



**FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS  
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE PALMAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

**LEILA ELIANE AIZZA**

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UM ESTUDO SOBRE A DESIGUALDADE DE  
RENDA E A POBREZA NO ESTADO DO TOCANTINS (2004-2013)**

**PALMAS - TO  
2014**

**LEILA ELIANE AIZZA**

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UM ESTUDO SOBRE A DESIGUALDADE DE RENDA E A POBREZA NO ESTADO DO TOCANTINS (2004-2013)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins, como pré-requisito para a obtenção do título de mestre.

Orientadora: Profa. Dra. Mônica Aparecida da Rocha Silva

**PALMAS – TO**

**2014**

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**  
**Biblioteca da Universidade Federal do Tocantins**  
**Campus Universitário de Palmas**

---

A288p      Aizza, Leila Eliane  
              O Programa Bolsa Família: um estudo sobre a desigualdade de renda e a pobreza no estado do Tocantins (2004-2013) / Leila Eliane Aizza. - Palmas, 2014.  
              175f.

              Dissertação de Mestrado – Universidade Federal do Tocantins, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, 2014.  
              Linha de pesquisa: Políticas Públicas.  
              Orientadora: Prof. Dra. Mônica Aparecida da Rocha Silva.

              1. Programa Bolsa Família. 2. Pobreza. 3. Desigualdade de renda. I. Silva, Mônica Aparecida da Rocha II. Universidade Federal do Tocantins. III. Título.

**CDD 338.9**

---

**Bibliotecário: Marcos Maia**  
**CRB-2 / 1.445**

**TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.**

LEILA ELIANE AIZZA

**O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UM ESTUDO SOBRE A DESIGUALDADE DE RENDA E A POBREZA NO ESTADO DO TOCANTINS (2004-2013)**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins para obtenção do título de mestre.

Orientadora: Profa. Dra. Mônica Aparecida da Rocha Silva

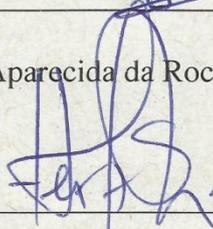
Aprovada em 19/12/14.

BANCA EXAMINADORA:



---

Profa. Dra. Mônica Aparecida da Rocha Silva (Orientadora)



---

Prof. Dr. Alex Pizzio da Silva



---

Profa. Dra. Celia Maria Grandini Albiero

A Célio, sinônimo de amor, cumplicidade, ética e respeito.

## **AGRADECIMENTOS**

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão de bolsa de estudos.

À professora Monica pela orientação durante este trabalho.

Ao professor Alex pela contribuição na qualificação deste estudo.

Aos professores do Mestrado em Desenvolvimento Regional que contribuíram para o meu aprimoramento intelectual.

À professora Célia e ao professor Alex pelas sugestões na defesa desta dissertação.

Ao Grupo de Estudo em Formação e Exercício Profissional em Serviço Social (GEFESS) pelas discussões e o amadurecimento das reflexões aqui apresentadas.

Aos meus amigos e familiares e especialmente aos meus pais, exemplos de amor, lisura e respeito.

## **RESUMO**

Este estudo promove uma discussão sobre a pobreza a partir da análise histórica do desenvolvimento do modo de produção capitalista, a origem da classe trabalhadora e a resultante desse processo: a exploração, a desigualdade de renda e a miséria. A partir desse arcabouço teórico é possível compreender como a sociedade capitalista se estruturou para garantir a exploração e como a classe trabalhadora se articulou para garantir seus direitos políticos. Esse campo conflitivo, fez com que o Estado desempenhasse papéis distintos na tentativa de manter a coesão social, como resultante desse processo surgem políticas e programas sociais. No caso brasileiro, os programas de distribuição de renda com condicionantes como forma de combate à pobreza se tornaram evidentes no cenário nacional a partir da década de 1990, essas ações se intensificaram a partir dos anos 2000 com a criação do Programa Bolsa Família (PBF) que atende todos os municípios brasileiros. No estado do Tocantins o PBF retirou milhares de famílias da condição de extrema pobreza e pobreza, entretanto a concentração de renda não foi impactada.

**Palavras-chave:** Programa Bolsa Família, pobreza, desigualdade de renda.

## **ABSTRACT**

The main objective of this research is to promote a discussion about poverty under a historical analysis of the capitalist system development, the worker class origin and the result of this process: exploitation, inequality and misery. Under this theoretical approach is possible to comprehend how capitalist society is structured to assure exploitation and, at the same time, how the worker class organized itself to assure its political rights. The conflicts of the political sphere lead the State to distinctive roles trying to keep social cohesion and as a result from this process social programs and politics. In the Brazilian case, the programs of income distribution under conditionality as a form to fight against poverty became evident under the national sphere in 1990 and on, those actions intensified in the 2000's after the creation of the minimum income federal program, Programa Bolsa Família (PBF), which reaches every Brazilian county. In the Tocantins state the PBF took thousands of families from the extreme poverty condition, although the income concentration was not impacted.

**Keywords:** Programa Bolsa Família, poverty, income inequality.

## Lista de gráficos

Gráfico 1 – Número de domicílios com renda domiciliar <i>per capita</i> inferior à linha de pobreza e número de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família no Tocantins.....	126
Gráfico 2 – Percentual da renda detida pelos 10% mais ricos e 80% mais pobres no Tocantins.....	128
Gráfico 3 – Índice de Gini do estado do Tocantins.....	129
Gráfico 4 – Taxa de pobreza e extrema pobreza do estado do Tocantins .....	130

## Lista de mapas

Mapa 1 – Percentual de extrema pobreza no Brasil 1991-2010.....	114
Mapa 2 – Percentual de pobreza no Brasil 1991-2010.....	116
Mapa 3 – Percentual de vulneráveis à pobreza no Brasil 1991-2010 .....	118
Mapa 4 – Índice de Gini do Brasil 1991-2010.....	120
Mapa 5 – Razão entre os 10% mais ricos e os 80% mais pobres no Brasil 1991-2010 .....	122
Mapa 6 – Índice de Desenvolvimento Humano do Brasil 1991-2010 .....	124
Mapa 7 – Microrregiões do estado do Tocantins.....	133
Mapa 8 – Percentual de extrema pobreza por microrregião do estado do Tocantins 1991-2010 .....	134
Mapa 9 – Percentual de pobreza por microrregião do estado do Tocantins 1991-2010 .....	136
Mapa 10 – Produção de soja no Tocantins de acordo com as diferentes microrregiões 2006.....	139
Mapa 11 – Percentual de vulneráveis à pobreza por microrregião do estado do Tocantins 1991-2010.....	140
Mapa 12 – Percentual de beneficiários do Programa Bolsa Família por microrregião do estado do Tocantins 2004-2014 .....	141
Mapa 13 – Municípios do estado do Tocantins .....	144
Mapa 14 – Percentual de extrema pobreza dos municípios do estado do Tocantins 1991-2010 .....	146
Mapa 15 – Percentual de pobreza nos municípios do estado do Tocantins 1991-2010 .....	148
Mapa 16 – Percentual de vulneráveis à pobreza nos municípios do estado do Tocantins 1991-2010.....	150
Mapa 17 – Percentual de beneficiários do Programa Bolsa Família por município do estado do Tocantins 2004-2011 .....	152
Mapa 18 – Percentual de beneficiários do Programa Bolsa Família por município do estado do Tocantins 2012-2014 .....	155
Mapa 19 – Índice de Gini dos municípios do estado do Tocantins 1991-2010.....	157

Mapa 20 – Razão entre os 10% mais ricos e os 80% mais pobres dos municípios do estado do Tocantins 1991-2010 .....	159
Mapa 21 – Índice de Desenvolvimento Humano dos municípios do estado do Tocantins 1991-2010.....	162

## **Lista de tabelas**

Tabela 1 – Composição dos valores .....	99
Tabela 2 – Transferência anual de recursos do governo federal para o estado do Tocantins referente ao Programa Bolsa Família (2004-2014).....	127
Tabela 3 – Municípios do estado do Tocantins referentes ao mapa 13 .....	145

## Lista de siglas

BIEN	Basic Income Earth Network
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BSM	Plano Brasil Sem Miséria
BSP	Benefício para Superação da Extrema Pobreza
BVG	Benefício Variável à Gestante
BVJ	Benefício Variável Vinculado ao Adolescente
BVN	Benefício Variável Nutriz
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais
CAP	Caixa de Aposentadoria e Pensão
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado da Assistência Social
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DECAU	Departamento do Cadastro Único
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EIR	Exército Industrial de Reserva
ETR	Estatuto do Trabalhador Rural
FAO	Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
GEFESS	Grupo de Estudo em Formação e Exercício Profissional em Serviço Social
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensão
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICS	Instância de Controle Social
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
INPS	Instituto Nacional de Previdência Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
ISSA	International Social Security Association
ISSB	Instituto de Serviços Sociais do Brasil

LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LOPS	Lei Orgânica da Previdência Social
MAS	Ministério da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MESA	Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional
MPC	Modo de Produção Capitalista
NIS	Número de Identificação Social
NOB	Norma Operacional Básica
OMS	Organização Mundial da Saúde
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PBF	Programa Bolsa Família
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGRM	Programa de Garantia de Renda Mínima
PLS	Projeto de Lei do Senado
PNAA	Programa Nacional de Acesso à Alimentação
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSB	Proteção Social Básica
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSE	Proteção Social Especial
PSF	Programa Saúde da Família
PT	Partido dos Trabalhadores
PTR	Programa de Transferência de Renda
RMV	Renda Mensal Vitalícia
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SCFV	Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SENARC	Secretaria Nacional de Renda e Cidadania
SESAN	Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
SESEP	Secretaria Extraordinária de Superação da Extrema Pobreza
SETAS	Secretaria do Trabalho e da Assistência Social
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

SUS	Sistema Único de Saúde
UFT	Universidade Federal do Tocantins
UnB	Universidade de Brasília

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	15
CAPÍTULO 1 A QUESTÃO DA POBREZA NO SISTEMA CAPITALISTA: CONTEXTO E TEORIAS	
1.1 O assalariamento e a origem da classe trabalhadora.....	23
1.2 A Lei dos Pobres.....	31
1.3 Concepções sobre a questão da pobreza: o apelo ideológico.....	35
1.4 As lutas pelos direitos e a cidadania.....	40
1.5 Pobreza e exclusão social .....	47
CAPÍTULO 2 O ESTADO CAPITALISTA	
2.1 A estrutura do Estado capitalista .....	59
2.2 O Estado de bem-estar social.....	68
2.3 A emergência das políticas públicas e as políticas sociais no Brasil .....	72
CAPÍTULO 3 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	
3.1 Programas de Transferência de renda no Brasil: o Bolsa Família .....	86
3.2 Caracterização do Programa Bolsa Família.....	93
3.3 Programa Bolsa Família: o debate na área.....	103
CAPÍTULO 4 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO ESTADO DO TOCANTINS	
4.1 Resultados da pesquisa.....	113
4.1.1 Brasil .....	113
4.1.2 Tocantins.....	126
4.1.3 Microrregiões do Tocantins .....	131
4.1.4 Municípios do Tocantins.....	143
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	164
REFERÊNCIAS .....	168

## INTRODUÇÃO

A pobreza tem aparentemente uma raiz concreta alicerçada na economia, mas, simultaneamente, também está ligada a questões do universo simbólico de cada sociedade em seu respectivo contexto histórico. Apesar da pobreza estar ligada à produção e distribuição de riquezas, as relações sociais que sustentam tais processos se dão de formas diversas. Segundo Iamamoto (2000) a raiz da nova pobreza é resultante das mudanças tecnológicas que demandaram a expulsão dos trabalhadores do mercado de trabalho, formando uma população sobrando, que não encontra lugar na sociedade, fazendo com que muitos segmentos populacionais vivam em condições subumanas. Depreende-se disso que a pobreza é um fenômeno estrutural que comporta a exclusão econômica, social e cultural.

Cresce o problema central do mundo contemporâneo, sob o domínio do grande capital financeiro em relação ao capital produtivo: o desemprego e a crescente exclusão de contingentes expressivos de trabalhadores da possibilidade de inserção ou re-inserção no mercado de trabalho, que se torna estreito em relação à oferta de força de trabalho disponível. Essa redução do emprego, aliada à retração do Estado em suas responsabilidades públicas no âmbito dos serviços e direitos sociais, faz crescer a pobreza e a miséria, passa a comprometer os direitos sociais e humanos, inclusive o direito à própria vida (IAMAMOTO, 2000. p. 86-87).

Nesse sentido, a partir do capitalismo é criada uma pobreza estrutural e necessária ao desenvolvimento do próprio sistema, tendo como pré-requisito a existência de trabalhadores pobres, dispostos a aceitarem salários de subsistência. Porém essa classe paupérrima, mediante a exploração, em diferentes momentos históricos encontrou formas de lutar contra essa condição.

[...] Da sociedade pré-industrial à sociedade pós-industrial, opera-se, assim, uma reviravolta total. A vulnerabilidade nascia do excesso de coerções, enquanto, agora, aparece suscitada pelo enfraquecimento das proteções. O conjunto das condições dessa virada é que deve ser desenvolvido, pois circunscrevem os limites da questão social no quadro de uma mesma problematização que começa a ganhar forma na metade do século XIX (CASTEL, 2012, p. 45).

O acirramento da luta da classe trabalhadora para garantir a ampliação do preço de sua força de trabalho exigiu uma mudança do Estado, no trato da questão social, via políticas sociais a fim de atender às demandas apresentadas e evitar conflitos, isso ocorreu por meio do estabelecimento de serviços não mercantilizáveis.

Assim, o Estado via aparato jurídico-formal, passou a assegurar direitos sociais, estabelecendo limites à exploração do trabalho pelo capital, configurando o

Estado de bem-estar social que se efetivou nas economias de capitalismo avançado por apresentar uma classe trabalhadora fortemente organizada, capaz de levar o embate à revolução social.

No caso brasileiro, não se configurou em um Estado de bem-estar, mas políticas de cunho paternalistas, populistas e assistencialistas que garantiram interesses políticos de governos. Fonseca (2001) destaca que a discussão sobre a questão da pobreza e a criação de um Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM), no Brasil, se desenvolve em meados da década de 1970. Posteriormente, na década de 1990, surgem às primeiras ações de combate à pobreza, tendo a família como referência para a instituição de programas de transferência de renda.

Na atualidade, o Programa Bolsa Família (PBF) ganhou relevância no cenário nacional, em razão de sua amplitude, atendendo os 5.570 municípios brasileiros. O PBF tem como objetivo erradicar a pobreza e a extrema pobreza<sup>1</sup>, através da transferência de renda com condicionantes nas áreas da saúde e da educação.

O PBF foi referenciado na última eleição, quando os três principais candidatos à presidência da república apresentaram propostas em alusão ao Programa. A presidenta Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT), através de seu plano de governo destacou que 36 milhões de brasileiros foram retirados da extrema pobreza, sob o critério de renda, em pouco mais de uma década<sup>2</sup>, dessa forma, incorporou o PBF ao Plano Brasil Sem Miséria (BSM) em 2011, intensificando as ações no combate a pobreza.

O candidato à presidência Aécio Neves, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), ao tratar do PBF em seu plano de governo, propôs no que tange ao combate à pobreza e à desigualdade social, a transformação do PBF em política de Estado, incorporando-o à Lei Orgânica da Assistência Social e ratificando-o, desta forma, como direito permanente das populações mais vulneráveis social e economicamente<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> [...] Quando se trata especificamente das necessidades nutricionais, esse valor é denominado linha de indigência, ou de pobreza extrema, em referência ao caráter essencial das necessidades alimentares. Quando se refere ao conjunto mais amplo de necessidades, trata-se da chamada linha de pobreza. Esses parâmetros são utilizados como crivo para distinguir, na população total, dois subgrupos, de acordo com sua renda; respectivamente, indigentes e não-indigentes, no caso de linha de indigência, e pobres e não-pobres, quando se utiliza linha de pobreza (ROCHA, 2010, p. 12-13).

<sup>2</sup> Disponível em <<https://programadegoverno.dilma.com.br/wp-content/uploads/2014/07/Programa-de-Governo-Dilma-2014-RGB1.pdf>> Acesso dia 27/08/2014.

<sup>3</sup> Disponível em <<http://aecioneves.com.br/diretriz-de-cidadania.php>> Acesso dia 27/08/2014.

Numa perspectiva muito semelhante, a candidata à presidência Marina Silva, do Partido Socialista Brasileiro (PSB), propôs como uma das diretrizes, o eixo 04, políticas sociais e qualidade de vida, que o Brasil nos últimos anos retirou milhões de pessoas da extrema pobreza<sup>4</sup>, porém, não citou o PBF, mas em 25/08/2014 em visita ao Centro de Tradições Nordestinas em São Paulo, se comprometeu a manter o Programa, transformando-o em política de Estado por considerá-lo conquista da sociedade<sup>5</sup>.

Há menos de uma década, o PBF era alvo de críticas de muitos partidos políticos, considerado de cunho assistencialista, que estimulava as pessoas a esperarem que o Estado melhorasse suas condições de vida, ao invés de buscarem empregos.

Tal perspectiva entende que estar empregado, ou seja, a própria existência do posto de trabalho, depende de uma ação volitiva por parte do trabalhador, não de uma dinâmica mais ampla, sustentada na expectativa de lucro do empresário que contrata um trabalhador para no futuro obter ganhos a partir do processo produtivo.

Assim, a questão social toma forma de um problema individual, dependente da vontade do indivíduo. Daí a evocação monotemática e simplista do provérbio chinês: “*O importante não é dar o peixe, mas ensinar a pescar*” que se fez presente no cenário nacional em ataque ao Programa. Trata-se de uma perspectiva voluntarista-liberal, que imputa ao indivíduo a total responsabilidade por sua trajetória, como se não houvesse fatores determinantes e uma estrutura dada, prévia à sua própria existência.

Atualmente, as pressões políticas levaram muitos partidos críticos ao Programa a aceitarem o Programa Bolsa Família, redundando em um amplo debate sobre a proposta de transformá-lo em direito social.

Este trabalho tem como objeto de estudo a pobreza, e optou-se em trabalhar com o Programa Bolsa Família, por ser uma política pública com foco central no combate à extrema pobreza e a pobreza, por meio da transferência de renda.

Do ponto de vista da estruturação do presente estudo, no Capítulo 1 é apresentada uma discussão teórica sobre a pobreza e a análise da formação e o desenvolvimento do capitalismo. A história da pobreza se articula com a formação

---

<sup>4</sup>Disponível em <<http://www.dgabc.com.br/Noticia/818263/bolsa-familia-nao-e-programa-de-partido-alega-socialista?referencia=minuto-a-minuto-topo>> Acesso dia 27/08/2014.

<sup>5</sup> Disponível em <<http://www.dgabc.com.br/Noticia/818263/bolsa-familia-nao-e-programa-de-partido-alega-socialista?referencia=minuto-a-minuto-topo>> Acesso dia 27/08/2014.

da classe trabalhadora e ao surgimento da Lei dos Pobres, considerada como a primeira forma de proteção que iria compor o direito social formando a tríade da cidadania, ou seja, os direitos civis, os direitos políticos e os direitos sociais (MARSHALL, 1967). Também é discutida a influência ideológica para a incorporação dos preceitos capitalistas, a luta da classe trabalhadora pelos direitos e a cidadania. No referido capítulo será abordada também a conceituação da pobreza e da exclusão social.

No capítulo 2, são discutidas as políticas públicas e, nesse sentido, o aspecto distributivo dessas, considerando elementos importantes como a natureza do Estado capitalista, o Estado de bem-estar social e a emergência das políticas públicas e das políticas sociais no Brasil.

No capítulo 3, é apresentada uma discussão sobre os Programas de Transferência de Renda (PTR) no Brasil, bem como a caracterização do Programa Bolsa Família e, finalizando o capítulo, é apresentada uma abordagem das controvérsias referentes ao Programa, com a análise da questão do PBF configurar-se em um direito social.

No capítulo 4, são apresentados os resultados da pesquisa sobre o estado do Tocantins e o confronto dessas informações com dados nacionais.

Diante do exposto, o objetivo geral é averiguar se o Programa Bolsa Família diminuiu a pobreza, no estado do Tocantins, no período de 2004 a 2013, que compreende a memória institucional existente.

Quanto aos objetivos específicos, pretende-se:

- Apresentar e discutir o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) dos municípios do Tocantins;
- Averiguar o percentual de pessoas pobres, extremamente pobres e vulneráveis à pobreza dos municípios do Tocantins;
- Analisar a distribuição da renda nos municípios do Tocantins, a partir do Índice de Gini<sup>6</sup>;

---

<sup>6</sup> O Índice de Gini mede o grau de desigualdade e, para isso considera a distribuição da renda domiciliar *per capita* entre os indivíduos. Nessa escala, o valor pode variar de 0 nesse caso, não há desigualdade e 1 quando a desigualdade é máxima. A apresentação dos dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) relativos ao Índice de Gini permitirá traçar a pobreza relativa no estado do Tocantins.

- Apresentar a evolução da renda *per capita*<sup>7</sup>, renda *per capita* média dos pobres, extremamente pobres e vulneráveis à pobreza dos municípios do Tocantins;
- Analisar os dados anuais do número de indivíduos pobres, extremamente pobres e vulneráveis à pobreza frente à distribuição anual do Programa Bolsa Família de acordo com o número de famílias atendidas;
- Discutir os dados relativos à taxa de pobreza;

Nessa perspectiva, a questão norteadora desse estudo é compreender se o Programa Bolsa Família reduziu a pobreza absoluta e a pobreza relativa no estado do Tocantins no período estudado.

Vale destacar que,

[...] a pobreza absoluta está estreitamente vinculada às questões de sobrevivência física; portanto, ao não-atendimento das necessidades vinculadas ao mínimo vital. O conceito de pobreza relativa define necessidades a serem satisfeitas em função do modo de vida predominante na sociedade em questão, o que significa incorporar a redução das desigualdades de meios entre indivíduos como objetivo social. Implica, conseqüentemente, delimitar um conjunto de indivíduos “relativamente pobres” em sociedades onde o mínimo vital já é garantido a todos (ROCHA, 2010, p. 11).

Inicialmente, a proposta tinha como referência de análise o período compreendido entre 2003–2013, após solicitação dos dados ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e a Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC), órgão responsável pela gestão da transferência de renda às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, por meio do Departamento do Cadastro Único (DECAU), tomou-se conhecimento que os dados referentes ao ano de 2003 não constam na memória institucional. Os motivos desse fato podem estar correlacionados a mudanças tecnológicas, de servidores e metodologias e, diante disso, a pesquisa foi restringida ao período 2004-2013.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o estado está dividido em oito microrregiões: Microrregião de Araguaína, Microrregião do Bico do Papagaio, Microrregião de Dianópolis, Microrregião de Gurupi, Microrregião do Jalapão, Microrregião de Miracema do Tocantins, Microrregião de Porto Nacional e

---

<sup>7</sup> Para considerar explicitamente que, ao mesmo rendimento, o nível de bem-estar das famílias se diferencia em função do seu tamanho, adotou-se aqui, como é mais habitual, o rendimento familiar *per capita*, que consiste na divisão do rendimento familiar pelo número total de pessoas na família. Esse rateio permite levar em conta os diferenciais de tamanho das famílias (ROCHA, 2010, p. 36).

Microrregião do Rio Formoso. Essa divisão foi adotada neste trabalho, sendo possível traçar o mapa da pobreza, bem como sua evolução ou diminuição após a implementação do PBF no período estudado, podendo identificar onde há concentração entre as oito microrregiões.

Para a análise do PBF, no estado do Tocantins, foram considerados os dados referentes à pobreza do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), referente aos censos de 1991, 2000 e 2010 do IBGE. A análise dos dados de 1991 e 2000 faz-se necessária já que nos permite uma análise estrutural *ex ante* à implantação do PBF no estado, estabelecendo uma perspectiva de longo prazo, reduzindo a possibilidade de distorções a partir da utilização de um único censo como referencial empírico.

Assim, as informações referentes ao Programa Bolsa Família são coincidentes com o censo apenas para o ano de 2010, já que nos censos realizados em anos anteriores o PBF inexistia.

Além disso, foram considerados não apenas os dados estaduais referentes à pobreza, partindo de uma perspectiva mais ampla, em nível nacional, para então especificar as mudanças em nível microrregional e municipal. Tal procedimento fez-se necessário por conta do caráter nacional do Programa, uma vez que se trata de uma política federal. Entretanto, não perfeitamente objetivo do presente trabalho aprofundar a análise na esfera nacional, mas, a partir dela, buscar estabelecer algumas relações com as mudanças observadas no estado do Tocantins.

Os indicadores sociais que foram utilizados nesse estudo são oriundos dos censos do IBGE, PNUD, dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), como por exemplo, o índice de Gini, além do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) e Data Social<sup>8</sup>, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Os dados dos censos do IBGE, PNUD e IPEA serão confrontados com as informações do CadÚnico e Data Social, podendo assim, verificar se o número de famílias pobres aumentou ou diminuiu no período compreendido entre 2004-2013.

A base de dados IPEADATA, disponibilizada pelo governo federal constitui uma plataforma que apresenta informações referentes a vários eixos temáticos e, para o estudo proposto, serão também utilizados os dados disponíveis no campo

---

<sup>8</sup> Disponível em <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/METRO/metro.php?p\\_id=4](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/METRO/metro.php?p_id=4)> Acesso dia 10/09/2014.

IPEADATA Social, tema renda. Tais dados estão disponíveis de forma agregada, e sendo assim, permitiram estabelecer a comparação anual no período de 10 anos sobre o índice da pobreza.

A partir dos dados do censo, organizados pelo PNUD, será possível traçar um mapa da pobreza absoluta<sup>9</sup> e da pobreza relativa no estado do Tocantins para os respectivos decênios.

As fontes secundárias, através da pesquisa bibliográfica e da pesquisa documental (leis, portarias, requerimentos, entre outros), orientaram este estudo em todas as fases de seu desenvolvimento. Quanto ao tratamento dos dados, foi utilizado o programa de planilha de dados Excel de forma a realizar os gráficos pertinentes ao estudo proposto e, também foi utilizada a estatística descritiva.

Como o próprio nome sugere, estatística descritiva se constitui num conjunto de técnicas que objetivam descrever, analisar e interpretar os dados numéricos de uma população ou amostra (FONSECA; MARTINS, 1996, p. 101).

Para a análise espacial dos dados foi utilizado o programa livre de geoprocessamento Quantum GIS, que permitiu a sistematização dos dados. Foram utilizados principalmente os dados para os 139 municípios tocantinenses. Entretanto, para efeitos de comparação com a evolução dos indicadores sociais no Brasil, já que se tratam de políticas sociais federais e, portanto, de alcance mais amplo que o objeto de estudo do presente trabalho, foram também considerados alguns dados das unidades da federação, bem como dados das microrregiões tocantinenses.

A partir de então foi realizada a análise dos dados obtidos, de cunho qualitativo, com o confronto com a literatura pertinente sobre o tema, o que nos deu subsídios para então tecermos as considerações finais.

---

<sup>9</sup> No Brasil, o conceito operacionalmente relevante é o de pobreza absoluta, já que um contingente significativo de pessoas não tem suas necessidades básicas atendidas, mesmo quando definidas de forma estrita. Trata-se, portanto, de definir parâmetros de valor correspondente a uma cesta de consumo mínima, seja ela alimentar (associada à linha de indigência), seja considerando o custo de atendimento de todas as necessidades de alimentação, habitação, vestuário etc. (associada à linha de pobreza) (ROCHA, 2010, p. 43).

## CAPÍTULO 1 A QUESTÃO DA POBREZA NO SISTEMA CAPITALISTA: CONTEXTO E TEORIAS

A Lei dos Pobres é considerada como uma das primeiras formas de organização da sociedade para atender a uma questão social emergente: a pobreza. Dessa forma, ela é conceituada na visão marshalliana como precursora do direito social, criada num período em que as redes de interdependência presentes nas comunidades pré-capitalistas se tornaram frágeis e não puderam mais atender tais demandas, assim, os indivíduos considerados desfiliados<sup>10</sup> passaram a compor um problema social que exigiu daquela sociedade formas de combatê-la.

O processo de formação da classe trabalhadora está diretamente vinculado ao surgimento da pobreza enquanto questão social e, nesse sentido, a religião foi fundamental para a incorporação do novo *ethos* do trabalho que transformou aquela sociedade. Dessa forma, a pobreza mesmo sendo gerada pela sociedade capitalista emergente, passou a ser justificada de formas muito distintas como resultante da falta de vontade para trabalhar, como elemento motivador ao trabalho ou ainda, como imoralidade dos pobres e incontinência para conter seus impulsos, essa visão foi corroborada por teóricos, pastores, entre outros.

Em muitas sociedades, a pobreza é considerada o resultado de uma falha moral dos indivíduos, ou até de uma culpa por parte dos próprios pobres, culpa em razão da sua preguiça, incompetência, indolência e assim por diante. Em suma, os pobres são definidos como compradores incompetentes e consumidores imprudentes. Por conseguinte, devem estar distantes do dinheiro, ou submetidos a controles rígidos sobre o modo como vão gastá-lo. Esta esteriotopia é antiga [...] (REGO; PINZANI, 2013, p. 224).

Tais perspectivas fecundas no século XVIII são comumente expressadas na contemporaneidade, resumindo o fenômeno da pobreza a uma questão individual como incapacidade do indivíduo em se inserir no mercado de trabalho ou ainda, inepto em conter seus impulsos, a resultante desses eventos são famílias numerosas e incapazes de romper o ciclo intergeracional da pobreza, ou ainda, indivíduos acomodados à espera que o Estado resolva seus problemas.

---

<sup>10</sup> A desfiliação, tal como a entendo, é, num primeiro sentido, uma ruptura desse tipo em relação às redes de integração primária; um primeiro desatrelamento com respeito às regulações dadas a partir do encaixe na família, na linhagem, no sistema de interdependências fundadas sobre o pertencimento comunitário. Há risco de desfiliação quando o conjunto das relações de proximidade que um indivíduo mantém a partir de sua inscrição territorial, que é também sua inscrição familiar e social, é insuficiente para reproduzir sua existência e para assegurar sua proteção (CASTEL, 2012, p. 50-51).

[...] As situações sociais são transformadas em problemas individuais, como se as oportunidades fossem iguais para todos, dominantes e dominados, exploradores e explorados, ricos e pobres, e como se a ascensão social dependesse de cada um (FALEIROS, 1986, p. 24).

Por outro lado, os trabalhadores, inseridos no processo de exploração capitalista se percebem enquanto classe explorada e essa percepção foi fundamental para a sua organização social, podendo estabelecer formas de resistência à exploração capitalista e como consequência desse conflito que, segundo Marx (2005), poderia levar à revolução social e a mudança do sistema, surgem os direitos sociais que passaram a garantir a reprodução dessa classe, estabelecendo horário da jornada de trabalho, descanso semanal, saúde, entre outros.

O presente capítulo trata das transformações desse período que definiu as bases da sociedade capitalista contemporânea. Sendo assim, a análise estrutural das sociedades pré-capitalistas é fundamental para posteriormente estabelecer os nexos existentes com a sociedade atual e, acima de tudo, compreender o fenômeno que é inerente ao próprio sistema, a pobreza.

### **1.1 O assalariamento e a origem da classe trabalhadora**

A Revolução Industrial ocasionou uma transformação nas formas de produção e simultaneamente desarticulou as vidas das pessoas comuns e, sob o discurso do progresso econômico, as consequências sociais foram justificadas. Para entender essa transformação na sociedade, primeiramente é preciso considerar as mudanças que ocorreram no campo e que incidiram diretamente sobre o campesinato ou *yeomanry* que foi expulso de suas terras, originando um problema social denominado pobreza<sup>11</sup> (POLANYI, 2000).

[...] Que “moinho satânico” foi esse que triturou os homens transformando-os em massa? Quanto pode se atribuir, como causa, às novas condições físicas? E quanto se pode atribuir às dependências econômicas, que

---

<sup>11</sup> [...] Na verdade, os cavalheiros da Inglaterra julgavam pobre todas as pessoas que não possuíam renda suficiente para mantê-las ociosas. Assim, “pobre” era praticamente sinônimo de “povo comum”, e no povo comum estavam incluídos todos, menos as classes fundiárias (dificilmente um mercador bem-sucedido deixava de adquirir alguma terra, uma propriedade fundiária). Daí o termo “pobre” significar todas as pessoas que passavam necessidades e o povo em geral, se e quando sofriam necessidades. Naturalmente isto incluía os indigentes, mas não apenas eles. Os velhos, os enfermos, os órfãos deviam receber cuidados numa sociedade que proclamava haver lugar para qualquer cristão no seu âmbito. Acima de todos, porém, estavam os pobres capacitados, a quem poderíamos chamar de desempregados, presumindo que poderiam ganhar a vida com seu trabalho manual, se pudessem encontrar emprego [...] (POLANYI, 2000, p. 110).

funcionavam sob novas condições? Qual foi o mecanismo por cujo intermédio foi destruído o antigo tecido social e tentada, sem sucesso, uma nova integração homem-natureza (POLANYI, 2000, p. 51).

No século XVII a *yeomanry* formava uma classe numerosa que vivia da pequena produção agrícola e produção industrial, eram produtores independentes que cultivavam a terra de forma primitiva, tal sistema era denominado *open field*<sup>12</sup>. Nesse sistema, o proprietário da terra decidia a forma de cultivo com os outros proprietários, essas terras formavam paróquias que eram divididas em três campos e o plantio era alternado de acordo com as estações do ano. Dessa forma, todos estavam envolvidos no processo de cultivo e, dispunha de forma solidária esterco, sementes, animais de tração e, quando terminava o período de colheita, as terras se transformavam em pastagens comuns para os animais de todos os proprietários que trabalharam juntos. Não havia nenhuma divisão entre cada porção de terra, somente o olhar de cada proprietário poderia identificar onde começava ou terminava suas terras (MANTOUX, 1988).

Esse sistema de sobreposição de direitos em relação às terras antes do século XVIII estava presente em toda a Inglaterra. No início do século XVIII era comum na maioria dos condados, porém durante o século XVIII havia sido abandonado. Esse fato está intimamente ligado ao desaparecimento da *yeomanry* e do antigo regime fundiário. A forma como esse regime se apresentava era uma configuração muito semelhante presente na França antiga eram as chamadas *common lands* ou *wastes lands*, ou terras coletivas que eram cultivadas de forma solidária.

A configuração do *open field* é um pouco diferente da *common*, na primeira não se estabelecia uma divisão quanto ao tamanho da propriedade e todos trabalhavam juntos e dividiam a colheita já na segunda havia distinção no uso da terra, à medida que era separada na proporção daquilo que cada um possuía, de qualquer forma, mesmo aqueles que não tinham terras, ou seja, a população pobre, também denominada *cottagers*, *squartters* ou jornaleiro que vivia nas proximidades dessas propriedades tinham a permissão de levar seus animais para pastarem em regime de comunhão, garantindo assim a subsistência, isso era assegurado pelo costume e pela tradição presente nessa sociedade. Com o passar do tempo, o *open*

---

<sup>12</sup> O autor se refere a terras comunais.

*field*, quanto o *common lands*, foram sendo substituídos pelo *enclosure*<sup>13</sup>, o objetivo era transformar os dois primeiros sistemas em propriedades fechadas.

Essa mudança de sistema data do século XVI e era apoiada pela aristocracia que buscava o enriquecimento. Dessa forma, a agricultura inglesa começou a passar por um processo de transformação que consistia basicamente em expulsar esses pequenos proprietários de suas terras para transformá-las em pastagens. É necessário destacar nesse período o crescimento da burguesia industrial e comercial. Polanyi (2000) destaca que a manufatura doméstica estava presente no campo na segunda metade do século XV empregando pequenos posseiros e agricultores sem terra na produção da lã.

Os cercamentos foram chamados, de uma forma adequada, de revolução dos ricos contra os pobres. Os senhores e os nobres estavam perturbando a ordem social, destruindo as leis e os costumes tradicionais, às vezes pela violência, às vezes por pressão e intimidação. Eles literalmente roubavam o pobre na sua parcela de terras comuns, demolindo casas que até então, por força de antigos costumes, os pobres consideravam como suas e de seus herdeiros. O tecido social estava sendo destruído; aldeias abandonadas e ruínas de moradias humanas testemunhavam a ferocidade da revolução, ameaçando as defesas do país, depredando suas cidades, dizimando sua população, transformando seu solo sobrecarregado em poeira, atormentando seu povo e transformando-o de homens e mulheres decentes numa malta de mendigos e ladrões (POLANYI, 2000, p. 53).

Para o agricultor tradicional a agricultura era apenas uma ocupação que permitia viver medianamente, para o agricultor moderno ela era uma empresa e tinha que apresentar lucros. Nessa perspectiva, o *open field* era incompatível, assim, o processo de cercamentos do século XVI é agora renovado no século XVIII. Mantoux (1988) faz uma importante distinção quando se refere aos cercamentos existentes entre os séculos XVI ao século XVIII, sendo estes combatidos pelo governo real, enquanto que os do século XVIII foram apoiados e incentivados pelo Parlamento.

A forma como os cercamentos eram coordenados não deixava qualquer possibilidade da *yeomanry* permanecer em suas terras, pois os comissários que tinham poderes ilimitados sobre as terras de uma paróquia reuniam e as redistribuíam de acordo com suas vontades. Posteriormente, devido a uma lei a função de comissário passou a ser restrita ao senhor, aos intendentess, fazendeiros ou a agentes a seu serviço ou ainda, aqueles que tenham deixado há pelo menos

---

<sup>13</sup> Cercamentos.

três anos a atividade. De qualquer forma, todos tinham interesses nelas e, portanto o favorecimento pessoal prevalecia.

Na realidade, essa reforma fez com que os pequenos agricultores perdessem sua propriedade para serem destinadas aos mais ricos e em contrapartida acabavam ficando com as piores terras que teriam a partir de agora ser cercadas e, além disso, teriam que pagar uma quota-parte nos gastos gerais do processo judicial de cercamento. Outra mudança também se deu em relação ao tratamento direcionado à população pobre que pela tradição tinha a permissão de deixar seus animais pastarem nessas terras, dessa forma, o *cottager* ou jornaleiro que até então vivia próximo a essas propriedades e dependia delas para alimentar seus animais e simultaneamente, garantir a própria subsistência, não pode continuar fazendo-o e as consequências dessas mudanças foram logo sentidas.

[...] A lei, entretanto, parecia reconhecer a gravidade do dano que lhes fora feito: um ato de 1757 prescrevia aos comissários dos cercamentos entregarem certas indenizações aos administradores da lei dos pobres “para socorrer os indigentes na paróquia onde houvesse terras baldias, bosques e pastos comuns submetidos a cercamentos.” Isso era a admissão implícita de que a divisão das terras comuns produzia indigentes [...] (MANTOUX, 1988, p. 159).

Segundo Mantoux (1988), tanto os cercamentos quanto os açambarcamentos das pequenas propriedades rurais pelos mais ricos foram fatos indissociáveis, levando à elevação dos preços dos gêneros de primeira necessidade, desmoralização das classes inferiores, levando-as à miséria. Dessa forma, o processo de cercamentos não só expropriou os trabalhadores do campo, mas lhes ofertou a fome, a indigência e a formação de uma “população residual”.

Polanyi (2000), ao tratar dos cercamentos na Inglaterra, destaca que a manufatura lanígera foi fundamental para o estabelecimento da indústria têxtil, dessa forma, os cercamentos dos campos abertos e a transformação destes em propriedades fechadas, acompanhada da mudança da terra arável em pastagens para a criação de animais, sobretudo a criação de ovelhas, era considerado sinônimo de progresso econômico e, essa mudança foi determinante para que a Inglaterra tivesse a sua Revolução Industrial, porém o “progresso” trouxe consequências sociais.

Diante desses fatos, os produtores independentes que viviam a partir do trabalho na terra foram expropriados dela, aqueles que conseguiam pagar os impostos permaneciam. Os cercamentos produziram a transformação de indivíduos

produtores de valores de uso a partir da utilização de mão de obra familiar em assalariados.

A constituição dessa classe caminhou conjuntamente com a produção da pobreza urbana em massa, pondo fim a um período em que o trabalho do indivíduo lhe daria acesso aos bens necessários à sobrevivência, através da pequena economia familiar de subsistência que até então era capaz de garantir a alimentação.

[...] significava uma ruptura na estrutura tradicional dos costumes e dos direitos dos aldeões: a violência social dos cercamentos consistiu precisamente na imposição total e drástica das definições de propriedade capitalista sobre as vilas. Naturalmente, essas definições foram se infiltrando nas vilas antes dos cercamentos, durante séculos, mas coexistiram com os costumes e com os elementos de autonomia presentes na estrutura da comunidade pré-capitalista da vila, que – embora estivessem indubitavelmente se desintegrando sob a pressão do aumento populacional – persistiram com um rigor notável em diversos locais [...] (THOMPSON, 1987, v. 2, p. 46).

Esses foram usurpados por meio de um longo processo de expropriação, que pôs fim não somente ao direito consuetudinário como também mudou definitivamente a relação do homem com os meios de produção. Com os cercamentos toda a rede familiar e a forma tradicional de trabalhar a terra, bem como a cultura camponesa começaram a desaparecer e, a configuração crescente da miséria determinou não só o destino desses trabalhadores como também reconfigurou o trabalho, à medida que até então era sinônimo de subsistência, passou a ser fator determinante para a produção de lucro, Adam Smith (1996) reconheceu esse fato, à medida que atribuiu a riqueza das nações ao trabalho.

[...] O trabalho foi o primeiro preço, o dinheiro de compra original que foi pago por todas as coisas. Não foi por ouro ou por prata, mas pelo trabalho, que foi originalmente comprada toda a riqueza do mundo; e o valor dessa riqueza, para aqueles que a possuem, e desejem trocá-la por novos produtos, é exatamente igual à quantidade de trabalho que essa riqueza lhes dá condições de comprar ou comandar (SMITH, 1996, p. 87-88).

E para potencializar esse elemento gerador de riqueza era imprescindível criar formas eficazes para extrair mais-valia<sup>14</sup>, assim, o trabalho foi reorganizado em

---

<sup>14</sup> [...] quando o trabalhador opera além dos limites do trabalho necessário, embora constitua trabalho, dispêndio de força de trabalho, não representa para ele nenhum valor. Gera a mais-valia, que tem, para o capitalista, o encanto de uma criação que surgiu do nada. A essa parte do dia de trabalho chamo de tempo de trabalho excedente. Conceber o valor como simples solidificação do tempo de trabalho, apenas como trabalho objetivado, é tão essencial para seu conhecimento geral quanto, para o da mais-valia, ver nela simples solidificação do tempo de trabalho excedente, trabalho excedente objetivado. Só a forma em que se extrai do produtor imediato, do trabalhador, esse

fábricas onde os trabalhadores passaram a se deslocar diariamente e a permanecer grande parte do dia trabalhando incessantemente em condições extenuantes para compor uma peça importante no processo de produção.

É preciso ressaltar que a Revolução Industrial fez da exploração do trabalho sua mola propulsora e não poupou mão de obra de crianças que foram utilizadas sistematicamente no processo de produção, trabalhavam de 15 a 16 horas por dia e muitas morriam precocemente. Aquelas que estavam nas casas de correção e, portanto, eram consideradas indigentes, eram encaminhadas para o trabalho penoso e insalubre nas indústrias.

[...] Entre 1790 e 1830, aos olhos dos ricos, as crianças empregadas nas fábricas eram “ativas”, “laboriosas” e “úteis”; elas eram mantidas afastadas de seus parques e pomares, e seus salários eram baixos. Quando surgia algum drama de consciência, recorria-se a argumentos religiosos conforme observou, em 1819, um digno membro do Parlamento a respeito dos limpadores de chaminés, “os meninos que geralmente trabalham nessa profissão não são filhos de pessoas pobres, mas de homens ricos, engendrados por uma conduta imprópria” [...] (THOMPSON, 1987, v. 2, p. 215).

A maioria dessas crianças, devido à desnutrição, não conseguiam chegar à adolescência e aquelas que sobreviviam apresentavam deformidades físicas devido ao trabalho precoce. A imposição do trabalho como forma de sobrevivência não poupava, crianças, jovens, homens e mulheres, que formavam a massa humana coordenada por máquinas, já não era mais importante produzir para garantir a alimentação a partir de um modo de vida simples. Passava a ser necessário que trabalhassem horas a fio para garantir somente a subsistência, e a extensão da jornada de trabalho era fundamental para garantir a extração máxima de excedente da produção. Segundo Marx (2004), a extração da mais-valia absoluta, obtida através do aumento das horas de trabalho, permite ao capitalista pagar os custos de produção e os salários gastos com os trabalhadores, o restante da jornada é apropriada por ele e, constitui o seu lucro.

O objetivo da produção camponesa das sociedades pré-capitalistas era produzir valores-de-uso, ou seja, produzir para o consumo e sustento da própria família. Porém, o que passa a figurar a partir de então é uma tendência à divisão do trabalho e uma mercantilização da vida, inclusive com a tendência à mercantilização da força de trabalho. É essa mercantilização que torna possível a extração de

---

trabalho excedente distingue as diversas formações econômico-sociais, a sociedade da escravidão, por exemplo, da sociedade do trabalho assalariado (MARX, 2004, p. 253-254).

excedente através da esfera produtiva, chave para se compreender a Revolução Industrial. Dessa forma, Marx (2004) destacou que não foi o capital que deu origem ao trabalho excedente, ele foi criado a partir de transformações sociais do período.

É importante destacar que a cultura da classe trabalhadora é trespassada por tais transformações. Essa nova classe trabalhadora não é mais orientada pelas estações do ano para o cultivo da terra, não realiza festividades em comemoração às colheitas, já não há espaço para as conversas informais, encontros dominicais, ela passa a ficar absorta, circunscrita ao ambiente insalubre fabril, sob a ditadura do relógio e tem como único meio de sobrevivência o trabalho e a luta pela regulamentação da jornada de trabalho. Se antes era o ritmo da natureza e o ritmo humano quem ditavam a jornada de trabalho, ele passou a ser controlado pela máquina incansável.

[...] É essa separação que precisamente conduz à coletivização do processo de trabalho, quer dizer ao trabalhador enquanto órgão de um mecanismo coletivo de produção, o que Marx define como *socialização* das forças produtivas, enquanto que, do lado dos proprietários dos meios de produção, conduz ao processo de *concentração* do capital (POULANTZAS, 1977, p. 123).

O aumento da jornada de trabalho foi um elemento crucial para a produção de riqueza, mas tornou-se inviável com o acirramento da luta de classes e uma tomada de posição da classe trabalhadora em torno da delimitação da jornada de trabalho. Assim, como a partir da Revolução Industrial inexistem quaisquer limites à jornada de trabalho que não sejam socialmente estabelecidos, a sua limitação passa a ser objeto de uma luta política, que em determinados momentos tomou contornos de guerra civil nos países centrais.

Na perspectiva dos capitalistas, a fábrica e a produção não poderiam parar, e as fragilidades humanas eram incompatíveis com essa nova forma de organização. Assim, diante das limitações da jornada, novas estratégias tinham que ser utilizadas para manter a acumulação de capital, através de aspectos produtivos controlados pelos capitalistas, ou seja, novas tecnologias e formas de organizar o trabalho e a produção.

Com isso, a inovação tecnológica como forma de aumentar os lucros foi essencial para fazer com que as máquinas alavancassem a acumulação, poupando dispêndio com salários, ou seja, encurtando o tempo de trabalho necessário. Hobsbawm (2011) destaca que, frequentemente, acredita-se que uma economia de

iniciativa privada busque sempre a inovação. Na realidade, o fim último de atividade produtiva em uma economia de mercado é a busca de excedente na forma do lucro. A inovação tecnológica só incide no processo produtivo se promover a ampliação da acumulação de capital e, portanto, está a ela subordinada.

Os fatores fundamentais para a emergência das transformações ligadas à Revolução Industrial estão ligados aos cercamentos. Os cercamentos tornaram os antigos camponeses de produtores de valores de uso em força de trabalho que, obrigados a trabalhar por um salário para sobreviver, passam a demandar mercadorias.

Um bem não é mercadoria a não ser que ingresse no circuito de trocas. Os bens produzidos com mão de obra familiar pelos camponeses eram valores uso, entretanto não constituíam valores de troca. Os antigos *yeomen*, a partir dos cercamentos, são obrigados a trocar seu salário por bens no mercado. Assim, o processo de destituição do campesinato, a chamada acumulação primitiva de capital, constitui não apenas uma oferta de mão de obra abundante, mas uma demanda por bens produzidos em massa.

Deste modo, Hobsbawm elenca três fatores fundamentais que levaram à Revolução Industrial: a criação de um mercado interno devido ao processo acima referido; o aumento das exportações, ligada à acumulação primitiva de capital nas áreas coloniais e o governo, “[...] disposto a empreender a guerra e a colonização em benefício dos manufatureiros britânicos. Isso nos leva ao terceiro fator da gênese da Revolução Industrial [...]” (HOBSBAWN, 2011, p. 46). Estando este último fator também intrinsecamente ligado ao processo de acumulação primitiva.

Para Hobsbawm (2011), a Revolução Industrial iniciou-se a partir de meados do século XVIII, quando um rápido crescimento da demanda por conta da expansão das exportações britânicas alavancou a produção têxtil-algodoeira, que passou a absorver uma parcela significativa da população antes vinculada às áreas rurais.

Assim, é o processo de cercamentos e a expulsão definitiva do campesinato do campo que marca a precarização das condições de grande parte da população britânica. Muitos não foram absorvidos pela manufatura e, ainda, outros não se adaptaram a nova rotina que era estabelecida, esse montante sobrando passou a compor uma espécie de exército de pedintes, mendigos que viviam pelas ruas, surgindo no final do século XV e durante o século XVI uma legislação contra a

vagabundagem<sup>15</sup> “[...] Marx estigmatizou as leis inglesas sobre tal matéria: se está fora da lei das trocas sociais, o vagabundo não pode esperar compaixão e deve ser combatido como um malfeitor” (CASTEL, 2012, p. 122).

Aos “vagabundos” a lei, mas havia outra malta que também permanecia fora das relações de mercado, formada por famílias inteiras que não encontravam trabalho e viviam em sótãos imundos, velhos que não conseguiam mais trabalhar e crianças que dependiam de seus pais, pessoas que perderam seus vínculos e foram expostas a uma sociedade que não oferecia qualquer amparo social, diante desse caos instalado o Estado estabeleceria leis para os pobres e, posteriormente, a criação de instituições.

## 1.2 A Lei dos Pobres

Com a base fundiária expropriada à força, os camponeses foram obrigados a migrar para as cidades e, muitos foram transformados em vagabundos e enquadrados em leis grosseiras, moldando-os numa disciplina necessária ao sistema de trabalho assalariado, por meio do açoite, do ferro em brasa e da tortura e submetido ao trabalho degradante (MARX, 2004).

O trabalho era uma obrigação, independentemente da idade ou das condições físicas, segundo a *Poor Law* (Lei dos Pobres) aplicada às leis de 1536 a 1601, leis aprovadas sob o contexto de expulsão dos camponeses de suas terras. Constituía o código de trabalho na Inglaterra destinada aos desempregados, velhos, crianças e incapazes de se empregar, ou seja, daqueles que não podiam obter sua subsistência pelo seu trabalho a partir do acesso a terra. A *Poor Law* de 1601 determinava que os pobres considerados capacitados deveriam trabalhar e cabia à paróquia providenciá-lo, fazendo com que toda a assistência ficasse sob sua responsabilidade, mediante arrecadação de impostos e taxas que recaíam sobre

---

<sup>15</sup> [...] As tentativas de definição da vagabundagem são relativamente tardias. Até o século XVI, encontra-se o termo sempre associado a uma série de qualificativos que designam indivíduos mal-afamados: *caymands* (isto é, aqueles que mendigam sem motivo; trata-se da versão pejorativa do mendigo válido), velhacos, biltres (mendigos simulando enfermidades), ociosos, luxuriosos, rufiões, tratantes, imprestáveis e indolentes... A esta seqüência, acrescentam-se, amiúde, as profissões de má reputação. [...] Uma primeira, ou uma das primeiras tentativas de sistematização é proposta num decreto de Francisco I, de 1534, estigmatizando “todos os vagabundos, ociosos, gente sem fé nem lei e outros que não têm nenhum bem para mantê-los e que não trabalham nem lavram a terra para ganhar sua vida. Os dois critérios constitutivos da categoria de vagabundo tornaram-se explícitos: a ausência de trabalho, isto é, a ociosidade associada à falta de recursos, e o fato de ser sem “fé nem lei”, isto é, sem pertencimento comunitário [...] (CASTEL, 2012, p. 119-120).

os ricos. Já o *Statute of Artificies* de 1563 era direcionado aos que estavam empregados e sob uma forma rígida de organização do trabalho obrigatório, incluía também o período de sete anos de aprendizado e o salário que era determinado pela autoridade pública (POLANYI, 2000).

Em 1662, foi estabelecido o *Act of Settlement* (Decreto de Domicílio), que determinava a servidão paroquial, ou seja, o trabalhador não poderia sair dos limites de sua paróquia e se quisesse trabalhar teria que se submeter às condições que encontrasse. Porém, foi abolido em 1795, esse fato, permitia a formação de um mercado de trabalhadores no auge do período da Revolução Industrial, com isso o trabalhador poderia ter mobilidade e migrar para outras paróquias em busca de trabalho, ou seja, estava livre para vender sua força de trabalho ao capitalista.

Concomitante a esse processo, ocorreu o estabelecimento da *Speenhamland Law* ou “sistema de abonos”. “[...] Os juízes de Berkshire, num encontro no Pelikan Inn, em Speenhamland, próximo a Newbury, em 6 de maio de 1795, numa época de grande perturbação, decidiram conceder abonos, em aditamento aos salários [...]” (POLANYI, 2000, p. 100).

Esses abonos eram tabelados e variavam de acordo com o valor do pão, o objetivo era garantir aos pobres uma renda mínima, independente daquela oriunda do próprio trabalho. Na realidade, o trabalhador recebia muito pouco e com o abono sua renda era elevada ao nível prescrito na tabela. Diante desse contexto, os empregadores não aumentavam os preços dos salários, uma vez que através dos impostos que pagavam era repassado aos trabalhadores, através de abonos, garantindo-lhes uma renda mínima.

O nível do salário se tornou tão baixo que restava aos trabalhadores recorrerem à assistência aos pobres. O objetivo inicial da *Speenhamland* era garantir condições mínimas de sobrevivência, porém ela resultou no empobrecimento da classe trabalhadora à medida que estimulou os empregadores a reduzir o salário ao nível de indigência e, quando abolida, formou para o capitalismo uma massa de trabalhadores rurais pobres dispostos a aceitar salários de subsistência. Com a ascensão da classe média e a formação de uma nova economia capitalista que necessitava de um mercado de trabalho competitivo, a *Speenhamland* passou a representar um entrave, sendo abolida em 1834.

[...] Se o Reform Bill (projeto de Reforma) de 1832 e a Poor Law Amendment (Emenda da Lei dos Pobres) de 1834 foram vistos como ponto de partida do capitalismo moderno, é porque puseram um ponto final no

domínio do latifundiário benevolente e seu sistema de abono [...] (POLANYI, 2000, p. 102).

Dessa forma, o processo de cercamentos das terras comunais promoveu o aumento de terras nas mãos de poucos arrendatários, fazendo com que os seus antigos donos fossem forçados a trabalharem na indústria, já que o sustento agora não podia ser mais obtido diretamente da terra, mas apenas através da intermediação da relação com o empresário, detentor dos recursos para a subsistência do trabalhador.

Segundo Marx (2005), no século XVIII a conexão entre lavoura e propriedade comunal era apenas lembrança, mas o maior processo de expropriação de fato foi a assim chamada *Clearing of Estates* (clarear propriedades), ou seja, limpeza dos seres humanos que as habitavam, levando à expulsão dos camponeses independentes do campo e à criação de uma agricultura capitalista que atendia a indústria urbana.

À medida que os cercamentos expulsavam os trabalhadores das terras, simultaneamente produzia um proletariado rural que diante dessas novas condições teria que trabalhar mesmo que fosse por um salário de indigência, “[...] a Speenhamland antecedeu a economia de mercado; a década do Poor Law Reform Act representou o período de transição para essa economia. O último período - que superou este - foi o da economia de mercado propriamente dita” (POLANYI, 2000, p. 104). Nessa perspectiva, a *Poor Law* foi construída sob uma perspectiva liberal, à medida que restringiu a assistência social aos pobres que não conseguiam trabalhar, ou seja, que não podiam estabelecer o contrato formal de trabalho, a estes a alternativa dada era as casas de correção.

Assim, é possível afirmar que a partir do estabelecimento da *Poor Law* pode-se criar um mercado de trabalho competitivo para o capitalismo industrial e, ao mesmo tempo, uma classe de indigentes desprovida de qualquer laço tradicional ou coletivo, imperava agora uma sociedade complexa, composta por indivíduos que se desejassem sobreviver teriam que se submeter às leis do mercado de trabalho, ou seja, submeterem-se de forma “livre” a um salário para garantir o que comer.

Com a Revolução Industrial e o sistema capitalista a liberdade assume a tônica da sociedade, o contrato formal de trabalho é colocado como possibilidade ao trabalhador que está livre de qualquer convenção para vender sua força de trabalho. Não afigura mais o modelo anterior do camponês e sua família, agora são indivíduos

diante do mercado à procura de alguém disposto a comprar sua força de trabalho. Segundo Marshall (1967) àqueles que estavam fora das relações de mercado restava a *Poor Law* de 1834<sup>16</sup> voltada para os incapacitados em função da idade avançada, ou ainda, devido à doença. Com o internamento nas casas de trabalho perdiam a liberdade pessoal garantida pelo direito civil e também os direitos políticos.

[...] Se a Speenhamland havia sobrecarregado os valores da comunidade, da família e do ambiente rural, agora o homem estava afastado do lar e da família, arrancado das suas raízes e de todo o ambiente de significado para ele. Resumindo, se a Speenhamland significava a decomposição da imobilidade, agora o perigo era a morte pela exposição (POLANYI, 2000, p. 105-106).

O que se apreende desses fatos é que os cercamentos retiraram dessa classe trabalhadora os meios de subsistência e deu-lhes a indigência e aprofundou a fome, tirou-lhes a vida cotidiana e deu-lhes a rotina fabril, tirou-lhes os sonhos e deu-lhes temores do que estava ainda por vir. Dessa forma, passara a configurar uma nova sociedade que já não oferecia tradições ou costumes nos quais o indivíduo poderia se apoiar. Os trabalhadores teriam que vender sua força de trabalho pelo preço que o mercado oferecesse, as economias se abriram e o livre comércio entre os países era uma realidade e, essa nova sociedade passou a ser organizada pelo liberalismo econômico<sup>17</sup>, com o objetivo de constituir um sistema de mercados.

À classe trabalhadora restava aceitar a rotina fabril, trabalhar para garantir apenas a sobrevivência ou ir para as casas de correção, diante de tamanha infelicidade mundana, surge um alento capaz de fazer com que esses trabalhadores

<sup>16</sup> O Decreto de 1834 e sua subsequente aplicação por homens como Chadwick e Kay foi talvez, a tentativa mais persistente para impor um dogma ideológico em desafio às evidências das necessidades humanas, na história da Inglaterra. Nenhuma análise do padrão de vida após 1834 terá validade se não considerar as consequências deste decreto, depois que os confusos Conselhos de Segurança tentaram aplicar as insanas circulares de regulamentação de Chadwick, visando à abolição ou drástica redução da assistência pública nos centros industriais em depressão econômica; tampouco se pode ignorar o zelo missionário dos Comissários Assistentes na sua tentativa de levar a luz da doutrina do malthusianismo benthamista ao norte empirista. A doutrina da disciplina e da restrição foi, desde o princípio, mais importante do que a doutrina do “menor atrativo” material. Mesmo o Estado mais criativo teria dificuldade em criar instituições que simulassem condições ainda piores que aquelas em que viviam os mestres de sôtão, os trabalhadores de Dorset, os tecelões de malha e preguiros [...] (THOMPSON, 1987, v. 2, p. 114).

<sup>17</sup> Seria inteiramente a-histórico antecipar a política do *laissez-faire* para a época em que essa palavra-chave foi usada pela primeira vez na França, em meados do século XVIII, como ocorre com frequência. Pode-se dizer com segurança que o liberalismo econômico não era mais que uma tendência espasmódica até duas gerações mais tarde. Foi somente nos anos 1820 que ele passou a representar os três dogmas clássicos: o trabalho deveria encontrar seu preço no mercado, a criação do dinheiro deveria sujeitar-se a um mecanismo automático, os bens deveriam ser livres para fluir de país a país, sem empecilhos ou privilégios. Em resumo, um mercado de trabalho, o padrão-ouro e o livre comércio (POLANYI, 2000, p. 166).

suportem tanto sofrimento e passem a incorporar uma nova dimensão que surgiu no processo de produção, mas que também se expandiu por meio de um importante mecanismo ideológico: a religião, premissa fundamental à incorporação desse novo *ethos*: o espírito capitalista.

### 1.3 Concepções sobre a questão da pobreza: o apelo ideológico

Segundo Bendix (1996), as relações sociais antes do período da industrialização eram marcadas pelo paternalismo, com o surgimento do modo de produção capitalista passa a vigorar uma nova forma de organização do trabalho e uma nova relação social, estabelecida mediante contratos formais de trabalho entre indivíduos. Essa nova perspectiva era corroborada no século XVIII no discurso de padres, escritores e economistas e, para justificá-la, três percepções sobre a questão da pobreza eram dominantes.

A primeira atribuía ao indivíduo à origem da pobreza e relacionava essa condição como fruto da própria indolência e falta de esforço e ambição para mudar sua condição social, portanto, seria de sua inteira responsabilidade encontrar formas de mudar sua posição na sociedade, e não caberia às classes mais abastadas qualquer tipo de caridade. A segunda concepção tratava da fome como elemento motivador ao trabalho e, nessa perspectiva, ela não deveria ser extinta, pois causaria uma espécie de comodismo generalizado nos pobres, assim, qualquer tipo de ajuda seria demasiadamente prejudicial.

Como representante da terceira concepção Thomas Robert Malthus<sup>18</sup> (1996b), afirmava que a divisão de classes era inevitável, que qualquer intervenção

---

<sup>18</sup> Malthus não apenas considerava qualquer tipo de ajuda aos pobres prejudicial, como também, em alguns trechos de seu trabalho, chega a afirmar que a mortalidade das camadas mais pobres deveria ser incentivada: “É uma verdade evidente, que qualquer que seja a taxa de aumento dos meios de subsistência, o crescimento da população deve ser por ela limitado, ao menos depois dos alimentos terem sido divididos até atingirem as quantidades mínimas necessárias para sustentar a vida. Todas as crianças nascidas além do número que seria requerido para manter a população neste nível devem necessariamente morrer, a não ser que houvesse lugar para elas a partir da morte de adultos. [...] Sendo assim, para agirmos coerentemente, nós deveríamos facilitar, em vez de, tolamente e em vão, nos empenhar para impedir a operação da natureza na produção dessa mortalidade; e se temermos a visita frequente da fome horrível, devemos diligentemente encorajar as outras formas de destruição que obrigamos a natureza a usar. Em vez de recomendarmos limpeza aos pobres, devemos encorajar hábitos contrários. Em nossas cidades, devemos tornar as ruas estreitas, encher as casas com mais gente, e almejar a volta das pragas. No campo, devemos construir nossas aldeias próximas a águas estagnadas e encorajar particularmente o estabelecimento das pessoas próximas a áreas pantanosas e insalubres. Mas, acima de tudo, devemos reprovar remédios específicos para as doenças devastadoras, bem como os homens benevolentes, porém muito enganados, que pensam

que visasse à distribuição de renda, engendraria novas desigualdades, por conta da imoralidade e incapacidade dos mais pobres em realizar a continência de seus impulsos. A saída seria estimular aumentos significativos na taxa de mortalidade entre eles, para que se chegasse a um equilíbrio. Justificava, com base nisso que tanto a pobreza quanto o sofrimento estariam presentes para a grande maioria da população, independentemente da distribuição da renda.

O controle relativo do crescimento populacional, que supusemos resultado de um milagre, pode ser efetivado na realidade, pela prudência dos pobres... Naturalmente pode parecer injusto às classes trabalhadoras que, da imensa quantidade de produtos obtidos da terra, do capital e do trabalho do país, caiba a cada um uma parcela tão diminuta. Mas a divisão está determinada hoje, e sempre será no futuro, pelas leis inevitáveis da oferta e da procura. Se a oferta de trabalho fosse comparativamente pequena, os proprietários de terra e os capitalistas seriam obrigados a dar uma parcela maior da produção a cada trabalhador. Mas com uma oferta abundante de trabalho é absolutamente impossível manter alta a sua parcela. Os ricos não têm capacidade, nem se pode esperar que todos tenham vontade, de manter a oferta de trabalho em nível baixo. Entretanto, sem que se verifique uma oferta relativamente baixa de trabalho, todo esforço para amenizar a sorte dos pobres em geral será totalmente inútil e infantil (MALTHUS, 1996b, p. 149-150).

A lei dos pobres, longe de aplacar a miséria da população pobre da Inglaterra, acabava por aprofundá-la. “As leis dos pobres foram instituídas na Inglaterra para remediar a frequente miséria do povo, mas é para se rezear que, embora elas possam ter aliviado um pouco a intensidade da miséria individual, provocaram um dano geral numa parcela muito maior” (MALTHUS, 1996a, p. 268).

Dessa forma, mesmo que houvesse um aumento nos rendimentos dos trabalhadores, a partir da colaboração dos ricos, isso seria prejudicial, uma vez que a quantia maior recebida levaria todo homem pobre a imaginar-se relativamente rico e, dessa forma, o levaria a despender muitas horas dedicando-se ao lazer, certamente, isso levaria uma nação inevitavelmente à pobreza, já que reduziria o estímulo à atividade produtiva (MALTHUS, 1996a).

A lei dos pobres, ou qualquer auxílio às populações de baixa renda, levaria inevitavelmente ao aumento da pobreza.

Não tenho nenhuma dúvida de que as leis dos pobres da Inglaterra têm contribuído para elevar os preços dos mantimentos e abaixar o preço real do trabalho. Por essa razão, essas leis contribuíram para empobrecer a classe de pessoas cuja única propriedade é o seu trabalho. É também difícil admitir que as leis não tenham contribuído intensamente para generalizar a negligência e a falta de economia observadas entre os pobres, tão

---

que estão fazendo um serviço à humanidade ao projetar planos para a total extirpação de doenças” (MALTHUS, 1809, p. 354-353).

contrárias à disposição verificada entre os pequenos comerciantes e os pequenos agricultores. O trabalhador pobre, para usar a expressão vulgar, vive ao deus-dará. Suas necessidades do momento ocupam toda sua atenção e eles raramente pensam no futuro. Mesmo quando têm uma oportunidade de poupança, raramente a fazem, mas tudo o que está além das suas necessidades de momento, genericamente falando, vai para a cervejaria. Por essa razão se diz que as leis dos pobres da Inglaterra diminuem tanto a condição como a vontade de poupar do povo, e assim enfraquecem um dos mais fortes estímulos à sobriedade e à atividade e, conseqüentemente, à prosperidade (MALTHUS, 1996a, p.271).

A saída para a pobreza seria a remoção de todas as leis paroquiais de auxílio aos pobres, liberando o mercado de trabalho de obstáculos para a livre flutuação da lei natural da oferta e demanda (MALTHUS, 1996a). Dessa forma, a educação assume uma importância fundamental nesse período para o processo de naturalização do mercado de trabalho, pois a mão-de-obra já havia sido “libertada” do campo e estava à disposição nas cidades, mas a questão cultural era ainda determinante, expressa no saudosismo pela organização social do período pré Revolução Industrial e na rejeição a nova orientação do trabalho imposto pelo ambiente fabril. Essa nova concepção de trabalho não era vista pelo trabalhador como algo benéfico, além da rotina exaustiva e massacrante, o trabalhador não se identificava com o processo de trabalho, pois estava alienado<sup>19</sup>.

As crianças já haviam sido inseridas nesse ambiente e, incorporavam aos poucos a rotina e o controle impostos pela máquina e pelo relógio. Nesse sentido, iam se familiarizando à nova disciplina, porém os adultos apresentavam mais resistência, haja vista movimentos, motins, imprensa não franqueada e outras formas de resistência. Porém, era fundamental para o processo de produção que ocorresse a incorporação dessa nova concepção de sociedade.

Thompson (1987) em seu estudo detalhado sobre “*A formação da classe operária inglesa*”, demonstrou como o mecanismo ideológico foi fundamental para a incorporação dessa nova ética do trabalho atrelada à religião e, segundo ele, para que isso acontecesse foi necessário o desenvolvimento de um mecanismo coercitivo interno capaz de fazer com que o próprio indivíduo passasse a aceitar esse novo *ethos*. Nesse sentido, a religião trouxe a explicação para o sofrimento e abrandou o sentimento de revolta da maioria, sob o discurso de que a felicidade seria alcançada na vida pós-morte. E para isso bastava a diligência na vida terrena, tanto o sofrimento quanto o sacrifício passaram a ser considerados inevitáveis.

---

<sup>19</sup> No sentido teórico do termo, ou seja, não reconhece os frutos de seu próprio trabalho.

[...] a teologia metodista, em virtude do seu oportunismo inescrupuloso, estava melhor preparada do que qualquer outra para servir de religião a um proletariado que não tinha qualquer razão para se sentir “eleito”, em função da sua experiência social [...] (THOMPSON, 1987, v. 2, p. 240).

Ao tratar do protestantismo Thompson (1987) destaca que em tese igualava ricos e pobres espiritualmente, à medida que o perdão dos pecados era concedido a todos, independentemente de sua origem social, para isso, bastava o arrependimento do erro cometido e o perdão de Deus para o livramento da punição. O fato é que depois de perdoado, o metodista deveria continuar a confessar o erro e a lastimar o pecado, pois a salvação era uma faculdade divina. Assim, o indivíduo deveria conservar-se em graça, caso contrário, a apostasia era inevitável e, para isso, deveria primeiramente prestar serviços à igreja, em segundo, praticar penitência, leitura de salmos, entre outros e, por último, ter uma conduta metódica e disciplinada. Dessa forma, foi a partir do metodismo que a classe trabalhadora começou a aceitar o sofrimento, pois ele faria parte da existência humana, mas a diligência terrena permitiria a salvação pós-morte e, assim, o metodismo foi aceito e incorporado pela classe trabalhadora.

[...] Visto que o mundo é a ante-sala da eternidade, assuntos profanos tais como a riqueza e a pobreza têm pouca importância: o rico poderia demonstrar que havia recebido a graça, servindo à Igreja (sobretudo construindo capelas para seus próprios empregados). Os pobres podiam considerar-se afortunados por serem menos tentados “pelo desejo da carne e dos olhos e pelo orgulho da vida”. Eles estavam mais aptos a conservarem a graça, não por uma particular “convocação divina”, mas por não terem muitas oportunidades para recair em tentação (THOMPSON, 1987, v. 2, p. 243).

Outro autor importante que abordou o papel do protestantismo ascético na incorporação dos preceitos capitalistas foi Max Weber (2004) em a “*A ética protestante e o ‘espírito’ do capitalismo*”, onde demonstra como a busca pela graça deve ser uma prática cotidiana, a partir da análise dos discursos de líderes religiosos do período, como Richard Baxter, e destaca seus trabalhos como “*Christian Directory*” e “*O Descanso Eterno dos Santos*”.

Nesse sentido, o discurso era direcionado para uma vida de graça e isso envolvia a dedicação ao trabalho árduo. Dessa forma, o trabalho torna-se uma categoria relevante a ser praticada por todos, independentemente do trabalho intelectual quanto o trabalho físico, ou seja, que exigia compleição física, o tempo não deveria ser desperdiçado com outras atividades como a sociabilização, até

mesmo o período do sono deveria ser o suficiente apenas para recuperar as energias, caso contrário, se estaria subtraindo da glória de Deus. Nesse sentido, o trabalho assume uma perspectiva ascética, pois previne que o ser humano tenha qualquer conduta considerada impura. A máxima dessa concepção pode ser encontrada na Bíblia na Segunda Epístola do Apóstolo Paulo aos Tessalonicenses 3:10-12.

10 Porque, quando ainda estávamos convosco, vos mandamos isto, que, se alguém não quiser trabalhar, não coma também. 11 Porquanto ouvimos que alguns entre vós andam desordenadamente, não trabalhando, antes fazendo coisas vãs. 12 A esses tais, porém, mandamos, e exortamos por nosso Senhor Jesus Cristo, que, trabalhando com sossego, comam o seu próprio pão (BÍBLIA, 1995, p. 412-413).

Outro elemento importante destacado por Weber (2004) em seu estudo foi a contribuição de Tomás de Aquino ao enfatizar a divisão do trabalho e a articulação profissional como expressão da vontade divina, surge nessa perspectiva a profissão como vocação que deve ser uma atividade conscienciosa e metódica. Assim, o trabalho expressa a virtude, através do exercício ascético fazendo com que o ser humano esteja sempre em estado de graça. Outro aspecto importante a ser destacado está relacionado ao homem de posses, nesse caso, a riqueza em si não é sinônimo de pecado, ao contrário, ela é estimulada e considerada como uma espécie de dom de Deus, porém a riqueza quando empregada para permanecer no ócio, nos prazeres mundanos ou ainda, na preguiça, constitui pecado.

[...] Logo, o cristão de fé tem que seguir esse chamado e aproveitar a oportunidade. “Se Deus vos indica um caminho no qual, sem dano para vossa alma ou para outrem, *possais ganhar* nos limites da lei *mais* do que num outro caminho, e vós o rejeitais e seguís o caminho que vai trazer ganho menor, então *estareis obstando um dos fins do vosso chamamento (calling), estareis vos recusando a ser o administrador de Deus (stewart)* e a receber os seus dons para poderdes empregá-los para Ele se Ele assim o exigir. Com certeza não para fins de concupiscência da carne e do pecado, *mas sim para Deus, é permitido trabalhar para ficar rico.*” [...] (WEBER, 2004, p. 148).

Ao incentivar a busca pelo lucro e a conduta diligente, simultaneamente rechaçando o ócio, a fruição dos prazeres, se evidencia a lógica e o “espírito” do capitalismo. Diante dessa perspectiva, o trabalhador tinha uma espécie de alento ao incorporar a dimensão do trabalho árduo, disciplinado, temeroso a Deus como vocação e, de outro lado, o capitalista empresário um vocacionado ao lucro. Segundo Weber (2004) a perspectiva de profissão como vocação surge da ascese cristã, essa concepção evidencia a perspectiva ideológica do capitalismo.

A despeito dos mecanismos ideológicos e de sua influência sobre a classe trabalhadora no sentido de condicioná-la a novos hábitos e costumes, tendo como referência o trabalho extenuante e com ele a exploração, os conflitos eram frequentes e a indignação era latente. Mesmo com todo o apelo religioso, a descomunal capacidade da acumulação capitalista em produzir o enriquecimento de um lado, e a condição de miséria, por outro, levava frequentemente a reivindicações coletivas por direitos. Os trabalhadores construíram por meio da luta um arcabouço legal que os amparava, a começar pelos conflitos pelo estabelecimento de um limite à jornada de trabalho. Tais conquistas revelou o poder de luta da classe trabalhadora, que através da organização social e a formação de um sentimento de classe promoveu a construção e a efetivação de direitos políticos e sociais.

#### **1.4 As lutas pelos direitos e a cidadania**

De acordo com Vieira (2001), o termo cidadania designa direito a ter direitos, porém esse conceito foi ganhando maior complexidade à medida que diferentes perspectivas suscitaram muitos debates acerca do seu sentido, ampliando a sua magnitude. Um dos primeiros estudiosos sobre cidadania foi Thomas H. Marshall que, em 1949, abordou a realidade da Inglaterra numa perspectiva sociológica e categorizou o surgimento dos direitos a séculos distintos, atribuindo os direitos civis ao século XVIII, os políticos ao século XIX e os sociais ao século XX.

Em seu estudo *“Cidadania, Classe Social e Status”* o foco central era a origem e o desenvolvimento da cidadania e, para explicá-la, propôs uma formação tripartite dos direitos. Para ele, na sociedade feudal esses direitos estavam fundidos.

[...] Na sociedade feudal, o status era a marca distintiva de classe e a medida de desigualdade. Não havia nenhum código uniforme de direitos e deveres com os quais todos os homens – nobres e plebeus, livres e servos – eram investidos em virtude da sua participação na sociedade [...] (MARSHALL, 1967, p. 64).

Nessa perspectiva, com o desenvolvimento do modo de produção capitalista a cidadania deixou de se apresentar como uma série de privilégios de uma única camada social, graças à formulação do direito civil, que estabeleceu uma igualdade jurídica entre todos os cidadãos, podendo com isso, na visão marshalliana, diminuir as distâncias entre as classes sociais. Marshall (1967) considerava que a cidadania

era um *status* que igualava em direitos e deveres àqueles que o possuísem, tornando-os membros integrais de uma comunidade.

É interessante destacar que Marshall se refere ao desenvolvimento dos direitos e da cidadania como uma espécie de evolução, sem discutir o ônus dessa transformação para a classe trabalhadora que foi “agraciada” com esse *status*. Para ele, a consolidação dos direitos civis teve início no século XII com a instituição do direito consuetudinário, posteriormente foram sendo incorporados outros direitos, como o *habeas corpus*, o *Toleration Act*, o fim da censura de imprensa; a emancipação católica, a revogação dos *Combination Acts* e, o fim da *Elizabethan Statute of Artificers*. Dessa forma, no século XVII as relações de servidão já não mais existiam e todos os homens eram livres. O fato é que essa nova liberdade foi imposta e não conquistada e o êxodo para as cidades foi a única alternativa para a classe trabalhadora nascente que migrou em busca de sobrevivência. Dessa forma, ao trabalhador não havia outra alternativa a não ser vender sua força de trabalho ou ir para as casas de correção, consideradas ultrajantes à dignidade humana.

[...] A impraticável política de inanição sistemática foi substituída pela da intimidação psicológica: “trabalho, disciplina e restrições”. “Nossa intenção”, afirmou um Comissário Assistente, “é tornar as casas de correção semelhantes às prisões”; um outro afirmou que “nosso objetivo... é estabelecer uma disciplina severa e repulsiva que terminará por aterrorizar os pobres e a convencê-los a não buscarem essas casas” [...] (THOMPSON, 1987, v. 2, p. 114).

E à medida que esse ideal de liberdade avançava, muitas leis foram consideradas obsoletas e, sendo assim, eliminadas como é o caso da *Elizabethan Statute of Artificers*, citada por Marshall. “[...] na Inglaterra, o Statute of Artificers só foi revogado entre 1813 e 1814 e a Poor Law elisabetana, em 1834 [...]” (POLANYI, 2000, p. 92). Esse período é marcado pelo amplo crescimento de mercados auto-reguláveis e, nessa perspectiva qualquer intervenção na economia seria inaceitável, em especial as intervenções no mercado de trabalho, objeto da regulamentação da *Elizabethan Statute of Artificers*<sup>20</sup>, sendo abolida.

Outro elemento importante no processo de desenvolvimento do direito civil citado por Marshall (1967) foi a liberdade de imprensa, conquistada mediante um processo que segundo Thompson (1987) durou 15 anos ou mais e envolveu a

<sup>20</sup> A organização do trabalho, Segundo o *Statute of Artificies*, baseava-se em três pilares: obrigatoriedade do trabalho, sete anos de aprendizado e um salário anual determinado pela autoridade pública (POLANYI, 2000, p. 109).

classe operária radical que através de uma imprensa não-franqueada transmitiam informações sobre sindicalismo, teoria socialista, entre outras. No período entre 1792 a 1836 essa luta envolveu editores, livreiros, impressores, jornalheiros, vendedores ambulantes e agentes voluntários. “[...] Mais de uma vez, os “não-franqueados” foram transportados debaixo do nariz das autoridades, dentro de um caixão acompanhado de uma piedosa procissão de livres-pensadores” (THOMPSON, 1987, v. 3, p. 325).

Cabe ressaltar que o cartismo foi importante para a luta da classe trabalhadora que “livre” juridicamente, na esfera de circulação, tornara-se dependente do salário para sobreviver. Segundo Marx (2004), o que se evidencia é a liberdade, a igualdade e a propriedade. A primeira está relacionada a possibilidade de cada vendedor de força de trabalho encontrar um comprador no mercado. A segunda vincula-se a perspectiva da igualdade jurídica entre as partes envolvidas e a propriedade está relacionada ao que cada um dispõe no mercado e que é inteiramente seu. Assim, o *status* concedido era eivado pela desigualdade econômica existente a partir da esfera de produção, que mediante o acréscimo da cidadania, nada contribuiu para de fato equalizar as diferenças de substrato econômico. Base sobre a qual se assenta a estratificação social no capitalismo.

Inicialmente, tais direitos de cidadania emergem com o estabelecimento de direitos iguais perante a lei. O indivíduo é livre para concluir contratos válidos, adquirir e dispor da propriedade. A igualdade legal avança à custa da proteção legal de privilégios herdados. Cada homem possui agora o direito de agir como uma unidade independente; contudo, a lei apenas define sua capacidade legal [...] (BENDIX, 1996, p. 112).

A condição de miserabilidade da maioria suscitava o desejo de mudança, e tal perspectiva criou uma identificação enquanto classe. Segundo Thompson (1987, v. 1) a percepção enquanto classe deriva de situações comuns vivenciadas ou herdadas entre os homens, articulando interesses e formando uma identidade coletiva, de forma distinta de outros homens que se opõem a esses interesses. E essa percepção de classe é marcante no período de 1780 a 1830, quando se constitui uma classe operária insurgente que tinha interesse totalmente diferente de outras classes, dando origem a diferentes formas de organizações políticas como os sindicatos e sociedades de auxílio.

Segundo Marshall (1967), enquanto os direitos civis eram somados a outros e expandidos de forma gradativa a todo cidadão, o mesmo não aconteceu com os

direitos políticos que se mantiveram circunscritos às classes economicamente superiores. Relevante destacar que o liberalismo de fins do século XVIII e início do século XIX muitas vezes se mostrava refratário à participação popular na política, em especial por medo das consequências de um governo como o estabelecido no período da Convenção, na França, entre 1792 e 1795.

A Convenção Nacional foi o primeiro governo a instituir o sufrágio universal masculino. O Diretório, a partir da reação termidoriana, acabou por abolir o sufrágio universal masculino e a instituir o acesso aos direitos políticos através de critérios de propriedade. Os franceses só votariam novamente sem quaisquer critérios de propriedade a partir de 1875. Esse fato reforça a ideia de que, longe de serem conquistas permanentes, os direitos estão atrelados ao equilíbrio de forças políticas que os apoiam ou os rechaçam.

Marshall (1967) destaca que a cidadania na perspectiva do direito civil no século XIX era universal, porém, o mesmo não acontecia com os direitos políticos, uma vez que era um apanágio vinculado à condição econômica, portanto, restrito a uma classe específica, dessa forma, os direitos políticos não faziam parte da cidadania.

Com a aprovação da Lei de 1832<sup>21</sup> na Inglaterra algumas mudanças foram introduzidas e o direito ao voto foi minimamente ampliado. É relevante destacar que com o Iluminismo no início do século XVIII e as concepções de liberdade, igualdade e fraternidade, a classe trabalhadora passa a exigir cada vez mais sua participação política, tal ensejo é manifesto em protestos em busca de uma efetiva cidadania, assim, o debate sobre os direitos à participação cívica ganha tônica.

É possível depreender que os direitos civis sob a aura da liberdade legitimou a propriedade privada, estabeleceu o Estado democrático de direito e institucionalizou as diferenças sociais da grande massa através da aparente igualdade jurídica bem como a emergência dos direitos políticos garantiram o direito de decisão e participação na sociedade àqueles que detinham o poder econômico. “[...] Era livre para receber remuneração, adquirir propriedade ou alugar uma casa e para gozar quaisquer direitos políticos que estivessem associados a êsses feitos

---

<sup>21</sup> [...] a Lei de 1832, pela abolição dos distritos desprovidos de recursos e pela ampliação do direito de voto aos arrendatários e locatários de base econômica suficiente, rompeu o monopólio a reconhecer as reivindicações políticas daqueles que podiam oferecer a evidência de sucesso na luta econômica (MARSHALL, 1967, p. 69).

econômicos. Seus direitos civis o capacitavam a fazer isso [...]” (MARSHALL, 1967, p. 70).

Para o direito civil, cidadão é o indivíduo que faz uso dos seus direitos e estes estavam circunscritos à esfera econômica, ou seja, àqueles que vendessem sua força de trabalho ou àqueles que a comprassem, revelando uma relação entre iguais e livres. Nesse sentido, qualquer tentativa de associação, em especial entre trabalhadores, como no caso dos sindicatos, era considerada contrária ao princípio da igualdade liberal. Por outro lado, todo aquele que não se encontra nessa esfera de mercado está condenado à indigência nas casas de correção, dessa forma, a pobreza não é vista como uma questão social, mas como uma incapacidade do indivíduo em se inserir nessa esfera econômica.

O princípio da liberdade foi concebido numa perspectiva liberal e ocupou o lugar central, uma vez que os direitos civis formaram a base da cidadania, já a igualdade ficou no plano secundário, pois os direitos políticos surgem como o desdobramento ideológico, restringindo a participação política àqueles que possuísem a propriedade privada (LAVALLE, 2003).

Dessa forma, a classe trabalhadora teve que buscar formas de garantir seus direitos, inclusive o de associação, uma vez que os direitos civis permitiam a formação de associações religiosas e políticas e, de forma contraditória era proibida à classe trabalhadora, sob o pretexto de garantir a igualdade formal prevista no direito civil.

[...] No presente contexto, a ilustração mais relevante dessa consequência é a insistência da lei de que o contrato salarial é um contrato entre iguais, que o empregador e o trabalhador são igualmente capazes de salvaguardar seus interesses. Com base nessa igualdade legal formal, em muitos países europeus negou-se aos trabalhadores o *direito de reunião*, por causa da negociação com seus empregadores (BENDIX, 1996, p. 115).

Quanto aos direitos sociais, Marshall (1967) destaca que sua origem está ligada à participação nas comunidades locais e associações funcionais, porém essas foram substituídas pela *Poor Law* que garantia condições mínimas de subsistência por meio do sistema de abonos. O fato é que essa legislação não tinha como objetivo alterar a ordem vigente mas, apenas, garantiria um mínimo de condições de sobrevivência e evitaria conflitos.

Assim, a última tentativa de garantir condições sociais à classe trabalhadora foi vencida pelo direito civil de cada indivíduo estabelecer individualmente o contrato

de trabalho, pondo fim a *Poor 1834*<sup>22</sup>, pois passou a interferir nas forças de livre mercado, transgredindo o princípio fundamental de liberdade do contrato de trabalho. Dessa forma, ela passou a ser destinada a indigentes abrigados em casas de trabalho, onde se executava trabalho compulsório. Nessa condição o indivíduo perdia a capacidade civil e a capacidade política, o que alijava os direitos sociais dos demais direitos de cidadania.

A partir de então a educação deixa de ser uma questão individual e passa a ser estatal, devendo ser garantida a todos. Dessa forma, ela tornou-se não apenas gratuita, mas obrigatória, trazendo a tônica os direitos sociais da cidadania. Segundo Marshall (1967) a educação primária contribuiu para o aumento do valor da força de trabalho, mas não acima do necessário à sobrevivência.

Na realidade, a educação tinha o papel de disciplinar a classe trabalhadora para a nova rotina de trabalho. Segundo Thompson (1987) em 1820 havia escolas nas aldeias, algumas eram custeadas pelos artesãos que cobravam uma pequena taxa de cada aluno. Porém, no caso do ensino secundário as únicas perspectivas eram o estudo individual e ainda, o cultural presente nas cidades através do teatro popular melodramático que se apropriava da linguagem shakespeariana para desenvolver uma crítica dramática, muito apreciada pelos jacobinos e condenada por mercadores, armadores, que se reportavam ao governo como sinônimo de incitação à libertinagem e a desordem entre os trabalhadores.

Nesse sentido, o *status* de cidadania e o acesso à educação não permitiam uma mudança no sistema de classes e Marshall (1967) não questionava o sistema, admitia que sua existência era benéfica tanto para o indivíduo que tinha estímulos para melhorar sua condição social e de sua família, porém não julgava satisfatório o fato dela se tornar tão maléfica a ponto de alguém permanecer na indigência. Assim,

---

<sup>22</sup> [...] Ou seja, do que poderia ser se ele não fosse o tipo de pessoa que inevitavelmente era. Esse conflito entre a “economia moral” do passado e a racionalidade econômica do presente capitalista manifestava-se com clareza ímpar na área da previdência social. A concepção tradicional, que ainda sobreviveria, deformada, em todas as classes da sociedade rural e nas relações internas dos grupos da classe trabalhadora, era a de que um homem tinha o direito de ganhar a vida e que, se incapaz disso, o direito de ser mantido vivo por sua comunidade. A concepção dos economistas liberais de classe média era a de que os homens tinham a obrigação de aceitar os empregos que o mercado oferecesse, qualquer que fosse o lugar ou a remuneração, e que, através da poupança e do seguro, individual ou coletivo, o homem racional se protegeria contra os infortúnios, a velhice ou a doença. Admitia-se que não se podia permitir que o resíduo de indigentes viesse a morrer de fome, mas a estes não se deveria dar mais que o mínimo absoluto – desde que fosse menos que o salário mais baixo oferecido no mercado – e nas condições mais desestimulantes. A Lei dos Pobres destinava-se não tanto a ajudar os infelizes quanto a estigmatizar os confessos fracassos da sociedade [...] (HOBSBAWM, 2011, p. 82-83).

a desigualdade é vista como real e necessária à reprodução social, ou seja, é legitimada e tolerada.

Depreende-se disso que os direitos não estavam em oposição à sociedade capitalista e não foram uma benesse à classe trabalhadora, ao contrário, foram necessários para preservá-la, pois seu surgimento está correlacionado apenas a incorporação social dessas classes. Assim, a cidadania contribuiu decisivamente para a abolição definitiva do sistema de servidão, mas essa liberdade se restringiu a mera formalidade à medida que o sistema capitalista operou uma nova forma de servidão.

A partir da leitura de Marshall (1967) entende-se que o direito civil previu vários direitos, porém dois merecem destaque: o primeiro é a propriedade privada e o segundo o contrato formal de trabalho, tais garantias são fundamentais para a institucionalização da desigualdade econômica. Nesse sentido, os direitos políticos foram um desdobramento pois, centralizou o poder de decisão naqueles que tinham propriedade e renda. E por último como citou Marshall (1967) o direito social foi rechaçado num primeiro momento por tornar-se contrário à liberdade capitalista, mas que no século XIX é revitalizado sob o discurso que “[...] os direitos civis se destinam a ser utilizados por pessoas inteligentes e de bom senso que aprenderam a ler e escrever. A educação é um pré-requisito necessário da liberdade civil” (MARSHALL, 1967, p. 73). Quando na realidade tinha como objetivo disciplinar a classe trabalhadora para a nova rotina de trabalho fabril.

A concepção marshalliana recebeu muitas críticas, seja por apresentar uma espécie de evolucionismo dos direitos, ou ainda por restringir sua análise apenas à Inglaterra. O fato é que a contribuição de Marshall sobre o desenvolvimento da cidadania é uma referência e, nesse sentido, Lavallo (2003) considera quatro elementos centrais da concepção marshalliana que constituem a cidadania moderna. Primeiramente, em contraposição a existência de castas ou estamentos a garantia de direitos universais. Em segundo, a territorialização da cidadania num Estado-nação em detrimento de princípios corporativistas. Em terceiro, o caráter plebiscitário da cidadania que possibilitou ao indivíduo a relação direta com o Estado sem a interferência de donos de terras ou oligarquias que até então detinham o poder e, por último, a formação de uma identidade nacional entre a população constituída e o Estado como corporificação dessa comunidade.

No Estado-nação cada cidadão encontra-se numa relação direta com a autoridade soberana do país, em contraste com o Estado medieval, no qual essa relação direta é desfrutada apenas pelos grandes homens do reino. Por conseguinte, um elemento essencial da construção da nação é a codificação dos direitos e deveres de todos os adultos que são classificados como cidadãos. A questão é o quão exclusiva ou inclusivamente o cidadão é definido. À parte algumas exceções notáveis, a cidadania a princípio exclui todas as pessoas social e economicamente dependentes. Durante o século XIX, essa restrição maciça é gradualmente reduzida até, finalmente, todos os adultos serem classificados como cidadãos [...] (BENDIX, 1996, p. 109-110).

Nesse aspecto, o surgimento e a efetivação dos direitos civis, políticos e sociais foram resultantes das transformações no modo de produção correlacionada a mudanças políticas, sociais e econômicas que influíram decisivamente na Inglaterra. Tais mudanças só foram possíveis a partir da atuação política da classe trabalhadora que, a partir da tomada de consciência de sua condição enquanto classe economicamente explorada, passou a se organizar na luta pela efetivação de seus direitos, inclusive o direito de participar das decisões e de se apropriar da riqueza que é socialmente produzida.

Contudo, é preciso considerar que o conceito tradicional da cidadania foi edificado sob a concepção liberal, que incorporou e legitimou os pressupostos considerados necessários para uma vida dita civilizada. Simultaneamente, excluiu aqueles que não tinham o *status* de cidadão, uma vez que estavam fora da esfera de mercado, condenando-os à indigência, sem os direitos civis e políticos.

## 1.5 Pobreza e exclusão social

Ao tratar inicialmente das sociedades pré-capitalistas podemos considerar alguns aspectos relevantes quanto à questão da pobreza. Naquelas sociedades, a população pobre ou *cottagers*, *squatters* ou jornaleiro poderiam levar os poucos animais que possuíam para pastarem, devido ao regime de comunhão da terra, dessa forma, garantiam sua subsistência, se não pelas leis ou direito era pelo costume. A pobreza existia de fato, mas a tradição permitia a essa população formas de garantir o seu sustento, depreende-se disso, que a pobreza da maioria estava mais associada a intempéries da natureza que levavam a quebra de safra ou devido às guerras, criando situação de fome por determinados períodos.

Castel (2012) faz uma distinção relevante ao tratar das sociedades pré-capitalistas e aquelas que, posteriormente, foram moldadas a partir do

desenvolvimento do modo de produção capitalista (MPC). Numa perspectiva analítica crítica destaca que nas primeiras, a formação comunitária permitia a absorção das demandas existentes, por meio da rede de interdependência primária. Dessa forma, à medida que essas redes começam a serem esgarçadas chegando ao ponto de extinção, os indivíduos desfilados, vão dar origem à questão social, isso evidencia que o social é uma criação desta sociedade emergente, enquanto que nas primeiras ele simplesmente não existia.

[...] Realmente “o homem é um animal social”, e a abelha também. Mas, para evitar o embaraço de uma mera questão de vocabulário, estabelecer-se-á chamar de “societal” a qualificação geral das relações humanas enquanto se refere a todas as formas de existência coletiva. O “social”, ao contrário, é uma configuração específica de práticas que não se encontram em todas as coletividades humanas [...] (CASTEL, 2012, p. 48).

A questão social começa a emergir a partir do processo de cercamentos desencadeado pela indústria lanífera, mola propulsora da Revolução Industrial e o advento do contrato formal de trabalho, garantido pelo direito civil que impulsionaram a migração, dito de outra forma, com a expulsão dos trabalhadores para as cidades industriais emergentes, formadas sem nenhum tipo de planejamento e, portanto, apresentavam todas as formas de precariedades, sejam nas condições de trabalho insalubre, na habitação inadequada, doenças, fome e, ainda na transformação de pessoas desempregadas em bandidos ou vagabundos<sup>23</sup>, passando a configurar demandas sociais numa nova sociedade que se consolidou no final do século XVIII.

Castel (2012) ao tratar dessas questões destaca que embora estivessem suscetíveis a essas eventualidades e, mesmo diante de tamanha precariedade de existência, essas sociedades não permitiam a desfiliação, ou seja, que seus indivíduos deixassem de ser assistidos por seus membros ou excluídos do convívio comunitário, graças às redes de integração primárias que foram plasmadas pela família, pela linhagem, trabalho e pelo pertencimento comunitário, fornecendo um aparato estável ancorado na tradição e no costume. Dessa forma, essas sociedades

---

<sup>23</sup> É claro que já existem andarilhos e pessoas isoladas. Representam, mesmo desde antes do ano mil, uma constante da paisagem. Mas estão fora da comunidade e das áreas de vida “domesticadas” (organizadas como *domus*, como casas). Um mundo em que o homem é raro e os núcleos de moradia são rarefeitos deixa amplos espaços à andança. É o universo das florestas e das charnecas, freqüentado pelo eremita, pelo cavaleiro errante, pelos carvoeiros, pelos salteadores, mas também pelas forças mágicas e maléficas. Mas estão fora da fronteiras e, falando em termos exatos, excluídos do mundo organizado. A representação do vagabundo será sobredeterminada pela reminiscência dessas figuras ameaçadoras. Entretanto, como se verá, o vagabundo representa um outro tipo de estrangeiro. Tornou-se outro, desfilado em relação a uma ordem social a que havia pertencido anteriormente. Em sentido estrito, a figura do vagabundo só pode aparecer em um mundo estruturado do qual se desatrelou [...] (CASTEL, 2012, p. 55-56).

eram consideradas sem social, uma vez que eram reguladas pela sociabilidade primária, ou seja, sem a intermediação de instituições específicas<sup>24</sup>. “Semelhante estabilidade permite compreender que, nessas sociedades, a pobreza possa ser imensa e generalizada, sem criar uma ‘questão social’ [...]” (CASTEL, 2012, p. 55).

Com a industrialização, a urbanização e o livre acesso ao trabalho vão determinar no século XIX a formação de uma questão social emergente, a partir da desfiliação, ou seja, sem uma rede de pertencimento, o indivíduo tem preservada sua liberdade formal, mas não é oferecida uma base social estável de sistema de garantias.

Nesse cenário, a perspectiva liberal de que o mercado de trabalho daria ao indivíduo condições para escolher onde vender sua força de trabalho e a possibilidade de comprar aquilo que fosse necessário para viver desmoronou-se. A história demonstrou que a questão social emerge da incapacidade dessa sociedade em incorporar todos os indivíduos na condição de trabalhadores e estes uma vez fora da esfera de mercado vão demandar o atendimento de suas necessidades, a primeira delas, a garantia de sobrevivência. Esse progressivo contingente populacional irá cada vez mais depender do Estado e uma vez não atendidos, irão abalar a coesão social, evidenciando a questão social.

Assim, à medida que essas redes primárias de interdependência começam a entrar em colapso, passam a afigurar as primeiras formas de intervenção constitutivas do social-assistencial, surgindo práticas especializadas realizadas em hospitais, orfanatos que são assumidas pela comunidade. Primeiramente configura-se a criação de sistemas relacionais que não estão presentes nas redes até então baseadas na tradição. Essas práticas interventivas têm como foco a proteção, a integração e a prevenção podendo dessa forma, ser consideradas de sociabilidade secundária. Em segundo, essas práticas, passam a exigir profissionalização das pessoas e do setor social. Em terceiro, esse contexto implica, mesmo que de forma rudimentar uma tecnicidade e acúmulo de informações sobre cada questão. Em quarto, o atendimento a essas demandas passa a ser realizado em locais específicos, promovendo tanto a desterritorialização e reterretorialização das ações

---

<sup>24</sup> Entretanto, as comunidades muito estruturadas podem, sob certas condições, remediar de um modo incompleto os fracassados da sociabilidade primária, mobilizando as potencialidades desta mesma sociabilidade. Agregam de novo os indivíduos desestabilizados, solicitando os recursos econômicos e relacionais do meio familiar e/ou social. Assim, o órfão será assumido pela família ampliada, o inválido ou o indigente terão um mínimo de solidariedade “natural” na comunidade de aldeia (CASTEL, 2012, p. 51).

e em quinto, o atendimento é direcionado para os carentes, mas entre esses, serão priorizados os que pertencem ao grupo e, ainda, àqueles que não possam trabalhar, evidenciando o surgimento do campo sócio-assistencial (CASTEL, 2012).

Bajoit (2006), numa perspectiva sociológica acerca da questão da pobreza, trata da produção literária sobre a temática e distingue quatro abordagens distintas que de certa forma vão condensar os estudos contemporâneos e simultaneamente, vão orientar a formação de paradigmas, determinando formas de intervenção na questão social ou como os sistemas de proteção social poderão ser moldados e, o que inevitavelmente irão determinar a resolução ou atenuação da questão social.

1. O pobre como *marginal*: ele é pobre porque está mal socializado ou socializado numa subcultura diferente daquela da maioria das pessoas, ele não tem sucesso porque é estigmatizado (e enclausurado em sua cultura, no seu estigma pelo olhar dos outros) (Oscar Lewis, Richard Hoggart, G. Simmel);
2. O pobre como *explorado*: ele é pobre porque é explorado pela classe dominante, porque é alienado, pauperizado, excluído pelo funcionamento do capitalismo, e ele não pode ter sucesso porque não é protegido e não é auxiliado (Jean Labbens, Paul Vercauteren);
3. O pobre como *dependente*: ele é pobre porque não tem autonomia e não tem sucesso, porque não tem capital social suficiente (associatividade, informações, formação, confiança, autonomia) (Klinsberg, Tomassini, Putman...);
4. O pobre é *desafiliado*: ele é pobre porque está isolado, atomizado, desestimulado e não tem sucesso porque não participa em formas de solidariedade organizada (R. Castel, S. Paugam) (BAJOIT, 2006, p. 92).

Nesse contexto, Paugam (2003), ao tratar da desqualificação social, a partir da compreensão da trajetória dos indivíduos que se tornam usuários da assistência, elaborou uma tipologia considerando as intervenções sociais junto à população atendida e as agrupou em fragilizados, assistidos e marginalizados. Segundo ele, a primeira categoria apresenta irregularidade de renda e se beneficiam de ações pontuais da intervenção social, comumente, apresentam uma participação parcial na vida econômica e social. A segunda categoria denominada assistidos necessita da intervenção social mais acentuada, principalmente no que se refere à renda oriunda da proteção social. E por último, os marginalizados que não possuem renda e também não recebem subsídios assistenciais regulares e, conseqüentemente, não possuem nem *status* e nem poder.

A questão da reinterpretação dos traços negativos da identidade social pode ser analisada segundo o grau de precariedade e de dependência das famílias em relação aos serviços sociais, assim como é possível estudar o aprendizado e o nível de consciência acerca dos papéis sociais atribuídos ao status que têm uma relação pontual ou regular com os profissionais da assistência social (PAUGAM, 2003, p. 62).

Dessa forma, o termo “exclusão social” referendado para qualificar pessoas ou grupos em situação de rua, indivíduos expulsos do mercado de trabalho, homossexuais, entre outros, são para Castel considerados “desfilados”<sup>25</sup> e para Paugam “desqualificados”, para eles, tais termos traduzem com maior amplitude ou fidedignidade as situações vivenciadas por esses segmentos sociais (SILVA, 2010a).

Outra interpretação sobre o tema é abordado por Maricato (1996) ao considerar como ponto central da exclusão a ilegalidade generalizada, materializada nas relações de trabalho, nas condições de moradia e cita como exemplos o favelamento da população, a formação de loteamentos ilegais, entre outros. Para ela, a ilegalidade também se expressa na ação da polícia e na impunidade, que revelam a ambiguidade do Estado mediante ações repressoras, paternalistas ou ainda, clientelistas.

Ao tratar da pobreza e exclusão social Dubet (2006) refere-se à classe operária tradicional e destaca mudanças significativas que se operaram como a migração industrial para países emergentes, desemprego maciço nas economias centrais, fazendo da mobilidade e da precarização naturais no mundo do trabalho, criando uma pobreza distante da luta operária. Cita ainda a circulação de ideias, informações, a cultura de massa que irão incidir sobre as culturas populares, fazendo com que cada pessoa tenha em si várias identidades, dessa forma, os movimentos sociais se tornaram representativos de demandas cada vez mais particulares, por exemplo, movimentos pelas identidades sexuais e étnicas, e estabelece uma contraposição à perspectiva de consciência de classe que, para ele, necessariamente envolve ação coletiva em movimentos de classes.

---

<sup>25</sup> [...] a exclusão não é uma ausência de relação social, mas um conjunto de relações sociais particulares da sociedade tomada como um todo. Não há ninguém fora da sociedade, mas um conjunto de posições cujas relações com seu centro são mais ou menos distendidas: antigos trabalhadores que se tornaram desempregados de modo duradouro, jovens que não encontram emprego, populações mal escolarizadas, mal alojadas, mal cuidadas, mal consideradas etc. Não existe nenhuma linha divisória clara entre essas situações e aquelas um pouco menos mal aquinhoadas dos vulneráveis que, por exemplo, ainda trabalham mas poderão ser demitidos no próximo mês, estão mais confortavelmente alojados mas poderão ser expulsos se não pagarem as prestações, estudam conscienciosamente mas sabem que correm o risco de não terminar... Os “excluídos” são, na maioria das vezes, vulneráveis que estavam “por um fio” e que caíram. Mas também existe uma circulação entre essa zona de vulnerabilidade e a da integração, uma desestabilização dos estáveis, dos trabalhadores qualificados que se tornam precários, dos quadros bem considerados que podem ficar desempregados (CASTEL, 2012, p. 568-569).

Dessa forma, o que se coloca nessa perspectiva é a desconstrução da perspectiva de classe ao destacar que os indivíduos não teriam a mesma experiência social. “[...] Trata-se de saber se tudo forma um sistema do qual as classes sociais são a pedra angular” (DUBET, 2006, p. 47). Ao considerá-la como categoria de análise supérflua, a questão social resultante do sistema social é simplesmente ignorada. Tais perspectivas revelam que tal produção coloca o indivíduo como o centro, como provedor de sua desgraça ou de sua condição de pobre, mitigando o aspecto central: a questão social e a discussão da produção da riqueza e a sua distribuição, ou seja, o fundamento da sociedade capitalista que definitivamente promove a concentração da renda.

Como dito anteriormente, o fundamento econômico do capitalismo é o lucro, dessa forma, a riqueza socialmente produzida é apropriada de maneira privada por uma determinada classe social, enquanto que a maioria sobrevive com rendimentos escassos, dessa forma, a estratégia adotada ocorre através de ações marcadamente “[...] psicologizante, moralizadora e contenedora desses indivíduos. Trata-se das manifestações da “questão social” no espaço de quem os padece, no interior dos limites do indivíduo, e não como questão do sistema social” (MONTANÕ, 2012, p. 274).

Esse processo foi explicado por Marx (2005) quando tratou da composição orgânica do capital, resultante de dois elementos: o capital constante (meios de produção) e capital variável (valor da força de trabalho). A correlação entre essas duas esferas permite compreender a questão social e conseqüentemente, a pobreza como resultante desse processo. Essa perspectiva é *alma mater* para o estudo aqui proposto, que parte da premissa de que o sistema capitalista impreterivelmente cria a questão social e, portanto, a pobreza.

O capitalismo reproduz incessantemente a mesma relação: exploradores e explorados, estes dependem daqueles para sobreviver e, para isso, têm que se incorporar à reprodução do capital. Aquele que compra a força de trabalho tem como objetivo aumentar seu capital e isso se dá no processo de produção. À medida que o capitalista obtém mais trabalho do que paga, obtém mais-valia. Dessa forma, o salário é composto de trabalho não pago realizado pelo trabalhador, mesmo que o salário apresente algum acréscimo, esse valor é composto pelo trabalho gratuito que foi subtraído no processo de produção, permitindo ao capitalista a acumulação, ou seja, a ampliação de sua massa de riqueza. Simultaneamente a esse processo é

desencadeado outro, a concentração, dessa forma, a acumulação e a concentração são processos distintos e complementares, pois, a acumulação permite ao capitalista a concentração dos meios de produção e o comando sobre o trabalho. Quando os capitalistas competem no mercado entre si tende a diminuir os capitais pequenos para transformar-se em capitais grandes, desencadeando outro processo inerente ao sistema capitalista, a centralização, ou seja, poucos capitalistas passam a deter o controle do processo produtivo.

O aumento do capital constante não é acompanhado pelo crescimento do capital variável, ao contrário, seu aumento tende a expulsar do processo produtivo certo número de trabalhadores. E esse é ponto-chave para entender a lógica capitalista, tanto a acumulação, a concentração e a centralização permitem ao capitalista exercer um poder inefável sobre o processo de produção, ao ampliar seus meios de produção (maquinaria e tecnologia) tende a empregar cada vez menos trabalhadores, essa população trabalhadora que não é empregada se torna excedente.

[...] Por isso, a população trabalhadora, ao produzir a acumulação do capital, produz, em proporções crescentes, os meios que fazem dela, relativamente, uma população supérflua. Esta é uma lei da população peculiar ao modo capitalista de produção [...] (MARX, 2005, p. 734).

Depreende-se disso que o sistema capitalista cria um exército industrial de reserva (EIR), necessário à acumulação capitalista que permanece disponível as necessidades de expansão do capital. Esse mecanismo permite ao capitalista extrair mais trabalho, o que significa mais lucro daqueles que estão empregados que tenderão a ser cada vez mais explorados e aceitar essa condição para não ficar desempregados, há o aumento do exército disponível que tende a pressionar, através da concorrência, fazendo com que aquele que está empregado se sujeite cada vez mais ao despotismo do capital. O capitalista também pode optar em comprar mais força de trabalho pelo mesmo valor ao dispor trabalhadores qualificados por uma mão de obra desqualificada. Assim, o crescimento do capital constante é praticamente inversamente proporcional ao capital variável, dito de outra forma, quanto mais o capitalista concentra riqueza, inversamente, aumenta a população excedente pobre.

Essa população relativa que ora está desempregada, ora está subempregada também está submetida e dependente das fases do ciclo industrial, podendo se

encontrar: flutuante, latente ou estagnada. A forma flutuante está correlacionada aos fluxos e refluxos do processo produtivo, assim, quando não estão empregados em fábricas ou indústrias modernas estão desempregados. Comumente, o capital também destitui mão de obra adulta e passa a empregar mão de obra jovem que é mais barata. A forma latente se afigura na população trabalhadora rural que quando se defronta com a produção capitalista agrícola, ou seja, a produção suplantada pela tecnologia é expulsa definitivamente do campo e, ao contrário da população urbana que constantemente renova o EIR, uma vez fora do campo, dificilmente voltam para ele, fazendo com que concorram para compor o proletariado urbano. Ao condenar parcela relativa do exército de reserva ao trabalho degradante, outra parte vivencia outra face tão perversa desse processo: a estagnação.

Essa última categoria denominada estagnada também participa do exército industrial de reserva, ocupando trabalhos irregulares e vivendo em condições inferiores aos dos outros trabalhadores, estando à disposição do capital para os trabalhos mais degradantes que não respeitam a jornada de trabalho diária. “Finalmente, o mais profundo sedimento da superpopulação relativa vegeta no inferno da indigência, do pauperismo. Pondo-se de lado os vagabundos, os criminosos, as prostitutas, o rebotalho do proletariado [...]” (MARX, 2005, p. 747).

A análise de Montaño (2012) é relevante para compreender como a pobreza foi compreendida e equacionada desde o período de formação e o desenvolvimento do capitalismo e como ela é interpretada na contemporaneidade.

Numa perspectiva positivista a questão social passou a ser dicotomizada e fragmentada entre o aspecto econômico e o social. A partir dessa desvinculação, o social passou a ser tratado como “fato social”<sup>26</sup> e, portanto, a-histórico e, dessa

---

<sup>26</sup> “Eis portanto uma ordem de fatos que apresentam características muito especiais: consistem em maneiras de agir, de pensar e de sentir, exteriores ao indivíduo, e que são dotadas de um poder de coerção em virtude do qual esses fatos se impõem a ele. Por conseguinte, eles não poderiam se confundir com os fenômenos orgânicos, já que consistem em representações e em ações; nem com os fenômenos psíquicos, os quais só têm existência na consciência individual e através dela. Esses fatos constituem portanto uma espécie nova, e é a eles que deve ser dada e reservada a qualificação de *sociais*. Essa qualificação lhes convém; pois é claro que, não tendo o indivíduo por substrato, eles não podem ter outro senão a sociedade, seja a sociedade política em seu conjunto, seja um dos grupos parciais que ela encerra: confissões religiosas, escolas políticas, literárias, corporações profissionais, etc. Por outro lado, é a eles só que ela convém; pois a palavra social só tem sentido definido com a condição de designar unicamente fenômenos que não se incluem em nenhuma das categorias de fatos já constituídos e denominados. Eles são portanto o domínio próprio da sociologia. É verdade que a palavra coerção, pela qual o definimos, pode vir a assustar os zelosos defensores de um individualismo absoluto. Como estes professam que o indivíduo é perfeitamente autônomo, julgam que o diminuimos sempre que mostramos que ele não depende apenas de si mesmo. Sendo hoje incontestável, porém, que a maior parte de nossas idéias e de nossas tendências não é

forma, a mudança da questão social não passaria por uma análise estrutural e muito menos pela perspectiva de mudança do sistema. Assim, as consequências da pobreza passam a ser consideradas como resultantes de três situações, a primeira seria um *déficit* educativo, a segunda como problema de planejamento e, a terceira como questões de ordem moral-comportamental. Com isso, conformam-se concepções como “cultura da pobreza” que consideram a condição de vida dos pobres, resultantes dos limites individuais destes. Essa concepção tipifica o pensamento europeu nos séculos XVI a XIX<sup>27</sup> que revelam a formação de ações filantrópicas como forma de intervenção. Dessa forma, a questão social é tratada de forma segmentada, numa perspectiva filantrópica, moralizadora e comportamental, combinando ações filantrópicas associadas à educação, dando origem aos abrigos para os pobres, organizações de caridade e filantropia (MONTAÑO, 2012).

É uma tese bem razoável. O debate sobre a “subclasse” é muito ideológico: há uma tendência perigosa, entre os conservadores, de olhar para os pobres com se pertencessem a uma cultura singular, definida geralmente em termos negativos e, a partir dessa perspectiva, tratar todos seus supostos membros com preconceito e discriminação, abertos ou dissimulados [...] (SCHWARTZMAN, 2004, p. 108).

A partir da *Poor Law* de 1601 e dois séculos posteriores a pobreza foi reduzida a beneficência, em 1834 a Lei dos Pobres, numa perspectiva malthusiana, passou a ser considerada um malefício, uma vez que causaria o comodismo e a incontinência dos pobres, assim, as ações assistenciais e filantrópicas e, conseqüentemente, os abrigos são substituídos pelo tratamento repressivo e os pobres passam a ser presos, uma vez que agora é considerado criminoso ou marginal. Ao pobre empregado é assegurado atendimento à saúde e o direito à previdência social e, ao pobre sem trabalho resta a mendicância ou ações assistenciais.

[...] A “questão social” é separada dos seus fundamentos econômicos (a contradição capital/trabalho, baseada na relação de exploração do trabalho pelo capital, que encontra na indústria moderna seu ápice) e políticos (as lutas de classes). É considerada a “questão social” durkheimianamente como problemas sociais, cujas causas estariam vinculadas a questões culturais, morais e comportamentais dos próprios indivíduos que os padecem (MONTAÑO, 2012, p. 274).

---

elaborada por nós, mas nos vem de fora, elas só podem penetrar em nós impondo-se; eis tudo o que significa nossa definição. Sabe-se, aliás, que nem toda coerção social exclui necessariamente a personalidade individual” (DURKHEIM, 2007, p. 3-4).

<sup>27</sup> Incluindo, entre outros autores, Malthus.

No pós-guerra a questão da pobreza, balizada pela organização da classe trabalhadora, ganhou outros contornos que a partir de uma perspectiva keynesiana foi considerada disfunção do mercado, tendo o Estado assumido o atendimento de algumas necessidades dos pobres, criando condições para que se efetive a produção e o consumo e, conseqüentemente, a transferência de renda. Nessa perspectiva a pobreza é considerada como resultante do insuficiente desenvolvimento do capitalismo, respondendo às demandas sociais de forma segmentada. O tratamento da pobreza torna-se tópico, um processo de redistribuição, quando na realidade sua origem fundamental é o próprio processo de acumulação capitalista. Não se discutem os fundamentos do processo, a estrutura produtora da desigualdade e nela assentada, mas sim formas de se tratar seus sintomas (MONTAÑO, 2012).

Na contemporaneidade, o pensamento neoliberal concebe a pobreza como uma questão individual-pessoal e, assim, cabe à filantropia, ao terceiro setor, a filantropia empresarial, ao voluntariado o atendimento social em contraposição ao direito constitucional efetivado pelo Estado em resposta às demandas sociais. A pobreza também é considerada como problema de distribuição, diferente da perspectiva keynesiana, o que se coloca é a ação do Estado estimulando o capital a investir. Assim, a ação neoliberal se orienta em três direções, ou seja, primeiramente, em políticas sociais estatais, a segunda com viés marcadamente mercantil, conforma a venda de serviços à população que pode comprá-los, figurando o cidadão cliente e, em terceiro, o terceiro setor ou sociedade civil que através da filantropia, direciona suas ações à população não atendida por ambos os segmentos (MONTAÑO, 2012).

O que de fato se depreende é que o capitalismo gera a alienação do trabalhador, coloca-o numa situação de dependência do mercado e, na incapacidade de se inserir nele coloca-o na dependência do Estado que tende através de políticas públicas a garantia esparsa de sua subsistência. Compreender a pobreza implica conhecer a sociedade em que o indivíduo está imerso e a forma como este se insere no processo produtivo, isso o identificará e o qualificará socialmente, assim, para Montañó (2012), qualquer análise que não considere a estrutura torna-se fenomênica e superficial.

E para entender a origem da pobreza, é necessário compreender esse sistema social que apresenta especificidades frente a outras formas de relações

sociais ao longo da história da humanidade. Dessa forma, o pauperismo é intrínseco ao sistema capitalista, é a sua manifestação mais funesta. E é a partir desse entendimento que ao pensar a questão social como produto dessa sociedade, permite considerar formas de intervenção.

Para Marx somente uma revolução poderia romper os grilhões que prendem o proletariado, mas a história demonstrou que o sistema capitalista conseguiu passar incólume por uma possível ameaça de insurreição da classe trabalhadora, uma prova disso é o estado de bem-estar social, surgido a partir de um contexto de crise. Mas Marx categorizou uma das principais contradições que o capitalismo criou tornando-se a via para a mudança, o Estado democrático de direito. Ele é o mecanismo regulador que foi criado para intermediação dos conflitos sociais, como estudado anteriormente, ele não é neutro, mas apresenta uma contradição importante, base para o aprofundamento do questionamento da sociedade atual. Ao considerar que todos são iguais em direitos e deveres, independentemente da classe social, estabelece uma base legal para que os indivíduos possam lutar para efetivar seus direitos.

Para Harvey (2005) a ideia de justiça social não era para Marx a via de mudança, mas sim a revolução, ou seja, eliminar o cerne do problema seria por meio da transformação do modo de produção. Sem deixar de lado essa questão que é primordial, é necessário considerar a força motriz política. “[...] Se há uma contradição básica na própria ideologia burguesa do mundo contemporâneo, essa contradição se encontra em sua retórica de direitos [...]” (HARVEY, 2005, p. 32). De acordo com o referido autor, é importante que se dialogue na linguagem dos direitos, traduzindo-se em políticas genuinamente coletivas.

Nessa perspectiva, entende-se que o sistema capitalista conforma a integração e a exclusão, ao mesmo tempo em que incorpora, estratifica formando em seu interior classes sociais que participam de forma desigual e marginal da riqueza socialmente produzida, uma vez que cria pobreza tanto absoluta quanto relativa. “Os ‘pobres’ são produtos dessas relações, que produzem e reproduzem a desigualdade no plano social, político, econômico e cultural, definindo para eles um lugar na sociedade” (YAZBEK, 2012, p. 289).

Dessa forma, a questão da pobreza embora esteja presente nos países pobres, a discussão sobre essa temática teve início nos países desenvolvidos com o objetivo de compreender a desigualdade de renda e da exclusão social gerada.

Embora isso pareça uma antítese, o que estava em jogo não era a pobreza absoluta, mas sim seu aspecto relativo, à medida que se evidenciavam situações de privação de determinados grupos no período de reconstrução do pós-guerra. A dinâmica de discussão da pobreza absoluta não foi uma questão central, o inverso aconteceu nos países pobres, onde indicadores relacionados à sobrevivência são importantes, evidenciando uma problemática social mais severa (ROCHA, 2010).

[...] Portanto, ainda que o estudo da pobreza não possa ser limitado a uma mera análise da desigualdade, tal fenômeno sempre se associa a uma renda insuficiente. Isso quer dizer que a renda representa um elemento essencial a ser considerado em qualquer estudo sobre pobreza [...] (REGO; PINZANI, 2013, p. 148).

Diante disso, não se pretende aqui, reduzir as manifestações da pobreza ao aspecto da renda, o que se coloca é a distribuição em contraposição à concentração da renda, por isso, a renda assume papel central de estudo, uma vez que a distribuição é o movimento inverso desse mecanismo. Se não pela via da transformação do sistema, a estratégia social é a ampliação dos direitos sociais via Estado democrático de direitos, através do estabelecimento de políticas públicas construídas coletivamente pelos agentes sociais. Entretanto,

[...] podemos dizer que as possibilidades destes sujeitos dependem de como as políticas são formuladas, as quais dependem de como a pobreza é entendida. Neste caso, a capacidade de ação dos sujeitos vai depender da amplitude do conceito que baliza a política. Uma política balizada por uma concepção de pobreza ampla que considere os processos que a constitui e não somente as suas conseqüências pode abrir nos horizontes fraturados um espaço de experiência e de novas perspectivas [...] (PIZZIO, 2010, p. 113).

Dessa forma, o Estado assume uma centralidade, uma vez que as políticas sociais são conformadas no seu interior. Dessa forma, faz-se necessária a compreensão da formação do Estado como uma resultante de um longo processo histórico correlacionado a mudanças específicas em determinadas sociedades.

Entender a natureza do Estado é revelar seus paradoxos e desvelar os diferentes interesses que a todo o momento o permeiam e que a ele se articulam, permitindo que o interesse de certos grupos prevaleça em detrimento de outros. Sob a aparente neutralidade do Estado está amalgamada uma sociedade que integra de forma desigual todos os indivíduos e, sob o discurso da democracia participativa, aparentemente todos são considerados cidadãos com direitos e deveres iguais, sem diferenciação de classe, sexo ou nível socioeconômico.

## CAPÍTULO 2 O ESTADO CAPITALISTA

O Estado é o elemento central para entender como determinadas sociedades se articularam para garantir sua continuidade. Esse ente tão importante que distinguiu a barbárie da civilização será por ora analisado a fim de compreender sua forma e conteúdo, revelando sua estrutura, premissas fundamentais para entender como as decisões e as intervenções na sociedade são conformadas.

A articulação do Estado com a sociedade ocorre por meio de políticas públicas, sendo assim, estas são relevantes à medida que tendem a diminuir os impactos causados pela sociedade capitalista. Hofling (2001), ao tratar das políticas sociais, destaca que elas revelam o grau de protetividade assegurado pelo Estado e visam a princípio a redistribuição social a fim de diminuir as desigualdades geradas pelo sistema.

Dessa forma, na sociedade capitalista os direitos sociais estão em permanente fluxo e refluxo em avanço e retrocesso, já que estão diretamente vinculados as pressões sociais para sua manutenção ou ampliação. Em economias desenvolvidas o Estado de bem-estar social ou *Welfare State* garantiu direitos sociais aos trabalhadores, porém o mesmo não aconteceu com as economias periféricas.

Nos países de economias periféricas, marcados pela desigualdade, as políticas sociais não são universais, ao contrário, estão vinculadas a categorias sociais, destinadas a públicos específicos, sendo fortemente clientelistas e burocráticas (FALEIROS, 1986).

O Estado mínimo é defendido pelos liberais, que de forma quase sobrenatural acreditam no equilíbrio da mão invisível, gerado por um ente denominado mercado e, para isso, alguns autores dessa linha ideológica como Smith (1996), Say (1983), entre outros que serão aqui tratados, propuseram formas de organização do Estado não interventoras. Conhecê-las é requisito fundamental para entender o confronto que se coloca na atualidade: Estado mínimo *versus* Estado máximo.

### 2.1 A estrutura do Estado capitalista

Engels (1984) em seu estudo sobre “*A origem da família, da propriedade privada e do Estado*” traz uma importante contribuição para o debate acerca da

formação do Estado e sua aparente neutralidade. Ao tratar da contradição existente entre duas formas de organização social, a barbárie e a civilização, enfatiza elementos que explicam a origem e a formação do Estado, bem como analisa a contradição existente no seu interior, revelando a sua parcialidade.

Outro estudo importante sobre a natureza do Estado foi apresentada pelo antropólogo e etnógrafo francês Pierre Clastres denominado "*La société contre l'Etat: Recherches d'anthropologie politique*", publicado em 1974 e, posteriormente editado no Brasil sob o título "*A sociedade contra o Estado: pesquisas de Antropologia Política*", onde discute a formação do Estado e os desdobramentos dessa instituição para algumas sociedades indígenas.

A abordagem de Engels (1984) se inicia caracterizando a barbárie como uma organização social simples, povos nômades, com divisão do trabalho entre os dois sexos, os indivíduos eram unidos por laços de sangue e capazes de dirimir seus conflitos internos, já os conflitos externos eram resolvidos por meio de guerras. Porém, essa aparente homogeneidade começou a se modificar, segundo ele, o primeiro elemento dessa diferenciação foi a formação das tribos pastoras para a criação de gado, promovendo o sedentarismo dessas tribos e acarretando na primeira divisão do trabalho, orientada para a criação de animais e a possibilidade de realizar intercâmbio de produtos.

[...] A princípio, as trocas se fizeram entre as tribos através dos chefes gentílicos; mas, quando os rebanhos começaram pouco a pouco a ser propriedade privada, a troca entre indivíduos foi predominando mais e mais, até chegar a ser a forma única [...] (ENGELS, 1984, p. 180).

Destacam-se dois avanços do período, o tear e a fundição de minerais que permitiram as tribos à fabricação de armas e utensílios que até então eram feitos de pedra. A partir de então todos os ramos da produção começaram a se desenvolver além do necessário à subsistência, dessa forma, o trabalho foi sendo cada vez mais requisitado e para atender a essa necessidade a escravidão foi o recurso mais eficaz, dividindo a sociedade em senhores e escravos.

Segundo ele, a divisão do trabalho entre os sexos na família permaneceu inalterada, porém a supremacia feminina na casa deixou de existir à medida que as relações externas ao ambiente familiar se modificaram, assim, o domínio masculino na produção, passou também a ser das "[...] mercadorias e os escravos que obtinha em troca dele. Todo o excedente deixado agora pela produção pertencia ao homem;

a mulher tinha participação no consumo, porém não na propriedade [...]” (ENGELS, 1984, p. 182). E, com isso, a figura masculina passou a ser determinante também no ambiente doméstico e à mulher coube apenas o domínio das atividades do lar. Juntamente com esse fato, a mudança do matrimônio sindiásmico ao monogâmico, fez surgir uma instituição muito poderosa em relação às gens: a família.

A análise minuciosa de Engels (1984) permite compreender os pontos centrais de diferenciação entre tribos esparsas e inimigas que ao longo da história da humanidade foram se complexificando, o que exigiu a formação de instituições, juntamente com a formação do povo. Porém, é necessária uma ressalva, não estamos referenciando essa distinção como sinônimo de evolução entre uma tribo e outra, o que nos interessa é compreender como essa diferenciação foi fundamental para o surgimento de uma poderosa e contraditória instituição: o Estado.

Dessa forma, a fase superior à barbárie é marcada pela formação desses povos denominados civilizados que incorporaram outros conhecimentos como a espada de ferro, o arado e o machado de ferro que permitiu o cultivo da terra em larga escala e, pôs em andamento uma civilização cada vez mais distinta da anterior e muito mais complexa com uma arquitetura peculiar, formada por casas de pedras e muralhas ao redor, dá-se aí a segunda divisão social do trabalho por meio da separação entre o artesanato e a agricultura, acentuando a escravidão, já que era necessário empregar mais mão de obra para o trabalho na agricultura e nos ofícios manuais, e assim a produção passa a ser direcionada tanto para a troca como para a mercantilização (ENGELS, 1984).

[...] é a propriedade comunal e estatal antiga, a qual resulta nomeadamente da união de várias tribos que formam uma *cidade* por meio de acordo ou conquista: nela continua a existir a escravatura. A par da propriedade comunal, desenvolve-se a propriedade privada móvel e, mais tarde, também a imóvel, mas como uma forma anormal e subordinada à propriedade comunal. Os cidadãos só em comum possuem o poder sobre os seus escravos trabalhadores, estando logo, por esse motivo, ligados à forma da propriedade comunal. É a propriedade privada comum dos cidadãos ativos, os quais são obrigados, face aos escravos, a permanecer nesse modo natural de associação. Por isso decai toda a estrutura da sociedade baseada nessa forma de propriedade, e com ela o poder do povo, à medida que se desenvolve, nomeadamente a propriedade privada imóvel [...] (MARX; ENGELS, 2009, p. 27).

Entre outros elementos ressaltados por Engels (1984) destaca-se a acentuada diferenciação entre ricos e pobres e entre livres e escravos, destruindo as comunidades domésticas comunais, fazendo com que a terra cultivada passasse a ser dividida entre algumas famílias, marcando o estabelecimento da propriedade

privada, além de outra mudança, já que o casamento até então sindiásmico passou a ser o monogâmico. Com o crescente aumento populacional as tribos consanguíneas fundem seus territórios em um comum, caracterizando dessa forma o povo e, no intuito de garantir sua integridade são criados o chefe militar do povo, o conselho e a organização para a guerra que passa a ser empregada cada vez mais para a ampliação de território.

Uma vez constituída a civilização, segundo Engels (1984) uma classe que não estava inserida no processo de produção, mas na troca de produtos começou a se destacar. Essa classe é formada pelos comerciantes que passaram a adquirir influência social e poder e a explorar os produtores através de crises comerciais periódicas, caracterizando a terceira divisão do trabalho. E nessa fase da civilização surge o dinheiro-metal e a moeda cunhada e com eles os empréstimos, juros e a usura. A terra que anteriormente era concedida pela tribo como herança, praticamente desapareceu, agora poderia ser vendida pela figura do proprietário que transformara a terra também em mercadoria, ou seja, na propriedade privada. Simultaneamente a esse processo ocorre a concentração de renda numa minoria enquanto o aumento do número de pobres era cada vez maior. Essa aristocracia que se consolidava e se distanciava da antiga nobreza tribal estabelecia uma sociedade dividida em classes. “[...] O regime gentílico já estava caduco. Foi destruído pela divisão do trabalho que dividiu a sociedade em classes, e substituído pelo Estado” (ENGELS, 1984, p 190).

O Estado não é pois, de modo algum, um poder que se impôs à sociedade de fora para dentro; tampouco é “a realidade da idéia moral”, nem “a imagem e a realidade da razão”, como afirma Hegel. É antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da “ordem”. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado (ENGELS, 1984, p. 191).

Diante disso, o Estado como categoria histórica nem sempre existiu; há condicionantes para o surgimento do Estado: a divisão social do trabalho, a divisão em classes e a propriedade privada, junto a esses determinantes encontramos também os traços constitutivos do Estado: povo, território, força pública, impostos e

burocracia. A abordagem de Engels (1984) é relevante para entender a concepção e a natureza dessa poderosa instituição denominada Estado, porém, ela apresenta um aparente evolucionismo, ao tratar a barbárie e a civilização, como se a primeira fosse sinônimo de atraso e, como se toda sociedade tende-se ao desenvolvimento do Estado.

A constatação de que as sociedades primitivas são comumente sociedades onde o Estado é ausente, revela um juízo de valor presente em relatos de viajantes que evidenciam que o Estado seria a evolução e o único caminho para o qual toda a sociedade deveria seguir. De fato, tal perspectiva evidencia um etnocentrismo exacerbado que reduz as sociedades primitivas à sombra da história, onde o único caminho da selvageria seria a civilização. Essa perspectiva evolucionista restringe a compreensão das chamadas “sociedades primitivas”, sendo necessário ir além dos julgamentos de sociedades sem a presença do Estado, da escrita ou ainda, consideradas apenas sociedades de economia de subsistência. Acreditar que o mercado é importante é uma concepção da sociedade contemporânea, o fato é que produzir excedentes nas sociedades sem Estado não era uma necessidade, pois o único objetivo era a sobrevivência. As necessidades das sociedades primitivas tanto quanto da industrial e técnica foram sem exceção garantidas e não há de forma alguma uma hierarquia entre elas (CLASTRES, 1988).

Na realidade, nas sociedades de caçadores e coletores, analisadas por Pierre Clastres, bem como por Marshall Sahlins, predomina a ideia de “não deseje, não careça”. Um dos motivos essenciais que levam a essa característica é a contradição entre mobilidade e propriedade, já que, por se tratarem de sociedades nômades, a riqueza material poderia se tornar um obstáculo à sobrevivência (SAHLINS, 1972).

Assim, quando analisamos sociedades como a indígena, tendemos a entendê-las como pobres quando se tratam de sociedades livres no entendimento de Sahlins, na medida em que os indivíduos dessas comunidades tendem a possuir mais lazer e horas de sono que qualquer outra forma de organização social (SAHLINS, 1972).

Para Sahlins, a pobreza não é uma determinada quantidade de bens à disposição dos indivíduos, mas uma relação entre pessoas. Enquanto tal trata-se um problema de relação de classes, e de como o excedente deve ser distribuído. Por inexistir Estado nas sociedades primitivas, o problema do excedente inexistente. Tratam-se de sociedades de abundância em contraposição às infinitas necessidades

a serem satisfeitas no capitalismo. Em contraposição ao trabalhador moderno, caçadores e coletores trabalham em média entre 3 a 5 horas diárias (SAHLINS, 1972). Em tais sociedades sem Estado todos trabalham, não havendo distinção de classes.

As técnicas, desde a sedentarização através da agricultura, passando pela máquina na Revolução Industrial, em vez de libertarem o homem do trabalho, passaram a agrilhoá-lo e, nesse sentido, o papel do Estado é fundamental para garantir a reprodução da existência de um contingente que trabalha frente a outro que desfruta do excedente produzido por outrem.

O Estado seria uma estrutura que garantiria a manutenção da reprodução de uma relação em que um grupo de indivíduos trabalha para sustentar não apenas os indivíduos ociosos, mas a própria estrutura do Estado que surge pela

[...] necessidade de conter o antagonismo das classes, e como, ao mesmo tempo, nasceu em meio ao conflito delas, é, por regra geral, o Estado da classe mais poderosa, da classe economicamente dominante, classe que, por intermédio dele, se converte também em classe politicamente dominante [...] (ENGELS, 1984, p. 193).

Com o Estado capitalista não seria diferente. Entretanto, a despeito dos capitalistas deterem o poder econômico, uma das principais características seria a relação indireta com o poder político. Offe (1984) ao tratar da dominação de classe e do Estado capitalista incorpora elementos importantes à discussão ao identificar o Estado como sistema, controlado pelo capital, e não de forma direta pelos capitalistas. Assim, o Estado não defenderia os interesses particulares da burguesia, mas de todos os membros de uma sociedade capitalista de classes, na medida em que vela pela manutenção do processo de reprodução social e pela continuidade das relações sociais. Dessa forma, a estratégia do Estado capitalista para a manutenção do sistema se dá por meio da garantia das relações de troca, assim, enquanto cada cidadão ou enquanto cada possuidor de mercadoria, seja ele o trabalhador individual ou o dono dos meios de produção, conseguir introduzir seu produto nas relações de troca, ou seja, sua forma-mercadoria, o equilíbrio desse sistema estará assegurado.

Porém a aparente neutralidade e independência do Estado é a partir da análise de Offe e Ronge (1984) desconstruída, já que ele atende a interesses específicos, favorecendo instituições e relações sociais, a partir de quatro condições, a primeira se dá por meio da privatização da produção, sabendo que a propriedade

da força de trabalho ou do capital é privada, portanto, sujeito as decisões privadas e, assim, as decisões políticas passam a ser determinadas por elas. A segunda característica é a dependência dos impostos, fazendo com que a arrecadação tributária da acumulação privada seja significativamente importante para o Estado.

Outro aspecto importante desse sistema de controle exercido pelo capital é a acumulação como ponto de referência, dessa forma, ao mesmo tempo, que o poder estatal é dependente da acumulação capitalista, ele não tem poder para determinar esse processo e essa dependência permite que o interesse dos detentores do poder estabeleça condições políticas que permitam a acumulação privada. E por último, tratam da legitimação democrática, garantida pelo sistema de governo parlamentar-democrático, permitindo a partidos apropriar-se do poder estatal por meio de apoio majoritário via mecanismos democrático-representativos, ou seja, as eleições gerais asseguram de forma politicamente duradoura, delimitando as esferas tanto privada quanto a de liberdade econômica de qualquer intervenção estatal.

[...] o estado capitalista está sujeito a uma dupla determinação do poder político – segundo sua *forma* institucional, este poder é determinado pelas regras do governo democrático-representativo; segundo o seu *conteúdo*, é determinado pelo desenvolvimento e pelos requisitos do processo de acumulação (OFFE; RONGE, 1984, p. 125).

Dessa forma, o Estado capitalista está plenamente assentado numa perspectiva classista e a pressão que se coloca sobre os governos e o Estado, oriundo do controle privado (sejam eles comerciais, industriais ou financeiros) não pode ser ignorada por nenhum governo seja qual for sua orientação ideológica. O sistema capitalista tem na sua essência a organização econômica e, nesse sentido, o empresariado ocupa posição privilegiada em relação ao trabalho. Mesmo governos com orientação ideológica heterodoxa quando chegam ao poder quase sempre devido a crises profundas, entendem que para ter acesso aos credores e banqueiros, necessariamente tem que adotar políticas conservadoras que até então desaprovavam (MILIBAND, 1982).

As análises de Engels (1987), Offe e Ronge (1984) e Miliband (1982) se complementam à medida que ao tratar do surgimento do Estado apresenta sua parcialidade, e suas análises demonstram que o fundamento do Estado é o estabelecimento do interesse de uma classe sobre a outra, isso revela a forma e o conteúdo que o estrutura.

A perspectiva liberal, porém, defende a não intervenção do Estado, já que os diferentes conflitos que permeiam a sociedade necessariamente serão autorregulados, em especial aqueles oriundos da esfera econômica. É relevante compreender a argumentação de seu expoente máximo, Adam Smith, em “*Uma investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das Nações*” de 1776. Para ele, “[...] Todo indivíduo empenha-se continuamente em descobrir a aplicação mais vantajosa de todo capital que possui. Com efeito, o que o indivíduo tem em vista é sua própria vantagem, e não a da sociedade [...]” (SMITH, 1996, p. 436).

Quando a tendência natural do indivíduo é sua vantagem pessoal, simultaneamente trará vantagens para toda a sociedade. Dessa forma, Smith (1996) argumenta que os indivíduos tendem a aplicar o seu capital próximo a sua residência em detrimento da possibilidade de investi-lo no comércio externo de bem de consumo ou o comércio de transporte de mercadorias estrangeiras, ao contrário dessas situações quando realiza apenas o comércio interno, pode acompanhar e controlar seu capital e, isso faz com que fomente a economia nacional. E ao empregar seu capital no mercado interno, todas as suas ações serão no sentido de aumentar o valor de sua produção, ou seja, ampliar o seu lucro e, esse movimento individual tende a somar com outros que juntos aumentam a renda anual da sociedade em que estão inseridos.

[...] orientando sua atividade de tal maneira que sua produção possa ser de maior valor, visa apenas a seu próprio ganho e, neste, como em muitos outros casos, é levado como que por mão invisível a promover um objetivo que não fazia parte de suas intenções. Aliás, nem sempre é pior para a sociedade que esse objetivo não faça parte das intenções do indivíduo. Ao perseguir seus próprios interesses, o indivíduo muitas vezes promove o interesse da sociedade muito mais eficazmente do que quando tenciona realmente promovê-lo. [...] (SMITH, 1996, p. 438).

Outro autor de perspectiva liberal que explicou essa autorregulação do mercado foi Jean-Baptiste Say em seu estudo “*Tratado de Economia Política*” de 1803 sendo muito conhecido por desenvolver o que foi se denominou a “Lei de Say”, ao explicar o funcionamento dos mercados. Para Say (1983) toda mercadoria encontraria o seu próprio mercado, dessa forma, tudo o que fosse produzido seria consumido, nessa perspectiva, não haveria obstáculo para o pleno emprego. “[...] uma economia baseada na forma-mercadoria se auto-estabiliza e se perpetua. Se um produto não é vendável, aparece em seu lugar automaticamente um outro bem (ou um preço) que assegura a venda [...]” (OFFE; RONGE, 1984, p. 127).

É necessário salientar que a história demonstrou que as políticas liberais de *laissez faire, laissez passer* levaram a uma intensificação dos ciclos e das crises econômicas entre os séculos XIX e XX, culminando com o grande *crash* da bolsa de valores de Nova Iorque, na chamada quinta feira negra, em 24 de outubro de 1929. A taxa de desemprego nos Estados Unidos da América atingiu cifras nunca antes observadas: cerca de um quarto da população estava desempregada no período da Grande Depressão. Assim, o liberalismo da mão invisível de Adam Smith demonstrava sua fragilidade: o auto-interesse dos capitalistas poderia levar o sistema ao colapso por conta da resposta individual do empresário em cortar custos e investimentos, o que levava a mais desemprego e queda da demanda efetiva, como demonstrado por John Maynard Keynes em “*A Teoria Geral do Emprego, dos Juros e da Moeda*”, publicada em 1936.

A crise de 1930 foi emblemática no sentido de evidenciar como a fragilidade econômica da competição intercapitalista poderia levar ao questionamento da ordem social por conta dos aumentos das taxas de desemprego, instaurava-se um período de contestação do liberalismo econômico na Europa.

Diante disso, a perspectiva liberal assume outra postura, a partir dos postulados de Keynes o Estado deveria influenciar o consumo, seja através de seu sistema de tributação, fixação da taxa de juros ou recorrendo a outras medidas para garantir o pleno emprego, exigindo certa intervenção sem prejudicar o interesse pessoal em investir, ou seja, admite-se a partir da crise que o Estado atue. As iniciativas Keynesianas propunham os gastos públicos com o objetivo de empregar os que estavam fora do mercado e auxílios para estimular a demanda, assim como, o controle da moeda, poupança, entre outros (FALEIROS, 1986).

A crise da década de 1930 deu um golpe formidável no dogma ortodoxo representado pela Lei de Say, surgindo a nova economia, tendo Keynes como seu expoente máximo. O *laissez-faire* dos clássicos deu lugar a uma ação mais efetiva do Estado no direcionamento da economia. O objetivo primordial dessa intervenção foi reduzir o desemprego, elevando a produção em direção ao nível de pleno emprego. Agindo assim, os formuladores da política econômica estão negando a validade da lei de Say e a capacidade do mercado de chegar automaticamente ao equilíbrio do pleno emprego (SOUZA, 2005. p. 108).

Segundo Offe e Ronge (1984) a questão que se coloca é que numa sociedade capitalista regida pelo lucro e leis de demanda e procura, não há garantias a cada possuidor de uma mercadoria encontrar no mercado alguém disposto a comprá-la. Diante desse fato, o vendedor é obrigado a baixar o valor de

sua forma-mercadoria para que seja comprada ou terá que oferecer outro bem que seja vendável, constituindo pontos de desequilíbrio do sistema que acentuam os conflitos e as lutas sociais, mas que explicadas a partir de perspectivas liberais, são reflexos do próprio sistema que por leis naturais tendem à autorregulação.

Reconhecendo a importância da inserção e manutenção da forma-mercadoria nas relações de troca é possível afirmar que a política estatal capitalista tem como objetivo primordial essa manutenção, à medida que seu poder está diretamente vinculado com a produção material. Dessa forma, o que se evidencia é que o Estado tem de manter o equilíbrio quando o sistema colapsa e, isso se tornou evidente com a crise de 1929, para isso ele faz uso de um mecanismo muito importante, da política pública e da política social. “[...] Neste sentido, a política social não é mera “reação” do Estado aos “problemas” da classe operária mas contribui de forma indispensável para a constituição dessa classe [...]” (LENHARDT; OFFE, 1984, p. 22).

## **2.2 O Estado de bem-estar social**

A literatura sobre o Estado de bem-estar social ou *welfare state* é bem ampla e tende a considerar muitos fatores ao designá-lo, de forma ampla está associado à ação estatal com o objetivo de garantir o bem-estar da sociedade. Assim, Offe (1984) considera que as instituições e as práticas estatais originárias do capitalismo ocidental a partir da Segunda Guerra Mundial até meados da década de 1970 configuraram o Estado de bem-estar social e, seu término é marcado com as políticas de preços da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), a ascensão de Ronald Reagan nos EUA e de Margaret Thatcher no Reino Unido. O *Welfare State Keynesiano* foi adotado em quase todos os países ocidentais, independentemente do partido que estivesse no poder.

A crescente organização política sindical e partidária da classe trabalhadora, impactadas pela recessão de 1929 evidenciaram a estagnação do modelo liberal até então em curso, levando ao estabelecimento de um novo pacto através do *New Deal*, com ele as políticas sociais de cunho igualitário e universais, combinadas ao pleno emprego conformaram o *welfare state*, marcando o período denominado anos dourados do pós-guerra, consolidando o modelo fordista de produção em países altamente desenvolvidos (SILVA, 2012).

O período pós Segunda Guerra Mundial marca o surgimento de ações mais interventivas do Estado na sociedade, essas ações vão conformar padrões de seguridade social, estabelecidas por meio de políticas públicas, direcionadas à garantia de direitos. Contrariando a perspectiva liberal que apregoa a atuação mínima do Estado na sociedade, porém a resposta estatal não é fruto de sua benevolência, mas conquista dos trabalhadores por meio da organização em torno de suas demandas, o Estado de bem-estar social, permitiu que o capitalismo continuasse a garantir a exploração da classe trabalhadora.

No Estado de Bem-Estar social, a maior ou menor restrição ao acesso a bens e serviços sociais está articulada ao desenvolvimento do capitalismo e de suas contradições. Nesse contexto, o Estado deve manter os mecanismos do mercado de trabalho e as relações capitalistas de produção ao mesmo tempo que regula as atividades do mercado e da produção e atende à prestação de serviços e benefícios como direito da cidadania. Essa regulação estatal, não é, pois, fruto de uma evolução do humanismo, mas das próprias contradições e conflitos de uma sociedade que produz incessantes riscos para a vida das pessoas e o esgotamento da força de trabalho (FALEIROS, 1986, p. 26).

Porém, a conformação do Estado de bem-estar social em alguns lugares do mundo assumiu perspectivas muito distintas. Destarte, será considerada a abordagem de Esping-Andersen (1991) que categorizou três regimes distintos de *welfare state* a partir do seu padrão de seguridade. O primeiro deles denominado *welfare state* “liberal” sendo exemplo os modelos presentes nos Estados Unidos, Canadá e Austrália, cuja assistência é garantida àqueles que comprovem situação de pobreza, estigmatizando seus usuários, nesse caso, o que prevalece é a ética do trabalho, assim, o Estado garante o mínimo e não promove o processo de desmercadorização<sup>28</sup>.

O segundo regime se fez presente na Áustria, França, Alemanha e Itália onde o direito social está fortemente vinculado a classe e ao *status*, portanto, é considerado corporativista. O terceiro regime, muito presente nos países escandinavos é denominado socialdemocrata, neste, tanto a desmercadorização quanto o universalismo estão presentes, assim, nem o mercado ou Estado estavam em lados opostos, o *welfare state* desenvolvido promovia a igualdade com qualidade

---

<sup>28</sup> Nas sociedades pré-capitalistas, poucos trabalhadores eram propriamente mercadoria no sentido de que sua sobrevivência dependia da venda de sua força de trabalho. Quando os mercados se tornaram universais e hegemônicos é que o bem-estar dos indivíduos passou a depender inteiramente de relações monetárias. Despojar a sociedade das camadas institucionais que garantiam a reprodução social fora do contrato de trabalho significou a mercadorização das pessoas [...] ESPING-ANDERSEN, 1991. p. 102).

dos serviços a todos por meio de uma solidariedade entre a classe média e a classe trabalhadora.

[...] Neste sentido, o modelo é uma fusão peculiar de liberalismo e socialismo. O resultado é um *welfare state* que garante transferências diretamente aos filhos e assume responsabilidade direta pelo cuidado com as crianças, os velhos e os desvalidos [...] (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 110).

Para Offe (1984) a função primária do *welfare state* na sociedade capitalista era cobrir os riscos e as incertezas oriundas do próprio sistema para os trabalhadores e os seus familiares. O que, de certo modo, acabava beneficiando os capitalistas à medida que contribuía para a diminuição das tensões entre as classes e diminuiu a arena de luta e do conflito industrial, permitindo uma produção mais equilibrada.

O que se evidencia é que o *welfare state* é a síntese de um paradoxo da organização capitalista de produção, de um lado o Estado capitalista e de outro uma classe operária altamente organizada e politizada que tende a luta pela melhoria de suas condições de trabalho e pela ampliação de seus direitos, disposta ao embate e, podendo, caso não atendida, acentuar o conflito social. Essa consciência de classe permitiu aos trabalhadores a intervenção no sistema capitalista que, para não entrar em colapso, permitiu a consolidação de direitos sociais.

É exatamente essa coexistência de uma afirmação da dignidade e de uma experiência de privação de posse que está no princípio da consciência de classe operária. Esta se forjou no conflito, a partir da tomada de consciência coletiva do fato de ser expoliada dos frutos de seu trabalho. A própria postura reivindicativa não se dá, pois, sem a consciência de subordinação. Sentir-se dependente constitui o motor da luta para se reapropriar da dignidade social do trabalho “alienado” pela organização capitalista de produção (CASTEL, 2012, p. 443-444).

Nesse sentido, a classe trabalhadora organizada quando passa a reivindicar seus direitos sociais e o de participação política na estrutura do Estado capitalista, tem como resposta o consenso político. Segundo Offe (1984) tanto liberais quanto marxistas tinham a mesma percepção em relação ao capitalismo e a democracia liberal, nesse caso, o sufrágio universal e igualitário, tanto na forma parlamentarista ou presidencialista. Os primeiros consideravam que tanto a liberdade, quanto a independência eram muito importantes e deveriam ser protegidas contra as ameaças igualitárias da sociedade e da política de massa, receando levar à tirania e ao controle das mesmas. Para Marx, essas garantias levariam ao acirramento das contradições sociais, à medida que reduziria as garantias políticas daqueles que

detinham o poder, assim, a democracia permitiria o questionamento dos fundamentos sociais da sociedade burguesa.

As classes dominantes passam a estabelecer relações com o movimento operário que passou a influenciar na destinação dos gastos públicos, dessa forma, o grande capital passou a socializar os custos da produção e a baixar o valor da força de trabalho, ao mesmo tempo, que aumenta os gastos públicos e gastos estatais com inovação tecnológica em pesquisa científica, estabelecendo possibilidades às reivindicações de segurança social, assistência e padrão de consumo mais elevado das classes trabalhadoras (VACCA, 1991).

O que se evidencia a partir disso é que o potencial de organização e reivindicação da classe trabalhadora poderia desestabilizar o Estado capitalista a fim de garantir participação na riqueza socialmente produzida, mas essa organização e capacidade reivindicatória foram diluídas na estrutura do Estado democrático de direito. Diante disso, em países de capitalismo avançado os direitos sociais se efetivaram sob o discurso da igualdade e universalidade, garantida a todos os cidadãos sem discriminação.

Machado (2004) ao tratar da luta da classe trabalhadora organizada contra a exploração capitalista, assinala a origem da política social como forma de limitar a exploração do trabalho pelo capital, se contrapondo a lógica capitalista, assim, através da política social era garantida a manutenção e a reprodução dos trabalhadores.

Através de políticas sociais, como a Previdência Social, o *trabalhador* repõe certos desgastes de sua força de trabalho, obtém *benefícios* que contribuem para a *reprodução de seus filhos* ou para sua manutenção quando estiver temporariamente excluído do mercado de trabalho. É por isso que se afirma que as políticas sociais constituem mecanismos de reprodução da força de trabalho (FALEIROS, 1986, p. 33).

O Estado de bem-estar social que se configurou na América Latina foi muito diferenciado daqueles conquistados na Europa, manifestos por meio de baixos investimentos na área social, marcadamente populistas e paternalistas de caráter focal em detrimento ao acesso universal. A pobreza, a exclusão social e a desigualdade presentes, contribuem para o aumento da barbárie social. (SILVA, 2012).

Segundo Habermas (1987) tanto a administração Reagan e o governo Thatcher colocaram em ascensão o neoconservadorismo, primeiramente, marcado

por uma política econômica orientada para a valorização do capital e ativação do processo de acumulação, obtido por meio de uma transitória taxa de desemprego que tende a acentuar as dificuldades da classe mais pobre em detrimento do beneficiamento dos proprietários de capital. Em segundo, o Estado passou a negociar interesses corporativistas, separando a administração e a formação pública da vontade e, em terceiro através de uma política cultural, promoveu o descrédito de intelectuais num iluminismo universalista que ameaçava a sociedade do trabalho, dessa forma, a cultura tradicional foi enfatizada no sentido de dar suporte as mudanças e conflitos oriundos da sociedade concorrencial.

Com o neoliberalismo surge outro paradigma de produção, agora marcado pela acumulação flexível, o toyotismo ocasionando profundas mudanças no processo de produção que vão desde a desterritorialização, impactos negativos no movimento sindical, desestruturando-o, além da diminuição dos recursos que seriam destinados às políticas sociais. Somado a isso, o trabalhador é impactado pelo processo de precarização do trabalho por meio da terceirização, além do desemprego e da recessão (SILVA, 2012).

Essas mudanças irão refletir na organização do próprio Estado e a forma como se articula com a sociedade, passando a moldar as políticas sociais que passam a estar sujeitas aos fluxos e refluxos presentes no interior do Estado capitalista, podendo ora ser mais abrangentes, ora mais reduzidas, fazendo com que esses interesses contraditórios, moldem o seu conteúdo e a sua abrangência, “[...] as políticas sociais são formas de manutenção da força de trabalho econômica e politicamente articuladas para não afetar o processo de exploração capitalista e dentro do processo de hegemonia e contra-hegemonia da luta de classes” (FALEIROS, 1986, p. 80).

### **2.3 A emergência das políticas públicas e as políticas sociais no Brasil**

O período colonial foi marcado por uma sociedade escravocrata, controlada por latifundiários com uma economia voltada para a monocultura da cana-de-açúcar. A existência de uma esfera privada que lança sua sombra sobre a esfera pública, com poderes locais centrados no senhoriato, eram uma consequência da relação de propriedade colonial. O coronel da Guarda Nacional, o herdeiro imperial dos privilégios de uma camada cujo poder centrava-se na propriedade de seres

humanos, mandava em sua fazenda, bem como nos seus trabalhadores e dependentes. Inexistia, portanto, a figura do cidadão dotado de direitos, mas um senhorio dotado de plenos direitos civis e políticos, enquanto a maior parcela da população era constituída por seres humanos não reconhecidos enquanto tais, ou seja, coisificados em sua relação com o polo dotado de privilégios.

O coronelismo está ligado à manutenção do poder privado, presente na vida política do interior do país, típico da história colonial, marcado pela troca de favores entre o poder público e os senhores de terras, presente na estrutura agrária brasileira, os desdobramentos dessa situação são o mandonismo, o falseamento de votos e ainda o nepotismo (LEAL, 2012).

O direito político era restrito, o voto era censitário e proibido a analfabetos e mulheres, além de, obviamente, ser proibido aos escravos, conforme a Constituição de 1824 determinava. Porém, com a Constituição de 1891, o voto censitário foi abolido, além de limitar a relação entre o capital e o trabalho ao direito privado, o que restringia a ação do Estado à manutenção da ordem pública, através da repressão da classe trabalhadora, e a arbitragem dos conflitos de interesses de classe (KERSTENETZKY, 2012).

Até 1886 a questão social é restrita aos limites da fazenda do senhor<sup>29</sup>, que é autoridade máxima dentro de sua propriedade, através do açoite ou do látego resolvia as questões ligadas aos seus escravos, ou melhor, à sua propriedade. Com o fim da escravidão, os libertos foram entregues à própria sorte, embora o Estado estivesse indiferente ao negro, a questão social começava a emergir e, nesse sentido, teria que ao menos equacioná-las.

Diante disso, as transformações histórico-sociais no Brasil não privilegiaram todos os segmentos sociais à ordem social competitiva que passou a vigorar, privilegiou os segmentos brancos que participaram do desenvolvimento econômico com a exportação do café, urbanização e industrialização, enquanto que a população negra permaneceu nas mesmas condições, libertos da escravidão sem participar da estrutura econômica, social e política brasileira, sem ser incorporados nas classes sociais que se formavam, conseqüentemente, se tornaram parte da

---

<sup>29</sup> Lei nº 3.310 de 15 de Outubro de 1886 que revoga o art. 60 do Código Criminal e a Lei nº 4 de 10 de junho de 1835, na parte em que impõem a pena de açoites. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/LIM3310.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM3310.htm)> Acesso dia 22/11/14.

“plebe”. Dessa forma, a desigualdade social permaneceu inalterada, pois encontrou condições materiais e morais para isso (FERNANDES, 2007).

O processo de modernização brasileiro a partir de 1930 não é mais caracterizado pelo surto urbanizador e comercial, a marca distintiva desse período será a industrialização, em consonância, o setor moderno presente nas cidades ganha maior dimensão em detrimento ao campo. A substituição das importações coloca em transformação a partir da indústria de base da siderurgia e do petróleo. Na política, somente em 1946 foram incluídos os setores médios urbanos e os trabalhadores urbanos de forma corporativista. Na economia, o período 1930-1980 foi marcado por significativas taxas de crescimento, elevando o país à oitava economia mundial, contudo, diante dessas mudanças destaca-se o negro que vivia o deslocamento social frente à nova ordem que se constituía (SOUZA, 2003).

É de extrema importância, por razões teóricas e práticas, que se tenha clareza com relação a este ponto. A confusão entre esses dois aspectos é muitas vezes obscurecida por motivos “políticos”, dado que acredita-se, a atribuição da marginalidade do negro a causas outras que não a cor e o racismo equivaleria a atribuir a “culpa” da mesma à sua vítima. Ora, é precisamente o abandono secular do negro e do dependente de qualquer cor à própria sorte a “causa” óbvia de sua inadaptação. Foi este abandono que criou condições perversas de eternização de um “habitus precário”, que constrange esses grupos a uma vida marginal e humilhante à margem da sociedade incluída [...] (SOUZA, 2003, p.160).

As discussões de Souza (2003) e Fernandes (2007) são relevantes para entender a incorporação do negro à sociedade brasileira que se dá mediante o preconceito tido como certo tipo de “personalidade” considerada improdutiva e as condições sociais que irão determinar a condição marginal do negro na sociedade brasileira, independentemente da cor da pele. O que se coloca a partir dessas perspectivas é a questão social brasileira que vai emergir e se agravar com o processo de industrialização, mas a discussão também comporta outra subjacente, a construção da cidadania que irá contemplar somente os trabalhadores e, isso de forma corporativa.

Como tratado anteriormente, concomitantemente à formação da classe trabalhadora na Inglaterra se efetiva a regulamentação de direitos civis para o estabelecimento do contrato formal de trabalho, tratado por Marshall (1967), conformando assim, a produção capitalista, ao mesmo tempo a condição de exploração vivenciada pela classe trabalhadora permite a formação da consciência de classe, tratada por Thompson (1987), essa relação antagônica entre explorador e

explorado é intermediada pelo Estado que pressionado pela classe trabalhadora tem como objetivo esmorecer o conflito social, dessa forma, responde às demandas por meio do estabelecimento de direitos sociais, isso evidencia uma das contradições do Estado capitalista.

Nessa perspectiva Telles (2001) ao tratar do Estado brasileiro revela que através dele, o indivíduo deveria libertar-se dos modos tradicionais de vida, pois ele é a referência simbólica onde todos os indivíduos são considerados iguais, posto pela formalidade e individualidade abstrata. Essa concepção não fez parte da realidade brasileira, assim, a justiça social não foi constituída em um imaginário igualitário, ela foi concebida em um imaginário tutelar por meio de um Estado benevolente. Essa construção aliada à sociedade hierárquica e autoritária dificultou a percepção do conflito como lícito ou genuíno. A conquista da igualdade no Brasil perpassa pela discriminação edificada e amparada na moralidade e culturalidade, bloqueando a capacidade mesmo que simbólica do conflito.

É nele, portanto, que o enigma dos direitos se decifra, enquanto conquista de reconhecimento e legitimidade, sem o que a cidadania nos termos da lei não se universaliza e não tem como se enraizar nas práticas sociais. É nele ainda que a questão da justiça se qualifica, enquanto garantia de uma equidade que a desigualdade de posições sempre compromete. Isso significa que a questão da justiça está implicada na trama dos conflitos. Na verdade, constitui o próprio campo dos conflitos: é em torno da medida do justo e do injusto que a reivindicação por direitos é formulada, os embates se processam e se desdobram numa negociação possível (TELLES, 2001, p. 30).

Nesse sentido, o Estado pós-oligárquico que se instala em 1930 reconhece a classe operária e passa a considerar suas demandas como “questão de Estado”, principalmente no período 1930-1945 por meio de uma legislação trabalhista e de um “sindicalismo de Estado” (a luta política de classe incorporada na estrutura do Estado). Na política, o momento é marcado pela transição de uma economia agrário-exportadora para um estágio industrial. Dessa forma, a política populista reforça a estrutura do Estado nacional que se manifesta em duas vertentes, a primeira por meio de uma política cada vez mais intervencionista e industrializante e, em segundo, através de uma perspectiva de integração, consegue mediar interesses, nesse caso, consolidando economicamente e politicamente uma burguesia industrial com a simultânea integração política da classe operária em detrimento de sua expressão política (SAES, 1984).

A década de 1930 é emblemática, marcada pela política varguista direcionada a industrialização do país por meio de uma política intervencionista, subjacente a isso, o Estado ao consolidar uma burguesia industrial ao mesmo tempo em que constrói uma base de apoio social urbana, por meio da regulamentação de direitos sociais, elimina o conflito entre elas. Essa aproximação com as massas marcou a história brasileira e foi denominada populismo. Saes (1984), a partir de análise histórica, destaca que o populismo não se reduz a uma relação líder/massa, mas é acima de tudo uma “ideologia de Estado” a partir da representação política tanto das classes baixas, quanto de suas demandas por meio de uma política industrializante que promove a integração de camadas antes alijadas em termos de direitos.

Com Getúlio Vargas a legislação trabalhista começa a ser configurada no Brasil, em 1923 passa a vigorar o seguro coletivo a partir da lei da Caixa de Aposentadoria e Pensão (CAP) para os ferroviários, também conhecida como Lei Eloy Chaves<sup>30</sup>, sendo referência para outras profissões, em 1930 é criado o Ministério do Trabalho, da Indústria e do Comércio e, em 1943 é estabelecida a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). O processo de industrialização brasileira é marcado também pela consolidação dos direitos sociais à classe trabalhadora, mas o mesmo não ocorre em relação aos direitos políticos.

[...] O sufrágio é limitadamente estendido no início do período – o Decreto-lei 21.076, de 1932, expande o sufrágio eleitoral para incluir as mulheres (voto facultativo) -, mas ainda exclui mendigos, analfabetos (em 1940, eram 56% da população) e as “praças de pré” (subtenentes, sargentos, cabos e soldados). Essas categorias serão incluídas apenas na Constituição de 1988, muito embora sua inclusão tenha sido proposta em 1963 pelo presidente João Goulart e rejeitada pelo Congresso Nacional (KERSTENETZKY, 2012, p. 189).

Outro aspecto relevante desse período é traçado por Souza (2003) ao tratar do processo de modernização brasileiro dividindo a sociedade em dois setores, o primeiro que ele denominou “europeizado” que conseguiram absorver as mudanças produtivas e sociais e, outro denominado “não europeizado” que permaneceu na marginalização, fruto do dualismo da própria estrutura econômica brasileira,

---

<sup>30</sup> [...] Essa lei obriga as empresas do setor ferroviário a estabelecer para os empregados um fundo para aposentadoria por idade, invalidez e tempo de serviço, pensão para sobreviventes dependentes e assistência médica, fundo a ser provido por contribuições de empregados e empregadores e administrado por representantes das partes. Esse seguro coletivo obrigatório, organizado por empresa, proposto pelo agora deputado federal Eloy Chaves ao Congresso Nacional, torna-se lei em janeiro de 1923 e passa a ter aplicação quase que imediata. Segue-se ele às iniciativas nessa direção que haviam sido empreendidas exclusivamente para empregados de empresas públicas e para o pessoal do Arsenal da Marinha (KERSTENETZKY, 2012, p. 187).

marcada de um lado pelo moderno, novo, ligado à industrialização, e por outro lado o Brasil atrasado, arcaico, alijado das transformações<sup>31</sup>.

No final do século XIX as primeiras ações no Brasil que visaram à construção da proteção social foram marcadamente voltadas aos trabalhadores, primeiramente aos servidores do Estado, tanto civis quanto militares, sendo posteriormente estendidas aos trabalhadores da indústria e do comércio na primeira metade do século XX, a partir de seguros coletivos para os trabalhadores e sua família, posteriormente, são criados os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP)<sup>32</sup>. Antes mesmo que a luta pela efetivação dos direitos da classe trabalhadora se efetivasse, a atividade sindical de confronto à ordem passa a constituir uma “cidadania sindical”, fazendo da sindicalização o meio de acesso a direitos trabalhistas aos que não eram sindicalizados com a cobrança do imposto obrigatório (KERSTENETZKY, 2012).

Nesse sentido, os direitos estavam limitados a categorias profissionais que tinham poder de barganha, estimulando a competição entre si, aquelas melhor organizadas conseguiam a efetivação de suas reivindicações em detrimento das outras, o que acarretou a estratificação entre elas, dessa forma, o direito de cidadania não era estendido a toda população brasileira.

Nessa perspectiva, Telles (2001) demonstra que irá se consubstanciar no Estado brasileiro a formação de uma cidadania dissociada dos direitos políticos e das regras jurídicas, e ao Estado cabia apenas os direitos sociais em recompensa ao trabalho que se torna *status* para civilidade. Ao vincular a identidade ao fazer profissional corporativo, nega-se o indivíduo, uma vez que este só se expressa via corporação ao qual está associado. Embora, o discurso contemporâneo seja de que

---

<sup>31</sup> Nesse sentido, mesmo naqueles grupos sociais como os dos ex-escravos e dos dependentes rurais e urbanos de qualquer cor e etnia, que não foram abrangidos pelo impacto modernizador da chegada da “Europa” entre nós, e que poderia, portanto, ser percebidos como “resíduos” pré-modernos, passam a ser englobados – ainda que como desclassificados – pela lógica totalizadora do novo padrão simbólico e institucional que se instaura para ficar e transformar em algo novo tudo que existia antes. A versão moderna desta “ralé”, portanto, não é mais oprimida por uma relação de dominação pessoal que tem na figura e nas necessidades do senhor [...] (SOUZA, 2003, p. 181-182).

<sup>32</sup> [...] Algumas características institucionais “progressistas” desses órgãos de previdência social chamam a atenção. Em primeiro lugar, ao superar o modelo de previdência por empresa e organizá-la por categorias, os Institutos promovem a uniformização de benefícios e serviços no interior da categoria, traço típico dos estados de bem-estar corporativos. Em segundo lugar, por ser o *pool* de riscos assim constituído mais amplo que o construído no interior da empresa, há a redução da incerteza do benefício. Acima de tudo, a nacionalização da previdência com os IAPs significa o reconhecimento da responsabilidade pública sobre riscos de perda de capacidade de gerar rendimentos associados ao trabalho assalariado, característico do estado do bem-estar, responsabilidade que com as CAPs recaía sobre a empresa e, antes delas, sobre o próprio trabalhador ou suas associações voluntárias (KERSTENETZKY, 2012, p. 191).

isto pertence ao passado, as marcas deixadas são indelévels, presentes na cultura política do país e na interpretação dos direitos como doação (TELLES, 2001).

[...] O modelo típico é a associação entre a manutenção de renda (expressa nos vários seguros por acidente de trabalho, doença, invalidez, idade, tempo de trabalho, viuvez e dependência) e a assistência médica, financiada e governada por empregados e empregadores de cada empresa (Lei Eloy Chaves, de 1923) [...] (KERSTENETZKY, 2012, p. 177).

Desde o fim da escravidão até a década de 1920 houve uma entrada maciça de imigrantes no país e, predominantemente de italianos, inicialmente para trabalharem no campo, mas logo foram absorvidos pela indústria e o comércio, nesse sentido, o movimento operário foi fortemente influenciado pelos imigrantes e por ideias anarquistas ou anarcossindicalistas. Muitos trabalhadores foram considerados uma ameaça ao estado brasileiro e expulsos do país, tal medida explicita que a manifestação popular era entendida como sinônimo de incivilidade e dessa forma, o que era uma questão de ordem social, no Brasil foi tratada como uma questão de ordem pública.

De um lado, trabalhadores, e de outro uma elite dominante e, à margem, desempregados e posseiros, mas que estavam presentes no cenário nacional, ignorados pelo Estado e tratados como caso de polícia.

O exame mais recente das desigualdades no Brasil, incluindo seus aspectos raciais, denota com clareza que a sociedade e os governos pouco fizeram, desde a abolição em 1888, para corrigir os efeitos de mais de três séculos de escravidão [...] (SUPLICY, 2002, p. 106).

Ao longo do século XX as ações do Estado foram focadas na legislação do trabalho e na seguridade social, dessa forma, os direitos sociais surgem pela via da legalidade e da constitucionalidade com Vargas<sup>33</sup>, evidenciando uma estratificação social na incorporação de categorias profissionais. Problemáticas existentes desse período que foram ignoradas estão relacionadas ao crescimento da informalidade e a exclusão dos trabalhadores rurais, que eram a maioria. O foco era a industrialização por substituição às importações, e isso se intensifica no período do

---

<sup>33</sup> Pontos proeminentes da agenda do trabalho são atendidos rapidamente ao longo dos anos 1930, dentre os quais a limitação da jornada de trabalho a oito horas; o repouso remunerado; a regulamentação do trabalho de mulheres, inclusive com remuneração igual para trabalho igual; a proibição do trabalho de crianças e a regulamentação do trabalho de menores; a definição de um salário-mínimo; a estabilidade no emprego; a regulamentação das condições de trabalho quanto à segurança e higiene; a regulamentação do salário em atividades insalubres; e a regulamentação da sindicalização [...] (KERSTENETZKY, 2012, p. 189).

Estado Novo (1937-1945)<sup>34</sup>. Em 1938 é criado o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) com o intuito de modernizar a administração pública e, simultaneamente, estabelecer uma burocracia desvinculada da política partidária (KERSTENETZKY, 2012).

É nisso que se explica o aspecto mais desconcertante da sociedade brasileira, uma sociedade que carrega uma peculiar experiência histórica na qual a lei, ao invés de garantir e universalizar direitos, destitui indivíduos de suas prerrogativas de cidadania e produz a fratura entre a figura do trabalhador e a do pobre incivil. Chama sobretudo a atenção uma lei que, ao proclamar e garantir direitos sociais, sacramenta desigualdades, repõe hierarquias pelo viés corporativo e introduz segmentações que transformam em pré-cidadãos todos os que não possuem carteira de trabalho (TELLES, 2001, p. 24).

O Brasil tinha um governo com características populista-desenvolvimentistas que mudou a economia do país deixando uma base agrário-exportadora para se tornar industrial, consolidando-se a desigualdade social a um segmento específico e predominante da população do Brasil. “[...] nossa pobreza, de modo geral, tem cor: é mulata, negra; e isso remete imediatamente à experiência da escravidão, instituição fundamental para a acumulação econômica no Brasil [...]” (REGO; PINZANI, 2013, p. 12). Assim sendo, os direitos permaneciam vinculados ao trabalho, o que excluía a maioria da sociedade brasileira dos direitos de cidadania.

Em 1953 as CAPs são extintas para, em 1954, ser criado o Instituto de Serviços Sociais do Brasil (ISSB) com o objetivo de uniformizar a seguridade social brasileira, no segundo governo Vargas (1950-1945). No governo Juscelino Kubitschek (1956-1961) é criada a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) em 1960. Para a universalização da seguridade social outra conquista de caráter universal se dá em 1963 com o salário-família, destinado ao dependente até 14 anos de idade, representando 5% indexado ao salário-mínimo<sup>35</sup>. (KERSTENETZKY, 2012).

---

<sup>34</sup> [...] No segundo governo Vargas, o impulso dos novos ventos se fizera sentir nas numerosas greves por reajuste salarial; no governo Goulart, a recém-criada Central Geral dos Trabalhadores e a intersindical dos funcionários públicos serão um braço político importante com que o presidente contará, à margem do Congresso Nacional, para o avanço ao fim das contas malgrado de suas reformas de base. Como quer que se avaliem essas transformações, o que quer que seja que ali esteve em gestação – em nossa visão, o embrião de um projeto universalista redistributivista –, foi subitamente abortado pelo movimento militar de março de 1964 (KERSTENETZKY, 2012, p. 199).

<sup>35</sup> [...] Contudo, a política do salário-mínimo é descontinuada no governo militar, e, a despeito da redução a pobreza observada, a desigualdade cresce ao longo de todo o período. O que reemerge na terceira onda expansionista é justamente a referência do salário-mínimo como um mínimo social, porém não limitado à incorporação categorial: o salário-mínimo é convertido em um indexador social que referencia não apenas o salário de base no mercado de trabalho, como também todos e

A universalização dos direitos a toda população brasileira irá se conformar lentamente, bem como ações no que tange à questão das desigualdades sociais, via o estabelecimento de políticas públicas sociais, já que o processo de incorporação social ocorreu mediante a estratificação social, será um longo caminho até que o Estado brasileiro efetive ações no combate à pobreza, “[...] uma vez que o Estado é um dos atores mais importantes em se tratando de superação da pobreza, pois ele é que vai elaborar e implementar políticas sociais que visem a superação da pobreza” (PIZZIO, 2010, p. 113).

As políticas públicas brasileiras vão se conformando no cenário nacional, segundo Kerstenetzky (2012) a Lei Orgânica da Previdência Social em 1960 (uniformizou os esquemas de previdência social e assistência médica), nesse período destaca-se a recuperação do valor real do salário mínimo, a promulgação do Estatuto do Trabalhador Rural (ETR)<sup>36</sup> em 1963 sendo, posteriormente, em 1964 efetivada tentativa de regulamentá-lo, o que não ocorreu. Nesse sentido, é necessário destacar que tais ações se caracterizaram universalistas redistributivistas. No período militar, a política social ganha uma orientação mais universalizante, estendendo a proteção social aos trabalhadores rurais e às empregadas domésticas em 1972, e aos autônomos em 1973.

Em suma, é possível reconhecer três ondas longas de inovação institucional e difusão de direitos sociais no Brasil: os anos de *bem-estar corporativo*, entre 1930 e 1964, nos quais se desenharam e implementaram as legislações trabalhistas e previdenciárias, fase que se estende de modo principalmente inercial e incremental entre 1946 e 1964; o período de *universalismo básico*, compreendido entre os anos 1964 e 1984, quando se unificou e estendeu, de modo diferenciado, a cobertura previdenciária para estratos sociais tradicionalmente excluídos e se criou um segmento privado simultaneamente a um público na saúde, este último voltado para os não cobertos pelos segmentos contributivo e privado; e o período pós-1988, com a institucionalização da assistência social, a extensão da cobertura previdenciária não contributiva, a criação do Sistema Único de Saúde e, mais recentemente, a política de valorização do salário-mínimo, prenunciando não sem percalços um *universalismo estendido* (KERSTENETZKY, 2012, p. 181).

---

quaisquer benefícios constitucionais. É possível que esta tenha sido o componente mais significativamente redistributivo (e universalista, já que atravessa diferentes padrões de lealdade) das políticas sociais adotadas na terceira onda (KERSTENETZKY, 2012, p. 183).

<sup>36</sup> [...] Antes, em 1963, o governo promulgara a primeira legislação trabalhista rural da história do país, o Estatuto do Trabalhador Rural, que inovava ao estender direitos trabalhistas e previdenciários aos trabalhadores rurais fora da lógica contributiva. O Estatuto estabelece a criação de um Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural, formado pelo recolhimento por parte do produtor do valor de 1% da produção agropecuária colocada e designa temporariamente o IAPI como o gestor do fundo e o provedor dos benefícios. (Cabe registrar, contudo, que apesar de promulgado, e revogado apenas em 1973, o estatuto teve baixa efetividade imediata e revelou distanciamento em relação à realidade das várias situações de trabalho no meio rural por ter sido desenhado tendo como modelo o trabalho urbano assalariado.) [...] (KERSTENETZKY, 2012, p. 198).

As políticas sociais desse período se ampliam, contemplando trabalhadores rurais, porém a cobertura é inferior à do trabalhador urbano formal. O ISSB é reabilitado ao ser criado o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) em 1966, que centralizou os benefícios e serviços da seguridade social. Em 1967 são incorporados benefícios referentes a acidentes de trabalho e, através do Prorural<sup>37</sup> a seguridade foi estendida em 1971 ao trabalhador rural. No que diz respeito à assistência social, em 1974 a licença-maternidade passa a compor a seguridade social, a Renda Mensal Vitalícia (RMV) aos idosos de 70 anos ou mais e inválidos pobres, sendo parcialmente contributivas. Em 1975 a saúde estava organizada de forma massificada e segregada, na Constituição de 1934 o ensino tornou-se obrigatório, na Constituição de 1967, além de público e gratuito foi expandido para a faixa etária de 7 a 14 anos, porém a ampliação não foi acompanhada da qualidade, fazendo com que a classe média passasse a recorrer ao ensino privado (KERSTENETZKY, 2012).

Com a promulgação da Constituição Federal<sup>38</sup> em 05 de outubro de 1988 várias conquistas foram importantes para a população brasileira. Vale a pena destacar que a Constituição tornou facultativo o voto aos analfabetos e aos adolescentes entre 16 a 18 anos e obrigatório a partir dos 18 e ainda, extinguiu a exigência da fidelidade partidária. Inscreve-se nesse sentido, um novo horizonte na garantia de direitos sociais, por meio da seguridade social formada pela saúde, previdência social e assistência social, tendo como objetivos a universalidade, a uniformidade, a seletividade, a irredutibilidade dos benefícios, a diversidade de financiamento e o caráter democrático e descentralizado.

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Parágrafo

---

<sup>37</sup> Contudo, o Prorural é muito mais modesto em suas ambições do que o Estatuto do Trabalhador Rural (ETR) de 1963, muito embora opere com uma categorização do segurado mais flexível. É bem verdade que, ao mesmo tempo em que amplia a cobertura da previdência, o programa de aposentadoria rural reforça o viés não contributivo do financiamento da seguridade rural, que passa agora a ser financiada por todos os que consomem bens de origem agrícola através do recolhimento de um imposto sobre a comercialização da produção rural – o que a torna mais segura financeiramente, além de espacialmente mais redistributiva, no espírito do Estatuto de 1963. No entanto, o benefício previdenciário estipulado em meio salário-mínimo (e apenas para o chefe da família) e a diferenciação das vantagens em relação ao trabalhador urbano, ao lado da estrutura deficiente de provisão de assistência médica, contribuem para que a universalização se dê a um nível baixo de adequação (na contramão do ETR) [...] (KERSTENETZKY, 2012, p. 202).

<sup>38</sup> [...] Constituição de 1988, no qual a atribuição de direitos, ao menos legalmente, se desvincula da lógica econômica contratual e adquire status político – são direitos do cidadão, não dos trabalhadores enquanto membros de categorias profissionais [...] (KERSTENETZKY, 2012, p. 182).

único. Compete ao poder público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: I - universalidade da cobertura e do atendimento; II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; IV - irredutibilidade do valor dos benefícios; V - equidade na forma de participação no custeio; VI - diversidade da base de financiamento; VII - caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial de trabalhadores, empresários e aposentados (BRASIL, 1988).

É relevante destacar que o art. 195<sup>39</sup> da Constituição Federal trata da base de financiamento das ações da seguridade social que entre outros, prevê a destinação de recursos das três esferas de governo, efetivando assim, a corresponsabilidade entre os entes federados, tanto na condução da política como na participação no financiamento.

A regulamentação de cada área ocorreu em momentos distintos, primeiramente a saúde, prevista no art. 196 da Constituição Federal, considerada dever do Estado e direito do cidadão, foi regulamentada pela Lei Orgânica da Saúde, nº 8.080 de 19 de setembro de 1990, que dispõe sobre a promoção, proteção, recuperação e sua organização, prevê o Sistema Único de Saúde (SUS) que tem como objetivos identificar e divulgar os fatores condicionantes, formular a política de saúde e realizar ações de promoção, proteção e recuperação, mediante ações assistenciais e preventivas e, ainda a Lei nº 8.142 de 28 de dezembro de 1990 que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde.

A previdência social contemplada no art. 203 da Constituição Federal, previu que fosse organizada sob a forma de regime geral, portanto, contributiva e de filiação obrigatória. A regulamentação da previdência social foi efetivada pela Lei nº 8.213, de 24 de Julho de 1991 que tem como princípios básicos, assegurar aos beneficiários a manutenção, em casos de incapacidade, desemprego involuntário, idade avançada, tempo de serviço, encargos familiares, prisão ou morte em relação àqueles que dependiam financeiramente.

---

<sup>39</sup> Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: I - dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro; II - dos trabalhadores; III - sobre a receita de concursos de prognósticos (Constituição Federal). Disponível em <[http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/con1988\\_05.10.1988/con1988.pdf](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/con1988_05.10.1988/con1988.pdf)> Acesso dia 30/10/14.

A assistência social foi elevada à condição de política pública não contributiva, por meio do art. 203 da Constituição Federal.

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei (BRASIL, 1988).

A assistência social foi regulamentada pela Lei n. 8.742 de 7 de dezembro de 1993, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) que define normas e critérios para a organização da assistência social por meio de um sistema descentralizado e participativo formado pelo poder público e sociedade civil.

Nesse cenário é relevante destacar a IV Conferência Nacional de Assistência Social realizada em dezembro de 2003 que deliberou sobre o estabelecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), regulamentado pela Lei n. 12.435 de 6 de julho de 2011, que prevê a articulação das ações nas três esferas de governo na condução dos serviços socioassistenciais, conforme as orientações contidas na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004<sup>40</sup>.

Destaca-se também a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) de 2005 que dispõe sobre os níveis de gestão, eixos estruturantes da pactuação entre os entes federados, responsabilidades, competências das instâncias de pactuação, mecanismos de transferência e transferência de recursos para a consolidação do SUAS.

[...] a Constituição de 1988 trouxe a Seguridade Social e os direitos sociais para o campo da responsabilidade pública e da universalização dos acessos, por outro, o quadro social mais amplo caracteriza-se por uma perspectiva de retração dos investimentos públicos no campo social e pelo seu reordenamento e crescente subordinação das políticas sociais às políticas de ajuste da economia, com suas restrições aos gastos públicos e sua perspectiva privatizadora que transformam em simulacro as possíveis saídas inovadoras estabelecidas constitucionalmente para a Seguridade Social (YAZBEK, 2004, p. 105).

O tripé da seguridade social brasileira: saúde, assistência social e previdência social formam, em tese, uma unidade. Rodrigues (2009) destaca que havia o debate sobre a unificação das três esferas em único ministério e um único orçamento,

---

<sup>40</sup> Prevê que a proteção social deve garantir as seguranças: segurança de sobrevivência (de rendimentos e de autonomia), de acolhida, de convívio ou vivência familiar.

porém foi regulamentado por leis específicas, o que representa independência administrativa e financeira. O que se coloca é que diante da política neoliberal adotada pelo Estado brasileiro e, conseqüentemente, as refrações dos direitos sociais e o desmanche dos mecanismos de proteção social, a assistência social ficou isolada.

O isolamento do direito social à assistência social da seguridade social e do conjunto funcional da totalidade dos direitos sociais previstos na Constituição – e os diversos direitos sociais formando categorias estanques, sem centralidade organizativa, metodológica, orçamentária e executiva-descentralizada – configura direito residual ou compensatório, identificado como um direito meramente assistencialista, haja vista que por essa visão, o direito social à assistência social funcionaria, apenas e tão-somente, como instrumento específico de socorro, ou auxílio, imediato ao pobre; inclusive esse direito não asseguraria de modo mais amplo a igualdade material, vez que isso exigiria a sua interação com os outros direitos sociais (RODRIGUES, 2009, p. 66-67).

Diante do desmantelamento dos direitos sociais, a assistência social que deveria ser direito de todo cidadão se torna cada vez mais focalizada em segmentos vulneráveis, estabelecendo políticas compensatórias que tendem a atender necessidades imediatas, isso evidencia a retração do Estado na implementação de políticas sociais redistributivas. É necessário destacar que a trajetória brasileira na construção e efetivação de direitos via estabelecimento de políticas públicas e sociais é permeada de avanços e retrocessos, compreender esse longo caminho requer considerar todas as nuances que envolveram a história brasileira, marcadamente por sua condição de ex-colônia assentada no trabalho compulsório açambarcado por uma reduzida oligarquia parasitária, cuja relação patriarcal na esfera privada ultrapassa as relações na esfera pública, projetando as relações de mando e obediência sobre o Estado tutelar, *locus* onde grassam o populismo, o clientelismo, e a indistinção entre o público e o privado<sup>41</sup>.

---

<sup>41</sup> [...] Mesmo que as figuras históricas de um Estado tutelar não tenham mais vigência no Brasil atual, mesmo que tenham sido submetidas, nos últimos anos, a um jogo cruzado de críticas que, à esquerda e à direita, por razões diversas e sob lógicas políticas distintas, denunciariam seus efeitos perversos na história brasileira, a tradição cobra e continua cobrando seus tributos numa espécie de linha de sombra em que se confundem direitos e ajuda, cidadania e filantropia, ao mesmo tempo em que se repõe essa espantosa indiferença diante do espetáculo da pobreza, que tanto caracteriza a sociedade brasileira. Pois é na própria visibilidade da pobreza que a tradição se ancora para figurar o seu lugar no horizonte simbólico da sociedade. Visível por todos os lados, nas suas evidências a pobreza é percebida como efeito indesejado de uma história sem autores e responsabilidades. Nesse registro, aparece como chaga aberta a lembrar o tempo todo o atraso que envergonha um país que se quer moderno, de tal modo que sua eliminação é projetada para as promessas civilizatórias de um progresso que haverá, algum dia, quem sabe, de absorver os que foram até agora dele excluídos (TELLES, 2001, 31).

A realidade social é complexa e desigual, a construção de um país mais justo compreende o debate coletivo e a construção de políticas públicas que contemplem as demandas dos segmentos excluídos da sociedade. Isso requer compromisso social e a análise profunda do próprio modelo de desenvolvimento que se deseja, amparado numa perspectiva de justiça social a fim de que se possam construir possibilidades efetivas que permita a cada cidadão brasileiro viver em sociedade com condições dignas.

A luta pela construção de uma cidadania extensiva a heterogeneidade dos trabalhadores e, ao mesmo tempo, que promova a ampliação dos direitos contemplados pela Constituição de 1988 pautados na perspectiva da universalidade, constantemente ameaçada por políticas neoliberais, constitui num desafio diário em nosso país (IAMAMOTO, 2000).

## CAPÍTULO 3 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

As ações de combate à pobreza no Brasil se intensificam a partir da década de 1990 por meio de programas de transferência de renda com condicionantes. Em 2003 foram alinhados dando origem ao Programa Bolsa Família.

O PBF, ao longo de 11 anos de sua existência, foi amplamente discutido pela sociedade brasileira, seja do ponto de vista político, econômico ou social. Esse debate se cristalizou em grupos favoráveis e contrários ao Programa que ao longo de uma década se tornou alvo de estudos que apontaram avanços e limites na questão do combate à pobreza no Brasil.

Diante disso, esse capítulo discute a trajetória da implantação de programas de transferência de renda no Brasil até a implantação do Programa Bolsa Família, caracterizando-o e, por último apresenta uma discussão sobre o PBF, considerando várias perspectivas.

### 3.1 Programas de Transferência de renda no Brasil: o Bolsa Família

A discussão sobre formas de redução da pobreza é antiga no cenário mundial, embora atualmente seja um tema muito presente em governos com tendência socialdemocrata, sua origem está atrelada a defensores do liberalismo econômico tendo como expoente máximo Juliet Rhys – Williams, escritora e membro do partido liberal e, posteriormente membro do partido conservador britânico. Nos anos 1940 através do “*Negative Income Tax*”, defendia a criação de um imposto de renda negativo no combate à pobreza.

Posteriormente, suas ideias foram retomadas pelo também liberal Milton Friedman em seu livro intitulado “Capitalismo e Liberdade”, publicado em 1962.

O problema da pobreza em termos absolutos foi reduzido significativamente nos países capitalistas do Ocidente nos dois últimos séculos, porém em termos relativos ainda é preocupante. Embora a caridade privada na segunda metade do século XIX tanto na Inglaterra e nos Estados Unidos tivera um aumento significativo, foi insuficiente para atender tamanha demanda e, como forma de diminuir a pobreza, propõe um programa que não tenha como critério idade, ocupação, entre outros e, que opere através do mercado, sem impedir o seu funcionamento, por meio de um imposto de renda negativo (FRIEDMAN, 1977).

Suponhamos que o nível mínimo de isenção seja fixado em Cr\$ 400,00 por mês e que o nível de subsistência mensal seja de Cr\$ 200,00. O cidadão sem rendimento algum ganharia Cr\$ 200,00. Aquele que ganhasse pelo menos Cr\$ 400,00 não receberia transferência. Por outro lado, todo aquele que ganhasse menos de Cr\$ 400,00 teria uma transferência proporcional à diferença entre esse valor e o seu nível de renda (é possível sofisticar o sistema com alíquota variável) (SILVEIRA, 1975, p. 11).

Nessa perspectiva, os indivíduos que estavam em situação de pobreza não tinham liberdade e não podiam fazer escolhas, ou seja, estava fora da esfera de mercado, ao invés de serem divididos em segmentos sociais e criadas políticas voltadas para o oferecimento de serviços socioassistenciais, iniciativa comumente empregada que tende somente a estigmatizar tais grupos, a proposta é oferecer a essa população aquilo que é mais importante numa economia de mercado, ou seja, dinheiro e, através dele as pessoas poderem ter liberdade para fazer suas próprias escolhas.

Os liberais defendem a liberdade de mercado, ao Estado caberia manter a ordem, fazer cumprir a lei e garantir a propriedade privada. Mas como já discutido anteriormente a “mão invisível” do mercado não é capaz de manter um equilíbrio constante e, como já foi enfatizado numa economia capitalista não é garantido a todos a inserção da sua forma-mercadoria na esfera econômica, ao invés disso, o sistema tende a expulsar grande parte desses indivíduos que vão endossar a camada sobrança da população que vive na pobreza.

Contrariando seus postulados, a alternativa liberal propõe a instituição de um programa que contempla aquilo que consideram mais sagrado, o mercado, através da redistribuição da renda para combater a pobreza e, dessa forma, se reforçaria a mercantilização por meio da atuação do Estado, em vez de contrariá-la, princípio que se encontra patente nas políticas do Estado de bem-estar social. Nesse sentido, Friedman (1977) destaca que todos são livres para utilizar suas capacidades de acordo com suas escolhas, sob a perspectiva de que existe uma igualdade entre os homens, porém ela implica em desigualdade, a partir da compreensão que todo indivíduo ao ter sua liberdade para desenvolver suas capacidades o faz de formas distintas dos outros.

Outro autor importante foi o cientista político, sociólogo e economista Vilfredo Pareto, ao tratar da intervenção ou medida legislativa que tenha o objetivo de mitigar a pobreza. Para ele qualquer intervenção tem como consequência direta o seu resultado inverso, ou seja, em vez de diminuir as desigualdades, as aumentam. E,

sendo assim, o aumento da riqueza não é fruto de sentimentos éticos ou humanitários, ou ainda, de questões socialistas, o aumento da riqueza é pré-condição para a ampliação do consumo popular. Assim, as sociedades são hierarquizadas, exceto as selvagens e, liderada por uma pequena elite, mesmo as democracias são conduzidas por um número limitado de políticos e, isso é importante à medida que sem elas as sociedades humanas não poderiam subsistir (PARETO, 1996).

[...] Segundo esta teoria, o bem-estar da sociedade depende do bem-estar dos indivíduos que a compõem, e cada indivíduo é o melhor juiz de seu bem-estar. Se um indivíduo tiver um bem-estar superior aos demais, sem que o bem-estar desses diminua, o bem-estar da sociedade cresceu. Assim, é preciso considerar todas as relações na economia e sua modificação. Se essa modificação for vantajosa para alguns, sem ser desvantajosa para outros, temos um aumento do bem-estar. Mas se a modificação diminuir o bem-estar de alguns poucos, mesmo aumentando o bem-estar da maioria, já não há bem-estar (FALEIROS, 1980, p. 12).

Tal perspectiva revela que na sociedade existe um equilíbrio e que, a partir de qualquer intervenção artificial nessa ordem, a tendência natural é voltar ao equilíbrio anterior, destarte, o crescimento é constante e sem grandes alterações, traduzindo o “ótimo de Pareto”. No aspecto social, implica em assegurar essa constância, ou seja, o crescimento da burguesia e da classe trabalhadora, assim, o progresso de um sem piorar dos outros é admissível, porém, quando o crescimento é obtido mediante a piora de outro segmento, mesmo que seja para o benefício de uma maioria não configura o “ótimo de Pareto”.

A discussão sobre a pobreza e formas de combatê-la ganha visibilidade no cenário nacional em 1968 sob a perspectiva de Celso Furtado, em “*Um projeto para o Brasil*” que abordava a questão da distribuição. Nesse período, “[...] o Brasil tinha 90 milhões de habitantes e US\$350 de renda per capita, com uma distribuição em que 1% de renda mais alta e os 50% de renda mais baixa tinham acesso a parcelas idênticas da renda nacional [...]” (SUPLICY, 2002, p. 119).

Na década de 1970 destaca-se o artigo de Antonio Maria da Silveira, intitulado “Redistribuição de Renda”, publicado em 1975. Nele o autor inspirado nas ideias de Milton Friedman e outros teóricos, propõe uma política de redistribuição a partir do imposto de renda negativo. Para ele, seria necessária uma política voltada para o segmento da população em situação de extrema pobreza, as ideias de Antonio Maria compuseram o Programa de Garantia de Renda Mínima (Projeto de

Lei n. 80, de 1991) apresentado pelo então senador Eduardo Matarazzo Suplicy que foi aprovado por unanimidade pelo Senado federal<sup>42</sup>.

A Constituição Federal de 1988 previu a transferência de renda “[...] é importante destacar que transferências de renda focalizadas nos mais pobres já existiam no Brasil desde a década de setenta. Tinham, porém, pouca visibilidade, além de cobertura bastante limitada da sua população alvo [...]” (ROCHA, 2011, p. 115). A partir da Constituição em seu art. 194 é estabelecida a seguridade social brasileira, composta pela saúde, previdência social e a assistência social. Em 7 de Dezembro de 1993 a assistência social foi regulamentada por meio da Lei Orgânica da Assistência Social que em seu art. 2, inciso V previu a destinação de um salário mínimo mensal a pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não ter condições de garantir o próprio sustento.

Em 2001 o senador Suplicy apresentou novo projeto para instituir a Renda Básica de Cidadania<sup>43</sup> (Projeto de Lei n. 266, de 2001) que foi aprovado em 2003 pelo Congresso Nacional, sendo sancionado pelo então presidente Lula, por meio da Lei n. 10.835 de 08 de Janeiro de 2004<sup>44</sup>. A renda básica de cidadania instituída em

---

<sup>42</sup> Em 16 de dezembro de 1991, após quatro horas e meia de debate, o Senado Federal aprovou o Projeto de Lei segundo o qual toda pessoa de 25 anos ou mais, com renda mensal inferior a aproximadamente R\$400, em valores de 2001, passaria a ter o direito de receber um complemento na forma de imposto de renda negativo, equivalente a 30% da diferença entre aquela quantia e a renda da pessoa. O Poder Executivo, de acordo com a disponibilidade de recursos e os resultados do programa, poderia aumentar aquela alíquota para até 50%. O projeto previa a introdução gradual do PGRM ao longo de oito anos, dos mais velhos para os mais jovens. Não houve um voto contra. Dos 81, quatro se abstiveram. Todos os partidos se pronunciaram favoravelmente ao projeto, tendo o então líder do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) no Senado, senador Fernando Henrique Cardoso, o qualificado de “uma utopia realista”. Tendo adotado no início da discussão uma postura crítica em relação à idéia, [...] (SUPLICY, 2002, p. 124).

<sup>43</sup> Em nossa Constituição aceitamos que a pessoa que detém um capital, ou um patrimônio – uma fazenda, uma fábrica, uma loja, um banco, um imóvel qualquer ou uma quantia em dinheiro – tenha a possibilidade de receber os rendimentos decorrentes desse bem, na forma de aluguéis, juros ou lucros, sem a necessidade de estar trabalhando. Ou seja, nós asseguramos aos ricos o direito de receber rendimentos sem que necessariamente eles trabalhem. Entretanto, normalmente eles trabalham. E por quê? Porque é próprio do ser humano querer progredir. Pois bem, se assegurarmos aos mais ricos o direito de receber rendimentos sem obrigatoriamente estarem trabalhando, por que não poderíamos assegurar também aos mais pobres o direito de receber uma renda? Não é todo o povo brasileiro dono desse imenso e rico patrimônio que é nosso país? (SUPLICY, 2002, p. 144).

<sup>44</sup> Em 1991, quando apresentei o primeiro projeto de lei no Senado para instituir um Programa de Renda Mínima, Antonio Maria ajudou-me intensamente na sua elaboração e na persuasão aos senadores, que o aprovaram por unanimidade. Em 1992, quando voltou de um período de simpósios na Europa, falou-me a respeito da proposta de uma Renda Básica Incondicional. Passamos então a interagir com os membros da Basic Income European Network, BIEN, que desde 2004 transformou-se na Basic Income Earth Network, a Rede Mundial da Renda Básica. Em dezembro de 2001 apresentei novo projeto no Senado, agora para instituir a Renda Básica de Cidadania, incondicional. Foi aprovado pelo Congresso Nacional em 2003 e sancionado pelo presidente Lula em 2004, transformando-se em lei. Para ser instituída gradualmente, começando pelos mais necessitados

2005 é destinada a brasileiros residentes no país e estrangeiros residentes há pelo menos 5 anos no Brasil, independentemente de sua condição socioeconômica, que receberão anualmente um benefício monetário. Primeiramente é destinado aos pobres, sendo gradativamente ampliada a toda população, o valor pago é comum a todos os cidadãos em parcelas iguais e mensais com o objetivo de assegurar as despesas mínimas, ou seja, alimentação, educação e saúde, foi a primeira iniciativa brasileira no sentido de criar uma renda básica incondicional no país.

A Renda Básica de Cidadania<sup>45</sup> seria paga em dinheiro de forma regular e constante, individualmente a cada cidadão, independentemente da renda. Dessa forma, seria paga a ricos e pobres, operando na lógica inversa dos programas existentes, que são *ex post*, pois, para sua concessão, é necessária a avaliação da renda do beneficiário. Nesse caso, operaria a Renda Básica de Cidadania *ex ante*, pois independentemente de qualquer verificação de renda, evidentemente o estigma social se extinguiria, já que seria universal, não seria interrompida ao iniciar um emprego e não estaria vinculada à realização de um trabalho (SUPLICY, 2002).

[...] Tenhamos em mente que não faz parte da definição de renda básica que ela deva ser suficiente para satisfazer as necessidades básicas do beneficiário: conforme sua definição, o valor da renda básica poderia ser maior ou menor. Também não faz parte da definição de renda básica que ela deva substituir todos os demais benefícios pagos em dinheiro: um benefício universal não precisa ser um benefício único [...] (SUPLICY, 2002, p. 210).

Fonseca (2001) destaca que na discussão do projeto do PGRM, José Márcio de Camargo propôs a vinculação à família e à educação, ressalta ainda que as primeiras experiências que ocorreram no Brasil referente ao programa de renda mínima, se deram inicialmente em março de 1995 no município de Campinas-SP pelo então prefeito José Roberto Magalhães Teixeira do PSDB, e em maio de 1995 no Distrito Federal, pelo então governador do PT Cristovam Buarque, quando foi criado o Programa Bolsa Escola, e em dezembro de 1995 no município de Ribeirão Preto-SP pelo então prefeito Antonio Palocci Filho, do PT.

---

(SUPLICY, 2006, p. 1). Disponível em <[http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/suplicy\\_1\\_.pdf](http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/suplicy_1_.pdf)> Acesso dia 30/10/14.

<sup>45</sup> [...] entretanto, se a preocupação não é manter pessoas pobres ocupadas a qualquer preço, mas sim proporcionar-lhes acesso a uma atividade remunerada que tenha sentido, a própria natureza incondicional da renda básica é uma vantagem crucial: ela possibilita a disseminação de poder de barganha de modo a capacitar (tanto quanto for admissível) os menos favorecidos a distinguir empregos atraentes ou promissores de empregos desagradáveis. É, portanto, com base em uma concepção ampla de justiça social, a qual confere ao trabalho a importância que ele merece, e não apesar dela, que o direito a uma renda básica deveria ser tão incondicional quanto é passível de ser estendido a todos de forma sustentável [...] (SUPLICY, 2002, p. 209-210).

A partir de então foi instituída a Lei n. 9.533 de 10 de Dezembro de 1997<sup>46</sup> que autorizava o poder executivo a conceder apoio financeiro aos municípios que instituírem programas de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas que foi regulamentado pelo decreto n. 2.609, de 2 de Junho de 1998.

Dadas as evidências irrefutáveis do fracasso do modelo de parceria financeira entre governo federal e local, assim como da incapacidade técnica e gerencial da maioria dos municípios, principalmente dos mais pobres, para implementar um programa deste tipo, o governo federal relança, em 2001, o Bolsa Escola em novas bases, cobrindo 100% do valor dos benefícios, o que resolve a questão financeira. Permanecem como responsabilidade local as tarefas de cadastramento e seleção dos beneficiários, assim como a garantia de infraestrutura para o cumprimento da condicionalidade educacional (ROCHA, 2011, p. 117).

Silveira (1975) trata inicialmente que a distribuição numa economia capitalista tende a considerar somente aqueles que participam do processo de produção e, dessa forma, muitos defendem a redistribuição a fim de equalizar a renda, o que não é possível, pois seria mais coerente defender a mudança de regime. Além disso, a remuneração pode estar aquém do nível de subsistência para uma grande maioria, há ainda, as imperfeições do mercado que tendem a modificar a distribuição da renda, causando desemprego involuntário e, o que se constata é que uma economia capitalista não compreende a sobrevivência de todos, nem ao menos daqueles que trabalham, destacando a depressão de 1930.

Nesse sentido, é importante um compromisso social de longo prazo e, para isso, não é necessário esperar que o “bolo” cresça, até porque não existe medida definida para que isso ocorra. As ações até então desenvolvidas não foram capazes de acabar com a pobreza e, considerando uma economia de mercado, as ações devem ser realizadas de maneira tal que interfira o menos possível nesse mecanismo e, propõe o imposto de renda negativo, já adotado pela Inglaterra, Canadá e Nova Jersey. Esse imposto de renda negativo seria primeiramente destinado a idosos, sendo gradativamente ampliada a sua cobertura a todos que encontrassem em situação de pobreza (SILVEIRA, 1975).

---

<sup>46</sup> Como decorrência, em 1995 e 1996, novos projetos de lei foram apresentados na Câmara Federal e no Senado, pelos deputados Néelson Marchezan (PSDB-RS), Chico Vigilante (PT-DF) e Pedro Wilson (PT-GO), pelos senadores Ney Suassuna (PMDB-PB), Renan Calheiros (PMDB-AL) e José Roberto Arruda (PSDB-DF), propondo que se instituísem projetos de renda mínima associados à educação, ou Bolsa Escola. A partir desses projetos, foi aprovada e sancionada, em 10 de dezembro de 1997, a Lei 9.533, que autorizava o governo federal a conceder apoio financeiro, de 50% dos gastos, aos municípios que instituísem programa de renda mínima associado a ações socioeducativas (SUPLICY, 2002, p. 131-132).

Fonseca (2001) ao destacar outro trabalho importante para o debate sobre a redistribuição de renda no Brasil cita Edmar Bacha e Mangabeira Unger. Ambos os autores utilizaram em seus estudos os dados referentes ao censo de 1970 e, após a análise desse material verificaram que [...] 36% do total da renda das pessoas concentravam-se nas mãos de 5% das famílias mais ricas do país e que os 10% de famílias mais abastadas detinham 49% da renda do país [...] (FONSECA, 2001, p. 97). E como alternativa sugerem a criação do imposto de renda negativo.

Nesse sentido, a saída proposta por esses autores para combater a pobreza se dá por meio da mercantilização, ou seja, garantir o poder de consumo via redistribuição de renda, através de auxílio pecuniário para que essa população possa consumir<sup>47</sup>, ou seja, opera numa lógica inversa aos programas focais que tendem a estigmatização de diferentes segmentos e o atendimento via benefícios socioassistenciais que tendem a uma maior desmercantilização dessa população, o que na concepção liberal, onera ainda mais os cofres públicos em iniciativas de bem-estar.

Depreende-se disso, que uma proposta de cunho legitimamente liberal, foi retomada no Brasil numa conjuntura distinta como proposta de um partido de esquerda, o que revela que a política pública assume diferentes perspectivas por estar inserida num contexto totalmente contraditório que inscreve a relação capital/trabalho e o equilíbrio de forças políticas que os apoiam ou os rechaçam.

Relevante destacar que a partir dessas discussões o país caminhou rumo à construção e efetivação de políticas e programas com perspectivas de transferência de renda<sup>48</sup>, direcionadas ao grupo familiar, mediante o cumprimento de condicionalidades. Nessa perspectiva se assenta o Programa Bolsa Família.

---

<sup>47</sup> Uma iniciativa com a escala do Bolsa Família só pode ser financiada com recursos públicos. Estamos falando do maior programa de transferência de renda condicionada do mundo em termos do número de famílias atendidas. No entanto, os recursos destinados ao Bolsa Família são, na verdade, investimentos. Ao garantir acesso à renda aos segmentos mais vulneráveis da população, o programa gera retornos para toda a sociedade. Com uma suplementação regular de renda, famílias que sempre estiveram fora do mercado de consumo podem comprar não apenas alimentos e remédios, mas até mesmo bens duráveis, como móveis e eletrodomésticos. Disponível em < [http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/boletins/boletimmds/221/bolsa-familia\\_quem\\_paga\\_quem\\_recebe\\_e\\_para\\_que.pdf/download](http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/boletins/boletimmds/221/bolsa-familia_quem_paga_quem_recebe_e_para_que.pdf/download)> Acesso dia 22/10/14.

<sup>48</sup> Transferência de renda é aqui concebida como uma transferência monetária direta a indivíduos ou a famílias. No caso brasileiro e de várias experiências da América Latina, são programas focalizados em segmentos pobres da população e têm sua prestação condicionada a determinadas exigências que devem ser cumpridas pelos indivíduos ou pela família, principalmente no campo da educação, da saúde e do trabalho. Em relação à educação, a principal condicionalidade é a exigência de matrícula e frequência escolar de crianças e adolescentes; no campo da saúde é destacado o cumprimento de medidas básicas, como vacinação de crianças e pré-natal de mulheres grávidas e no trabalho as

### 3.2 Caracterização do Programa Bolsa Família

O Programa Bolsa Família foi criado por meio da Medida Provisória nº 132 de 20 de outubro de 2003, sendo posteriormente convertido na Lei nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004 e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, alterado pelo Decreto nº 6.157 de 16 de julho de 2007.

O Programa é oriundo da unificação da gestão e da transferência de renda de outros programas já desenvolvidos pelo governo federal<sup>49</sup>, no caso, o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Educação - Bolsa Escola, o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA), o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde – Bolsa Alimentação, o Programa Auxílio-Gás e o Cadastramento Único do Governo Federal.

O Bolsa Escola<sup>50</sup> foi criado pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001, sendo o Ministério da Educação responsável pela operacionalização juntamente com a Caixa Econômica Federal. O público-alvo eram crianças com idade de seis a quinze anos que deveriam apresentar uma frequência escolar mínima de oitenta e cinco por cento. O pagamento do benefício era realizado diretamente a família beneficiária no valor de R\$15,00 por criança até o limite de três por família.

O Programa Nacional de Acesso à Alimentação, direcionado ao combate à fome e à promoção da segurança alimentar e nutricional, criado pela Medida Provisória nº108 de 27 de fevereiro de 2003 e posteriormente convertido na lei nº

---

condicionalidades são geralmente relativas à capacitação profissional e à inserção no mercado de trabalho (SILVA, 2010b, p. 21).

<sup>49</sup> Quando o presidente Luiz Inácio Lula da Silva tomou posse, em janeiro de 2003, encontrou um sistema de programas sociais de transferência de renda espalhado por vários ministérios, com diferentes listas de beneficiários e critérios para recebimentos de benefícios. Esse sistema “espalhado” foi submetido a um processo de unificação, decisão que exigiu, entre outras coisas, o recadastramento e a unificação dessas listas e a redefinição de critérios. Nascia o Programa Bolsa Família, que se integra a um guarda-chuva denominado Fome Zero. Embora, no início, o Fome Zero tenha obtido maior repercussão na mídia e no próprio discurso governamental, foi o Bolsa Família que se consolidou como o programa social por excelência do governo Lula. Com ele ocorreram a integração e a consolidação de programas de transferência de renda anteriores, com o aumento do valor dos benefícios (WEISSHEIMER, 2010, p. 60).

<sup>50</sup> [...] Em 2003, o mais importante deles - o Bolsa Escola – beneficiava cerca de 5 milhões de famílias, com transferência de renda de até R\$45,00 por família. Hoje, o Bolsa Família beneficia cerca de 11,1 milhões de famílias, com transferência de renda de até R\$107,00 por família. Mas não se trata apenas de transferência de renda. Além da exigência da frequência escolar e da proibição do trabalho infantil, também passou a ser exigida a vacinação das crianças. No final de 2005, iniciou-se a integração do PETI com o Bolsa Família, o que possibilitou o atendimento a 3,2 milhões de crianças em ações socioeducativas e de convivência (WEISSHEIMER, 2010, p. 61).

10.689, de 13 de junho de 2003, tinha como público-alvo famílias com renda *per capita* de meio salário mínimo, o valor do benefício era R\$50,00.

O Bolsa Alimentação foi criado pela Medida Provisória nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001, sendo responsável pela operacionalização o Ministério da Saúde juntamente com a Caixa Econômica Federal, segundo o art. 2º e o § 1º da referida lei o público-alvo do programa eram gestantes, nutrizes e crianças de seis meses a seis anos e onze meses de idade, e ainda crianças filhas de mães soropositivas para o HIV/AIDS que receberiam o benefício desde o seu nascimento. O valor era de R\$15,00 até o limite de R\$45,00 por família beneficiada.

O Auxílio-Gás foi instituído pela Medida Provisória nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002 era destinado a subsidiar o preço do gás liquefeito de petróleo às famílias de baixa renda, ou seja, com renda *per capita* de meio salário mínimo, o valor mensal do benefício era de R\$7,50 podendo ser acumulado com outros benefícios.

O Cadastro Único para Programas Sociais foi criado pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001 e revogado pelo Decreto nº 6.135, de 26 de junho de 2007, sendo a gestão disciplinada pela Portaria GM/MDS nº 376, de 16 de outubro de 2008. Atualmente a administração do Cadastro Único é realizada pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania - SENARC que conta com o apoio operacional da Caixa Econômica Federal, conforme a Portaria nº 177 de 16 de junho de 2011. No âmbito do município e do Distrito Federal cabe ao gestor municipal e do Distrito Federal, nos termos de sua adesão, responsável pela execução em seu território de abrangência, conforme Portaria GM/MDS nº 246, de 20 de maio de 2005.

Os programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio-Gás e o Cadastro Único foram criados ainda na administração do então presidente da república Fernando Henrique Cardoso do PSDB que permaneceu como chefe de Estado no período compreendido entre 1995 até 2002. Em 2003 assume a presidência da república Luís Inácio Lula da Silva do PT que promoveu a consolidação desses programas e expandiu criando o Programa Bolsa Família<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> A origem do programa Bolsa Família (o Bolsa Família integra o *Fome Zero*) esteve no Programa Cartão-Alimentação, que posteriormente foi transformado em Bolsa Família. O Programa Cartão-Alimentação fez parte das políticas específicas do Programa Fome Zero, em janeiro de 2003, sendo substituído em 20 de outubro desse ano pelo Programa Bolsa Família. O intuito da iniciativa foi, em primeiro lugar, de fazer convergir os diversos programas de distribuição de renda existentes num só. O Programa Bolsa Família foi fruto da unificação dos programas de transferência de renda do governo federal, ou seja, Bolsa-Alimentação (Ministério da Saúde), Auxílio-Gás (Ministério das Minas e Energias), Bolsa-Escola (Ministério da Educação) e o Cartão-Alimentação (MESA) (COGGIOLA, 2009, p. 104).

A superposição, legítima ou ilegítima, de programas de transferência de renda no que concerne ao atendimento da população pobre tornou evidente a necessidade de coordenação e controle através da criação de um cadastro único. Criado em 2001, sua implementação foi muito lenta, de modo que ao final do período Cardoso, em 2002, os “novos” programas de transferência de renda continuavam atrelados a organismos governamentais diversos, sem qualquer coordenação entre si (ROCHA, 2011, p. 118).

Em 2004 foi criado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS<sup>52</sup> por meio da Medida Provisória nº 103 de 1 janeiro de 2003, posteriormente convertida na Lei nº 10.683 de 28 de maio de 2003 que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. O MDS é originário de três estruturas governamentais extintas: o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Nutricional (MESA), o Ministério da Assistência Social (MAS) e a Secretaria Executiva do Conselho Gestor Interministerial do Programa Bolsa Família.

A implantação do PBF promoveu a coordenação de ações tanto nos estados quanto nos municípios, e entre as principais áreas de atuação, ou seja, a saúde, a educação e a assistência social que até então realizavam suas ações de forma estanque. Para compreender o processo de um ponto de vista mais amplo faz-se necessário apresentar as conquistas sociais da população brasileira. Assim, destaca-se a importância da Constituição Federal de 1988, que previu através do art. 204, inciso I a descentralização político-administrativa, sendo a esfera federal responsável pela coordenação e normas gerais, e às esferas estadual e municipal a coordenação e a execução dos respectivos programas. O inciso II do referido artigo também previu a participação popular na formulação das políticas públicas bem como o controle das ações.

Surge a partir disso a corresponsabilidade na articulação das políticas públicas, cabendo a estados e municípios seguirem as normativas estabelecidas pela esfera federal, firma-se com isso a redefinição da gestão pública brasileira, balizada por valores democráticos e participativos. Esses dispositivos uma vez garantidos na Carta Magna foram regulamentados através de legislação específica.

---

<sup>52</sup> Atualmente a estrutura do MDS é composta pelo Gabinete da Ministra, Secretaria Executiva, Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), Secretaria Extraordinária de Superação de Extrema Pobreza (SESEP) e pela Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC). Disponível em <<http://www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/estrutura>> Acesso dia 29/10/14.

Assim, o artigo 203 da Constituição Federal previu a assistência social como política pública não contributiva e, através da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS de 7 de dezembro de 1993, a assistência tornou-se política de Estado. O art. 30 da LOAS garantiu a participação popular e o controle social por meio dos conselhos paritários entre sociedade civil e poder público, com isso foi necessária a criação dos conselhos de assistência social, planos de assistência social e os fundos de assistência social para estados, municípios e Distrito Federal. Assim, o governo federal passou a fazer repasse de recursos via Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os fundos de estados e municípios para a operacionalização da assistência social.

A PNAS de 2004 concebida com base na Constituição Federal e na LOAS, previu a organização da assistência social com base na descentralização político-administrativa, a participação popular na formulação e controle das ações, a primazia de responsabilidade do Estado na condução da PNAS e a centralidade das ações na família.

A LOAS sofreu alterações através da Lei n. 12.435 de 6 de julho de 2011 que dispõe sobre a organização da Assistência Social e cria o SUAS. É importante destacar que com a criação do SUAS, já prevista na PNAS, os serviços socioassistenciais foram organizados de forma descentralizada criando níveis de gestão com cofinanciamento pela esfera federal para estados e municípios. Dessa forma, a assistência social foi dividida em dois tipos de proteção: a Proteção Social Básica (PSB), destinada à prevenção de riscos sociais através da oferta de programas e serviços sociais, realizado pelo Centro de Referência da Assistência Social (CRAS). E a Proteção Social Especial (PSE) garantida pelo Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS), destinada a famílias e indivíduos que tiveram seus direitos violados, exemplos dessa situação são o abandono, a institucionalização, entre outros.

Dessa forma, estados e municípios ao aderirem ao SUAS tornam-se corresponsáveis pela execução de programas e projetos. Assim, as famílias beneficiárias do PBF participam de atividades realizadas nos Centros de Referência de Assistência Social que são responsáveis pelo acompanhamento dessas famílias juntamente com a saúde e a educação.

O foco do PBF são as famílias que se encontram em situação de pobreza e extrema pobreza. Segundo o programa, a pobreza é definida por famílias que

tenham uma renda mensal *per capita* entre R\$77,01 e R\$154,00 desde que tenham crianças, adolescentes, gestantes ou nutrizes e extrema pobreza aquelas que percebam renda mensal *per capita* de até R\$77,00. Esses valores foram reajustados pelo Decreto nº 8.232, de 30 de abril de 2014<sup>53</sup> que passou a vigorar em primeiro de junho de 2014.

Para título de concessão do benefício o § 1 do art. 2 da Lei n 10.836 de 9 de janeiro de 2004 que institui o PBF, a família é a unidade nuclear que pode ser ampliada por pessoas que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, formando um grupo doméstico que vive sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros<sup>54</sup>.

O cadastramento das famílias é realizado através do CadÚnico do município de residência do indivíduo, sob responsabilidade do gestor municipal. As famílias cadastradas são aquelas que apresentam renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa ou de renda mensal total de até três salários mínimos. É importante destacar que o cadastramento necessariamente não gera o direito ao recebimento do benefício, já que o foco são as famílias que estejam em situação de extrema pobreza e pobreza. O CadÚnico constitui uma rica base de informações que permite o acesso a outros programas que utilizam seus dados para seleção, exemplos que ilustram esses casos é o Programa Minha Casa Minha Vida, Tarifa Social de Energia, entre outros.

---

<sup>53</sup> De acordo com o Decreto nº 8.232, de 30 de abril de 2014, os valores dos benefícios do Programa Bolsa Família (PBF), além das linhas que definem as situações de extrema pobreza e de pobreza, terão um reajuste de 10%. Esse aumento terá efeitos a partir de 1º junho de 2014. Assim, o Programa passará a atender famílias que tenham renda mensal por pessoa de até R\$ 77 o que caracteriza a extrema pobreza, (antes do decreto a renda mensal por pessoa era de R\$70) e famílias com renda *per capita* entre R\$ 77,01 e R\$ 154 pobreza, (antes do decreto a *per capita* era de R\$70,01 e R\$140), desde que, nesse caso, haja crianças, adolescentes, gestantes ou nutrizes. Os benefícios, que compõem o valor mensal recebido pelas famílias, também terão aumento:

- O Benefício Básico, que é pago às famílias extremamente pobres, que até então era de R\$70,00 aumentará para R\$ 77,00;
- O Benefício Variável, pago às famílias pobres e extremamente pobres, que tenham crianças de 0 a 15 anos, gestantes ou nutrizes que era de R\$32,00 aumentará para R\$ 35,00;
- O Benefício Variável Jovem (BVJ), pago às famílias pobres e extremamente pobres que tenham adolescentes de 16 e 17 anos que era de R\$38,00 aumentará para R\$ 42,00; e
- O Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP) terá aumento caso a caso, pois deverá ser concedido para famílias que, mesmo após receber os demais benefícios do PBF, permaneçam com renda por pessoa de até R\$ 77,00 (anterior ao decreto esse valor era R\$70,00). Disponível em <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>> Acesso dia 14/05/2014.

<sup>54</sup> Quando se trata de utilizar a renda como *proxy* do nível e da distribuição de bem-estar, a família é a unidade estatística relevante. Desde que se considerem também as rendas unipessoais, a adoção da família como unidade estatística possibilita ser o mais abrangente possível em relação à população como um todo e levar em conta a estratégia de sobrevivência normalmente adotada pelas pessoas: recorrer aos indivíduos que têm rendimentos para o atendimento das necessidades daqueles sem rendimento na família (ROCHA, 2010, p. 36).

À medida que o cadastramento é efetuado, cada ente familiar recebe um Número de Identificação Social (NIS). O valor do benefício varia de acordo com o número de filhos e para que a família o receba é necessário ainda que cumpra as condicionalidades<sup>55</sup> previstas pelo Programa. Caso a família deixe de cumpri-las, sofre efeitos<sup>56</sup>, o primeiro é a advertência, aplicada no primeiro registro de descumprimento; no caso de um segundo registro de descumprimento o benefício é bloqueado pelo período de um mês; quando se dá o terceiro registro, e reiteradamente o benefício é suspenso por dois meses, e, por último, o cancelamento, conforme previsto na Portaria n. 251, de 12 de Dezembro de 2012 do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Atendidos todos os requisitos estabelecidos, o responsável pela unidade familiar, que preferencialmente é a mulher, recebe um cartão magnético e, mensalmente, pode retirar na data prevista o benefício nas agências da Caixa Econômica Federal, agente operador do Programa.

Para calcular o valor do benefício é considerada a composição familiar e a renda mensal *per capita*, uma vez que os dados são enviados ao cadastro único, o cálculo é automático. O benefício poderá ser: Básico, Variável de 0 a 15 anos, Variável à Gestante (BVG), Benefício Variável Nutriz (BVN), Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ), Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP). Segue abaixo tabela disponibilizada no sítio do MDS com a composição dos valores<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> As Condicionalidades são os compromissos assumidos tanto pelas famílias beneficiárias do Bolsa Família quanto pelo poder público para ampliar o acesso dessas famílias a seus direitos sociais básicos. Por um lado, as famílias devem assumir e cumprir esses compromissos para continuar recebendo o benefício. Por outro, as condicionalidades responsabilizam o poder público pela oferta dos serviços públicos de saúde, educação e assistência social. Na área de saúde, as famílias beneficiárias assumem o compromisso de acompanhar o cartão de vacinação e o crescimento e desenvolvimento das crianças menores de 7 anos. As mulheres na faixa de 14 a 44 anos também devem fazer o acompanhamento e, se gestantes ou nutrizas (lactantes), devem realizar o pré-natal e o acompanhamento da sua saúde e do bebê. Na educação, todas as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos devem estar devidamente matriculados e com frequência escolar mensal mínima de 85% da carga horária. Já os estudantes entre 16 e 17 anos devem ter frequência de, no mínimo, 75%. Na área de assistência social, crianças e adolescentes com até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil pelo Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), devem participar dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) do PETI e obter frequência mínima de 85% da carga horária mensal. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/condicionalidades>> Acesso dia 14/05/2014.

<sup>56</sup> No caso do descumprimento de condicionalidades, a família sofre efeitos e não penalidades, uma vez que o objetivo não é punir, mas apontar que a família está deixando de exercer seus direitos.

<sup>57</sup> Disponível em <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/beneficios/composicao-de-valores> Acesso dia 18/10/14.

**Tabela 1 - Composição dos valores**

<b>Benefício</b>	<b>Valor</b>	<b>Regra</b>
<b>Básico</b>	R\$ 77,00	- Transferido às famílias em situação de extrema pobreza (renda mensal <i>per capita</i> menor ou igual a R\$ 77,00); - Concedido mesmo quando não há crianças, adolescentes ou jovens na família.
<b>Benefício Variável de 0 a 15 anos</b>	R\$ 35,00	- Concedido às famílias com crianças ou adolescentes de 0 a 15 anos de idade;
<b>Benefício Variável à Gestante (BVG)</b>	R\$ 35,00	- Concedido às famílias que tenham gestantes em sua composição; - Pagamento de nove parcelas consecutivas, a contar da data do início do pagamento do benefício, desde que a gestação tenha sido identificada até o nono mês; - A identificação da gravidez é realizada no Sistema Bolsa Família na Saúde. O Cadastro Único não permite identificar as gestantes.
<b>Benefício Variável Nutriz (BVN)</b>	R\$ 35,00	- Transferido às famílias beneficiárias do PBF que tenham crianças com idade entre 0 e 6 meses em sua composição; - Pagamento de seis parcelas consecutivas, a contar da data de concessão do benefício, desde que a criança tenha sido identificada no Cadastro Único até o sexto mês de vida.
<b>Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ)</b>	R\$ 42,00	- Transferido às famílias beneficiárias do PBF que tenham adolescentes de 16 e 17 anos; - Limite de até dois benefícios por família; - O BVJ continua sendo pago regularmente à família até dezembro do ano de aniversário de 18 anos do adolescente.
<b>Benefício para Superação da Extrema Pobreza (BSP)</b>	Caso a caso	- Transferido às famílias beneficiárias do PBF que estejam em situação de extrema pobreza (renda mensal <i>per capita</i> menor ou igual a R\$ 77,00), mesmo após o recebimento dos outros benefícios do PBF. O benefício para superação da extrema pobreza independe da composição familiar.

Fonte: PBF/MDS

O cadastramento é válido por dois anos, sendo revisto após esse período, caso a família permaneça nas mesmas condições que deram origem ao recebimento, continuará no Programa, do contrário, será automaticamente excluída. À medida que o PBF foi ganhando maior amplitude, o governo federal, por meio da Portaria n. 148, de 27 de abril de 2006 criou o Índice de Gestão Descentralizada

(IGD)<sup>58</sup> que prevê o repasse via fundos estaduais ou municipais para a gestão do PBF, a destinação do recurso deve ser discutida com as três áreas: saúde, educação e assistência social. Segundo o MDS, o objetivo é qualificar a gestão do programa, atualmente o valor pago previsto na Portaria n. 754 de 20 de outubro de 2010 é que o valor do IGD-M será multiplicado por R\$ 3,25 e pela quantidade de cadastros válidos e atualizados no município, tendo como limite o total de famílias com perfil de ½ salário mínimo por pessoa<sup>59</sup>.

Para garantir o controle social das ações além dos conselhos municipais e estaduais, o MDS por meio da Instrução Normativa n. 1 de 20 de maio de 2005 previu a estados, municípios e Distrito Federal a constituição de uma Instância de Controle Social (ICS) do PBF que deverá acompanhar e fiscalizar as ações referentes ao PBF em nível local.

Segundo os dados do IBGE referente ao ano de 2010, havia no Brasil cerca de 16,2 milhões de brasileiros que viviam em situação de extrema pobreza. Diante disso, o governo federal, através do Decreto n. 7.492, de 2 de junho de 2011 criou o BSM, tendo como foco principal a população em extrema pobreza. O Plano apresenta três eixos de atuação, o primeiro trata do acesso a serviços nas áreas da educação, saúde, assistência social e segurança alimentar, o segundo trata da garantia de renda, tendo como referência o PBF e o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e, por último e não menos importante, a inclusão produtiva tanto rural quanto urbana, desse modo o PBF foi incorporado às ações do referido plano.

Ao mesmo tempo, o Plano Brasil Sem Miséria e sua ambiciosa meta de superação da extrema pobreza em um período tão curto de tempo trouxeram novos desafios para o Bolsa Família e o CadÚnico. Em primeiro lugar, foi necessário reconhecer a existência de beneficiários do programa que, mesmo recebendo o benefício monetário, permaneciam em extrema pobreza. Os valores transferidos somados à renda original das famílias eram insuficientes para que as famílias ultrapassassem a linha estabelecida pelo plano, de R\$ 70,00 *per capita* por mês (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013, p. 39).

Uma vez constatada a situação de pobreza e extrema pobreza, segundo dados do IBGE, o governo incentivou a busca ativa dessas famílias através dos

---

<sup>58</sup> O IGDSUAS foi instituído pela Lei n.º 12.435/2011, que altera a Lei n.º 8.742/1993 (LOAS), regulamentado pelo Decreto n.º 7.636 de 07 de dezembro de 2011/2011, pela Portaria n.º 337 de 15 de dezembro de 2011 e Portaria n.º 7, de 30 de janeiro de 2012. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/orientacoes-igdsuas-para-site/201crepasse-de-recursos-do-igd-suas201d>> Acesso dia 17/05/14.

<sup>59</sup> Disponível em <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/gestao-descentralizada/gestor/indice-de-gestao-descentralizada>> Acesso dia 17/05/14.

CRAS que estão localizados em áreas de vulnerabilidade social e dispõem de equipes para acessar essas famílias para cadastramento e acesso a benefícios<sup>60</sup>.

Em 2012, o Bolsa Família passou a contar com um novo benefício (Benefício de Superação da Extrema Pobreza), destinado às famílias que continuavam com renda familiar *per capita* igual ou inferior a R\$ 70,00 após o recebimento dos benefícios “tradicionais” do programa. Trata-se de um típico benefício do tipo *top up*, que complementa a renda familiar até que ela atinja um determinado patamar – no caso, a superação do valor de R\$ 70,00 por pessoa (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013, p. 39).

Outro dado revelado pelo IBGE referente ao censo de 2010 é que a miséria estava presente em lares com o maior número de crianças e adolescentes de até 15 anos. Diante dessa perspectiva, o governo federal através do Plano Brasil Sem Miséria criou a Ação Brasil Carinhoso<sup>61</sup>. Segundo informações disponíveis no sítio do MDS, o Brasil Carinhoso teve o acesso a 9,1 milhões de pessoas de famílias com filhos de 0 a 6 anos; posteriormente 7,3 milhões de brasileiros de núcleos familiares com crianças de 7 a 15 anos, totalizando 16,4 milhões de beneficiários. Dessas, 8,1 milhões são crianças e adolescentes, público prioritário do BSM.

Segundo o censo do IBGE 2010 havia no Tocantins 1.383.453 habitantes. O Relatório de Informações Sociais<sup>62</sup> do MDS referente ao Programa Bolsa Família e Cadastro Único no estado do Tocantins revela que no mês de março de 2014 havia 281.620 famílias cadastradas, 243.322 delas cadastradas com renda *per capita* mensal de até ½ salário mínimo, 179.611 cadastradas com renda *per capita* mensal de até R\$140,00, 61.124 famílias cadastradas com renda *per capita* mensal entre R\$70,01 e R\$140,00 e 118.487 famílias cadastradas com renda *per capita* mensal de até R\$70,00.

Além desses dados, o cadastro único revela outros números muito

---

<sup>60</sup> Como resultado, cabe assinalar a inclusão no Bolsa Família de mais de 1,1 milhão de famílias inscritas no CadÚnico desde o lançamento do Plano Brasil Sem Miséria, em junho de 2011 até julho de 2013. São famílias extremamente pobres que, a partir de um esforço de busca ativa compartilhado pelo governo federal, pelos governos estaduais e, muito especialmente, pelas administrações municipais, foram cadastradas, passaram a receber o Bolsa Família e ficaram visíveis para participarem do circuito de inclusão do Brasil Sem Miséria (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013, p. 39).

<sup>61</sup> O Brasil Sem Miséria foi lançado em 2 de junho de 2011 pelo governo federal, com uma estratégia baseada em três eixos: garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva urbana e rural. Em maio de 2012, a presidenta Dilma anunciou a Ação Brasil Carinhoso, com objetivo de acelerar a retirada de crianças e adolescentes da extrema pobreza. A Ação Brasil Carinhoso garante que as famílias em situação de extrema pobreza e beneficiárias do Programa Bolsa Família venham a ter renda superior a R\$ 70 mensais por pessoa. Com isso, elas deixam a condição de extremamente pobres. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2013/janeiro/brasil-sem-miseria-avanca-na-reducao-da-extrema-pobreza>> Acesso dia 18/05/14.

<sup>62</sup> Disponível em <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>> Acesso dia 15/05/2014

importantes sobre a realidade tocantinense, também referente ao mês de março de 2014. Havia 1.296 famílias quilombolas cadastradas, 2.714 famílias indígenas, 11 famílias em situação de rua<sup>63</sup>, 14 famílias ciganas<sup>64</sup>, 835 famílias extrativistas<sup>65</sup>, 601 famílias de pescadores artesanais<sup>66</sup>, 23 famílias pertencentes à Comunidade do Terreiro<sup>67</sup>, 114 famílias ribeirinhas<sup>68</sup>, 4.784 famílias de agricultores familiares<sup>69</sup>, 3.825 famílias assentadas da reforma agrária<sup>70</sup>, 77 famílias beneficiárias do Programa Nacional de Crédito Fundiário<sup>71</sup>, 182 famílias acampadas<sup>72</sup>, 78 famílias atingidas por empreendimentos de infraestrutura<sup>73</sup>, 43 famílias com pessoa presa no sistema carcerário<sup>74</sup> e 93 famílias de catadores de material reciclável<sup>75</sup>.

<sup>63</sup> É o número de famílias identificadas no Cadastro Único como vivendo em "situação de rua". Essas famílias são aquelas que, vivendo na extrema pobreza, utilizam os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória.

<sup>64</sup> É a quantidade de famílias identificadas como "ciganas" no Cadastro Único. Os ciganos, a partir do caráter hereditário, constituem povos que se subdividem em três principais etnias no Brasil: Rom, Calon e Sinti. Essas famílias podem ser nômades, seminômades ou sedentárias, de acordo com seu padrão de deslocamento.

<sup>65</sup> É a quantidade de famílias identificadas como "extrativistas" no Cadastro Único (marcação 201 no campo 2.07 do formulário suplementar 1). Famílias extrativistas são aquelas que vivem da extração sustentável de recursos naturais renováveis.

<sup>66</sup> É a quantidade de famílias identificadas como "pescadores artesanais" no Cadastro Único (marcação 202 do campo 2.07 no Formulário Suplementar 1). Essas famílias são aquelas cujo sustento depende total ou parcialmente da pesca artesanal, atividade exercida de forma autônoma ou em regime de economia familiar, com meios de produção próprios ou mediante contrato de parceria, podendo atuar de forma desembarcada ou utilizar embarcação de pequeno porte.

<sup>67</sup> É a quantidade de famílias identificadas como "pertencentes à comunidades de terreiro" no Cadastro Único (marcação 203 no campo 2.07 do Formulário Suplementar 1). Essas famílias são aquelas que pertencem a povos e comunidades com vínculo a uma casa de terreiro. Sua cultura diferenciada e organização social própria constituem patrimônio cultural brasileiro.

<sup>68</sup> É a quantidade de famílias identificadas como "ribeirinhas" no Cadastro Único (marcação 204 no campo 2.07 do Formulário Suplementar 1). São populações que residem isoladas ou em comunidades às margens ou nas proximidades dos rios.

<sup>69</sup> É a quantidade de famílias identificadas como "agricultores familiares" no Cadastro Único (marcação 205 no campo 2.07 do Formulário Suplementar 1). Essas famílias são aquelas cujo sustento vincula-se à atividade agropecuária, praticada, predominantemente, com a força de trabalho familiar, em âmbito doméstico, na produção para autoconsumo e comercialização do excedente.

<sup>70</sup> É a quantidade de famílias identificadas como "assentadas da Reforma Agrária" no Cadastro Único (marcação 301 no campo 2.07 do Formulário Suplementar 1). São as famílias assentadas em Projetos de Reforma Agrária e que se encontram na Relação de Beneficiários do INCRA.

<sup>71</sup> É a quantidade de famílias identificadas no Cadastro Único como "beneficiárias do Programa Nacional de Crédito Fundiário" (marcação 302 no campo 2.07 do Formulário Suplementar 1).

<sup>72</sup> É a quantidade de famílias identificadas no Cadastro Único como "acampadas" (marcação 303 no campo 2.07 do Formulário Suplementar 1). São famílias organizadas em movimentos sociais e que pleiteiam acesso à terra e à moradia, tanto na cidade quanto no campo.

<sup>73</sup> É a quantidade de famílias identificadas no Cadastro Único como "atingidas por empreendimento de infraestrutura" (marcação 304 no campo 2.07 do Formulário Suplementar 1). Essas famílias são aquelas que, devido à realização de obras públicas, sofreram transformações sociais, econômicas e culturais significativas provocadas pela necessidade de mudança de sua moradia ou perda de sua atividade econômica.

<sup>74</sup> É a quantidade de famílias inscritas no Cadastro Único com algum de seus membros identificado como "preso do sistema carcerário" (marcação 305 no campo 2.07 do Formulário Suplementar 1).

Esses dados revelam que a pobreza atinge diversos grupos que possuem forma de organização e identidades culturais distintas. Assim, ao pensar as ações que permitam a superação da pobreza, é necessário respeitar a história desses grupos e contemplar sua participação na formulação e implantação das políticas públicas.

O acesso às informações sobre o PBF está disponível no sítio do MDS, além dos relatórios referentes às informações sociais detalhadas sobre o programa e cadastro único, também são disponibilizados relatórios de informações sobre: Programas e Ações MDS, Pesquisa de Informações Básicas 2009 IBGE, Segurança Alimentar e Nutricional, Benefício de Prestação Continuada, Proteção Social Básica, Proteção Social Especial e Inclusão Produtiva.

Essas informações são atualizadas mês a mês por estados e municípios que são responsáveis pelo acompanhamento, inclusão e exclusão. As informações são atualizadas via sistema SUASweb.<sup>76</sup>

### **3.3 Programa Bolsa Família: o debate na área**

Desde a implantação do Programa Bolsa Família a sociedade brasileira iniciou um debate sobre a transferência de renda, dividindo opiniões, subjacente a esse debate, outro ganhou vigor no período eleitoral, qual seja, a origem do programa do ponto de vista político.

A despeito das críticas em seu início, recentemente os três principais candidatos à presidência apresentaram propostas de continuar e ampliar o programa. Nesse sentido, outro fato merece ser destacado, a proposta de transformá-lo num direito social sob o argumento de evitar a sua utilização político-eleitoral.

---

São famílias que têm algum componente recolhido a estabelecimento penal, provisória ou definitivamente, ou submetidas à medida de segurança.

<sup>75</sup> É a quantidade de famílias identificadas como "catadores de material reciclável" no Cadastro Único (marcação 306 no campo 2.07 do Formulário Suplementar 1). São famílias cuja renda principal provém da coleta, triagem e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis.

<sup>76</sup> O Suasweb é o sistema de funcionalidades específico para a gestão do SUAS, e compreende informações sobre: Plano de Ação (planejamento das ações cofinanciadas), Demonstrativo Sintético de Execução Físico-Financeira (prestação de contas), Consulta a dados financeiros (contas correntes, saldos e repasses), Consulta a base cadastral dos beneficiários do BPC (Benefício de Prestação Continuada), Os módulos Plano de Ação e Demonstrativo Sintético são abertos anualmente para preenchimento por parte dos gestores e aprovação pelos conselhos de assistência social, os quais possuem login e senha individualizado. É importante destacar que seu preenchimento só pode ser realizado pelos administradores titular ou adjunto do Estado/Município. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/redesuas/suasweb>> Acesso dia 18/05/14.

Assim, diante da proposta de transformar o PBF em política de Estado, pretende-se nessa seção ampliar o debate, considerando essas e outras perspectivas.

Desde seu início, o Bolsa Família convive com críticas que pretendem apontar seu caráter compensatório e assistencialista. Embora reconhecendo avanços concretos na melhoria da qualidade de vida de milhões de brasileiros (a simples presença de mais alimentos na mesa, por exemplo), é preciso, dizem esses críticos, criar as condições para que programas compensatórios não sejam a única maneira de o Estado relacionar-se com a vida concreta e as necessidades materiais e simbólicas das pessoas que mais sofrem do grande problema a que a fantasia liberal não responde: a exclusão e sua filha, a barbárie [...] (WEISSHEIMER, 2010, p. 93).

Quando o então presidente da república Luiz Inácio Lula da Silva inicia seu mandato em 2003 cria o Programa Fome Zero<sup>77</sup> direcionado ao combate a fome, sendo uma de suas ações o Programa Bolsa Família. A partir de sua implantação o PBF vem reduzindo a pobreza e a extrema pobreza no Brasil. “[...] No âmbito do Fome Zero, os Programas de Transferência de Renda assumem cada vez mais a centralidade para o enfrentamento da pobreza, destacando-se, o Bolsa Família [...]” (SILVA, 2006, p. 9).

A respeitabilidade do programa deve-se, em grande parte, ao fato de que seus impactos puderam ser empiricamente avaliados a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD/IBGE. Trata-se, portanto, de evidências independentes das informações administrativas oriundas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), responsável direto pelo programa [...] (ROCHA, 2011, p. 114).

A questão da transferência de renda a famílias em situação de pobreza e com crianças em idade escolar obrigatória estava contemplada na plataforma do PT na disputa eleitoral de 1989, visando dessa forma, atuar nas causas estruturais por meio da transferência de renda às famílias pobres e a exigência da frequência à escola. Ao perder as eleições a implantação dessa iniciativa se materializou por meio do Bolsa Escola que foi ganhando visibilidade nacional no combate à pobreza (ROCHA, 2011).

---

<sup>77</sup> O Projeto Fome Zero, documento de 118 páginas, foi elaborado pelo Instituto de Cidadania, sob a coordenação de José Graziano da Silva (hoje ministro do recém-criado Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome) com a participação de representantes de ONGs, institutos de pesquisa, sindicatos, organizações populares, movimentos sociais e especialistas vinculados à questão da segurança alimentar no país. Partindo da concepção de que o direito à alimentação deve ser assegurado pelo Estado, apresenta como principal objetivo a formulação de uma Política de Segurança Alimentar e Nutricional para a população brasileira (YAZBEK, 2003, p. 44).

Implantado no Distrito Federal com o governador Cristovam Buarque, o programa passou a ser referência nacional.

Ela parte de uma idéia óbvia: se as crianças serão adultos pobres porque não estudam no presente, e se não estudam porque são pobres, a solução é quebrar o círculo vicioso da pobreza pagando às famílias pobres para que seus filhos estudem, no lugar de trabalharem. Paga-se um salário mensal a cada família, em troca de que todos seus filhos estejam na escola e nenhum deles falte às aulas no mês. Com estas bolsas de estudos para as crianças pobres, é possível levá-las e mantê-las na escola. De certa maneira, utilizam-se a pobreza e a necessidade da renda para combater a pobreza, tendo as famílias como fiscais da frequência de seus filhos às aulas. Com isso, resolve-se ao mesmo tempo a pobreza futura, quando estas crianças forem adultos educados, e reduz-se a pobreza atual por meio de uma renda mínima para a sua família. Tudo isso a um baixo custo (BUARQUE, 1999, p.59).

Diante da perspectiva adotada por Cristovam Buarque, a educação, ou melhor, o estudo, seria uma das soluções para a questão da pobreza no Brasil, e, nesse sentido, a transferência de renda, condicionada à frequência à escola permitiria mudar o que denominou de círculo vicioso da pobreza com o Bolsa Escola<sup>78</sup>. Ações voltadas à proteção da criança e do adolescente, já se faziam presentes no país com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 e, posteriormente, por meio do programa voltado ao combate ao trabalho precoce denominado, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)<sup>79</sup> criado em 1996 e que por meio do art. 24C da Lei 12.435 de 6 de Julho de 2011 passou a compor a Lei Orgânica da Assistência Social.

[...] Para Augusto de Franco, ex-funcionário do governo FHC, durante esse governo, entre os 10% mais pobres, ocorreu um aumento anual de renda de 8%; entre os 20% mais pobres, de 5,9% e, enfim, entre os 30%, de 4,9%, em virtude de uma série de fatores (os avanços da educação, a diminuição da diferença de renda entre campo e cidade, a redução do preço dos alimentos e o aumento do salário mínimo). De 2001 a 2005, a taxa de pobreza no país teria caído 15%. Na última década, dentro de um crescimento de pouco mais de 40% da PEA, teria caído sensivelmente o trabalho infantil (COGGIOLA, 2009, p. 106).

---

<sup>78</sup> Cristovam Buarque, que vinha pensando no mesmo sentido, desde 1986, em reuniões realizadas no Núcleo de Estudos do Brasil Contemporâneo, na Universidade de Brasília (UNB), em 1994, colocou como proposta básica de sua campanha para governador a instituição de uma renda mínima para todas as famílias poderem ter as suas crianças frequentando a escola. Na sua primeira semana de governo, em janeiro de 1995, na cidade-satélite de Paranoá, anunciou o início do Programa Bolsa Escola, segundo o qual toda família que não ganhasse pelo menos meio salário mínimo mensalmente *per capita*, com crianças de 7 a 14 anos, residindo no Distrito Federal há pelo menos cinco anos, teria o direito de receber um salário mínimo por mês, desde que suas crianças tivessem 90% de comparecimento às aulas. Ao final do governo Cristovam Buarque, o programa estava atendendo a 25.680 famílias, o correspondente a 50.673 crianças (SUPLICY, 2002, p. 125-126).

<sup>79</sup> Disponível em < <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/mural/redesenho-peti-2.pdf/view>> Acesso dia 29/10/14.

Ao dimensionar o programa com condicionalidades garantem-se ao mesmo tempo o acesso dessas famílias aos serviços garantidos pela saúde, educação e assistência social. Mas a distribuição de renda via PBF apresenta o caráter de complementaridade, o que pressupõe alguma capacidade laboral de quem o recebe. No período 2003-2004 convém destacar que o PBF é marcado por novas concessões a famílias ainda não beneficiadas, nesse momento o CadÚnico passou por uma adequação. No período 2005-2006 destaca-se a criação do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), a institucionalização das três esferas na gestão do programa, a definição de normas sobre concessão e pagamento, além do acompanhamento de condicionalidades, juntamente com os Ministérios da Saúde e da Educação, em 2006 o PBF passou a atender cerca de 11 milhões de famílias. O período compreendido entre 2007-2008 foi marcado pela criação do BVJ e em 2009-2010 entendeu-se que muitas famílias poderiam passar por situações de pobreza ou extrema pobreza, ampliando dessa forma o atendimento do programa (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013)<sup>80</sup>.

Os resultados do PBF levaram a uma modificação do discurso eleitoral, por conta das pressões políticas. O principal partido de oposição ao governo, o PSDB, de crítico ao Programa Bolsa Família passou a incorporá-lo em seu plano de governo. Em matéria exibida em 10/07/02 intitulada “Tucanos criticam ausência de fiscalização no Bolsa Família”<sup>81</sup>, o PBF foi considerado sinônimo de ineficiência, por apresentar irregularidades como duplicidade de pagamento do auxílio, a expansão do programa rapidamente e sem critérios devido a motivações eleitoreiras. Além disso, seria marcado pela ausência de regras para que os beneficiários deixem o programa e, por fim, que o governo deveria encontrar alternativas para que a pessoa se sustente sozinha, para não precisar de “esmolas governamentais” sendo assim, o PBF foi considerado um trunfo para a permanência de Luiz Inácio Lula da Silva na presidência da república.

---

<sup>80</sup> Ao final de 2010, o Programa Bolsa Família já havia alcançado praticamente 13 milhões de famílias; tinha uma excelente focalização nos mais pobres, que não apenas permanecia melhorando ao longo do tempo (apesar da forte expansão do número de beneficiários), como era compatível com a alcançada por outros bons programas focalizados de transferência de renda ao redor do mundo; era custo-efetivo na redução da extrema pobreza e da desigualdade de rendimentos; confirmava seus impactos sobre indicadores educacionais de crianças e adolescentes, por meio de uma série de estudos, baseados em diferentes metodologias e bases de dados; e havia afastado os maiores temores relacionados ao seu desenho (como o desincentivo à participação no mercado de trabalho ou o aumento da fecundidade entre as beneficiárias) (PAIVA; FALCÃO; BARTHOLO, 2013, p. 29).

<sup>81</sup> Disponível em <<http://www.psdb.org.br/tucanos-criticam-ausencia-de-fiscalizacao-no-bolsa-familia/>> Acesso em 31/10/2014.

De fato, do ponto de vista político há um forte impacto negativo. Segundo Coggiola (2009) o PBF teria contribuído para o desmantelamento dos movimentos sociais.

[...] O Programa Bolsa Família foi um fator determinante para o esvaziamento dos movimentos sem terra durante o primeiro mandato do presidente Lula. O número de famílias que invadiram terras no Brasil caiu de 65.552, em 2003, para 44.364, em 2006; uma queda de 32,3%. Nesse mesmo período, a quantidade de famílias sem terra acampadas despencou de 59.082 para 10.259 – uma diminuição de 82,6%. O único número que se manteve estável foi o de invasões, que oscilou de 391 em 2003 para 384 em 2006. Segundo especialistas, isso significa que as famílias remanescentes têm de invadir mais propriedades para suprir a ausência das que deixaram os movimentos de sem-terra (COGGIOLA, 2009, p. 107).

Rego e Pinzani (2013) em seu estudo com as beneficiárias do PBF em diferentes localidades pobres em zonas rurais brasileiras tratam não só da pobreza que essas mulheres e suas famílias vivenciam cotidianamente, mas também de seus condicionantes, e consideram que as restrições econômicas e culturais atuam no sentido de restringir o exercício dos direitos civis e políticos das mesmas. “Nessa medida, afirma-se para as mulheres uma espécie de perpetuação de um círculo vicioso de não direitos, de não cidadania e de não participação igualitária na vida pública” (REGO; PINZANI, 2013, p. 54).

Porém, os autores também revelam outras perspectivas relacionadas às possibilidades libertadoras a partir do acesso a renda, destacando que mesmo o valor do PBF sendo considerado baixo, a maioria das entrevistadas preferia um trabalho regular, dessa forma, o benefício estatal passou a ser considerado uma ajuda, outro aspecto relevante está relacionado ao aumento da autoestima das beneficiárias, a autonomização na gestão da vida.

Outro traço revelado foi o coronelismo que ainda se faz presente em muitas localidades brasileiras, mesmo algumas pessoas não tendo todos os documentos pessoais, o título de eleitor e a carteira de trabalho eram providenciados por políticos locais, como contrapartida pelos votos. Outro fato apresentado pelos autores foi a presença de primeiras-damas na condução da política de assistência social ou ainda, a escolha de gestores municipais tendo como critério o interesse partidário em detrimento da competência técnica.

[...] Ela afirmou enfaticamente: “Meu cartão, dona, foi a única coisa que me deu crédito na vida. Antes eu não tinha nada. É pouco sim, porque queria ter uma vida melhor”. Ao falar, sua voz era forte e carregada de emoção, e expressava de forma bem clara sua indignação e insatisfação com o

tamanho do rendimento. Indignava-se diante da própria pobreza (REGO; PINZANI, 2013, p. 133).

Em pesquisa ao sítio eletrônico do PSDB a matéria intitulada “Bolsa Esmola – Editorial”, disponibilizada no dia 13/09/04<sup>82</sup> trata inicialmente da unificação de programas existentes na gestão FHC para criar o Bolsa Família, primeiramente considerada, uma saudável correção que se esmoreceu pela falta de fiscalização da frequência dos alunos de famílias beneficiárias, reduzindo o PBF a um projeto assistencialista e a um populismo rasteiro com transferência de renda sem contrapartida. Argumenta-se que a frequência à escola é primordial para que os beneficiários possam se empregar no futuro, e a ausência de fiscalização prejudica avaliações de resultado e correção de caminhos. Isso reflete o descaso governamental com sua questão primordial de governo, revelando que a atual política de governo se detém a números.

De fato, como apontam Rego e Pinzani (2013), a pobreza das áreas de maior incidência do PBF é de caráter estrutural, e não conjuntural. Sendo assim, o Programa sozinho é incapaz de modificar tais condições, fazendo-se necessárias outras políticas sociais.

Em 20/10/2013 o PBF completou 10 anos de existência. Em 30/10/2013 o senador Aécio Neves do PSDB/MG, candidato à presidência da república em 2014 apresentou o Projeto de Lei do Senado PLS nº 448, de 2013<sup>83</sup> que altera a Lei Orgânica da Assistência Social, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 para incorporar o Programa Bolsa Família aos objetivos da assistência social no Brasil. Dessa forma, seria incluído no 2º parágrafo da LOAS que trata dos objetivos da assistência social, a alínea de letra f com a garantia de transferência de renda prevista no Programa Bolsa Família.

Também solicitou a incorporação do PBF à seção V da LOAS, referente aos projetos de enfrentamento da pobreza, passando a constituir o art. 26-A e, assim, a fazer parte dos referidos projetos.

A justificativa apresentada pelo referido senador é que o PBF constitui um direito de cidadania já incorporado pelos brasileiros que atende 13,8 milhões de famílias brasileiras por meio de orçamento de quase 24 bilhões. Com base nisso,

---

<sup>82</sup> Disponível em <<http://www.psdb.org.br/bolsa-esmola-editorial/>> Acesso em 30/10/14.

<sup>83</sup> Disponível em <[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=115075](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=115075)> Acesso dia 25/08/2014.

solicitava a institucionalização do benefício a fim de que não permaneça apenas, segundo ele, como uma política de governo para tornar-se um dever do Estado e um direito do cidadão.

Em 06/11/2013 o senador Aécio Neves também apresentou o PLS nº 458, de 2013<sup>84</sup> que altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 que cria o PBF, com o objetivo de dispor sobre período adicional para o recebimento dos benefícios do Programa Bolsa Família em caso de alteração na situação de elegibilidade familiar.

O PBF prevê a revisão do benefício a cada dois anos e, caso os motivos que deram origem ao recebimento cessarem a família deixa de recebê-lo. Na proposta apresentada pelo senador, a condição de elegibilidade da família será assegurada por um período adicional de seis meses.

Para tal proposição o referido senador justifica que o mercado de trabalho brasileiro é instável e isso reflete diretamente na renda do trabalhador que ora está desempregado, ora está empregado e, dessa forma, solicitou que a condição de elegibilidade da família seja alterada, independente da revisão cadastral. Ou seja, a família adquire um período adicional de mais seis meses de recebimento do benefício, que segundo ele, garantirá ao trabalhador a constatação se o seu emprego e a sua renda familiar será satisfatória para a garantia de sua subsistência.

Em 02/06/2014 o senador Humberto Costa do PT/PE através do requerimento 592 de 2014<sup>85</sup> solicitou a tramitação em conjunto dos PLS 448/2013 e PLS 458/2013. Na mesma data, a senadora Ana Rita do PT/ES por meio do requerimento 594 de 2014<sup>86</sup> que versa sobre o PLS 448/2013, solicitou que seja ouvida, também, à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa. No mesmo dia, o senador Humberto Costa por meio do requerimento 595 de 2014<sup>87</sup> solicitou que o PLS 448/2013, seja submetido, também, à Comissão de Assuntos Econômicos, atualmente a proposta tramita no senado.

As diversas perspectivas apresentadas revelam que a questão social assumiu uma centralidade na sociedade brasileira, à medida que programas de transferência

---

<sup>84</sup>Disponível em <[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=115154](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=115154)> Acesso dia 25/08.2014.

<sup>85</sup> Disponível em <[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=117989](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=117989)> Acesso dia 25/08/14.

<sup>86</sup> Disponível em <[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=117991](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=117991)> Acesso dia 25/08/2014.

<sup>87</sup> Disponível em <[http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=117992](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=117992)> Acesso dia 25/08/14.

de renda começaram a ganhar visibilidade no cenário nacional a partir da década de 1990, ganhando destaque com a implantação do PBF.

O dissenso sobre o Programa é muito presente na sociedade brasileira, embora o discurso político seja permeado pelo reconhecimento de seu impacto sobre a redução da pobreza. Porém, evidencia-se que a lógica neoliberal de que o mercado é a saída para todos os males da sociedade é prerrogativa para a análise da questão social na contemporaneidade, colocando o indivíduo como culpado pela própria miséria, constituindo assim, uma perspectiva neomalthusiana da pobreza, infligindo ao pobre sua condição pela falta de parcimônia.

As contradições da sociedade capitalista são criadas na esfera produtiva e a partir dela o espaço que o indivíduo ocupa nessa esfera irão determinar sua posição, capitalista (proprietário de terras, capitalista industrial, comercial ou banqueiro), ou vendedor de sua força de trabalho. A desigualdade gerada pelo próprio sistema, só pode ser extinta mediante a superação do mesmo. As políticas sociais tendem a diminuir as desigualdades, mas não as elimina, uma vez que são intrínsecas à estrutura. Mesmo com a ampliação da cobertura do PBF, em contraposição, houve o esmorecimento do Fome Zero, a precarização do trabalho, à medida que assistencializou a política social, a eliminação do direito de cidadania acompanhada da desuniversalização, seletividade e focalização dos serviços sociais. Sendo assim, qualquer política voltada ao combate à pobreza que trate do fornecimento de bens e serviços, deter-se-à simplesmente ao aspecto paliativo, uma vez que não questiona a acumulação de riqueza e a propriedade privada (MONTAÑO, 2012).

Coggiola (2009) destaca que as políticas sociais de caráter focal estão em consonância com as orientações do Banco Mundial, previstas há mais de 15 anos. Nesse sentido, tornaram-se compensatórias, promovendo um novo clientelismo político, de caráter focal e fragmentado, numa perspectiva contrária ao princípio da universalização garantido pelo direito social.

O PBF constitui-se numa política focalizada em segmentos sociais que estão fora da esfera de mercado ou inseridos de forma precária e opera dentro da ordem capitalista numa perspectiva inversa dos direitos socialmente conquistados que tendem a desmercadorização, uma vez que são de cunho universal<sup>88</sup>, sem

---

<sup>88</sup> [...] A universalização de políticas sociais é entendida como um processo de extensão de bens e serviços considerados essenciais, principalmente nos campos da educação e da saúde, ao conjunto da população de uma localidade, cidade, Estado ou país. No sentido neoliberal, a universalização

estigmatização de seus beneficiários e independe de contribuições ou controle governamental.

[...] Quando os direitos sociais adquirem o *status* legal e prático de direitos de propriedade, quando são invioláveis, e quando são assegurados com base na cidadania em vez de terem base no desempenho, implicam uma “desmercadorização” do status dos indivíduos *vis-à-vis* o mercado [...] (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 101).

Nessa lógica, a perspectiva marshalliana é retomada, à medida que a cidadania se restringe a uma categoria, os trabalhadores que estão inseridos nas relações de troca, enquanto àqueles que não participam das relações formais capitalistas, dependem da assistência por meios de programas que através da distribuição de renda regulam os níveis de pobreza.

O Programa Bolsa Família revela outra face, já discutida nesse estudo através da análise de Saes (1984), ao tratar do populismo como uma ideologia de Estado à medida que aproxima o líder da massa, numa espécie de identificação do cidadão comum com a figura do representante político, no caso, o “pai dos pobres”, Getúlio Vargas. Tal perspectiva foi amplamente debatida no cenário nacional, à medida que o Programa estaria vinculado no imaginário popular ao ex-presidente Lula e, portanto, perfaria uma espécie de retorno do viés populista característico da política brasileira do período varguista. Nos estudos de Rego e Pinzani (2013) essa vinculação é revelada na fala de uma das beneficiárias.

Segundo Inês, a pessoa pobre tem que ter alguém do seu lado para ajudá-la, pois “o mundo é feito assim, tem que ter o apoio de quem tem condição. É assim. É assim na sociedade, na nossa casa, na escola, na igreja...”. Achava que com o BF o governo estava retribuindo o que “pagamos com os impostos”, mas reconhecia que o governo Lula era o primeiro que fazia isso, porque “o nosso presidente, ele é pobre, não é? Quantas vezes ele não lutou para ser presidente? Ele sabe o que estou passando, sabe o que estou sentindo. Ele já soube. Se ele se candidatar mil vezes, mil vezes eu voto nele. Sabe por quê? Ele foi a única pessoa que enxergou a minha pessoa, quem eu sou. O único político que sabe o que é pobreza ainda, que está sentindo o que estou sentindo” [...] (REGO; PINZANI, 2013, p. 134).

O debate sobre o Programa Bolsa Família é amplo, nesse sentido, é relevante fazermos referência ao estudo de Silva (2010c) sobre focalização e impactos do Bolsa Família na população pobre e extremamente pobre. A autora considera como problemas estruturais do PBF a renda *per capita* familiar baixa, bem como o valor transferido às famílias, que inviabilizaria a saída da linha de pobreza. Outro aspecto

---

contrapõe-se à focalização que direciona bens e serviços a determinados segmentos da sociedade, previamente definidos, com maior destaque para a população pobre e extremamente pobre, o que significa, sobretudo, a desestruturação de grandes políticas universais (SILVA, 2010c, p. 63-64).

abordado refere-se à necessidade de articulação efetiva a serviços sociais básicos e nas áreas da educação, saúde e trabalho, no sentido de autonomizar essas famílias para que possam deixar de depender da transferência de renda.

[...] os programas de transferência de renda são voltados para uma inclusão precária e marginal, por serem orientados pela focalização na população pobre ou extremamente pobre, desconsiderando as determinações mais gerais e estruturais de sua situação de pobreza. Com esses limites estruturais, as políticas de inserção contribuem para a inclusão de pessoas e famílias nos processos econômicos de produção e de consumo, todavia essa inclusão é marginal e precária, como já foi destacado, servindo sobretudo para manter, reproduzir e controlar a pobreza (SILVA, 2010c, p. 106-107).

Diante das reflexões aqui apresentadas, conclui-se que versa no Programa Bolsa Família a focalização e a seletividade que o condicionam e o limitam, não permitindo que seja caracterizado como direito social, uma vez que se entende aqui como prerrogativa do direito à universalidade. Isso permite considerá-lo, mesmo com todas as limitações aqui discutidas, importante programa de enfrentamento da pobreza no Brasil.

Nesse sentido, a partir das discussões desenvolvidas ao longo desse estudo, permitiu-nos estabelecer algumas relações que serão apresentadas no próximo capítulo, uma vez que a discussão bibliográfica referendou o confronto com os dados obtidos sobre o Programa Bolsa Família no estado do Tocantins, expostos a seguir.

## **CAPÍTULO 4 PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA NO ESTADO DO TOCANTINS**

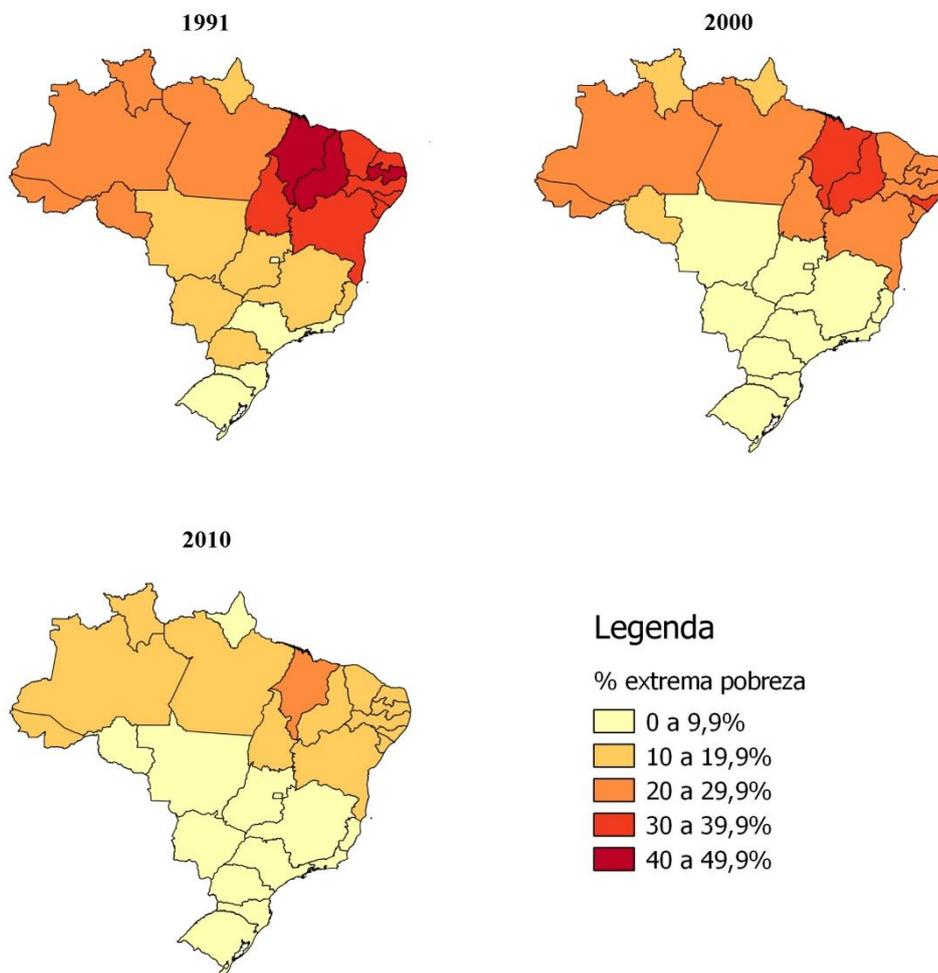
O levantamento de dados sobre o Programa Bolsa Família junto ao CadÚnico, Data Social, entre outros, permitiu o estabelecimento de relações entre os mesmos com os dados oficiais disponibilizados pelo IBGE, IPEADATA, e PNUD. Assim, a análise desse material permitiu que se mapeasse a pobreza no estado do Tocantins, bem como sua evolução ao longo do tempo.

Iniciaremos a discussão com a apresentação dos dados mais amplos para as diferentes unidades da federação, passando às microrregiões, e então, ao nível municipal do estado do Tocantins.

### **4.1 Resultados da pesquisa**

#### **4.1.1 Brasil**

**Mapa 1 – Percentual de extrema pobreza no Brasil 1991-2010**



Fonte: PNUD

De acordo com a PNUD a extrema pobreza é caracterizada pela proporção dos indivíduos com renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a R\$ 70,00 mensais, em reais de agosto de 2010. O universo de indivíduos é limitado àqueles que vivem em domicílios particulares permanentes<sup>89</sup>.

O mapa 1 apresenta uma maior concentração da extrema pobreza na região Nordeste e Norte, seguidas pelas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul.

Em 1991 na região Nordeste destacava-se negativamente os estados do Piauí, Maranhão e Paraíba, que apresentavam o percentual de 47,84%, 45,57% e 41,18% respectivamente, de indivíduos em extrema pobreza. Outro dado relevante é que os demais estados do Nordeste, Ceará, Bahia, Alagoas, Rio Grande do Norte,

<sup>89</sup> Disponível em <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/download>> Acesso dia 30/10/2014.

Pernambuco e Sergipe apresentavam os percentuais 39,76%, 38,96%, 36,62%, 33,08%, 31,60% e 31,04% respectivamente. Fora da região Nordeste, figurava entre os estados de maior incidência da extrema pobreza o Tocantins, com 31,86% da população em situação de extrema pobreza.

Rocha (2010) ao discutir a redução da pobreza absoluta destaca a importância do crescimento da renda, bem como a melhoria da distribuição e, especificamente à realidade brasileira a questão da distribuição ganha relevância, primeiramente, por ser uma questão de justiça social, em segundo, pelo aspecto da funcionalidade, à medida que as grandes desigualdades de rendas que marcam o contexto nacional tendem a desencadear conflitos sociais e, em terceiro, porque a tendência do crescimento é concentradora, dessa forma, cabe ao poder público evitar seu aprofundamento e, diante disso, buscar diminuir a desigualdade de renda tendo como foco a redução da pobreza absoluta brasileira.

O que se evidencia no mapa acima é a concentração de indivíduos extremamente pobres, principalmente nas regiões Nordeste e Norte, são indivíduos que não possuem renda suficiente para garantir suas necessidades básicas, o que implica em ações do Estado para diminuir essa problemática que assola regiões específicas do país. Contudo, o mapa referente ao ano 2000 evidencia um decréscimo da extrema pobreza no Nordeste, porém os estados do Maranhão, Piauí e Alagoas ainda se destacavam, apresentando os índices de 37,21%, 32,51% e 31,95%, respectivamente. No mesmo período o estado do Tocantins apresentava 22,28% de sua população em extrema pobreza.

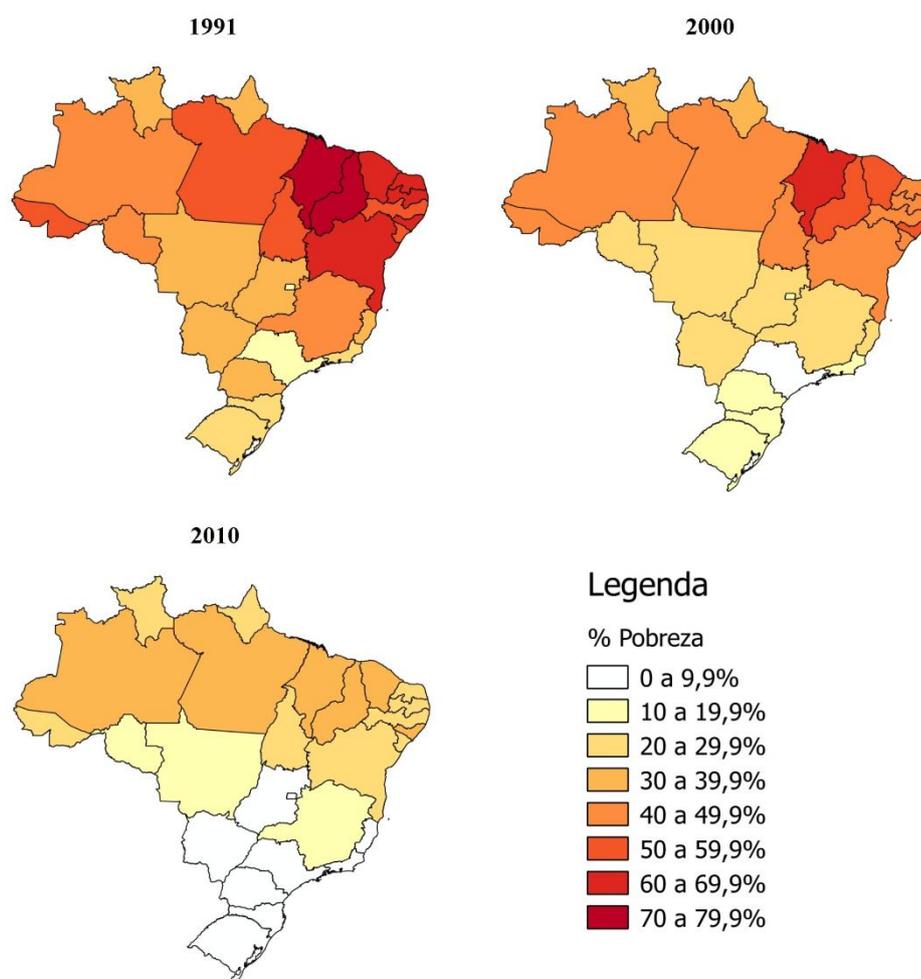
Nas economias modernas e monetizadas, onde parcela ponderável das necessidades das pessoas é atendida através de trocas mercantis, é natural que a noção de atendimento às necessidades seja operacionalizada de forma indireta, via renda. Trata-se de estabelecer um valor monetário associado ao custo do atendimento das necessidades médias de uma pessoa de uma determinada população. Quando se trata especificamente das necessidades nutricionais, esse valor é denominado linha de indigência, ou de pobreza extrema, em referência ao caráter essencial das necessidades alimentares [...] (ROCHA, 2010, p. 12).

No mapa referente a 2010 observa-se a queda da extrema pobreza no país, principalmente na região Nordeste onde se destacavam o Maranhão, Piauí e Alagoas que apresentavam os maiores índices de extrema pobreza 22,47%, 18,77% e 16,66%, respectivamente. No mesmo período o estado do Tocantins apresentava 10,21%.

Destacavam-se negativamente os estados do Piauí e Maranhão que em 1991 apresentavam o percentual de 47,84%, 45,57%, respectivamente, sendo em 2000 reduzido para 32,51% e 37,21% respectivamente, chegando em 2010 aos percentuais de 18,77% e 22,47% de indivíduos em extrema pobreza.

O que se observa é que em todo o país a extrema pobreza diminuiu, porém ela ainda persiste principalmente nas regiões Norte e Nordeste do país e com maior concentração no estado do Maranhão. A partir de 2003 o Programa Bolsa Família começa a ser implantado no Brasil, e ao longo dos anos o número de beneficiários foi ampliado. A partir disso, pode-se inferir que o PBF teve uma contribuição significativa para diminuir o percentual de famílias que viviam em extrema pobreza em âmbito nacional.

**Mapa 2 – Percentual de pobreza no Brasil 1991-2010**



Fonte: PNUD

De acordo com a PNUD a pobreza é caracterizada pela proporção dos indivíduos com renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a R\$ 140,00 mensais, em

reais de agosto de 2010. O universo de indivíduos é limitado àqueles que vivem em domicílios particulares permanentes<sup>90</sup>.

O mapa 2 revela que em 1991 a concentração de indivíduos pobres apresentou a mesma configuração da extrema pobreza no país, ou seja, a maior concentração ocorreu novamente nas regiões Nordeste e Norte, seguido pelas regiões Sudeste, Centro Oeste e Sul. “[...] Assim, pobres são aqueles com renda se situando abaixo do valor estabelecido como linha de pobreza, incapazes, portanto, de atender ao conjunto de necessidades mínimas naquela sociedade” (ROCHA, 2010, p. 13).

Uma vez garantidas as necessidades básicas por meio do estabelecimento de linhas de extrema pobreza, outro aspecto assume relevância, ou seja, a linha de pobreza. Destacavam-se negativamente os estados da região Nordeste com o maior percentual de indivíduos pobres: Maranhão, com 73,27%, seguido pelo Piauí, com 73,22%, Paraíba, com 68,29%, Ceará, com 66,36%, Bahia, com 65,26%, Alagoas, com 65,15%, Rio Grande do Norte, com 60,09% e Sergipe, com 59,34%. O Tocantins ocupava a 9ª posição com 59,08% de sua população em situação de pobreza, seguido por Pernambuco, com 57,99%.

A superação das disparidades regionais brasileiras constitui um grande desafio para o governo, a estrutura produtiva concentradora de riqueza torna-se um obstáculo. Nos últimos anos, o governo brasileiro tem adotado políticas de renda mínima com condicionantes na perspectiva de diminuir a extrema pobreza e a pobreza. Contudo, como já discutido no capítulo 3 deste estudo, considera-se que todo tipo de enfrentamento da pobreza que não incida na estrutura de acumulação de riqueza tende a ser paliativo.

O mapa 2 revela ainda que no ano 2000 os indivíduos pobres se concentravam na região Nordeste, novamente o estado do Maranhão aparece na 1ª posição com 62,78%, seguido pelo Piauí, com 57,28%, Alagoas, com 56,80%, Ceará, com 51,75%, Bahia, com 49,72%, Paraíba, com 49,61%, Sergipe, com 48,84%, Amazonas, com 48,50%, Pará, com 46,92%, Pernambuco, com 45,27% seguido pelo Tocantins com 45,18% que passou a ocupar a 11ª posição.

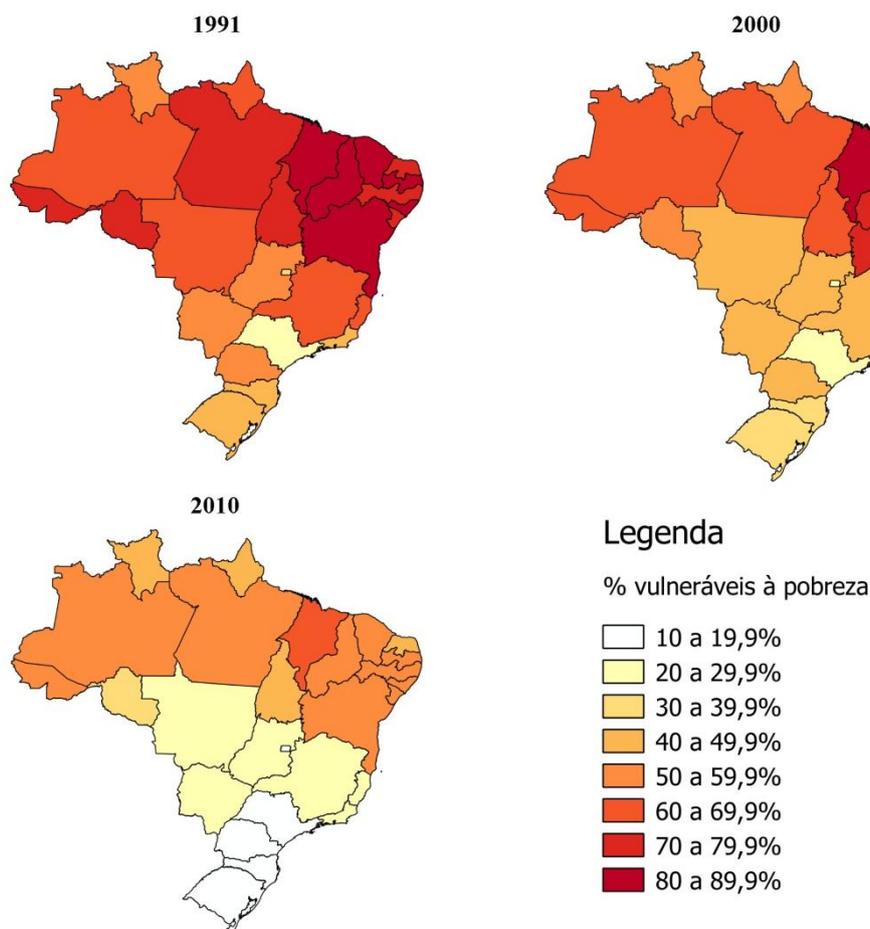
Os dados de 2010 revelam que no Maranhão havia 39,53% dos indivíduos em situação de pobreza, enquanto Alagoas apresentava 34,29%, Piauí, com 34,11%,

---

<sup>90</sup> Disponível em <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/download>> Acesso dia 30/10/2014.

Pará, com 32,33%, Amazonas, com 30,78%, Ceará, com 30,32%, Acre, com 29,46%, Paraíba, com 28,93%, o Tocantins aparecia na 15ª posição, com 22,15% de indivíduos em situação de pobreza, denotando uma evolução significativa na diminuição da pobreza no estado.

**Mapa 3 – Percentual de vulneráveis à pobreza no Brasil 1991-2010**



Fonte: PNUD

De acordo com a PNUD a vulnerabilidade à pobreza é caracterizada pela proporção de indivíduos com renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a R\$ 255,00 mensais, em reais de agosto de 2010, equivalente a 1/2 salário mínimo nessa data. O universo de indivíduos é limitado àqueles que vivem em domicílios particulares permanentes<sup>91</sup>.

O Mapa 3 referente a 1991 evidencia que o Maranhão apresentava 88,08% de sua população vulnerável à pobreza, ou seja, a ampla maioria de sua população poderia aumentar os bolsões de pobreza ou extrema pobreza, seguido pelo Piauí

<sup>91</sup> Disponível em <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/download>> Acesso dia 30/10/2014.

que apresentava o número significativo de 87,05% indivíduos, Paraíba, com 84,68%, Ceará, com 82,66%, Alagoas, com 82,60%, Bahia, com 81,62%, Rio Grande do Norte, com 78,92%, Sergipe, com 78,73% e Tocantins, com 78,56%, ocupando a nona posição.

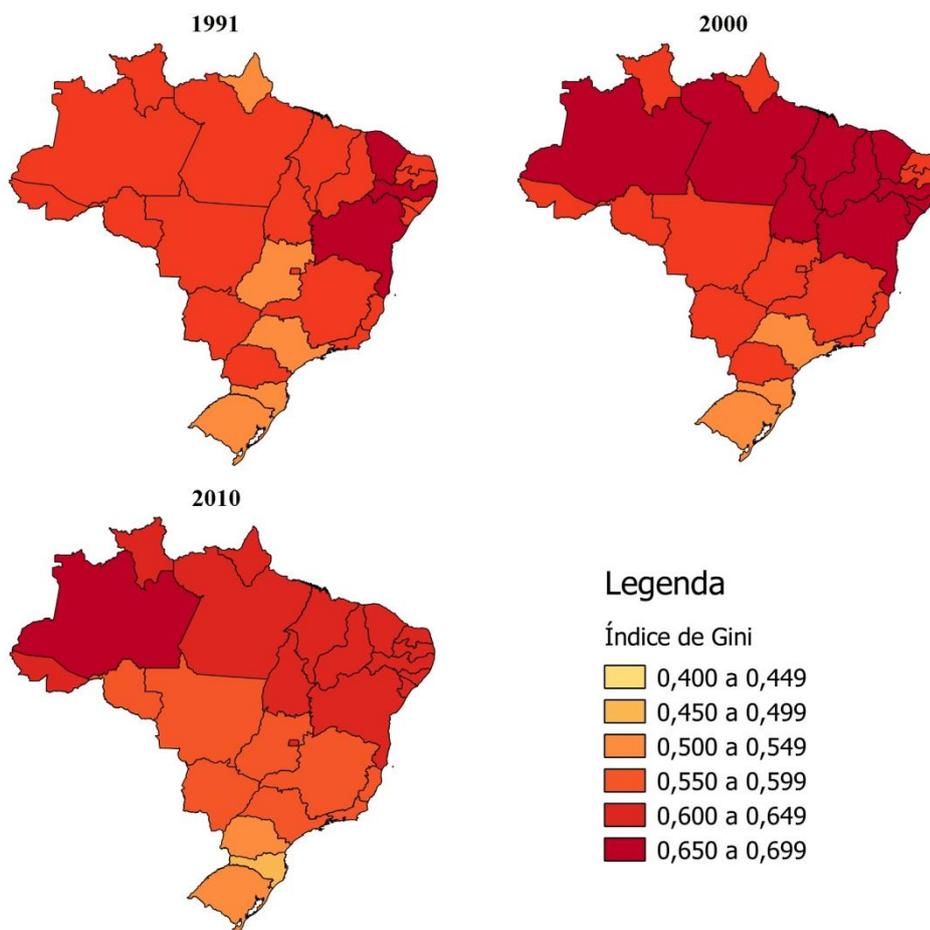
No ano 2000 o Maranhão apresentava o percentual de 81,41%, Piauí 77,60%, Alagoas 76,24%, Ceará 73,43%, Paraíba 72,39%, Bahia 71,25%, Sergipe 70,77%, Pará 69,77%, Tocantins 68,45%, percentuais preocupantes à medida que evidenciam que a maioria da população desses estados vivia com renda *per capita* mensal de até ½ salário mínimo.

Em 2010, novamente o Maranhão ocupava a 1ª posição do *ranking* nada edificante da vulnerabilidade à pobreza, com 63,58%, seguido por Alagoas com 59,76%, Piauí 58,13%, Pará 55,99%, Ceará 54,85%, Paraíba 53,65%, Bahia 52,71%, Sergipe 52,13%, Pernambuco 51,86%, Amazonas 51,78%, Acre 50,97%, Rio Grande do Norte 47,70%, Roraima 45,72%, Amapá 45,22% e Tocantins 44,71%.

Segundo Iamamoto (2000), as políticas neoliberais adotadas pelo Estado capitalista erodiram as bases dos sistemas de proteção social, redirecionando sua atuação tanto na esfera produtiva, quanto na distribuição da riqueza socialmente produzida, fazendo da insegurança e da vulnerabilidade a condição de muitos trabalhadores. Dessa forma, a informalidade, a precarização do trabalho, a alta rotatividade como processo seletivo do empregador, compõem formas de vínculos empregatícios frágeis e constituem a realidade desse contingente populacional que vive em situação de vulnerabilidade, tornando-se suscetíveis à condição de pobreza e extrema pobreza.

Nesse sentido, as disparidades regionais se evidenciam ao comparar as regiões Norte e Nordeste com Centro-Oeste, Sul e Sudeste que no mesmo período apresentaram percentuais muito menores, como é o caso de Santa Catarina que aparece com os menores percentuais de vulnerabilidade à pobreza, com 12,36%, seguido pelo Distrito Federal com 16%, São Paulo com 16,13%, Rio Grande do Sul com 18,65%, Paraná com 19,70%, Rio de Janeiro com 22,26%, Goiás com 24,22% e Espírito Santo com 26,82%.

**Mapa 4 – Índice de Gini do Brasil 1991-2010**



Fonte: PNUD

O Índice de Gini mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar *per capita*. Seu valor varia de 0, quando não há desigualdade (a renda domiciliar per capita de todos os indivíduos tem o mesmo valor), a 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda). O universo de indivíduos é limitado àqueles que vivem em domicílios particulares permanentes<sup>92</sup>.

No Brasil, os estados que apresentavam maior desigualdade em 1991 eram: Bahia com 0,67, seguida pelo Ceará com 0,66, Pernambuco com 0,65, Piauí 0,64, Paraíba 0,64, Acre 0,63, Roraima 0,63 e Tocantins 0,63.

No ano 2000 Alagoas aparece com 0,68, Ceará 0,67, Amazonas 0,67, Bahia 0,66, Pernambuco 0,66, Piauí com 0,65 e Tocantins 0,65.

Em 2010 o Amazonas 0,65, Alagoas 0,63, Acre 0,63, Distrito Federal 0,63, Roraima 0,63, Bahia 0,62, Pernambuco 0,62 e o Tocantins na 14<sup>a</sup> posição com 0,60.

<sup>92</sup> Disponível em <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/download>> Acesso dia 30/10/2014.

A análise da distribuição espacial do índice de Gini dos estados denota uma maior concentração de renda nas regiões Norte e Nordeste do país. Confrontando tal distribuição em relação aos dados de extrema pobreza, pobreza e vulnerabilidade à pobreza dos mapas 1, 2 e 3, percebe-se que houve uma redução respectiva entre os anos 1991 a 2010. Entretanto, a despeito da redução da pobreza em termos absolutos, os anos 1990 foram marcados por um crescimento da concentração da renda, processo que apresentou um refluxo relativo nos anos 2000 “[...] É evidente, portanto, que a extrema desigualdade na distribuição de renda, resultando numa dinâmica socioeconômica própria, está associada à persistência da pobreza absoluta no Brasil” (ROCHA, 2010, p. 32).

Relevante destacar que os estados brasileiros que apresentaram os maiores índices de extrema pobreza, pobreza e vulnerabilidade à pobreza como evidenciaram os mapas 1, 2, e 3 respectivamente são os mesmos que apresentaram altos índices de concentração de renda.

Além disso, são também os estados de onde afluiu maior número de migrantes para o Tocantins, criado a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, de acordo com o estudo de Feitosa (2011).

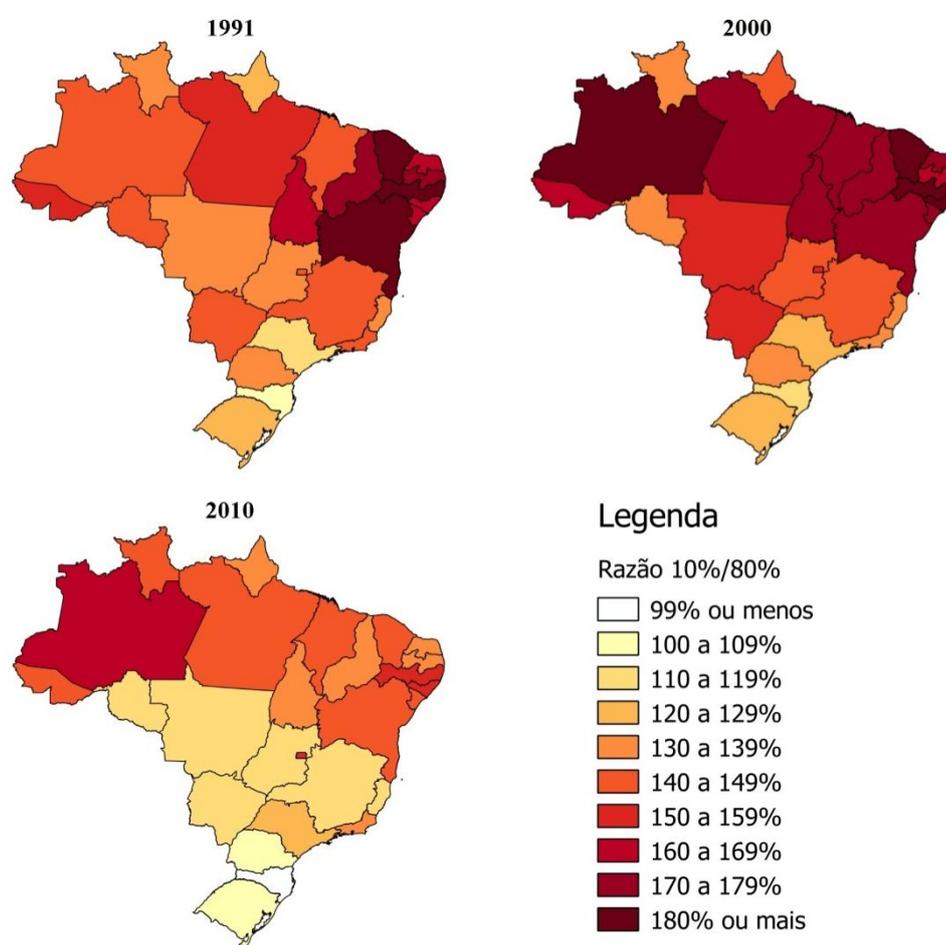
No período de 1980/1991, constatou-se que o maior volume de imigrantes foi proveniente do Nordeste (169.305 pessoas), correspondendo a 57,9% do total. Destacaram-se os estados do Maranhão (32,4% do total), com o maior volume de entradas, e Piauí (10,0% do total), que ocupou a terceira posição no ranking dos estados brasileiros que mais imigraram para o Tocantins. Em segundo lugar apareceu o estado de Goiás, com 65.555 imigrantes (22,4% do total) (FEITOSA, 2011, p. 137-138).

O estado do Tocantins faz divisa com seis estados (Pará, Maranhão, Piauí, Bahia, Mato Grosso e Goiás) a proximidade com esses estados é estratégica para estabelecer o fluxo migratório. Segundo Feitosa (2011) a entrada vultosa de migrantes foi motivada pelo desenvolvimento econômico do Tocantins e destaca ainda que, o estado de Minas Gerais apresentou quarto maior contingente de migrantes com 23.744 pessoas.

No período seguinte (1991/2000) praticamente não houve alterações no fluxo de entradas e saídas do Tocantins. O Maranhão, Goiás e o Piauí continuaram como as unidades da federação que mais imigraram para o estado, contribuindo com 32,9%, 20,6% e 9,2%, respectivamente, do total de imigrantes. O Pará aumentou o volume de entradas (incremento de 14.522 pessoas), mais que dobrando o número de pessoas que ingressaram no Tocantins. Com isso, ultrapassou Minas Gerais e passou a ocupar a quarta posição em termos de imigrações. Em todos esses casos, a expansão da capital tocantinense foi o principal elemento de atração (FEITOSA, 2011, p. 139).

Ao considerar o fluxo migratório tratado por Feitosa (2011) é possível estabelecer algumas relações com os mapas 2, 3 e 4 que tratam da extrema pobreza, pobreza e vulnerabilidade à pobreza no Brasil no período 1991-2000 respectivamente, diante disso, os piores indicadores para as variáveis discutidas anteriormente estão generalizadamente concentradas nas regiões Norte e Nordeste, população de estados que forneceram a maior parte dos migrantes que chegaram ao Tocantins nos anos 1980 e 1990.

**Mapa 5 – Razão entre os 10% mais ricos e os 80% mais pobres no Brasil 1991-2010**



Fonte: PNUD

Os dados da PNUD não disponibilizam a razão calculada, mas os dados para a renda dos 10% mais ricos, bem como dos 80% mais pobres. Assim, feita a razão entre as rendas dos 10% mais ricos pela renda dos 80% mais pobres, os mapas denotam uma medida do grau de desigualdade existente na distribuição de

indivíduos segundo a renda domiciliar *per capita*. Compara a renda *per capita* média dos indivíduos pertencentes ao décimo mais rico dessa distribuição com a renda *per capita* média dos indivíduos pertencentes aos quatro quintos mais pobres. O universo de indivíduos é limitado àqueles que vivem em domicílios particulares permanentes<sup>93</sup>.

Em 1991 a disparidade de renda na Bahia era a mais elevada, com os 10% mais ricos apresentando 198,58% em relação às rendas dos 80% mais pobres, ou seja, quase duas vezes maior. Em seguida a maior concentração foi apresentada pelo Ceará com 188,09%, Pernambuco com 183,57%, Paraíba com 171,98%, Piauí com 170,73%, Rio Grande do Norte com 162,25%, Alagoas com 162,21%, Sergipe com 162,14% e o Tocantins com 160,05%.

Já em 2000 Alagoas apresenta maior disparidade 200,07%, Ceará com 189,53%, Amazonas com 185,66%, Pernambuco com 184,24%, Bahia com 178,95%, Piauí com 175,16%, Sergipe com 173,02%, Maranhão com 172,86%, Rio Grande do Norte com 170,85% e o Tocantins com 170,71%.

Em 2010, o Amazonas 167,15%, Pernambuco 155,44%, Alagoas 152,10%, Distrito Federal 150,18%, Sergipe 149,77%, Acre 147,71%, Roraima 146,79%, Bahia 146,11%, Maranhão 142,42% e na 16ª posição aparece o Tocantins com 136,23%.

Assim como o índice de Gini, a razão da renda apropriada pelos 10% mais ricos frente aos 80% mais pobres apresentou um crescimento na década de 1990 e um recuo durante os anos 2000, o que denota uma redução na disparidade de renda nos anos recentes, para a maior parte das unidades da federação.

Segundo Weissheimer (2010) a concentração de renda no Brasil é histórica, e esse fato revela o paradoxo existente, pois, à medida que milhões de brasileiros passam fome no país, o Brasil figura como possuidor da segunda maior frota de aviões do mundo. Internacionalmente, a cidade de São Paulo perde somente para Nova York, possuindo a segunda maior frota de helicópteros do mundo. Diante disso, conclui-se que reverter tanto a concentração de renda quanto da propriedade constituem-se nos principais obstáculos a serem superados no país.

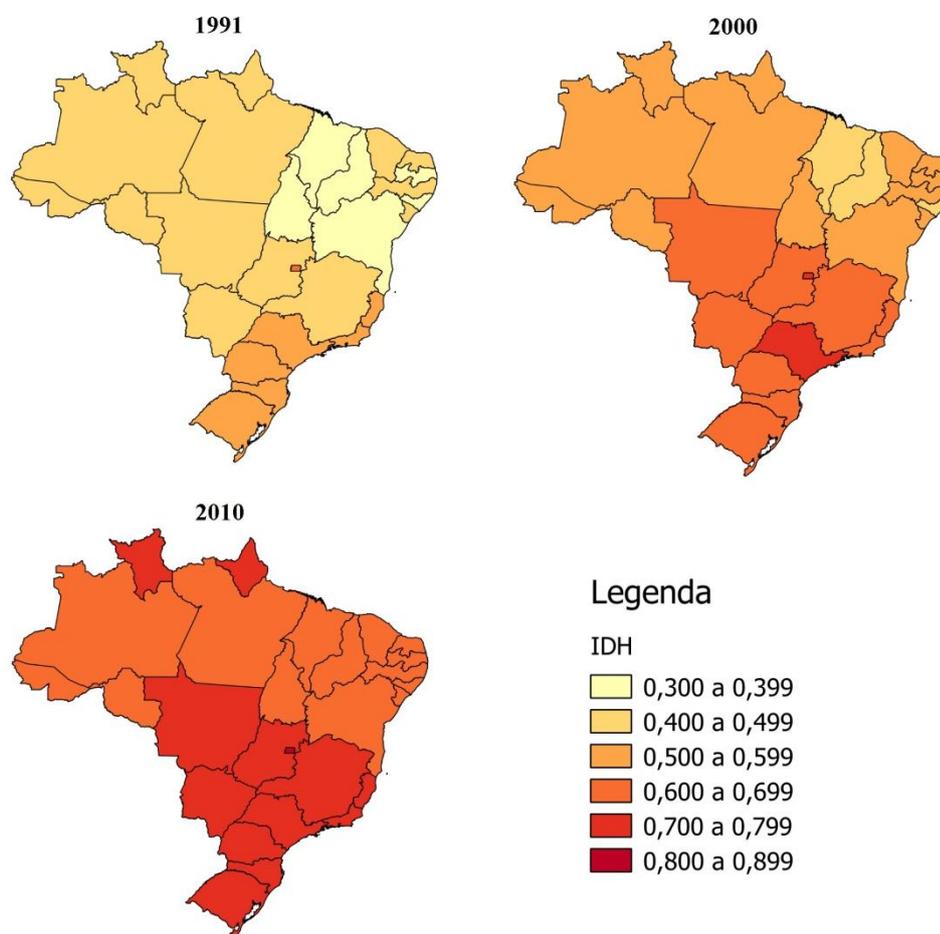
Além da disparidade de renda, há ainda outro desafio a ser vencido. Trata-se da disparidade regional, como evidencia o mapa 5. As disparidades regionais em

---

<sup>93</sup> Disponível em <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/download>> Acesso dia 30/10/2014.

termos de renda constituem outro desafio na articulação de políticas públicas e sociais que, de fato, incidam sobre a concentração de renda no país.

### Mapa 6 – Índice de Desenvolvimento Humano do Brasil 1991-2010



Fonte: PNUD

O IDH é o Índice de Desenvolvimento Humano, calculado através dos índices das dimensões Renda, Educação e Longevidade<sup>94</sup>. Pode variar entre 0 e 1, sendo considerado muito baixo quando entre 0 e 0,49, baixo entre 0,50 e 0,59, médio entre 0,60 e 0,69, alto entre 0,70 e 0,79, e muito alto entre 0,80 e 1,0, sendo esse último patamar compreendendo o nível alcançado pelos países desenvolvidos.

Conforme o mapa acima em 1991 o Maranhão apresentava 0,357, Piauí 0,362, Tocantins 0,369, Alagoas 0,370, Paraíba 0,382, Bahia 0,386 e Acre 0,402.

Em 2000 Alagoas 0,471, Maranhão 0,476, Piauí 0,484, Paraíba 0,506, Bahia 0,512, Amazonas 0,515, Acre 0,517, Sergipe 0,518, Pará 0,518 e Tocantins 0,525.

<sup>94</sup> Disponível em <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/download>> Acesso dia 30/10/2014.

Em 2010 Alagoas 0,631, Maranhão 0,639, Piauí 0,646, Pará 0,646, Paraíba 0,658, Bahia 0,66, Acre 0,663, Sergipe 0,665, Pernambuco 0,673, Amazonas 0,674, Ceará 0,682, Rio Grande do Norte 0,684, Rondônia 0,690 e Tocantins 0,699.

Verificou-se que ao longo de três décadas todos os estados que apresentaram os conceitos muito baixo quando entre 0 e 0,49, baixo entre 0,50 e 0,59, médio entre 0,60 e 0,69, eram membros das regiões Norte e Nordeste.

Como já abordado no capítulo 2 deste estudo, a dinâmica do modo de produção capitalista promove invariavelmente a concentração de renda ou riqueza. Marx (2005) denominou como lei geral da acumulação capitalista e, a partir disso, é possível estabelecer algumas relações. A região de maior incidência de pobreza ao longo de três décadas analisadas foi, em primeiro lugar, o Nordeste brasileiro, estando o Norte em segundo. A mesma configuração se evidenciou no mapa 2, referente à pobreza, bem como à vulnerabilidade à pobreza, no mapa 3.

Contudo, as causas da pobreza, na sociedade capitalista, são estruturalmente determinadas pela socialização da produção e a apropriação privada da riqueza produzida. O seu enfrentamento no Brasil, frente às particularidades da constituição do capitalismo nacional, na melhor das hipóteses poderia impactar na “pobreza absoluta”, mas não conseguiu desenvolver políticas cujas orientações permitissem a redistribuição de renda e diminuição da desigualdade social, não impactando na “pobreza relativa”. Porém, no caso brasileiro, nem a diminuição, da “pobreza absoluta” foi um resultado das políticas e ações sociais do Estado, tornando-se, o Brasil, um dos países com maior índice de desigualdade no mundo (SIQUEIRA, 2013, p. 26-27).

Quanto à desigualdade de renda, destacaram-se as mesmas regiões nas três décadas estudadas, como pode ser observado no mapa 4. Dessa forma, a lógica capitalista se evidenciou também no mapa 5 que trata da disparidade de renda, sendo predominantemente marcante nas regiões Norte e Nordeste do país. Quanto maior a pobreza, maior é a concentração, seja de renda ou riqueza, ou seja, a riqueza socialmente produzida é apropriada de maneira privada por um grupo restrito, o que aprofundam os reflexos do alijamento social, como a baixa expectativa ao nascer, a redução de anos de estudo e o baixo padrão de vida, ou seja, os piores índices de desenvolvimento humano brasileiro. Os piores índices concentraram-se também nas regiões Norte e Nordeste evidenciando a questão social brasileira.

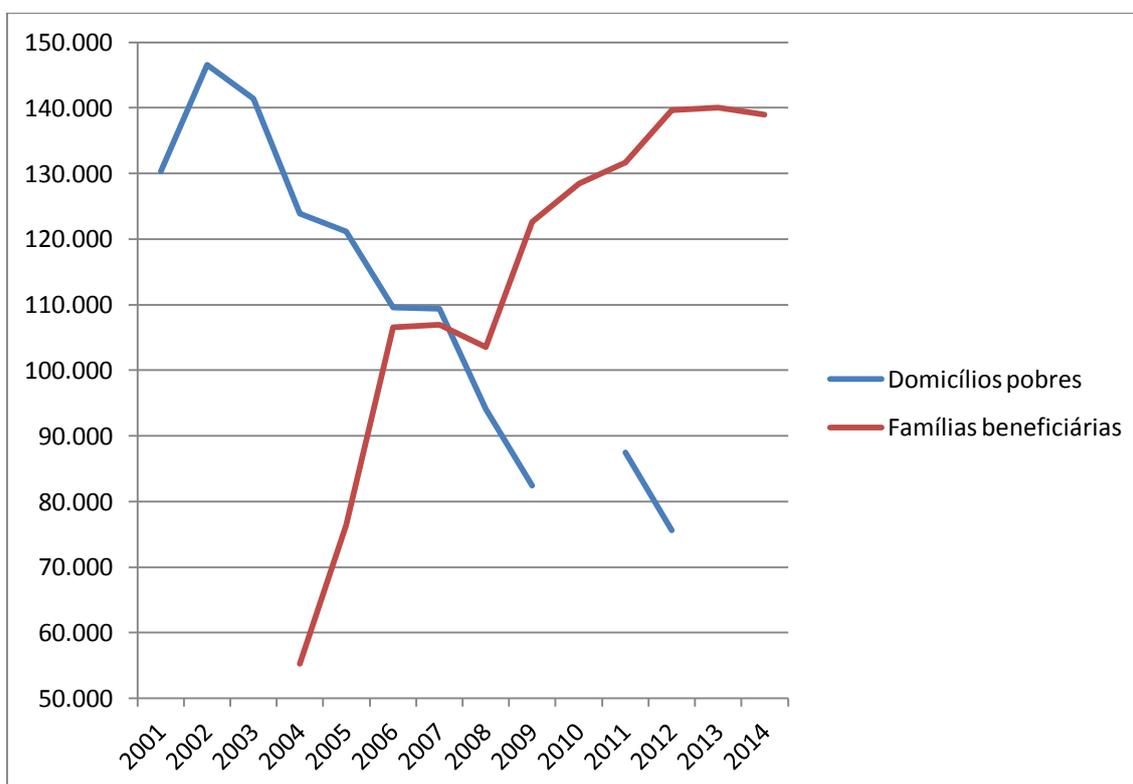
[...] Ora, a “questão social” é determinada por essa lei; tal “questão”, obviamente, ganha novas dimensões e expressões à medida que avança a acumulação e o próprio capitalismo experimenta mudanças. Mas ela é **insuprimível** nos marcos da sociedade onde domina o MPC. Imaginar a “solução” da “questão social” mantendo-se e reproduzindo-se o MPC é o

mesmo que imaginar que o MPC pode se manter e se reproduzir sem a acumulação do capital (NETTO; BRAZ, 2010, p. 139).

#### 4.1.2 Tocantins

A partir da análise dos dados anuais, apresentaremos os resultados específicos obtidos para o estado do Tocantins, para então esmiuçarmos as especificidades das distintas microrregiões e municípios tocantinenses.

**Gráfico 1 – Número de domicílios com renda domiciliar *per capita* inferior à linha de pobreza e número de famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família no Tocantins**



Fonte: IPEADATA e DATACAD

A partir do gráfico 1 acima, podemos observar que o número de domicílios pobres no estado do Tocantins reduziu-se significativamente a partir do ano de 2002, de 146.602 domicílios pobres, para 75.653 em 2012. Um domicílio pobre é definido pelo IPEA como aquele que apresenta renda domiciliar *per capita* inferior à linha de pobreza, sendo essa considerada como o dobro da linha de extrema pobreza, a qual é estimada a partir do valor de uma cesta de alimentos com o

mínimo de calorias necessárias para suprir adequadamente uma pessoa, a partir das recomendações da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e a Organização Mundial da Saúde (OMS).

A partir de 2003 o Programa Bolsa Família é implantado no Brasil. O gráfico apresenta o número de famílias beneficiadas a partir de 2004. Entretanto, observa-se que a queda no número de domicílios pobres é significativa e coincidente com o aumento substancial no número de famílias atendidas entre 2004 e 2014 no Tocantins. Assim, de um total de 55.305 famílias beneficiadas em 2004, atingem-se 138.962 famílias nos meses iniciais de 2014.

Destarte, verifica-se que com a implantação do PBF, o número de domicílios pobres tocantinenses caiu 48,4% entre 2002 e 2012, enquanto o número de famílias beneficiadas subiu 60,41% entre 2004 e 2012, o que denota a efetividade do referido Programa que tem como meta a superação da extrema pobreza e da pobreza.

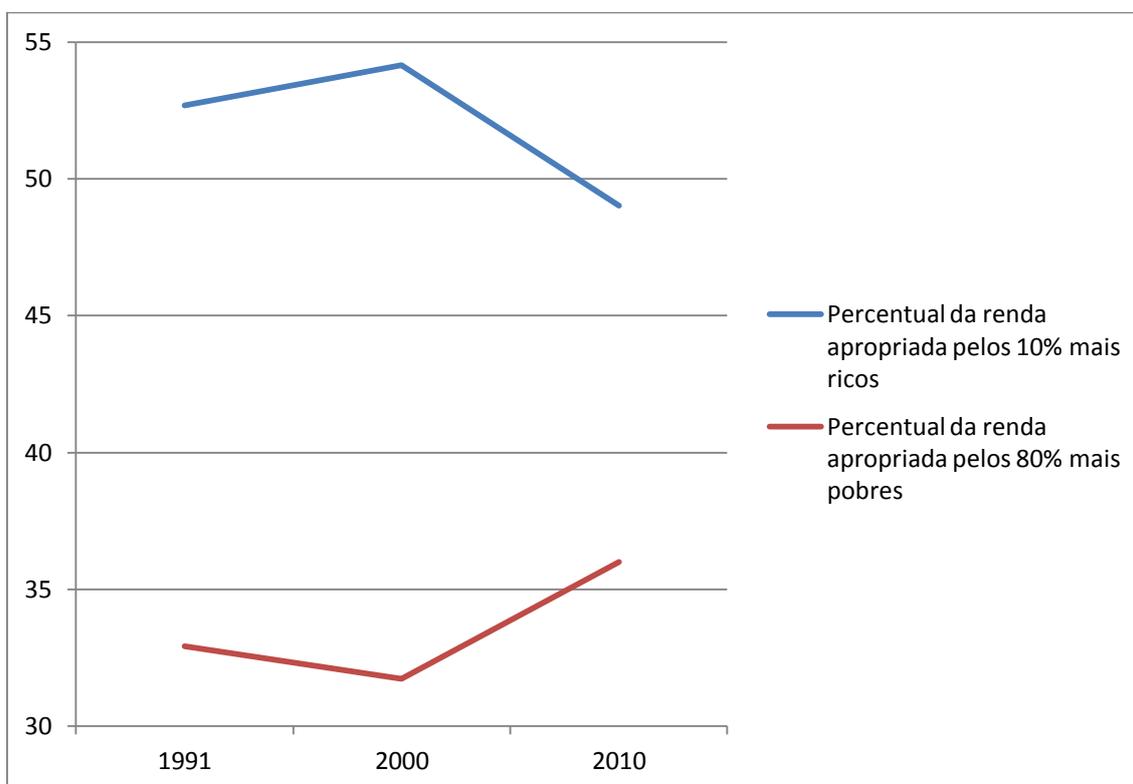
Simultaneamente, ocorre também aumento nas transferências do governo federal referente ao Programa Bolsa Família a partir de 2004, como podemos observar na tabela 2:

**Tabela 2 – Transferência anual de recursos do governo federal para o estado do Tocantins referente ao Programa Bolsa Família (2004-2014)**

<b>Ano</b>	<b>Total transferido</b>
2004	R\$ 51.796.265,00
2005	R\$ 63.070.524,00
2006	R\$ 78.181.317,50
2007	R\$ 88.433.997,00
2008	R\$ 97.812.145,00
2009	R\$ 120.468.000,00
2010	R\$ 144.090.355,00
2011	R\$ 172.985.880,00
2012	R\$ 208.553.132,00
2013	R\$ 259.615.380,00
2014	R\$ 183.491.653,00

Fonte: Portal da Transparência do Governo Federal

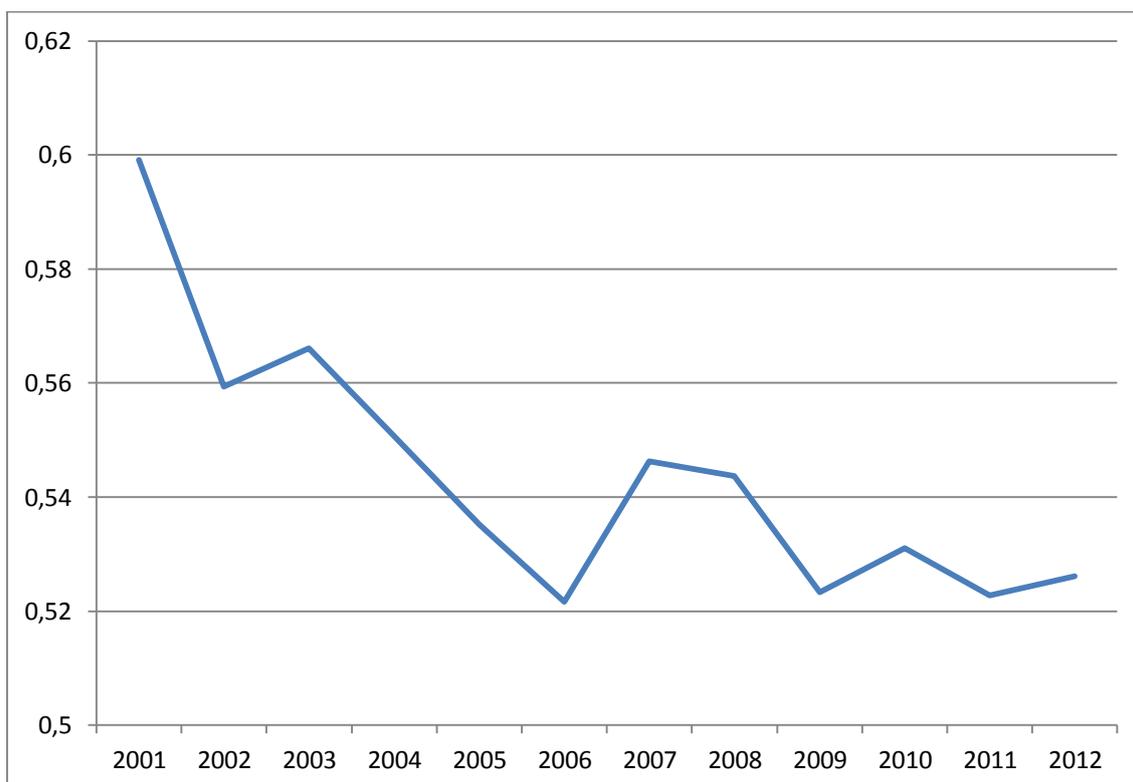
**Gráfico 2 – Percentual da renda detida pelos 10% mais ricos e 80% mais pobres no estado do Tocantins**



Fonte: IPEADATA

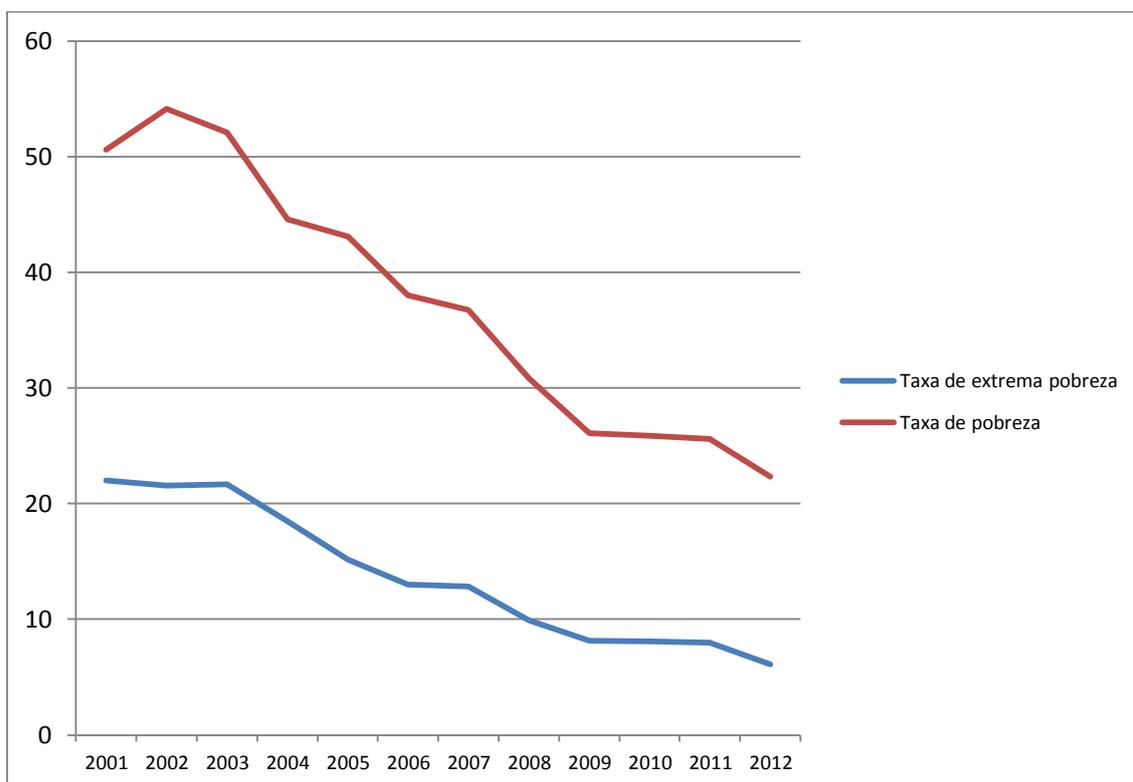
Segundo dados do IPEA sobre a renda no estado do Tocantins, os 10% mais ricos dentre a população tocantinense em 1991 detinham a proporção de 52,69% da renda. Esse percentual avança para 54,15% em 2000, recuando para 49,03% em 2010.

Por outro lado, o percentual da renda apropriada pelos 80% mais pobres em 1991 representava 32,92%, recuando para 31,72% em 2000 e atingindo o patamar de 35,99% em 2010. Portanto, a concentração da renda aumentou entre 1991 e 2000, reduzindo significativamente entre 2000 e 2010. Assim, as disparidades na apropriação da renda apresentaram redução significativa, o que caracteriza uma melhor redistribuição da renda tocantinense.

**Gráfico 3 – Índice de Gini do estado do Tocantins**

Fonte: IPEADATA

De fato, observando-se o Índice de Gini, apresentado no gráfico 3, verifica-se que entre 2001 e 2012 o grau de desigualdade de renda no Tocantins decresceu significativamente, de 0,599 para 0,526, respectivamente. O Índice de Gini mede o grau de desigualdade na distribuição da renda domiciliar *per capita* e, nessa escala, seu valor varia de 0, quando há plena igualdade, a 1, quando a desigualdade é máxima.

**Gráfico 4 – Taxa de pobreza e extrema pobreza do estado do Tocantins**

Fonte: IPEADATA

As taxas de extrema pobreza e pobreza no Tocantins em 2001 eram da ordem de 21,98% e 50,61%, respectivamente, tendo a condição de pobreza atingido 54,13% da população do Tocantins em 2002. Todavia, a partir de 2002 essas taxas começam a apresentar queda significativa, tendo a taxa de pobreza recuado para 22,36% da população em 2012 e a taxa de extrema pobreza para 6,12% no mesmo ano.

Assim, vale ressaltar que a pobreza absoluta reduziu significativamente no Tocantins nos últimos dez anos, entretanto essa redução não impactou na mesma proporção a redução na disparidade de renda, que continua fortemente concentrada.

### 4.1.3 Microrregiões do Tocantins

O IBGE define 2 mesorregiões e 8 microrregiões para o estado do Tocantins, pertencem à mesorregião Ocidental as microrregiões:

**Microrregião do Bico do Papagaio** (composta por 25 municípios: Aguiarnópolis, Ananás, Angico, Araguatins, Augustinópolis, Axixá do Tocantins, Buriti do Tocantins, Cachoeirinha, Carrasco Bonito, Darcinópolis, Esperantina, Itaguatins, Luzinópolis, Maurilândia do Tocantins, Nazaré, Palmeiras do Tocantins, Praia Norte, Riachinho, Sampaio, Santa Terezinha do Tocantins, São Bento do Tocantins, São Miguel do Tocantins, São Sebastião do Tocantins, Sítio Novo do Tocantins e Tocantinópolis).

**Microrregião de Araguaína** (composta por 17 municípios: Aragominas, Araguaína, Araguanã, Arapoema, Babaçulândia, Bandeirantes do Tocantins, Carmolândia, Colinas do Tocantins, Filadélfia, Muricilândia, Nova Olinda, Palmeirante, Pau-d'Arco, Piraquê, Santa Fé do Araguaia, Wanderlândia e Xambioá).

**Microrregião de Miracema do Tocantins** (composta por 24 municípios: Abreulândia, Araguacema, Barrolândia, Bernardo Sayão, Brasilândia do Tocantins, Caseara, Colméia, Couto de Magalhães, Divinópolis do Tocantins, Dois Irmãos do Tocantins, Fortaleza do Tabocão, Goianorte, Guaraí, Itaporã do Tocantins, Juarina, Marianópolis do Tocantins, Miracema do Tocantins, Miranorte, Monte Santo do Tocantins, Pequizeiro, Presidente Kennedy, Rio dos Bois, Tupirama e Tupiratins).

**Microrregião de Rio Formoso** (composta por 13 municípios: Araguaçu, Chapada de Areia, Cristalândia, Dueré, Fátima, Formoso do Araguaia, Lagoa da Confusão, Nova Rosalândia, Oliveira de Fátima, Paraíso do Tocantins, Pium, Pugmil e Sandolândia).

**Microrregião de Gurupi** (composta por 14 municípios: Aliança do Tocantins, Alvorada, Brejinho de Nazaré, Cariri do Tocantins, Crixás do Tocantins, Figueirópolis, Gurupi, Jaú do Tocantins, Palmeirópolis, Peixe, Santa Rita do Tocantins, São Salvador do Tocantins, Sucupira e Talismã).

Pertencem à mesorregião Oriental as microrregiões:

**Microrregião do Jalapão** (composta por 15 municípios: Barra do Ouro, Campos Lindos, Centenário, Goiatins, Itacajá, Itapiratins, Lagoa do Tocantins,

Lizarda, Mateiros, Novo Acordo, Ponte Alta do Tocantins, Recursolândia, Rio Sono, Santa Tereza do Tocantins e São Félix do Tocantins).

**Microrregião de Porto Nacional** (composta por 11 municípios: Aparecida do Rio Negro, Bom Jesus do Tocantins, Ipueiras, Lajeado, Monte do Carmo, Palmas, Pedro Afonso, Porto Nacional, Santa Maria do Tocantins, Silvanópolis e Tocantínia).

**Microrregião de Dianópolis** (composta por 20 municípios: Almas, Arraias, Aurora do Tocantins, Chapada da Natividade, Combinado, Conceição do Tocantins, Dianópolis, Lavandeira, Natividade, Novo Alegre, Novo Jardim, Paranã, Pindorama do Tocantins, Ponte Alta do Bom Jesus, Porto Alegre do Tocantins, Rio da Conceição, Santa Rosa do Tocantins, São Valério da Natividade, Taguatinga e Taipas do Tocantins).

O mapa 7 abaixo nos permite identificar as diferentes microrregiões tocantinenses.

**Mapa 7 – Microrregiões do estado do Tocantins**

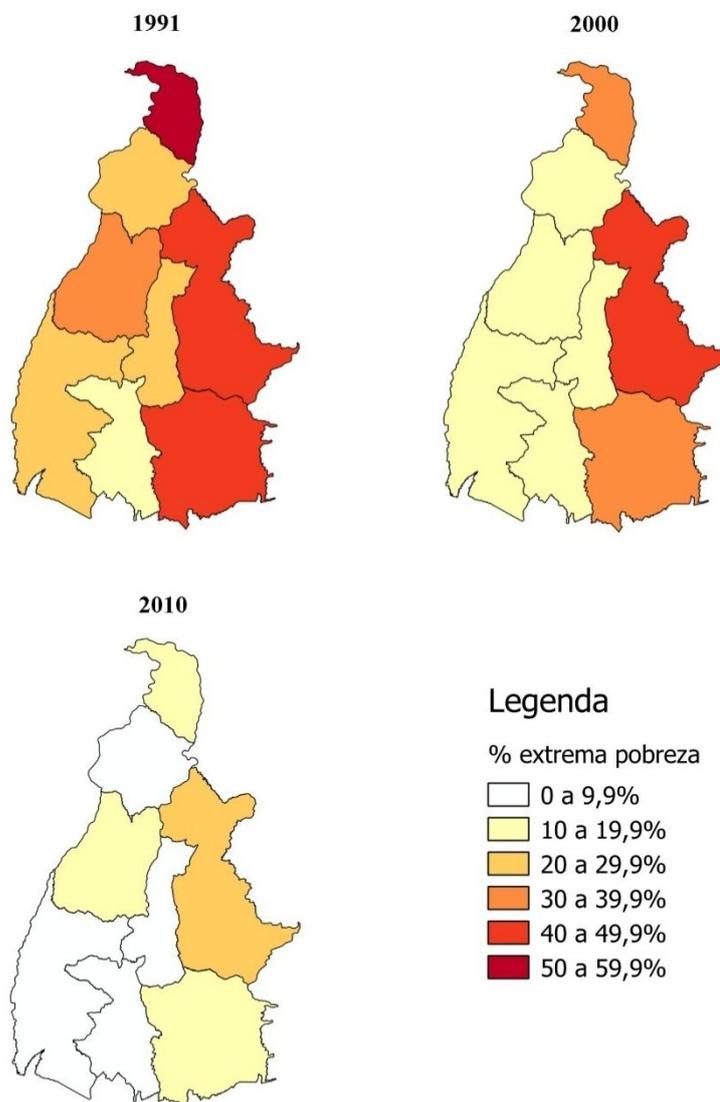
---

**Mesorregião Ocidental**

---

**Mesorregião Oriental**

**Mapa 8 – Percentual de extrema pobreza por microrregião do estado do Tocantins 1991-2010**



Fonte: PNUD

A partir do mapa 8, podemos depreender que a extrema pobreza<sup>95</sup> em 1991 concentrava-se predominantemente na microrregião do Bico do Papagaio, pertencente à mesorregião Ocidental, que apresentava 50,84% de indivíduos em extrema pobreza, seguida pela concentração nas microrregiões do Jalapão com 49,65% e Dianópolis com 41,34%, Miracema do Tocantins apresentava 31,09%,

<sup>95</sup> O percentual de extrema pobreza por microrregião do estado do Tocantins foi obtido da seguinte forma: 1-) Somou-se o número de pessoas extremamente pobres dos municípios de cada uma das microrregiões. 2-) Somou-se a população dos municípios de cada uma das microrregiões, na sequência 3-) dividiu-se o número de pessoas (passo 1) pelo número da população (passo 2) e multiplicou-se por 100. Obteve-se assim, o percentual de extrema pobreza para cada microrregião do estado do Tocantins.

Porto Nacional 24,35%, Araguaína 23%, Rio Formoso 22,86% e Gurupi com 19,55% de indivíduos em extrema pobreza.

Rocha (2010) considera que os índices de desigualdade no Brasil são elevados e que o agravamento desse fato é uma tendência histórica. Diante disso, afirma que a persistência da pobreza absoluta ao nível de renda *per capita* é resultante da desigualdade que assola o país e que, na prática, o que se evidencia é que medidas que incidam direta ou indiretamente no combate à desigualdade de renda não foram, de fato, implantadas no país.

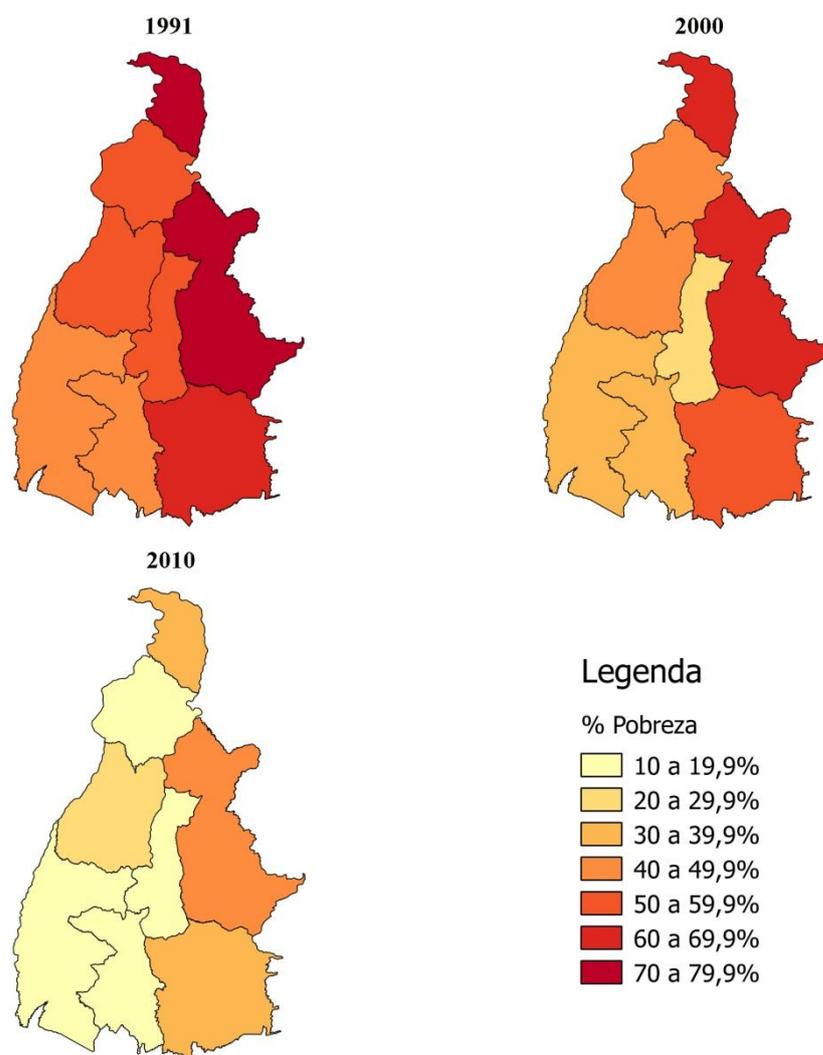
A partir dessa reflexão constata-se que as desigualdades tendem a se reproduzir no interior das regiões do país. No caso das microrregiões do Tocantins, como revela o mapa 8, em 2000 a microrregião do Jalapão apresentava 47,15% de seus indivíduos em situação de extrema pobreza, seguida pelo Bico do Papagaio com 39,22%, Dianópolis com 30,80%, Miracema do Tocantins com 18,67%, Araguaína com 18,34%, Rio Formoso com 15,38%, Gurupi com 12,55% e Porto Nacional 11,14%. Os mapas 19 e 20, mais adiante, também revelam que uma parcela significativa dos municípios de maior concentração de renda está localizada na microrregião do Jalapão.

Em 2010 a configuração da extrema pobreza foi semelhante à década anterior, embora o percentual tenha se reduzido. Conforme os dados apresentados, o Jalapão tinha 29,06% de sua população em extrema pobreza, o Bico do Papagaio 18,65%, Dianópolis 18,01%, Miracema do Tocantins 11,05%, Araguaína 6,99%, Rio Formoso 6,62%, Gurupi 5,32% e Porto Nacional 3,72%.

Como já discutido no capítulo 1 desse estudo, as desigualdades sociais, bem como a pobreza, são intrínsecas e necessárias ao MPC (MARX, 2005). Nesse sentido, Siqueira (2013) destaca que o desenvolvimento do capitalismo constitui a acumulação de capital e, como consequência, quanto maior a riqueza produzida, maior a apropriação mediante a exploração de mais-valia e maior pauperização da maioria. E conclui,

Assim, pobreza não é um aspecto residual, transitório do capitalismo, é estrutural e resultado do seu próprio desenvolvimento. O capitalismo gera acumulação, por um lado, e pobreza por outro; jamais eliminaria nem um nem outro (SIQUEIRA, 2013, p. 164).

**Mapa 9 – Percentual de pobreza por microrregião do estado do Tocantins 1991-2010**



Fonte: PNUD

De acordo com o mapa 9 referente a 1991 as maiores concentrações do percentual de pobreza estavam nas microrregiões do Jalapão com 78,56%, seguido pelo Bico do Papagaio que apresentou 77,21%, Dianópolis com 69,61%, Miracema do Tocantins com 58,24%, Araguaína 52,68%, Porto Nacional 50,20%, Rio Formoso 48,48% e Gurupi com 44,44%.

Como discutido ao longo desse estudo a temática da pobreza ganha relevância no cenário nacional na década de 1990 com a implantação de programas de transferência de renda com condicionantes, isso revela que ações de erradicação da pobreza são muito recentes no cenário nacional, diante do modelo concentrador

e excludente de desenvolvimento social adotado pelo país, sem falar da dívida social com a população negra brasileira.

Segundo Souza e Ozório (2013) acabar com a pobreza não é de fato, extingui-la, uma vez que sempre haverá famílias que vivenciam questões adversas. Sabendo disso, qualquer programa que vise à garantia de renda precisa de tempo para localizar essas famílias e efetivar o atendimento, a não ser que o benefício pago seja superior à linha de pobreza, podendo assim reduzi-la a zero.

A questão é muito mais ampla, perpassa a discussão do modelo de desenvolvimento do país e, na perspectiva regional, implica em compreender as contingências econômicas que assolam o estado do Tocantins que, como revela essa pesquisa, é altamente concentradora.

[...] O nó da questão é justamente o de que a superação deste quadro passaria pela correção do atual modelo de desenvolvimento brasileiro, caracterizado pela concentração de renda, voltado para a exportação, com impactos negativos no meio ambiente e nas culturas locais [...] (WEISSHEIMER, 2010, p. 104).

Em 2000 o Jalapão apresentava 69,98% de sua população em condição de pobreza, o Bico do Papagaio 65,54%, Dianópolis 55,37%, Araguaína 42,28%, Miracema do Tocantins 41,57%, Rio Formoso com 37,96%, Gurupi 34,13% e Porto Nacional 28,14%.

Em 2010 o Jalapão condensou o maior percentual de pobreza, com 45,96% de indivíduos na sequência o Bico do Papagaio com 36,18%, Dianópolis com 34,68%, Miracema do Tocantins com 24,87%, Araguaína com 19,89%, Rio Formoso com 16,47%, Gurupi com 13,48% e Porto Nacional com 10,94%.

Em pesquisa ao sítio eletrônico do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento<sup>96</sup>, os países que mais exportaram em 2010 e 2011 foram China, Estados Unidos, Alemanha e Japão respectivamente, o Brasil ocupou a 22ª posição desse *ranking*. Apesar de se encontrar entre as 8 maiores economias mundiais, o país ocupa uma posição distante entre os maiores exportadores, em parte por conta de sua estrutura de exportação que vem se voltando para produtos primários, como minério de ferro e soja.

Em relação a este grão, segundo o relatório, a produção mundial da safra 2012/2013 revela que o Brasil produziu 82.000 milhões de toneladas ficando em 2º

---

<sup>96</sup> Câmaras Setoriais e Temáticas – Soja – Reuniões 2013, Ata da Reunião de 10/07/2013 - 20ª Reunião Ordinária - Sala de Reuniões do CNPA, Brasília/DF, Conjuntura da soja. Disponível em < <http://www.agricultura.gov.br/camaras-setoriais-e-tematicas> > Acesso dia 25/11/14.

lugar, perdendo apenas para os Estados Unidos que apresentou uma produção de 82.055 milhões de toneladas. Na produção mundial de soja em grãos safra 2013/2014 os Estados Unidos ocuparam o 1º lugar com uma produção de 92.261 milhões de toneladas e, novamente o Brasil em 2º lugar com 85.000 milhões de toneladas.

O maior importador de soja no mundo é a China, e o maior exportador mundial de soja em grãos safra 2012/2013 foi o Brasil com 37.900 milhões de toneladas e em segundo lugar os Estados Unidos com 36.196 milhões de toneladas. O maior exportador mundial de soja em grãos safra 2013/2014 foi o Brasil com 41.500 milhões de toneladas e em segunda posição os Estados Unidos com 39.463 milhões de toneladas.

Entre os estados da federação, os maiores exportadores de soja em grãos, pela ordem, são: Mato Grosso, Paraná, Rio Grande do Sul, Goiás, São Paulo, Mato Grosso do Sul, Bahia, Minas Gerais, Santa Catarina, Maranhão, Tocantins, Rondônia, Pará, Piauí, Distrito Federal, Roraima e Espírito Santo.

Segundo dados do IBGE referentes ao censo agropecuário de 2006<sup>97</sup>, no estado do Tocantins os municípios que mais produziram soja em toneladas por microrregião foram Campos Lindos com 93.723 toneladas e Mateiros com 16,518 toneladas (microrregião do Jalapão), seguidos por Guaraí com 37.257 toneladas e Tupirama com 16.900 toneladas (microrregião Miracema do Tocantins), Dianópolis com 36.521 toneladas (microrregião de Dianópolis), Pedro Afonso com 35.363 toneladas e Monte do Carmo com 16.572 toneladas (microrregião de Porto Nacional), Palmeirante com 20.308 toneladas (microrregião de Araguaína) e Pium com 18.744 toneladas (microrregião Rio Formoso).

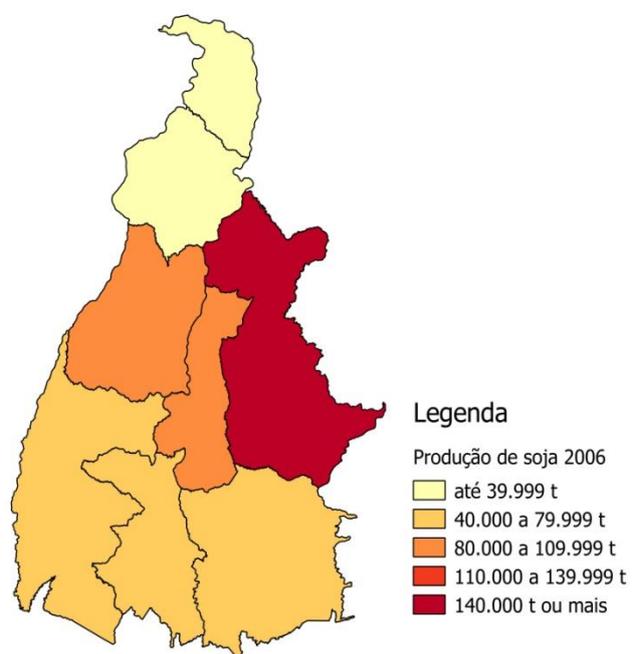
Figura como principal área produtora de soja no Tocantins a microrregião do Jalapão, o que poderia nos levar a supor que essa é a microrregião mais rica do estado, porém os dados apresentados no mapa 8 apontam que a microrregião do Jalapão apresentou a maior concentração de pobreza do estado do Tocantins.

O mapa 10, abaixo apresenta as principais áreas produtoras de soja no estado em 2006.

---

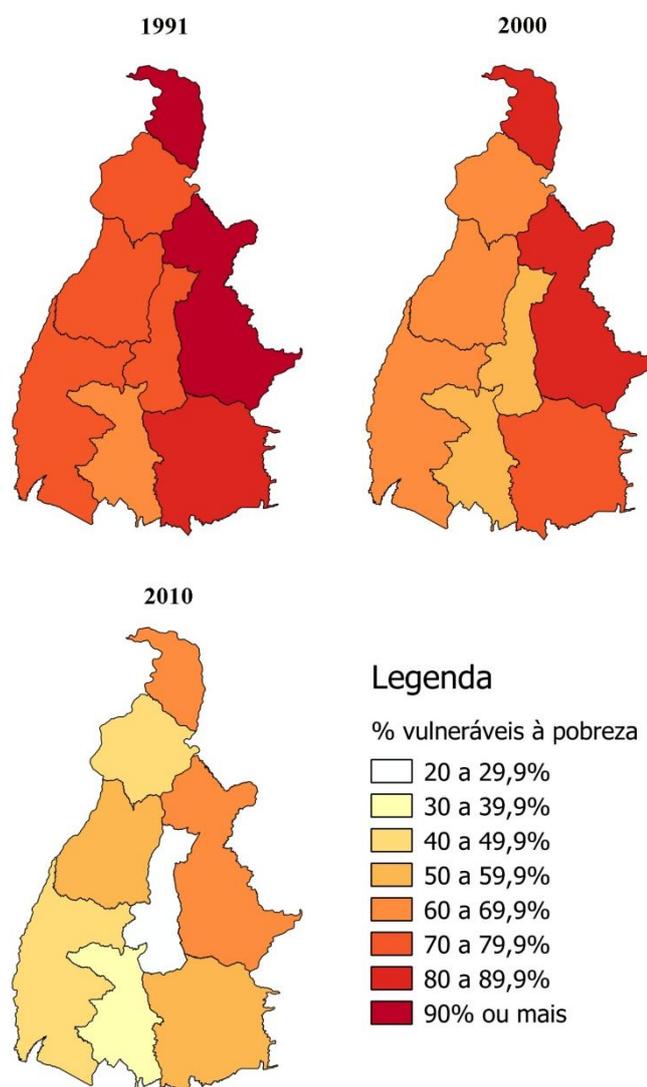
<sup>97</sup> Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/>> Acesso dia 29/11/14.

**Mapa 10 – Produção de soja no Tocantins de acordo com as diferentes microrregiões 2006**



Fonte: Censo Agropecuário 2006 – IBGE

**Mapa 11 – Percentual de vulneráveis à pobreza por microrregião do estado do Tocantins 1991-2010**



Fonte: PNUD

De acordo com o mapa 11, em 1991 o Bico do Papagaio apresentava 91,52% de indivíduos vulneráveis à pobreza, o Jalapão 90,48%, Dianópolis 84,83%, Miracema do Tocantins 78,28%, Araguaína 74,28%, Porto Nacional 72,65%, Rio Formoso 72,38 e Gurupi 67,86%.

No ano 2000 o Jalapão apresentou uma maior quantidade de indivíduos vulneráveis à pobreza: 85,88%, seguido pelo Bico do Papagaio, com 83,64%, Dianópolis, 76,21%, Miracema do Tocantins, 67,63%, Araguaína, 67,43%, Rio Formoso, 64,16%, Gurupi, 59,76% e Porto Nacional, com 52,11%.

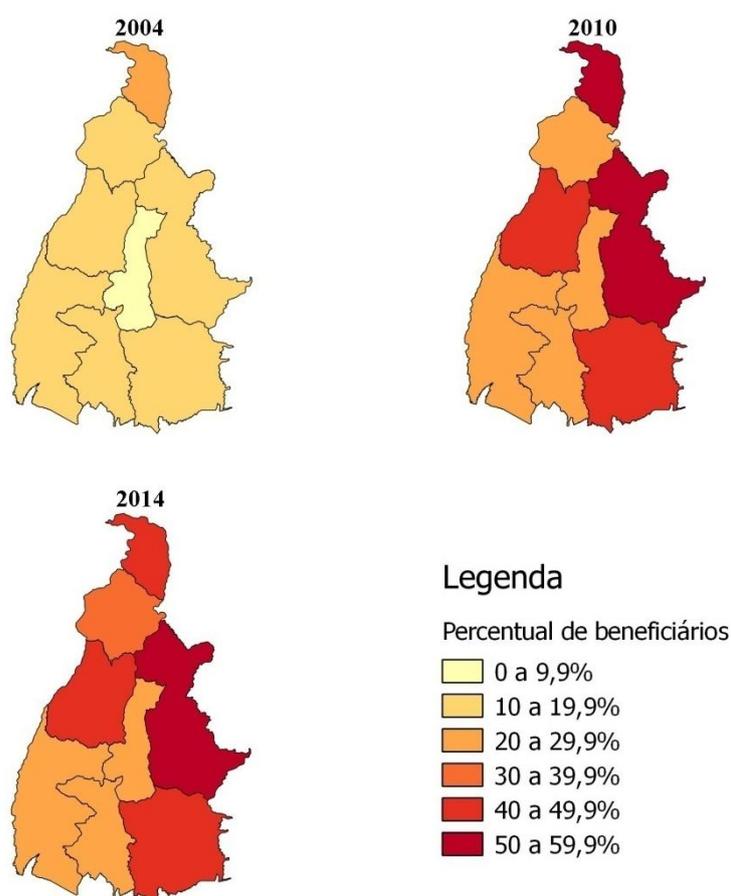
Em 2010 o Jalapão apresentava 68,36%, seguido pelo Bico do Papagaio, com 63,95%, Dianópolis, com 58,80%, Miracema do Tocantins, com 50,69%,

Araguaína, com 41,31%, Rio Formoso, com 40,87%, Gurupi, com 35,23% e Porto Nacional, com 28,11%.

O que se depreende é que os percentuais diminuíram em todas as microrregiões, porém, do ponto de vista da distribuição espacial, no Tocantins a extrema pobreza, a pobreza e a vulnerabilidade à pobreza ainda se concentram nas microrregiões do Bico do Papagaio e, principalmente, Jalapão.

Não por acaso, em termos relativos o número de beneficiários do Programa Bolsa Família apresentou maior concentração nessas áreas, quando comparadas a outras microrregiões do estado do Tocantins, como poderemos verificar a partir do mapa 12, abaixo.

**Mapa 12 – Percentual de beneficiários do Programa Bolsa Família por microrregião do estado do Tocantins 2004-2014**



Fonte: DATACAD/DATASOCIAL

De acordo com o mapa 12 acima, em 2004 o maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família<sup>98</sup> se concentrava na microrregião do Bico do Papagaio que apresentou o percentual de 25,87%. Em contrapartida, as outras microrregiões apresentaram os seguintes percentuais: Jalapão com 19,40%, Dianópolis com 17,08%, Rio Formoso com 16,85%, Miracema do Tocantins com 16,81% de beneficiários, Araguaína com 15,14%, Gurupi com 13,96%, Porto Nacional apresentou o menor número de inclusão no Programa Bolsa Família com o percentual de 9,32%.

É relevante destacar que o Programa Bolsa Família atende as famílias em situação de extrema pobreza que têm renda *per capita* de até R\$ 77,00 por mês e famílias em situação de pobreza que têm a renda *per capita* entre R\$ 77,01 a R\$ 154,00.

O número de beneficiários aumentou significativamente em 2010, com destaque para a microrregião do Jalapão com 51,56% de sua população beneficiária do PBF, isso também se repete na microrregião do Bico do Papagaio que apresentou o percentual de 50,29% de beneficiários, seguido pela microrregião de Dianópolis com 44,76%, Miracema do Tocantins com 40,53%, Rio Formoso 29,86%, Araguaína 29,71%, Gurupi 26,27% e Porto Nacional 23,20%.

Em 2011 o governo federal, a partir dos dados do censo do IBGE de 2010, tomou conhecimento que havia no Brasil 16,2 milhões de brasileiros que viviam em situação de extrema pobreza, nesse mesmo ano foi criado o BSM que incorporou o PBF numa de suas linhas de ação, bem como promoveu por meio dos Centros de Referência da Assistência Social a busca ativa dessas famílias marcadas pela invisibilidade social, para cadastrá-las no CadÚnico e, conseqüentemente, terem acesso aos programas governamentais.

---

<sup>98</sup> O percentual de beneficiários do Programa Bolsa Família por microrregião do estado do Tocantins foi obtido através dos dados do DATACAD, que apresenta o número de pessoas beneficiárias do PBF para 2013 e 2014 por município. Para os anos de 2004 a 2012 o DATACAD disponibiliza o número de famílias beneficiárias. A partir dessas informações foram realizados os seguintes procedimentos: 1-) Para cada município foi dividido o número de beneficiários pelo número de famílias, tanto para 2013 quanto para 2014. Obteve-se então o número de pessoas médio por família. 2-) Extraiu-se a média entre 2013 e 2014 desse número. 3-) Com essa média, multiplicou-se para cada município para os anos de 2004 a 2012 pelo número de famílias beneficiárias, obtendo-se assim, uma estimativa do número de pessoas beneficiárias do PBF por município. 4-) O número de pessoas beneficiárias foi somado para todos os municípios por microrregião. 5-) Obteve-se então o número de beneficiários por microrregião e dividiu-se pela população total da microrregião (IBGE), obtendo-se o percentual de famílias atendidas. Observação – para esse mapa foram escolhidos o primeiro e o último ano da série, 2004 e 2014, anos para os quais o IBGE fez estimativas populacionais e não censos, e o ano para o qual houve contagem populacional (censo 2010).

O êxito do Bolsa Família depende em, boa medida, da atuação dos municípios em um trabalho articulado com o governo federal. Sem isso não seria possível identificar as famílias em situação de maior vulnerabilidade social. A construção e a atualização permanente do cadastro dos beneficiados é um desafio logístico gigantesco. O que está em jogo aí é a identificação de cidadãos e cidadãs que vivem em bolsões de pobreza e áreas de difícil acesso [...] (WEISSHEIMER, 2010, p.37).

Depreende-se com isso que o aumento significativo de beneficiários do PBF no ano de 2014 pode estar associado à busca ativa realizada pelos CRAS, onde novamente a microrregião do Jalapão aparece com mais da metade de sua população, ou seja, 53,59% beneficiários do PBF, seguido pelo Bico do Papagaio com 49,47%, já Dianópolis apresenta 48,48% de beneficiários, Miracema do Tocantins com 42,25%, Araguaína 32,75%, Gurupi 28,28%, Rio Formoso 27,48% e Porto Nacional 21,74% de beneficiários do Programa Bolsa Família.

A partir dos dados até então apresentados é possível estabelecer algumas ilações, a primeira é que, embora em 1991 a microrregião do Bico do Papagaio concentrou a maior incidência de extrema pobreza, nas duas décadas seguintes a microrregião do Jalapão denotou o maior número de indivíduos em extrema pobreza (mapa 8), também apresentou a maior incidência de indivíduos pobres (mapa 9), embora a vulnerabilidade à pobreza em 1991 estivesse concentrada na microrregião do Bico do Papagaio e a microrregião do Jalapão apareceu na sequência, concentrou a segunda maior ocorrência, denota-se que 2000 e 2010 novamente liderou a concentração da vulnerabilidade à pobreza no estado (mapa 11).

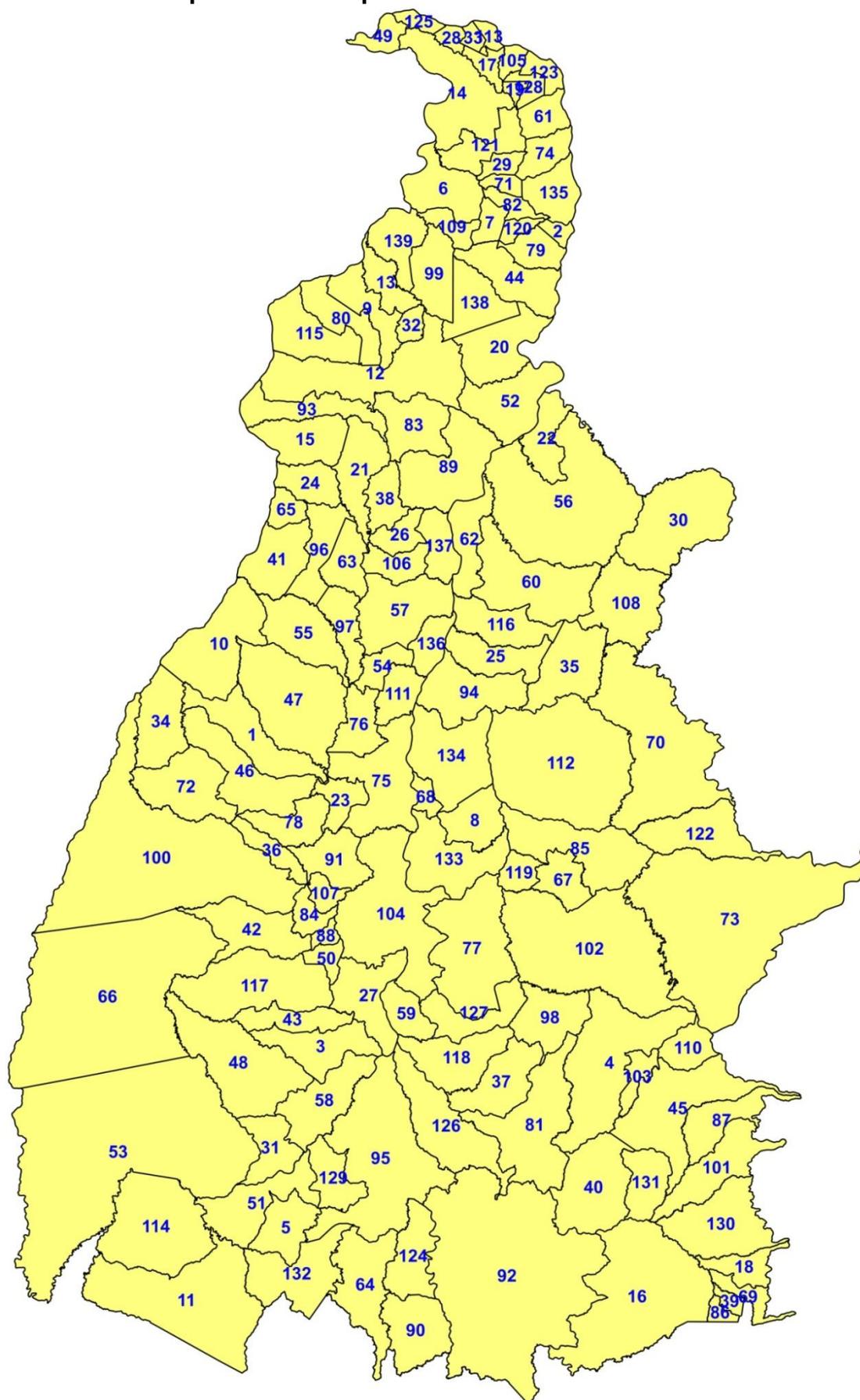
Isso evidencia que, no estado do Tocantins, a microrregião do Jalapão condensa as maiores incidências relativas à extrema pobreza, pobreza e vulnerabilidade à pobreza e, ao se pensar o desenvolvimento regional do estado, requer uma análise mais aprofundada e bem como o desenvolvimento de políticas públicas estruturantes que façam interlocução com outras políticas sociais.

Apresentaremos a seguir os dados para os municípios do estado do Tocantins.

#### **4.1.4 Municípios do Tocantins**

O mapa 13 traz a localização de cada um dos municípios tocantinenses, identificados a partir do confronto da numeração com a tabela 3.

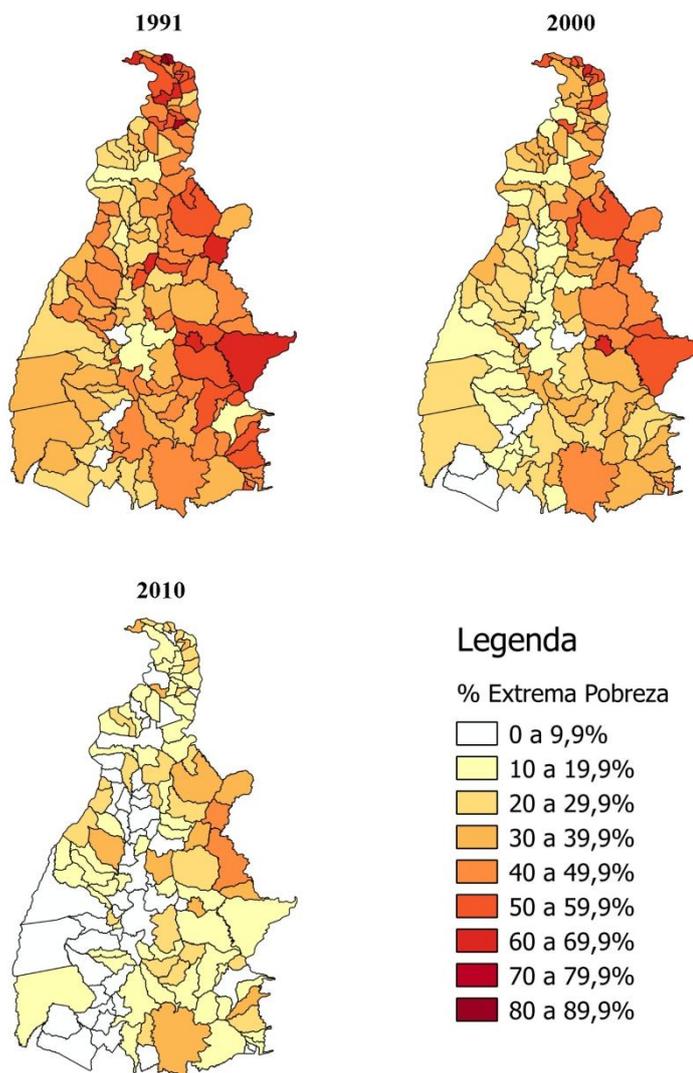
Mapa 13 – Municípios do estado do Tocantins



**Tabela 3 – Municípios do estado do Tocantins referentes ao mapa 13**

<b>Nº</b>	<b>Município</b>	<b>Nº</b>	<b>Município</b>	<b>Nº</b>	<b>Município</b>
1	Abreulândia	48	Dueré	94	Pedro Afonso
2	Aguiarnópolis	49	Esperantina	95	Peixe
3	Aliança do Tocantins	50	Fátima	96	Pequizeiro
4	Almas	51	Figueirópolis	97	Colméia
5	Alvorada	52	Filadélfia	98	Pindorama do Tocantins
6	Ananás	53	Formoso do Araguaia	99	Piraquê
7	Angico	54	Fortaleza do Tabocão	100	Pium
8	Aparecida do Rio Negro	55	Goianorte	101	Ponte Alta do Bom Jesus
9	Aragominas	56	Goiatins	102	Ponte Alta do Tocantins
10	Araguacema	57	Guaraí	103	Porto Alegre do Tocantins
11	Araguaçu	58	Gurupi	104	Porto Nacional
12	Araguaína	59	Ipueiras	105	Praia Norte
13	Araguanã	60	Itacajá	106	Presidente Kennedy
14	Araguatins	61	Itaguatins	107	Pugmil
15	Arapoema	62	Itapiratins	108	Recursolândia
16	Arraias	63	Itaporã do Tocantins	109	Riachinho
17	Augustinópolis	64	Jaú do Tocantins	110	Rio da Conceição
18	Aurora do Tocantins	65	Juarina	111	Rio dos Bois
19	Axixá do Tocantins	66	Lagoa da Confusão	112	Rio Sono
20	Babaçulândia	67	Lagoa do Tocantins	113	Sampaio
21	Bandeirantes do Tocantins	68	Lajeado	114	Sandolândia
22	Barra do Ouro	69	Lavandeira	115	Santa Fé do Araguaia
23	Barrolândia	70	Lizarda	116	Santa Maria do Tocantins
24	Bernardo Sayão	71	Luzinópolis	117	Santa Rita do Tocantins
25	Bom Jesus do Tocantins	72	Marianópolis do Tocantins	118	Santa Rosa do Tocantins
26	Brasilândia do Tocantins	73	Mateiros	119	Santa Tereza do Tocantins
27	Brejinho de Nazaré	74	Maurilândia do Tocantins	120	Santa Terezinha do Tocantins
28	Buriti do Tocantins	75	Miracema do Tocantins	121	São Bento do Tocantins
29	Cachoeirinha	76	Miranorte	122	São Félix do Tocantins
30	Campos Lindos	77	Monte do Carmo	123	São Miguel do Tocantins
31	Cariri do Tocantins	78	Monte Santo do Tocantins	124	São Salvador do Tocantins
32	Carmolândia	79	Palmeiras do Tocantins	125	São Sebastião do Tocantins
33	Carrasco Bonito	80	Muricilândia	126	São Valério da Natividade
34	Caseara	81	Natividade	127	Silvanópolis
35	Centenário	82	Nazaré	128	Sítio Novo do Tocantins
36	Chapada de Areia	83	Nova Olinda	129	Sucupira
37	Chapada da Natividade	84	Nova Rosalândia	130	Taguatinga
38	Colinas do Tocantins	85	Novo Acordo	131	Taipas do Tocantins
39	Combinado	86	Novo Alegre	132	Talismã
40	Conceição do Tocantins	87	Novo Jardim	133	Palmas
41	Couto de Magalhães	88	Oliveira de Fátima	134	Tocantínia
42	Cristalândia	89	Palmeirante	135	Tocantinópolis
43	Crixás do Tocantins	90	Palmeirópolis	136	Tupirama
44	Darcinópolis	91	Paraíso do Tocantins	137	Tupiratins
45	Dianópolis	92	Paraná	138	Wanderlândia
46	Divinópolis do Tocantins	93	Pau D'Arco	139	Xambioá
47	Dois Irmãos do Tocantins				

**Mapa 14 – Percentual de extrema pobreza dos municípios do estado do Tocantins 1991-2010**



Fonte: PNUD

De acordo com o mapa 14, em 1991 o maior número de municípios em situação de extrema pobreza se concentrou na mesorregião Oriental, com destaque para os municípios de Carrasco Bonito com 85,44%, Santa Terezinha do Tocantins com 73,07%, Sampaio com 72,08%, Mateiros com 68,34%, Tupirama com 66,83%, Esperantina com 66,51%, Lagoa do Tocantins com 65, 81% e Recursolândia com 64,96% de seus municípios em extrema pobreza.

Destaca-se que a mesorregião Oriental é também a maior produtora de soja do estado do Tocantins, com destaque para a microrregião do Jalapão, de acordo com o mapa 10, que trata da produção de soja no Tocantins nas diferentes microrregiões a partir do Censo Agropecuário de 2006 do IBGE.

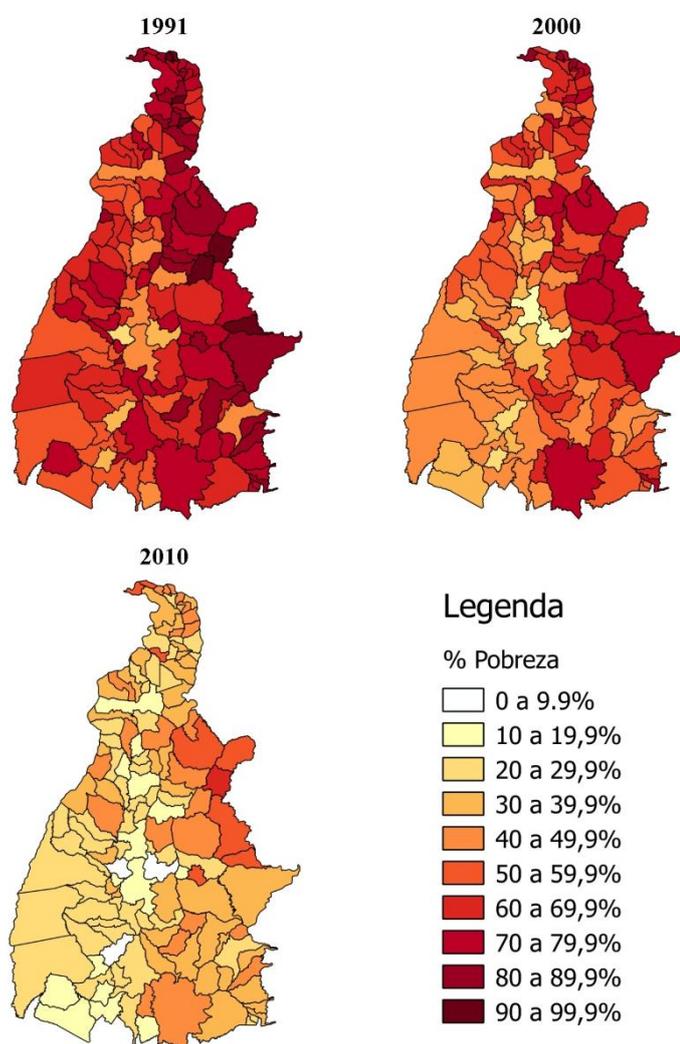
Nesse sentido, os municípios em extrema pobreza, concentraram-se nas maiores áreas produtoras de soja, que necessariamente poderia empregar grande quantidade de mão de obra no cultivo de grãos. Porém, como tratado no capítulo 1 desse estudo, a produção agrícola capitalista tende a expulsar a mão de obra do campo, suplantada pela tecnologia, empregando máquinas para reduzir os custos de produção. Nesse sentido, o movimento é unívoco, concentração de renda de um lado e extrema pobreza de outro.

À medida que há o avanço das forças produtivas, há uma crescente diminuição da necessidade do capital variável. A redução relativa da parte variável do capital assume a aparência de um crescimento absoluto da população trabalhadora muito mais rápido que o do capital variável ou dos meios de ocupação dessa população. Mas a verdade é que a acumulação capitalista tende a produzir uma população trabalhadora supérflua, isto é, que ultrapassa as necessidades médias de expansão do capital, tornando-se, desse modo, “excedente” (SIQUEIRA, 2013, p. 165).

Em 2000 os municípios que apresentavam o maior percentual de indivíduos em situação de extrema pobreza eram Lagoa do Tocantins com 62,19%, Praia Norte com 61,46%, Mateiros com 59,05%, Esperantina com 57,62%, Goiatins com 56,09% e Recursolândia com 55,8%.

Os dados de 2010 revelam que os municípios que apresentaram os maiores índices de extrema pobreza foram Lizarda com 48,36%, Recursolândia com 46,78%, Goiatins com 37,47%, Esperantina com 36,37%, São Félix do Tocantins com 36,15%. Embora a extrema pobreza ao longo dessas décadas tenha sido reduzida significativamente, nota-se que ainda é predominantemente concentrada na mesorregião Oriental.

**Mapa 15 – Percentual de pobreza nos municípios do estado do Tocantins 1991-2010**



Fonte: PNUD

Os índices da pobreza seguem a concentração da extrema pobreza, isso evidencia que a mesorregião Oriental concentra o maior número de indivíduos tanto em situação de extrema pobreza, quanto de pobreza.

Em 1991, os municípios de Carrasco Bonito apresentavam 94,85% de sua população em situação de pobreza, Sampaio 93,63%, Centenário com 91,47, São Félix do Tocantins com 91,16% e Recursolândia com 90,73%.

Castel (2005), ao tratar da sociedade contemporânea, revela o paradoxo existente entre segurança x insegurança, fenômenos opostos e presentes na atualidade, uma vez que os indivíduos não encontram a sua volta e nem em si a

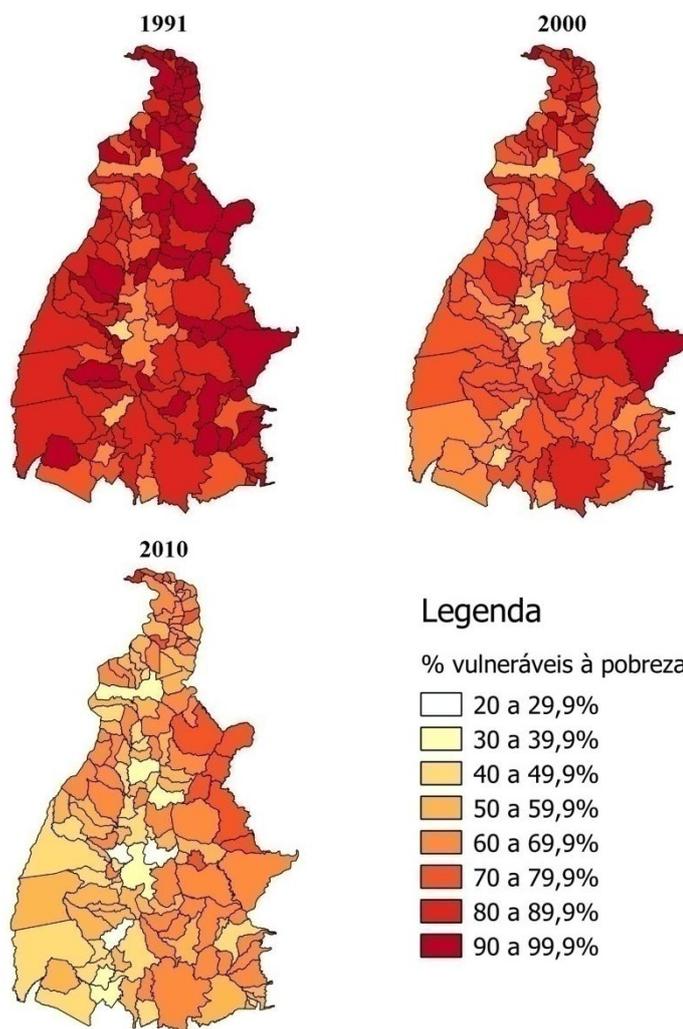
capacidade de assegurar sua proteção, o que necessariamente implicará no padrão de protetividade assegurada pela sociedade, e revela que

[...] a segurança e a insegurança estão *relacionadas* com os tipos de proteção que uma sociedade garante, ou não garante, de uma maneira adequada. Em outras palavras, hoje *ser protegido é também ser ameaçado*. O desafio a superar seria portanto compreender melhor a configuração específica dessas relações ambíguas: proteção-insegurança, ou segurança-riscos, na sociedade contemporânea (CASTEL, 2005, p. 8-9).

E nessa perversidade que norteia a realidade social, a pobreza tende a ser um dos aspectos mais patentes. Evidencia-se, assim a insegurança social como um aspecto da realidade dos municípios tocantinenses. Apesar disso, nota-se ao longo de cada década o decréscimo do número de indivíduos pobres nos municípios tocantinenses, assim, em 2000 a cidade de Carrasco Bonito apresentava 84,9% de indivíduos em situação de pobreza, Praia Norte com 81,15%, Esperantina com 80,71%, Lagoa do Tocantins com 79,37%, Riachinho com 77,65% e Goiatins com 76,7%.

Já em 2010 os municípios de Recursolândia com 65,2%, Lizarda com 59,39%, Esperantina com 58,86%, São Félix do Tocantins com 56,99%, Goiatins com 53,72% e São Sebastião do Tocantins com 53,58% de indivíduos em situação de pobreza. Mesmo apresentando decréscimo em cada década estudada, verifica-se que ainda o percentual é alto, uma vez que em 2010 a metade dos municípios acima relacionados apresentava metade de sua população vivendo na pobreza.

**Mapa 16 – Percentual de vulneráveis à pobreza nos municípios do estado do Tocantins 1991-2010**



Fonte: PNUD

Constata-se no mapa 16 acima que em 1991 o município de São Félix do Tocantins tinha a totalidade de sua população em situação de vulnerabilidade à pobreza, seguido por Carrasco Bonito com 99,84%, Luzinópolis com 99,72%, Santa Maria do Tocantins com 98,96%, Santa Tereza do Tabocão com 98,85% e Esperantina com 98,45%.

Em 2000 o município de Juarina apresentava 96,97% de seus municípios em situação de vulnerabilidade à pobreza, seguido por Cachoerinha com 94,29%, Lagoa do Tocantins com 94,08%, Carrasco Bonito com 93,48%, Esperantina 93,12% e Praia Norte com 93%.

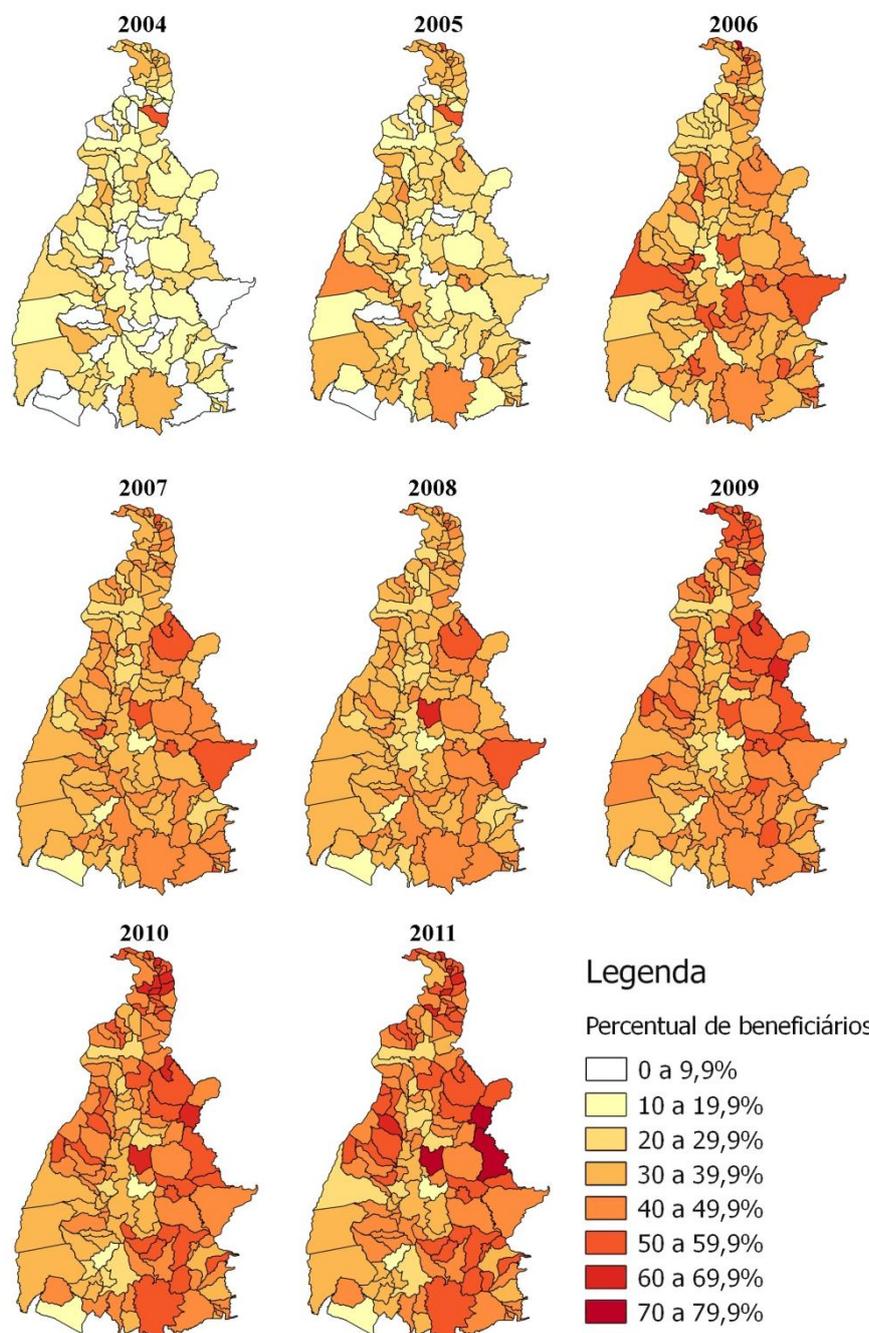
Segundo Iamamoto (2000) a regressão neoliberal erodiu os sistemas de proteção social, redirecionando as ações do Estado no que tange à distribuição da

riqueza social, dando novas formatações à “questão social” como a insegurança social e a vulnerabilidade do trabalho que necessariamente irão incidir na vida dos trabalhadores.

[...] os conceitos de vulnerabilidade e risco social devem ser problematizados. Eles não são adjetivos da condição do usuário. A produção da desigualdade é inerente ao sistema capitalista, ao (re) produzi-la produz e reproduz vulnerabilidades e riscos sociais. Essas vulnerabilidades e riscos devem ser enfrentados como produtos dessa desigualdade, e, portanto, requerem uma intervenção para além do campo das políticas sociais. Não se resolve desigualdade com potencialidades individuais ou familiares. Não se trata de ‘equipar’ os sujeitos, nem de descobrir suas ‘potencialidades’ como trabalham alguns autores. Trata-se de reconhecer essa desigualdade, de reconhecer que há um campo de atuação importante que atende a necessidades sociais da população e que trabalhá-las como direitos da cidadania rompe com a lógica de responsabilizar o sujeito pelas vicissitudes e mazelas que o capitalismo produz (SILVA; YAZBEK; GIOVANNI, 2011, p. 50).

Assim, a vulnerabilidade à pobreza no estado do Tocantins nas três décadas estudadas foi significativamente alta, isso quer dizer que essa população estava potencialmente propensa a compor as estimativas que compreendiam a extrema pobreza e a pobreza, uma vez que em 2010 Esperantina apresentava 81,74% de seus municípios em situação de vulnerabilidade à pobreza, seguido por Recursolândia com 79,35%, São Sebastião do Tocantins 77,93%, Riachinho 77,57%, Carrasco Bonito 76,27% e Lizarda 74,72%.

**Mapa 17 – Percentual de beneficiários do Programa Bolsa Família por município do estado do Tocantins 2004-2011**



Fonte: DATASOCIAL/DATACAD

Em 2004 o município de Darcinópolis apresentava o percentual de 52,44% de sua população composta por beneficiários do Programa Bolsa Família, seguido pelo município de Axixá do Tocantins com 42,09%, Praia Norte com 39,79%, Nova Rosalândia com 39,64%, Brejinho do Nazaré com 37,34% e Barrolândia 36,57%.

O Programa Bolsa Família foi criado em 2003 e sua implantação se iniciou no mesmo ano estendendo-se a 2004, quando no ano seguinte passou a atender um número maior de beneficiários.

[...] Até 2004, o programa estava ainda em fase de estruturação, atingindo cerca de 6,5 milhões de famílias (o que equivale a 59% da população considerada pobre no país). Dois anos depois, o programa beneficiava mais de 11 milhões de famílias, quase o dobro do universo atingido em 2004. Ou seja, é razoável supor que no período 2004/2006, a desigualdade deve ter diminuído ainda mais, uma vez que a abrangência do programa quase dobrou (WEISSHEIMER, 2010, p. 113).

No ano de 2005 o município de Sampaio tinha 51,72% de beneficiários, Darcinópolis 50,52%, ou seja, esses municípios tinham a metade de sua população atendida pelo Programa, destacam-se também Axixá do Tocantins com 47,72%, Pium com 47,23%, Lagoa do Tocantins com 45,57% e Brejinho do Nazaré com 45,13%.

Em 2006 o município de Sampaio passou a concentrar o maior número de beneficiários, o que corresponde a 75,91%, Axixá do Tocantins também aumentou o número de beneficiários do PBF para 67,75%, seguido por Aurora do Tocantins com 56,16% e Itaporã do Tocantins com 55,78%, isso corresponde à ampliação do número de vagas e a implantação dos Centros de Referência de Assistência Social como previsto na NOBSUAS/2005.

Em 2007 Mateiros apresentava 58,79% de beneficiários do Programa Bolsa Família, Axixá do Tocantins 58,06%, Monte Santo do Tocantins 54,78%, Goiatins 54,30% e Tocantínia 52,60%, ou seja, metade da população desses municípios passou a ser atendida pelo PBF.

Em 2008 destaca-se o município de Tocantínia com 63,51% de beneficiários do Programa Bolsa Família, seguido por Axixá do Tocantins com 57,23%, Mateiros com 52,23%, Goiatins com 51,41% e Monte Santo do Tocantins 49,43%.

No estudo desenvolvido por Silva e Lima (2010), relativo ao perfil das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família no Brasil conforme os dados disponibilizados pela Secretaria Nacional de Renda e Cidadania do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com base nos dados fornecidos pelo Cadastro Único referentes aos anos de 2006 e de 2009, as autoras destacam que

A região Norte apresentava-se em maior desvantagem em relação às demais, pois, em 2009, apenas 66,8% das famílias tinham acesso à iluminação com relógio próprio, em que pese ter experimentado melhoria neste indicador em relação ao ano de 2006, quando este percentual era ainda de 59,5%. Ademais, esta região, além de se situar bem abaixo da

média nacional, sobressai com o maior percentual de domicílios atendidos sem iluminação (21,9% em 2009). Por outro lado, o Sul e o Sudeste apresentavam as maiores proporções de domicílios dotados de iluminação com relógio próprio (91,2% e 91,1%, respectivamente, em 2009). Curiosamente, a região Nordeste, embora caracterizada como uma das mais pobres do país, aproximava-se da média nacional no tocante a este indicador, com 82,4% dos domicílios beneficiários do programa dotados de iluminação com relógio próprio neste último ano (SILVA; LIMA, 2010, p. 46-47).

Assim, além da vulnerabilidade social, na região Norte evidencia-se baixo acesso à infraestrutura, situação que acomete parcela significativa dos domicílios atendidos pelo Programa. No caso específico do estado do Tocantins, a vulnerabilidade social no ano de 2009 pode ser evidenciada de forma indireta pela elevada parcela da população beneficiária do Programa em alguns municípios, como Barra do Ouro, com 62,77% de sua população atendida pelo PBF, Recursolândia com 62,21%, Praia Norte com 60,83%, Palmeiras do Tocantins com 60,63% e Esperantina com 60,42%. Ou seja, tais municípios tocantinenses apresentavam mais da metade de sua população beneficiária do Programa Bolsa Família.

Outro dado importante revelado pelo estudo de Silva e Lima (2010), referente ao ano de 2009 para a região Norte sobre o perfil dos beneficiários do Programa Bolsa Família, está relacionado à faixa etária dos atendidos.

No corte regional, apesar de estas tendências se reproduzirem em todas as regiões do país, merece destaque o fato de que a maior concentração de jovens entre as pessoas atendidas em 2009 encontrava-se no Norte, enquanto o maior percentual de idosos era observado no Nordeste (SILVA; LIMA, 2010, p. 51).

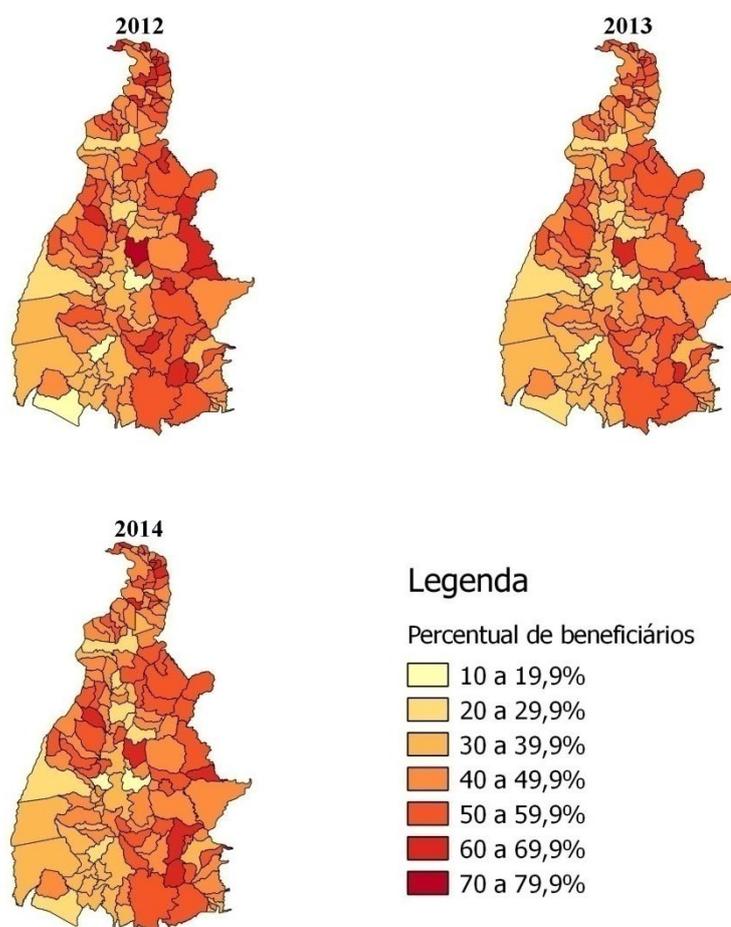
No que tange à cor/raça dos beneficiários do PBF, a população negra (incluindo negros ou pardos) era de 64,6% em 2006, já em 2009 correspondia a 71,7%. Segundo a PNAD de 2008 os negros eram 68,4% da população pobre do país (SILVA; LIMA, 2010). Como tratado no capítulo 2 item 2.3 deste estudo a questão social se agrava no Brasil a partir da abolição da escravatura, à medida que as transformações histórico-sociais não privilegiaram todos os segmentos sociais, nesse contexto, os negros não foram incorporados nas classes sociais emergentes e passaram a compor a plebe.

De fato, também em conformidade com a PNAD de 2008, as regiões Norte e Nordeste sobressaíam com as maiores concentrações de beneficiários negros (87,9% e 82,9%, respectivamente, em 2009), enquanto a região Sul, onde a situação de vulnerabilidade das famílias pobres não está associada a questões étnicas, o percentual de beneficiários brancos era de 76,7% (SILVA; LIMA, 2010, p. 52).

O aumento de beneficiários nos municípios tocantinos foi progressivo com destaque em 2010 para Tocantínia com 66,46%, Recursolândia com 65,86%, São Bento do Tocantins com 61,51%, Maurilândia do Tocantins com 61,27% e Barra do Ouro com 61,20%.

Em 2011 destaca-se Lizarda com 72,49%, Recursolândia com 70,65%, Tocantínia com 70,36%, Axixá do Tocantins com 64,27% e Cachoeirinha 62,14%. Nesse ano o governo federal criou o Plano Brasil Sem Miséria, que passa a promover a busca ativa das famílias marcadas pela invisibilidade social, para cadastrá-las nos programas sociais do governo. Assim, seria de se esperar, a partir desse ano, um crescimento do número de beneficiários.

**Mapa 18 – Percentual de beneficiários do Programa Bolsa Família por município do estado do Tocantins 2012-2014**



Fonte: DATASOCIAL/DATACAD

É relevante destacar que os mapas acima referentes a 2012, 2013 e 2014 revelam que os municípios que aparecem nas primeiras colocações, todos sem

exceção apresentam mais de 50% de sua população beneficiária do Programa Bolsa Família<sup>99</sup>, isso revela que essas populações vivem situações de privação econômica e, conseqüentemente, essas privações vão além da renda.

Importa sublinhar que as marginalizações culturais, aliadas às econômicas, atuam como elementos restritivos à fruição de direitos civis e políticos por parte desses sujeitos sociais. As restrições à experiência da vida regida por direitos e prerrogativas democráticas de expressão e direito de voz na sociedade limitam significativamente sua constituição como sujeitos capacitados politicamente a formular e ampliar demandas cívicas (REGO; PINZANI, 2013, p. 53).

Diante disso, destacou-se em 2012 o município de Tocantínia com 72,01% de beneficiários do PBF, Lizarda com 69,54%, Recursolândia com 67,55%, São Félix do Tocantins com 66,81% e Axixá do Tocantins com 66,49%.

Como dito anteriormente, o elevado número de beneficiários se evidenciou em 2013, primeiramente em Tocantínia 69,92%, seguida por Riachinho 66,67%, São Félix do Tocantins 64,82%, Axixá do Tocantins 64,09%, Taipas do Tocantins 60,65% e Carrasco Bonito 60,01%.

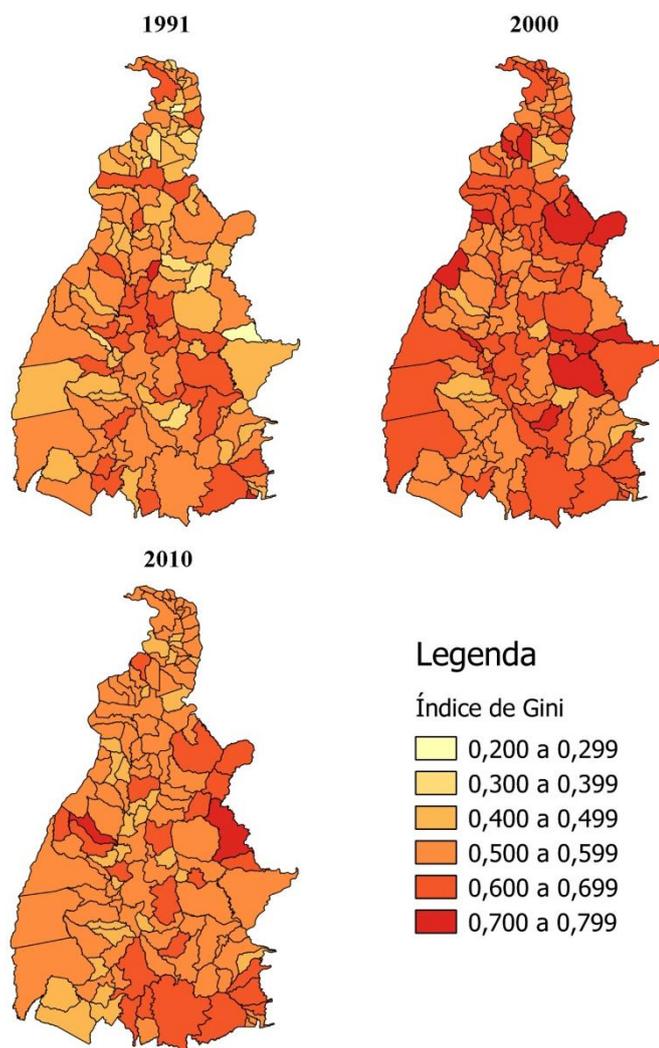
Em 2014 Tocantínia 67,40%, São Félix do Tocantins 64,82%, Riachinho 64,76%, Axixá do Tocantins 62,80%, Goianorte 61,83% e Almas 61,67%.

O Programa Bolsa Família atua em uma das causas da pobreza por meio da transferência direta da renda. É através da impessoalidade materializada no cartão que dá ao beneficiário a possibilidade de escolher o que comprar de acordo com suas necessidades. Porém, não se pode atribuir unicamente a uma política de distribuição de renda o equacionamento da pobreza, é necessário a efetivação dos direitos constitucionalmente conquistados. “[...] As políticas sociais não rompem o vínculo entre trabalho e benefício sociais. O contrário, elas consolidam e articulam esse vínculo, mesmo para aqueles que se encontram fora da produção” (FALEIROS, 1986, p. 36).

---

<sup>99</sup> O percentual de beneficiários de Programa Bolsa Família por município do estado do Tocantins foi obtido a partir dos dados do DATACAD, que apresenta o número de indivíduos beneficiários do PBF para 2013 e 2014 por município. Para os anos de 2004 a 2012 o DATACAD disponibiliza o número de famílias beneficiárias. Para obter o número percentual de pessoas beneficiárias por município calculou-se 1-) para cada município o número de beneficiários dividido pelo número de famílias beneficiárias (ambos os dados do DATACAD) tanto para 2013 e 2014. Obtendo-se então o número médio de pessoas por família. 2-) Extraíu-se a média entre 2013 e 2014. 3-) Multiplicou-se essa média para cada município para os anos de 2004 a 2012 pelo número de famílias beneficiárias (único dado que o DATACAD fornece). Obteve-se assim uma estimativa do número de pessoas beneficiárias do PBF por município. 4-) Dividiu-se esse número pela população do município de acordo com o IBGE, sendo que houve contagem populacional nos anos de 2007 e 2010. Para os demais se tratam de estimativas. 5-) A razão foi então multiplicada por 100 para se obter a porcentagem.

**Mapa 19 – Índice de Gini dos municípios do estado do Tocantins 1991-2010**



Fonte: PNUD

O Índice de Gini do estado do Tocantins em 1991 demonstra que os municípios de maior concentração de renda eram Lajeado com 0,72, Novo Alegre com 0,72, Tupirama com 0,72, Miracema do Tocantins 0,69, Miranorte 0,65, Ponte Alta 0,65 e em 10<sup>a</sup> posição aparece Palmas, com 0,64.

Em 2000 São Félix do Tocantins 0,79, Novo Acordo 0,77, Bernardo Sayão com 0,76, Oliveira de Fátima com 0,73, Goiatins com 0,73, Chapada de Natividade 0,73 e em 35<sup>a</sup> posição Palmas com 0,63.

Os municípios elencados acima revelam que há duas décadas a concentração de renda é um fenômeno constante no estado do Tocantins, uma vez que os índices apresentados foram superiores a 0,50 sabendo que quanto mais próximo de 1, maior é a desigualdade social.

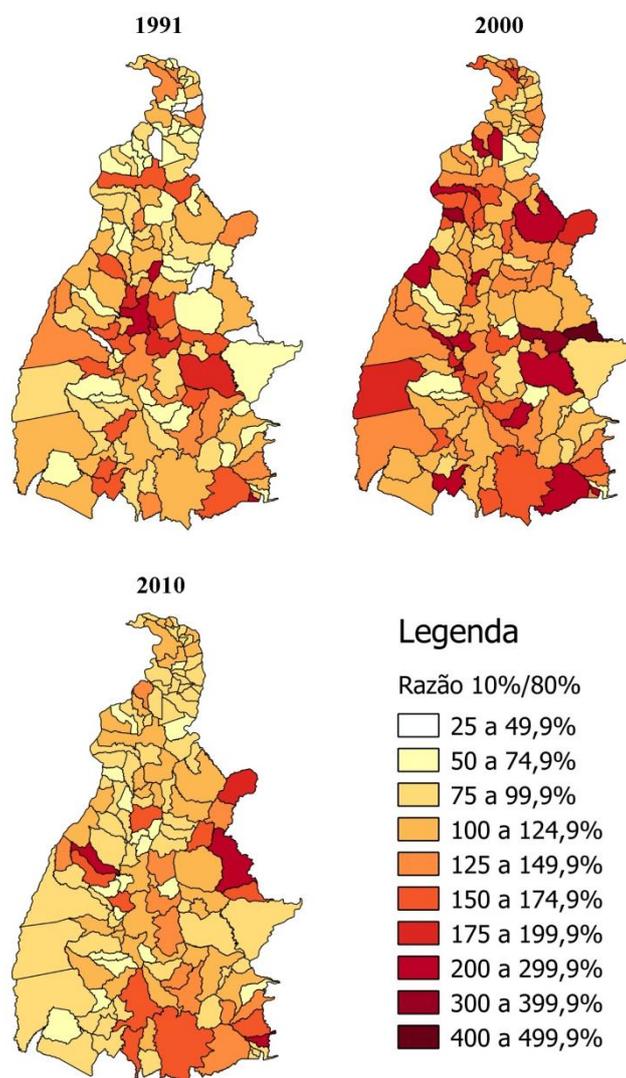
A partir das análises até então desenvolvidas, pode-se apontar que a concentração expressa no índice de Gini está intimamente ligada ao processo de ocupação do solo no estado, marcadamente pela expansão agropecuária, em especial pela produção de soja.

Essa agropecuária vem passando por transformações significativas desde a década de 1970, quando o governo federal passou a incentivar a ocupação da região, e prosseguiu ao longo dos anos 1980, embora com condições menos favoráveis àquelas verificadas na década anterior. A partir da década de 1990 um novo padrão produtivo tem se instalado no Tocantins, baseando-se tanto em uma agricultura que se moderniza quanto na melhoria do seu rebanho. Além disso, tem havido um incremento das relações mercantis e financeiras com o setor urbano (FEITOSA, 2011, p. 145).

Desta forma, em 2010 o município de maior concentração de renda é Lizarda 0,74, seguido por Abreulândia 0,71, Aurora do Tocantins 0,68, Campos Lindos com 0,67, Paranã com 0,65, São Félix do Tocantins com 0,64 e na 27<sup>a</sup> posição Palmas, com 0,58.

A concentração de renda é persistente no Brasil, nesse contexto, a pobreza não pode ser considerada como natural, é uma categoria histórica e socialmente construída. O capitalismo contemporâneo tende a aviltar cada vez mais as relações de trabalho, acentuando o desemprego, a debilidade na saúde, a fome, a ignorância e o medo que assolam cada vez mais os excluídos da sociedade, isso leva ao questionamento sobre até que ponto a sociedade atual pode tolerar a pobreza (YAZBEK, 2009).

**Mapa 20 – Razão entre os 10% mais ricos e os 80% mais pobres dos municípios do estado do Tocantins 1991-2010**



Fonte: PNUD

Segundo Rocha (2010) a pobreza relativa trata especificamente sobre os aspectos da desigualdade de renda e da exclusão social. Dessa forma, o conceito relativo incorpora as necessidades prementes da sociedade em estudo, destaca ainda que a busca pela redução das desigualdades deve se constituir em um objetivo social. No Tocantins, o período estudado verificou-se que a pobreza relativa, ou seja, a concentração de renda é um fenômeno persistente, ao longo de três décadas.

Como se pode notar, em 1991 o município do estado do Tocantins onde a renda dos 10% mais ricos era proporcionalmente maior frente os 80% mais pobres era Novo Alegre, apresentando uma relação de 258,07% da renda dos 10% mais ricos frente os 80% mais pobres, seguido por Tupirama 246,78%, Lajeado 239,70%,

Miracema do Tocantins 216,16%, Miranorte 190,61%, Ponte Alta do Tocantins 176,87% e Palmas 175,16%.

O mesmo verificou-se em 2000, destacam-se São Félix do Tocantins 434,13%, Novo Acordo 336,98%, Oliveira de Fátima 333,07%, Bernardo Sayão 304,61%, Araguaianã 265,20%, Chapada de Areia 261,77%, Chapada de Natividade 249,22% e na 27ª posição Palmas com 159,71%.

No ano de 2010 Lizarda apresentava 242,10%, Abreulândia 237,84%, Aurora do Tocantins 207,11%, Campos Lindos 177,87%, Jaú do Tocantins 167,56%, Paraíso do Tocantins 166,63%, Divinópolis do Tocantins com 162,22% e Taguatinga com 160,16%.

No estudo realizado por Freitas, Mendonça e Lopes (2014) referente à expansão de áreas agrícolas a partir das mesorregiões brasileiras nos períodos 1994-2005 e 1994-2010<sup>100</sup>, destaca-se, segundo eles a redefinição das áreas geográficas.

As mudanças tecnológicas que viabilizaram a incorporação produtiva dos Cerrados, a existência de terras planas e mais baratas, o avanço da infraestrutura, especialmente transportes, e a maior produtividade física por área dinamizaram a fronteira do Centro-Oeste (FREITAS; MENDONÇA; LOPES, 2014, p. 11).

Segundo os dados desse estudo para o Tocantins, o maior crescimento da expansão da área de cultivo de 2005 em relação a 1994 se dá na mesorregião Oriental, que apresentou crescimento de 335%. Na análise para o período 1994-2010 aponta o crescimento participativo da mesorregião Oriental do estado de 328%. A partir desse estudo é possível fazer algumas ilações sobre a realidade tocantinense.

O mapa 20 referente a 2010 revela que os municípios de maior concentração de renda foram, em geral, aqueles localizados na mesorregião Oriental, área onde também se concentram o maior número proporcional de beneficiários do PBF, bem como os maiores índices de Gini e pobreza. Assim, tais áreas tendem a apresentar um elevado índice de pobreza absoluta e relativa frente às demais regiões do estado, a despeito da queda significativa nos últimos anos dos indicadores referidos.

---

<sup>100</sup> Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=21236](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=21236)> Acesso dia 23/11/14.

Feitosa (2011) ao analisar o mercado de trabalho agrícola do norte goiano, destaca que na década de 1970 o governo federal começou a investir em políticas de tecnologia voltadas para produtores rurais, subsidiando a aquisição de máquinas agrícolas, empregadas principalmente na cultura do arroz e em áreas específicas de pastagens, tais subsídios contemplavam apenas as médias e grandes propriedades, fazendo com que os pequenos produtores rurais não se beneficiassem desses financiamentos.

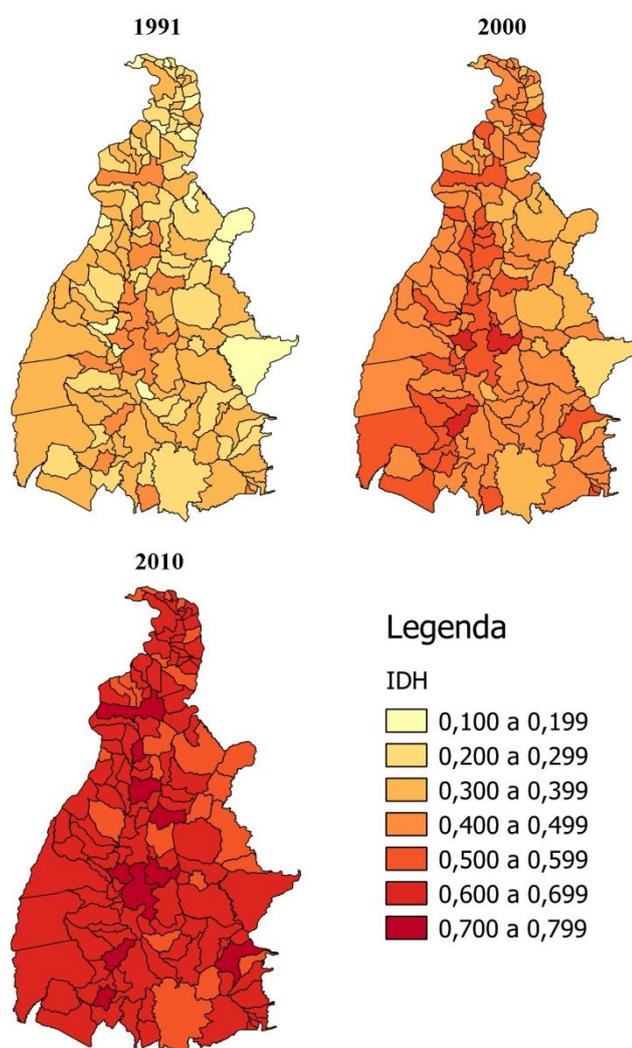
O avanço e a consolidação da pecuária como atividade fundamental da economia norte goiana, juntamente com as alterações na base técnico-produtiva de algumas áreas tiveram efeitos diretos sobre as relações de trabalho local. Essas transformações ocorreram com pesados custos sociais, dentre os quais, verificaram-se, com frequência, a expulsão dos produtores de suas terras e a proletarização do trabalhador rural (FEITOSA, 2011, p. 96).

Essas transformações acarretaram em mudanças, elevando o número de trabalhadores assalariados e parceiros, empregados em áreas produtivas dos estabelecimentos agrícolas, revelando formas primitivas de relações pré-capitalistas, expresso nas figuras do colono, do vaqueiro ou do agregado (FEITOSA, 2011).

Em suma, o aumento do trabalho assalariado (permanente ou temporário) foi tomado como um dos possíveis indicadores de um processo capitalista de produção, indicando um aumento do número de pessoas totalmente despossuídas dos meios de produção. Ainda assim, prevaleciam as relações de trabalho não tipicamente capitalistas, como o trabalho familiar, a parceria, os moradores, etc (FEITOSA, 2011, p. 98).

Esse processo já abordado anteriormente, diz respeito ao processo de produção capitalista agrícola, tratado por Marx (2005) quando assume a forma latente que impreterivelmente promove a expulsão do trabalhador do campo, uma vez que a tecnologia o substitui, fazendo com que esse contingente passe a disputar o trabalho com o proletário urbano. É relevante destacar que os municípios tocantinenses com os piores IDH estão concentrados nas maiores áreas de produção de soja no Tocantins como mostra o mapa 21.

**Mapa 21 – Índice de Desenvolvimento Humano dos municípios do estado do Tocantins 1991-2010**



Fonte: PNUD

Em 1991 Campos Lindos apresentava 0,138, Mateiros 0,147, Recursolândia 0,148, Carrasco Bonito 0,152, Monte Santo do Tocantins 0,153, Riachinho 0,157, Ipueiras 0,160, Palmeiras 0,169.

O estudo de Feitosa (2011) aponta a origem da prática extensiva da soja no estado, bem como os investimentos estatais, que outrora tinham como objetivo o desenvolvimento integral do estado do Tocantins.

Impulsionado pelo bom desempenho da soja no município de Pedro Afonso, bem como a proximidade com o porto de Balas, no sul do Maranhão, o governo do estado passou a incentivar a implementação de um novo projeto de desenvolvimento agrícola, voltado para o cultivo da soja, no município de Campos Lindos. Segundo Carvalho (1999), em 1998 foram desapropriados 105 mil hectares de terras, divididos em 43 lotes de 900 hectares e vendidos a empresas e cooperativas rurais. De acordo com a autora, diferentemente dos investimentos realizados no PRODECER III os investimentos para o projeto de Campos Lindos foram de origem privada,

ficando a cargo do governo estadual a infraestrutura viária e energética. A produção de Campos Lindos teve início em 1994, apresentando crescimento importante a partir de 2000 e tornando-se o maior produtor estadual de soja desde 2005. Outros municípios que vem se destacando no cultivo da soja são Dianópolis, Mateiros, Formoso do Araguaia, Monte do Carmo e Porto Nacional [...] (FEITOSA, 2011, p. 150).

O exame dos dados nos mostra que os piores índices de desenvolvimento humano do Tocantins concentram-se nas maiores áreas produtoras de soja do estado, contraste marcante e significativo para compreender as contradições ligadas ao desenvolvimento do estado.

No ano 2000 Mateiros apresentava Índice de Desenvolvimento Humano de 0,281, Lagoa do Tocantins 0,317, Palmeirante 0,326, Recursolândia 0,330, Paranã 0,334, Campos Lindos 0,343, Goiatins 0,347 e Esperantina 0,357.

No ano de 2010 Recursolândia 0,500, Campos Lindos 0,544, Centenário 0,569, Esperantina 0,570, Lizarda 0,570, Palmeirante 0,571, Riachinho 0,572 e São Sebastião do Tocantins 0,573.

Em geral, os maiores Índices de Desenvolvimento Humano concentram-se na mesorregião ocidental do Tocantins, área trespassada pela BR-153.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pretendeu-se a partir desse estudo discutir a desigualdade de renda e a pobreza no estado do Tocantins. Para tanto, fez-se o resgate histórico sobre o sistema capitalista e seus condicionantes. A análise do MPC foi necessária para compreender que a tendência de crescimento é concentradora, produtora de desigualdade em nível estrutural.

Nesse sentido, o sistema capitalista explora os homens, mas o faz através de uma ilusão de igualdade universal a partir da esfera jurídica. É esse princípio que abre caminhos na esfera política para a luta por aprofundamento da igualdade de condições, inclusive na esfera econômica. O acirramento da luta de classes levou, em determinados períodos históricos, à obtenção de direitos de cidadania, os quais especificamente não correspondem de forma imediata à posição social, mas em geral o acesso aos direitos está a ela subordinado.

Na economia de mercado há uma dependência da produção em cornucópia, com crescimento infinito para a sua manutenção tendo em vista a acumulação de capital e, em contrapartida, da criação de necessidades infinitas para a ampliação da mesma. A maioria da população se vê coagida a incorporar os novos bens à sua cesta de consumo para poder se reproduzir socialmente, o que as leva a buscar a conquista de novos direitos como instrumento para satisfação de necessidades. É essa constante pressão sobre as classes trabalhadoras que faz com que estas sejam as mais progressistas no que tange à luta pela ampliação dos direitos de cidadania (SAES, 2000).

Os programas de renda mínima são um direito do cidadão, não uma benesse do Estado. A produção de mercadorias ocorre socialmente, é realizada por todos, não por indivíduos isolados e, deste modo, deveria ser socialmente distribuída. Os programas possuem uma face negativa do ponto de vista dos direitos políticos<sup>101</sup>, mas positivos no que tange aos direitos sociais, na medida em que permite uma melhora na condição de sobrevivência das famílias.

Os programas de transferência no Brasil se intensificam a partir da década de 1990, seguindo determinações previstas na década de 1970 por agências internacionais que redefiniram a economia mundial, expressas na década de 1980

---

<sup>101</sup> Por serem vistos como benesses em bases personalistas, os programas muitas vezes possuem desdobramentos em termos políticos.

pela ideia de Estado mínimo, aplicada principalmente nos países centrais. Nesse sentido, as políticas sociais começam a ser concebidas em bases neoliberais, marcadamente compensatórias, orientadas para a descentralização, focalização de públicos-alvo, direcionando o investimento estatal em programas e projetos socioassistencialistas e residualistas, contrárias à orientação universalista e redistributivista garantida pela Constituição Federal de 1988.

Dessa forma, a lógica do mercado passa a permear todas as esferas da sociedade, fazendo com que os indivíduos que não se adequaram a essas leis sejam culpabilizados por sua situação, em detrimento do reconhecimento da própria manifestação da questão social, ou seja, do equacionamento do MPC. Assim, para a perspectiva liberal são contingentes populacionais que ameaçam a coesão social e, para a garantia da segurança, são direcionadas ações focais, em substituição de ações universalizantes.

Sob o discurso de que seriam oferecidas condições necessárias para a saída da condição de pobreza, se obscurece o caráter fundante da sociedade capitalista que é gerador da desigualdade social, levando enormes contingentes populacionais à condição de miserabilidade, prerrogativa essencial para o funcionamento do próprio sistema que organizou a sociedade em torno do trabalho e imprimiu nas políticas públicas a perspectiva de incorporá-los nesse mecanismo.

Nesse contexto, a análise sobre os programas de distribuição de renda no Brasil revela que estes não são estruturais, ou seja, efetivamente não modificam a configuração da concentração de renda e riqueza no país. Dessa forma, o PBF ao distribuir renda, reduziu a extrema pobreza e a pobreza no período estudado, porém se suprimido tais condições voltariam a incidir sobre a população beneficiária. Isso evidencia que o Programa não ataca a estrutura do sistema, modificando-a, mas, ao contrário, tende a diminuir os conflitos sociais e alterar a correlação de forças que poderiam insurgir em decorrência de sua inexistência.

Outro ponto relevante a ser destacado é que a vulnerabilidade à pobreza no aspecto renda não está ao alcance do Programa, o que evidencia o caráter paliativo do PBF, uma vez que se resume à extrema pobreza e à pobreza, sem ações efetivas e preventivas àqueles que estão em vulnerabilidade social.

O PBF estabelece limites e possibilidades, os primeiros é que isoladamente não consegue responder a todas as nuances da questão social, são necessárias políticas estruturantes que considerem, por exemplo, a ampliação da fatia de renda

açambarcada pelos rendimentos oriundos do trabalho. Outro limite a ser considerado é a elegibilidade significativamente baixa, o que não permite que as famílias beneficiárias deixem de fato a condição de extrema pobreza e pobreza.

Já em relação às possibilidades, é necessário considerar que o Programa Bolsa Família viabiliza aos beneficiários o acesso à renda contínua e impessoal, sem a intermediação de qualquer agente político, diminuindo assim a possibilidade de seu uso político em âmbito municipal. Isso implica em uma maior autonomia do beneficiário.

No período de 10 anos de estudo do Programa Bolsa Família no estado do Tocantins verificou-se que o Programa apresentou aumento gradativo do número de beneficiários, isso evidencia que a redução da extrema pobreza e a pobreza no estado é contingente, ou seja, ligada à ampliação do pagamento dos benefícios.

Como dito anteriormente, o PBF incide sobre as duas primeiras, sem impactar na terceira e, ainda, a sua efetividade é nula na concentração de renda, à medida que o estudo sobre as microrregiões do estado evidenciou que, embora em 1991 a microrregião do Bico do Papagaio concentrou a maior incidência de extrema pobreza, nas duas décadas seguintes a microrregião do Jalapão denotou o maior número de indivíduos em extrema pobreza, também apresentou a maior incidência de indivíduos pobres.

Embora a vulnerabilidade à pobreza em 1991 estivesse concentrada na microrregião do Bico do Papagaio, a microrregião do Jalapão concentrou a segunda maior ocorrência, liderando em 2000 e 2010 a concentração da vulnerabilidade à pobreza no estado. Em contrapartida, a microrregião do Jalapão concentrou a maior parte da produção de soja do estado, ou seja, o efeito do PBF é marginal na desigualdade de renda como expresso pelo índice de Gini. Sendo assim, incapaz de atuar no sentido de mitigar a pobreza relativa.

Além disso, o Programa não é capaz de alterar a estrutura econômica desigual e reprodutora da iniquidade e das disparidades de renda, o que significa que, ausente a atuação do Programa, não há quaisquer garantias de que as conquistas obtidas através da redução da pobreza não irão retroagir. Ao contrário, o presente trabalho aponta para fortes evidências de uma manutenção do patamar de famílias atendidas pelo PBF nos últimos anos, após intenso crescimento inicial nos primeiros anos de sua implantação.

A partir da análise sobre a extrema pobreza e a pobreza no estado do Tocantins para um período de 10 anos, depreende-se que o número de beneficiários inicialmente apresentou um aumento intenso e, posteriormente, uma estabilização com posterior recuo gradual, tanto entre os estados da federação, quanto no âmbito dos municípios do estado do Tocantins. Através da distribuição da renda por meio do Programa Bolsa Família a desigualdade social entrou em escala descendente, porém, as microrregiões do Jalapão e do Bico do Papagaio são, há pelo menos duas décadas, áreas onde grassa boa parte da pobreza tocantinense.

Depreende-se também que embora a renda seja distribuída entre os extremamente pobres e pobres houve uma concentração, fenômeno preocupante na medida em que os 10% mais ricos ainda concentram renda significativa em detrimento dos 80% mais pobres, o que evidencia que a disparidade ainda persiste no estado do Tocantins, com destaque para Lizarda, na microrregião do Jalapão, onde os 10% mais ricos detêm 2,42 vezes mais renda que os 80% mais pobres.

O Programa diminuiu as disparidades entre as microrregiões do estado, porém não é o suficiente, uma vez que a concentração da renda ainda é uma realidade, resultante do modelo de desenvolvimento econômico adotado, sendo necessárias políticas que revertam essa condição e promovam o acesso aos direitos às famílias beneficiárias.

O Programa Bolsa Família é uma política que atende a um segmento com uma determinada demanda, mediante a comprovação da necessidade. Portanto, não figura no Programa o universalismo, que é prerrogativa do direito social em termos amplos. O enfrentamento da pobreza é uma questão social que requer pensar em justiça social e no modelo de desenvolvimento do próprio país. Destarte, o PBF destaca-se por ser uma política que de fato atua numa das nuances da questão social, mas sua efetividade requer a combinação de outras políticas públicas, já que sua incidência tende a ser paliativa, e não estrutural.

## REFERÊNCIAS

- BAJOIT, Guy. Olhares Sociológicos, Rostos da Pobreza e Concepções do Trabalho Social. In: **Conceitos e dimensões da pobreza e da exclusão social: uma abordagem transnacional**. Ijuí: Ed. Unijuí, p. 91-102, 2006.
- BENDIX, Reinhard. **Construção nacional e cidadania: estudos de nossa ordem social em mudança**. São Paulo: EDUSP, 1996.
- BÍBLIA. **O novo testamento de nosso senhor Jesus Cristo**. Campinas: Gideões, 1995.
- BUARQUE, Cristovam. **A segunda abolição: um manifesto-proposta para a erradicação da pobreza no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil 1988.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2014. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>> Acesso dia 10/05/14.
- BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2014. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/>> Acesso dia 10/05/14.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 2014. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br>> Acesso dia 10/05/14.
- BRASIL. Portal da Transparência. 2014. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>> Acesso dia 03/12/14
- CASTEL, Robert. **A insegurança social: o que é ser protegido?** Rio de Janeiro: Vozes, 2005.
- \_\_\_\_\_. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. 10. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2012.
- CLASTRES, Pierre. **A sociedade contra o Estado: Pesquisas de antropologia política**. 4. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988.
- COGGIOLA, Osvaldo. Observações sobre o Bolsa Família, a fome e políticas sociais focais no governo Lula. In: **A estatística da miséria e a miséria da estatística**. Rio de Janeiro: Achiamé, 2009.
- COHEN, Ernesto. FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. 10. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2012.
- DUBET, François. Integração: Quando a “Sociedade” nos Abandona. In: **Conceitos e dimensões da pobreza e da exclusão social: uma abordagem transnacional**. Ijuí: Ed. Unijuí, p. 33-62, 2006.

- DURKHEIM, Émile. **As regras do método sociológico**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 9ª ed. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1984.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova**, n. 24, p. 85-117, setembro 1991.
- ESTIVILL, Jordi. A Face não Reconhecida da Sociedade. O Debate Conceptual Sobre a Exclusão Social na Europa e na América Latina. In: **Conceitos e dimensões da pobreza e da exclusão social**: uma abordagem transnacional. Ijuí: Ed. Unijuí, p. 103-139, 2006.
- FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do Estado capitalista**: as funções da previdência e da assistência sociais. São Paulo: Cortez Editora, 1980.
- \_\_\_\_\_. **O que é Política Social**. São Paulo: Editora Brasiliense. 1986.
- FEITOSA, Cid Olival. **Do antigo norte de Goiás ao Estado do Tocantins**: elementos de uma economia em formação. Campinas, SP: [s/n], 2011.
- FERNANDES, Florestan. **O negro no mundo dos brancos**. 2. ed. São Paulo: Global, 2007.
- FONSECA, Ana Maria Medeiros da. **Família e política de renda mínima**. São Paulo: Cortez, 2001.
- FONSECA, Jairo Simon da. MARTINS, Gilberto de Andrade. **Curso de estatística**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1996.
- FREITAS, Rogério Edivaldo. MENDONÇA, Marco Aurélio Alves de. LOPES, Geovane de Oliveira. **Expansão de área agrícola**: perfil e desigualdade entre as mesorregiões brasileiras. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2014.
- FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. Rio de Janeiro: Artenova, 1977.
- GUZMÁN, Marcela. Evaluación de programas. Notas técnicas. **CEPAL - Serie Gestión pública**. Santiago de Chile, n. 64, p. 1-37, ago. 2007.
- HABERMAS, Juergen. A nova intransparência: a crise do Estado de bem-estar social e o esgotamento das energias utópicas. In: **Novos Estudos**, São Paulo: Cebrap, n. 18, set. 1987.
- HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.
- \_\_\_\_\_. **Para entender O capital**. Livro I. São Paulo: Boitempo, 2013.
- HOBBSAWM, Eric. J. **Da Revolução Industrial Inglesa ao Imperialismo**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 2011.

- \_\_\_\_\_. **Era dos extremos: o breve século XX: 1914-1991**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- HOFFMANN, Rodolfo. **Estatística para economistas**. 3. ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.
- HOFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cad. CEDES** [online]. vol. 21, n. 55, p. 30-41, 2001.
- IAMAMOTO, Marilda Villela. **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2000.
- Instituto de Economia Aplicada. 2014. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/portal/>> Acesso dia 10/05/14.
- KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O estado do bem-estar social na idade da razão: A reinvenção do estado social no mundo contemporâneo**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Atlas, 1982.
- LAURELL, Asa Cristina (org.); Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: **Estado e Políticas sociais no neoliberalismo**. 2. ed. São Paulo: Cortez, p. 151-178, 1997.
- LAVALLE, Adrián Gurza. Cidadania, igualdade e diferença. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, Rio de Janeiro, n. 59, p. 75-93, 2003.
- LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- LENHARDT, Gero. OFFE, Claus. Teoria do Estado e Política Social. Tentativas de Explicação Político-Sociológica para as Funções e os Processos Inovadores da Política Social. In: **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. p. 10-53. 1984.
- LUKÁCS, Geörgy. **História e consciência de classe: estudos sobre a dialética marxista**. 2. ed. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.
- MACHADO, Ednéia. Política Social: a manutenção da desigualdade. In: **Anais do Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais**. p. 1-5, 2004.
- MALTHUS, Thomas Robert. **An essay on the principle of population; or, a view of its past and present effects on human happiness; with an inquiry into our prospects respecting the future removal or mitigation of the evils which it occasions**. Vol. II. Washington: Roger Chew Weightman, 1809.

\_\_\_\_\_. **Ensaio sobre a população**. São Paulo: Nova Cultural, 1996a.

\_\_\_\_\_. **Princípios de Economia Política e considerações sobre sua aplicação prática**. São Paulo: Nova Cultural, 1996b.

MANTOUX, Paul A. **A Revolução Industrial no século XVIII**: estudo sobre os primórdios da grande indústria moderna na Inglaterra. São Paulo: Editora da UNESP, 1988.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo**: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, Classe Social e Status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. v. 1, 22. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

\_\_\_\_\_. **O Capital**: crítica da Economia Política. v. 2, 20. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

\_\_\_\_\_. ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. 1. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MILIBAND, Ralph. **O Estado na Sociedade Capitalista**. 2. ed. Rio de Janeiro, RJ: Zahar, 1982.

MOKATE, Karen Marie. Convertiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. **Revista Trimestral do Serviço Público**, Brasília, Ano 53, n. 1, p. 89-134, jan/mar, 2002.

MONTAÑO, Carlos. Pobreza, “questão social” e seu enfrentamento. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 110, p. 270-287, abr/jun, 2012.

NETTO, José Paulo. BRAZ, Marcelo. **Economia Política**: uma introdução crítica. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2010.

OFFE, Claus. A Democracia Partidária Competitiva e o “Welfare State” Keynesiano: Fatores de Estabilidade e Desorganização. In: **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. p. 356-386, 1984.

\_\_\_\_\_. Dominação de classe e sistema político. Sobre a seletividade das instituições políticas. In: **Problemas Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. p. 140-177, 1984.

\_\_\_\_\_. RONGE, Volker. Teses sobre a Fundamentação do Conceito de “Estado Capitalista” e sobre a Pesquisa Política de Orientação Materialista. In: **Problemas**

**Estruturais do Estado Capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. p. 121-137, 1984.

ONU. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Disponível em <[http://www.pnud.org.br/IDH/DesenvolvimentoHumano.aspx?ÍndiceAccordion=0&li=li\\_DH](http://www.pnud.org.br/IDH/DesenvolvimentoHumano.aspx?ÍndiceAccordion=0&li=li_DH)> Acesso dia 30/10/14.

PAIVA, Luis Henrique. FALCÃO, Tiago. BARTHOLO, Letícia. Do Bolsa Família ao Brasil Sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema. In: **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, p. 25-46, 2013.

PARETO, Vilfredo. **Manual de Economia Política**. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.

PAUGAM, Serge. **A desqualificação social: ensaio sobre a nova pobreza**. São Paulo: Educ/Cortez, 2003.

PIZZIO, Alex. O que define os pobres como pobres: controvérsias acerca do conceito de pobreza. **Revista Ágora**, Salgueiro-PE, v. 5, n. 1, p. 96-117, ago, 2010.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens de nossa época**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

REGO, Walquiria Leão. PINZANI, Alessandro. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**. São Paulo: UNESP, 2013.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil: afinal do que se trata?** 3. ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.

\_\_\_\_\_. O Programa Bolsa Família. Evolução e efeitos sobre a pobreza. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 20, n. 1 (41), p. 113-139, abr. 2011.

RODRIGUES, Hélio. O combate à pobreza: hipertrofia da assistência social, precarização dos direitos sociais e desmanche das atividades estatais de bem-estar social. In: **A estatística da miséria e a miséria da estatística**. Rio de Janeiro: Achiamé, 2009.

SAES, Décio. **Classe média e sistema político no Brasil**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1984.

\_\_\_\_\_. **Cidadania e capitalismo:** uma crítica à concepção liberal de cidadania. In: **Documentos**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados - USP, n. 8, abril 2000, p. 25.

SAHLINS, Marshall. **Stone age economics**. Chicago: Aldine-Atherton, 1972.

SAY, Jean-Baptiste. **Tratado de economia política**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SCHWARTZMAN, Simon. **Pobreza, exclusão social e modernidade:** uma introdução ao mundo contemporâneo. São Paulo: Augurium Editora, 2004.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. O Programa Bolsa Família nos marcos da luta contra a pobreza no Brasil. 2006. Disponível em: <<http://www.gaepp.ufma.br/site/index.php/producoes-cientificas>> Acesso dia 30/10/14.

\_\_\_\_\_. **Pobreza, desigualdade e políticas públicas:** caracterizando e problematizando a realidade brasileira. Revista Katálysis. Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 155-163, jul./dez. 2010a.

\_\_\_\_\_. Avaliando o Bolsa Família: o contexto, a proposta metodológica da pesquisa e o conteúdo do livro. In: **Avaliando o Bolsa Família:** unificação, focalização e impactos. São Paulo: Cortez, p. 17-31, 2010b.

\_\_\_\_\_. Focalização e impactos do Bolsa Família na população pobre e extremamente pobre. In: **Avaliando o Bolsa Família:** unificação, focalização e impactos. São Paulo: Cortez, p. 63-109, 2010c.

\_\_\_\_\_. LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada. Caracterizando o Bolsa Família: uma aproximação ao processo de unificação dos programas de transferência de renda no Brasil. In: **Avaliando o Bolsa Família:** unificação, focalização e impactos. São Paulo: Cortez, p. 33-61, 2010.

\_\_\_\_\_. YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo. **A política social brasileira no século XXI:** a prevalência dos programas de transferência de renda. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SILVA, Maria Magdala Vasconcelos de Araújo. Capitalismo e políticas sociais: o dilema da autonomia dos cidadãos e da defesa da universalidade dos direitos sociais. In: **Estado e Cidadania:** reflexões sobre as políticas públicas no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Editora FGV, p. 17-43, 2012.

SILVEIRA, Antonio Maria da. Redistribuição de Renda. In: **Revista Brasileira de Economia**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, p. 3-15, abril/jun, 1975.

- SIQUEIRA, Luana. **Pobreza e serviço social**: diferentes concepções e compromissos políticos. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2013.
- SMITH, Adam. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. v. 1. São Paulo: Nova Cultural, 1996.
- SOUZA, Jessé. **A construção social da subcidadania**: para uma sociologia política da modernidade periférica. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.
- SOUZA, Nali de Jesus de. **Desenvolvimento econômico**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- SOUZA, Pedro Herculano Guimarães Ferreira de. OSÓRIO, Rafael Guerreiro. O perfil da pobreza no Brasil e suas mudanças entre 2003 e 2011. In: **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, p. 139-155, 2013.
- SUPLICY, Eduardo Matarazzo. **Renda de Cidadania**: a saída é pela porta. 2. ed. São Paulo: Cortez: Editora da Fundação Perseu Abramo, 2002.
- TELLES, Vera da Silva. **Pobreza e cidadania**. São Paulo: Editora 34, 2001.
- THOMPSON, Edward P. **A formação da classe operária inglesa**. v. 1, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- \_\_\_\_\_. **A formação da classe operária inglesa**. v. 2, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- \_\_\_\_\_. **A formação da classe operária inglesa**. v. 3, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- TREVISAN, Andrei Pittol. BELLEN, Hans Michael Van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 42, n 2, mai/jun, 2008, p. 529-550.
- VACCA, Giuseppe. Estado e mercado, público e privado. In: **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, set. 1991.
- VIEIRA, Liszt. Notas sobre o conceito de cidadania. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, n. 51, p. 35-47, 1. semestre, 2001.
- WEBER, Max. **A ética protestante e o “espírito” do capitalismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.
- WEISSHEIMER, Marco Aurélio. **Bolsa Família**: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2010.

YAZBEK, Maria Carmelita. Fome Zero: uma política social em questão. **Saúde e Sociedade**. São Paulo, v. 12, n. 1, p. 43-50, jan./jun. 2003.

\_\_\_\_\_. O Programa Fome Zero no contexto das políticas sociais brasileiras. **São Paulo em Perspectiva**. vol. 18, n. 2, São Paulo, p. 104-112, abr./jun. 2004.

\_\_\_\_\_. **Classes subalternas e assistência social**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

\_\_\_\_\_. **Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento**. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 110, p. 288-322, abr./jun. 2012.