



## O DEBATE TEMÁTICO SOBRE OS PROGRAMAS SOCIAIS DE ENFRENTAMENTO À DESIGUALDADE SOCIAL:

uma análise do estado da arte sobre pobreza na Paraíba/Brasil

**Bernadete de Lourdes Figueiredo de Almeida\***  
**Sandra Magda Araújo de Almeida Xavier\*\***  
**Geniely Ribeiro de Assunção\*\*\***

### RESUMO

A Pobreza configura-se um fenômeno multifacetado, gerador de interpretações temáticas variadas. Esta pesquisa objetivou analisar as temáticas recorrentes no conhecimento sobre Pobreza na Paraíba. Trata-se de uma pesquisa teórica de cunho analítico-crítico, realizada de Fevereiro de 2004 a Março de 2006. Metodologicamente, utilizou-se: pesquisa bibliográfica da produção científica; pesquisa documental da produção técnica; análise estatística e de conteúdo. Os resultados apontaram as estratégias de enfrentamento da pobreza como a temática mais recorrente (34,2%). Concluiu-se que face o agravamento das precárias condições de vida da população as estratégias de combate à pobreza não se efetivam no enfrentamento da desigualdade social.

Palavras-Chave: Estado da Arte, Pobreza, Programas Sociais

### ABSTRACT

Poverty consists of a multifaceted phenomena, which generates varied interpretations. This work aimed at analyzing the current trends in the knowledge about Poverty in Paraíba/Brazil. It is a critic-analytical theoretical research hold from February 2005 to March 2006, with the methodological procedures: bibliographical research about the scientific production on the theme; statistics and content analyses. As the results, It was identified like the lack of social protection led with 34,2% expressing by the precarious living conditions of a given segment of the population. Thus, it can be affirmed that there is a relation between the lack of social programs and poverty.

Keywords: State of Art, Poverty, Social Programs

## 1 INTRODUÇÃO

Face à magnitude do fenômeno da pobreza em nível mundial - cerca de 986 milhões de pessoas ainda vivem com menos de US\$ 1 ao dia, critério de definição da pobreza extrema (BIRD, 2007) - que se expressa sob as mais diversas formas, a atual literatura sobre Pobreza apresenta uma multiplicidade de interpretações e temáticas. Embora ainda predominem aquelas que se inserem na perspectiva estrutural

\* Docente do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da UFPB e Pesquisadora do CNPq

\*\* Bolsista Apoio Técnico/NS CNPq e Bolsista de Iniciação Científica - PIBIC/CNPq/UFPB

\*\*\* Graduanda do Curso de Serviço Social da UFPB

(economicista), outras concepções tornam-se cada vez mais adotadas a partir da adoção de uma perspectiva multifacetada do fenômeno da pobreza.

O estudo e análise em torno da produção do conhecimento sobre pobreza a partir das suas concepções existentes e emergentes conferem uma multiplicidade de temáticas, comumente derivadas das expressões que se materializam no estado ou em situações de Pobreza, como: fome, seca, analfabetismo, subalternidade, insuficiência de renda, desproteção social, desemprego, trabalho precarizado, dentre outras.

Essas temáticas se manifestam quer através de configurações individuais quer ídeo-políticas, econômicas, sociais, culturais. Deste modo, não há uma temática que em si garanta expressar a complexidade e amplitude da categoria Pobreza em virtude das suas múltiplas formas se exprimirem através de nexos estruturais e subjetivos. Ademais, estas temáticas possuem uma determinação sócio-histórica pertinente a uma dada conjuntura e a uma determinada realidade social (tempo e espaço).

O Brasil, diante de sua formação capitalista periférica, profundamente marcada pela desigualdade social - 46,9% da renda nacional concentra-se nas mãos dos 10% mais ricos, enquanto os 10% mais pobres ficam com apenas 0,7% da renda (PNUD, 2006) - as temáticas que permeiam a concepção de Pobreza são identificadas por expressões tradicionais e emergentes. As tradicionais são próprias das sociedades atrasadas, como a presença de baixos indicadores sociais (fome, analfabetismo, mortalidade infantil), de fenômenos naturais e/ou territoriais crônicos de pobreza (seca, enchente, favelas, latifúndio, etc) e de práticas sócio-culturais e políticas conservadoras (favoritismo, clientelismo, assistencialismo, etc.). As expressões emergentes - que também se manifestam nas sociedades de capitalismo avançado - surgem com novas formações sociais como a “nova pobreza”, fruto das recentes transformações societárias, sobretudo, das atuais alterações ocorridas no mundo do trabalho.

Essas transformações também provocam outras novas expressões como o fenômeno da metropolização da pobreza, da feminização da pobreza, da juvenização da pobreza, entre outras em face do aumento de contingentes populacionais em graves situações de vulnerabilidade pessoal e social, das sérias ameaças ecológicas e ambientais, entre outras.

No país, esta multiplicidade de expressões da Pobreza encontra-se teorizada por diversos estudos que vão desde elaborações, análises e contribuições de autores brasileiros a autores estrangeiros que integram o estado da arte sobre Pobreza no Brasil. Guardadas as devidas determinações sócio-históricas que conferem semelhanças e conformações ao fenômeno da Pobreza, há de considerar as interfaces regionais e locais no país, derivadas

das realidades específicas ou singulares de sua formação sócio-histórica, marcada pela multiculturalidade.

Em face de esta Pesquisa ser desenvolvida no estado da Paraíba, localizado na Região Nordeste, considerada a mais pobre do país, o fenômeno da Pobreza apresenta elementos que a diferencia das outras regiões brasileiras, por conter ainda profundas características tradicionais (como: fome, seca, analfabetismo, baixa renda, desemprego, subalternidade, coronelismo, clientelismo, paternalismo, etc.) e características emergentes advindas do acelerado processo de empobrecimento, de desproteção social e de perda dos vínculos sociais por que passa a população nordestina.

A pobreza no Nordeste configura-se como um fenômeno complexo e múltiplo por imbricar, por um lado, características originárias do atraso de uma sociedade até então agrária, perpassada por distintas formas de exploração e expropriação, com os trabalhadores em migrações constantes, sendo continuamente expulsos das terras em processo de valorização, sobretudo, atualmente com o retorno intenso do plantio da cana-de-açúcar; e, por outro, por se inserir nas mais diferentes formas próprias da periferia: a econômica – tanto em relação à realidade dos países centrais como internamente, em face de o Nordeste ser concebido como região periférica em comparação com as demais – e da periferia social, por deter os indicadores sociais mais baixos do país.

Em torno das especificidades regionais, mas, articuladas à análise das determinações nacionais e internacionais, o objeto deste estudo investigativo centra-se na produção do conhecimento sobre Pobreza na Paraíba à luz dos indicadores temáticos que engendram sua face multifacetada, tais como: seca, baixa renda, fome, analfabetismo, mortalidade infantil, desnutrição, subdesenvolvimento, latifúndio, subalternidade, desemprego, violência (urbana e no campo), trabalho infantil, além de outras mediações sociais, políticas, culturais e simbólicas.

Configura-se como uma pesquisa teórica, de recorte totalizador em que a análise da produção do conhecimento sobre pobreza se processa a partir das mediações estruturais e conjunturais, macro e microssocietárias, objetivas e subjetivas, tradicionais e emergentes. Para tanto, procedeu-se a um recorte analítico em torno das obras de referência, teses e dissertações, e, publicações de instituições governamentais e não governamentais. A coleta dos dados efetivou-se através da pesquisa bibliográfica e documental junto às seguintes fontes: os Programas de Pós-graduação das Universidades Federais da Paraíba (UFPB) e de Campina Grande (UFCG), além de outras instituições governamentais (em nível estadual e municipal) e instituições não governamentais.

O registro das obras processou-se através de um fichário, organizado em banco de dados. A análise dos dados envolveu a classificação e catalogação das informações

coletadas, o estabelecimento das relações existentes entre os dados e a sua sistematização interpretativa, adotando-se a indicação metodológica de Bauer e Aarts (2002). Na análise quantitativa e qualitativa dos dados recorreu-se ao auxílio de computador através do programa CAQDAS (*Computer-assisted Qualitative Data Analysis Software*).

Esta pesquisa arrolou 41 (quarenta e uma) Dissertações de Mestrado e 19 (dezenove) documentos institucionais, elaborados por autores e instituições do estado da Paraíba no período de 1990 a 2004. A pesquisa desenvolveu-se na cidade de João Pessoa, no período de 2004 a 2006, no Setor de Estudos e Pesquisas em Análises de Conjuntura e Políticas Sociais (SEPACOPS), vinculado ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social e ao Departamento de Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba.

## 2 DESENVOLVIMENTO

O conjunto das produções sobre Pobreza na Paraíba, advindo das várias áreas do conhecimento e dos diversos estudos de autores conferiu uma diversidade de temáticas. De acordo com o quadro geral das temáticas analisadas, as mais recorrentes foram: Estratégias de Enfrentamento ou Combate à Pobreza (34,2%); seguindo-se das demais: População em Situação de Vulnerabilidade Pessoal e Social (23,3%) *Seca versus Nordeste* (20,5%) e outras temáticas específicas menos recorrentes (22%).

Ao analisar a temática “Estratégias de Enfrentamento ou Combate à Pobreza” na produção do conhecimento sobre Pobreza na Paraíba constatou-se que tais estratégias traduzem-se em mecanismos de combate ou erradicação da pobreza, sobretudo, de caráter regional, no caso, próprios à Região Nordeste, cujos estados são marcados pelo fenômeno crônico da seca e fome que afetam os segmentos mais vulneráveis da população rural como os pequenos produtores familiares e os trabalhadores assalariados ou não (agricultores).

Na leitura analítica de Singer (2002, p. 21), as estratégias podem ser definidas como macroeconômicas e microeconômicas, ainda que estas tenham se manifestado insignificantes para o combate da Pobreza.

O combate macroeconômico à pobreza melhora a renda de todo mundo e, na ausência de políticas redistributivas fortes, beneficia mais os que já ganhavam mais, por causa do sistema peculiar de incentivos [...]. O combate microeconômico consiste na ajuda direta às vítimas da pobreza. Mas uma parte desse combate é inócua, não elimina a pobreza, na melhor das hipóteses atenua seus efeitos.

Independente da conotação econômica, as estratégias de enfrentamento à pobreza desenvolvem-se à luz de duas dimensões: macrosocietária e microsocietária. As

estratégias de ordem macrossocietária derivam de programas governamentais, sobretudo, em nível federal; e há com menos incidência a implementação de estratégias originárias de grupos organizados da sociedade civil que possuem uma atuação no âmbito regional, e até mesmo nacional, como, por exemplo, a Pastoral da Terra.

Na perspectiva das estratégias macrossocietárias de enfrentamento da pobreza desenvolvidas no âmbito governamental, Furtado (2002, p. 12) assevera que estas devem se situar basicamente em três dimensões estruturais, quais sejam: “[...] 1) a questão da **fome endêmica**, que está presente, em graus diversos, em todo o mundo; 2) a questão da **habitação popular**, que em alguns países já encontrou solução; e 3) a questão da **insuficiência de escolaridade**, que contribui para perpetuar a pobreza”. Nesta direção, Furtado aponta a implementação de políticas públicas direcionadas à alimentação e nutrição, habitação e saneamento básico e educação como mecanismos de combate à pobreza.

Essas estratégias macrossocietárias foram identificadas, nesta pesquisa, nos estudos analíticos acerca de experiências interventivas executadas em programas/ projetos e ações de assentamento rural, de irrigação do semi-árido, de distribuição (transferência) de renda, desenvolvimento sustentável, educação popular, formação de cooperativa ou outras formas de gestão colegiada. Trata-se do desenvolvimento de estratégias realizadas através de práticas coletivas para o manuseio e aproveitamento da terra, inserção em políticas de geração de emprego e renda, elaboração de formas produtivas coletivas e criação de mecanismos de desenvolvimento sustentável. Estes últimos consistem em mecanismos mais recentes que embora direcionados ao desenvolvimento econômico, possuem uma preocupação na preservação do meio ambiente, levando-se em conta os interesses das futuras gerações.

[...] o sustentado propõe mudanças no sentido que o uso de recursos, a direção dos investimentos, o desenvolvimento tecnológico e as alterações institucionais devem concretizar a capacidade de atender as necessidades humanas do presente e do futuro. (MIOTTO apud CACCIA-BAVA, 1999, p.130)

Nas análises encontradas nas Dissertações de Mestrado e nos documentos institucionais pesquisados, deparou-se com críticas de estudiosos direcionadas ao desenvolvimento das estratégias de combate à pobreza que, longe de garantir a sua erradicação, reproduzem a sua perpetuação ao reforçar a manutenção de perversos indicadores de desigualdade social.

Nos estudos da maioria dos autores que analisam esta temática, os programas e projetos governamentais não possuem um caráter emancipatório dos segmentos populacionais mais pobres, mas, um cariz higienista e excluyente no sentido de expulsar

estes segmentos, sobretudo, das grandes metrópoles, tornando-os “vira-mundo”. Para Bursztyn são (2000, p. 231) “[...] pessoas desterradas e sem vínculo com locais fixos. Nunca ficam muito tempo no mesmo local. Quando estão nas cidades, são vistos como seres estranhos pela população”.

Segundo este autor, “A prática mais comum dos organismos governamentais encarregados de tratar desse assunto tem sido a de fornecer passagens de ônibus para outra localidade, procedimento que retroalimenta o ciclo interminável de perambulação”. (Ibidem)

Embora venham emergindo propostas programáticas governamentais de forma a fixar esses segmentos populacionais, estas são ainda perpassadas pelo forte teor assistencialista e discriminatório, além de higienista. No lançamento do Programa “Fome Zero”, no início do Governo Lula, implementado primeiramente no Nordeste brasileiro, assim afirmou naquele momento o então Ministro da Segurança Alimentar José Graziano da Silva, responsável pela gestão do referido Programa, em uma reunião com os empresários paulistas, na FIESP (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo), em fevereiro de 2003: “Temos de criar emprego lá [Nordeste] [...] porque, se eles continuarem vindo pra cá, vamos ter de continuar andando de carro blindado”. (FOLHA DE SÃO PAULO, 06/02/2003)

Na análise realizada sobre o Programa “Fome Zero”, YazbeK atenta para os riscos que este corre ao permanecer tão somente na perspectiva assistencialista e despolitizada, sem vincular-se às estratégias de erradicação da pobreza.

[...] um grande risco: que o Programa permaneça apenas no plano do assistencialismo e do dever moral e humanitário de prestar socorro aos pobres, não se realizando como direito social (e assim não se politizando). É evidente que uma “cruzada solidária” contra a fome tem grande apelo e é capaz de realizar um consenso social (dimensão importante para o governo), mas é também mais do que conhecida a necessidade de enfrentar, no âmbito estrutural das relações sociais, as causas da fome e da pobreza. (2004, p. 09)

O outro mecanismo de combate à pobreza do Governo Lula é o Bolsa Família, entendido como um programa de transferência de renda que ganha centralidade na política social do atual governo. A razão de ser este um programa de transferência de renda subentende reduzir a pobreza, e, se for realmente eficaz, erradicá-la, não apenas no imediato, mas no médio e longo prazo.

Em sua formulação, o Bolsa Família mantém a exigência de condicionalidades e o estabelecimento de critérios de seleção de beneficiários baseados, principalmente, na renda monetária e numa linha de pobreza.

No tocante às condicionalidades, da forma como estão assentadas no Bolsa Família indicam avanços no sentido de cobrar a responsabilidade do Estado em garantir o

acesso as políticas educacionais e de saúde a população mais empobrecida do país. No entanto, essa perspectiva torna-se objeto de disputa política, o que pode se transformar, na prática, numa nova forma de controle e tutela dos pobres; e sobre os critérios de seleção para o ingresso no programa, baseados em valores monetários fixos em reais e estabelecidos em um patamar abaixo de ½ salário mínimo, demonstram o quanto é restrita a focalização do Programa e a sua submissão as limitações da política econômica.

Os programas brasileiros de transferência direta de renda à população de baixa renda – além do Programa Bolsa Família, acrescenta-se o Benefício da Prestação Continuada (BPC) e as pensões e aposentadoria públicas - são importantes porque sem eles dificilmente a erradicação da pobreza e a redução da desigualdade em níveis toleráveis serão possíveis dentro de um horizonte de tempo razoável. Mesmo que estes programas seguramente não constituam uma solução única e permanente para os problemas sociais do país, não há dúvida que esses programas devem fazer parte de qualquer proposta séria de promoção de uma sociedade mais justa.

Quanto às estratégias de ordem microsocial de enfrentamento da pobreza efetivam-se na esfera privada, no contexto familiar. São, sobretudo, estratégias oriundas das relações primárias de parentesco, de vizinhança, amizade, compadrio, dentre outras, comumente originárias do meio rural ou desenvolvem-se no meio urbano, mas, guardam características ruralistas. Esses mecanismos configuram-se como estratégias de sobrevivência, perpassadas pelo sentimento de solidariedade e ajuda mútua. Conformam-se como estratégias recorridas no processo de administração da pobreza ou da escassez no sentido de garantir a perpetuação da família.

[...] resultado de diversas 'negociações' ou estratégias entre indivíduos que possuem diferentes posições na família e no negócio agrícola, e que ajustam suas atividades levando em conta o ciclo familiar, a organização do estabelecimento e do trabalho doméstico, os riscos envolvidos na menor dedicação à atividade agrícola, visando assegurar a continuidade da família no negócio de uma geração à seguinte. (ALVES, 2002, p. 04)

Segundo essa autora, uma das estratégias de enfrentamento da pobreza em nível familiar, sobretudo na zona rural, tem sido a pluriatividade. Subentende a inserção em “[...] atividades ou trabalhos não necessariamente remunerados, podendo incluir emprego em outros estabelecimentos agrícolas ou não”. (Ibidem)

Neste entendimento, o termo *pluriativo* deve ser usado para identificar “[...] os agricultores que exercem outras atividades remuneradas e para os quais a agricultura não é a principal atividade, seja em termos de tempo de trabalho ou de renda”. (Ibidem)

A partir desta concepção pode-se asseverar que as estratégias de sobrevivência, recorridas enquanto mecanismo de enfrentamento à pobreza, ainda que se

constituam ações familiares, tornam-se também estratégias de expansão do capital. Portanto, tais estratégias possuem uma dupla dimensionalidade uma vinculada ao contexto da sobrevivência familiar e a outra à expansão do mercado, em face da inserção plural do trabalhador em diversas formas produtivas.

Nesta lógica, Alves (2002, p. 05) sugere que a análise da pluriatividade “[...] deve contemplar não apenas a unidade produtiva, mas também o contexto, pois consideram que sua ocorrência é uma das respostas que as famílias procuram dar a mudanças das circunstâncias tanto econômicas quanto sociais”.

### **3 CONCLUSÃO**

A análise da produção do conhecimento sobre Pobreza na Paraíba permitiu verificar que as estratégias de enfrentamento à pobreza, implementadas pelo Estado e desenvolvidas no contexto privado das relações primárias não têm sido efetivas no sentido de atenuar a desigualdade social. As análises temáticas que perpassam os estudos sobre pobreza indicam que as condições de vida da população são marcadas pelas desigualdades entre diferentes grupos sociais e que, para uma atenção mais integral a esses segmentos populacionais, com ações de proteção e recuperação, torna-se necessária uma revisão do modelo assistencial, focalista e excludente dos programas sociais e uma articulação intersetorial com as instituições sociais, os equipamentos sociais urbanos e rurais, e, os espaços territoriais locais/regionais.

Os programas sociais brasileiros ao incorrer no caráter fragmentado da incorporação de diferentes segmentos das classes trabalhadoras ao sistema (baseado na atribuição direito social, restrito à camada assalariada) reproduzem uma conversão cruel de benefícios-obrigações dos segurados em supostos privilégios; “[...] hoje, o que é dever de proteção do Estado (para todos) reconverte esses segurados, supostamente e de forma perversa, em indivíduos-perversos-imorais ao sistema, supostamente responsáveis pela miséria dos outros”. (IVO, 2004, p. 15)

Os atuais programas governamentais de transferência de renda continuam a legitimar os mesmos vícios dos tradicionais programas sociais de enfrentamento à pobreza. Nesta direção, assevera a economista Laviñas:

O que se pretende é evidenciar o modelo de proteção social que o Brasil vem adotando e que é, na prática, contrário à visão universalista corroborada constitucionalmente. Se a ação do governo federal resumir-se a transferir renda aos mais pobres sem promover o aumento do gasto *per capita* em educação, saneamento básico, habitação, a possibilidade de se equacionar a questão da desigualdade será comprometida. (LAVINAS, 2006, p.01)

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Bernadete de Lourdes Figueiredo de. **Análise do Estado da Arte Sobre Pobreza na Paraíba**. João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba/ CCHLA/ DSS/ PPGSS/ SEPACOPS, 2004. 38p.

ALVES, Maria Odete. Pluriatividade no Sertão Nordestino: Uma Estratégia de Sobrevivência - o caso do município de Tejuçuoca, estado do Ceará. In: **Revista Raízes**, v.21, n.1, jan-jun/2002.

ASSUNÇÃO, Geniely Ribeiro da. **Análise do Estado da Arte sobre Pobreza na Paraíba à luz dos indicadores temáticos**. João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba/ CCHLA/ DSS/ PPGSS/ SEPACOPS, 2006. (Relatório Técnico Final).

BANCO MUNDIAL. **Relatório dos Indicadores de Desenvolvimento Mundial**. Washington: BIRD, 2007.

BAUER, Martin; AARTS, Bas. A Construção do corpus: um princípio para a coleta de dados qualitativos. In: BAUER, Martin; GASKELL, George. **Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som: Um Manual Prático**. Trad. Pedrinho A. Guareschi. Petrópolis/RJ: Vozes, 2002. p. 39-63.

BURSZTYN, Marcel. (Org.). **No Meio da Rua: Nômades, Excluídos e Viradores**. Rio de Janeiro: Garamond, 2000.

CACCIA-BAVA JÚNIOR, Augusto. Exclusão Social na Identidade Brasileira. In: **Praia vermelha**. Vol. 1. Nº 2. Rio de Janeiro, Pós-graduação da Escola de Serviço Sócia/UFRJ, 1999.

FOLHA DE SÃO PAULO: 06/02/2003.

FURTADO, Celso. O Problema da Pobreza no Brasil. In: **Em Busca de Novo Modelo: Reflexões sobre a Crise Contemporânea**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.p.11-26.

IVO, Anete Brito Lea. **As Novas Políticas Sociais de Combate à Pobreza na América Latina: dilemas e paradoxos**. Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da UFBA, 2004. JORNAL

LAVINAS, Lena. **Transferências de Renda: o “quase tudo” do sistema de proteção social brasileiro**. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da UFRJ, 2006.

PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). **Relatório do Índice de Desenvolvimento Humano – 2005**. Brasília: PNUD, 2006.

YASBEK, Maria Carmelita. O programa fome zero no contexto das políticas sociais brasileiras. In: **São Paulo Perspectiva**. abr./jun. 2004, vol.18, no.2, p.104-112.