minorias sociais são, em muitas circunstâncias, excluídos da participação efetiva na sociedade a que pertencem sem, no entanto, serem necessariamente pobres. Da mesma forma, pode haver pobreza sem exclusão. Para Robert Castel (1998), exclusão social caracteriza uma situação extrema de ruptura tanto nas relações familiares e afetivas quanto com o mercado de trabalho e sem possibilidades de socialização. Assim, pessoas pobres que estejam inseridas no mercado de trabalho e que tenham asseguradas suas relações afetivas e de amizade, ou, em outras palavras, que estejam integradas na sociedade, não são excluídas.

Há ainda um outro significado de exclusão social associado à pobreza que vale a pena apresentar: é o de que os pobres são excluídos do sistema como um todo. Neste aspecto, a análise de Novak (*apud* Alcock, 1997, p.42) representa uma alternativa crítica instigante. Segundo ele, para que o sistema capitalista assentado no trabalho assalariado funcione devidamente, é necessária a existência da pobreza. É usando a pobreza como uma ameaça constante que o sistema disciplina e obriga os indivíduos a recorrerem incondicionalmente ao

mercado de trabalho. E é através da exploração e da miséria dos mais pobres que o capital se reproduz. Assim, os pobres não são excluídos do sistema como um todo; não se localizam fora dele, mas na sua margem.

Após esta breve análise, conclui-se, afirmando que a pobreza pode ser “*uma forma de exclusão social, na medida em que o pobre é excluído de alguns dos sistemas sociais básicos*” nos seguintes domínios: social, econômico, institucional, territorial e referências simbólicas (Costa, 1998, p.19); todavia, substituir um termo pelo outro é cair em erro conceitual e enfraquecer o conceito de pobreza.

### **Causas da pobreza**

Para Alcock (1997), existem duas principais correntes que explicam as causas da pobreza. A primeira relaciona a pobreza a causas patológicas, ou seja, a fraquezas, vícios e problemas psicológicos dos pobres.<sup>4</sup> Esta corrente oferece explicações centradas no indivíduo e, conseqüentemente, requer políticas que corrijam o seu comportamento “desviante”.

A outra corrente defende causas estruturais e encara a pobreza como sendo fruto da dinâmica de forças sociais. Nesta perspectiva, se a pobreza persiste mesmo com a existência de políticas para combatê-la, a falha está ou nos agentes formuladores de política, na política em si, ou no sistema econômico que regula a sociedade – e não nas vítimas da pobreza. As políticas referidas podem ser influenciadas por perspectivas ideológicas como o neoliberalismo, o conservadorismo, a social democracia e o socialismo revolucionário.

---

<sup>4</sup> Esta corrente foi hegemônica durante o período pré-capitalista e, apesar das suas limitações, possui, ainda hoje, um bom número de adeptos.

Outros autores acreditam que a pobreza surgiu com o capitalismo e só será eliminada quando esse sistema for superado. É o caso de Novak (apud Alcock, 1997, p.10), que afirma que é a lógica do mercado de trabalho assalariado a grande causa da pobreza extrema. No entanto, a corrente que inspira este trabalho é aquela que atribui ao capitalismo não a causa da pobreza, mas a intensificação e a reconfiguração desta, tal como entendem Karl Marx, Pete Alcock, José Paulo Neto, entre outros.

O fenômeno da pobreza é mundial e surgiu com as primeiras sociedades. Entretanto, no período pré-capitalista, a pobreza deu-se num contexto de escassez e de precário desenvolvimento das forças produtivas.<sup>5</sup> A exploração do homem pelo homem não escondia ideologias, pois era realizada de maneira direta, óbvia e legitimada: os senhores de escravos e os senhores feudais, respectivamente, tinham direitos sobre seus escravos e servos, podendo exigir trabalho e servidão em troca de condições de sobrevivência.

Todavia esses pobres já representavam ameaça à ordem social estabelecida, exigindo do Estado formas de regulação. Foi nesse período que surgiram as *Poor Laws*<sup>6</sup> inglesas. A primeira delas data de 1601, no reinado da Rainha Elizabeth I. Tinha como objetivo declarado<sup>7</sup> evitar a mendicância, oferecendo, para tanto, assistência aos necessitados, que eram classificados em capazes e incapazes. Os incapazes – idosos, crianças e deficientes – recebiam um subsídio em dinheiro; os capazes eram obrigados a trabalhar. Entretanto, para receber o benefício, o indivíduo deveria renunciar aos mais elementares

<sup>5</sup> Devido a essa escassez, a teoria de Malthus, já mencionada, foi amplamente apreciada.

<sup>6</sup> A respeito deste assunto, ver Polanyi (1988).

<sup>7</sup> Declarado, pois o objetivo real era a exterminação dos miseráveis, já que se acreditava que a culpa da sua miséria não incriminava ninguém além deles próprios.

direitos civis: eram internados em abrigos conhecidos como *Workhouses*, onde realizavam trabalhos forçados e eram maltratados. Esta lei foi revogada em 1795 pela *Speenhamland Law*. Considerada esta a primeira legislação de transferência de renda ao pobre da história, limitava-se a um rendimento mínimo que cada indivíduo deveria ter, baseado no preço do trigo. Todos recebiam uma quantia necessária para completar o piso mínimo estabelecido. Todavia, a consequência imediata da *Speenhamland Law* foi a pauperização da população atendida: como todos recebiam o subsídio, a aristocracia não remunerava devidamente os seus trabalhadores, obrigando-os a se valer da quantia mínima auferida do Estado.

Com a industrialização e o advento do mercado de trabalho, a pobreza não mais se configurou pela escassez. As forças produtivas estavam mais desenvolvidas e produziam uma proporção cada vez maior de bens e riquezas. Ao mesmo tempo, e paradoxalmente, a pobreza aumentava na mesma magnitude que as condições de superação da escassez. Karl Marx, em seu livro *Manuscritos Econômico-Filosóficos*, de 1844, afirma:

O trabalhador torna-se mais pobre quanto mais riqueza produz (...). O trabalhador torna-se uma mercadoria tanto mais barata, quanto maior o número de bens que produz. Com a valorização do mundo das coisas, aumenta em proporção direta a desvalorização do mundo dos homens.

A pobreza que, então, se formava era um fenômeno novo, desconhecido.

Se não era inédita a desigualdade entre as várias camadas sociais, se vinha de muito longe a polarização entre ricos e pobres, se era antiqüíssima a diferente apropriação e fruição dos bens sociais, era radicalmente nova a dinâmica da pobreza que então se generalizava. Pela primeira vez na história registrada, a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade de produzir riquezas (Neto, 2001, p. 42).

Com efeito, no momento em que uma determinada classe social se apoderou das riquezas e dos meios de produção, e outra não possuía nada mais além de sua força de trabalho, a pobreza até então conhecida por alguns, tornou-se de massa. E mais, os pobres que se multiplicavam não eram considerados vítimas e merecedores de proteção devida, mas, ao contrário, culpados pela sua condição.

Para desenvolver a sua nova dinâmica, o capitalismo industrial então vigente exigiu cada vez mais a liberação dos pobres das antigas formas de regulação social para que pudessem se inserir no mercado de trabalho que passou a ser chamado por Polanyi (1998) de “moinho satânico”. Daí a criação, em 1834, de uma nova lei denominada *Poor Law Amendment Act*, que tinha o mesmo caráter repressor da lei de 1601, a ponto de criar o chamado “princípio da menor elegibilidade” (*less eligibility*), segundo o qual qualquer benefício social ao pobre deveria ser menor do que o pior salário. Tal lei foi criada, portanto, para atender às demandas do mercado de trabalho por trabalhadores livres, no que foi bem-sucedida, pois, como a internação nos abrigos e *Workhouses* era humilhante e, em certa medida, tão perigosa quanto a vida nas ruas – devido aos maus tratos praticados no seu interior – os pobres preferiam recorrer ao mercado de trabalho onde perpetuavam a sua miséria em decorrência dos baixos salários, das longas jornadas e da falta de condições humanas de trabalho.

Foi a partir da industrialização que surgiram duas grandes classes sociais antagonicas: a burguesia e o proletariado. Ao longo da história a luta entre essas duas classes redundou em direitos sociais e econômicos para a classe trabalhadora, a qual passou a usufruir de uma cidadania que antes era exclusiva da burguesia. No bojo dessas conquistas está o surgimento de uma nova forma de regulação não mais baseada na repressão

e punição, mas, em tese, na cidadania: o *Welfare State*, cuja origem remonta ao final do século XIX, e que, apesar de manter a classe trabalhadora na mesma situação desigual, ofereceu proteção social e segurança no trabalho. Contudo, essa organização social e política que se consolidou no século XX, e era baseada na doutrina econômica keynesiana e no regime de produção fordista, funcionou plenamente até meados dos anos 1970. A partir daí a ideologia neoliberal ganhou expressão. Todas as características do liberalismo clássico do século XIX foram aos poucos re-implantadas no cenário mundial, tais como: a interferência mínima do Estado; a prevalência do princípio do *Workfare* sobre o *Welfare*;<sup>8</sup> a redução dos gastos sociais; a primazia da lógica do mercado sobre a das necessidades sociais, entre outras.

Como afirma Gough (*apud* Pereira, 2001), os neoliberais acreditam que os pobres identificados como subclasses (*underclasses*) em países como os Estados Unidos e a Inglaterra, são os principais responsáveis pelo seu empobrecimento,<sup>9</sup> já que “(...) são portadoras de desvios de comportamento, que os impedem de adaptar-se a uma realidade da qual o paternalismo foi banido” (Pereira, 2001 p. 57). É o retorno não só de políticas e estratégias econômicas que vigoraram no século XIX, mas de concepções que desvinculam o trato da pobreza dos direitos de cidadania social conquistados pelos movimentos democráticos no século XX. O neoliberalismo traz em seu seio o retorno do darwinismo social que, resgatando o velho ‘espírito das *Poor Laws*’, priva o pobre da proteção social pública, por julgá-la moralmente condenável. Com o domínio do neoliberalismo surgem novas formas de pobreza e novas inseguranças sociais, derivadas principalmente do desemprego

<sup>8</sup> *Workfare*: bem-estar em troca de trabalho. *Welfare*: bem-estar incondicional.

<sup>9</sup> O que reforça o retorno da primeira corrente explicativa da causa da pobreza indicada por Alcock (causas patológicas).

estrutural e da inempregabilidade de consideráveis parcelas da população, principalmente os jovens.

Assim, se, entre o pós-Segunda Guerra Mundial e o final dos anos 1970, a pobreza era considerada um risco que contava com compensações temporárias do Estado, hoje ela não mais se equipara a risco, mas a uma situação estável de exclusão social. Em vista disso, o Estado não pode mais oferecer compensações, pois elas tornar-se-iam permanentes. Isso implica considerar o social (...) dissociado do reconhecimento de direitos. E, rompida a garantia de direitos, a pobreza contemporânea fica sem salvaguardas (Pereira, 2003, p.118).

## A pobreza no Brasil

Como já indicado, a situação de pobreza pode ser originada ou pela escassez de recursos, ou pela má distribuição dos recursos existentes. Estes recursos não se limitam apenas à renda, mas englobam, igualmente, a oferta de bens e serviços públicos como saúde, educação, habitação, previdência, saneamento, alimentação, entre outros.

O Brasil não é, a rigor, um país pobre. Pesquisas recentes do IPEA comprovam que aproximadamente 64% dos países e 77% da população mundial têm renda per capita inferior à do Brasil, o que significa situá-lo entre o terço mais rico do mundo (Henriques, 2000). Entretanto, países que possuem uma renda *per capita* similar à brasileira têm na sua população um percentual inferior a 10% de pobres, enquanto que, no Brasil, esse valor sobe para cerca de 34% da população total.<sup>10</sup> Da mesma forma, países com um valor próximo a 30% de sua

---

<sup>10</sup> Malásia e Bulgária, por exemplo, situadas na mesma faixa de renda per capita do Brasil possuem taxa de pobreza de 7% e 4% respectivamente. Fonte: IPEA, com base nos dados do relatório do PNUD de 1999.

população constituída por pobres têm uma renda per capita inferior à renda brasileira.<sup>11</sup> Assim sendo, pode-se concluir que a pobreza brasileira é oriunda de uma perversa desigualdade na distribuição de riqueza.

Segundo Ricardo Henriques (2000, p. 3), membro da Diretoria de Estudos Sociais do IPEA, no Brasil, a pobreza é o mais agudo problema econômico, e a desigualdade o maior problema estrutural. A posição ocupada pelo Brasil nas pesquisas de desigualdade de renda realizadas pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), varia entre os quatro primeiros lugares, dependendo da metodologia utilizada. Aqui, *“a renda média dos 10% mais ricos representa 28 vezes a renda média dos 40% mais pobres. Um valor que coloca o Brasil como um país distante de qualquer padrão reconhecível, no cenário internacional, como razoável em termos de justiça distributiva”* (Barros; Henriques; Mendonça, 2000, p. 34).

Para reforçar a já comprovada desigualdade distributiva no país, os pesquisadores do IPEA afirmam que, numa situação utópica e ideal, onde uma política perfeita de redistribuição de renda fosse aplicada e todos os pobres fossem facilmente identificados, seria necessário 2% da renda das famílias brasileiras para acabar com a indigência no País e apenas 8% para acabar com a pobreza (Barros; Henriques, Mendonça, 2000). Isso demonstra que o problema brasileiro no combate à pobreza não é a escassez de recursos, mas sim a extrema desigualdade, a ineficácia da maioria das políticas sociais vigentes e, principalmente, a impossibilidade política de se implantar no Brasil medidas redistributivas que retirem das elites recursos para serem transferidos aos mais pobres.

<sup>11</sup> Países com taxa de pobreza entre 28% e 34% têm renda per capita muito menor que a brasileira (4.300 dólares): República Dominicana (1.600 dólares), Mauritània (800 dólares), Guiné (700 dólares). Fonte: IPEA, com base nos dados do relatório do PNUD de 1999.

Já foi demonstrada neste artigo a grande dificuldade em conceituar pobreza e em decidir quem são os pobres. No entanto, os economistas chegaram a uma fórmula quase matemática para a sua medição. O número de calorias necessário para a reprodução do indivíduo é calculado e uma cesta de alimentação é montada como base. Uma vez definidos os alimentos que comporiam a cesta, eles são convertidos em dinheiro. A quantidade necessária de dinheiro para adquirir a cesta corresponde à linha de indigência. À linha de indigência adiciona-se o chamado ‘multiplicador de Engel’ que acrescenta as despesas com roupa, habitação, transporte, e assim se obtém a linha de pobreza.<sup>12</sup> Partindo deste instrumento de medição, no Brasil existem 24,7 milhões de indigentes (pessoas vivendo na pobreza absoluta) e 56,9 milhões de pobres.<sup>13</sup> É importante ressaltar que para um indivíduo fazer parte dos 10% mais ricos do país ele precisa ter uma renda média mensal de R\$ 571. Portanto, uma família de quatro pessoas que tenha renda média mensal de R\$ 2.284 pertence ao grupo dos 10% mais ricos, que detém 50% da renda nacional. No Brasil, a classe média está entre a camada mais rica e os pobres seriam a verdadeira classe média. Por outro lado, as elites brasileiras, representadas por 0,03% da população, têm renda média mensal de aproximadamente R\$ 22,65 mil.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> A medição da pobreza e da miséria com base no estabelecimento de linhas de pobreza e indigência apresenta diversos problemas. Em primeiro lugar, considera como necessidades básicas apenas as necessidades físicas do indivíduo, desconsiderando, assim, o acesso à cultura, ao lazer, à educação. Em segundo lugar, considera miserável, ou pobre, apenas os que recebem até um determinado teto mensal. Em 2005, o economista Marcelo Néri, da FGV, concebeu uma linha de pobreza tida como uma das mais altas entre as existentes. Considerou miserável quem tinha renda domiciliar *per capita* mensal de R\$121. Os que recebiam R\$130, por exemplo, não eram considerados miseráveis, visto que estavam acima da linha de indigência por ele estabelecida. Em terceiro lugar, estipular um valor mínimo para o consumo de vestuário, moradia, alimentação e transporte é sempre complicado e envolve, na maioria dos casos, julgamentos subjetivos. Todavia, é o instrumento de medição utilizado pelos principais órgãos de pesquisa do País e é avaliado como o mais eficaz.

<sup>14</sup> Fonte: IPEA 2002-2004.

<sup>15</sup> Fonte: IPEA 2002-2004, Instituto de Estudos do Trabalho e da Sociedade (IETS) e CARE Brasil ([www.care.org.br](http://www.care.org.br)).

A pobreza no Brasil também não está distribuída equilibradamente nas diferentes regiões. Metade dos que estão situados abaixo da linha de indigência, vive na Região Nordeste; e quando se analisa apenas a pobreza nas áreas rurais, o Nordeste representa 70% do contingente. Conforme Ricardo Mendonça (2002), “*os Estados mais pobres do país, em termos proporcionais, segundo levantamento feito pelo governo, são Alagoas, Ceará, Maranhão e Piauí. Os que estão mais bem posicionados são Santa Catarina, São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul*”. Apesar de não ter sido citado por Mendonça, o Distrito Federal, de acordo com o mapa da exclusão social, é a unidade federativa que apresenta os melhores índices em 2000 (Pochmann, 2003, Cd-rom). Com relação ao índice de pobreza, em uma escala que varia de 0.0 a 1.0 – sendo que quanto maior o índice melhor a situação social – o Distrito Federal aparece com 0.998, seguido por São Paulo (0.958), Santa Catarina (0.951), Rio Grande do Sul (0.855) e Rio de Janeiro (0.842). Com relação ao índice de desigualdade, os números são mais impressionantes: o Distrito Federal aparece com o melhor índice (0.994) seguido por São Paulo (0.451), Rio de Janeiro (0.403), Rio Grande do Sul (0.277) e Santa Catarina (0.264). Nos mapas disponíveis na literatura especializada<sup>15</sup> que representam os bolsões de pobreza no País, o Distrito Federal é sempre representado como uma ilha em meio à miséria.

## Conclusão

Resgatando o pensamento de Alcock (1997) tratado no início deste artigo, a pobreza não pode ser simplesmente um objeto de estudo. É preciso que fique claro para os círculos

<sup>15</sup> Cf. o *Atlas da Exclusão Social no Brasil*, organizado por Pochmann e Amorim (2003).

intelectuais e políticos que o conceito de pobreza é político, prescritivo e moral.

Político, pela sua complexidade e porque não existe uma definição correta, científica e consensual do que é ser pobre; sendo assim, várias são as maneiras de enfrentá-la, variando de acordo com o período histórico, a cultura e a situação política e econômica do país, assim como dos recursos disponíveis – além de que, o seu enfrentamento implica conflitos de interesses e correlações de forças.

Prescritivo e moral, porque exige respostas práticas; ou melhor, intrínseca ao conceito de pobreza está a necessidade de se tomar uma atitude em relação a ele. Por ser o extremo *inaceitável* da desigualdade, a pobreza não pode ser encarada apenas como uma preocupação de acadêmicos e políticos, mas uma responsabilidade moral, que nenhum governo deverá abrir mão.

No que diz respeito à pobreza brasileira, três pontos principais podem ser destacados, revelando-se distantes e estranhos à postulação de Alcock.

O primeiro é que a sociedade se caracteriza por uma enorme discrepância entre indicadores econômicos e sociais, apresentando, os primeiros, altos índices, enquanto os últimos equiparam-se aos países mais pobres do mundo. Essa situação não é nova, tanto que, já no início dos anos 1970, estudiosos como o antropólogo francês Roger Bastide (1975) considerava o Brasil uma terra de contrastes e o economista brasileiro Edmar Bacha (apud Bursztyn, 1997) o denominava de *Belíndia*: ao mesmo tempo Bélgica e Índia. Ou melhor, para Bacha o país padecia de uma dicotomia acentuada na qual uma minoria possuía um padrão de vida semelhante aos habitantes da Bélgica e uma grande maioria sobrevivia

em condições semelhantes aos da Índia. Hoje, passados 30 anos, essa situação permanece quase inalterada, mostrando-se incompatível com a implantação de uma democracia consolidada, uma vez que – como já dizia Jaguaribe nos anos 1980 – *“gera demandas não negociáveis consensualmente e suscita pressões incontroláveis, que se manifestam, entre outras modalidades, sob a forma de uma crescente criminalidade urbana e de não menos crescente violência rural”* (Jaguaribe *et al.*, 1986).

O segundo ponto diz respeito à constatação de que a pobreza nunca foi considerada uma prioridade nacional. Se tivesse ocorrido esta prioridade, certamente os aspectos mais gritantes da pobreza brasileira teriam sido debelados, já que o Brasil, a rigor, não é um país pobre, ou, como dizia, nos anos 1980, Celso Furtado (1983, p. 61), *“não é um país impossibilitado de solucionar a desigualdade pelos seus próprios recursos”*. Para este economista, existiam recursos suficientes, só que concentrados nas mãos das elites. Além disso, o Brasil adotou uma política de desenvolvimento extremamente dependente, associada ao capitalismo internacional, que excluiu grande parte da população do acesso aos frutos do desenvolvimento econômico. E esse quadro continua a preponderar na atualidade, agravado pela expansão planetária do modelo socioeconômico neoliberal, com sua mitologia do livre mercado e da livre competição e, conseqüentemente, com o afastamento do Estado das suas responsabilidades de proteção social. Em vista disso, as políticas sociais voltadas para o enfrentamento da pobreza não visam propriamente erradicá-la, mas sim, minorar suas facetas mais chocantes e ameaçadoras para a estabilidade social. Trata-se, portanto, de políticas residuais ou focalizadas na pobreza extrema que, a despeito de se pretenderem racionais e justas por evitarem o efeito Mateus

na distribuição das políticas sociais,<sup>16</sup> padecem das seguintes incoerências:

a) ao deixarem sem proteção social, segmentos populacionais de baixa renda que estão fora da linha de pobreza estabelecida pelo critério da focalização, essas políticas acabam acarretando o empobrecimento deste segmento que vai engrossar as fileiras dos mais pobres. Logo, este tipo de política transforma-se no que a literatura internacional especializada denomina *poverty trap* (armadilha da pobreza), que, em vez de liberar o pobre da sua condição de privação, o mantém nela aprisionado, aumentando ainda o seu contingente;

b) por estarem dirigidas para grupos que possuem pouca – ou nenhuma – representação social e capacidade de pressão política, são, freqüentemente, precárias e de baixa qualidade, fato que não ocorreria se elas incluíssem segmentos da classe média ou das camadas ricas, constituindo-se, assim, em políticas universais;

c) por estarem identificadas com a pobreza extrema, as políticas sociais focalizadas estigmatizam os seus beneficiários, bem como as instituições e profissionais que as administram. O estigma é o efeito mais perverso das políticas sociais focalizadas e também o mais utilizado pelas ideologias contrárias à proteção social pública, como é o caso do neoliberalismo. A sua perversidade reside no fato de que as pessoas que são consideradas merecedoras de políticas, o são não porque tenham algum mérito, mas sim, por serem consideradas fracassadas socialmente. E quanto mais

---

<sup>16</sup> Luis Moreno, sociólogo espanhol, discute esse termo em seu livro *Ciudadanos precarios: la 'última red' de protección social* (2000), fazendo referência à seguinte passagem do evangelho de Mateus: "Pois a todo aquele que já tem será dado ainda mais, e ficará na abundância; mas daquele que nada tem será tirado até mesmo o que tem" (Mateus, 13:10 a 14).

fracassadas elas se apresentam, mais têm possibilidade de ser atendidas por esse tipo de política. É o que Sônia Fleury (1989) chama de “cidadania invertida”.<sup>17</sup>

Em decorrência desses fatos, ou seja, da ausência de efetiva proteção social, da precariedade das políticas públicas, da incapacidade do modelo neoliberal dominante de inserir as camadas mais pobres no mercado formal de trabalho, da falta de organização e expressão destas camadas populacionais, da necessidade que os pobres brasileiros têm de trocar a sua cidadania pelo mínimo amparo institucional, o último ponto a ser destacado nesta conclusão refere-se à evidência observável de que os sujeitos sociais, vítimas da pobreza, não são *parasitas* sociais e nem *proveitadores* das benesses do governo. Ao contrário, a realidade demonstra que todas as horas disponíveis são empregadas pelos pobres nas suas estratégias de sobrevivência.

Entretanto apesar desse quadro situacional, cabe ressaltar que a pobreza, por ser um fenômeno histórico, e não natural, tem solução. Para isso, ela precisa ser tratada com prioridade. Ou seja, enquanto as cidades ou municípios não possuírem políticas públicas eficientes de combate à pobreza, acesso à educação, moradia e saúde, a migração para grandes centros urbanos, que oferecem esses serviços, será sempre uma estratégia utilizada pela população mais pobre. E a superlotação desses centros inviabilizará uma política racional não só de ocupação do solo urbano, como também de proteção social devida.

---

<sup>17</sup> Segundo Fleury (1989, p. 44), “o indivíduo passa a ser beneficiário do sistema, pelo motivo mesmo do reconhecimento de sua capacidade de escolher plenamente a condição de cidadão. Nesta condição política de cidadania invertida, o indivíduo entra em relação com o Estado no momento em que se reconhece como um não-cidadão.”

## Referências bibliográficas

- ABRANCHES, Sérgio Henrique et al. *Política social e combate à pobreza*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1987.
- ABRAHAMSON, Peter. Regímenes europeos de bienestar y políticas sociales europeas Convergencia de solidariedades? In: SARASA, Sebastià; MORENO, Luis. *El Estado del bienestar en la Europa del Sur*. Madrid: CSIC, 1995.
- ALCOCK, Pete. *Understanding poverty*. 2. ed. London: Macmillan, 1997.
- BARAN, Paul A; SWEEZY, Paul M. *Capitalismo monopolista* 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1974.
- BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil. In: \_\_\_\_\_. *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.
- BASTIDE, Roger. *Brasil, terra de contrastes*. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1975.
- CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- COSTA, Alfredo Bruto da. *Exclusões sociais*. Lisboa: Gradiva, 1998.
- DOYAL, Len; GOUGH, Ian. *A theory of human need*. London: Macmillan, 1991.
- FLEURY, Sônia. Assistência na Previdência: uma política marginal. In: SPOSATI, Aldaíza et al. *Os direitos (dos desassistidos) sociais*. São Paulo: Cortez, 1989.
- GOUGH, Ian. *The needs of Capital and the needs of people: can the Welfare State reconcile the two?* Inaugural lecture at University of Bath, 21 January 1999.
- HENRIQUES, Ricardo. Desnaturalizar a desigualdade e erradicar a pobreza: por um novo acordo social no Brasil. In: \_\_\_\_\_. *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.
- JAGUARIBE, Helio et al. *Brasil: reforma ou caos?* 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- \_\_\_\_\_. *Brasil, 2000: para um novo Pacto Social*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

- LONEY, Martin; BOSWELL, David; CLARKE, John (Ed.) *Social policy & social welfare*. Buckingham: Open University Press, 1996.
- MALTHUS, Thomas Robert. *Princípios de economia política; Ensaio sobre a população*. [No mesmo volume] RICARDO, David – Notas aos princípios de economia política de Malthus. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os economistas).
- MARX, Karl. A assim chamada acumulação primitiva. In: —. *O capital*. São Paulo: Abril Cultural, 1984. v. I, Tomo 2. (Os economistas).
- \_\_\_\_\_. *Manuscritos econômico-filosóficos*. São Paulo: Martin Claret, 2002.
- MARXISMO y democracia – História 3. Madrid: Ediciones Rioduero, 1975
- MENDONÇA, Ricardo. *O paradoxo da miséria*. Veja, São Paulo, 23 jan. 2002.
- MORENO, Luis. *Ciudadanos precarios: la 'última red' de protección social*. Barcelona: Ariel Sociologia, 2000.
- NETO, José Paulo. Cinco notas a propósito da “Questão Social”. *Temporalis*, Brasília, v. 2, n. 3, jan./jun, 2001.
- PEREIRA, Potyara A. P. *Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 2000.
- \_\_\_\_\_. Questão social, Serviço Social e direitos de cidadania. *Temporalis*, Revista da ABEPSS, Brasília, v. 2, n. 3, jan./jun. 2001.
- \_\_\_\_\_. Perspectivas teóricas sobre a questão social no Serviço Social. *Temporalis*, Brasília, 2003.
- PEREIRA, Potyara A. P; STEIN, Rosa Helena. Assistência social no contexto das políticas públicas: focalização vs universalidade na integração de programas e projetos sociais. *Política Social em Debate*, Brasília, v. 17, n. 9, jul./dez. 2004.
- POCHMANN, Marcio; AMORIM, Ricardo (Org). *Atlas da exclusão social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003. 2 v. Acompanha CD-Rom
- POLANYI, Karl. *A grande transformação*. Rio de Janeiro: Campus, 1988.
- ROCHA, Sonia. *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?* Rio de Janeiro: FGV, 2003.

TOWNSEND, Peter. Measuring poverty. *The British Journal of Sociology*, v.5, n. 2, June, 1954.

\_\_\_\_\_. The Meaning of Poverty. *The British Journal of Sociology*, v. 13, n. 3, Sept., 1962.

\_\_\_\_\_. Pobreza. In: OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom (Ed). *Dicionário do pensamento social do século XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996.

Artigo recebido em 09 de maio de 2006 e aprovado em 2 de junho de 2006.