



## VIII CONGRESSO PORTUGUÊS DE SOCIOLOGIA

### 40 anos de democracias: progressos, contradições e perspectivas

---

ÁREA TEMÁTICA: Pobreza, Exclusão Social e Políticas Sociais [ST]

---

#### **POLÍTICAS REDISTRIBUTIVAS E NOVOS DESAFIOS SOCIAIS: NOVA POBREZA, PRECARIIDADE E DESEMPREGO EM PORTUGAL E NO BRASIL**

---

---

BASSI, Marcos Sidnei

Doutor em Ciências Sociais

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

[mbassi@uscs.edu.br](mailto:mbassi@uscs.edu.br)

---

GARCIA, Carla Cristina

Doutora em Ciências Sociais,

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

[ca-cri@uol.com.br](mailto:ca-cri@uol.com.br)

---



#### Resumo

Os debates sobre o significado das novas políticas redistributivas e os novos desafios que impõe a questão da nova pobreza, da precariedade e do desemprego, tem dado um novo sentido à reflexão atual no domínio das políticas públicas de combate às desigualdades sociais em diversas regiões do mundo. O mercado de trabalho atual tem sofrido rápidas e importantes mudanças estruturais sob a forma de “ajustamentos” ou de “adaptações”, que têm alterado estruturalmente tanto as relações de poder quanto as dimensões sociais, jurídicas, políticas e econômicas. Ao mesmo tempo, este novo contexto refunda a relação entre o (des) emprego e a pobreza, entre o trabalho e o salário por meio da criação de um grupo cada vez mais relevante de “working poor”, constituído por cidadãos que vivenciam contextos e modos de vida de pobreza, apesar de manterem uma relação com o mercado de trabalho. Neste quadro, os novos desafios sociais assumem particular relevância. Importará a este estudo analisar o papel social, econômico e político de formas consideradas como alternativas ao atual mercado de trabalho em Portugal e no Brasil, assim como analisar o impacto de medidas concretas, as políticas de “mínimos garantidos”, as políticas de incentivo ao mercado de trabalho, entre outras.

#### Abstract

The debates regarding the meaning of new redistributive politics and the new challenges that imposes issues of new poverty, precariousness and unemployment, have given new paths to the current reflection in the domain of public politics of combating social inequalities in many regions of the world. The current labor market have suffered quick, important and structural changes under the disguise of “adjustments” or “adaptations”, and that have structurally altered power relations, as well as the social, legal, political and economic dimensions. At the same time, this context refounds the relation between (un)employment and poverty, between work and salary through the creation of a increasingly relevant group of “working poor”, constituted by citizens that experiences contexts and ways of life in poverty, despite having a relation with the labor market. Within this frame, new social challenges assume particular relevance. This study is compromised with the analysis of social, economic and political roles of ways considered as alternative to the current labor market in Portugal and Brazil as well as analysing the impact of concrete measures, the politics of “minimal guarantees”, the politics of incentive to labor market, among other actions.

Palavras-chave: *working poor*; políticas redistributivas; Brasil; Portugal; Precariedade

Keywords: working poor; redistributive politics; Brazil; Portugal; precariousness



## 1. Introdução

Os debates sobre o significado das novas políticas redistributivas e os novos desafios que impõe a questão da nova pobreza, da precariedade e do desemprego, tem dado um novo sentido à reflexão atual no domínio das políticas públicas de combate às desigualdades sociais. Neste sentido, as possibilidades de articulação alternativa entre o social e o econômico, preservando a equidade social e a justiça, constituem-se como os eixos fundamentais deste debate tanto em Portugal quanto no Brasil.

A análise entre o nível de desigualdades e o modelo econômico em vigor e em transformação nos dois países será assim o objetivo central deste trabalho que procurará discutir a contradição decorrente do aumento e da complexificação destas questões em Portugal e no Brasil, bem como o claro retrocesso das políticas sociais ou dos objetivos que visam cumprir. Neste sentido, propomos discutir os dados que caracterizam as desigualdades socioeconômicas nas sociedades portuguesa e brasileira atuais, para, num segundo momento, debater os pressupostos das políticas sociais redistributivas e os novos desafios sociais que se impõe tais como a nova pobreza, a precariedade e o desemprego nos dois países.

O mercado de trabalho atual tem sofrido rápidas e importantes mudanças estruturais sob a forma de “ajustamentos” ou de “adaptações”, que têm alterado estruturalmente tanto as relações de poder quanto as dimensões sociais, jurídicas, políticas e econômicas. Ao mesmo tempo, este novo contexto refunda a relação entre o (des) emprego e a pobreza, entre o trabalho e o salário por meio da criação de um grupo cada vez mais relevante de “*working poor*”, constituído por cidadãos que vivenciam contextos e modos de vida de pobreza, apesar de manterem uma relação com o mercado de trabalho.

Neste quadro, os novos desafios sociais assumem particular relevância, quer na forma como os trabalhadores e as trabalhadoras são afetadas pelos contextos referidos, quer na heterogeneidade de vivências e de implicações sociais e psicossociais envolvidas. Tais questões aparecem, na verdade, como aspectos explicativos dos processos e encerram vulnerabilidades distintas ao processo de construção dos “*working poor*” e às suas múltiplas vivências sociais. De fato, as questões da qualidade do trabalho e da qualidade do vínculo são centrais para analisar o bem-estar, a qualidade de vida, mas, sobretudo a estabilidade dos laços e a emergência de novos riscos sociais.

No contexto europeu, Portugal construiu o seu Estado-providência tardiamente (1974) em função da política ditatorial do Estado Novo. Por essa razão, o esforço financeiro despendido pelo Estado, após a implantação da democracia para aproximar Portugal dos padrões de desenvolvimento e proteção social da Europa, têm se mostrado insuficientes face aos desafios aos quais era necessário responder, nos campos da educação, da saúde, do emprego e da segurança social. Segundo Amaral (2010), continua a existir uma acentuada insatisfação por parte dos portugueses em relação à persistência da pobreza e das desigualdades socioeconômicas, principalmente se comparadas às demais realidades ou particularidades da Europa. Paradoxalmente, em Portugal, “*o período de maior crescimento e consolidação do Estado-providência foi também o de maior crescimento da desigualdade de rendimento.*” (Amaral, 2010, p. 59) Para muitos autores, os níveis de convergência com a UE estão ainda longe de serem atingidos em função da ausência de políticas diretamente focalizadas no combate às desigualdades. A incidência nos efeitos e no seu controle e a não intervenção nas causas perpetua os problemas e coloca grupos sociais cada vez maiores numa espiral de exclusão difícil de ser suplantada. (Rodrigues, Figueiras e Junqueira, 2011)

A pequena redução da desigualdade ocorrida entre 1993 e 2008 foi resultado do aumento dos rendimentos dos indivíduos e famílias mais desfavorecidas e, para tanto, a contribuição das políticas sociais foi decisiva. O crescimento do salário mínimo nacional acima dos níveis de inflação, o aumento das pensões mais baixas, o rendimento social de inserção (2003), o complemento solidário para idosos (2005), são exemplos de tais medidas. Entretanto, por tratarem-se de políticas compensatórias, paliativas e de caráter conjuntural, pouco contribuem para a resolução das questões estruturais das desigualdades. Estima-se que hoje, após a crise econômica internacional de 2008, há um retorno aos valores próximos ou superiores aos de 1993, nos níveis de pobreza e de desigualdade. (Rodrigues *et al.*, 2011).

No Brasil, desde 2004, os dados disponíveis sobre a população abaixo da linha da pobreza demonstram uma melhora sensível, devido a um conjunto de ações de políticas sociais: a elevação do salário-mínimo acima

dos índices de inflação, a inclusão de pessoas idosas nos programas de aposentadoria, as políticas de crédito para setores de baixa renda, políticas para redução das desigualdades de gênero, entre outras. É importante ressaltar que no caso brasileiro, as políticas sociais não chegaram a obter o *status* de Estado do Bem Estar Social como na Europa do pós-guerra. O papel do Estado brasileiro como promotor do bem estar social iniciou com medidas concretas mais especificamente no campo do trabalho e da previdência social, nos anos de 1930 nos Governos de Getúlio Vargas. Outro momento significativo foi a Constituição de 1988, “*que colocou efetivamente a assistência social no campo das políticas públicas, vinculando-a a Previdência Social e à saúde e determinando uma atenção especial do Estado às pessoas, famílias e comunidades mais fragilizadas socialmente.*” (Weissheimer, 2006: 27) A partir dos anos 1990 algumas ações em resposta aos problemas da pobreza foram feitas, como por exemplo, a criação, no Governo de Fernando Henrique Cardoso, de programas como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Agente Jovem, Sentinela, Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás.

Durante o período de governo de Luiz Inácio Lula da Silva houve a integração de vários programas, e o início do programa Bolsa Família. O programa foi idealizado tendo como metas: combater a miséria e a exclusão social, e promover a emancipação das famílias mais pobres. A novidade consistia na unificação de todos os benefícios sociais do governo federal (bolsa escola, bolsa alimentação, cartão alimentação e auxílio gás) em um único programa. (Weissheimer, 2006: 25). O Programa Bolsa Família é considerado em vários círculos um programa de grande êxito na medida em que contempla aproximadamente 11 milhões de famílias pobres, ou aproximadamente um quarto da população brasileira.

Tendo caráter nacional, a sua administração é feita pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. No sentido de viabilizar seu funcionamento, foram instituídas parcerias com os estados e os municípios. Apesar do êxito do programa na diminuição da miséria, uma questão que deve ser considerada é que este tipo de ação focalizada implica no abandono ou na substituição de políticas universais, consideradas muito dispendiosas, e muitas vezes deixam de fora um contingente de milhares de pessoas que não se encaixam nas exigências do programa<sup>i</sup> e não dispõem de acesso a políticas universais de seguridade social:

Os dados positivos observados na queda dos indicadores das desigualdades em favor das camadas mais pobres têm por base a renda do trabalho. Significam, especialmente, que a renda dos mais pobres cresceu num ritmo mais elevado que a renda dos estratos de trabalhadores com renda média ou alta. O resultado dessa relação, no entanto, expressa também queda da renda média do trabalho, que, em 2006, ainda não havia recuperado o valor de 1996. Isto significa que, apesar de o Brasil ter melhorado os indicadores das desigualdades, não alterou o seu padrão da concentração de renda e, portanto, o conflito redistributivo opera-se fundamentalmente, na base da pirâmide social, entre trabalhadores médios e aqueles com rendimentos mais altos e os setores mais pobres da sociedade. (Ivo 2008: 29)

Recentemente, o Comitê da ONU para Direitos Econômicos, Sociais e Culturais analisou relatório do governo brasileiro sobre o assunto e considerou que o Bolsa Família tem sido insuficiente para eliminar as desigualdades sociais por não alcançar muitas das famílias mais miseráveis como ocorre, por exemplo, com famílias indígenas e precisa tanto ser ampliado, no que concerne à abrangência da população atendida, como ter seus benefícios elevados, de modo a cobrir carências básicas de parte expressiva da população brasileira.<sup>ii</sup> Informações e dados das agências e ministérios governamentais do Brasil, demonstram que os recursos despendidos pelo programa bolsa família são insuficientes para retirar a população da extrema pobreza<sup>iii</sup>, o que parece corroborar a afirmação de Oliveira de que “*as políticas assistencialistas, (...) são na verdade políticas de funcionalização da pobreza.*” (2006:37)

Desse modo, pode-se dizer que, embora últimos anos - tanto em Portugal como no Brasil - tenha havido reduções nas estatísticas da pobreza e da desigualdade, a estruturada desigualdade social não se alterou substancialmente. A diminuição numérica das desigualdades se deveu nos dois casos a uma melhoria do nível de vida das populações mais pobres, por conta de políticas sociais compensatórias, mas não alterou os princípios de distribuição de renda e as diferenças entre os mais ricos e os mais pobres.

A análise dos processos de produção e reprodução das desigualdades nos dois países em questão constitui-se como ponto de partida para a reflexão sobre um contrato social passível de integrar um novo sentido de

democracia e de solidariedade. A consideração das desigualdades obriga de fato a considerar as dinâmicas (globais e contextuais) de geração social das mesmas, logo a necessidade de adotar políticas sociais e econômicas adequadas à intervenção nas causas e não somente nos efeitos. A promoção de políticas que visam somente controlar os efeitos e gerir o que se julga insuperável não permite a concretização de resultados de longo prazo e podem criar consequências perversas de individualização dos problemas sociais e de naturalização das desigualdades. A reinvenção da política e o reequilíbrio de papéis entre o Estado, os cidadãos, o terceiro setor e o mercado não pode dissociar-se de uma afirmação da intolerabilidade das desigualdades socioeconômicas e da responsabilidade partilhada de cada um desses agentes na sua resolução.

É esta realidade que nos interessa estudar e compreender quer numa perspectiva diacrônica, quer numa perspectiva comparativa e cruzada com múltiplas dimensões analíticas (políticas sociais, políticas econômicas, legislação laboral, políticas de emprego, entre muitas outras). A análise comparativa destas realidades, salvaguardados os contextos históricos diferentes e as dinâmicas sociopolíticas também distintas, pode permitir perceber tendências em curso bem mais estruturais e globais do que a redução “nacional” do enfoque. Por outro lado, a análise do caso português, participante dos modelos sociais europeus em regressão, pode dar importantes contribuições para a compreensão de processos em emergência no Brasil ou antecipar tendência que se desenham nas dinâmicas socioeconômicas globais.

### **1.1 O Estado e as Políticas Sociais**

Nas sociedades ocidentais contemporâneas, a crise financeira, a perda dos direitos sociais pela classe trabalhadora, a reestruturação produtiva e o conseqüente enfraquecimento da função integradora do trabalho colocou na ordem do dia a necessidade de uma reinterpretação da coesão social, econômica e da cidadania social. A “nova pobreza” (associada aos baixos salários de uma parte da classe trabalhadora) e a precarização das relações sociais e de trabalho colocam, de fato, em primeiro plano, os novos desafios para os sistemas de proteção social associado às possibilidades de manutenção de direitos e de pressupostos de dignidade para os imensos exércitos de desempregados, de trabalhadores em situação precária e dos “*working poors*”.

Tais questões, embora adquiram configurações específicas aos contextos e a capacidade dos mesmos em fazer frente às exigências da globalização econômica, comportam e partilham elementos estruturais decorrentes da reconfiguração dos sistemas capitalistas da atualidade. Esta mudança essencial em marcha no capitalismo pode ser analisada a partir de diferentes perspectivas, quer seja a partir do sistema financeiro global, da globalização, da mundialização do capital, quer esteja associada aos desafios de uma sociedade reflexiva.

De toda forma, pode-se afirmar que a produção atual está subsumida à lógica do capital financeiro, que conquistou liberdade de movimento pelos chamados mercados virtuais. Para Oliveira, no entanto, esta não seria a essência da mudança, tendo em vista o capitalismo atual se pautar por:

Um capital de imagens que torna a marca seu principal *atout* comandado por uma digitalização e molecularização que mudou radicalmente a linguagem e as referências do próprio cotidiano e permite uma forma de capital que atua como virtual, isto é, capaz de extrair mais-valia no momento do uso da força de trabalho, sem os constrangimentos da era industrial, que criaram a virtualidade da classe que, nos termos de Thompson, requer, sempre, sua própria auto invenção. É a forma suprema do trabalho abstrato, afinal, lograda pelo sistema capitalista. (2006: 274)

Desse modo, a mudança fundamental estaria no fato do chamado capital virtual ter a capacidade de extrair o excedente econômico no ato do uso da força de trabalho, de maneira que o trabalho abstrato não necessita se materializar em alguma mercadoria, para depois de realizada (vendida) voltar a compor a massa de capital aumentada (valorizada). No capital virtual, a mercadoria pode ser também virtual, assim como o próprio ambiente de trabalho, ou seja, pode ser um “serviço”, um “efeito útil”, uma “marca”, uma “imagem”, cuja produção é simultânea à realização. É assim que o capital virtual “abre mão” da fábrica para a produção de valor. Esta é a essência da revolução tecnológica em curso, que corrói as bases das relações sociais que deram sustentáculo ao Estado do Bem Estar Social. Neste quadro, se coloca a questão da reinvenção da política, da luta e das formas e possibilidades da transformação social e dos direitos sociais:

A economia transacional vai condicionando progressivamente a esfera da ação dos Estados nacionais, tornados impotentes para resolver as mais diversas questões internas. A mundialização, que avança a uma velocidade vertiginosa, arrasta consigo a concentração da riqueza, e esta lança pessoas sem conta numa árdua luta contra a miséria. A decomposição social provoca tensões sociais que ameaça a estabilidade dos regimes políticos. A transnacionalização da economia altera as relações de poder, deixando-as nas malhas de redes transnacionais. A mundialização põe o poder político numa relativa impotência. O mercado desenvolve-se à margem do Estado, e mesmo contra o Estado. Fernandes (2000: 54)

Para Scott Lash (Beck et al., 2000) as novas desigualdades do capitalismo globalizado e que sustentam as estruturas sociais no mundo contemporâneo, são como uma teia de redes globais e locais de estruturas de informação e de comunicação. Assim, as oportunidades de vida, ou seja, o que decidirá quem serão os ganhadores e os perdedores no mundo contemporâneo, depende da posição dos sujeitos em relação ao “modo de informação”. Ao contrário da produção capitalista de tipo fordista, na produção reflexiva há um contexto simultâneo de fluxo de conhecimento e fluxo de informação, que formam a base da produção, dando ensejo ao surgimento de uma “nova classe operária reflexiva” em contraste com a “velha classe operária fordista”. Para este autor, o que caracteriza a nova classe operária, é que ela trabalha dentro das estruturas de comunicação e informação (C&I). Nestas estruturas, as mercadorias são produzidas e são produtos de um misto de informação e materialidade, na medida em que a acumulação de capital é cada vez mais simultaneamente acumulação de informação, de símbolos e de imagens.

Se tanto a nova classe média quanto a nova classe operária estão articuladas e são formadas nas novas estruturas de C&I: então quem são os novos pobres, os miseráveis, os desempregados de longa duração, os operários aquém da velha classe operária fordista, os moradores dos guetos e das periferias esquecidas pela nova sociedade de informação? Para Scott Lash (*In* Beck et al., 2000) na sociedade capitalista contemporânea, vê-se o nascimento de uma terceira classe social de “perdedores da reflexividade”, ou seja, surge uma nova classe baixa composta por setores polarizados e excluídos da sociedade da informação. A exclusão do acesso às estruturas de C&I é agravada pelo fato de que o próprio Estado também pertencer a tais estruturas: para o autor é pertinente refletirmos sobre ideia do surgimento de um operariado de “*perdedores da reflexividade (...) o que se passa com todas essas novas posições que foram ‘rebaixadas’ a um nível inferior ao da clássica classe operária?*” (Scott Lash, *In* Beck et al., 2000: 115)

A compreensão destas novas formas de desigualdade, mais dinâmicas e difusas e, como tal, mais dificilmente identificáveis e mensuráveis, torna-se ainda mais pertinente quando se associa a processos disseminados e complexos de exclusão social e simbólica. Ao mesmo tempo alerta para os impactos que podem associar-se a um maior apelo à ativação dos indivíduos, às exigências de um trabalho de autoprodução de si e de percursos de vida alternativos, na base das atuais medidas sociais, no caso de grupos populacionais que não dominam a informação pertinente e que não vislumbram alternativas, porque estão ausentes das estruturas de oportunidade (sociais e econômicas) necessárias para esse efeito. As políticas públicas têm a este nível um papel fundamental. Tais reflexões têm importância crucial para o entendimento do significado dos novos desafios sociais na contemporaneidade do capitalismo globalizado e informacional.

No contexto europeu, a transformação dos Estados Sociais, tem apelado, sobretudo, à implicação ativa da sociedade civil, dos cidadãos e do mercado, numa lógica de produção mista de bem-estar social. A um Estado onipresente, suspeito de gerar dependências perversas e pouco eficazes na superação das causas de problemas estruturais, como a pobreza ou o desemprego, sucede um Estado incentivador ou “animador” que coloca a ênfase na necessidade de participação dos cidadãos e das organizações do terceiro setor na construção de respostas mais adaptadas às reais necessidades, mas também potencializadoras de uma gestão mais eficiente e eficaz de recursos diferenciados. O Estado, sujeito a enormes pressões de sustentabilidade financeira e confrontado com a descrença das populações sobre os valores centrais do pacto social do pós II Guerra, remete-se cada vez mais para um papel de mero regulador e abandona progressivamente os pressupostos universalistas e intervencionistas no domínio social.

Entretanto, é importante frisar que apesar de todo o discurso neoliberal sobre o assunto, a “minimização do Estado” não diz respeito, na prática, ao conjunto dos gastos estatais. Ela é válida, acima de tudo, para os gastos com o social, mas não para os dispêndios do Estado que são de interesse do capital: “[...] os gastos



*globais do setor público não se têm reduzido e — mais grave — vêm sendo cada vez mais monopolizados pelos mais poderosos segmentos do ‘mundo dos negócios’*” (Leite, 2008, p. 61).

Neste sentido a tendência de que - sobretudo em contextos de crise econômica - se naturalize as desigualdades (Procacci, 1999) e de jogar para a esfera individual as explicações para questões estruturais coloca, no centro do debate, a necessidade de analisar as causas profundas das desigualdades socioeconômicas e a pertinência de não dissociar tal debate de uma reflexão sobre a preservação dos direitos sociais e do papel do Estado nesse contexto.

Em suma, esse novo modelo de acumulação aprofundou a separação público-privado e a reprodução foi inteiramente devolvida para este último âmbito; a legislação trabalhista se encaminhou para uma maior mercantilização - e, portanto, desproteção - da força de trabalho; a legitimação do Estado se reduziu à ampliação do assistencialismo. A expressão institucional desse modelo — e do caráter das relações sociais - foi também um novo Estado, um cenário diferente que expressou — ao mesmo tempo em que definiu — novas condições para a luta social (Soares, 2000).

As mudanças provocadas pelo neoliberalismo não foram somente no âmbito econômico, mas fez parte de uma redefinição do campo político-institucional e das relações sociais. Trata-se de um modelo social de acumulação, cujas tentativas de resolução têm produzido transformações estruturais que dão lugar a um modelo diferente que inclui por definição a informalidade no trabalho, o desemprego, o subemprego, a desproteção trabalhista e, conseqüentemente, uma nova pobreza (Soares, 2003, p. 20). Intensificaram-se as ações de “combate à pobreza” defendidas pelo Banco Mundial, centradas, em larga medida, em investimentos no “capital humano”<sup>iv</sup> dos pobres, visando estimular entre estes o surgimento de novas oportunidades econômicas, de modo que possam, individualmente, obter rendimentos sem uma massiva redistribuição (Mauriel, 2008). Desse modo, os pobres passaram a ser uma categoria classificatória, alvo das políticas sociais focalizadas e assistenciais, mantendo a sua condição de pobres, sob o prisma individual, não possibilitando nenhuma transformação de ordem social (Soares, 2000; Soares, 2003; Druck; Filgueiras, 2007).

## **1.2 Nova pobreza: esclarecendo o conceito**

A compreensão dos fenômenos da nova pobreza e da exclusão social e de suas implicações no entendimento das políticas sociais redistributivas exige o esclarecimento de um conjunto de conceitos que permitam interpretar a realidade à luz de determinadas opções teóricas.

A pobreza enquanto fenômeno social pode ser compreendida como um estado de privação numa realidade multidimensional (Organização Internacional de Trabalho; 2003), caracterizada por uma situação de carência em vários domínios da vida dos indivíduos ligados a necessidades elementares. Ou seja, a privação não afeta apenas, por exemplo, a sua esfera profissional, pois, também está em outros setores da sua vida. (Silva e Costa; 1985). Neste sentido, suas causas devem ser buscadas tanto em fatores globais quanto locais e ou setoriais.

Os primeiros encontram-se associados ao fenômeno da globalização das economias, por exemplo, com a implementação de modelos de desenvolvimento economicistas, produtivistas, consumistas e quantitativos: *“dizem respeito às figurações estruturais da economia mundial e dos modelos de desenvolvimento e de organização e funcionamento dos sistemas econômicos e financeiros”* (Silva e Costa; 1985). Os fatores locais e ou setoriais estão relacionados as questões culturais ou políticas, e afetam apenas pequenas dimensões sociais e territoriais.

Pobreza absoluta é o limiar de renda abaixo do qual é considerado possível o consumo suficiente para as pessoas, fala-se em 'mínimo vital' e limiar de subsistência, de orçamento padrão e necessidades elementares. Já na pobreza relativa, fala-se em um leque de renda, de hierarquia dos salários, de disparidades de acesso aos bens coletivos, coeficientes de desigualdade de distribuição de renda. Por exemplo, no Brasil, quando noticiam a redução dos índices de pobreza, estão se referindo a pobreza absoluta, que esta sendo enfrentada pelas políticas publicas atuais de transferência de renda.

Amartya Sen (1999), ampliou o conceito de pobreza ao questionar a renda como único critério de identificação e medição da pobreza, apontando para seu caráter multidimensional, incluindo a dimensão subjetiva. Com isso não quer dizer que a pobreza seja subjetiva, mas sim que esse componente assim como outros devem ser considerados, como por exemplo, o pertencimento a rede social, acesso a serviços, poder político, prestígio e status social etc.

Um bom exemplo no caso brasileiro são comunidades como os quilombolas, que, dependendo do critério de classificação podem ou não ser considerados como pobres, mesmo sendo proprietários de terra, de suas casas e possuírem fortes vínculos familiares com sua cultura étnica preservada. Se o único critério for a renda, podem ser considerados pobres diante de outras riquezas que os moradores urbanos possuem como maior renda por exemplo, ainda que não sejam proprietários de suas casas.

Desse modo, do ponto de vista teórico, podem existir situações de altos níveis de desigualdade sem pobreza, bem como altas taxas de pobreza praticamente sem desigualdade. O primeiro caso ocorre quando os mais ricos estão muito acima da linha de pobreza e os mais mal situados estão pouco acima dessa linha. O segundo é o caso de uma distribuição em que os pobres estão pouco abaixo da linha de pobreza e os não pobres pouco acima da mesma linha.

Sen (1999) considera dois conceitos como principais: o de habilitação, que permite o acesso de que os indivíduos podem dispor e o de capacidade para que estes possam - a partir da habilitação - tentar encontrar as condições socioeconômicas que desejem. Para o autor, não apenas a satisfação das necessidades é uma condição indispensável para combater a privação, mas também a forma como essas necessidades são satisfeitas, conferindo ou não à pessoa as capacidades de que ela necessita para consegui-las.

Tal enfoque coloca no centro da questão aquele que será o objeto de qualquer política redistributiva: o indivíduo. Ainda que esta afirmação possa parecer óbvia à primeira vista, deve-se refletir sobre o fato de que na maior parte das vezes os programas sociais seguem apenas a lógica dos recursos disponíveis e não as necessidades sentidas e expressas pelo indivíduo.

No que se refere ao conceito de capacidade, Sen propõe uma série de medidas para avaliar o impacto das políticas desenvolvidas. Para este autor, uma avaliação crítica de qualquer política redistributiva deve possibilitar perceber se uma determinada ação contribuiu para satisfazer uma determinada necessidade e se, simultaneamente, conferiu à pessoa a capacidade de que a mesma precisa para que possa, com esse recurso acrescido, continuar a manter essa necessidade devidamente satisfeita. Tais considerações não são opostas àquelas que privilegiam as necessidades básicas, sejam estas materiais ou imateriais. O que a distingue é a atenção particular dada à forma e ao modo como a opção pelas necessidades em causa e a sua satisfação permitem ou não aos indivíduos dispor das capacidades de que necessitam para supri-las. Dito de outro modo, a satisfação das necessidades passa a ser entendida como meio e não como objetivo final.

Deve-se ressaltar que, na maioria das vezes em que a pobreza é definida com referência a níveis e condições de vida (seja qual for o conceito adotado para defini-la – absoluta, relativa ou subjetiva), isto implica que se assume a existência de um limiar, abaixo do qual se estará em face de uma situação de pobreza (Townsend, 1987; Machado *et al.*, 2007; Bruto da Costa *et al.*, 2008).

Consequentemente, uma situação de privação que não seja devida à falta de recursos não é considerada como pobreza. Determinadas situações de sobreendividamento enquadram-se nesta categoria. A segunda implicação é a de que, para se vencer a pobreza, é necessário resolver aqueles dois problemas distintos, embora inter-relacionados: a privação e a falta de recursos.

Não se pode dizer que apenas através da resolução da privação se resolve uma situação de pobreza, na medida em que fica por resolver a falta de recursos. Aliás, a maior parte das formas de resolver a privação não tem impacto sobre a falta de recursos. Mesmo em situações como em que há a possibilidade de se contar com benefícios como o Bolsa família no caso do Brasil ou o Rendimento Social de Inserção no caso de Portugal, por exemplo, continua a existir uma situação de dependência de meios externos.

Deste ponto de vista, o problema da falta de recursos só fica resolvido quando a pessoa os obtém de uma das fontes que a sociedade considera como “fonte normal” (salário). Consequentemente, pelo simples fato de a

pobreza implicar falta de recursos, representa alguma forma de exclusão social. Apesar de, como referido, a pobreza se definir, sobretudo, com referência a níveis e condições de vida, é evidente que a pobreza é, de fato, um fenômeno multidimensional. Essa é, aliás, uma das principais dificuldades em medi-la. A situação de falta de recursos, pela qual ela primariamente se define, está inevitavelmente ligada à consequente privação e exclusão, numa ampla gama de aspectos fundamentais da existência: condições de vida, poder, participação social, cidadania, etc.

Ao não estarem satisfeitas as suas necessidades básicas, a pessoa em situação de pobreza tem, certamente, enfraquecida ou mesmo rompida, a sua relação com diversos outros sistemas sociais, tais como o mercado de bens e serviços, o sistema de saúde, o sistema educativo, a participação política, laços sociais com amigos e com a comunidade local, etc. (Bruto da Costa, 1998). Quanto mais profunda for a privação, tanto maior será o número de sistemas sociais envolvidos e mais profundo o estado de exclusão social. Como foi expresso por Labbens (*apud* Bruto da Costa, 1998): Um homem pobre não é um homem rico com menos dinheiro; ele é outro homem. As diferenças entre um e outro não se relacionam apenas com o rendimento, também dizem respeito à educação, relações sociais, em suma, a todos os domínios da vida social: ser rico e ser pobre são dois estilos de vida.

Conclui-se, assim, que a pobreza representa uma forma de exclusão social, ou seja, que não existe pobreza sem exclusão social. O contrário, porém, não é verdade. De fato, existem formas de exclusão social que não implicam em pobreza. Exemplos desta situação são os idosos, que, muitas vezes, são excluídos apenas por serem idosos, ou a situação de determinadas minorias étnicas e/ou culturais.

Muitos autores defendem a ideia de que o fenômeno da pobreza tem sofrido modificações e deste modo deve-se levar em consideração a multiplicidade de significados que esta pode assumir. Uma das alterações que este conceito tem sofrido é o fato de anteriormente se encontrar apenas relacionado com as pessoas que vivessem com falta de recursos econômicos, mas, atualmente podem existir pessoas que não tenham falta de recursos econômicos e se encontram na situação de pobreza. A falta de recursos, no mínimo, dificultará o acesso ao mercado de bens e serviços, bem como provocará maiores dificuldades no acesso aos sistemas prestadores de serviços, mesmo aos que estão total ou parcialmente protegidos.

Se essa situação de falta de recursos – ligada ao domínio econômico – estiverem ligadas a uma situação de desemprego, por exemplo, as implicações poderão se estender também ao domínio social, afetando as relações sociais do indivíduo; ao domínio das referências, através das perdas ao nível da identidade social; e ao domínio territorial, podendo implicar porventura a mudança para uma área “excluída”; além de dificuldades no domínio institucional.

Além do mais, não se trata somente da questão de ter ou não ter acesso aos sistemas sociais, mas também do grau e da qualidade desse acesso, o que configura graus maiores ou menores de integração e, concomitantemente, graus maiores ou menores de exclusão. Assim, a exclusão pode ser considerada como um processo, que vai de formas mais superficiais de exclusão para formas e graus mais profundos e abrangentes. A forma extrema corresponderá à situação de ruptura com todos os sistemas sociais básicos, situação extrema que é mais facilmente associada, por exemplo, à situação das pessoas sem-teto.

Da mesma forma, o grau de integração nos diferentes sistemas e domínios pode variar de maneira que o indivíduo pode estar integrado em alguns níveis e excluído em outros. A uma boa ou razoável integração em termos econômicos pode não corresponder uma equivalente integração em nível institucional. E se a integração no domínio social pode ser percebida pelos sujeitos como positiva pode se verificar que há exclusão a nível territorial.

Dentro deste contexto é que surge o conceito de nova pobreza. A nova pobreza é um dos efeitos da Globalização e está situada no marco do neoliberalismo, da desregulamentação da proteção social e da precarização do trabalho. É um fato novo que foi registrado nos anos 1980 e 1990, quando milhões de pessoas, que viviam próximo ou acima da linha de pobreza, caíram de nível socioeconômico. Trata-se de um fenômeno que assume padrões, características e sentidos dos mais variados, impactando grupos e pessoas que nunca tinham vivenciado o estado de pobreza, cujo traço comum é o declínio nos níveis de renda, com considerável deterioração nos padrões de vida. Paugam (1997) aponta que esse processo não diz respeito

somente indivíduos dos países em desenvolvimento, mas atinge pessoas que nunca viveram em condições miseráveis durante a infância ou habitaram cortiços e favelas, mas que se encontram em situação de afastamento da vida social, passando por crise de identidade, problemas de saúde e, em muitos casos, ruptura familiar. <sup>v</sup> Dentro dessa nova ordem social, o retrato da pobreza não pode se limitar aos mendicantes, desamparados, miseráveis, moradores de rua, favelados etc. Os novos pobres seriam os supranumerários, os desfilhados, os que teriam um déficit de integração, como nomeia Castel (2006).

E para essa situação criou-se a políticas de caráter focalizado, tendo o pobre como um grupo social vulnerável. Para operacionalização dessa proposta precisa-se de uma tecnificação da política social, que deve ser baseada em uma minuciosa e eficiente avaliação da racionalidade instrumental da ‘Gestão da Pobreza’ que irá eleger os critérios de contingenciamento dos recursos públicos e as demandas sociais que serão assistidas. Nesse sentido, o novo pobre pode ficar de fora dos benefícios sociais, ainda mais em um país como o Brasil que somente agora esta enfrentando o que denominamos anteriormente de pobreza absoluta.

O contexto de globalização demandou um novo desenho nas políticas sociais, e é nesse quadro que se inserem as propostas das políticas redistributivas ou de transferência de renda, uma noção que vêm sendo amplamente debatida há muitas décadas nos fóruns internacionais. Como um direito econômico de último tipo, não seria assistencialismo e sim um direito universal como do da saúde, educação, segurança entre tantos outros.

## Referências Bibliográficas

Amaral, Luciano. *Economia Portuguesa: as últimas décadas*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2010.

Bruto da Costa, A., et al. *Um olhar sobre a pobreza: vulnerabilidade e exclusão social no Portugal contemporâneo*, Lisboa: Gradiva, 2008

Castel, R. Classes sociais, desigualdades sociais, exclusão social. In Casimiro Balsa, Lindomar Wessler Boneti & Marc-Henry Soulet (Org.). *Conceitos e Dimensões da Pobreza e da Exclusão Social: Uma abordagem transnacional*. Ijuí: Ed. da Unijuí, 2006.

Druck, Graça; Filgueiras, Luiz. *Política social focalizada e ajuste fiscal: as duas faces do governo Lula*. Katalysis. Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 24-34, jan./jun., 2007.

Fernandes, António T. “O pobre em luta pela cidadania”, p. 45. In Presidência da República, *Pobreza, Exclusão: horizontes de intervenção*. Imprensa nacional, 2000.

Ivo, Anete Brito Leal, *Viver Por um Fio: pobreza e políticas sociais*. São Paulo: Annablume; Salvador: CRH/UFBA, 2008.

Leite, Izildo Corrêa. Caminhos entrelaçados: pobreza, questão social, políticas sociais e Sociologia. In: Manfroí, Vania Maria; Mendonça, Luiz Jorge V. P. de (Orgs.). *Política social, trabalho e subjetividade*. Vitória: EDUFES, 2008. p. 209-227.

Mauriel, Ana Paula Ornellas. *Combate à pobreza e desenvolvimento humano: impasses teóricos na construção da política social na atualidade*. 2008. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas.

Machado, C., et al. (2007), “A privação em Portugal (1995-2001)” *Revista Sociedade e Trabalho*, 30, Lisboa: MTSS/DGEEP.

Oliveira, Francisco, “O momento Lênin”. São Paulo: *Revista Novos Estudos* 75, jul-2006.

Organização Internacional do Trabalho, *A luta contra a pobreza e a exclusão social em Portugal: Experiências do Programa Nacional de Luta Contra Pobreza*. Genebra: OIT, 2003.

Paugam, Serge, *La Disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*, Paris: Puf., 1997.

Procacci, Giovanna, Los ataques a la ciudadanía social. In Garcia, S. e Lukes, S. *Ciudadanos pobres, la ciudadanía social y la crisis de los estados del bienestar*. Madrid: Siglo XXI, 1999, pp.33-41.

Rodrigues, Carlos Farinha, Figueiras, Rita e Junqueira, Vítor *Desigualdade em Portugal (Conclusões Preliminares)*. Lisboa: FFMS, 2011.

Rodrigues, C. F., et al. *Desigualdades sociais – Conclusões preliminares do estudo Desigualdade em Portugal*, Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011.

Sen, A *Development as Freedom*, Nova Iorque: Anchor Books, 1999.

Silva, Manuela e Costa, Alfredo Bruto da, *A pobreza em Portugal*. Lisboa: Serviços da Cáritas Portuguesa, 1985.

Soares, Laura Tavares. *Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina*. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. *O desastre social*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

Townsend, P. “Deprivation”, *Journal of Social Policy*, 16 (2), pp. 125-146, 1987

Weissheimer, Marco Aurélio. *Bolsa Família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias brasileira*. São Paulo: Perseu Abramo, 2006.

---

<sup>i</sup> Para receber o benefício, as famílias devem cumprir algumas exigências tais como: “as famílias devem participar de ações no acompanhamento de saúde e do estado nutricional dos filhos, matricular e acompanhar a frequência escolar das crianças no ensino fundamental e participar de ações de educação alimentar. Com base nas informações do Cadastro único elaborado pelas prefeituras, o MDS seleciona as famílias a serem beneficiadas. (...) A Caixa Econômica Federal é o agente operador do cadastro e do pagamento dos benefícios.” (Weissheimer, 2006: 26)

<sup>ii</sup> (Committee on Economic, Social and Cultural Rights Considers Report of Brazil. Disponível em: [http://www.unog.ch/80256EDD006B9C2E/\(httpNewsByYear\\_en\)/9DD89D7AFD91059BC12575AF005C3684?OpenDocument](http://www.unog.ch/80256EDD006B9C2E/(httpNewsByYear_en)/9DD89D7AFD91059BC12575AF005C3684?OpenDocument)>. Acesso em 05 mai. 2013).

<sup>iii</sup> Segundo um levantamento realizado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em setembro de 2009, a renda mediana de 65% dos beneficiários do programa de auxílio é inferior a R\$ 70, valor usado pelo governo para caracterizar a linha de extrema pobreza.

<sup>iv</sup> A teoria do capital humano está baseada na ideia da responsabilização do indivíduo pelas condições de pobreza na qual vive, a saída dessa situação sendo possível apenas a partir de investimentos sociais nas pessoas (educação, criatividade, empreendedorismo, saúde, nutrição e planejamento familiar). Portanto, o foco da questão, sob essa ótica, encontra-se no indivíduo, e não na estrutura social (Mauriel, 2008).

<sup>v</sup> É importante frisar que existem categorias sociais tradicionais e novas. As primeiras incluem idosos, camponeses pobres e assalariados possuidores de fracas qualificações, já, nas novas categorias sociais encontram-se os desempregados de longa duração, famílias monoparentais, pessoas portadoras de deficiência, os sem-teto, jovens em riscos e beneficiários do rendimento mínimo garantido.