



A POBREZA NO BRASIL E NA ARGENTINA:
dimensão e políticas de enfrentamento

Maria Ozanira da Silva e Silva¹
Silvia Fernandes Soto²
Salviana de Maria Pastor Santos Sousa³
Maria Virgínia Moreira Guilhon⁴
Valéria Ferreira Santos de Almada Lima⁵

RESUMO

Reflexão sobre a pobreza em dois países da América Latina: Brasil e Argentina. É apresentada a problemática da pobreza, sua historicidade e dimensão, com destaque à conjuntura recente a partir de 1990. São apresentadas e problematizadas políticas sociais adotadas para o enfrentamento da pobreza nos dois países.

Palavras-chaves: Pobreza. Políticas Sociais. Brasil. Argentina.

ABSTRACT

Reflection about poverty in two Latin America countries: Brazil and Argentina. It is presented the problematic of poverty, its' historical dimension, with distinction to the recent conjuncture since 1990. The social policies adopted nowadays to face poverty in both countries are presented and questioned.

Keywords: Poverty. Social Policies. Brazil. Argentina.

1 INTRODUÇÃO

A pobreza historicamente tem se constituído numa temática merecedora de atenção tanto no campo teórico-conceitual como de intervenção social (SILVA, 2005). São formuladas explicações sobre sua emergência, persistência e, a partir dos anos 1980, surgem novas políticas e programas para frear sua ampliação globalizada. Nesse contexto emergem propostas para sua redução ou regulação, visto seu avanço ser considerado uma ameaça ao desenvolvimento do sistema de produção capitalista.

A carência ou destituição e a escassez de meios de subsistência são elementos presentes em diferentes abordagens explicativas sobre a pobreza. Isso porque o foco de atenção é centrado na pobreza absoluta.

¹ Profa. Dra. Universidade Federal do Maranhão

² Profa. Dra. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Argentina.

³ Profa. Dra. Universidade Federal do Maranhão

⁴ Profa. Dra. Universidade Federal do Maranhão

⁵ Profa. Dra. Universidade Federal do Maranhão

A construção de concepções teórico-conceituais sobre a pobreza é orientada por pressupostos valorativos, pressupostos que também fundamentam a formulação e a implementação de alternativas de políticas de intervenção. Neste trabalho, entendemos que a explicação do fenômeno da pobreza supõe buscar suas determinações estruturais. Assim, a pobreza é inerente ao sistema de produção capitalista, decorrendo do processo gerador de mais valia e da repartição injusta e desigual da renda nacional entre as classes sociais (SILVA, 2002, p. 79). Portanto, concebemos a pobreza enquanto fenômeno estrutural, complexo, multidimensional e histórico, não podendo ser considerado como fenômeno decorrente apenas da insuficiência de renda. Nem os pobres podem ser concebidos como um grupo homogêneo e com fronteiras bem delimitadas (SILVA, 2005, p. 254).

Neste texto, consideramos a dimensão da pobreza no Brasil e na Argentina, destacando políticas de intervenção e procurando desvelar e problematizar valores e concepções inspiradoras das políticas de intervenção nas situações de pobreza nesses países, apontando o potencial regulador dessas políticas.

2 A POBREZA NO BRASIL E SUAS FORMAS DE ENFRENTAMENTO

Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), o Brasil está situado no grupo dos países classificados no padrão intermediário de renda, se considerados os níveis de renda per capita. De fato, o Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) de 2005 atesta que a renda per capita brasileira era de U\$ 7. 790 em 2003, o que situava o país na 64ª posição no ranking mundial, desempenho esse inferior ao de países da América Latina, tais como México, Cuba, Costa Rica, Uruguai, Chile, Argentina e Barbados.

Em relação ao IDH, o Brasil se encontrava em 2004 na 69ª colocação em um total de 177 países, com um índice de 0,792, o que o classificava como um país de médio desenvolvimento humano. Cabe ressaltar que desde 1990, embora tenha declinado na variável renda, o Brasil experimentou avanços importantes, especialmente nas dimensões longevidade e educação, que o fizeram subir 14 posições no ranking.

No campo educacional o país ainda ostenta uma taxa de 11,6% de analfabetismo (91º no ranking mundial), enquanto no item taxa bruta de matrícula, um dos melhores desempenhos recentes na área, situa-se na 26ª posição.

No que se refere à longevidade, a esperança de vida ao nascer, que é de 70,5 anos (86º no ranking mundial), supera a média global, embora fique aquém da latino-americana.

Apesar de o Brasil ser classificado como um país de médio desenvolvimento humano e de padrão intermediário de renda, segundo os critérios da ONU, ao mesmo tempo

caracteriza-se por contrastes inter-regionais e por uma extrema desigualdade social, principalmente de renda.

Quanto aos contrastes inter-regionais, LEMOS (2005, p. 14) alerta que “existe um vácuo bastante grande entre os padrões de renda praticados no Brasil como um todo e aqueles praticados em uma de suas regiões mais pobres, que é, sem dúvida, o Nordeste e este vácuo tende a permanecer e até incrementar-se no período recente”. Para ilustrar tal afirmação, o autor assevera que, em 1998, o PIB per capita nordestino correspondia a 0,55 do PIB per capita brasileiro. Confirmando a posição desse autor, Rocha (2006) constata que entre 1992 e 2004 a participação do número de pobres e indigentes nordestinos no total de pobres e indigentes brasileiros ficou praticamente estável em torno de, respectivamente, de 42% e 54%.

Quanto à desigualdade de renda o RDH destaca que 46,9% da renda brasileira estão nas mãos dos 10% mais ricos e só 0,7% estão com os 10% mais pobres. Com 0,593 no índice de Gini, o Brasil é o 8º pior colocado no ranking.

O ponto de partida para considerar a adoção de políticas de intervenção social no campo da pobreza no Brasil é a constatação de que historicamente a Política Social tem sido identificada com “um conjunto amplo e variado, mas descontínuo e insuficiente de programas sociais direcionados para segmentos empobrecidos da população brasileira” (SILVA, 2005, p. 255). Consideramos que não foi adotada no país uma estratégia ampla de política de enfrentamento a pobreza. “O padrão de desenvolvimento adotado tem considerado a Política Social como questão marginal, desvinculada das questões macroeconômicas, numa perspectiva compensatória e assistencialista” (SILVA, 2005, p. 255).

Nesse contexto, verificamos que os programas de transferência de renda, concebidos como uma transferência monetária a famílias ou a indivíduos, são considerados a principal dimensão no atual Sistema de Proteção Social brasileiro (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2006). Esses programas, implantados a partir de 1995 em âmbito municipal, em 1999, em âmbito estadual, e largamente ampliados a partir de 2001 em nível federal, situam-se no contexto das transformações econômicas e societárias que vêm marcando a reestruturação do capitalismo mundial na sua fase mais recente, identificada nos anos 1970, com maior aprofundamento nos anos 1980 e no Brasil, nos anos 1990.

Além de outros programas federais, merece destaque o Programa Bolsa Família, criado pela medida provisória no. 132 de 20 de outubro de 2003, transformada na Lei n. 10.836 de 09 de janeiro de 2004 e regulamentado pelo Decreto n. 5.209 de 17 de setembro de 2004. Esse é atualmente o principal programa de transferência de renda do governo federal. É considerado um Programa estratégico, tendo como objetivo combater a fome, a pobreza e as desigualdades por meio da transferência de um benefício monetário associado

à garantia do acesso aos direitos sociais básicos – saúde, educação, assistência social e segurança alimentar (BRASIL. MDS, 2006).

Com base num diagnóstico sobre os programas sociais em desenvolvimento, o Bolsa Família propõe-se a unificar os programas de transferência de renda em implementação no país (BRASIL, 2002).

Destina-se a famílias extremamente pobres, com renda per capita mensal de até R\$ 60,00, independentemente de sua composição e a famílias pobres, com renda per capita mensal entre R\$ 60,01 e R\$ 120,00, desde que possuam gestantes, nutrizes, ou crianças e adolescentes entre 0 a 15 anos. As famílias extremamente pobres recebem um benefício fixo de R\$ 50,00, podendo receber mais R\$15,00 por cada filho de até 15 anos de idade, até três filhos, com benefício total mensal de até R\$ 95,00 por família. As famílias pobres recebem uma transferência monetária variável de até R\$ 45,00, sendo R\$15,00 mensais por cada filho de até 15 anos de idade

O Bolsa Família atendia até julho de 2006 11.118.072 famílias, com orçamento de R\$ 8,3 bilhões no ano. A estimativa de famílias pobres no Brasil, segundo dados oficiais, era 11.206.212 famílias, o que significa que 99,2% dessas famílias já se encontravam atendidas, representando cerca de 45 milhões de pessoas. Esse dado aponta para a universalização do Programa em relação às famílias pobres do Brasil. O Valor médio da transferência monetária recebida por essas famílias era de R\$ 61,34.

Mesmo representando o eixo central da proteção social no Brasil e considerando o amplo público atendido e o volumoso recurso aplicado, a questão central que ainda se coloca diz respeito a real potencialidade desse programa para alterar o quadro de pobreza e de desigualdade. A questão posta é: esse programa contribui para superação ou para regulação da pobreza no país?

Nessa direção, podemos problematizar alguns aspectos relacionados com as potencialidades e limites dos programas de transferência de renda no Brasil, tais como:

Os programas de transferência de renda representam na atualidade a dimensão mais significativa do Sistema de Proteção Social brasileiro pela abrangência geográfica ao alcançar 5.561 municípios; pelo quantitativo de público atendido e pelo volume de recursos aplicados.

Esses programas representam experiência exitosa na Política Social brasileira no que diz respeito à focalização no seu público alvo (IBGE, 2004; SOARES, 2006).

A busca de unificação dos programas de transferência de renda, com a criação do Bolsa Família, representa de fato um avanço quantitativo e qualitativo no campo desses programas. Embora o Bolsa Família seja o programa social mais abrangente e mais focalizador na pobreza da história das políticas sociais brasileiras, ainda apresenta limites significativos para que venha a se constituir numa efetiva política de erradicação da pobreza

no país, tais como: os critérios de inclusão, além de categorizar as famílias em pobres e extremamente pobres, centram-se exclusivamente na renda monetária declarada e são extremamente baixos, não permitindo o acesso de muitas famílias realmente pobres; o valor do benefício monetário transferido às famílias também é extremamente baixo, devendo alcançar pelo menos um salário mínimo para que produzam algum efeito no quadro de pobreza; a transferência monetária precisa ser mais articulada ao acesso a serviços sociais básicos e a políticas e programas sociais estruturantes de modo a oferecer quantitativa e qualitativamente possibilidades de acesso das famílias a ações no campo da saúde, do trabalho e da educação; os programas de transferência de renda, como outros programas sociais, precisam, sobretudo, ser articulados a uma política macro-econômica capaz de garantir crescimento econômico sustentável; redistribuir a renda e a riqueza socialmente produzida, mediante uma efetiva reforma tributária, e gerar emprego e renda para a população que tenha condições de se autonomizar.

3 A POBREZA NA ARGENTINA E SUAS FORMAS DE ENFRENTAMENTO

Nas últimas três décadas claramente se observa na Argentina um processo de centralização da propriedade e da riqueza em poucas pessoas, o que se relaciona com um processo de expulsão dos setores trabalhadores, despojando-os de conquistas e benefícios sociais institucionalizados. Nesse contexto, a Argentina viveu, ao largo da década de 1990 e durante os primeiros anos da década seguinte, uma constante deterioração da situação de trabalho, com agravamento da situação distributiva, produzindo o incremento da pobreza, enquanto um dos traços marcantes dessa conjuntura.

Na década de 1990 se confirma o novo padrão de “tratamento do social” com base numa lógica política diferente do esquema clássico do seguro social, reconfigurando-se os princípios de organização do sistema institucional sob os componentes da descentralização, focalização e privatização. Nessa situação regressiva das relações sociais fundamentais, e em uma sociedade onde o problema da pobreza e da desocupação se mostra como uma realidade que afeta a grandes setores da população Argentina; a política social se fragmenta em múltiplas intervenções territoriais específicas, focalizando-se na pobreza. Daí se deriva categorização de problemáticas e sujeitos específicos abstraídos de seus aspectos histórico-sociais determinantes. A pobreza não é compreendida como um processo constitutivo da classe trabalhadora na dinâmica mais geral da sociedade e em função do movimento histórico das relações fundamentais que se organiza no seio da mesma. Em conseqüência dessa concepção, os programas direcionados à pobreza configuram uma intervenção estratégica que procura administrar expressões específicas da

questão social, incorporando, de forma parcial e restrita, demandas sociais; participando na cobertura de níveis mínimos de consumo (principalmente alimentar) e na transferência de mínimos de renda, para membros da classe trabalhadora.

Nesse sentido, podemos distinguir claramente, desde 2003, os núcleos de respostas políticas institucionais, um que se liga com a questão alimentar e constitui a assistência alimentar nas suas diferentes modalidades e outro que se relaciona com a geração de níveis mínimos de renda através de diferentes planos de emprego que abordam a questão da desocupação.

A assistência alimentar se organiza com a Lei 25.574 de 2003. Sob essa lei nacional o Ministério de Desenvolvimento Social da Argentina define o Plano Nacional de Segurança Alimentar “El Hambre mais urgente” que conserva um perfil de emergência dirigido a “grupos vulneráveis” que vivem em “condições socialmente desfavoráveis”. A localização geográfica corresponde a todo o território nacional. Em relação aos bens e serviços que oferece é estabelecido por cada Estado, que define sua modalidade de prestação. As prestações são: módulos alimentares e/ou provisão de alimentos, tickets, vales ou cartão de crédito; assistência alimentar em restaurantes populares; assistência a hortas ou a combinação destas prestações. As fontes de financiamento são do Governo federal. Este esquema apresenta como resultado um processo de massificação da assistência alimentar a partir de 2003, mantendo o sujeito destinatário, a população pobre, em situação de “risco social”.

Completa-se o quadro de intervenção do Estado na pobreza com os planos para os contingentes de desocupados, estratégia política institucional que se faz massiva após as manifestações da crise de dezembro de 2001. Frente a um quadro social de agudo questionamento ao projeto dominante, o Governo do presidente interino Eduardo Duhalde, em 22 de janeiro de 2002, instituiu o Programa “Jefas y Jefes de Hogar”, mediante o Decreto 165 de 2002 dirigido a desocupado (a) ao mesmo tempo responsável por uma família na condição de chefe de família e com filhos sob sua responsabilidade. A medida visa “assegurar uma renda mínima mensal a todas as famílias argentinas”⁶ através de uma transferência monetária direta ao (a) chefe da família selecionado (a) tendo como contrapartida o cumprimento de medidas na área da educação e da saúde e a contraprestação do beneficiário em atividades de trabalho específicas ou em atividades de formação ou capacitação profissional. O benefício é \$150⁷ mensais e uma obrigação horária equivalente a 04 horas diárias. O subsídio se colocou num nível muito abaixo do salário mínimo, associado ao mesmo tempo com a noção de contraprestação e de reserva desse contingente. Ou seja, se assinalava o caráter temporário do benefício, o qual caducaria

⁶ Esse é o sexto considerando o Decreto 565 de 2002.

⁷ Significa o equivalente a uns 50 dólares, aproximadamente.

frente à oferta de trabalho em relação ao potencial da dinâmica do mercado de trabalho. Na prática, os beneficiários “chefes” têm articulado o subsídio com a inserção precária e informal no mercado de trabalho, reforçando a tendência da precarização do trabalho no país. Apesar do caráter temporal do subsídio, o mesmo segue constituindo, a cinco anos de sua implementação, em um contexto de crise aguda e de emergência ocupacional, o plano com maior quantidade de beneficiários. Segundo dados oficiais do Ministério do Trabalho, Emprego e Previdência Social para 2007 são atendidas 1.028. 700⁸ pessoas. Ao mesmo tempo, considerando a relação da pobreza com o benefício, se observa a insuficiência das rendas garantidas para cobrir as exigências de uma cesta básica de alimentação, por isso é um subsídio que não altera os níveis de pobreza existentes no país.

Em relação a esses dois núcleos de enfrentamento à pobreza, assistência alimentar e planos de assistência ao trabalho, podemos destacar que a intervenção social do Estado em relação à pobreza é caracterizada por um mosaico de ações e dispositivos dos três níveis de governo, ainda que as orientações e planos gerais obedeçam centralmente às instâncias estaduais e federais, mesmo ocorrendo um processo de adaptação em nível local.

Em relação à assistência alimentar: a) registra-se, a partir de 2003, um processo de ampliação dos níveis de atenção, procurando cobrir a totalidade do universo das famílias pobres. Para isso, são combinadas distintas estratégias que vão desde a entrega de alimentos (em maior medida, alimentos secos e, em menor medida, alimentos frescos), à geração de processos de auto-produção por parte das famílias; restaurantes populares; produção de alimentos através de hortas familiares e comunitárias; tickets. B) Permanece a assistência alimentar definida sob um critério residual, relacionada aos sujeitos definidos como “carentes”, “vulneráveis”, fora do mercado formal de trabalho. C) As ações que contemplam a assistência alimentar são a garantia de satisfação de consumo alimentar mínimo de grupos em “situação de risco social”. Os bens e serviços contemplados nos dispositivos institucionais da assistência alimentar são heterogêneos, contribuindo parcialmente para a satisfação desta necessidade básica, tendo um impacto significativo em termos relativos nas famílias pobres.

Em respeito ao conjunto de ações referidas ao problema da pobreza das famílias em relação à desocupação de seus membros, podemos destacar que: a) o sujeito destinatário é centralmente o (a) chefe de família com menores sob sua responsabilidade; b) os programas centralmente supõem um subsídio monetário mensal com a exigência de uma contrapartida obrigatória (ocupacional ou social) a qual assume diferentes formas e se concretiza em diferentes espaços sociais; c) em relação a seu impacto na transferência de renda aos setores

⁸ O Governo criou outras alternativas político-institucionais para desativar o plano massivo, “Jefes y Jefas de Hogar” desocupados. Entre os mais significativos estão o Seguro de Capacitação e Emprego com 32.000 beneficiários; o Plano Famílias para a inclusão social, com 410.000 beneficiários e o Plano Mãos à Obra com 575.000 beneficiários.

pobres, os montantes são inferiores à cesta básica de alimentos; a incidência na reversão da pobreza por transferência de renda é nula e não contempla como critério de definição do total do subsídio a quantidade de membros da família, o que, na prática, adquire um caráter mais regressivo nas famílias com mais necessidades por serem mais numerosas; d) pelos critérios de seletividade definidos exclui da participação dos benefícios muitas famílias pobres que não cumprem com os critérios de inclusão fixados; d) o montante humilhante e congelado dos subsídios faz com que os programas não participem como um desincentivo, na dinâmica do mercado de trabalho, na venda da força de trabalho nas condições existentes de flexibilização e desregulamentação, não atendendo aos interesses dos setores trabalhadores; e) incentiva o emprego não registrado e precário (concretizando-se através das contrapartidas de trabalho), participando nos processos de fragmentação da população ocupada.

O conjunto destes aspectos nos indica que a orientação das ações dirigidas ao enfrentamento da pobreza, permanece com uma lógica liberal-residual, não assumindo um caráter de reversão das relações de desigualdades.

4 CONCLUSÃO

Mesmo considerando as especificidades, são dois países, Brasil e Argentina, vivenciando elevada incidência de pobreza absoluta, agravada pela situação de extrema desigualdade marcada pela centralização da propriedade e da riqueza. Essa mesma situação caracteriza todo o continente latino-americano, registrando-se seu agravamento, maior ou menor, em decorrência das medidas estruturais assumidas, primeiramente, pela Argentina e só nos anos 1990 pelo Brasil, no contexto da opção neoliberal e de globalização da economia.

Tem-se, nos dois países, a expulsão dos trabalhadores do mercado formal de trabalho e, em consequência, seu despojamento de conquistas e benefícios sociais institucionalizados.

Face ao agravamento da questão social, os Governos dos dois países são pressionados a dar respostas instituindo programas focalizados na população extremamente pobre.

No Brasil, a centralidade foi, principalmente, a criação de programas de transferência de renda com destaque ao Bolsa Família. Apesar da capacidade de focalização nas famílias pobres; da abrangência nacional; do número de famílias atendidas e dos volumosos recursos aplicados, os critérios de inclusão e o valor monetário do benefício, muito reduzidos, têm deixado de fora muitas famílias realmente pobres e gerado impactos limitados. Ademais, a articulação proposta entre transferência monetária e

programas estruturantes, no campo da educação, da saúde e do trabalho, vem sendo desenvolvida com muitos limites e deficiência.

Na Argentina, o enfrentamento da pobreza vem se fazendo mediante programas sociais fragmentados em intervenções territoriais, com focalização na extrema pobreza. Nesse sentido, a resposta dada ao agravamento da pobreza no país é representada, a partir de 2003, por programas de assistência alimentar e programas orientados para geração de níveis de renda mínima, abordando a questão da desocupação.

Em ambos os países, os programas adotados, orientados pela lógica liberal-residual, funcionam mais como mecanismos de controle social dos pobres e de manutenção da pobreza em determinado patamar, permitindo apenas a sobrevivência das famílias atendidas.

REFERÊNCIAS

ARGENTINA. **Ley 25.574**. Decreto Reglamentario - Decreto 1018/03. Normativa de la Ley Nacional de Seguridad Alimentaria.

ARGENTINA. www.trabajo.gov.ar/programas/sociales/jefes/

ARGENTINA. www.desarrollosocial.gov.ar

Centro de Estudios Legales y Sociales (2003): Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos?, **Documentos CELS**, Buenos Aires.

ARGENTINA. www.indec.gov.ar

BRASIL. **Medida provisória n. 132** de 20 de outubro de 2003, 2003. Cria o Bolsa Família, 2003.

BRASIL/Presidência da República. **Lei 10.836** de 9 de janeiro de 2004. Institui o Programa Bolsa Família, 2004.

BRASIL/Presidência da República. **Decreto 5.209** de 17 de setembro de 2004. Regulamenta o Programa Bolsa Família, 2004.

BRASIL. **Relatório de Governo de Transição sobre os Programas Sociais**. Brasília, 2002 (mimeo.).

Brasil. MDS. Perguntas e respostas sobre o Bolsa Família acessado em www.mds.gov.br no dia 20/03/2006.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. Aspectos Complementares de Educação e Acesso e Transferências de Programas sociais. IBGE: 2004.

INDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO. Situação do Brasil. <http://pt.wikipedia.org/wiki/IDH>.

LEMOS, José de Jesus Sousa. **Mapa da Exclusão Social no Brasil**: radiografia de um país assimetricamente pobre. Fortaleza: Banco do Nordeste S/A. 2005.

ROCHA, Sonia. **Alguns aspectos relativos à evolução 2003-2004 da pobreza e da indigência no Brasil**. www.centrodametropole.org.br/seminários/SRocha.pdf. Acesso em 27 de março de 2007.

SILVA, Maria Ozanira da Silva. O Debate sobre a pobreza: questões teórico-conceituais. **Revista de Políticas Públicas**, v. 6, n. 2, 2002, p. 65-102.

_____. OS Programas de Transferência de Renda e a pobreza no Brasil: superação ou regulação? **Revista de Políticas Públicas**, v. 9, n. 1, 2005, p. 251-278.

_____; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo Di. **A Política Social Brasileira no século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. 2a ed. São Paulo: Cortez, 2006.

SOARES, Fábio Veras et al. **Programas de Transferência de Renda no Brasil**: impactos sobre a desigualdade e a pobreza. Brasília: IPEA, 2006.