

O CONCEITO DE POBREZA E A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS DOS POBRES

THE CONCEPT OF POVERTY AND EFFECTIVENESS THE RIGHTS OF THE POOR

Ezequiel Mariano Teixeira da COSTA¹; Diego Marques GONÇALVES²

1- Mestrando em Direito pela UFRGS;

2- Professor da URI/Santiago

Autor correspondente: email - ezequielmtc@gmail.com

RESUMO

Este artigo tem por objetivo refletir sobre o conceito de pobreza e a efetivação dos direitos dos pobres no contexto brasileiro. Para tanto, num primeiro momento, foi analisado o conceito de pobreza. Na segunda parte, articulou-se como a pobreza é tratada no Brasil e como a falta de efetivação dos direitos dos pobres pode se relacionar com os conceitos indeterminados e discricionários. O método utilizado foi hipotético-dedutivo e baseou-se na revisão bibliográfica a partir de uma abordagem qualitativa. Concluiu-se que a pobreza é um conceito multifacetado e que é imperativo que o Estado atue para efetivação dos direitos dos pobres, a fim de construir uma sociedade mais igualitária e inclusiva.

Palavras-chave: direito dos pobres; pobreza; efetivação de direitos

ABSTRACT

This article aims to reflect on the concept of poverty and the realization of the rights of the poor in the Brazilian context. To this end, the concept of poverty was initially analyzed. In the second part, it was articulated how poverty is treated in Brazil and how the lack of realization of the rights of the poor can be related to indeterminate and discretionary concepts. The method used was hypothetical-deductive and was based on a literature review based on a qualitative approach. It was concluded that poverty is a multifaceted concept and that it is imperative that the State acts to realize the rights of the poor, in order to build a more egalitarian and inclusive society.

Keywords: rights of the poor; poverty; realization of rights

1. INTRODUÇÃO:

Ao analisar o conceito de pobreza, em suas diversas facetas, torna-se inevitável uma abordagem interdisciplinar que consiga trazer à lume entendimentos que busquem desvelar os paradoxos das complexas relações entre a condição de pobreza e a garantia de direitos. Este artigo propõe-se a analisar se os direitos dos pobres são efetivados no Brasil, país de marcantes contrastes sociais, onde a pobreza persiste como desafio estrutural.

Para tanto, esse artigo abordará na

primeira parte uma perspectiva histórica do conceito de pobreza, demonstrando os principais posicionamentos. Na segunda parte, buscará demonstrar como a pobreza é tratada no Brasil e se existe a efetivação das previsões normativas que garantem direitos aos pobres e se essas normas podem sofrer com conceitos indeterminados e discricionários.

2. METODOLOGIA:

Visando atingir os objetivos propostos, adotou-se o método hipotético-dedutivo e baseou-se na revisão bibliográfica a partir de uma abordagem qualitativa de autores que discutem a temática da pobreza..

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO:

1. POBREZA: Um conceito multifacetado

A presente seção abordará a partir de uma perspectiva histórica as diversas conceituações de pobreza e buscará ao final apresentar sistematicamente os conceitos mais referenciados.

Ao longo da história, pode-se perceber que o conceito de pobreza varia conforme o contexto do local onde os seres decidem viver, refletindo não apenas em uma questão econômica, mas também social, política e jurídica (SEN. 2000). A complexibilidade do conceito, demanda uma análise que considere múltiplas dimensões e a evolução do entendimento sobre o que constitui a pobreza.

Na antiguidade, a pobreza era frequentemente associada a uma condição de destituição ou falta de sorte, sendo os pobres muitas vezes vistos sob uma perspectiva de piedade ou desprezo (Finn, 1994). Na idade média, por meio da forte atuação da igreja católica que promovia o espírito da caridade e assistência aos necessitados como um valor de fé, o pobre passou a ocupar uma posição, por vezes, de destituído da graça e por isso havia o objetivo de salvá-lo da sua pobreza, relacionando a distância de Deus como resultado da sua pobreza material, dessa forma demonstravam que os esforços que eram feitos não se convertiam em mudança para mudar a condição dos pobres (MOLLAT, 1986). Nesse sentido, alguns protestantes como Max Weber chancelavam esse posicionamento:

“Querer ser pobre, costumava-se argumentar, era o mesmo que querer ser um doente, seria condenável na categoria de santificação pelas obras, nocivo portanto à glória de Deus. E, ainda por cima, quem pede esmola estando apto ao trabalho não só comete o pecado da preguiça, como também afronta o amor ao próximo, diz a palavra do apóstolo” (2004, p. 148) .

Após, por meio das revoluções industriais, a pobreza ganhou holofotes especiais como reflexo das dinâmicas do capitalismo e da distribuição desigual de riquezas, passou a ser vista como um problema social e econômico (POLANYI, 1944). Dessas preocupações começaram a surgir as primeiras propostas de sistemas de proteção social na Europa, que buscavam reduzir os efeitos da pobreza por meio da intervenção estatal. Nesse sentido, podemos ter como referência o próprio Ensaio sobre a Lei Assistencial de John Locke quando era Comissário da Junta Comercial e realizou sugestões para que fosse aprimorado e revigorado a Lei dos Pobres de 1601 que apresentava a política assistencial da Inglaterra (LOCKE, 2007).

Historicamente a pobreza esteve relacionada com uma falta de recursos materiais, ou seja, conectada com uma perspectiva relacionada a dimensão econômica. Porém, ela não se restringe a esse conceito somente, pelo contrário, pode ser entendida também de maneira mais abrangente por meio da dimensão política. Por isso, podemos distinguir essas duas perspectivas pelo seu aspecto unidimensional (referindo-se à insuficiência de renda) e o caráter multidimensional (referindo-se à privação das capacidades) (GARCIA, 2005).

No que tange dimensão econômica, em última instância, se refere a um estado de falta de padrões mínimos materiais que uma determinada sociedade estabelece,

assim conectando-se diretamente com o binômio pobreza e insuficiência de renda, o que demonstra um lado mais restritivo, chamado de enfoque de sobrevivência (CRESPO & GUROVITZ, 2002). Essa perspectiva predominou durante os sécs. XIX e XX até 1950, e exerceu grande influência na Europa, principalmente na Inglaterra a partir do fomento do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Uma crítica corriqueira a esse conceito, é que se justificariam baixos índices de assistência pela necessidade de manterem o nível de sobrevivência (SCHEEFEER, 2013, p. 3)

Por outro lado, no aspecto multidimensional, percebe-se que a privação de uma gama mais ampla de capacidades, incluindo a falta de acesso a direitos civis e políticos está relacionado com a visão de que a pobreza não se conecta somente com a falta de renda, mas também com uma exclusão política que é resultado da precariedade da cidadania (GARCIA, 2005).

Esta evolução do conceito reflete um entendimento crescente de que a pobreza não se limita à insuficiência econômica, mas também engloba dimensões políticas e sociais. Assim, a pobreza pode ser vista como uma privação das capacidades básicas tendo como referência uma renda pré-estabelecida (SEN, 2000). Podendo se inferir que a pobreza é multifacetada, contendo não apenas a dimensão econômica, mas também aspectos sociais, culturais e políticos que vão levar em consideração quem será considerado pobre em determinada sociedade.

Não podemos ignorar que o conceito de pobreza também possui um caráter que surge do subjetivismo, quase como um juízo de valor por meio de percepções. E essa percepção sobre pobreza pode ser vista por vezes como relativo, outras como absoluta. Nesse sentido:

“O conceito de pobreza relativa é descrito

como aquela situação em que o indivíduo, quando comparado a outros, tem menos de algum atributo desejado, seja renda, sejam condições favoráveis de emprego ou poder. Uma linha de pobreza relativa pode ser definida, por exemplo, calculando a renda per capita de parte da população. Essa conceituação, por outro lado, torna-se incompleta ao não deixar margem para uma noção de destituição absoluta, requisito básico para a conceituação de pobreza [...] O enfoque absoluto na conceituação da pobreza se observa quando da fixação de padrões para o nível mínimo ou suficiente de necessidades, conhecido como linha ou limite da pobreza, determinando a percentagem da população que se encontra abaixo desse nível. Esse padrão de vida mínimo, apresentado sob diferentes aspectos, sejam nutricionais, de moradia ou de vestuário, é normalmente avaliado segundo preços relevantes, calculando a renda necessária para custeá-los” (CRESPO & GUROVITZ, 2002, p. 3-4).

Da mesma forma, reitera Townsend (1979) que a pobreza absoluta, é caracterizada pela incapacidade de atender às necessidades básicas de vida, e que a pobreza relativa, por sua vez, é vista em relação aos padrões de vida de uma sociedade específica. Visão que influenciou a partir de 1980, o enfoque na privação relativa, que traz uma concepção mais abrangente e rigorosa que focou em uma concepção mais científica para comparar estudos internacionais, através de um aspecto social, visão essa formulada por Amartya Sen e que será aprofundada em sua extensão e severidade no que tange as pessoas que não sofrem privação de recursos a partir de Deepa Naryan (SEN, 2000; NARYAN, 2000).

Pode ser visto que uma questão comum entre os conceitos é a privação dos recursos para determinados indivíduos que não possuem o mínimo ou o básico para sobreviver. Consequente, é necessário

entender o que é mínimos social e as necessidades básicas.

A perspectiva dos mínimos sociais surge como sinônimo de subsistência, em resposta isolada e emergencial aos efeitos da pobreza extrema. É resultando das diferentes classes, independentemente de quais sejam, escravistas, feudais ou capitalistas. Inclusive essa provisão foi introduzida no sistema jurídico brasileiro pela Lei nº 8.742/93 (PEREIRA, 2007, p.15).

Porém, embora “mínimo” e “básico” pareçam sinônimos, não o são. O primeiro possui conotação de menor, enquanto o básico é referente a fundamental (ibidem, p.16). Portanto, ao se discutir como se pode combater a pobreza e lidar com as necessidades humanas, precisa-se ir além na provisão social isolada do “mínimo” e pensar no “básico” que possui níveis superiores de satisfação, em contradição ao primeiro que não busca o padrão “ótimo” de satisfação de necessidades (YWATA, 2005, p.34). Nesse sentido, o enfoque nas necessidades básicas ganhou força a partir de 1970, nominando serviços como saneamento básico (água potável e esgoto), educação, cultura como exigências de consumo básico para uma família, posição reforçada pela Organização das Nações Unidas (ONU) e por organismos internacionais (CRESPO & GUROVITZ, 2002, p. 5).

Essas abordagens sobre pobreza, permitiram que durante o séc. XX e XXI pudessem ser desenvolvidas políticas para combate a pobreza de forma a garantir a livre fruição das capacidades (Amartya Sen) e ao mesmo tempo garantir que o pobre fosse escutado (Deepa Narayan). Por meio de uma percepção multifacetada e sensível às dimensões que compõem a experiência da pobreza essas teorias deram as bases para o que chamaremos, posteriormente, de direito dos pobres.

Assim, apresentada as reflexões preliminares cabe aqui apresentar a estrutura mais aceita sobre os principais

conceitos de pobreza e as principais subdivisões :

1. Pobreza absoluta é possuir menos que o mínimo:

- a) o enfoque nas necessidades básicas em termos de renda;
- b) o enfoque baseado na Lei de Engel, analisa à proporção que se gasta com alimento pela família;
- c) razão entre os custos fixos do domicílio;
- d) a razão entre gasto corrente e renda.

2. Pobreza relativa é ter menos do que outros:

- a) A privação relativa ao que é considerado comum em determinada sociedade;

3. Pobreza Subjetiva é não ter o suficiente para seguir adiante:

- a) Quando a renda está abaixo do suficiente para viver seria considerado pobre;
- b) Pobreza subjetiva + basic needs, objetiva comparar o que é o básico para as pessoas para comparar com sua renda disponível.

Dessa forma, apresentado os principais conceitos de pobreza e suas possibilidades de variações, bem como sua contextualização histórica será importante nesse momentos olharmos especificamente para o Brasil para entendermos como a pobreza é vista e se os pobres possuem seus direitos efetivados.

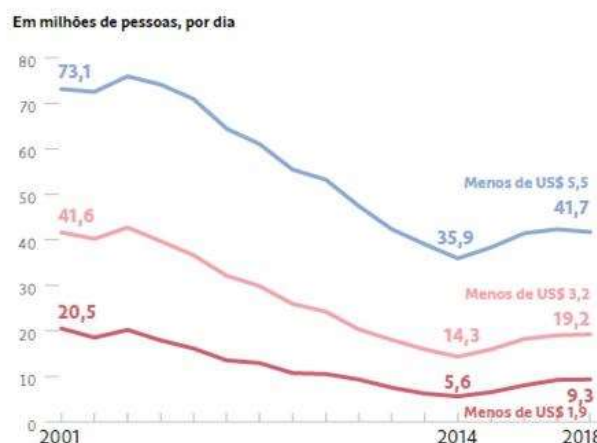
2. A POBREZA NO BRASIL E OS DIREITOS DOS POBRES

Na presente seção, será dado um panorama inicial por meio de um levantamento histórico, de dados e

legislações referentes ao pobre no Brasil. Para posteriormente ser analisado se os direitos garantidos constitucionalmente são efetivados e como os conceitos indeterminados podem dificultar a aplicação.

No Brasil a pobreza apresenta características particulares, em virtude da história, estrutura social, políticas econômicas e públicas que foram aplicadas pelo Estado. Os índices de desigualdade de renda, a distribuição desigual de terras e a marginalização de certos grupos sociais corroboram para a complexidade da pobreza no país, e consequentemente, para o não vislumbre de um direito que se concretiza no gozo da cidadania. Pro isso, torna-se necessário analisar como o Brasil recepciona os direitos dos pobres, levando em conta o contexto socioeconômico e jurídico nacional.

Considerando o panorama apresentado na seção anterior, é visto que a definição do conceito de pobreza, bem como as ideias de políticas assistências que buscam suprir o mínimo social ou as necessidades básicas fizeram parte da realidade de diversos Estados. No Brasil não foi diferente, como resultado da herança do período colonial e do sistema escravocrata, a acumulação de terras e riqueza, estabeleceram desigualdades sociais profundas que ainda persistem (FERNANDES, 2005). No séc. XX e atualmente no século XXI, percebemos um avanço no que tange ao desenvolvimento econômico em comparação com o séc. XIX, porém percebemos que houve um aumento no número de pessoas em situação de miséria, como demonstra o gráfico abaixo:



Fonte: Banco Mundial. Número de pessoas vivendo com menos de US\$ 1,90, US\$ 3,20 e US\$ 5,50 diários – Brasil (2001/2018)

Se pode verificar que a Paridade do Poder de Compra (PPC), no valor diário de \$ 1,90 per capita – que é o indicativo do Banco Mundial para definir a pobreza global estipula com a linha de extrema pobreza ou miséria - é cerca de R\$ 150,00 mensais. Portanto, conforme demonstra o gráfico acima há um número elevado de pessoas vivendo abaixo dessa linha e que sofreu um aumento de 2017 para 2018, passando de 9,25MM para 9,3MM, representa uma falha na garantia da cidadania, bem como o crescimento do número de pobres de 67% entre 2014 e 2018. E conforme dados do Relatório da FGV, A Montanha-Russa da Pobreza: “a proporção de pobres em bases anuais sobe 42,11% entre 2020 e 2021, correspondendo a 7,2 milhões de novos pobres em relação a 2020 e 3,6 milhões de novos pobres em relação ao pré pandemia”.

Esses breves dados, demonstram que o Brasil possui uma longa e complexa jornada que transcende a mera insuficiência de renda, pois engloba dimensões como acesso limitado a serviços básicos, educação de qualidade, habitação adequada e oportunidades de emprego. A pobreza deve ser vista a partir da sua

multidimensionalidade para que se possa construir abordagens que integrem políticas públicas, que considere além do aspecto econômico, o aspecto social e cultural (SILVA, M.O, 2010).

Embora, observamos que a Constituição Federal de 1988, antes mesmo da Agenda 2030 da ONU, já reconhecia a importância da redução da desigualdade em seu art. 3º, inc. XLI ao trazer que cabe ao Estado “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

O art. 79 do Ato das Disposição Constitucionais Transitórias – ADCT de 1988 que já previa que deveria ser garantido a todos os brasileiros acesso dignos de subsistências e a criação do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza que tem como objetivo direcionar seus recursos para ações que visem o cuidado com saúde, habitação, educação, nutrição e reforço da renda familiar, o que foi cancelado na LC nº. 111 de 2011 que se tornou Emenda Constitucional nº 67 em 2010. Nesse espírito, vemos a Lei nº 8.742/1993 que é lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), a Lei nº 10.836/2004 que criou o Bolsa Família e a Lei nº 8.080/1990 que criou o SUS (Sistema único de Saúde), entre outras que poderiam ser citadas.

Porém, dentro desse universo de legislações que dizem o direito, como ainda pode haver pobreza e pessoas que não gozam dos seus direitos estabelecidos por lei? No próximo subtópico, será discutida a presente questão.

2.2 O Direito dos Pobres e os conceitos indeterminados

A recepção dos direitos dos pobres no Brasil se apresenta em uma tensão entre avanços legislativos e a efetiva implementação de políticas públicas que

asseguem o direito. Embora o marco legal dito como progressista reconhece a garantia do mínimo social e das necessidades básicas por meio da assistência social e por meio de programas de transferência de renda, como Bolsa Família e aumento do salário-mínimo (ROCHA, 2011), a fruição dos direitos não chega a todos os brasileiros.

Nesse sentido, assim como houve na história do conceito de proteção social até atingir um patamar de direito social previsto em lei na contemporaneidade (YWATA, 2005, p.12-17), o reconhecimento dos direitos do homem não podem se desconectar da sua perspectiva de universalidade e morrer na lei escrita. Pois, a confirmação desses direitos “não é mais expressão de uma nobre exigência, mas o ponto de partida para a instituição de um autêntico sistema de direitos no sentido restrito da palavra, isto é, enquanto direitos positivos ou efetivos” (BOBBIO, 1992. p. 29).

Dessa seara, de uma problemática da efetivação dos direitos “dito positivos” que nasce a pergunta: porque é previsto em lei, porém não é efetivado? Entre muitas respostas que poderiam ser dados, e nesse ponto sabemos que para as questões relacionadas a pobreza não há uma resposta fixa, uma possível abordagem seria entender por que os conceitos que ditam muito dos direitos sociais são indeterminados.

Sem dúvidas, os conceitos indeterminados são fundamentais para o direito porque permitem a adaptação das normas às mudanças sociais e às circunstâncias específicas de cada situação, podendo ser amplamente usada para diferentes pessoas. E nesse aspecto da perspectiva estrutural, é que se tem a zona de certeza quanto ao significado do núcleo conceitual. Portanto, pode-se observar que de um lado há uma zona de certeza onde todos não possuem dúvidas da aplicação daquela norma ou conceito, e do outro uma zona de certeza negativa que é qualificada no campo onde não há dúvida quanto a

impossibilidade da aplicação (ROZAS, 2019, p. 192).

Porém, entre as zonas de certeza positiva e negativa, vigora a zona de incerteza ou halo conceitual. Onde a natureza aberta pode levar a uma discricionariedade administrativa que, se mal exercida pelo aplicante da lei, ameaça a efetividade dos direitos. Pois, como ato conferido à administração pública para agir com certa liberdade de escolha dentro dos limites legais, a discricionariedade administrativa necessita ter critérios claros para seu exercício para que não haja decisões arbitrárias e segundo Eros Grau, se fará por meio da prudência (2022, p.192).

Portanto, é visto que é necessário mitigar os riscos associados aos conceitos indeterminados e à discricionariedade, visando a promoção da transparência, o fortalecimento dos mecanismos para assegurar que a discricionariedade seja exercida de maneira a promover a justiça e a efetividade dos direitos fundamentais por meio da conexão dos tomadores de decisão que representam o Estado e a população em situação de vulnerabilidade. Assim, o Estado poderá escutar claramente o pobre, como afirma NARAYAN (2000) e buscar estratégias de redução da pobreza, a fim de ser eficaz e sustentável, no “conhecimento sistemático de quem é o pobre” e assim, quando se deparar com o halo conceitual, decidir com prudência sabendo a quem determinado decisão irá atingir.

4. CONCLUSÕES:

O conceito de pobreza e a efetivação dos direitos dos pobres, portanto, se demonstra cada vez mais complexo. As dificuldades em nível de Estado de possibilitar que as capacidades das pessoas (sentido de Amartya Sen) em condição de vulnerabilidade possam fluir a partir da sua dignidade, tem construído barreiras significantes na efetivação dos direitos

fundamentais.

Nesse sentido, precisamos reconhecer que houve um avanço significativo nas políticas públicas e nas ações afirmativas que visam reduzir os índices de pobreza. Porém, ainda persiste estruturalmente as desigualdades e pessoas em condição de pobreza que precisam além de garantir o mínimo e o básico, ter uma vida digna. Por isso, buscar mecanismos mais transparentes para auxiliar os tomadores de decisão no momento de garantir a efetivação dos direitos deve ser uma prioridade diária dentro Estado.

Por fim, enfrentar a pobreza no Brasil e garantir os direitos dos pobres é um imperativo ético e jurídico que demanda uma reflexão profunda e ações concretas. A construção de uma sociedade mais justa e igualitária passa pela efetivação da cidadania de todos, especialmente dos mais vulneráveis, e requer um compromisso renovado com políticas públicas inclusivas e efetivas.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

SEN, Amartya. Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny. Manila: Asian Development Bank, 2000.

FINN, Daniel. The Moral Ecology of Markets: Assessing Claims about Markets and Justice. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

MOLLAT, Michel. The Poor in the Middle Ages: An Essay in Social History. New Haven: Yale University Press, 1986.

WEBER, Max. A Ética Protestante e o “Espírito” do Capitalismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

POLANYI, Karl. The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time. Boston: Beacon Press, 1944.

SCHEEFFER, Fernando. Pobreza, um

conceito controverso. CSOnline - Revista Eletrônica de Ciências Sociais, n. 16, 2013.

GARCIA, A. V. A pobreza do homem. 2005. 364 f. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

CRESPO, Antônio Pedro Albernaz; GUROVITZ, Elaine. A pobreza como um fenômeno multidimensional. RAE eletrônica, v. 1, p. 1-12, 2002.

LOCKE, John. Ensaio sobre a lei assistencial. In: GOLDIE, Mark (Org.). Ensaios políticos. Tradução de Eunice Ostrensky. São Paulo: Martins Fontes, 2007. p. 226-246.

TOWNSEND, Peter. Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living. Berkeley: University of California Press, 1979.

NARAYAN, Deepa. Voices of the poor - Can anyone hear us? Washington, D.C.: The World Bank; Oxford University Press, 2000.

YWATA, Suzana Yuriko et al. Mínimos sociais: uma questão contemporânea em debate. Intertem@s ISSN 1677-1281, v. 9, n. 9, 2005.

NERI, Marcelo Côrtes. A nova classe média:

o lado brilhante dos pobres. 2010.

FERNANDES, Florestan. A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica. São Paulo: Globo, 2005.

OBSERVATÓRIO DE DESIGUALDADES. Disponível em: <https://observatoriodesigualdades.fjp.mg.gov.br/?p=961>. Acesso em: 28 fev. 2024.

SILVA, M. O. Poverty in Brazil: Contemporary Time and Ways to Confront It, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.

ROCHA, Sonia. Pobreza no Brasil: A Evolução de Longo Prazo (1970-2011), 2012.

BOBBIO, Norberto. Liberalismo e Democracia. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

ROZAS, L. B. Cadernos Jurídicos, São Paulo, ano 20, nº 47, p. 191-201, Jan.-Fev./2019.

GRAU, Eros. O direito posto e o direito pressuposto. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.