

## **POBREZA, CIDADANIA E DIREITOS**

### **IVANA ARQUEJADA FAES**

Docente e Pesquisadora do Departamento de Serviço Social de Campos/Universidade Federal Fluminense/ESR/UFF.  
e-mail [ivanafaes@hotmail.com](mailto:ivanafaes@hotmail.com).

### **ROSANY BARCELLOS DE SOUZA**

Docente e Pesquisadora do Departamento de Serviço Social de Campos/ Universidade Federal Fluminense/ESR/UFF.  
e-mail [rosanybarcellos@bol.com.br](mailto:rosanybarcellos@bol.com.br).

**RESUMO:** O presente artigo objetiva construir algumas reflexões acerca da difícil edificação da cidadania, em função do não alcance de direitos sociais, por parte de uma grande parcela da população brasileira que vive em situação de pobreza. Para tal, estaremos inicialmente traçando elementos ligados a contraposição de ideias socialmente construídas entre liberdade e igualdade em seu marco histórico, destacando a teoria individualista do Estado Moderno. Nessa perspectiva de novas liberdades construídas historicamente, destacam-se as exigências coletivas que emergem desses novos contextos sociais que acabam por produzir necessárias respostas do Estado na construção de políticas de proteção social. Assim, analisamos as medidas tomadas na reestruturação do papel do Estado desde o governo de Fernando Henrique Cardoso até os dias atuais com a efetivação do Plano Brasil Sem miséria, conformando “novas medidas” com velhas estruturas conservadoras no trato com a questão social.

**Palavras-chave:** Pobreza. Políticas públicas. Direitos sociais.

**ABSTRACT :** This article aims to build some reflections on the difficult construction of citizenship, due to the non-achievement of social rights by a large portion of the Brazilian population living in poverty. To do this, we will be initially drawing elements linked to socially constructed opposed ideas between liberty and equality in its historic landmark, highlighting the individualistic theory of the Modern State. In this perspective of new freedoms historically constructed, of particular note are the collective demands emerging from these new social contexts that eventually produce needed answers from the State in the construction of policies of social protection. Thus, we examined the measures taken in restructuring the role of the State since the government of Fernando Henrique Cardoso until today with the realization of the plan “Brazil Without Misery”, forming "new measures" with old conservative structures to deal with social issues.

**Keywords:** Poverty. Public policy. Social rights.

---

## INTRODUÇÃO

Desde a antiguidade grega a desigualdade social foi estabelecida no intercâmbio de relações entre homens considerados livres<sup>1</sup>, excluindo àqueles vinculados aos domínios da escravidão, domínios esses determinados pelos próprios homens. Na antiguidade, o ócio representava

[...] um valor indispensável para a vida livre e feliz, para o exercício da nobre atividade da política, para o cultivo do espírito (pelas letras artes e ciências) e para o cuidado com o vigor e a beleza do corpo (pela ginástica, dança e arte militar), vendo o trabalho como pena que cabe aos escravos e desonra que cai sobre homens livres pobres (CHAUI,2000,p.11)

A noção de público na antiguidade grega circundava o território da igualdade e da liberdade distantes das atividades associadas às necessidades, à reprodução, à sobrevivência e ao trabalho. Fazer parte, portanto, do cotidiano que situava a vida pública referendava uma conquista pessoal de alto valor, pois se tratava da preservação e manutenção do espaço próprio para o exercício da cidadania. Para os gregos a única atividade digna do homem livre era o ócio dos filósofos.

Todavia, há que se considerar que a ordenação social processada pela centralidade do trabalho na vida humana é inseparável da constituição do pensamento revolucionário dos séculos XVII e XVIII, enunciando através da declaração dos direitos do homem, os princípios da igualdade e da liberdade.

A liberdade é um valor consagrado na Idade Moderna<sup>2</sup> com significados atribuídos em condições favoráveis ao direito de fazer escolhas, ao acesso aos direitos econômicos, políticos

---

<sup>1</sup> A liberdade antes do reconhecimento do trabalho como tema do direito, foi o ideal a ser conquistado pelas sociedades escravistas.

<sup>2</sup> O paradigma cultural da modernidade foi constituído entre o século XVI e final do século XVII, demarcado, portanto, com a emergência do capitalismo enquanto modo de produção dominante. São três os períodos que formatam a modernidade: o primeiro abrange todo o século XIX com o capitalismo liberal; o segundo envolve o século XIX até a segunda guerra mundial, acompanhando a consolidação do capitalismo organizado; o terceiro tem início no final da década de 1960 com a emergência do capitalismo financeiro (também reconhecido como desorganizado). A modernidade é, portanto entendida como um ideário intercambiado ao projeto de mundo moderno, ideário este empreendido paulatinamente ao longo da Idade Moderna sendo consolidado com a Revolução Industrial. Suas bases de sustentação estão enraizadas com o desenvolvimento do capitalismo.

Revista Diálogos Possíveis, Salvador, ano 16, número 1, p 63 - 80 , jan./jun. 2017

e ao desenvolvimento social. Em essência, significa ativar as potencialidades humanas consolidando a cidadania.

A liberdade como sinônimo de igualdade na modernidade passa a se constituir como valor almejado por qualquer indivíduo, seja ele capaz ou “incapaz” para (de) o trabalho.

A preocupação de reafirmar a liberdade humana no âmbito da igualdade substituiu a visão do trabalho que considerava o homem indigno e servil, para uma visão nova que o ataria com o capitalismo no futuro, ao reino da necessidade, visto que o trabalho assalariado na constituição que o define, carrega em si a exploração e ao mesmo tempo a subjugação do homem às atividades que conformam remuneração para manter a vida.

A revalorização do trabalho condicionou o homem à ascensão social através da sua constituição enquanto trabalhador, componente do espaço público da produção, com direitos de cidadania legitimados pela ordenação de uma sociedade regida pelo trabalho. Trata-se de uma sociedade democrática organizada por um novo viés político: a sociedade dos iguais.

No âmbito da democracia liberal, a desigualdade social, a dominação de uma classe social sobre outra pode ser admitida desde que esteja assegurada a igualdade da cidadania. Como consequência da ordem burguesa e do capitalismo, a cidadania revela-se indispensável à continuidade da desigualdade social, e não entra em conflito com ela. A cidadania exprime a liberdade humana apenas no sentido de os homens terem direitos e estarem protegidos pela lei comum a todos. Revestida da forma de igualdade jurídica, ela se desenvolve a partir da luta pela conquista de certos direitos e posteriormente através da luta para usufruir deles. A condição de cidadão encerra forte apelo para participar da vida social, o qual nasce e frutifica na convicção de que a sociedade consiste em patrimônio pertencente a todas as pessoas. Assim, a cidadania representa um princípio de igualdade desdobrado em diversos direitos que se foram acrescentando aos poucos. (VIEIRA,2004,p.190)

Entretanto, é a ideologia individualista que permite a compreensão da cidadania como um processo desencadeado por um projeto de sociedade que estabelece como critério de igualdade e justiça o reconhecimento dos direitos humanos capaz de viabilizar a constituição de novos sujeitos.

Bobbio (1992, p.3) caracteriza a formação do Estado Moderno pontuando o significado histórico da “inversão”, ocorrida segundo o autor,

na relação entre Estado e cidadãos: passou-se da prioridade dos deveres dos súditos à prioridade dos direitos do cidadão, emergindo um modo diferente de encarar a relação política, não mais predominantemente do ângulo do soberano, e sim daquele do cidadão em correspondência com a afirmação da teoria individualista da sociedade em contraposição à concepção organicista tradicional [...].

A teoria individualista da sociedade carrega o sentido de apreender as determinações da vida social oferecendo significados atribuídos pelos indivíduos que a formam. Trata-se de ouvir a narrativa do sujeito que constrói a experiência a partir de sua vivência que é social e cultural. A inversão se refere exatamente à contraposição à idéia de que a sociedade agrega valores e determinações sociais anteriores aos homens.

A teoria individualista sustenta com a modernidade o surgimento dos direitos, sendo em sua gênese, o mais elementar, os direitos naturais, corporificando o Jusnaturalismo.

Bobbio (1992,p.5) enfatiza que os direitos do homem são direitos históricos que emergem circunstancialmente em busca por novas liberdades no embate contra velhos poderes. Como instâncias que circundam ao redor da vida social, os direitos se solidificam correspondendo a tempos históricos determinados por necessidades emergentes: direitos políticos, civis e sociais têm, portanto, concreticidade na legitimação da liberdade e igualdade socialmente constituídas.

A liberdade religiosa, por exemplo, segundo o autor, advém como “efeito das guerras de religião”; as liberdades civis, “das lutas dos parlamentos contra os soberanos absolutos”, a liberdade política e social, “do nascimento, crescimento e amadurecimento do movimento dos trabalhadores assalariados, dos camponeses com pouca ou nenhuma terra, dos pobres[...]” (BOBBIO,1992,p.5)

Nascem assim, exigências coletivas aos poderes públicos para o reconhecimento da liberdade, da igualdade e da proteção social.

Aos direitos políticos e civis, denominados de “direitos de primeira geração”, se agregam os direitos sociais, reconhecidos como “direitos de segunda geração” que emergem para formatar, sobretudo, sistemas de proteção social à comunidade mundial envolvida com o emprego formal.

Diante da reestruturação produtiva que vem desestruturando as relações formais de emprego, como reconhecer o lugar da equidade e justiça social sendo consolidadas no e pelo espaço público validando o sistema de proteção social universalmente?

Ora, se a liberdade significa historicamente o direito de acesso às oportunidades econômicas, políticas e sociais, deve também ser reconhecida do ponto de vista da sociedade. Neste sentido, liberdade às oportunidades deve ser assegurada a todos, com igualdade de condições. É assim que podemos afirmar que só haverá liberdade do ponto de vista da

sociedade, se houver igualdade de oportunidades econômicas, de direitos políticos, de direitos humanos e ao desenvolvimento social. Liberdade e equidade são elos que se entrelaçam nos condicionantes de um estado democrático.

Nossa problematização centraliza-se na análise acerca de como vem se processando na sociedade capitalista de produção, no lócus do capitalismo desorganizado, o usufruto de benefícios sociais inscritos no tema da política social, especialmente os programas de transferência de renda, mecanismo governamental que intenciona contribuir para o combate a fome no país.

## **DESENVOLVIMENTO**

A história processada no tempo presente carrega as determinações que situam a vida de pessoas que aparentemente “nada têm”, numa sociedade que se justifica pela concentração de renda e acumulação de bens para instituir a possibilidade de “tudo ter”. São, uns e outros, pessoas com distintos modos de ser, pensar e agir consagrando entre si, os mecanismos que engendram vasto campo para a operacionalização da equidade e justiça social: o respeito aos direitos humanos.

Entretanto, aos que materialmente “nada têm” atribui-se a denominação de pobres, mas mesmo assim, humanos. Pobres, mas ainda assim, brasileiros, gente como a gente, povo, sujeito, caras-pintada, descamisados, sem – teto, sem – terra, mendigos, portadores de enfermidades tidas como terminais, portadores de deficiência, homens e mulheres, ricos, agregados em “famílias vulneráveis” ou simplesmente em “famílias”, pessoas que da necessidade social instituem a busca pela equidade formatando, portanto, o público alvo da assistência social brasileira, validando sua universalidade como direito social inscrito na Carta Constitucional de 1988.

O educador Paulo Freire (1988, p.5-8) afirma que há uma experiência trágica de ser povo. A tragicidade está situada no sentimento de desesperança frente a “hipótese do amanhã”. Entretanto, ao problematizar o tema com a pergunta emitida por uma operária sobre “quem é povo?” o educador revela-nos que “povo é quem não pergunta quem é o povo”, mas agrupamentos constituídos de gente explorada, enganada, excluída, iludida, grupos socialmente mobilizados pela necessidade de encontrar teto, trabalho, alimento e saúde, lugares e situações que possam demarcar territórios para situar modos de “sobreviver”.  
Revista Diálogos Possíveis, Salvador, ano 16, número 1, p 63 - 80 , jan./jun. 2017

Emergem de tais mobilizações as demandas em torno da instituição de políticas públicas situando suas temáticas em decorrência do campo de necessidades coletivas.

Trata-se de modos de sobrevivência instituintes, processados por sujeitos sociais em presença na realidade sócio histórica brasileira, cuja mobilização coletiva retomou a interface da politização dos movimentos sociais desde a década de 1970/1980, revelando à nação que enquanto sujeitos, não somos passivos nem estamos desatentos ao emprego que finda e aos postos de trabalho que emergem. Entretanto, é importante, apesar de alertas, sustentarmos “esperas”, sejam elas de “oportunidades de trabalho”, “em filas para atendimento à saúde”, “nos espaços institucionais para receber benefícios sociais” (diversos, dentre eles, àqueles que compõem os programas de transferência de renda regidos pela Lei 10836/90)

O território que sustenta o campo “social” constitui-se centrado e estruturado em torno do significado do trabalho no contexto produtivo. Marilena Chauí (2000,p.13) na apresentação do livro “o direito à preguiça” de Paul Lafargue indaga sobre o “como e quando o horror pelo trabalho transformou-se no seu contrário?” , temática emergente que coincide com a modernidade e conseqüentemente com o modo de produção capitalista sendo legitimado como modo de produção predominante .

A história do capitalismo se apresenta delineada por períodos de transição marcados por certa coerência entre suas variadas instâncias. Na periodização que sucede de uma transição a outra, a “ordem” estabelecida entre suas variáveis se mostra comprometida pelo “fenômeno da crise”, que é algo permanente e de ocorrência sucessiva, movimentando todo o processo histórico. Nos anos 1990, entretanto, emerge a novidade da crise de instância “global”. As populações vivem em territórios nacionais, de economia internacional. Impõem-se assim, forças ativas na organização interna dos países, sendo sua origem, externa.

Durante a primeira metade da década de 1980, o país se encontrava envolvido com a idéia de “Brasil do milagre”. Época áurea na economia nacional, período em que a classe média se expandia e se desenvolvia utilizando com intensidade, recursos financeiros que o mercado ou o Estado lhe ofertava para melhoria de seu poder aquisitivo, promovendo maior qualidade inclusive ao seu bem estar material.

É a partir da metade da década de 1980 que os países da América Latina começam a ser incorporados à nova economia global. A concorrência internacional para comercialização de produtos se torna realidade também para o Brasil.

Segundo Castells (2001, p.147), o processo de reestruturação econômica e reforma social assumido pelo presidente Fernando Henrique Cardoso no Brasil, em 1995, tornou o país importante fonte econômica e tecnológica da América Latina, se constituindo na décima maior economia do mundo globalizado. Contraditoriamente, Castells (2001, p. 147) apresenta o Brasil como um dos países que traz em seu território, um dos maiores campos de desigualdade do planeta. É, como diz o autor “(...) um gigante enfraquecido pelo analfabetismo e falta de instrução de uma grande proporção de seus habitantes(...)”

As reformas propostas e implementadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso colocaram em evidência a dinâmica de um campo de forças instigado pela representação trabalhista no enfrentamento às elites empresariais arraigadas por uma tradição de usufruto de subsídios governamentais.

Entretanto, a vida ligada ao trabalho continuou e se mantém. Modos de viver se estabeleceram reorganizadamente no contexto da reestruturação produtiva em curso, acompanhando as mudanças, mas reagindo às pressões e limites que por vezes, se impuseram e ainda se impõem como forças hegemônicas.

O ano de 2003 situou um marco na construção da história brasileira ao colocar o país para ser gerenciado através do governo Lula, primeiro representante da “população que trabalha”, sendo o presidente reconhecido como membro constitutivo dessa “gente” que contribui para movimentar a economia, instituir seus representantes e fecundar o solo de vidas em relação.

Trabalho e vida revelam, portanto, lugar comum nas relações sociais estabelecidas entre os homens. Entretanto, o que demarca pontos distintos a serem analisados é a expressão da desigualdade social<sup>3</sup>, cuja forte presença da desigualdade de renda possibilita vidas mais, ou menos qualificadas, vidas essas mantidas pelas atividades de trabalho, estejam elas situadas no setor formal ou informal.

Diante da desigualdade instituída, as políticas governamentais do governo Lula recebem impulso preliminar no combate à fome, implementando recursos, solicitando adesões, descortinando o país de intensa riqueza natural que agrega um “povo que sente fome”.

“Dar comida a quem tem fome” foi a estratégia do Projeto “Programa fome zero: uma

---

<sup>3</sup> A expressão da desigualdade social é ampla, não se manifestando só pela dimensão econômica, mas também por noções de gênero, etnia, idade, sexualidade dentre outras.  
Revista Diálogos Possíveis, Salvador, ano 16, número 1, p 63 - 80 , jan./jun. 2017



proposta de política de segurança alimentar para o Brasil” instituído pelo governo Lula. Segundo Yazbek (2003, p.7) o Programa fome zero trouxe para o debate a problemática da pobreza e da fome como questão pública.

Na estrutura do Programa fome zero a “(...) alimentação é reconhecida como direito humano básico(...)” (Yazbek, 2003, p.1). No seu contraste – a fome - a pobreza e/ou o desemprego vêm sendo consideradas causas, bases que a criam (a fome) e sustentam, sendo, portanto, também, de responsabilidade da sociedade civil intervir, contribuir, minorar, se solidarizar. Atitudes que segundo Yazbek (2003, p.8) criam um “(...) risco a ser enfrentado nessa disputa de sentidos: que o programa permaneça apenas no plano do assistencialismo e do dever moral e humanitário de prestar socorro aos pobres e não se realize como direito social.”

Telles (2001, p.151) registra o que consideramos os fundamentos do Programa fome zero como uma expectativa da população que o governo Lula institucionalizou: trata-se da campanha da fome articulada no início da década de 1990, expandindo-se segundo Telles (2001,p.151) pelo Território Nacional envolvendo universidades e ONGs, empresários, técnicos, funcionários públicos e profissionais liberais, movimentando a opinião pública e instigando a tomada de posições.

Em torno da campanha da fome tudo era então discutido em um debate que ganhou lugar nas páginas centrais da grande imprensa: questões relativas à produção e distribuição de alimentos, as relações entre saúde e nutrição, tecnologia e desenvolvimento local, soluções para as mazelas das políticas sociais existentes ou, então, possíveis políticas sociais alternativas envolvendo tema das parcerias Estado – sociedade, o papel da iniciativa privada e também das organizações não governamentais. Naqueles anos, a questão da pobreza foi projetada no centro do debate político, e esse talvez tenha sido o maior feito da campanha da fome. (TELLES, 2001, p.151)

A campanha da fome envolveu não somente o intercâmbio Estado – sociedade, despertando a solidariedade dos brasileiros, mas representou também, segundo Telles (2001, p.152) uma ação concreta de enfrentamento da pobreza, diante de seu sentido mais rudimentar: o da miséria, que aparece socialmente engendrada pela falta da alimentação básica, condição preliminar no sustento à sobrevivência.

Na centralização de demandas e recursos implementados pelo Projeto Programa fome zero, a fome despertou interesse geral no país, descentralizando a pobreza que até então vinha ocupando centralidade no debate em torno das questões sociais do Brasil.



Entretanto, “(...) a pobreza carrega o peso de toda uma história (...)” é a afirmação de Telles (1994, p.231-243) ao registrar as relações entre pobreza, direitos e democracia. Telles parte do intercâmbio entre os conceitos destas três categorias para sugerir a necessidade de serem “inventadas” soluções frente ao processo de redefinição que envolve o Estado, a economia e a sociedade. Para Telles, o Brasil se encontra imerso “(...) numa crise que desorganiza sociedade e economia (...)” ocupando a pobreza, o espaço de um “buraco negro”, sendo consequência de uma “recessão prolongada” que efetiva um desestruturar de referências e expectativas que “(...) projetaram esperanças de progresso(...)”.

A pobreza é, sobretudo, conforme Telles (2001, p. 19) “problema que inquieta e choca a sociedade”, se constituindo em “(...) pesado tributo que o passado legou ao presente e que envergonha um país que se acostumou a pensar ser ‘o país do futuro’”.

A “história da pobreza” se constitui de interesse também para Valladares (1989, p.81 – 111), cuja relevância é profundamente analisada em seu percurso na realidade brasileira, desde a virada do século XIX para o século XX, situando em cada fase referenciada, as determinações conjunturais de seu tempo.

Segundo Valladares (1989, p. 88), na transição do século XIX para o século XX, os “promotores” da pobreza e sua conseqüente propagação, eram constituídos pelas “classes perigosas” que se aglomeravam em cortiços, ameaçando a saúde da população devido às más condições de higiene. No referido período de transição, a organização econômica da sociedade abrigava a reorganização do trabalho escravo para o trabalho livre e assalariado. Afirma a autora que “(...) muito embora provenientes de origens distintas, os vários discursos sobre a pobreza (o discurso higienista, político, econômico e até mesmo o discurso da liderança operária) acabariam por se justapor e se auto – alimentar (...)” diante de sua visibilidade e propagação expressas na vida social.

O segundo período analisado por Valladares (1989, p. 93) está situado entre as décadas de 1950 – 1960, época em que a pobreza é reconhecida como questão social. A economia do Brasil avançava em crescimento caracterizando uma sociedade reconhecida como urbano – industrial. Com o setor industrial do país se expandindo e a população urbana em crescimento associada ainda à migração campo – cidade, intensificou-se o “(...) agravamento geral das condições de vida nas cidades, decorrente da incapacidade de se suprirem as necessidades básicas de uma população cada vez maior. “ (VALLADARES, 1989, p. 95). Surge nesse período a expressão “favela”, (em contraposição aos “cortiços”) Revista Diálogos Possíveis, Salvador, ano 16, número 1, p 63 - 80 , jan./jun. 2017

demarcando para a pobreza, um território.

O terceiro período histórico da pobreza demarcado por Valladares (1989, p.104) ocorre a partir do ano de 1970, concomitante à fase do “milagre econômico” brasileiro. A pobreza a partir de então é designada pelo morador de periferia em substituição ao termo “favela”. Com o aumento expressivo da população urbana nos grandes centros, e ainda diante da valorização do setor imobiliário, houve a “(...) segregação espacial da classe trabalhadora, empurrada cada vez mais para longe da área central da cidade (...)” (Valladares, 1989, p. 102 – 103). O pobre, a partir de então, ao ser considerado morador de periferia começa a ser reconhecido como sujeito de direitos, até mesmo porque suas dificuldades de locomoção para exercer as atividades de trabalho nas áreas centrais das cidades impulsionaram movimentos de reivindicação por transporte e saneamento básico nas habitações periféricas do então “trabalhador e pobre”.

Na organização interna desses processos de transição, o trabalho e suas configurações, justificam as situações e lugares de pobreza instituídos: na virada do século XIX para o século XX o interesse estava centrado em alocar o homem ao exercício do trabalho livre e remunerado. Àqueles que se recusavam eram reconhecidos como vadios; na segunda periodização demarcada por Valladares, as características do trabalho estavam localizadas em situações de emprego e subemprego; a partir da década de 1970, as denominações dos lugares de trabalho se modificam para dois setores, formal e informal. Trabalhar por conta própria, desde a década de 1970 vem assumindo denominações correspondentes até a atualidade. A partir de meados da década de 1980, com mais um processo de reestruturação produtiva em curso, emerge o termo “sociedade dos serviços”, descentralizando a estrutura do emprego (com direitos trabalhistas) até então construída e, acenando para o trabalho, um “adeus”. (ANTUNES, 1995).

“Nos anos de 1980, foi preciso criar gradação de pobres. Os extremos de riqueza e de pobreza distanciaram-se de tal maneira que surgiram o pobre, o subpobre, o quase pobre, o em vias de ser pobre, o mais ou menos pobre, o que tem traços de pobre, em múltiplos níveis de escala. (...)”(VIEIRA,2004,p.105)

Na análise de Kowarick (1977, p.14) a marginalidade social se torna sinônimo de pobreza e é oriunda das populações que habitam bairros periféricos, cujo território se centraliza na realidade urbana. A marginalidade é conseqüência das poucas oportunidades de trabalho no campo, trazendo para o espaço das cidades as possibilidades para melhorar de

vida. A perspectiva analítica do autor sugere que as causas da marginalidade decorrem da “precariedade habitacional” e sua conseqüente “maneira de viver”. Kowarick (1977, p. 19) parte do pressuposto de que “(...) é na trama das determinações [que] os processos econômicos constituem as variáveis causais essenciais para a compreensão da marginalidade (...)”.

Pereira (1996, p.60) afirma que o conceito de pobreza que prevalece no Brasil se refere a “(...) pobreza absoluta ou privação extrema (...)” cuja característica é “(...) a ausência de requerimentos mínimos necessários para manter a vida ou a subsistência (...) de pessoas submetidas a essa condição (...)”. Ao absolutizar a pobreza, a autora revela a via do não acesso a bens e serviços, situando o pobre a uma condição de não cidadão, embora portador de direitos.

Lavinias (2003, p. 7-12) na interpretação que constrói acerca da categoria pobreza e sua expressão no mundo, a descreve como conseqüência de “(...) falta de renda ou pouca renda (...) estado de carência, de privação (...)”, situando-a numa sociedade onde “(...) ser pobre é ter (...) sua humanidade ameaçada, seja pela não satisfação de necessidades básicas (...) seja pela incapacidade de mobilizar esforços e meios em prol da satisfação de tais necessidades (...)”.

Sarti (1996, p.9) ao afirmar que “(...) um desencanto fundamental marca os pobres urbanos (...)” situa o sentimento de desilusão absorvido pela população em conseqüência da não correspondência de expectativas frente à “(...) promessa de felicidade que encenava o crescimento industrial e econômico do país, com o ‘progresso’ que beneficiaria a todos (...)”

Na interpretação de Sarti (1996, p. 17 – 33) acerca do lugar dos pobres e suas caracterizações nas ciências sociais, a pobreza revela as dimensões do vazio, da privação, da imagem do pobre sendo o outro. Definiu-se assim, “(...) uma condição social dos pobres a partir da exploração do trabalho pelo capital (...)”.

Santos (2000, p.59) afirma que “(...) ser pobre é participar de uma situação estrutural, com uma posição relativa inferior dentro da sociedade como um todo (...)”. Essa “pobreza estrutural” equivale, segundo o autor, a uma dívida social criada através dos mecanismos da desigualdade social, que em sua expansividade crescente, assume o contorno da globalidade”.

Assim, inúmeras são as denominações acerca dos pobres, ou daqueles que vivem na pobreza. São denominações referenciadas tanto na literatura que descreve a pobreza, como no discurso emitido pelos meios de comunicação. São desta maneira designados àqueles que

fazem parte da sociedade e em cujos elos de vidas em relação, assumem o exercício do trabalho, seja no setor formal ou informal, para prover recursos à sobrevivência.

Observamos que a literatura que aborda a pobreza a conceitua e caracteriza a partir de determinações externas, como conseqüência da relação capital e trabalho. Trata-se, portanto de uma pobreza atribuída por condições, ocultando vivências e sentimentos daqueles que são designados outros, os pobres, acerca de sua pobreza.

Clóvis Zimmermann (2004,p.1) pontua que acordos diversos têm sido agendados entre nações reconhecendo o direito de todo ser humano “usufruir de um padrão de vida adequado para si mesmo e sua família, incluindo moradia, vestuário e alimentação adequados, e à melhoria contínua das condições de vida”(PIDESC apud ZIMMERMANN,2004,p.1)

O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), segundo o autor, reconhece o direito fundamental da humanidade em não sentir fome, orientando os 150 “Estados parte” a adotar medidas e programas para erradicar a fome de suas respectivas populações.

A deliberação que consta no acordo estabelecido determina que “o direito à alimentação adequada realiza-se quando cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção” (PIDESC apud ZIMMERMANN,2004,p.1).

Surgiram em decorrência desse acordo internacional os Programas de Transferência de Renda (básica e mínima). Os de renda básica conformam uma renda destinada a toda população com caráter universal e, portanto incondicional. Os de renda mínima, inversamente constituídos, comportam uma renda “condicionada, garantida inclusive para aqueles que não [contribuem] para nenhum sistema, mas é condicional no sentido de que o direito a essa renda está determinado pela situação familiar(...)”(ZIMMERMANN,2004,p.2)

O programa bolsa família está contido no programa de renda mínima composto em programas de transferência de renda. Possui condições e critérios delimitadores de seu usufruto passando por exigências de seletividade, comprometendo por isso mesmo, a equidade e justiça social que se inscrevem na agenda da cidadania, pois para receber recursos governamentais os beneficiários precisam atender algumas exigências determinantes.

O programa Bolsa Família abriga quatro programas sociais: o bolsa escola, o cartão alimentação, o bolsa alimentação e o auxílio gás. Um dos critérios utilizados na seleção se refere ao pertencimento em uma família de baixa renda , formatando, portanto, seletividade

Revista Diálogos Possíveis, Salvador, ano 16, número 1, p 63 - 80 , jan./jun. 2017

no usufruto de uma política pública que assim se constitui por ser coletivizada em torno de necessidades socialmente postas e reais, porque vividas intensamente.

Política pública não é sinônimo de política estatal. A palavra ‘pública’, que acompanha a palavra ‘política’, não tem uma identificação exclusiva com o Estado, mas sim com o que em latim se expressa como *res publica*, isto é, coisa de todos e, por isso, algo que compromete, simultaneamente o Estado e a sociedade. É, em outras palavras, ação pública, na qual, além do Estado, a sociedade se faz presente, ganhando representatividade, poder de decisão e condições de exercer o controle sobre sua própria reprodução e sobre os atos e decisões do governo e do mercado [...]

[...]a palavra política, que compõe o conceito composto ‘política pública’ [...] refere-se a planos, estratégias ou medidas de ação coletiva, formulados e executados com vista ao atendimento de legítimas demandas e necessidades sociais.

Política pública significa, portanto, ação coletiva que tem por função concretizar direitos sociais demandados pela sociedade e previstos nas leis [...]” (PEREIRA,2002,p.222-223)

A política social expressa pela via de programas e projetos sociais guarda em sentido nato, a expressão necessária da democracia nas sociedades modernas. Vinculada aos valores da equidade, é solo fecundo para fundamentar legitimidade política sobre os modos de se constituir e formatar das sociedades e respectivos governos acerca de seu projeto político e viabilidade técnica, considerando, segundo Pereira (2002, p.223) que “[...] os direitos declarados e garantidos nas leis só tem aplicabilidade por meio de políticas públicas correspondentes que se operacionalizam mediante programas e serviços.”

Sua problematização circunscreve os temas da cidadania, democracia e direitos diante de situações de desigualdade social construídas permanentemente na complexidade da vida social. Os fundamentos da problematização das políticas sociais são evidentes desde que foi criada a necessidade de trabalhar para viver sustentada pelo modo capitalista de produção.

Institucionalmente, as políticas sociais compõem ações complexas articuladas por causalidades variadas, coexistindo entre diferentes campos de atuação. Validam-se como dispositivos criados institucionalmente objetivando assegurar condições materiais de vida ao capacitar o cidadão a exercer seus direitos cívicos e sociais. Enquanto distribuição de benefícios e serviços situa como característica a “redistribuição” de recursos públicos sob relações de poder, por isso seu território se mantém sob tensão permanente entre o ideal e o real necessário para atendimento às demandas. Corporificam também relações qualificadas de democracia ao consolidar projetos e ações vistos como mecanismos de inclusão social.

Estando condicionadas pelo intercâmbio entre capital e trabalho, se associam na atualidade a processos diferenciados em seu quadro de efetividade, uma vez que têm sido distribuídas para minimizar tanto desigualdades (como historicamente se mantém), como eixo central de enfrentamento da pobreza na sociedade regida pelo capitalismo financeiro.

Sintonizada com os direitos sociais, a política social cria condições de intervenção num quadro crescente do Estado a partir de ações que consolidam o princípio da responsabilidade pública institucionalizada.

Os programas e ações implementados via políticas sociais representam, portanto, a atenção focalizada e seletiva de amparo à população que vive entre o emprego, o serviço e a proteção social, pois o caráter de universalidade assim se consolida, mas, ao mesmo tempo se esfacela na seletividade que se justifica aparentemente como critério necessário diante do aumento da pobreza (fato que acarreta maior demanda populacional para atendimento). Registre-se que para além do aumento da demanda há o caminho inverso: a redução freqüente do recurso financeiro destinado às políticas sociais, muito embora o sistema de arrecadação de impostos continue em crescimento efetivo.

Segundo Vieira (2004, p112) por meio do usufruto da renda mínima, os beneficiários poderão ficar fora do mercado de trabalho, por muito tempo ou permanentemente. O autor afirma ainda o reconhecimento da “(...) escandalosa separação entre os trabalhadores com emprego fixo, de um lado, e os desempregados e subempregados, de outro lado (...)”

Dentro dessa lógica, foram construídas iniciativas em todo o mundo, pautadas no encontro chamado A Cúpula do Milênio<sup>4</sup>, realizado exatamente para pensar o aumento do índice de pobreza que afeta grande parte da população mundial decorrente da globalização, que ao mesmo tempo em que oferece grandes oportunidades aos Estados, não apresenta custos e benefícios compartilhados por todos seus cidadãos. Esse documento reconhece

[...] que países em desenvolvimento e outros países com economias em transição se deparam com dificuldades especiais nas respostas ao seu desafio central. Portanto, somente através de esforços vastos e sustentados na criação de um futuro compartilhado, baseado em nossa comunidade humanitária em toda sua diversidade, pode a globalização se tornar completamente inclusiva e justa. Esses esforços devem incluir políticas e medidas, a nível global, que correspondam aos esforços dos países em

---

<sup>4</sup> A Cúpula do Milênio foi um evento realizado em setembro de 2000, em Nova York, maior reunião de chefes e representantes de Estado até então realizadas pela Organização das Nações Unidas, na qual houve o reconhecimento da situação de crescente pobreza e de aprofundamento da concentração da riqueza.

desenvolvimento e economias em transição, e são formulados e implementados com sua participação efetiva. (ONU, 2000, s.p).

Assim evidenciamos que as respostas criadas para enfrentar a questão da pobreza no Brasil possuem esse marco liberal, focalizadas na extrema pobreza, tais como o Programa Fome Zero e na sequência o Programa Bolsa Família, já mencionados anteriormente, ligados ao governo Luiz Inácio Lula da Silva, e se corporifica com diretrizes que estruturam o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), regulamentado pelo Decreto n. 7.492, de 2 de Junho de 2011 como iniciativa do Governo Federal, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

O Plano Brasil Sem Miséria foi lançado em junho de 2011, pela presidente Dilma, para aprofundar ainda mais as conquistas obtidas no governo Lula, que permitiram crescer distribuindo renda, reduzindo desigualdades e promovendo inclusão social. Com o Brasil sem Miséria nosso país vai além, colocando ao poder público e a toda a sociedade o ambicioso desafio de superar a extrema pobreza. (BRASIL, 2013, p. 12).

No entanto, “cabe salientar (...) que a intervenção junto a estes fatores (...) está pautada pela transferência de renda e não pelo fortalecimento dos direitos sociais coletivos, previstos constitucionalmente”(BRASIL,2013,p.12). Dessa forma construído, esse programa não alcança concretamente seus objetivos declarados, ficando a desejar em sua efetiva contribuição a superação da pobreza no país, na medida em que evidencia uma concentração na medida relativa à transferência de renda, e pouco efetivando outras medidas concernentes aos eixos de inclusão produtiva e acesso a políticas públicas.

Essas características acabam por conformar uma proteção social fragmentada e seletiva, não se diferenciando do padrão anteriormente evidenciado.

## CONCLUSÃO

Há na sociedade distintos modos de vida que consagram a experiência humana. Na historicidade de nossas vivências com outros, formatamos identidades movimentadas e reconstruídas freqüentemente para mobilizar esperanças e sentirmo-nos como sujeitos nas relações sociais densas que experimentamos, permeadas por contradições e (in)diferenças sustentadas na sociedade capitalista de produção.



Essas (in)diferenças corroboram para a imersão de uma sociedade com problemas sociais dos mais variados que suscitam de seus cidadãos um papel consciente e participativo para que possamos superar enquanto sujeitos sociais as identidades atribuídas por movimentos conservadores, que se utilizam das políticas públicas para reforçar seu poder de influência e de controle sobre as massas empobrecidas.

Somos personagens desse universo de desigualdades (im) postas, acredita-se, pela mudança dos mecanismos que impulsionam as engrenagens do processo de reestruturação produtiva em curso, que se movimenta regulando a economia pelas leis do mercado, mantendo, entretanto, a concentração de renda e acirramento da desigualdade social e desconstruindo para tanto, a organização histórica da sociedade regida pelo emprego, mas ao mesmo tempo, deixando em aberto um campo de possibilidades para a prática dos serviços.

Assim, pensar as conformações evidenciadas na construção de propostas estatais de combate a pobreza em nosso país nos remete a uma necessária igualdade de oportunidades econômicas, de direitos políticos, de direitos humanos e ao desenvolvimento social, pois como afirmamos inicialmente, a liberdade e a equidade são elos que se entrelaçam nos condicionantes de um estado democrático sustentado pela Carta Magna de 1988. Nesse sentido, a cidadania se expressa também na ação política a ser desencadeada, no sentimento de pertencimento à equidade e justiça social. Para tanto, valores como liberdade, participação e autonomia precisam coexistir na relação da vida social.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOBBIO, Norberto . *A era dos direitos*. Rio de Janeiro:Campus,1992.

BRASIL. Decreto nº 7.492, de 02 de junho de 2011. *Plano Brasil Sem Miséria*. Brasília, 2011. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em jun. 2014.

\_\_\_\_\_. *Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome : Cartilha Brasil sem Miséria*. 2013. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/brasilemmiseria> . Acesso em junho de 2014.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede: a era da informação – economia, sociedade e cultura*. 3. ed. São Paulo, Paz e Terra, v. 1 , 2001.

\_\_\_\_\_. *O poder da identidade – a era da informação: economia, sociedade e cultura*. São  
Revista Diálogos Possíveis, Salvador, ano 16, número 1, p 63 - 80 , jan./jun. 2017

Paulo, Paz e terra, v. 2, 1999.

CHAUÍ, Marilena de Souza. Introdução. In: LAFARGUE, Paul. *O direito à preguiça*. 2.ed. São Paulo:Hucitec, 2000.

Freire, Paulo. Apresentação. In: MELLO, Sylvia Leser de. *Trabalho e sobrevivência: mulheres do campo e da periferia de São Paulo*. São Paulo, Ática, 1988. Apresentação,p.5-8.

KOWARICK, Lúcio. *Capitalismo e marginalidade na América Latina*. 2.ed. Rio de Janeiro, Paz e terra, 1977.

LAVINAS, Lena. *Documento de base URB – AL 10*. São Paulo, 2003. 68p Mimeo.

LIMA, Francisca Gomes. *Os programas de transferência de renda no governo Dilma Rousseff: uma análise a partir do Plano Brasil Sem Miséria*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Sergipe.SãoCristovão:2015.Disponívelem:[https://bdtd.ufs.br/bitstream/tede/2585/1/FRANCISCA\\_GOMES\\_LIMA.pdf](https://bdtd.ufs.br/bitstream/tede/2585/1/FRANCISCA_GOMES_LIMA.pdf), acesso em: 10 jun. 2016.

MELLO, Sylvia Leser de. *Trabalho e sobrevivência: mulheres do campo e da periferia de São Paulo*. São Paulo, Ática, 1988.

*O BRASIL que vence a fome*: num país onde não falta comida e o desperdício de alimentos chega a 1,3% do PIB, milhões de brasileiros ainda não têm o que comer. Mas a fome começa a ser enfrentada por iniciativas do poder público e de organizações não governamentais, que têm experiências bem, sucedidas em segurança alimentar de norte a sul. O Globo, Rio de Janeiro, 30 mar. 2003. Especial , p1 – 12.

ORGANIZAÇÃO Nações Unidas (ONU). *Declaração da Cúpula do Milênio das Nações Unidas*.NovaYork,06a08desetembrede2000.Disponível:<https://www.unric.org/html/portugues/e/uninfo/DecdoMil.pdf> Acesso: 20/09/2014.

PEREIRA,Potyara Amazoneida Pereira.A assistência social na perspectiva dos direitos:crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil.Brasília:Thesaurus,1996.

\_\_\_\_\_. Sobre a política de assistência social no Brasil. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA,Potyara Amazoneida Pereira, orgs. *Política social e democracia*. 2. ed. São Paulo: Cortez,Rio de Janeiro:UERJ,2002. Pt 2, item 5, p.217-234.

PERES,Leandra. Bolsa família:a moeda eleitoral de Lula. *Veja*. São Paulo:Abril Revista Diálogos Possíveis, Salvador, ano 16, número 1, p 63 - 80 , jan./jun. 2017

Cultural, v.39, n.17, p.106-111, maio 2006

SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 3. ed. Rio de Janeiro, Record, 2000.

SARTI, Cynthia Andersen. *A família como espelho: um estudo sobre a moral dos pobres*. São Paulo, Autores Associados, 1996.

TEIXEIRA, Francisco José Soares. Modernidade e crise: reestruturação capitalista ou fim do capitalismo? In: TEIXEIRA, Francisco José Soares (org) et alii. *Neoliberalismo e reestruturação produtiva: as novas determinações do mundo do trabalho*. São Paulo, Cortez, 1996, p. 15-74.

TELLES, Vera da Silva. *Pobreza e cidadania*. São Paulo, Ed. 34, 2001.

\_\_\_\_\_. Pobreza, movimentos sociais e cultura política: notas sobre as difíceis relações entre pobreza, direitos e democracia. In: DINIZ, Eli, org.; LOPES, José Sérgio Leite, org.; PRANDI, Reginaldo, org.. *O Brasil no rastro da crise: partidos, sindicatos, movimentos sociais, estado e cidadania no curso dos anos 90*. São Paulo, Hucitec, 1994, pt 6, p. 225-243.

VALLADARES, Lícia do Prado. Cem anos pensando a pobreza (urbana) no Brasil. In: Boaschi, Renato, org. *Corporativismo e desigualdade: a construção do espaço público no Brasil*. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1989. Pt. 3: p. 81 –111.

VIEIRA, Evaldo Amaro. *Os direitos e a política social*. São Paulo: Cortez, 2004.

YAZBEK, Maria Carmelita. \_\_\_\_\_. *Fome zero: uma política social em questão*. São Paulo, 2003. 12 p. Mimeo.

ZIMMERMANN, Clóvis. *A renda básica e os direitos humanos*. Disponível em <http://www.espacoacademico.com.br/043/43czimmermann.htm>. Acesso em 14 jun. 2016.