

Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFPI

# III SINESPP

20 a 24  
OUTUBRO  
2020

SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE ESTADO, SOCIEDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS  
Democracia, desigualdades sociais e políticas públicas no capitalismo contemporâneo

## EIXO TEMÁTICO 2 | TRABALHO, QUESTÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

### CONCEITOS E REFLEXÕES SOBRE A FACE RELATIVA DA POBREZA NA CONTEMPORANEIDADE E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

CONCEPTS AND REFLECTIONS ON THE RELATIVE FACE OF POVERTY IN  
CONTEMPORANEITY AND THE BOLSA FAMÍLIA PROGRAM

Leid Jane Modesto da Silva<sup>1</sup>  
Mayra Hellen Vieira de Andrade<sup>2</sup>  
Marinalva de Sousa Conserva<sup>3</sup>

#### RESUMO

O presente artigo versa sobre a categoria pobreza discutindo a sua concepção e a sua forma relativa com o objetivo de analisar as determinações desse fenômeno que são configuradoras na formulação das políticas sociais no Brasil. Realizar-se-á uma abordagem desta categoria e suas múltiplas complexidades que emergem da sociedade de classes. Tal fenômeno tem sido estudado há décadas por diferentes áreas do saber e classificadas em análises distintas. No atual contexto de desmontes dos direitos sociais, o debate acerca da pobreza e os Programas de Transferências de Renda (PTR) tornam-se ainda mais necessários, principalmente, no que concerne à contribuição para a análise da pobreza relativa. Para abordagem da temática, buscou-se, através de pesquisas bibliográficas, apresentar a discussão da pobreza e sua influência na constituição dos Programas de Transferência de Renda. Assim, este construto visa corroborar com a pluralidade dos debates já existentes nesse campo.

**Palavras-Chaves:** Pobreza. Programa Bolsa Família. Programas de Transferências de Renda.

<sup>1</sup> Assistente Social. Mestranda em Serviço Social pela Universidade Federal da Paraíba. Integrante do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais. E-mail: leidmodesto@gmail.com.

<sup>2</sup> Assistente Social. Mestranda em Serviço Social pela Universidade Federal da Paraíba. E-mail: mayrahellen@hotmail.com.

<sup>3</sup> Professora da Pós-Graduação e do curso de Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba. Coordenadora do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais – NEPPS/PPGSS/UFPB. E-mail: mconservaicloud.com.

**ABSTRACT**

This article deals with the category of poverty, discussing its conception and its relative form in order to analyze the determinations of this phenomenon that are shaping the formulation of social policies in Brazil. An approach of this category and its multiple complexities will emerge from the class society. This phenomenon has been studied for decades by different areas of knowledge and classified in different analyzes. In the current context of dismantling of social rights, the debate about poverty and the Income Transfer Programs (PTR) become even more necessary, especially with regard to the contribution to the analysis of relative poverty. To approach the theme, it was sought, through bibliographic research, to present the discussion of poverty and its influence in the constitution of Income Transfer Programs. Thus, this construct aims to corroborate the plurality of debates that already exist in this field.

**Keywords:** Poverty, Social Question, Brazillian Reality, Capitalism Production Mode, Neoliberalism.

**INTRODUÇÃO**

O presente trabalho tem como objetivo discutir a categoria pobreza configuradora dos Programas de Transferência de Renda (PTR), sua relação com a pobreza relativa no Brasil e suas múltiplas complexidades. Isso é resultado de estudos que vem sendo realizados no Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais – NEPPS/PPGSS/UFPB que tem foco no desenvolvimento de pesquisas no âmbito da gestão territorial e políticas de proteção social.

Considerando que tal fenômeno se inscreve no cenário adverso da sociedade capitalista, e, a partir dos anos 1970, agudizado pelo avanço da agenda neoliberal no país que intensificaram os desmontes dos direitos sociais, buscamos no presente artigo traçar, inicialmente, a abordagem central no que tange à pobreza enquanto categoria historicamente construída e a sua perspectiva relativa; no segundo momento abordamos o Programa Bolsa Família (PBF) que se configura como um avanço nas políticas de transferência de renda e os dados atuais em relação à pobreza, beneficiários e os limites presentes para a discussão da pobreza.

É sobre essa temática que desenvolvemos este trabalho. Assim, o estudo resulta de um levantamento bibliográfico desenvolvido acerca do tema que se efetiva no contexto do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais.

## 2 POBREZA E ACUMULAÇÃO CAPITALISTA NO BRASIL

Os conceitos de pobreza são amplos e complexos. A pobreza em sua dimensão teórica apresenta ao logo da história da humanidade concepções e análises distintas. Sendo analisada pela ausência de renda, moralismo, ou, em estudos mais recentes, através da perspectiva multidimensional da vida humana. No entanto, não iremos nos deter a categorizar a pobreza em todas as tradições. Contudo, este tema é central na agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável e discutida a partir de diversos estudiosos da temática (Rocha, 2006; Silva, 2015; Lavinias, 2003, etc.). De acordo com Rocha (2006), a pobreza é definida como um fenômeno que possui múltiplas abordagens:

[...] pobreza é um fenômeno complexo, podendo ser definido de forma genérica como a situação na qual as necessidades não são atendidas de forma adequada. Para operacionalizar essa noção ampla e vaga, é essencial especificar que necessidades são essas e qual nível de atendimento pode ser considerado adequado. A definição relevante depende basicamente do padrão de vida e da forma como as diferentes necessidades são atendidas em determinado contexto histórico (ROCHA, 2006, p.09-10).

Não obstante, ela ganha espaço a partir do desenvolvimento das forças produtivas, na qual, a humanidade atingiu um patamar elevado no desenvolvimento tecnológico e um aumento da desigualdade. Nessa direção, comungamos com a perspectiva da pobreza a partir da sua abordagem histórica. Entendemos, assim, que ela deve ser considerada como uma categoria socialmente construída desde o seu surgimento, visto que, não pode ser percebida como expressão natural da sociedade. Em análise estrutural, revela a contradição do sistema desigual e excludente. Essa concepção parte das análises fundamentadas através da teoria marxista<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Silva (2015) ressalta que é no campo do marxismo que encontraremos respaldo para explicação da pobreza através de suas determinações estruturais. E pode ser explicada pelas categorias classes sociais, exército industrial de reserva, exploração e desigualdade social.

Na lógica do capital, ela não decorre como em sociedades precedentes à nossa, do quadro geral de escassez de alimentos. De acordo com Silva (2015), a pobreza é vista como inerente ao sistema de produção capitalista, pois:

- a) exploração decorrente do processo de trabalho gerador de mais valia e da repartição injusta e desigual da renda nacional entre as classes sociais;
- b) processo crescente de uma superpopulação relativa por demanda das necessidades do capital;
- c) processo de concentração – centralização do capital, decorrente do movimento de proletarização; tendência de assalariamento, exploração e desempregos crescentes (SILVA, 2015, p.14).
- d) processo de concentração – centralização do capital, decorrente do movimento de proletarização; tendência de assalariamento, exploração e desempregos crescentes (SILVA, 2015, p.14).

Conforme Siqueira e Alves (2018), a pobreza deve ser caracterizada como um processo estrutural para não correremos o risco de não a analisar dissociada da Lei Geral de Acumulação Capitalista que faz surgir o fenômeno da pauperização.

O fenômeno da pauperização dos trabalhadores pode ser analisado de forma absoluta ou relativa. A percepção da pobreza nos marcos de sua historicidade é relativa. É um fenômeno percebido numa perspectiva multidimensional que abarca a dimensão estrutural e considera os fatores externos geradores da pobreza.

A pobreza absoluta, diz respeito à situação de pobreza extrema, das necessidades para a manutenção biológica dos indivíduos. Essa adoção é aplicável em países periféricos e subdesenvolvidos, o caso brasileiro. A forma absoluta da pobreza está situada a um padrão de vida mínimo em relação a um nível absoluto de necessidades mínimas imediatas. Essa determinação é fundante para determinar quem está abaixo do nível mínimo de pobreza.

Como foco deste ensaio, apresentamos que enquanto processo histórico pode-se afirmar que os trabalhadores formais são afetados pelo processo de pauperização relativa que é insuperável na lógica do capital, variando de níveis e padrões distintos.

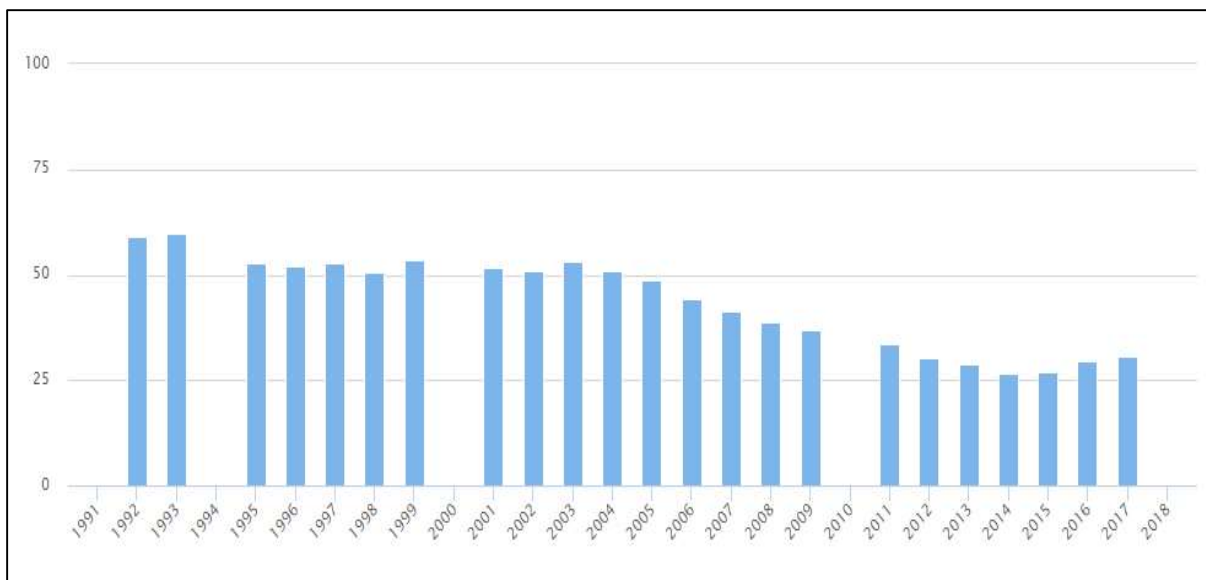
A pobreza relativa refere-se a um padrão de consumo mais elevado do que a pobreza absoluta. Contudo, mesmo após melhoria na renda dos indivíduos ainda há um cerceamento do padrão de vida média da população em esferas geográficas diferentes. O enfoque da pobreza relativa considera que a linha relativa não estabelece uma linha acima da qual a pobreza deixaria de existir. Os planos de erradicar a miséria, o seu lado

absoluto, pode ser compatível com a sociedade capitalista, porém a pobreza relativa sempre existirá na atual configuração da sociedade de classes.

No que tange o processo de mensuração da pobreza relativa, ela ocorre através da renda obtida do trabalho ou da renda per capita que é auferida pela venda da força de trabalho. Conforme Meirelles (2015), mensuração da pobreza relativa na atual configuração da sociedade é medida pelo salário, seja este formal ou informal.

Em 2017, a população brasileira em situação de pobreza e extrema pobreza no país, conforme os dados do IBGE apresentados no gráfico 1, era de aproximadamente 63,5 milhões.

Gráfico 1 – População em situação de pobreza e extrema pobreza



Fonte: IBGE - Pnad Contínua (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua), 2017.

Tais dados demonstram que os enfoques da pobreza relativa evidenciam nesta sociedade aspectos diferentes da pobreza, as quais são apresentadas através da escassez das necessidades básicas e aumento das desigualdades que permeiam a base e a pirâmide social, pois, as necessidades básicas se alteram em cada período histórico.

Portanto, a pobreza absoluta pode ser controlada, combatida, porém a pobreza relativa, no modelo capitalista que impera na sociedade jamais será superada. Para autores da tradição marxista, “pobreza relativa e desigualdades são constitutivos insuperáveis da ordem do capital” (NETTO, 2007, p.157).

A partir da compreensão da pobreza relativa, apresentamos a seguir a concepção de pobreza que fundamenta a criação de políticas sociais no Brasil e a ação do Estado manifestada através do Programa Bolsa Família.

### **3 POBREZA RELATIVA E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA**

O Brasil possui um grande contingente populacional em situação de pobreza. É considerado um país desigual com um elevado nível de pobreza que resulta da desigualdade na distribuição de renda e das oportunidades de inclusão econômica e social em todas as faixas etárias. Em relação à pobreza relativa, ela se mantém presente enquanto característica predominante da classe trabalhadora na contemporaneidade.

A pobreza no Brasil tem como uma de suas principais determinações a extrema desigualdade e concentração de renda. Segundo Silva (2016) devemos compreender a categoria pobreza de forma totalizante como expressão da questão social.<sup>5</sup> Nessa direção, a pobreza ganha destaque através da figura do trabalhador pobre como objeto de políticas sociais focalizadas e minimalistas.

A pobreza relativa é alargada através da pauperização contemporânea sob a ótica dos organismos internacionais que recomendam a focalização de programas de transferência de renda focada na pobreza absoluta.

A nossa intenção é mostrar que os segmentos mais pauperizados da sociedade estão inseridos nos Programas de Transferência de Renda: família, criança e adolescente, contradizendo o processo de universalização dos direitos sociais. Nessa direção, a focalização que impera com o ideário neoliberal, direciona as políticas sociais criadas pelo Estado para intervir apenas nas expressões da questão social que surgem da pobreza absoluta e nos segmentos mais vulneráveis.

No país, os Programas de Transferência de Renda se expandiram como um auxílio monetário e garantia de renda aos mais pauperizados. Nos dias atuais, as políticas de proteção à renda têm no Programa Bolsa Família o destaque nesse campo.

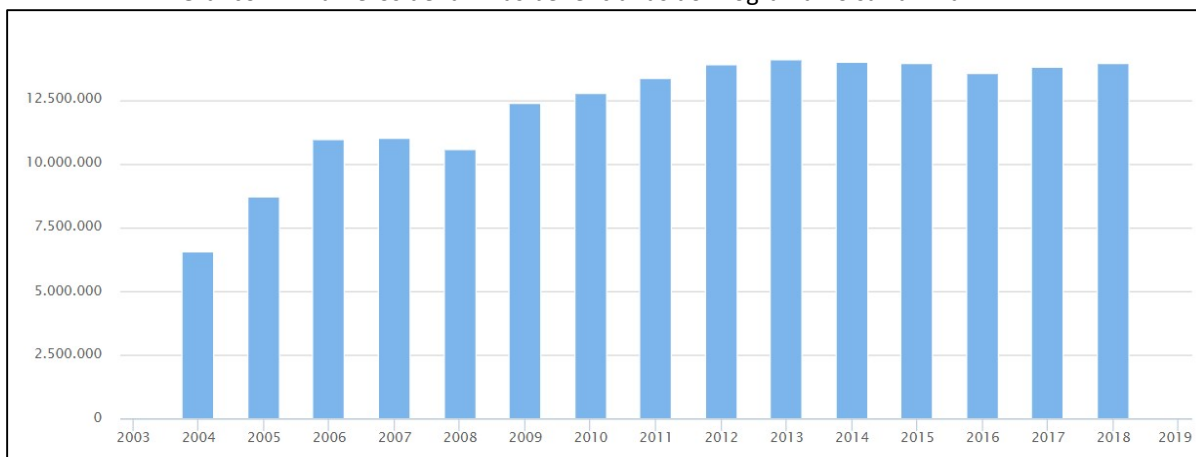
---

<sup>5</sup> Conforme Iamamoto (2007, p. 107), a questão social resulta da divisão da sociedade em classes e da disputa pela riqueza socialmente produzida e que assume novas configurações e expressões a depender do período histórico da sociedade.

O Programa foi criado em outubro de 2003 a partir da unificação de vários outros programas de transferência de renda. E foi instituído pela Lei federal nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 sob Decreto nº 5.209 de 17 de setembro de 2004 com centralidade na família. Atualmente, as famílias consideradas em condições de extrema pobreza são aquelas que possuem renda familiar mensal igual ou inferior a R\$89,00 per capita. E as famílias em situação de pobreza detêm de uma renda per capita mensal entre R\$89,00 a R\$178,00 e que tenham em sua composição gestantes, nutriz, crianças ou adolescentes de 0 a 17.

O gráfico 2 apresenta o quantitativo de famílias beneficiárias do Programa até 2018. Desde 2009 tem havido um crescimento no número de famílias beneficiárias, que pode ser atribuída ao aumento crescente da desigualdade. Segundo dados do MDS, o número de famílias beneficiárias do PBF ultrapassa os 13 milhões, taxa que vem sendo observada e analisada ano a ano.

Gráfico 2 – Números de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família



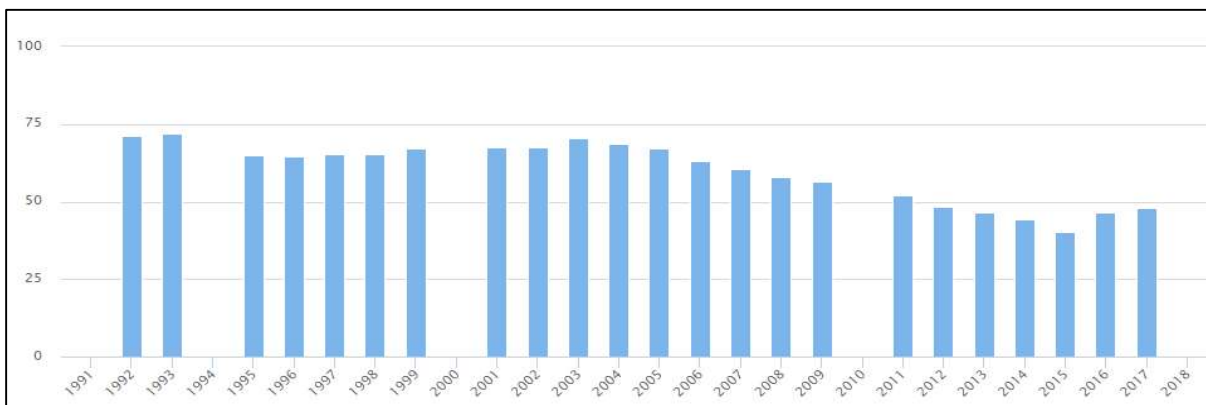
Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2017.

É importante destacar para composição deste artigo que, além da renda per capita familiar estabelecida, o número de integrantes da família (crianças, adolescentes) compreende um importante critério para o recebimento do benefício, podendo o valor variar de acordo com a composição da família.

O PBF tem como objetivos promover o acesso à rede de serviços públicos disponíveis, compreendidos, principalmente, saúde, educação e assistência social, além de combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional das famílias

beneficiárias no combate à pobreza. No entanto, no que concerne a população entre 0 a 14 anos em situação de pobreza e extrema pobreza, podemos obter segundo os dados da PNAD Contínua, que em 2017 o Brasil apresentava um contingente de 20 milhões de crianças e adolescentes em situação domiciliar de pobreza com renda per capita mensal de até meio salário mínimo, e, que estes dados têm aumentado desde 2015.

Gráfico 3 – População entre zero e 14 anos em situação de pobreza e extrema pobreza



Fonte: IBGE - Pnad Contínua (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua), 2017.

Em complemento a discussão, o recorte deste grupo específico pode identificar que este é um dos perfis mais vulneráveis no que tange tanto a pobreza absoluta quanto a relativa. Desta forma, podemos perceber que a pobreza atinge mais as crianças e adolescentes de 0 a 14 anos mesmo diante de todas as condicionalidades estabelecidas pelo Programa. Nesse campo, o PBF apresenta-se como um dos mais valiosos programas de transferências de renda. Contudo, envolto a inúmeros desafios teóricos.

Ademais, o PBF assume grande relevância no contexto de proteção social brasileira, pois se direciona para famílias em situação de pobreza e extrema pobreza em áreas vulneráveis ou não. Para Silva (2016) a concepção de pobreza que fundamenta o PBF está situada em meio a contradições e ambiguidades:

[...] esse movimento manifesta elementos conservadores que enfatizam a pobreza absoluta, tendo como foco a população reconhecida como carente, excluída ou de baixa renda, reafirmando a renda como principal critério de elegibilidade para os programas de combate à pobreza e orientando-se, também, por uma visão individualista de responsabilização do pobre pela sua condição de pobreza e, conseqüentemente, pela sua superação, desconsiderando, como já



mencionado, as determinações estruturais geradoras da pobreza e da desigualdade social.

Ademais, consideramos o caráter minimalista e focalista do PBF que está centrado na pobreza absoluta e deixando à margem aqueles que vivem em situação de pobreza relativa.

Neste sentido, podemos compreender que as consequências dos ajustes neoliberais rebatem diretamente na política social no que tange o processo de desuniversalização dos direitos socialmente conquistados pelos trabalhadores provocando um aumento da pobreza relativa, principalmente, nos segmentos mais vulneráveis da sociedade. Portanto, é necessário um conjunto de ações interligadas para mensurar, teorizar e enfrentar a complexidade do fenômeno da pobreza em suas múltiplas facetas.

## CONCLUSÃO

Ao longo desse construto, buscamos construir um debate em torno da categoria pobreza dando ênfase em sua abordagem histórica. Consideramos que as discussões são amplas e plurais e que partem da necessidade de enfrentar o fenômeno. No entanto, partimos da premissa que a pobreza é uma categoria historicamente construída fundada na relação de classes e no modo de produção capitalista que impera na sociedade.

Assim, a pobreza é um fenômeno complexo, estrutural, fruto da forma como os homens se organizam em sociedade, inseridos no seio de um padrão de produção de crescimento cíclico, desigual, excludente, acumulação de riquezas, gerador e reproduzidor da pobreza.

Em relação à abordagem da pobreza relativa, fruto do processo de pauperização crônica, está ganhando mais visibilidade a partir da década de 1970, pois condensam na discussão da pobreza as várias dimensões da vida humana em sua multidimensionalidade. Esse cenário eleva as desigualdades sociais e aumento da pobreza no país, seja em sua forma absoluta ou relativa, atingindo todas as camadas e segmentos mais vulneráveis da sociedade.

As ações desenvolvidas para enfrentamento à pobreza estão pautadas apenas na retirada dos indivíduos da vulnerabilidade latente, proposta inserida nos Programas de Transferências de Renda no Brasil. Contudo, não permite a superação da pobreza de natureza estrutural.

A pobreza no Brasil é percebida em sua forma extrema. Tal fenômeno, orientado através dos organismos internacionais, teve a sua abordagem através da focalização dos programas direcionados para a pobreza absoluta e para os segmentos: criança, adolescente, gestante e nutriz, em detrimento da pobreza em suas múltiplas facetas, desconsiderando o fortalecimento do sistema de proteção social que abarque a pobreza absoluta e relativa.

Portanto, queremos adensar as discussões futuras corroborando com a perspectiva de que a pobreza absoluta pode ser enfrentada e controlada, mas a pobreza relativa nos atuais moldes capitalista dificilmente será superada. Deste modo, a literatura pertinente à temática revela que a pobreza absoluta teve redução, no entanto, nos moldes dos programas de transferência de renda, ela apenas passará para a pobreza relativa, visto que, o sistema capitalista necessita da produção e reprodução da pobreza para o seu desenvolvimento desigual.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Pesquisa Nacional por amostra de Domicílios Contínua**. Disponível em: [h<https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa\\_resultados.php?id\\_pesquisa=149>](https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=149). Acesso em 10 de jul. de 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.836**, de 9 de janeiro de 2004 - Cria o Bolsa Família. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm)2014> Acesso em 10 de jul. de 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social. **O que é: Conheça o Programa Bolsa Família**. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e>>. Acesso em 10 de jul. de 2019.

IAMAMOTO, Marilda. **Serviço Social em tempo de capital fetiche**. Capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo, Cortez, 2007

LAVINAS, L. Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática. **Econômica**, v. 4, n. 1, p. 25-59, junho 2003. Disponível em:

<2003<http://www.uff.br/revistaeconomica/v4n1/lavinas.pdf>>. Acesso em 20 de jul. 2019.

MARX, Karl. **O Capital**. Livro 1. Processo de produção do capital. 6 ed.. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 2, 1980.

MEIRELLES, Gielle Ávila Leal. Pauperização Relativa, Desigualdade Social e a “questão social” contemporânea. **Rev. Temporalis**. Brasília, n. 29, jan./jun. 2015. Disponível em: <<http://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/9318>>. Acesso em 29 de jul. 2019.

NETTO, José Paulo. “Desigualdade, pobreza e Serviço Social”. **Rev. Em Pauta**, n. 19. FSS-UERJ, Rio de Janeiro, Editora Revan, 2007. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/view/190>>. Acesso em 25 de jul. 2019.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?** 3. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 244p.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e (coord.). **O Mito da realidade no enfrentamento à pobreza na América Latina: estudo comparada de programas de transferência de renda no Brasil, Argentina e Uruguai**. São Paulo: Cortez, 2016.

\_\_\_\_\_. O debate sobre a pobreza: questões teórico-conceituais. **Rev. Pol. Públ.** São Luís, v.6, n.2(2002), 1-31, 2015. Disponível em: <<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3720/1753>>. Acesso em 20 de jul. 2019.

SIQUEIRA, Luana de Sousa; ALVES, Glaucia Lelis. POBREZA E DESIGUALDADE SOCIAL UMA BREVE REFLEXÃO BRASIL E AMÉRICA LATINA. **Rev. Direitos, trabalho e política social**. Cuiabá, v. 4, n. 6, p. 11-36, jan./jun. 2018. Disponível em: <<http://revista91.hospedagemdesites.ws/index.php/rdtps/article/view/120>>. Acesso em 25 de jul. 2019.