

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

O PROBLEMA DA POBREZA

Autor: João Cláudio Basso Pompeu

Brasília, 2011

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA

O PROBLEMA DA POBREZA

Autor: João Cláudio Basso Pompeu

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Sociologia.

Brasília, janeiro de 2011

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

**TESE DE DOUTORADO**

O PROBLEMA DA POBREZA

Autor: João Cláudio Basso Pompeu

Orientadora: Maria Francisca Pinheiro Coelho (UnB)

Banca: Prof<sup>ª</sup>. Doutora Maria Francisca Pinheiro Coelho (UnB)  
Prof. Doutor Pedro Demo (UnB)  
Prof<sup>ª</sup>. Doutora Luziele Maria de Souza Tapajós (UFSC)  
Prof. Doutor Rafael Guerreiro Osório (IPEA)  
Prof. Doutor Eurico Antonio Gonzalos Cursino dos Santos (UnB)

**À minha esposa Patrícia e à minha filha Manuela.**

## AGRADECIMENTOS

Gostaria aqui de agradecer, de uma maneira informal e afetuosa, a todos os amigos que tenho e que contribuíram para que este trabalho fosse possível. Gostaria de agradecer, de maneira formal, ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UnB, em especial à Professora Doutora Maria Francisca Pinheiro Coelho pela orientação e apoio. Agradeço também ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome por ter permitido que eu frequentasse as aulas do Doutorado, compensando as horas não trabalhadas em outros dias. Agradeço em especial aos meus chefes, o Sr. Ronaldo Coutinho Garcia, Secretário de Articulação para a Inclusão Produtiva; e o diretor, Sr. Sérgio Magalhães, por terem concordado com meu afastamento no período de licença capacitação, que foi fundamental para a conclusão desta tese.

Este trabalho não seria possível sem o apoio emocional de minha família: minha esposa, Doriane Patricia Ferraz de Souza; minha filha, Manuela Ferraz de Souza Barbosa; meu pai, João Manoel de Carvalho Pompeu; minha mãe, Elia Leonor Basso Pompeu e meus irmãos Ana Lúcia, José Renato e Paulo Alberto Basso Pompeu. Um beijo para minhas cunhadas Eliana, Keli; minhas sobrinhas, Gabriela e Isadora e um abraço para meu cunhado Paulo Iser. Obrigado também as minhas novas famílias estendidas de Brasília, à família Romano Campos, – o Claret, a Anna Cláudia, a Alice e o Pedrinho – e a família Acioli Guerreiro – o André, a Luisa, a Julinha e o meu afilhado Lucas.

Agradeço aos meus colegas Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, carreira a qual pertencço desde janeiro de 2000, em especial ao grupo de amigos que formam a “catrefa”, que vou mencionar agora. Agradeço ao Sr. Olavo Machado, o Olavinho, que teve o privilégio de morar comigo durante oito meses na Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, quando fazíamos o curso de gestor. Agradeço aos senhores Alessandro Ferreira dos Passos, o Berê; Rodrigo Benevides Pucci, o Rodrigues; e Rogério Nagamine, o Naga, pelas lições de economia. Agradeço ao meu saudoso amigo Néilson Henrique Prado Silva, o Nelsão, pela ideia da felicidade como condicionante da saúde pública. Infelizmente não pude utilizá-la aqui, mas que é uma ideia revolucionária é. Infelizmente a morte o levou antes que ele pudesse prová-la. Mas, como diria Drummond, virão outros. Agradeço ao doutor Carlos Alberto de Matos, o Carlão, por todas as nossas conversas.

O meu amigo Rafael Sordili fez o *abstract* e o *résumé* desta tese. *Thank you, pal*.  
Beijos para sua esposa Ayla.

Agradeço aos amigos da minha amada Porto Alegre. Muito obrigado ao Doutor Paulo Roberto Azevedo, o Estrela, meu grande amigo, pela loucura lúcida com que sempre guiou sua vida, que muitas vezes me serviu de inspiração. Obrigado, senhor Luciano Souza, o Lucosta, por tudo que fez por mim. Sou eternamente grato aos meus grandes amigos Marcelo Berdet, o Marcelinho, também conhecido como o Francesinho, e Ivo Luiz Vianna, o Dom Ivo, meus irmãos que me apoiaram em momentos difíceis. Vocês me sustentaram financeiramente e me deram amizade num momento em que eu me sentia o mais inútil ser humano habitando o planeta. Fizeram-me achar que seria possível sair daquela situação de desemprego e desesperança. Por mais que eu tente, nunca poderei retribuir tudo que vocês fizeram por mim. Mas, prometo a vocês, passarei a vida tentando.

Muito obrigado, Doutor Amarildo Fernandes, o Amaral ou Amarelo, o rei da noite de Porto Alegre e que está meio enferrujado no Rio de Janeiro, pela acolhida que me deu sempre que ia ao Rio e pelos papos sobre Kant, a filosofia e a felicidade. *Muchas gracias* ao meu amigo e irmão Reginaldo Costa Lurhing, o Régis, pelos papos que batíamos em Porto Alegre, até às 7 horas da manhã, e a sua mulher Letícia. Agradeço ao meu saudoso amigo João Aníbal dos Santos, o Nino, o Joãozinho, o Joãozeira, o Alemãozinho, (porque a saudade tem vários nomes) pelo exemplo de disciplina e incentivo para que escrevesse a tese. *Thank you*, senhorita Márcia Castro Borges, pela amizade e carinho que sempre me dedicou.

Grazzie Mille, meus irmãos de Porto Alegre e Brasília, o senhor Jorge Luis Ferreira Boeira, o Jorjão, e a senhorita Virgínia Rosa, a Gata Virgem, por serem meus irmãos e por terem me agüentado quando a gente morava no nosso querido “muquifo” e eu estava aprendendo trompete. Foi uma fase divertida de nossas vidas. Nós nos reencontrando, fundando uma República em Brasília, dez anos depois de Porto Alegre, é como se não tivéssemos envelhecido (amadurecido, vá lá).

## RESUMO

O objetivo desta tese é analisar o papel do Estado no combate à pobreza. Ela parte de um exame da história da desigualdade humana, dos conceitos de desigualdade e pobreza e do problema da pobreza no Brasil para, a seguir, discutir os conceitos de capitalismo, democracia e Estado. A tese tem como foco principal a análise da constituição de uma rede de proteção social no Brasil e, em especial, as formas priorizadas atualmente para o combate à pobreza: os programas de transferência condicionada de renda. Por fim, analisa uma trajetória individual buscando evidenciar como os programas sociais têm a potencialidade de transformar as condições de vida. A principal técnica utilizada foi o levantamento bibliográfico sobre o tema e alguns conceitos fundamentais para a elaboração do texto como a desigualdade social, a pobreza, o Estado, o capitalismo e a democracia, o *welfare state* europeu e a constituição de uma rede de proteção social no Brasil, na qual se destacam os programas de transferência de renda. Foi feita a análise documental e estatística de dados sobre a evolução do Estado de Bem-Estar europeu, o aumento da carga tributária e dos gastos sociais nestes países. Foi elaborado um perfil dos beneficiários do Programa Bolsa-Família, com base em informações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A principal conclusão da tese é o reconhecimento de que na tensão existente entre democracia e capitalismo, o Estado vê-se obrigado a atender demandas sociais. O combate à pobreza é uma destas demandas. A principal forma de se combater a pobreza no Brasil atualmente é a transferência de renda. É necessário pensar, também, em políticas de inclusão produtiva.

**Palavras-chave:** Pobreza. Desigualdade. Estado.

## ABSTRACT

The aim of this thesis is to analyze the role of the State in fighting poverty. It starts from an analysis of human inequality, of the concepts of inequality and poverty and of an analysis of the issues of poverty in Brazil. From that, it discusses the concepts of capitalism, democracy and the State. The thesis has its main focus in the construction of a Brazilian social protection net and, specially, in the main forms of combat of poverty nowadays: the conditional cash transfer programs. In the end, the thesis analyses an individual trajectory that shows how social programs can change the living conditions of the Brazilian poor. The main technique used was the literature on the topic and some basic concepts for establishing the text as social inequality, poverty, the state, capitalism and democracy, the welfare state and the establishment of a European network of social protection in Brazil in which we highlight the income transfer programs. Analyses were made on documentary and statistical data on the evolution of the European Welfare State, the increase in taxes and social spending in these countries. It was prepared a profile of the beneficiaries of Bolsa Familia, based on information from the Ministry of Social Development and Hunger Alleviation. The main conclusion of this thesis is the recognition that the tension between democracy and capitalism, the state is obliged to meet social demands. Combating poverty is one of these demands. The main way to fight poverty in Brazil is currently the cash transfer. One must also think of productive inclusion policies.

**Keywords:** Poverty. Inequality. State.

## RÉSUMÉ

L'objectif de cette thèse est d'analyser le rôle de l'État dans la gestion de la pauvreté. De l'analyse de l'histoire de l'inégalité de l'homme, les concepts d'inégalité et de pauvreté et une analyse de la pauvreté au Brésil. Il aborde ensuite les notions de capitalisme, la démocratie et la primauté et de leurs interrelations. La thèse a principalement centré sur l'analyse de la constitution d'un réseau de protection sociale au Brésil et en particulier sur la façon d'aujourd'hui privilégiée pour lutter contre la pauvreté: les programmes de transfert conditionnel en espèces. Enfin, la thèse examine une trajectoire individuelle qui montre comment les programmes sociaux a le potentiel de transformer les conditions de vie de la cinquième le plus pauvre de la population. La principale technique utilisée a été la littérature sur le sujet et quelques concepts de base pour établir le texte que l'inégalité sociale, la pauvreté, l'État, le capitalisme et la démocratie, l'État-providence et la mise en place d'un réseau européen de la protection sociale au Brésil dans lequel nous mettons en évidence les programmes de transfert de revenus. Les analyses ont été faites sur les documents et des données statistiques sur l'évolution de l'État-providence européen, l'augmentation des impôts et des dépenses sociales dans ces pays. Il a été établi un profil des bénéficiaires de la Bolsa Familia, sur la base des informations communiquées par le ministère du Développement social et lutte contre la faim. La principale conclusion de cette thèse est la reconnaissance que la tension entre la démocratie et le capitalisme, l'État est tenu de répondre aux demandes sociales. Combattre la pauvreté est l'une de ces demandes. Le principal moyen pour lutter contre la pauvreté au Brésil est actuellement le transfert de fonds. Vous devez également penser à des politiques d'inclusion productive.

**Mots-clés :** Pauvreté. Inégalité. État.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Percepção da Responsabilidade pela Diminuição da Pobreza.....	30
Figura 2 – Evolução do Índice de Gini no Brasil (1980-2002).....	47
Figura 3 – Evolução do IDH no Brasil (1970-2010).....	52
Figura 4 – PIB <i>per capita</i> Brasileiro de 2007 em R\$ Mil (1978-2007).....	53
Figura 5 – IDH e Coeficiente de Gini no Brasil (1975-2008).....	54
Figura 6 – Evolução do Emprego Formal (2003-2010).....	56
Figura 7 – Evolução da Informalidade no Brasil (2003-2007).....	57
Figura 8 – Gasto Público Federal nos USA em Relação ao PNB (1930-2006).....	77
Figura 9 – Evolução da Carga Tributária em Percentagem do PIB em Alguns Países da OCDE.....	79
Figura 10 – Carga Tributária Total no Brasil.....	80
Figura 11 – Carga Tributária Federal.....	80
Figura 12 – Receita Corrente do Governo Federal em Mil Reais (2000-2010).....	81
Figura 13 – Produtividade na Indústria de Transformação e Rendimento Real do Trabalhador no Setor (1991-2006) (janeiro/1995 = 100).....	89
Figura 14 – Gasto Público Americano como Percentagem do PIB por Função (1939-2012).....	102
Figura 15 – Gastos Sociais no Brasil e em Alguns Países da OCDE em Percentagem do PIB (1996-2007).....	105
Figura 16 – Componentes da Previdência e Assistência Social no Brasil em 2008 (em Percentagem do PIB).....	110
Figura 17 – Número de Beneficiários do PBF por Faixa Etária e Gênero.....	111
Figura 18 – Escolaridade dos Responsáveis Legais Pelas Famílias do PBF.....	132
Figura 19 – Percentual de Pessoas no PBF sobre a População Total.....	135
Figura 20 – Tempo Médio de Permanência dos Trabalhadores em Meses no Emprego Formal (2009).....	139

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Pessoas Economicamente Ativas na Semana de Referência e Valor de Referência – Brasil-2009.....	48
Tabela 2 – Criação de Empresa por Salarial (2004-200) .....	49
Tabela 3 – Pessoas de 10 anos ou mais de Idade Ocupadas na Semana de Referência, segundo Grupos de Idade e Cor, por Sexo – Brasil-2009 .....	50
Tabela 4 – Carga Tributária em Percentagem do PIB em Países da OCDE (1955-1995).78	
Tabela 5 – Gasto Social em Países da OCDE por Função (2005).....	103
Tabela 6 – Carga Tributária Bruta (CTB) e Líquida (CTL), Transferências de Assistência e Previdência Social e Subsídios (TAPS) e Pagamento Líquido de Juros no Brasil e em Países Selecionados em 2007 .....	111
Tabela 7 – Número de Beneficiários do BPC e Valores Repassados (2004-2010).....	113
Tabela 8 – Índice de Gini em Países Europeus Antes e Depois da Tributação (1970-2000) .....	115
Tabela 9 – Evolução do Número de Famílias do PBF (2004-2010).....	125
Tabela 10 – Número de Beneficiários do PBF por Faixa Etária e Gênero .....	131
Tabela 11 – Percentagem de Pessoas Beneficiárias do Programa Bolsa Família por Unidade Federativa .....	134
Tabela 12 – Beneficiários do PBF em Idade Produtiva (18-65 anos) Segundo Situação no Mercado de Trabalho no Brasil e UFs .....	137
Tabela 13 – Percentagem de Beneficiários do PBF em Idade Produtiva (18-65 anos) Segundo Situação no Mercado de Trabalho no Brasil e UFs.....	138
Tabela 14 – Custo de um Programa de Geração de Renda Destinado aos Beneficiários do PBF.....	160

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – América Latina (Grupo de Países): Indicadores de Gasto Social em torno de 2007 (em Média para Grupos de Países).....	111
Quadro 2 – Valores dos Benefícios do Programa Bolsa-Família.....	122
Quadro 3 – Valores a Serem Recebidos por Famílias Extremamente Pobres do PBF (Renda Familiar Mensal <i>per capita</i> até R\$ 70,00) .....	123
Quadro 4 – Valores a Serem Recebidos por Famílias Pobres do PBF (Renda Familiar Mensal <i>per capita</i> de R\$ 70,00 até R\$ 140,00).....	123

## **LISTA DE SIGLAS**

BNDES – Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social  
BPC – Benefício de Prestação Continuada  
CadUnico – Cadastro Único para Programas Sociais  
CAGED – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados  
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social  
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
MESA – Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome  
MAS – Ministério da Assistência Social  
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio  
PAIF – Programa de Atenção Integral à Família  
PBE – Programa Bolsa Escola  
PBF – Programa Bolsa-Família  
PIB – Produto Interno Bruto  
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio  
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PPC – Paridade do Poder de Compra  
POF – Pesquisa de Orçamento Familiar

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	15
<b>CAPÍTULO I – CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS</b> .....	19
I.1 CRITÉRIOS POLÍTICOS DE DEMARCAÇÃO CIENTÍFICA .....	25
I.2 SOBRE A TAREFA DO SOCIÓLOGO .....	26
I.3 PERCURSO METODOLÓGICO DA TESE.....	27
<b>CAPÍTULO II – A QUESTÃO DA POBREZA</b> .....	30
II.1 DESIGUALDADE.....	35
II.2 POBREZA .....	38
II.3 POBREZA NO BRASIL .....	45
II.4 TENDÊNCIAS RECENTES DE REDUÇÃO DA POBREZA NO BRASIL.....	51
<b>CAPÍTULO III – O PAPEL DO ESTADO EM PAÍSES CAPITALISTAS E DEMOCRÁTICOS</b> .....	58
III.1 DEMOCRACIA.....	59
III.2 CAPITALISMO.....	67
III.3 ESTADO .....	72
III.4 O DEBATE SOBRE A REFORMA DO ESTADO .....	75
III.5 RELAÇÃO ENTRE DEMOCRACIA E CAPITALISMO.....	81
<b>CAPÍTULO IV – CONSTITUIÇÃO DO WELFARE STATE</b> .....	91
IV.1 DISTINÇÃO ENTRE POLÍTICAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS .....	92
IV.2 SURGIMENTO DO WELFARE STATE.....	95
IV.3 DEPOIS DO WELFARE STATE .....	105
<b>CAPÍTULO V – CONSTITUIÇÃO DA REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL</b> .....	108
V.1 CRIAÇÃO DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME.....	112
V.2 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA .....	114
V.3 PROGRAMA BOLSA-FAMÍLIA .....	119
V.4 CONCEITOS DE RENDA E FAMÍLIA UTILIZADOS PELO MDS.....	125
V.5 CARACTERIZAÇÃO DO BENEFICIÁRIO DO PBF .....	130
V.6 É ADEQUADO O USO DA CATEGORIA CLASSE SOCIAL PARA DESCREVER OS BENEFICIÁRIOS DO PBF? .....	140
V.7 SE NÃO É CLASSE, O QUE É?.....	142
V.8 IMPACTO DO PBF.....	146
V.9 POLÍTICA COMPENSATÓRIA OU ESTELIONATO ELEITORAL.....	148
<b>CAPÍTULO VI – POSSIBILIDADES DE IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE INCLUSÃO PRODUTIVA</b> .....	153
VI.1 PROGRAMA DE INCLUSÃO PRODUTIVA.....	156
VI.2 RENÚNCIA FISCAL PARA EMPRESAS QUE CONTRIBUÍREM PARA A CRIAÇÃO DE PORTAS DE SAÍDA.....	161
<b>CONCLUSÃO</b> .....	167
<b>ANEXO</b> .....	172
<b>RELATO DE UMA TRAJETÓRIA INDIVIDUAL</b> .....	173
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	186

## INTRODUÇÃO

Várias vezes nesta tese vai se insistir que o Brasil é um dos países com a renda mais desigualmente distribuída no mundo. O Brasil é um país de muitos pobres. Como se verá, há várias metodologias para quantificar o número de pobres. Dependendo da metodologia escolhida, a pobreza no Brasil varia de 25% a 60% da população.

A pobreza é inaceitável do ponto de vista moral porque não é resultado de escolhas ou de valores. Ninguém escolhe ser pobre e essa condição é estruturalmente engendrada. Pode-se dizer que globalmente, mesmo considerando-se diferenças de níveis e realidades, estão fechados os caminhos para a ascensão social. De maneira geral, aos pobres são negadas educação de qualidade e qualificação profissional adequada, que poderiam ajudá-los a melhorar de vida em sistemas capitalistas cada vez mais exigentes e demandantes por profissionais capacitados.

Pode-se dizer também que a pobreza é inaceitável do ponto de vista político porque, em sistemas democráticos, o governo deve atuar para promover o que antigamente se chamava bem comum. O combate à pobreza é uma das maiores obrigações de um país democrático.

A pobreza ainda não é aceitável se olhada a partir da riqueza produzida, porque hoje há meios e recursos para eliminá-la. Nos países desenvolvidos, há décadas a pobreza absoluta não existe mais. Evidentemente, em todo o mundo, a pobreza relativa é um problema. Mas a maioria dos países desenvolvidos gasta grandes proporções de seus Produtos Internos Brutos em políticas sociais que mitigam a pobreza. O Brasil não é exceção.

Os programas sociais do governo federal têm importante impacto na qualidade de vida das classes populares brasileiras. Programas de transferência de renda – em especial o Programa Bolsa-Família – são moralmente justificáveis porque são destinados a uma população que foi historicamente desassistida e nunca dispôs de apoio governamental para superar a sua condição.

O tema fundamental desta tese é o papel do Estado contemporâneo na redução da pobreza. Embora o estudo se concentre na sociedade brasileira, ele pretende, na medida de suas possibilidades, examinar esta questão em outros países e contextos. Porém, mais especificamente, a grande questão orientadora do trabalho é a possibilidade da atuação do Estado para a mitigação da pobreza na sociedade brasileira. O conceito de pobreza envolve diferentes compreensões e indicadores, por isso a escolha do título da tese – O Problema da

Pobreza. Para os fins deste estudo, considera-se a renda monetária como principal indicador da pobreza. Desse modo, refere-se aqui a pobreza como ausência ou insuficiência de renda que garantam níveis dignos de qualidade de vida. A tese se centrará no exame de políticas e programas sociais que combatam esse problema. Por sua centralidade no contexto atual, os programas de transferência de renda serão bastante discutidos nesta tese.

O primeiro capítulo apresenta as considerações epistemológicas que orientam o trabalho. Nele são apresentadas as concepções de Ciência e de Sociologia desenvolvidas durante a elaboração do trabalho. Nas décadas de 1980 e 1990 era muito comum um capítulo deste tipo, prática que posteriormente caiu em desuso. Considera-se, no entanto, esta prática bastante salutar por ser o momento em que o autor apresenta ao leitor o que pensa em relação à sua ciência. Sem prejuízo do entendimento da tese, este capítulo pode ser desprezado pelo leitor não interessado no assunto.

O segundo capítulo pretende explicitar o quadro teórico a ser utilizado e definir os conceitos que serão discutidos, concentrando-se principalmente na questão da pobreza em países democráticos e capitalistas. A tese parte de um foco mais amplo, na qual se tentará questionar a ideia amplamente difundida de que a desigualdade é inerente a história humana. Mediante a análise da bibliografia, procurou-se traçar um breve esboço da problemática social da pobreza, examinando o tema da desigualdade. O problema sociológico da pobreza é também um problema histórico. Se o problema da pobreza tem origens históricas e sociais, ele pode ser resolvido.

Tem-se consciência de que uma empreitada deste tipo incorre em riscos pela necessidade de um aprofundamento maior das ideias. Considerou-se, no entanto, necessário e factível este exercício intelectual, porque a exposição da problemática mais ampla pôde fornecer elementos para um desdobramento posterior.

A ideia-força desta parte da tese é a demonstração de que a desigualdade é historicamente construída. O ser humano ao longo de sua história social estabeleceu processos de diferenciações econômicas e de papéis sociais. Considerando a história ocidental, a desigualdade é inerente a quase todos os sistemas sociais existentes. No entanto, no Brasil e nos países periféricos, em relação aos países desenvolvidos, a desigualdade social se caracteriza principalmente pela pobreza, uma situação na qual a maior parte da população é constantemente excluída do consumo de necessidades vitais. Em nosso país, desigualdade é fundamentalmente desigualdade de renda em níveis que não são mais tolerados em países que os autores alternativamente definem como desenvolvidos, centrais ou de modernidade central.

Em ambientes democráticos, como os que atualmente caracterizam a sociedade brasileira e latino-americana, esta desigualdade é uma potencial fonte de conflitos.

O segundo capítulo mostra ainda a tendência à redução da pobreza no Brasil nos últimos anos. Medida pelo índice de Gini, a concentração de renda caiu de 0,61 para 0,53 no período de 1997 a 2004. A desconcentração ocorreu em toda a América Latina e Caribe, mas no Brasil foi mais pronunciada que na maioria dos países no continente. Ademais, a contribuição dos programas de distribuição de renda para esta desconcentração foi maior no Brasil que na média dos países do continente.

O terceiro capítulo disserta sobre os conceitos de democracia, capitalismo e Estado e sua inter-relação. Mostra que há uma tensão entre democracia e capitalismo. Isto porque a democracia é um sistema político que pressupõe a igualdade formal entre todos os cidadãos e o capitalismo é um sistema econômico que impõe a desigualdade entre os consumidores. O capitalismo separa os indivíduos em classes sociais, ao passo que a democracia os integra como cidadãos. Para atenuar esta tensão, o Estado precisa agir. Não obstante esta tensão, da qual o Estado é portador, é preciso reconhecer que não existem experiências de regimes democráticos contemporâneos fora do sistema capitalista.

O quarto capítulo apresenta uma análise da constituição do *welfare state* nos países desenvolvidos. Mostra que, apesar da maioria deles ter começado no século XIX, é no século XX, em especial no pós-guerra, que eles se desenvolvem. As décadas de 1950 e 1960 apresentam simultaneamente um expressivo crescimento econômico, aumento da carga tributária e aumento do gasto social que sustenta o *welfare state*. O capítulo mostra ainda que, apesar do questionamento do peso e do papel do Estado nas últimas décadas, não parece ter havido uma diminuição desta carga tributária nem dos gastos sociais. Ainda assim, os direitos sociais nos países desenvolvidos estão sendo questionados pelo pensamento neoliberal.

O quinto capítulo mostra a constituição de uma rede de proteção social no Brasil. Pode-se argumentar que os primórdios desta rede podem ser localizados na década de 1930, com a Consolidação das Leis do Trabalho, e na década de 1960, com a estruturação de uma previdência social no Brasil. No entanto, esta proteção social se restringia apenas aos cidadãos que estavam inseridos no mercado formal de trabalho e que contribuía para a manutenção deste sistema. Os cidadãos que estavam fora do mercado de trabalho foram historicamente deixados à margem. A novidade dos últimos anos foi a criação de programas de transferência de renda de base não contributiva. As análises desta tese se concentram em especial no Programa Bolsa-Família, o principal programa de transferência de renda no Brasil hoje, e um dos mais destacados no mundo. A tese descreve o programa e examina os seus impactos.

Reconhecendo a necessidade, mas também a insuficiência dos programas sociais de transferência de renda, o sexto e último capítulo enfatiza a importância da criação de uma política nacional de inclusão produtiva. O Estado deve atuar para criar o que se convencionou chamar de “portas de saída” da pobreza.

A tese tem um anexo no qual narra uma trajetória individual, que mostra os efeitos dos programas sociais em uma história de vida. O relato, em primeira pessoa, conta a história de Jabson da Silva, um indivíduo que foi ajudado por uma série de programas sociais do governo federal e do governo estadual de Pernambuco. Depoimentos como este, dos próprios beneficiários das políticas públicas, vistos muitas vezes como sujeitos passivos da intervenção governamental e não como atores ativos e construtores de sua própria história, podem evidenciar mudanças que ocorreram após a implantação desses programas.

Por meio de intermediações entre reflexões gerais e específicas, a tese, portanto, procura contribuir para o debate sobre a problemática da pobreza, mostrando o impacto dos programas sociais no Brasil. Nos últimos anos, milhões de pessoas saíram da condição da pobreza e miséria absoluta.

Na conclusão desta tese, algumas ideias serão retomadas e alguns problemas que carecem de maior aprofundamento serão indicados. O maior deles talvez seja que os programas atualmente existentes apenas reduzem a pobreza, não conseguindo extingui-la.

## CAPÍTULO I – CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

O fato social se constrói e se conquista, como dizem Bourdieu & Passeron (1999). O exercício de metodologia das ciências sociais, segundo esses autores, só tem sentido se estiver referido a um mundo empírico ao qual ele se aplica. Os instrumentos de pesquisa também são teoricamente orientados, ou seja, o uso de alguns instrumentos de coleta de dados em detrimento de outros carrega em si uma determinada concepção do social. O fato social é orientado por uma problemática que é anterior a ele. Ao se estudar, por exemplo, a pobreza no Brasil, pode-se estar interessado em várias coisas diferentes: a partir de que linha se diferencia a pobreza da miséria, quais as causas da pobreza, como se pode fazer uma história da pobreza, que perspectivas os pobres veem para sair da pobreza. Cada um desses problemas tem um tipo diferente de abordagem, uma metodologia diferente. E é sempre necessário separar o senso comum, que influencia aquilo que Bourdieu chama de sociologia espontânea, da sociologia.

Levine (1997) diz que há um componente nacional nas ciências humanas. A sociologia inglesa foi muito influenciada por Hobbes, a sociologia francesa por Rousseau e pelos filósofos iluministas, a americana pelos pensadores pragmáticos, a alemã pela filosofia hegeliana. É possível traçar genealogias, linhas de proximidade e afinidade intelectual entre autores de cada país.

A ser verdadeira a ideia desse autor, a sociologia produzida pelos países periféricos, por não terem produzido uma ciência “nacional” e por sofrerem a influência de distintas escolas e tradições nacionais, tem a vantagem de poder produzir sínteses criativas, apontando para ideias novas e frutíferas nas ciências sociais. Um certo desrespeito canônico é saudável para o avanço da ciência, como mostra Kuhn (2005). Muitas vezes é preciso ignorar as regras estabelecidas para fazer avançar o conhecimento. Os novos cientistas ou são muito jovens ou entraram recentemente no novo campo científico, como afirma o autor quando diz que

Quase sempre os homens que fazem estas descobertas fundamentais (os novos paradigmas) são muito jovens ou estão a pouco tempo na área de estudo cujo paradigma modificam. (...) tais homens, sendo pouco comprometidos com as regras tradicionais da ciência normal em razão de sua limitada prática científica anterior, têm grandes probabilidades de perceber que tais regras não mais definem alternativas viáveis e de conceber um outro conjunto que possa substituí-las (KUHN, 2005, p. 122).

DEMO (2003) propõe seis critérios formais de demarcação científica, a saber: coerência; sistematicidade; consistência; originalidade; objetivação; e discutibilidade. Em relação ao critério da coerência, POPPER (2000) afirma que um discurso científico não pode ao mesmo tempo afirmar dois fatos contraditórios. Não se pode afirmar que vai chover

amanhã e que não vai chover amanhã. O que se gostaria de sugerir é que nas ciências sociais, pelo fato de que a sociedade é um objeto histórico e seu futuro depende da vontade humana coletiva, é possível que dois enunciados contraditórios sejam igualmente válidos. Em outras palavras, há uma diferença entre o mundo estudado pela física e o mundo estudado pela sociologia.<sup>1</sup> É tão adequado prever que daqui a 100 anos o modo de produção será capitalista, quanto predizer que será comunista, quanto dizer que não haverá modo de produção porque a humanidade não existirá mais, vítima da nossa ganância nuclear. Essa vontade humana é imprevisível e seu rumo segue decisões políticas a serem constantemente tomadas pelos homens (coletivamente). Nas ciências humanas não há nem pode haver aquilo que POPPER (2000) denomina de “*postulado da invariância das leis naturais em relação a espaço e tempo*” (pg. 278), ou seja, não é possível predizer e também não é possível falsificar a teoria do mesmo modo como se faz nas ciências físicas.<sup>2</sup>

O segundo critério formal de delimitação científica é o critério da sistematicidade. O discurso científico deve ser claro, deve discutir coerentemente do qual trata. O cientista deve

---

<sup>1</sup> “Cientistas que fazem pesquisa pura, e não aplicada, costumam dizer ao público e às agências de financiamento que sua missão é a explicação de tal ou qual coisa, daí porque a tarefa de aclarar a natureza da explicação é tão importante para eles - e também para os filósofos. Essa tarefa me parece um pouco mais fácil na física (e na química) do que nas demais ciências, porque os filósofos da ciência se viram a braços com a pergunta de o que se quer dizer com a explicação de um evento (note a referência de Wittgenstein aos "fenômenos naturais"), enquanto os físicos estão interessados na explicação das regularidades de princípios físicos, e não com eventos individuais. Biólogos, meteorologistas e historiadores se preocupam com as causas de eventos individuais, tais como a extinção dos dinossauros, a nevasca de 1888, a Revolução Francesa etc., enquanto um físico só se interessa por um evento - como a relação das chapas fotográficas de Becquerel que, em 1897, foram deixadas na proximidade de um sal de urânio - quando esse revela uma regularidade da natureza, tal como a instabilidade do átomo de urânio. Philip Kitcher tentou reavivar a ideia de que o modo de explicar um evento é reportá-lo a sua causa, mas entre o infinito número de coisas que podem afetar um evento, qual considerar como causa?”(WEINBERG)

<sup>2</sup> Como afirma SANTOS (1998:64-65):“Com igual simplicidade, é possível definir o ceticismo moderado pelo compromisso com a hipótese de que a ordem social é regulada por um sistema relativamente estável de causalidades, aberto, entretanto, a variações produzidas por fontes autônomas e pelo compromisso com a hipótese de estar a lógica de apreensão desse sistema necessariamente contaminada pelo arbítrio da subjetividade contida na definição dos conceitos básicos que organizam a representação do mundo. A suposição de que a ordem social é um sistema aberto assenta-se em duas considerações centrais. Como se sabe, toda proposição explicativa do mundo recorta-o analiticamente, simplifica-o pelo isolamento de processos que, em sua existência empírica, desenrolam-se simultânea e implicitamente num número finito, embora extraordinariamente grande, de outros processos.

Essa operação é resumida na clausula *coeteris paribus* que, no presente contexto significa a não variação das relações que o processo sendo explicado mantém com os demais processos. Alteradas essas relações, é possível, e frequentemente ocorre, que o processo em estudo também se altere. Considerar ordem social com um sistema aberto obriga ao reconhecimento de que nem todos os processos capazes de produzir variações em dado sistema de causalidades sejam, eles próprios, suscetíveis de explicações, ou reduções causais, sistemáticas. (...)

Supondo-se, agora, que o sistema de associações empíricas permaneça invariante ou estável durante largo período de tempo (...) ainda assim a ordem social permaneceria e permanece um sistema aberto pela simples razão de que, sendo constituída por repetidas interações sociais onde o comportamento de um agente é mediatizado pela subjetividade do outro, nada impede que a um mesmo estímulo (...) corresponda, entretanto, em certo momento uma resposta (...) diversa da rotineira.

se conhecer os diferentes paradigmas de sua área seus pontos fortes e as críticas feitas a elas. É impossível esgotar o tema, mas o cientista deve tratá-lo de maneira profunda e sistemática. Os conceitos devem ser claros e bem fundamentados.

Por outro lado, por mais fundamental que seja o aporte teórico elaborado pelo cientista, ele é um exercício vazio se não for acompanhado de uma crítica da prática sociológica da pesquisa. É apenas o exercício da pesquisa que fornecerá ao cientista a explicitação da sua epistemologia. Só o trabalho de pesquisa responderá as questões epistemológicas que são fundadoras do pensamento científico.

De acordo com Demo (2003), o terceiro critério formal de delimitação científica é a consistência científica que se refere à capacidade de argumentação. O cientista deve argumentar e estar em condições de defender aquilo que acredita. Esse critério, portanto, está diretamente ligado ao critério da discutibilidade, que será analisado adiante. O cientista deve dar uma base a tudo aquilo que afirma para poder defender suas posições perante a comunidade científica.

Quanto mais profunda a ciência, isto é, quanto mais respostas ela dá sobre determinado assunto, mais especializada ela é. O risco que se corre é que a ciência seja tão especializada que seja inútil, responda a questões que não interessam a ninguém (como um artigo que explicava porque os grãos do milho explodiam e se transformavam em pipoca).

Pode-se argumentar que muitas vezes as novas teorias são inconsistentes. Como diz Popper (1979), a ciência avança por meio da elaboração de problemas apresentados pelos cientistas a fim de testarem às teorias vigentes. Mediante o exame desses problemas, os cientistas elaboram novas teorias. Por serem novas, todos os testes existentes as refutam, aspecto da ciência que Popper parece ignorar. Há vários argumentos contra elas. Ainda assim, o progresso científico pressupõe que não se a abandone.

Como lembra Kuhn:

Nenhuma teoria resolve todos os quebra-cabeças com os quais se defronta num determinado momento... Se todo e qualquer fracasso na tentativa de adaptar a teoria ao dado fosse motivo para a rejeição da teoria, todas as teorias deveriam ser sempre rejeitadas (KUHN, 2005, p. 188).

Ir contra a maré, continuar fazendo experiências, ainda que todo o peso da ciência vá contra o pesquisador, pode ser um modo de avançar o conhecimento. Como lembra Kuhn (2005, p.119), “os cientistas criadores precisam, em determinadas ocasiões, viver em um mundo desordenado”. Mas essa forma de proceder pode estar muito mais ligada à fé do que à razão. É por isso que o avanço da ciência ocorre às vezes de maneira mais irracional do que se gostaria de admitir.

Segundo Demo (2003), o quarto critério de delimitação científica é a originalidade. Para ser considerado científico, o conhecimento deve ir além do que se sabe. Há uma metáfora muito usada segundo a qual o conhecimento científico é uma tentativa de iluminação em meio às trevas nas quais o homem está imerso. O progresso em ciência significa que se amplia o espaço iluminado pela ciência. Daí, por exemplo, vem o termo Iluminismo, usado como referência para uma época histórica na qual a razão humana emergiu e salvou o mundo das trevas da Idade Média. Talvez seja uma metáfora simplista, mas é interessante. Ser original significaria, então, ampliar o espaço iluminado pela ciência. Ser original significa não apenas conhecer as teorias existentes, mas interpretá-las de um ponto de vista pessoal e novo.

Uma importante tarefa da ciência é a divulgação científica. Ela é feita por meio da publicação de artigos, textos e manuais que objetivam tornar acessível para o leitor comum as descobertas da ciência. É preciso não confundir, no entanto, a divulgação com a vulgarização. Atualmente, muitas pessoas usam termos como hegemonia, luta de classes, luta de posição, sem o necessário rigor acadêmico. Isso aconteceu em função da vulgarização desses termos. A divulgação é importante, mas é necessário o rigor no uso dos conceitos. Além disso, o cientista que se contenta meramente em divulgar o conhecimento, raramente contribui para o progresso da ciência. O progresso (e aqui cabe esse termo, posto que se trata de um avanço qualitativo entre uma situação anterior na qual se sabe pouco, para uma situação posterior na qual se sabe mais) não pode prescindir de certa criatividade (e da revolução dos paradigmas como propõe Kuhn).

Para o autor, o quinto critério de delimitação científica é a objetivação. A discussão sobre a objetividade do conhecimento das ciências sociais é um dos mais antigos e inconclusivos debates da epistemologia da ciência. Mas é uma discussão necessária.

O cientista social precisa sempre colocar a questão sobre a distância estabelecida entre ele e seu objeto de estudo. Segundo o ideal positivista, a ciência social deve ser desapaixonada, tratar a vida social da mesma maneira que o físico estuda os movimentos cósmicos. É natural o astrônomo estabelecer um distanciamento em relação aos movimentos celestes, por exemplo, mas isto se torna mais difícil para o cientista social que investiga, por exemplo, uma greve. Entre o cientista social e seu objeto de estudo (indivíduos, grupos sociais) há semelhanças. Tanto um como o outro falam a mesma língua, compartilham valores, moram nas mesmas cidades, têm algumas ideias comuns. Estabelece-se uma relação social da qual um forte componente de afetividade pode estar presente. O problema é decidir até que ponto esta proximidade entre o sujeito investigador e o sujeito investigado pode contaminar o trabalho. Norbert Elias (1998) diz que a atitude do cientista social ante seu

objeto de estudo oscila entre o distanciamento – típico da ciência natural – e o envolvimento, pelo fato de que o seu objeto de estudo – os grupos humanos – não é algo exterior a ele.

Popper (1978) é contrário à ideia de que as ciências físicas são mais objetivas que as ciências humanas. O físico também é prisioneiro das suas paixões. Segundo Popper, o físico vive os mesmos problemas que o sociólogo frente ao seu objeto de estudo. Pode ser tão pouco objetivo quanto o sociólogo. Nagel (2001) fala de graus de objetividade. Uma análise objetiva não é um exercício que capta toda a verdade sobre um determinado tema. Mas é uma análise que tenta se distanciar das opiniões subjetivas dos seus formuladores. Para tanto, é necessário um exercício de afastamento. O analista deve colocar a sua própria opinião como objeto de análise.

É o que Durkheim (2001) chama de afastamento das pré-noções e o que Bourdieu chama de dupla objetivação. O sociólogo deve se indagar sobre até que ponto os discursos que ele faz sobre o mundo são uma descrição desse mundo ou são uma projeção dos valores da sua individualidade e da sua posição de classe sobre o mundo. O cientista deve estar sempre atento ao que os psicólogos denominam “viés de confirmação”, a tendência a selecionar apenas os fatos que confirmam nossas teorias<sup>3</sup>. Para alcançar este afastamento, a atitude correta é muitas vezes tentar refutar nossas hipóteses, buscar fatos que contrariem as nossas certezas.

O último critério proposto por Demo (2003) é a discutibilidade. A ciência é um discurso aberto à argumentação. Isso implica que se forem elaborados argumentos que desmontem ou coloquem em dúvida a teoria, o pesquisador de boa-fé vai abandonar ou reformular a sua teoria<sup>4</sup>. Como um dos discursos possíveis, a ciência trava relações com os outros discursos. É uma relação conflituosa em muitos casos. Em muitas questões não há diálogo possível entre a ciência e a religião<sup>5</sup>. É o caso da Teoria da Evolução e a Teoria

---

<sup>3</sup> When we are in the grasp of an illusion – or, for that matter, whenever we have a new Idea – instead of searching the ways to prove our ideas are wrong, we usually attempt to prove them correct. Psychologists call this the confirmation bias, and it presents a major impediment to our ability to break free from the misinterpretation of randomness. (...) As philosopher Francis Bacon put it in 1620, ‘the human understanding, once it has adopted an opinion, collects any instances that confirm it, and though the contrary instances may be more numerous and more weighty, it either does not notice them or else rejects them, in order that this opinion will remain unshaken’ (MLODINOW, 2008, p. 189).

<sup>4</sup> Demo, em *Vícios Metodológicos*, afirma que as “... teorias não são feitas para serem veneradas, acreditadas, engolidas, mas para serem discutidas e sempre refeitas; a captação teórica da realidade implica naturalmente sua artificialização ou, em parte, deturpação: como é modelo simplificado, formalizado da realidade, pode conter não só estratégia válida de compreensão pela via analítica, como igualmente deturpação, se for reducionista ...”.

<sup>5</sup> Essa afirmação tem de ser um pouco relativizada. A relação entre ciência e religião é sem dúvida mais profunda do que o exposto aqui. Barrow (1994, p. 31-32) diz que: “Ao esboçar em largas pinceladas a inter-relação entre crenças religiosas e a filosofia mais ampla da natureza, que elas engendram numa sociedade, é importante dar ensejo a uma advertência. Com frequência, apologistas levam esse raciocínio adiante e afirmam

Criacionista. É inútil para o cientista defender essa teoria para uma plateia de fiéis porque aqui não é o critério de verdade que está em julgamento, é o critério de fé. Em outros casos, o conhecimento científico acaba por se tornar senso comum (por exemplo, já é senso comum que os terremotos são causados pelo choque entre placas tectônicas). Mas, às vezes, a ciência serve, inocente ou motivadamente, para justificar o senso comum. É o caso do discurso do racismo que muitos cientistas considerados brilhantes em suas áreas ainda adotam na vida prática.

A discutibilidade, como lembra Demo (2003), é o critério mais diretamente político da ciência<sup>6</sup>. A ciência social, por tratar-se de atividade intersubjetiva (sujeitos investigadores dialogando com sujeitos investigados; pesquisadores debatendo com outros pesquisadores munidos de diferentes paradigmas), talvez seja, por isso, a mais política das ciências.

---

que a ciência moderna emergiu por causa das raízes religiosas cristãs do Ocidente, ou até a partir delas. Há, sem dúvida, alguma verdade nessa afirmação, se corretamente interpretada; mas sua aceitação acrítica é tão errônea como a noção de que a religião e ciência sempre estiveram em guerra, como as forças das trevas e da luz. A base monoteísta do conceito de leis universais da natureza contém um elemento de verdade porque a ciência moderna é algo que tomou forma após os eventos mais remotos que formam a história religiosa. Além disso, muitos grandes cientistas foram declaradamente religiosos e introduziram em seu trabalho científico justificação e motivação religiosas explícitas. Embora esses fatos não possam ser negados, é um salto gigantesco inferir dessa síntese que a ciência moderna é um a consequência de nosso passado cristão, que de outra forma ela não teria emergido. Aqui, o apologistas está tentando convencer que a prática da ciência, ou o conceito de leis universais, é uma decorrência lógica de certo conjunto de crenças religiosas, e não apenas algo que foi incentivado por elas. Sem dúvida, cientistas religiosos como Boyle, Newton ou Maxwell existiram em profusão, mas eles enfatizaram infalivelmente aqueles aspectos da sua religião que se ajustavam bem às suas intuições e atividades científicas. Bastava-lhes que seu trabalho estivesse em harmonia com uma visão cristã do mundo, numa época que a face pública da religião tinha mais influência na vida das pessoas que atualmente. Havia sempre outros ramos da doutrina cristã, menos obviamente compatíveis com a busca da ciência teórica, que esses mesmos cientistas tendiam a menosprezar ou simplesmente ignorar. Outros que consideram a ciência indesejável, materialista ou mesmo blasfema, sempre estiveram presentes nas fileiras dos teólogos e filósofos. As virtudes necessárias à busca bem-sucedida da ciência não são nem especificam, nem exclusivamente, aquelas engendradas por nossa herança judaico-cristã, como tampouco, de fato, por qualquer outra. Acreditar que a ciência tem antecedentes religiosos necessários, não meramente objetivos, é endossar uma teoria determinística da história, com efeitos e causas únicos. O mundo real é incomensuravelmente mais complicado: é uma meada de muitos fios, atados e emaranhados, cujo início está fora de alcance e cujo fim não podemos conhecer.”

<sup>6</sup> “Ao reconhecermos a fragilidade das construções científicas, não podemos elidir que este reconhecimento é, por coerência, também frágil. Em vista disso, tenho proposto como critério de cientificidade o da discutibilidade, inspirado, pelo menos em parte, na esfera pública aberta em Habermas. Não valem apenas critérios formais, por mais importantes que continuem sendo. Critérios políticos também fazem parte. Este reconhecimento implica obviamente, que se aceite a politicidade do conhecimento, para que a politicidade não seja vista como conspiração como querem os positivistas, mas como marca própria do ser humano, inclusive do conhecimento. Critérios políticos não provem de fora, assim como a ligação com o poder no conhecimento não provém de fora. Para definir o que seria cientificamente válido há que aduzir razões formais, como coerência, consistência, inovação, objetivação, sistematicidade, bem como razões políticas que permitem o convencimento sem imposição. Diz-se que a autoridade do argumento está em convencer sem vencer. Vale também a retórica, desde que não se reduza a artimanha.” (DEMO, 2000, p. 7)

## I.1 CRITÉRIOS POLÍTICOS DE DEMARCAÇÃO CIENTÍFICA

Há uma passagem célebre em Marx segundo a qual a diferença entre a mais hábil das abelhas e o mais inapto dos seres humanos é que esse, antes de agir, já vislumbra o resultado da sua ação em sua mente como um projeto. Seria essa capacidade de projeção das nossas ações que nos distinguiriam dos animais. Essa passagem é bela, porém falsa. Segundo Jacques Monod (1971), os animais também projetam as suas ações quando sentem a presença de um inimigo ou de uma presa. O que distingue o ser humano do animal, segundo Monod, é a capacidade de “falsificar o real”, no sentido de que ao analisar a realidade, o ser humano pode também pensá-la de modos distintos do que vê.

Monod diz que a ideia não é, como queria Marx, uma projeção da realidade, uma antecipação do que vai acontecer. A ideia é antes uma falsificação da realidade, uma imagem do que as coisas poderiam ser se não tomassem o rumo que normalmente tomam. A ideia não é uma imagem do que o mundo é; mais correto seria considerá-la uma projeção utópica do mundo.

Se, como afirma Bourdieu, a ciência só se afirma em ato, isto é, na sua aplicação prática, ou seja, no momento em que se debruça sobre um problema sociológico e o transforma em objeto de um discurso que explica ou compreende as relações estabelecidas entre esse objeto e o mundo, então, a ciência, tanto quanto a política, almeja a mudança da realidade (ainda que na ciência puramente experimental, esta mudança da realidade vise puramente à corroboração de teorias, nas palavras de Popper). Um teste científico é uma alteração da normalidade, feita com o objetivo de se provar que uma predição sobre ela é falsa.

Assim como na ciência, na política também se aprende como tentativa e erro. Ciência e política mudam a realidade. No âmbito dessa tese se pressupõe que uma política pública mude a realidade quando implementa um programa de transferência de renda que atinge a parcela mais pobre da população brasileira. Essa mudança na realidade pode ocorrer, por exemplo, quando o governo decide que o titular do benefício será a mãe de família, que faz com que esse papel seja mais valorizado pela população pobre. A mudança da realidade na sociologia acontece, por exemplo, quando o pesquisador indaga ao entrevistado sobre o impacto sentido por ele depois de receber a transferência de renda do governo federal. Essa reflexão talvez não ocorresse naturalmente. É o ato da pesquisa que provoca no entrevistado a reflexão sobre a sua situação. Por isso, essa tese de certo modo é também uma avaliação da

efetividade de uma política pública. A reflexão aqui desenvolvida pode contribuir para o debate acadêmico e o repensar sobre caminhos e técnicas de aplicação dessa política.

## I.2 SOBRE A TAREFA DO SOCIÓLOGO

É preciso definir bem os caminhos e os conceitos a serem utilizados. Cientistas sociais orientados por diferentes paradigmas (ou ideologias) podem chegar a diferentes conclusões sobre o mesmo objeto de estudo. Assim, a mesma comunidade pode ser definida como integrada ou como conflituosa, segundo os pontos de vista pelos quais são estudadas. Esse fato caracteriza a intersubjetividade da ciência social. Intersubjetividade que se estabelece entre cientistas sociais diferentes e entre o sujeito investigador e o sujeito investigado.

A primeira tarefa do sociólogo é uma discussão semântica. Definir o que parece dado. As palavras mais comuns estão carregadas de contradições. Analise-se a palavra mendigo. Até poucos anos, ela designava os cidadãos indigentes que não tinham moradia cuja sobrevivência dependia da caridade alheia. O termo foi julgado ofensivo e, aos poucos, foi substituído nos discursos oficiais por moradores de rua. Com essa expressão, procurou-se reconhecer essas pessoas como sujeitos de direitos e reconhecer também sua situação social. Recentemente os documentos oficiais do governo federal começaram a substituir a expressão “morador de rua” por “pessoas que vivem em situação de rua” (redação da Lei Orgânica da Assistência Social, Lei nº 11.258, de 2005). Da mesma forma, a lei que cria o Programa Bolsa-Família (PBF) usa os termos “pessoas em situação de pobreza” para designar os pobres e “pessoas em situação de extrema pobreza” para designar os indigentes.

Acaso os sociólogos estão sempre de acordo no uso dos conceitos com os quais interpretam o mundo? Os mesmos termos – por exemplo, classe social, casta, conflito, cooperação – podem ter diferentes conotações conforme a escola ao qual se filia o pesquisador<sup>7</sup> (ou conforme sua ideologia, posto que todo ser humano é tributário de alguma

---

<sup>7</sup> Analogamente, se pode perguntar: e o olhar que vê os excluídos de que ponto de vista depende? A pergunta é menos estapafúrdia do que parece. Formulá-la é abordar uma questão crucial (...). Para o senso comum, os conceitos traduzem fielmente a realidade. Na verdade, porém, as coisas são bem mais complexas, pois toda elaboração conceitual é, em certa medida, uma operação ‘subjetiva’ (...), vale dizer, uma construção intelectual

ideologia, ainda que não a professe, ou que não saiba que a tem<sup>8</sup>). Da mesma forma, existe uma barreira semântica entre o sujeito investigador e o sujeito investigado que sempre deve ser levada em conta em qualquer projeto de análise sociológica. É preciso observar, no entanto, que as palavras são apenas instrumentos para se comunicar uma mensagem por parte do sociólogo. Por mais importante que seja a discussão sobre os conceitos e terminologias, a sociologia não pode se prender à semântica, não pode se prender apenas a isso. A sociologia não é uma disputa de palavras, é uma batalha pela compreensão do real.

### I.3 PERCURSO METODOLÓGICO DA TESE

O percurso metodológico desta tese vai do geral para o particular. Em toda esta tese a principal técnica de pesquisa foi o levantamento bibliográfico. Antes de explicar como o Estado brasileiro vem combatendo a pobreza, a tese esboça algumas características da pobreza. Parte-se do pressuposto, como já foi dito, que todo problema sociológico é também um problema histórico. Isto implica que para a reflexão sobre as relações do presente, em todo trabalho científico nas ciências sociais, é necessário esboçar uma breve história do tema que se põe em questão: no caso desta tese, o papel do Estado no combate à pobreza no Brasil e no mundo. Este é o escopo do Capítulo II. A sociologia é uma ciência que não pode prescindir da história. Ao se analisar um fenômeno social deve-se ter claro que ele está inserido dentro de processos. Os clássicos da sociologia não ignoravam isso. Marx e Weber, ao descreverem o capitalismo, analisavam processos que tinham origem nos séculos XVI e XVII. Durkheim, ao discutir a divisão do trabalho social, utilizava exemplos da antiguidade clássica. Elias diz que a maioria dos sociólogos contemporâneos estuda somente o presente, muitas vezes, descrevendo processos que tem não mais de dez anos. A pobreza é uma característica estrutural da sociedade brasileira que deve ser analisada no longo prazo, bem com as formas específicas de combatê-la: a constituição de sistemas de seguridade social e de políticas sociais que almejam alcançar resultados no curto prazo. Por isso, foi realizada esta breve sistematização da história da pobreza.

---

que, mesmo tendo elementos empíricos por referência, se faz a partir de uma série de fatores que comandam a própria seleção dos dados: pontos de vista, objetivo público visado (OLIVEIRA, 1997, p. 52).

<sup>8</sup> Sobre a relação entre ciência e ideologia, ver adiante as Considerações Finais deste capítulo.

Após esta sistematização, são discutidos os conceitos de Estado, democracia e capitalismo. Este é o cerne do terceiro capítulo desta tese que se concentra no combate à pobreza em países democráticos, o que exclui a análise de países como a China, por exemplo, que tem registrado grandes conquistas no combate à pobreza, principalmente, em virtude do crescimento econômico verificado nos últimos quinze anos.

Por tratar apenas de casos de países democráticos, a tese busca analisar brevemente o fenômeno do *welfare state*. A maioria dos países europeus, em virtude do crescimento econômico registrado no pós-guerra e mediante aumento da carga tributária, conseguiu vencer a pobreza absoluta. Este é o tema do capítulo IV. É analisada a evolução da carga tributária e do aumento dos gastos sociais por meio da análise de estatísticas oficiais desses países.

A partir daí, tendo saído de uma análise geral da pobreza e das formas utilizadas em países desenvolvidos para o seu combate, a tese se concentra na experiência brasileira, privilegiando a análise de um programa de transferência de renda que tem sido objeto de polêmica e admiração: o Programa Bolsa-Família. Também há dados de monitoramento deste programa em vários sites oficiais e, por meio deles, é possível obter informações sobre faixa etária, gênero, cor, escolaridade, situação no mercado de trabalho de pessoas inscritas no Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal, que abrange atualmente mais de 20 milhões de famílias.

Foram consultados vários sites oficiais de dados sobre políticas oficiais. A tese tem como fontes principais as seguintes instituições e *sites*:

1. Nacional
  - a. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome:  
Matriz de Informações Sociais disponível em (<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/mi2007/home/login.php>);  
Cadastro Único de Informações Sociais (infelizmente, as informações constantes neste site foram atualizadas apenas até o ano de 2008, não sendo recomendada sua consulta atualmente);  
Perfil das Famílias Beneficiadas pelo Programa Bolsa-Família – 2005 e 2009.
  - b. Secretaria do Tesouro Nacional:  
<http://www.stn.fazenda.gov.br>.
  - c. IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas:  
Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Principalmente a PNAD 2009);  
Contagem da População 2007;
  - d. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada:

Ipeadata (Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br>).

2. Internacional:

a. European Commission – Eurostat

Disponível em: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>

b. Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE

Disponível em <http://www.oecd.org/statsportal>

3. Orçamento dos Estados Unidos

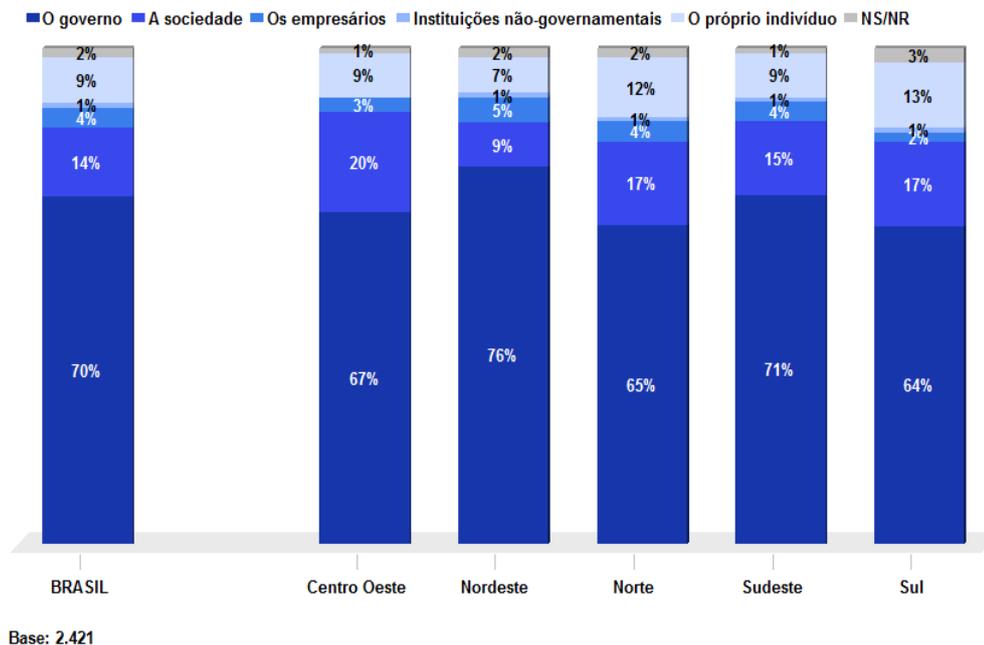
Disponível em: <http://www.gpoaccess.gov/>

Talvez a maior fragilidade desta tese seja o fato de que não foram consultados os pobres. A tese é repleta de dados quantitativos a respeito de políticas sociais, mas nela não se ouve a voz daqueles a quem supostamente estas políticas são destinadas. O autor reconhece esta fragilidade.

É fundamental a realização de pesquisas qualitativas com os pobres e as pessoas que estão ascendendo socialmente nesse período de crescimento econômico no Brasil. Infelizmente isto não foi possível neste trabalho. Como forma de mitigar este problema, foi inserido o anexo no qual um beneficiário de programas sociais conta a sua história.

## CAPÍTULO II – A QUESTÃO DA POBREZA

A sociedade brasileira é extremamente desigual. Em todos os lugares convive-se com a opulência e a miséria. Grandes condomínios de luxo são muitas vezes a fachada de favelas nas quais estão ausentes serviços públicos essenciais como saneamento básico. A desigualdade de renda não é uma característica exclusiva da sociedade brasileira, é uma marca dos países capitalistas e, como se pretende demonstrar, tem aumentado ao redor do mundo. No entanto, como se discutirá nesta tese, o Brasil apresenta uma das maiores concentrações de renda do mundo, exagerada mesmo para países fortemente marcados pela ideologia liberal. A pobreza é uma questão política e o seu combate deve ser priorizado pelo Estado brasileiro. Pesquisa realizada pelo Instituto Vox Populi em 2008 mostra que para 70% da população brasileira o Estado tem responsabilidade pela diminuição da pobreza (conforme Figura 1, a seguir).



**Figura 1 – Percepção da Responsabilidade pela Diminuição da Pobreza.**

Fonte: Instituto Vox Populi (Pesquisa de Opinião Pública contratada pelo Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome em maio de 2008).

Porém, antes de se concentrar no problema da pobreza no Brasil, é necessário fazer uma incursão sobre este assunto de forma bem ampla. Considera-se válido este esforço para introduzir outros pontos que serão discutidos na tese posteriormente. A hipótese contratualista

de constituição da sociedade é o nosso ponto de partida, concentrando-se em dois filósofos: Hobbes e Rousseau.

Para efeitos analíticos poder-se-ia dizer que existem duas hipóteses sobre o surgimento da sociabilidade humana: a hipótese hobbesiana e a hipótese rousseauiana. Ambos os filósofos assumem o mesmo ponto de partida: no Estado de Natureza, ou seja, no Estado anterior à constituição da sociedade, o homem era livre. No entanto, a liberdade tem distintos significados para ambos.

Para Hobbes, o homem no Estado de Natureza é mau, egoísta, movido por suas paixões. A regra é a competição de todos contra todos. O homem é impelido para a luta contra seus semelhantes e a força é o fundamento do poder. Conforme o autor:

Com isto se torna manifesto que durante o tempo em que os homens vivem sem um poder comum capaz de os manter a todos em respeito, eles se encontram naquela condição a que se chama guerra; e uma **guerra que é de todos os homens contra todo os homens** (HOBBS, 2000, p. 109, grifo do autor).

Nesta situação, a liberdade sem regras significa anarquia.

Para Rousseau, o homem no Estado de Natureza não é nem bom nem mau. “Parece (...) que os homens nesse estado de Natureza não são nem bons nem maus.” (ROUSSEAU, 2000, p. 75). A natureza lhes dá tudo que precisam para viver bem. O homem é um ser autônomo e a sua autonomia o transforma num ser associal. Não há necessidade de outros homens para viver bem. É a instituição da sociedade e, como Rousseau dirá depois, da propriedade que cria a inveja entre os homens e que faz surgir a desigualdade social.

Desnecessário dizer que nenhum dos filósofos encarava estas hipóteses como fatos históricos, e sim como argumentos para sustentar a constituição da sociedade baseada em seus contratos sociais. Eles estão interessados em descrever a natureza humana e o surgimento do Estado Civil, em oposição ao hipotético Estado de Natureza. É o próprio Rousseau que reconhece este caráter hipotético de seu discurso, declarando:

Não se devem considerar as pesquisas, em que se pode entrar neste assunto, como verdades históricas, mas somente como raciocínios hipotéticos e condicionais, mais apropriados a esclarecer a natureza das coisas do que a mostrar a verdadeira origem e semelhantes àquelas que, todos os dias, fazem nossos físicos sobre formação do mundo (ROUSSEAU, 2000, p. 52-53).

No âmbito do problema da desigualdade social, no entanto, cabe indagar sobre qual destas duas visões de mundo é mais adequada para ilustrar a natureza da constituição das sociedades. Não é a natureza humana, assunto de amplo debate nunca resolvido, mas a constituição do social o que nos interessa aqui. As primeiras associações humanas poderiam ser mais igualitárias, o que nos aproximaria de Rousseau, ou mais hierárquicas, o que nos filiaria a Hobbes. Este é o tema da próxima seção.

Para os propósitos desta tese, importa ressaltar que as evidências indicam que o *Homo sapiens* vivia em grupos nos quais não havia divisões sociais. Todos os homens realizavam as mesmas tarefas. Não é exagero dizer, portanto, que nos últimos 100.000 anos a humanidade vivia num modo de produção coletivista. A hipótese da “associabilidade” natural do homem, ou seja, a hipótese de que o homem era um ser autônomo que independia de seus semelhantes é rejeitada, no entanto, no que tange à igualdade natural, Rousseau parece ter razão. Não havia diferenciação social entre os homens.

A primeira diferenciação entre os seres humanos ocorreu com a divisão sexual do trabalho. Sendo o *Homo sapiens* caçador-coletor, cabia aos homens a tarefa da caça e às mulheres, a coleta. Sem medo, pode-se dizer que o surgimento da agricultura, entre 11.000 e 10.000 anos atrás, na região de Jericó, de fato, foi um dos maiores acontecimentos da história da humanidade<sup>9</sup>. A domesticação de plantas e animais surge no sudoeste asiático e depois em outros quatro sítios, provavelmente de maneira independente: China, Mesoamérica, Andes e leste dos atuais Estados Unidos<sup>10</sup>. Cavalli-Sforza & Cavalli-Sforza (1998, p. 202) conjecturam que é provável que tenha sido a mulher, que observava o comportamento das plantas, a ter dado os primeiros passos na domesticação e plantas.

A expansão da agricultura provavelmente foi uma questão de necessidade: nas zonas onde e originou o empobrecimento ambiental causado pela pressão de comunidades locais muito numerosas e de mudanças climáticas deve ter tornado a caça e a coleta insuficientes para a sobrevivência (CAVALLI-SFORZA & CAVALLI-SFORZA, 1998, p. 202).

A palavra surgimento é melhor do que descoberta ou invenção. Como salienta Diamond (1999), a domesticação de plantas e animais é um processo lento, os homens que a desenvolvem não sabem que estão criando a agricultura. É mais provável que a agricultura tenha inicialmente surgido como uma reserva de alimentos a ser utilizada, caso a caça e coleta escasseassem.

---

<sup>9</sup> Dez mil anos é o tempo que nos separa do início de uma verdadeira revolução na história da humanidade: a passagem da economia da caça e da coleta à produção direta do alimento. Até então os homens haviam vivido do que encontravam já disponível na natureza. Suas habilidades de caçador e o conhecimento do ambiente haviam progredido de forma extraordinária ao longo de milhões de anos, permitindo uma ampla exploração das oportunidades oferecidas pelo meio (CAVALLI-SFORZA & CAVALLI-SFORZA, 1998, p. 181).

For most of the time the ancestors of modern humans diverged from the ancestors of the living great apes, around 7 million years ago, all human on Earth fed themselves exclusively by hunting wild animals and gathering wild plants (...). It was only within the last 11.000 years that some people turned to what is termed food production: that is, domesticating wild animal and plants and eating the resulting livestock and crops (DIAMOND, 1999, p. 86)

<sup>10</sup> At one extreme are areas in which food production arose altogether independently, with the domestication of many indigenous crops (and, in some cases, animals) before the arrival of any crops and animals from other areas. There are only five such areas for which the evidence is at present detailed and compelling: Southwest Asia, also known as the Near East or Fertile Crescent; China, Mesoamerica (the term applied to central and southern Mexico and adjacent areas of Central America); the Andes of South America, and possibly the adjacent Amazon Basin as well; and the eastern United States (DIAMOND, 1999, p. 98)

O *Homo sapiens* aos poucos começa a se sedentarizar. Diamond (1999) mostra que é um erro associar automaticamente domesticação de plantas e animais e sedentarização. Havia caçadores e coletores já sedentarizados antes do surgimento da agricultura, bem como houve agricultores nômades. No entanto, é indubitável que a agricultura contribuiu para a aceleração do processo de sedentarização. Lentamente, a agricultura vai se desenvolvendo e expandindo para vários lugares do mundo<sup>11</sup>. Constitui uma mudança fundamental porque o homem começa a abandonar um modo de vida que o caracterizou durante toda a sua história e assumir um outro. O homem começa a deixar de ser caçador-coletor, ou seja, deixa de adotar uma vida nômade da qual ele e seu grupo dependem do que a natureza lhe oferece como caça ou como coleta e passa a ser agricultor-criador, podendo a partir de então planejar a vida. Surgem as primeiras povoações.

No processo de expansão da agricultura, evidentemente vai haver o contato entre povos agrícolas e povos caçadores coletores. As evidências arqueológicas indicam que não houve conflitos neste contato<sup>12</sup>.

John Keegan (2006) especula sobre o surgimento dos primeiros conflitos. Segundo o autor, há poucas evidências de que houve conflitos entre povos agrícolas e povos caçadores-coletores. Alguns antropólogos especulam que o modo de vida dos caçadores, paradoxalmente, os levava à paz. Segundo Keegan,

etnógrafos que se devotaram ao estudo de alguns grupos ainda existentes são os grandes defensores da visão de que caçar e coletar é compatível com um código social admiravelmente pacífico e, mais que isso, que este modo de vida pode promover a paz (KEEGAN, 2006, p.165).

Mais uma vez Rousseau parece ter razão.

De todo modo, o autor lembra que há dez mil anos, o mundo era despovoado não havendo sentido em lutar por terra onde a terra é um bem abundante<sup>13</sup>. A evolução da

---

<sup>11</sup> De qualquer forma, por meio de difusão ou de movimentos independentes, supõe-se que o fenômeno tenha se desenvolvido também na Índia (8.000 anos), na China (7 mil), na Europa (6.500), na África Tropical (5 mil) e na América (4.500) (PINSKI, 2003, p. 45-46).

<sup>12</sup> Dissemos antes que as comunidades mesolíticas (formadas por caçadores-coletores) e neolíticas (formadas por agricultores) floresceram em diferentes ambientes: os primeiros queriam a floresta para suas atividades de caça e coleta; os outros precisavam de terrenos favoráveis ao cultivo (...). No limite mais extremo da expansão (Espanha e Dinamarca, por exemplo), alguns grupos mesolíticos coexistiram com os primeiros neolíticos por um longo período, talvez porque seus costumes fossem avançados o suficiente para resistir à competição. Certamente houve numerosos contatos entre eles, mas não foram encontradas evidências definitivas de conflitos. Os agricultores geralmente habitavam em vilarejos e em casas sem proteções especiais; os cercados que construíram eram usados para manter os rebanhos. Somente milênios mais tarde e, principalmente, na idade dos metais, são erguidas estruturas com um propósito defensivo.

A divisão de território entre mesolíticos e neolíticos pode ter propiciado a coexistência pacífica, até encorajado a troca de bens e mesmo de pessoas por meio de casamentos mistos. (CAVALLI-SFORZA & CAVALLI-SFORZA, 1998, p. 209)

agricultura ao longo de milênios começa a dar origem a um excedente econômico. Pode ter sido a forma de administração desse excedente que fez surgir as primeiras diferenciações sociais<sup>14</sup>. Constitui uma hipótese interessante a afirmação de que a divisão social do trabalho começou há pouco mais de 7.000 anos.

Há quatro mil anos surgiram as primeiras cidades. Nelas já se nota uma divisão social de papéis sociais. Já há elites e servos quando a história humana começa a ser contada pelos próprios contemporâneos e não mais conjecturada pelos historiadores do futuro.

De acordo com essas observações, o fundamento da constituição da sociedade parece ir contra a hipótese de Hobbes. Nada indica que o homem tenha sido impelido a uma guerra de todos contra todos. Os primeiros homens podem ter sido seres solidários e igualitários. E esta solidariedade pode explicar a sobrevivência de uma espécie tão desprivilegiada pela natureza (o homem não suporta temperaturas muito frias, não tem garras com que se defender de outras espécies, não é veloz). A hipótese fundadora de nossa argumentação inspira-se na ideia rousseauiana de contrato social: a de que o homem era naturalmente livre e ao estabelecer laços de propriedade criou a desigualdade entre eles e estabeleceu relações de conflito e de poder, em suas diferentes manifestações, mas sempre relacionadas ao prestígio e à posse de bens.

---

<sup>13</sup> Em pouquíssimos lugares havia alta densidade populacional. Os caçadores-coletores precisavam de 2,5 a dez quilômetros quadrados para de território para sustentar cada indivíduo. Os agricultores podiam sustentar-se e as suas famílias em extensões muito menores. (...) Nestas circunstâncias tão rigorosas e, contudo, tão ampla, a necessidade de lutar não deve ter sido forte. A terra era efetivamente livre para qualquer um que quisesse andar uns poucos quilômetros e queimar alguma floresta (...) A produção, por sua vez, deveria ser tão baixa que havia pouco que valesse a pena roubar, exceto imediatamente após a colheita, mas a dificuldade de transportar o produto do saque (...) tirariam o sentido da ação (KEEGAN, 2006, p. 174).

<sup>14</sup> Rousseau (2000, p. 94), mesmo sem os conhecimentos que temos hoje, também teve grande perspicácia ao afirmar que: “(...) desde o instante em que o homem sentiu necessidade do socorro de outro, desde que se percebeu ser útil a um só contar com provisões para dois, desapareceu a igualdade, introduziu-se a propriedade, o trabalho tornou-se necessário e as vastas florestas transformaram-se em campos aprazíveis que se impôs regar com o suor dos homens e nos quais logo se viu a escravidão e a miséria germinarem e crescerem com as colheitas. A metalurgia e a agricultura foram as duas artes cuja invenção produziu esta grande revolução”.

## II.1 DESIGUALDADE

Historicamente, as sociedades humanas, ao se tornarem mais complexas, sempre estabeleceram sistemas de estratificação. A primeira civilização que deixou registros escritos foi a Suméria (4.000 anos atrás) e a segunda foi a Egípcia. Estas duas civilizações estabeleceram rígidos sistemas de estratificação social, formando castas de guerreiros, castas religiosas e classes destinadas ao trabalho agrícola. As duas primeiras civilizações são teocracias, ou seja, seus líderes são considerados divindades sobre a terra. Já se estabelece uma divisão entre os sacerdotes e os homens comuns. Keegan fala do argumento de que por volta de 3.000 a.C.

...as sociedades de irrigação suméria já tinham construído as primeiras cidades, que essas cidades podem apropriadamente ser chamadas de cidades-Estados e que esses Estados eram teocracias. O poder dos sacerdotes-reis vinha da sua 'propriedade' da riqueza sem precedentes que a agricultura irrigada produzia (...) e (...) da finalidade a que destinavam sua parte do excedente. Ela pagava os servidores do templo, os escravos que o endividamento poderia causar e o financiamento do comércio que os templos supostamente dominavam... (KEEGAN, 2006, p. 117).

Também a civilização egípcia era uma teocracia. Tinha um líder religioso máximo chamado faraó, um homem considerado uma divindade sobre a terra. Assim como a civilização suméria, no Egito também existia a desigualdade social. Nesta civilização já se instituiu a escravidão, também presente em todo o mundo antigo, assim como castas de servos. A desigualdade é vista como característica natural pelos pensadores políticos da Antiguidade:

It is thus clear that there are by nature free men and slaves, and that servitude is agreeable and just for the latter... Equally, the relations of the male to the female is by nature that one is superior and the other inferior, and dominates and the other is dominated... With the barbarians, of course, the female and the dominated have the same rank. This is because they do not possess a naturally dominant element... this is why the poet says, 'It is just that Greeks rule over barbarians,' because the barbarian and the slave are by nature the same. (ARISTÓTELES)

A desigualdade social é, portanto, uma característica das primeiras civilizações e se perpetua sob diferentes formas desde então. Cada etapa da história da humanidade apresenta diferentes formas de desigualdade social (escravidão no mundo antigo, servidão durante a Idade Média, diferenças de classe marcada pela posição na estrutura produtiva, atualmente). Seria mais adequado dizer que cada sociedade estabelece diferentes formas de estratificação social que podem ser baseadas em ideais de pureza, pertencimento ou não à nobreza ou a posição de classe.

Todas as sociedades apresentam formas de desigualdade social e classificam os indivíduos em superiores e inferiores na escala social. Aos superiores são atribuídas as recompensas que podem ser de prestígio, poder ou riqueza.

O prestígio está relacionado à honra e ao respeito atribuído a determinados papéis sociais. Pode-se afirmar que o feudalismo é um sistema social baseado na desigualdade de prestígio. O nobre poderia estar arruinado economicamente, o que não era incomum, mas, ainda assim, os seus vassallos lhe deviam obediência. A diferenciação social baseada no prestígio confere diferentes status aos indivíduos (WEBER, 1982; BURKE, 2002). Mediante o status, os grupos sociais podem ser classificados segundo critérios de honra, prestígio ou pureza.

A estratificação baseada no poder separa os indivíduos e grupos em dominantes e dominados e confere aos primeiros a capacidade de tomar decisões que influenciam a vida dos dominados. Na Roma Antiga, por exemplo, havia uma grande disputa por poder entre patrícios, uma classe social privilegiada que dominava a vida política, e os plebeus, uma classe mais ligada ao comércio, que tinha recursos econômicos e almejava alcançar este poder.

Por fim, a estratificação baseada na riqueza separa os indivíduos entre os ricos e os pobres. A estratificação social baseada no dinheiro separa os grupos em classes sociais. Nas sociedades capitalistas modernas, esta é atualmente a principal forma de estratificação social, o que não significa que as outras tenham desaparecido. Na realidade concreta, esses sistemas de atribuição de recompensas se misturam. Profissões de prestígio mais alto tendem a conferir salários maiores do que profissões de prestígio mais baixo. Pessoas muito ricas podem destinar dinheiro para políticos que compartilham as mesmas ideias, desta forma, aumentando o poder político dos ricos. Medeiros (2005, p. 36) afirma que a “coincidência entre elites econômicas, políticas e sociais é um tema recorrente na literatura sobre elites no Brasil.” E, muitas vezes, acontece de pessoas ricas entrarem na carreira política, mostrando o quanto é comum o trânsito de um sistema de recompensas para outro. Um pobre que fica rico (a clássica narrativa do *self made man*) dificilmente terá prestígio. Ele será chamado de Novo Rico, que é uma forma sutil de discriminação. Mas ele pode conseguir que seus filhos consumam bens simbólicos, como uma educação refinada, domínio de outras línguas etc., que os fará serem aceitos nos restritos círculos da riqueza. Desta forma, no espaço de duas a três gerações, o pobre vira nobre. O dinheiro é um excelente meio de aquisição de prestígio e poder.

Assim, mesmo não eliminando as outras formas de atribuição de recompensas, pode-se dizer que o principal modo de diferenciação social nas sociedades capitalistas é o que separa os ricos dos pobres.

Mas isto ainda não diz tudo. Pode-se inquirir que em toda a história da humanidade houve mutação dos sistemas de desigualdade e atualmente os homens são menos desiguais do que nos primórdios da civilização. Caso se admita que as primeiras formas de desigualdade na Antiguidade se baseavam principalmente no poder, as formas de desigualdade na Idade Média se baseavam no prestígio e as formas atuais de desigualdade se baseiam na riqueza, pode-se pensar que lentamente as conquistas de direitos sociais dos países capitalistas apontam para um crescimento da igualdade. Evoluiu-se da total desigualdade social para a igualdade política. Voltar-se-á a este ponto.

A desigualdade e a pobreza foram vistas como naturais durante vários séculos. E a sociedade constrói mecanismos de proteção social a alguns pobres. Castel (1998) mostra como, desde a Idade Média, se constituiu uma rede de proteção que distingue os pobres meritórios, aqueles que não podem mais trabalhar por incapacidades individuais (velhice ou deficiência física), dos pobres não meritórios (os vagabundos). Os pobres meritórios são auxiliados por uma rede de ajuda mútua estabelecida pela comunidade. Os pobres não meritórios são reprimidos, castigados e expulsos da comunidade. Não cabe falar neste período de auxílio estatal aos necessitados. Primeiro porque o Estado ainda está se constituindo. Suas funções ainda estão limitadas à segurança e tributação. Por isso, é o próprio corpo social quem deve auxiliar os pobres. (CASTEL, 1998; GEREMEK, 1997)

No século XIX, com a emergência do capitalismo na Europa, surge também a questão do pauperismo, o reconhecimento de que este sistema econômico não resolvia a questão da pobreza. Ao contrário, mesmo com o surgimento da riqueza, observava-se em toda parte a existência de um contingente enorme de pessoas que não conseguiam trabalho, ainda que se dispusessem a exercê-lo. A situação dos trabalhadores também não era confortável, tendo que se sujeitar a salários rebaixados e precárias condições de vida. Ao mesmo tempo, os ideais democráticos estavam sendo forjados pela filosofia liberal, que advogava a igualdade de todos os homens.

## II.2 POBREZA

Examinando o passado se compreenderá que a pobreza é o resultado de relações sociais que mudam constantemente<sup>15</sup>. Quantos pobres hoje são descendentes de escravos? Quantos são descendentes de indígenas? Quantos são oriundos de populações rurais que, acentuadamente a partir da década de 30, migraram para as cidades, atraídos pela industrialização e urbanização crescente? Existe uma pobreza recente, causada pela crise econômica dos anos 80 e 90, com características diferentes de uma pobreza estrutural que vêm de várias décadas?

A pobreza é o resultado de uma relação social. Na analogia usada por Charles Wright Mills se, num grupo de 100 pessoas, uma é pobre, isso é um problema individual. Se, num grupo de 100 pessoas, dez são pobres, esse é um problema social. Geremek (1997) diz que a pobreza foi a condição vivida por boa parte da população ao longo de toda a história. Ademais, foi a disseminação da condição de pobreza durante a Idade Média que tornou possível o advento do capitalismo<sup>16</sup>. A dissolução do feudalismo e a liberação de um grande contingente de camponeses que não tinham mais terra nem condições de plantar, forçados a buscar trabalho nas cidades, criaram a força de trabalho necessária às primeiras fábricas modernas. Este relato também se encontra no famoso Capítulo XIV, Volume I, do livro *O Capital*, de Karl Marx, “A Assim Chamada Acumulação Primitiva”, onde o autor, de forma exemplarmente irônica, fala da formação de trabalhadores “livres como pássaros”.

---

<sup>15</sup> Como romper esta situação? Como pode o sociólogo escapar à persuasão clandestina que a cada momento sobre ele se exerce, quando lê o jornal, ou quando vê televisão, ou mesmo quando lê trabalhos de outros colegas? Estar alerta é já importante, mas não basta. Um dos instrumentos mais poderosos de ruptura é a história social dos problemas, dos objetos e dos instrumentos de pensamento, quer dizer, do trabalho social de construção de instrumentos de construção da realidade social (como as noções comuns, papel, cultura, velhice, etc., ou os sistemas de classificação) que se realiza no próprio seio do mundo social, no seu conjunto, neste ou naquele campo especializado e, especialmente, no campo das ciências sociais (o que conduziria a atribuir um programa e uma função muito diferentes dos atuais ao ensino da história social das ciências sociais – história que, no essencial, está ainda por fazer). (BOURDIEU, 1989, p. 36).

<sup>16</sup> The process of impoverishment is not, any more than that of enrichment, exclusive to any one social system or particular ‘means of production’. What distinguished the social system of the late Middle Ages and the ‘early modern era’, however, was something more than simply poverty; it was a very clear poverty – increasing tendency. It was not merely the vast numerical extent of poverty at that time, not the near-ubiquity, that lent it special importance, but its role in the formation of a new system: capitalism. The medieval perception of poverty had, as we have seen, involved a particular kind of functionalism, and in the ideology of that time poverty had had a specific role to play. Now, as the huge mass of beggars and unemployed began to impinge on the collective consciousness, poverty came to be perceived as harmful to the public good, and was divested of its previous function. At the same time, however, the impoverishment of small producers had a new role to play, for it was a condition of the development of capitalism and an integral part of the first accumulation of capital; this was true primarily of agrarian systems in the throes of transformation. Thus poverty retained an important function in society, but the nature of this function had changed (GEREMEK, 2007, p. 102).

O primeiro critério para a discussão da pobreza pode ser a noção de necessidades não satisfeitas.

A pobreza é um fenômeno complexo, podendo ser definido de forma genérica como a situação na qual as necessidades não são atendidas de forma adequada. Para operacionalizar esta noção ampla e vaga, é essencial especificar que necessidades são essas e qual nível de atendimento pode ser considerado adequado (ROCHA, 2005, p. 9).

Sônia Rocha cita um Relatório do Banco Mundial de 1990, em que esta instituição estimava, em um bilhão, o número de pessoas pobres em que o nível mínimo de necessidades não estava sendo atingido.

Segundo Barros,

a pobreza, evidentemente, não pode ser definida de forma única e universal, contudo, podemos afirmar que a pobreza se refere a situações de carência em que os indivíduos não conseguem manter um padrão mínimo de vida condizente com as referências socialmente estabelecidas em cada contexto histórico. Desse modo, a abordagem conceitual da pobreza absoluta requer que possamos, inicialmente, construir uma medida invariante no tempo das condições de vida dos indivíduos em uma sociedade. A noção de linha de pobreza equivale a essa medida. Em última instância, uma linha de pobreza pretende ser o parâmetro que permite, a uma sociedade específica, considerar como pobres todos aqueles indivíduos que se encontrem abaixo do seu valor (BARROS, 2001, p. 7).

Para mitigar o problema da pobreza, o autor defende a criação de um programa de transferência de renda para as famílias pobres.

Apesar da importância da noção de pobreza como a não satisfação de necessidades, o primeiro ponto a ser explicitado é que, apesar da extensa literatura indicada na bibliografia, apontando a multidimensionalidade da pobreza, esta vai ser entendida principalmente como insuficiência de renda monetária para a garantia da satisfação das necessidades fundamentais. A respeito da pobreza brasileira, o trabalho de Sprandel (2004) mostra como pouco a pouco a questão da pobreza emerge na literatura sociológica brasileira. Até o final do século XIX, a pobreza não era vista como um grande problema social. Os temas principais para o pensamento social brasileiro, segundo a autora, eram a escravidão, a relação entre as raças, a mestiçagem. No decorrer do século XX, a questão da pobreza – combinada também com a da constituição de classes sociais no modo de produção capitalista, segundo a análise marxista – vai se tornando hegemônico.

Afora os relatos na literatura e na poesia, o primeiro estudo detalhado sobre a pobreza no Brasil foi o livro *Geografia da Fome*, de Josué de Castro, publicado em 1946. É necessário ressaltar que a escolha da temática da fome, central em toda sua obra, além de seu tratamento científico, tem um significado político tão ou mais importante e se manifestará durante toda sua obra como um elemento potente na realização da crítica ou denúncia das

relações sociais existentes. Josué de Castro almejava agitar tanto o meio acadêmico como o meio político nacional e internacional, que insistia em ignorar esta chaga que afetava grande parte da população. O autor rompe com muitos limites de sua época e sabe que o está fazendo, pois ele próprio diz ser necessário derrubar o tabu que existe por trás do tema da fome.

É nas décadas de 60 e 70 que a questão da pobreza emerge com força. Os novos movimentos sociais seriam uma aposta de que a organização política das classes sociais poderia emancipá-las. A autora critica os discursos sobre a pobreza, a partir dos anos 1990, por quererem transformar o problema da pobreza em problemas de quantificação do número de pobres e focalização de uma população carente.

Deve-se reconhecer também que a ênfase na quantificação limitaria o escopo desta tese, tornando-a passível de uma série de críticas. É preciso salientar que ser pobre implica privações a uma série de direitos. Os pobres têm baixa qualidade de educação, baixo acesso a serviços de saúde, baixa cobertura por políticas públicas. A literatura atual concorda que a pobreza é multidimensional e aponta uma série de serviços nos quais há um consenso que podem definir a pobreza (acesso à educação, sistemas de saúde, habitação), mas não há consenso sobre que outros serviços poderiam entrar nesta cesta de necessidades<sup>17</sup>. Segue-se nesta tese a posição assumida por Medeiros:

O método proposto para estimar a linha de riqueza exige um indicador conversível em algo que possa ser transferido dos mais ricos aos mais pobres para eliminar a pobreza extrema. O indicador mais eficaz e conveniente, neste caso, é a renda. Assim como na identificação dos ricos, na identificação dos pobres o uso da renda como indicador tem algumas desvantagens em relação aos indicadores multidimensionais (...). Essas desvantagens, porém, são compensadas pelas facilidades operacionais que os dados de renda oferecem. Além disso, apesar de suas deficiências, a renda é reconhecidamente útil para identificação do status socioeconômico dos indivíduos e está presente na maior parte das definições de pobreza (MEDEIROS, 2005, p. 111).

---

<sup>17</sup> There is a broad consensus among poverty researchers around the view that poverty is multidimensional. Households in poverty show consumption deficits often linked to restricted access to basic services, limited networks and access to economic opportunity. Typically households in poverty show deficits along many dimensions of well-being at the same time.

There are several difficulties involved in operationalizing this perspective, and so far no agreed methodological approach to the identification and measurement of multidimensional poverty has emerged. Identification is a problem. There is no agreement on the main dimensions of well-being and poverty that analysis should focus on. It is disputed, by Sen (1993) and others, that a definitive listing of dimensions is feasible or desirable. It is easier to identify a set of basic dimensions for the purposes of poverty analysis (income, employment, nutrition, health, education, shelter and information, for example) around which consensus could be easily reached, but it is more difficult to arrive at consensual measures for security, inclusion and negative freedoms (THORBECKE, 2005). Setting poverty lines for each of these dimensions is a complex task. Assuming identification issues could be resolved and basic thresholds agreed, a central conceptual issue is how these different dimensions relate to each other, especially whether deficits in one dimension could be compensated for with sufficiency in others or whether they compound deficits in other dimensions (BARRIENTOS, 2010, p. 6).

Defende-se, no entanto, creio, que o dinheiro é um meio pelo qual os pobres podem acessar estes serviços. Como diz Yunus:

I believe that a new aid methodology has to be designed with new objectives. In fact, the direct elimination of poverty should be the objective of all development aid. Development should be viewed as a human rights issue, not as a question of simply increasing the gross national product (GNP). When the national economy picks up, the situation of the poor is not necessarily improved. Therefore development should be redefined. It should refer only to a positive measurable change in per capita income of the bottom 50 percent of the population (YUNUS, 2007, p. 146).

Ainda no rastro desta ideia da pobreza como insuficiência de renda, os autores sempre estabelecem a distinção entre pobreza absoluta e pobreza relativa. Pobreza absoluta refere-se à incapacidade de garantir o mínimo de calorias necessárias à reprodução das condições de vida por parte de indivíduos ou grupos. Pobreza relativa refere-se à comparação entre o rendimento de um grupo com a renda média da sociedade. Nesse caso, seriam pobres os indivíduos que ganhassem um rendimento considerado inferior ao da média da sociedade.

Como diz Barr:

With an absolute definition, a person is poor if her Money income is too low to keep alive and healthy (...) Under a relative definition, with deceptive simplicity, a person is poor if he feels poor. The definition of poverty will vary by time and place according to prevailing living standards; and whether or not a person feels poor will depend in part on what he sees around him. It's argued, for example, that the collapse of the Berlin Wall was hastened because people in East Berlin could see much higher Western living standards on West Berlin television (BARR, 2004, p. 128).

A maioria dos autores parece concordar que, em função da rede de proteção social constituída, a pobreza absoluta foi abolida nos países desenvolvidos, permanecendo um problema nos países subdesenvolvidos. (GEREMEK, 1997; BARRIENTOS, 2010; SALAMA, 1999; BARR, 2004; MEDEIROS, 2005). Castel (1998) aponta para a emergência de uma nova pobreza na França, como resultado de uma sociedade salarial que já não consegue mais gerar empregos suficientes para todos. Mas neste caso é a uma pobreza relativa que o autor está se referindo.

A literatura indica que o montante para a determinação de uma linha de pobreza relativa é sempre arbitrário. Mesmo a linha de pobreza absoluta também tem um certo grau de arbitrariedade, uma vez que o consumo de calorias necessário à manutenção da vida depende da faixa etária dos indivíduos, bem como de sua situação social (a quantidade de calorias necessárias para um trabalhador braçal é diferente da quantidade de calorias necessárias para um professor universitário, por exemplo). O Brasil não adota oficialmente nenhuma linha de pobreza e a literatura em geral utiliza critérios discricionários para defini-la. Alguns autores defendem o critério de pobreza como uma relação entre a renda média *per capita*. Desta

forma, seriam considerados pobres os indivíduos que ganhassem até 50% desta renda. Outros defendem o salário mínimo como padrão para a determinação da linha de pobreza. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD utiliza como critério para a pobreza a renda *per capita* das famílias. Para o PNUD, podem ser consideradas pobres as famílias que ganham menos de US\$ 1,00 (um *dólar per capita*). Seguem alguns exemplos de linhas de pobreza adotadas:

- a) Linhas de pobreza adotadas, referenciado-se no Salário Mínimo – Pobres seriam consideradas as famílias com renda inferior a  $\frac{1}{2}$  salário mínimo *per capita*, totalizando no Brasil aproximadamente 54 milhões de pessoas; extremamente pobres seriam as famílias com renda *per capita* inferior à metade deste valor ( $\frac{1}{4}$  do salário mínimo), totalizando no Brasil 20 milhões de pessoas (esta classificação é muito importante, por exemplo, para a previdência social, e políticas de combate à pobreza como o Benefício de Prestação Continuada);
- b) Linhas de pobreza adotadas pela Fundação Getúlio Vargas (Marcelo Neri) – Miseráveis seriam consideradas as famílias com renda *per capita* inferior a R\$ 137,00 (média nacional ponderada pela população), totalizando no Brasil aproximadamente 30 milhões de pobres; este critério varia conforme a população e a renda de cada unidade da federação;
- c) Linha de pobreza adotada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ricardo Paes de Barros) – Considera pobres as famílias com renda *per capita* inferior a R\$ 187,50 (média nacional para linhas de pobreza regionais), totalizando 48 milhões de pobres; e considera extremamente pobres famílias com renda *per capita* inferior à metade deste valor (R\$ 93,75), totalizando aproximadamente 17 milhões de extremamente pobres;
- d) Linha de pobreza adotada pelos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio – ODMs – Calculada em dólar Paridade de Poder de Compra (PPC) na qual são consideradas extremamente pobres famílias com renda inferior a US\$ 1,75 PPC por dia, o que equivale a R\$ 58,80 mensais, totalizando 9 milhões de pessoas extremamente pobres;
- e) Linha de pobreza adotada pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) – tendo a pobreza calculada segundo o custo de uma cesta de bens e serviços essenciais, estimada no Brasil em R\$ 222,00 para o meio urbano e R\$ 173,00 para o meio rural; e tendo a indigência calculada como o

custo de uma cesta básica de alimento, estimada em R\$ 89,00 para o meio urbano e R\$ 79,00 para o meio rural<sup>18</sup>.

Estes exemplos mostram que, partindo de critérios diferentes, é possível adotar distintas linhas de pobreza, mas seja qual for a linha adotada, o Brasil tem um contingente muito elevado de pobres. Esta tese vai privilegiar a linha de pobreza adotada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, ao criar o Programa Bolsa-Família. O MDS adotou uma cota de pobreza calculada pelo IPEA.

Além dos conceitos de pobreza absoluta e pobreza relativa, Salama (1999, p. 52) aponta para a importância da consideração da pobreza subjetiva, noção que se refere ao “sentimento de ter se tornado pobre quando o indivíduo não consegue mais cumprir os compromissos decorrentes da posição ou do lugar ocupados na sociedade.” A noção é próxima à dos pobres envergonhados, categoria utilizada por Castel (1998) para classificar um estrato social da Idade Média composto por nobres que perderam suas posses e entraram para a pobreza. Eles tinham algum reconhecimento social, mas não podiam mais cumprir suas obrigações como nobres. Eram objeto de caridade (CASTEL, 1998; GEREMEK, 1997).

Atualmente, mesmo pensadores liberais reconhecem a importância da atuação do Estado no combate à pobreza. O Estado deve intervir para auxiliar os pobres meritórios, ou seja, aqueles que querem trabalhar, mas não têm condições (por velhice ou incapacidade física). Os pobres não meritórios, os que podem trabalhar, mas não procuram emprego devem ser coagidos ao trabalho.

Seja como for, mesmo os liberais defendem a atuação do Estado no combate à pobreza. Dahrendorf afirma que:

Nós permitimos que essa grande força para o progresso se tornasse uma desculpa para a marginalização e a exclusão. Isto não pode ser. A política econômica e social pode e precisa ainda ser modelada através da luta de melhores oportunidades de vida para todos os membros da sociedade, e isso significa através da cidadania para todos. A classe majoritária terá de dar, se não quiser perder tudo, e isto também representa uma tarefa para aqueles que desejam a liberdade acima de tudo. A lei e a ordem são a chave (DAHRENDORF, 1987, p. 152).

Pode-se estudar a pobreza como um fato social total que caracteriza a sociedade brasileira<sup>19</sup>. Para este autor, fato social total é um conjunto de fenômeno que caracteriza uma determinada sociedade. Segundo Mauss:

---

<sup>18</sup> A CEPAL estimou que um terço da população da América Latina vivia em condições de pobreza ou indigência em 2008: “Em 2008, a incidência da pobreza alcançou 33% da população da região, incluindo 12,9% que viviam em condições de pobreza extrema ou indigência. Estas cifras correspondem a 180 milhões de pessoas pobres e 71 milhões de indigentes, respectivamente” (CEPAL, 2010, p. 8).

Mais, s'il en est ainsi, c'est qu'il y a dans cette façon de traiter un problème un principe heuristique que nous voudrions dégager. Les faits que nous avons étudiés sont tous, qu'on nous permette l'expression, des faits sociaux *totaux* ou, si l'on veut – mais nous aimons moins le mot – généraux : c'est-à-dire qu'ils mettent en branle dans certains cas la totalité de la société et de ses institutions (potlach, clans affrontés, tribus de visitant, etc) et dans autres cas, seulement un très grande nombre d'individus, en particulier lorsque ces échanges et ces contrats concernent plutôt des individus. (MAUSS, 2008, p. 241, grifo do autor)

Desta forma, assim como Mauss encontra no *potlach* fatos que revelam o funcionamento das sociedades arcaicas, é na forma como se lida com a pobreza – ou mais exatamente na forma como se finge ignorá-la – que a sociedade inteira se revela no Brasil.

Do ponto de vista da teoria econômica, o tema da pobreza tem sido negligenciado. Yunus lembra que:

Analyses of the causes of poverty focus largely on why some countries are poor rather than on why certain segments of the population live bellow the poverty line. Socially conscious economists stress the absence of 'entitlements' of the poor. What I did not know yet about hunger, but would find out over the next twenty-two years, was that brilliant theorists of economics do not find it worthwhile to spend time discussing issues of poverty and hunger. They believe that these will be resolved when general economic prosperity increases. These economists spend all their talents detailing the processes of development and prosperity, but rarely reflect on the origin and development of poverty and hunger. As a result, poverty continues (YUNUS, 2007, p. 35).

Ao se analisar, como se faz nesta tese, uma política social destinada a combater a pobreza, não se deve esquecer os complexos mecanismos que determinam que 30% da população brasileira estejam abaixo da linha da pobreza. Não se deve negligenciar o fato de que essa população tem uma história.

Sugere-se aqui que uma das falhas das políticas sociais é que elas não consideram os pobres como possuidores de história. É por ignorar essas histórias, ou negá-las, que se cria uma imagem estereotipada do pobre. Pobres são, antes de mais nada, sobreviventes em sistemas hostis. Isto leva à segunda parte da nossa indagação: qual o papel do setor público na mitigação da pobreza? Há várias respostas possíveis, desde a ideia de que o Estado não deve fazer nada, quanto à hipótese da socialização total da pobreza.

---

<sup>19</sup> Mauss procurou e, com efeito, encontrou o 'fato típico', o 'fato privilegiado', a que chamou neste estudo 'fato social total'. Era um de seus temas favoritos que a finalidade da pesquisa consistia em estudar não as peças e os fragmentos, mas um conjunto, um todo, algo de cuja coesão interna se pudesse estar seguro. Como encontrar essa coisa? Num sentido, a sociedade é o único 'todo', mas é tão complexa que, mesmo reconstituindo-a o mais escrupulosamente possível, haverá uma dúvida pairando sobre o resultado final. Felizmente, existem casos em que a coerência se encontra em complexos menos extensos, onde o 'todo' pode ser mais facilmente abrangido com um olhar, e a 'dívida' é um desses casos. A sociedade inteira está presente como que condensada no *potlach*. Aí temos o fato típico, cujo estudo científico bastaria para estabelecer uma lei ou (...) um fato que obriga o observador (...) a transcender as categorias através das quais se aproxima daquele. Trata-se, no presente caso, de ideias do senso comum, ou econômicas, da dívida e da troca. Elas são cotejadas com um *corpus* de dados e, desse confronto, resulta a categoria do *potlach* como 'prestação total de caráter agonístico' (DUMONT, 2000, p. 191-192).

## II.3 POBREZA NO BRASIL

Franco, analisando historicamente o fenômeno dos homens livres na ordem escravocrata, diz que:

Esta formação deu origem a uma formação *sui generis* de homens livres e expropriados, que não foram integrados à produção mercantil. A constituição deste tipo humano prende-se à forma como se organizou a ocupação do solo, concedido em grandes extensões e visando culturas onerosas. Dada a amplitude das áreas apropriadas e os limites impostos à sua exploração pelo próprio custo das plantações, decorreu uma grande ociosidade das áreas incorporadas aos patrimônios privados, podendo, sem prejuízo econômico, ser cedidas para uso de outro. Esta situação – a propriedade de grandes extensões ocupadas parcialmente pela agricultura mercantil realizada por escravos – possibilitou e consolidou a existência de homens livres destituídos da propriedade dos meios de produção, mas não de sua posse, e que não foram submetidos às pressões econômicas decorrentes dessa condição, dado que o peso da produção significava, para o sistema como um todo, não recair sobre seus ombros. Assim, numa sociedade em que há concentração dos meios de produção, onde vagarosa, mas progressivamente, aumentam os mercados, paralelamente forma-se um conjunto de homens livres e expropriados que não conheceram os rigores do trabalho forçado e não se proletarizaram. Formou-se, antes, uma “ralé” que cresceu e vagou ao longo de quatro séculos: homens a rigor dispensáveis, desvinculados dos processos essenciais à sociedade. A agricultura mercantil baseada na escravidão simultaneamente abria espaço para sua existência e os deixava sem razão de ser (FRANCO, 1997, p. 14).

O Brasil é um dos países com a renda mais desigualmente distribuída em todo o mundo<sup>20</sup>. O estrato composto pelos 10% mais ricos se apropria de 50% da renda, ao passo que o estrato composto pelos 20% mais pobres se apropria de apenas 2% da riqueza. Estreitando um pouco o foco e analisando o ponto mais alto da pirâmide, salta aos olhos que o grupo composto pelo 1% das famílias mais ricas da população brasileira se apropria de 12% da riqueza total das famílias. É importante ressaltar que este estrato (do 1% mais rico) se apropria da mesma quantidade de renda do estrato dos 50% mais pobres (BARROS, 2001). É como se um rico valesse 50 pobres no Brasil<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> No cenário internacional, o país continua ocupando posição negativa de destaque absoluto, por deter um dos mais elevados graus de desigualdade do mundo. Apesar de acelerado, o progresso recente fez com que o Brasil ultrapassasse apenas 5% dos 124 países para os quais temos informações sobre o grau de desigualdade atual na distribuição de renda. Assim, mesmo após esse acentuado declínio, cerca de 90% dos países ainda apresentam distribuições menos concentradas que a do Brasil (...) (BARROS, 2007, p. 8-9). Deve-se ressaltar, no entanto, que este artigo visa demonstrar que, não obstante sermos um dos países mais desiguais do mundo, a concentração de renda vem diminuindo nos últimos anos. Sobre a desigualdade de renda no Brasil e no mundo, ver também Salama & Destremau (1999).

<sup>21</sup> Para descrever a distribuição de renda na Inglaterra, Pen (1971) imaginou uma parada de pessoas ordenadas conforme valores crescentes da renda e admitiu que, num passe de mágica, as pessoas ficassem com altura proporcional à sua renda, de maneira que a altura média correspondesse à pessoa com renda média. Imagine uma parada dessas com uma grande amostra de pessoas representando a distribuição da renda na PEA brasileira. Vamos admitir que todo o desfile, do mais pobre ao mais rico, iria durar 100 minutos. Considerando os dados apresentados na Tabela 1, ao final de 10 minutos de parada estaria passando uma pessoa com altura

Se se examinar ainda mais perto a parcela mais privilegiada da pirâmide social brasileira, constatar-se-á que as cinco mil famílias mais ricas (0,01%) detêm 3% da renda nacional (HAAG, 2005). Isto significa que os ricos no Brasil se apropriam de uma quantidade de renda comparativamente maior do que os ricos de outros países.

Estes dados, já fartamente relatados pela imprensa e academia, apenas mostram que há um grande contingente de pobres no Brasil. A situação é tão grave que não há consenso nem mesmo sobre a participação de pobres no total da população. Rocha (2005) adverte que a medição da pobreza no Brasil depende da metodologia que se usa para o cálculo da linha de pobreza e indigência. A autora utiliza 24 linhas de pobreza e chega a uma estimativa que varia de 30 a 40% da população brasileira em situação de pobreza no Brasil em 1999, conforme a linha utilizada. Ainda segundo a autora, para diminuir a pobreza seria necessário despendere R\$ 27 bilhões por ano, apenas em programas de transferência de renda.

A estimativa desse valor em 1999 (para a erradicação da pobreza) era de R\$ 27,2 bilhões, ou o equivalente a 2,7% do PIB daquele ano. (...) Entretanto, deve-se levar em conta que transferências diretas de renda aos pobres não podem ser feitas de uma só vez, mas têm que se repetir ao longo dos anos, até que medidas que realmente ataquem as causas da pobreza venham reduzir paulatinamente o tamanho da população alvo (ROCHA, 2005, p. 181).

A autora erra pesadamente. Em entrevista a revista *Istoé*, o economista Ricardo Paes de Barros, ligado ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), disse, há alguns anos, (Edição nº 1705, de 30/05/2002) que o governo federal gastava naquele ano por volta de R\$ 150 bilhões em políticas sociais e não tinha um sistema de avaliação dessas políticas. Em relação ao dispêndio em políticas sociais, o governo federal destinava naquele ano aproximadamente R\$ 30 bilhões em saúde, R\$ 8 bilhões em educação e R\$ 13 bilhões em assistência social. Como esta tese vai mostrar, o governo federal despenderia anualmente mais do que isto em vários programas sociais de transferência de renda, saúde, educação, assistência social, mas a pobreza, entendida como insuficiência de renda, ainda persiste.

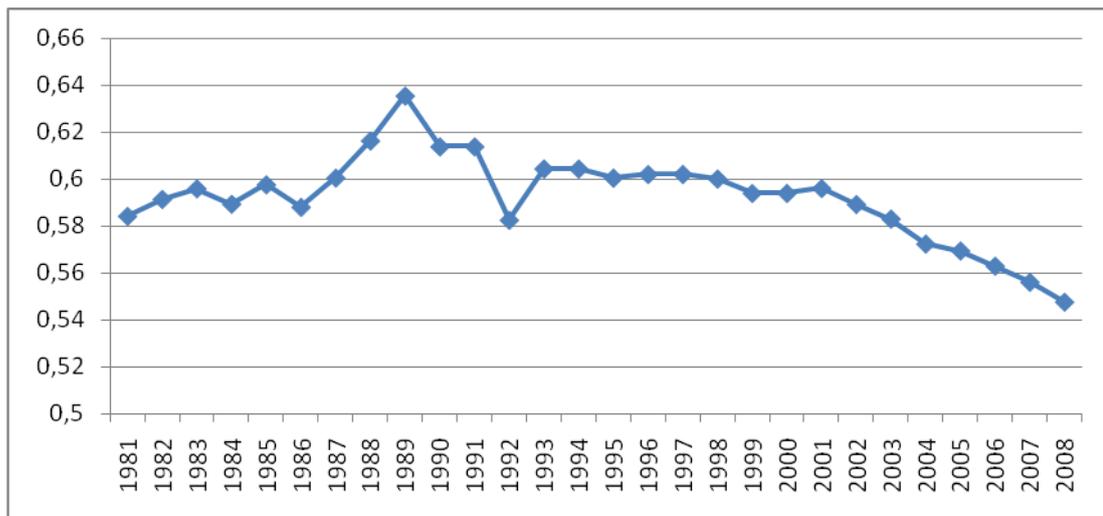
Avaliando a evolução da proporção de pobres de 1970 a 1999, Rocha (2005) mostra que houve uma significativa diminuição da pobreza na década de 1970 (período do milagre

---

incrivelmente baixa ( $95/545=0,17$  da média); ao final de 25 minutos ainda estariam passando pessoas com altura inferior a 1/4 da média ( $133/545 = 0,24$ ); no meio do desfile, isto é, após 50 minutos, estariam passando anões com altura igual à metade da média ( $273/545=0,50$ ). Só quando já tivessem passado três quartos do desfile é que veríamos pessoas com altura média, pois o 3º quartil é semelhante à renda média. Nos últimos 10 minutos veríamos passar gigantes cada vez mais altos. A pessoa correspondente ao 9º decil teria altura igual a 2,2 vezes a média. No início do último minuto teríamos uma pessoa com altura maior do que oito vezes a altura média. De acordo com os dados da PNAD de 1997, a parada terminaria com uma pessoa cuja altura seria quase 200 vezes a média. Devido à forte assimetria positiva da distribuição da renda, há muito mais pessoas com renda abaixo da média do que acima. Quem assiste à passagem da parada de Pen, vê, durante a maior parte do tempo, a passagem de anões. Por isso, Pen afirmou que essa é uma parada de anões e de apenas alguns gigantes (HOFFMANN, 2000, p. 83-85).

econômico), uma oscilação da pobreza na década de 80 e uma nova redução da pobreza após o Plano Real, que provocou uma estabilização do preço das mercadorias<sup>22</sup>. Cabe mencionar que a queda na concentração de renda ocorreu em quase todos os países da América Latina (CEPAL, 2010)<sup>23</sup>.

A figura abaixo mostra a evolução do Índice de Gini, que mede a concentração de renda no país, de 1980 a 2008 (não foram obtidos dados anteriores a 1980).



**Figura 2 – Evolução do Índice de Gini no Brasil (1980-2008).**

Fonte: IPEADATA<sup>24</sup>

Obs.: A consulta ao site não mostrou o índice de Gini dos anos de 1991, 1994 e 2000. Para estes anos repetiu-se o índice do ano anterior.

A tabela abaixo mostra o número de pessoas de 10 anos ou mais de idade, economicamente ativas na semana de referência, e valor do de referência, por sexo, segundo a situação do domicílio e as classes de rendimento mensal, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, em 2009.

<sup>22</sup> No que concerne à evolução geral, a proporção dos pobres (...) apresenta uma forte queda entre 1970 e 1980, período do ‘milagre econômico’. Oscila ao longo da década de 1980, em função dos movimentos de expansão e retração econômica típicos do período, o que permitiu, no entanto, alguma redução do indicador. A proporção de pobres no país como um todo se situa em torno de 30% entre o final da década de 1980 até o Plano Real. A estabilização de preços trouxe de imediato, resultados importantes em termos de redução do indicador, que se mantêm num novo patamar na segunda metade de 1990 (ROCHA, 2005, 170).

<sup>23</sup> No que diz respeito à distribuição de renda, a comparação das cifras mais recentes para cada país, com as disponíveis por volta de 2002, mostram uma melhoria. O índice de Gini teve uma redução média de 5% no período mencionado. O indicador apresentou quedas importantes em vários países, sendo de pelo menos 8% na Argentina, Estado Plurinacional da Bolívia, Nicarágua, Peru, Panamá, Paraguai e República Bolivariana da Venezuela. Os únicos países que apresentaram aumentos na concentração de renda neste período são Colômbia, Guatemala e República Dominicana (CEPAL, 2010, p. 11).

<sup>24</sup> Disponível em: <[http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?SessionID=1757481133&Tick=1277742940731VAR\\_FUNCAO=Ser\\_Temas%281413839281%2&Mod=S](http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?SessionID=1757481133&Tick=1277742940731VAR_FUNCAO=Ser_Temas%281413839281%2&Mod=S)>. Acesso em 14 jun. 2010.

Situação do domicílio e classes de rendimento mensal	Pessoas de 10 anos ou mais de idade, economicamente ativas na semana de referência (1 000 pessoas)			Valor do rendimento médio mensal das pessoas de 10 anos ou mais de idade, economicamente ativas na semana de referência (R\$) (1)		
	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
<b>Total</b>	<b>101 110</b>	<b>56 710</b>	<b>44 401</b>	<b>1 009</b>	<b>1 181</b>	<b>792</b>
Até 1/2 salário mínimo	9 184	3 528	5 656	134	139	131
Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	18 313	9 338	8 974	405	407	404
Mais de 1 a 2 salários mínimos	31 357	17 843	13 514	671	684	654
Mais de 2 a 3 salários mínimos	10 776	7 151	3 625	1 116	1 118	1 112
Mais de 3 a 5 salários mínimos	9 197	6 124	3 073	1 766	1 766	1 767
Mais de 5 a 10 salários mínimos	5 513	3 659	1 854	3 183	3 196	3 158
Mais de 10 a 20 salários mínimos	2 125	1 499	627	6 199	6 239	6 105
Mais de 20 salários mínimos	726	575	151	15 602	15 866	14 592
Sem rendimento (2)	11 868	5 711	6 157	-	-	-
Sem declaração	2 052	1 280	771	-	-	-
<b>Urbana</b>	<b>84 446</b>	<b>46 362</b>	<b>38 084</b>	<b>1 112</b>	<b>1 315</b>	<b>887</b>
Até 1/2 salário mínimo	6 044	2 086	3 959	137	140	136
Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	14 175	6 691	7 484	406	412	401
Mais de 1 a 2 salários mínimos	27 562	15 155	12 407	672	686	654
Mais de 2 a 3 salários mínimos	9 952	6 430	3 422	1 116	1 119	1 112
Mais de 3 a 5 salários mínimos	8 608	5 629	2 979	1 768	1 767	1 769
Mais de 5 a 10 salários mínimos	5 247	3 443	1 804	3 186	3 199	3 162
Mais de 10 a 20 salários mínimos	2 054	1 434	620	6 207	6 249	6 111
Mais de 20 salários mínimos	709	560	148	15 627	15 898	14 603
Sem rendimento (2)	8 335	3 798	4 538	-	-	-
Sem declaração	1 859	1 137	722	-	-	-
<b>Rural</b>	<b>16 664</b>	<b>10 347</b>	<b>6 317</b>	<b>484</b>	<b>586</b>	<b>343</b>
Até 1/2 salário mínimo	3 139	1 443	1 697	127	136	118
Mais de 1/2 a 1 salário mínimo	4 138	2 648	1 490	401	392	418
Mais de 1 a 2 salários mínimos	3 795	2 689	1 106	663	668	653
Mais de 2 a 3 salários mínimos	924	721	203	1 108	1 108	1 110
Mais de 3 a 5 salários mínimos	589	495	94	1 744	1 750	1 710
Mais de 5 a 10 salários mínimos	266	216	50	3 118	3 144	3 006
Mais de 10 a 20 salários mínimos	71	64	7	5 967	6 010	5 586
Mais de 20 salários mínimos	17	15	2	14 573	14 677	13 929
Sem rendimento (2)	3 533	1 914	1 619	-	-	-
Sem declaração	192	144	49	-	-	-

**Tabela 1 – Pessoas Economicamente Ativas na Semana de Referência e Valor de Referência – Brasil – 2009.**

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisa, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, 2009.

Deve-se ressaltar a contradição da classificação pessoas economicamente ativas acima de 10 anos, uma vez que a legislação brasileira proíbe o trabalho infantil. O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil tem o objetivo explícito de combater a exploração das crianças. Ressalte-se que o IBGE mensura a população a partir dos 10 anos de idade para efeitos de comparações internacionais. Insiste-se, no entanto que, a PNAD deveria mensurar a população economicamente ativa a partir dos 14 anos. O IBGE deveria mensurar a população economicamente ativa acima dos 14 anos de idade quando a legislação brasileira permite o trabalho na condição de aprendiz.

Como se pode constatar na tabela acima, o número de pessoas do sexo masculino no mercado formal é significativamente maior do que o número de pessoas do sexo feminino. Estudos mostram que a pobreza atinge mais as mulheres do que os homens no Brasil (ROCHA, 2005; SCHWARTZMAN, 2004a). Este fato também se registra em outros países da América Latina (CEPAL, 2010)<sup>25</sup>. A tabela mostra também que o rendimento médio dos homens é maior do que o das mulheres no Brasil. Analisando-se a tabela, observa-se que a maior frequência registrada no levantamento da população economicamente ativa está na faixa de mais de um a dois salários mínimos. Ademais, calcula-se que 80,60% da população economicamente ativa no Brasil tem rendimentos que variam de 0 (sem rendimentos) a 3 salários mínimos. A tabela a seguir mostra a criação de empregos no período 2004 a 2008 por faixa salarial.

	De 0 a 3	De 3,1 a 5,0	De 5,1 a 10,0	Mais de 10,1
<b>2004</b>	88,0	7,0	3,1	1,8
<b>2005</b>	88,9	6,5	2,9	1,7
<b>2006</b>	90,7	5,3	2,5	1,6
<b>2007</b>	91,4	4,9	2,2	1,5
<b>2008</b>	91,6	4,7	2,2	1,5

**Tabela 2 – Criação de Emprego por Faixa Salarial (2004-2008).**

Fonte: Departamento de Prospecção para Inclusão Produtiva da Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva – MDS. Levantamento construído com base em dados do CAGED-TEM.

A tabela mostra como houve aumento de empregos formais nas faixas salariais de 0 a 3 salários mínimos no período, e a redução proporcional da criação de empregos formais nas faixas salariais superiores.

A próxima tabela mostra o número de pessoas ocupadas com idade acima de 10 anos segundo grupos de idade e cor, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio – PNAD em 2009, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

---

<sup>25</sup> A exposição à pobreza das mulheres é mais alta que a dos homens em todos os países da região. As maiores diferenças por gênero ocorrem na Argentina, Chile, Costa Rica, Panamá, República Bolivariana da Venezuela, República Dominicana e Uruguai, onde a taxa de pobreza entre as mulheres equivale a 1,15 vez ou mais a dos homens. Além disso, vários países sofreram um agravamento destas diferenças, destacando-se entre eles Chile e Uruguai. Deve-se ter presente que estas diferenças não refletem toda a magnitude do problema, posto que o método utilizado para medir a pobreza não leva em consideração a alocação de recursos dentro da família, que é precisamente um dos âmbitos onde se apresentam as maiores disparidades de gênero (CEPAL, 2010, p. 15).

Algumas características	Pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na semana de referência (1 000 pessoas)								
	Total			Urbana			Rural		
	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres
<b>Total</b>	<b>92 689</b>	<b>53 196</b>	<b>39 493</b>	<b>76 556</b>	<b>43 074</b>	<b>33 482</b>	<b>16 133</b>	<b>10 123</b>	<b>6 010</b>
<b>Grupos de idade</b>									
10 a 14 anos	1 258	865	403	659	411	248	599	444	155
15 a 19 anos	6 187	3 851	2 336	4 760	2 824	1 936	1 427	1 027	400
15 a 17 anos	2 870	1 861	1 009	2 056	1 269	787	814	592	222
18 ou 19 anos	3 317	1 990	1 327	2 704	1 555	1 149	613	435	178
20 a 24 anos	11 041	6 475	4 566	9 386	5 402	3 983	1 656	1 073	583
25 a 29 anos	12 406	7 055	5 350	10 698	6 005	4 693	1 708	1 050	657
30 a 39 anos	22 852	12 622	10 230	19 448	10 590	8 858	3 404	2 032	1 372
40 a 49 anos	19 858	11 017	8 841	16 711	9 120	7 591	3 147	1 897	1 250
50 a 59 anos	12 726	7 245	5 482	10 414	5 851	4 563	2 313	1 394	919
60 anos ou mais	6 362	4 077	2 285	4 481	2 871	1 610	1 881	1 205	676
<b>Cor ou raça</b>									
Branca	46 491	25 315	20 176	39 128	21 453	17 675	6 363	3 862	2 501
Preta	6 971	4 058	2 913	6 019	3 448	2 571	953	610	342
Parda	39 570	23 454	16 116	30 833	17 853	12 979	8 737	5 601	3 137
Amarela	425	232	193	392	213	179	33	20	14
Indígena	231	137	94	184	107	78	47	30	17
Sem declaração	0	-	0	0	-	0	-	-	-

**Tabela 3 – Pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas na Semana de Referência, segundo grupos de idade e cor, por sexo – Brasil 2009.**

Fonte: PNAD – 2009

Deve-se ressaltar que se parte do pressuposto que a pobreza é multidimensional: os pobres são pobres, em primeiro lugar, porque não têm renda, mas também porque não têm acesso a serviços de saúde, ensino de qualidade, segurança pública, informações, conforto. Enfim, uma série de oportunidades que são vividas como naturais pela classe média são vistas como um sonho distante por grande parte da população brasileira. A pobreza é a ausência de muita coisa. Mesmo reconhecendo isto, esta tese pretende tratar a questão da pobreza principalmente como ausência ou insuficiência de renda para o enfrentamento de questões básicas de qualidade de vida como alimentação, educação, condições de saúde e saneamento adequadas etc. A questão da concentração de renda no nosso país é chocante, mesmo reconhecendo os avanços nos últimos anos – o índice de Gini caiu de 0,60 em 1994 para 0,54 em 2008.

Outra vantagem da utilização da noção de pobreza como insuficiência de renda é que se utilizando este critério é possível estimar os recursos necessários para a erradicação da pobreza extrema. Como mostra Campos Filho (2007):

Ao adotar-se o conceito de pobreza como insuficiência de renda, é possível estimar o custo de sua erradicação no Brasil. Segundo estudos realizados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), os recursos necessários para preencher a “brecha da pobreza”, ou seja, para complementar a renda das famílias pobres na exata medida da superação da linha de pobreza – definida pelo valor arbitrário de US\$2 diários *per capita* – no Brasil, na Argentina e no Uruguai, seriam de cerca de 5% de seus respectivos PIB. É uma cifra módica, quando contextualizada no gasto social brasileiro, de cerca de 20% do PIB. Mais do que carência absoluta de recursos para resolver o problema da pobreza, portanto, coloca-se em questão o grau de acerto das políticas adotadas e sua eficiência e efetividade em promover a inclusão social.

CASTRO et alli. (2003) mostram que os gastos públicos sociais compunham por volta de 20% do PIB brasileiro em 2001. Analisando estes gastos sociais como um todo percebe-se que há um aumento da participação dos gastos previdenciários e da assistência social, ao passo que os gastos com saúde e educação diminuem em termos relativos, apesar de aumentarem em termos absolutos. Como afirma Campos Filho (2007, p. 16-17):

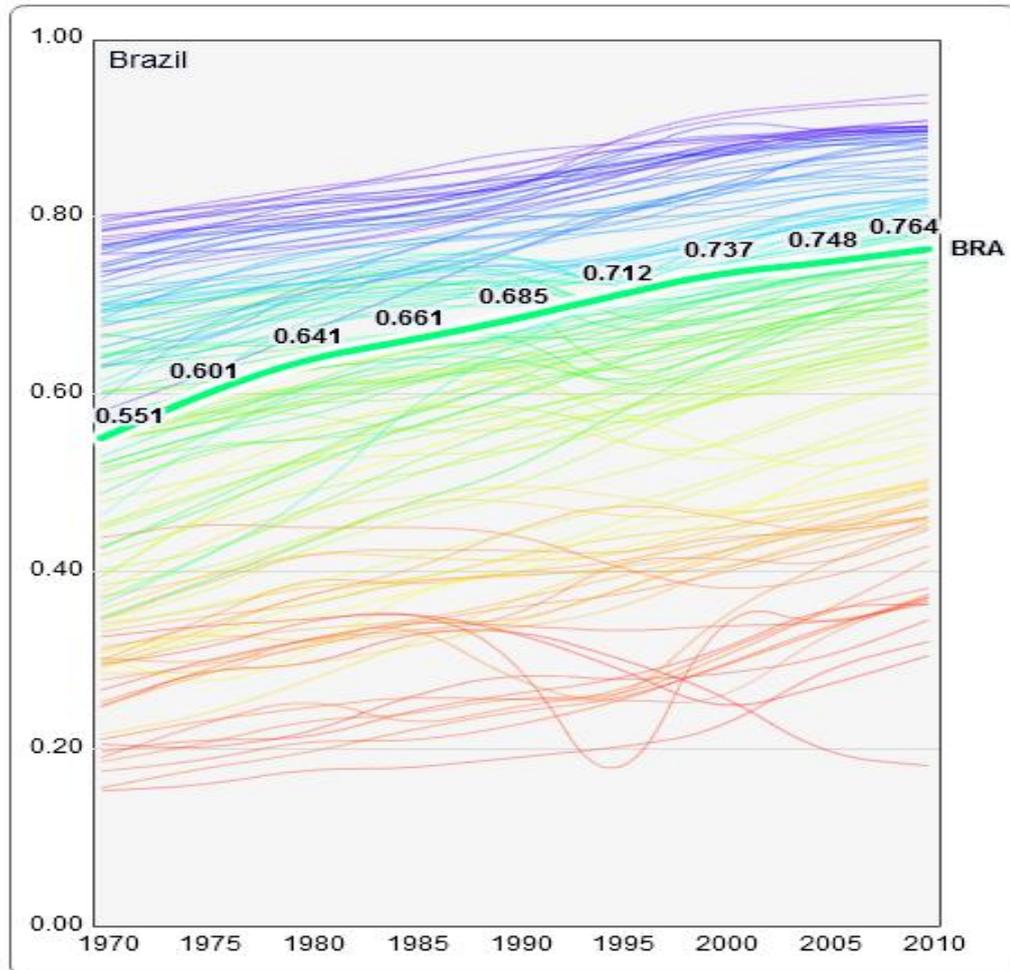
Em 2001, o gasto social das três esferas de governo alcançou 22,9% do PIB; sobre esse percentual, 13,9% foram executados pelo Governo Federal, correspondendo a 60% do gasto social total. Apesar de algumas flutuações anuais, na composição dos gastos sociais federais nos anos recentes, observa-se que 60% foram comprometidos com a previdência social e com inativos do setor público. No período de 1995 a 2001, houve um aumento da participação da assistência social de 1,9 para 6,4% do gasto social federal, particularmente, a partir da instituição do Benefício de Prestação Continuada (BPC) para idosos e deficientes físicos pobres. Os gastos com educação e saúde, por sua vez, permaneceram estabilizados em valores reais; porém, sua participação percentual no gasto social federal reduziu-se de 9 para 7%, na área educacional, e de 16 para 14%, na Saúde Pública ...).

Em relação à avaliação das políticas sociais, tanto por parte do governo, quanto por parte do pensamento acadêmico muito se tem produzido. O problema é que essas avaliações raramente se transformam em instrumentos para o aumento da sua efetividade. Além disso, as avaliações são feitas segundo modelos prontos (muitas vezes seguindo os parâmetros propostos por organismos internacionais) e poucas vezes levam em conta a opinião dos cidadãos contemplados pelas políticas.

## II.4 TENDÊNCIAS RECENTES DE REDUÇÃO DA POBREZA NO BRASIL

Desde a década de 1970 tem havido avanços no que se convencionou chamar de Desenvolvimento Humano da População Brasileira. A figura abaixo mostra a evolução do

Índice de Desenvolvimento Humano no Brasil desde esta década. Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o Brasil está hoje em 73º lugar entre todos os países do mundo de acordo com o IDH. É classificado como um país com alto desenvolvimento humano (IDH entre 0,800 e 0,900).<sup>26</sup>



**Figura 3 – Evolução do IDH no Brasil (1970-2010).**

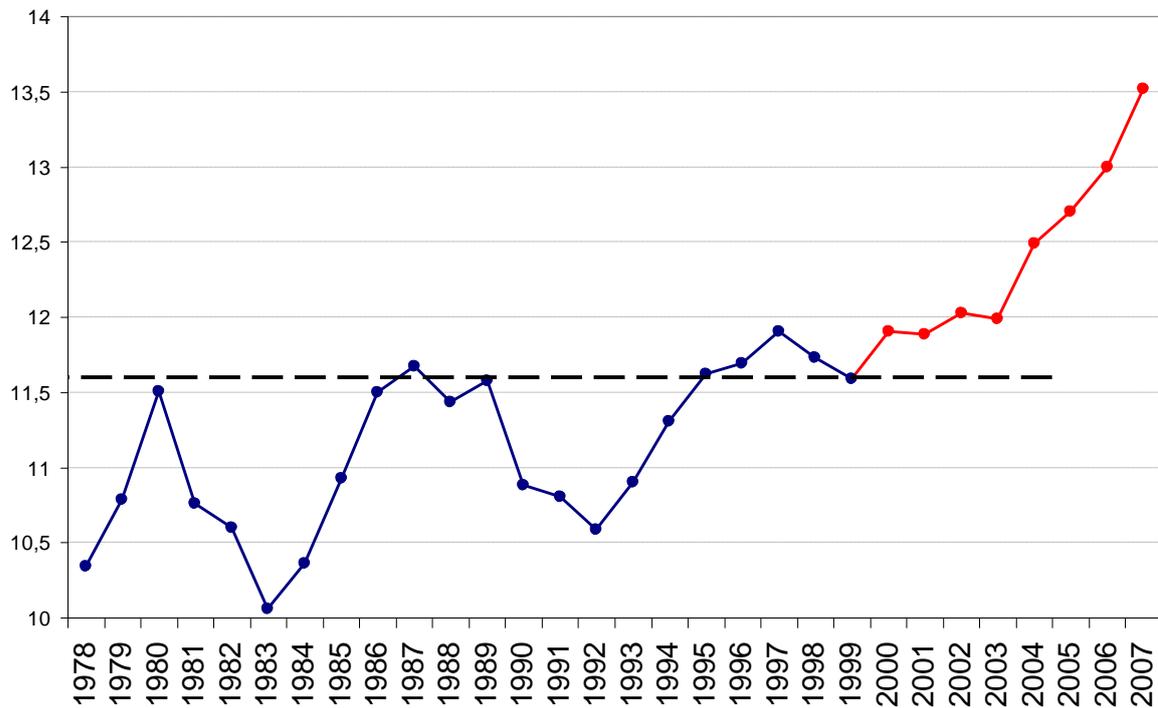
Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

Apesar de a concentração de renda no Brasil ainda ser uma das mais pronunciadas do mundo, desde a década de 1990 tem havido diminuição desta concentração. Segundo Soares (2006), em estudo feito com base em dados colhidos a partir de Pesquisas Nacionais de Amostras de Domicílio – PNAD, houve uma diminuição da pobreza no Brasil, no período de 1997 a 2004. Medida pelo Índice de Gini, a concentração de renda caiu de 0,61 para 0,53

26 O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) mede os avanços alcançados por um país em três aspectos: vida longa e saudável (baseado na esperança média de vida ao nascer), acesso ao conhecimento (baseado na alfabetização e na escolarização) e nível de vida digno (baseado no PIB per capita associado ao poder de compra em dólares americanos). Os países são classificados dentro desses aspectos em valores médios entre 0 e 1. Disponível em: <<http://www.mundovestibular.com.br/articles/7931/1/Ranking-completo-do-IDH-2009/Paacutegina1.html>>. Acesso em 12 jun. 2010.

neste período. Segundo o autor, a maior parte dessa redução da pobreza se deve ao aumento real do salário mínimo para trabalhadores no mercado formal, mas os programas de transferência de renda (em especial o Programa Bolsa-Família e o Benefício de Prestação Continuada) são responsáveis por 25% da redução da pobreza verificada neste período (SOARES, 2006).

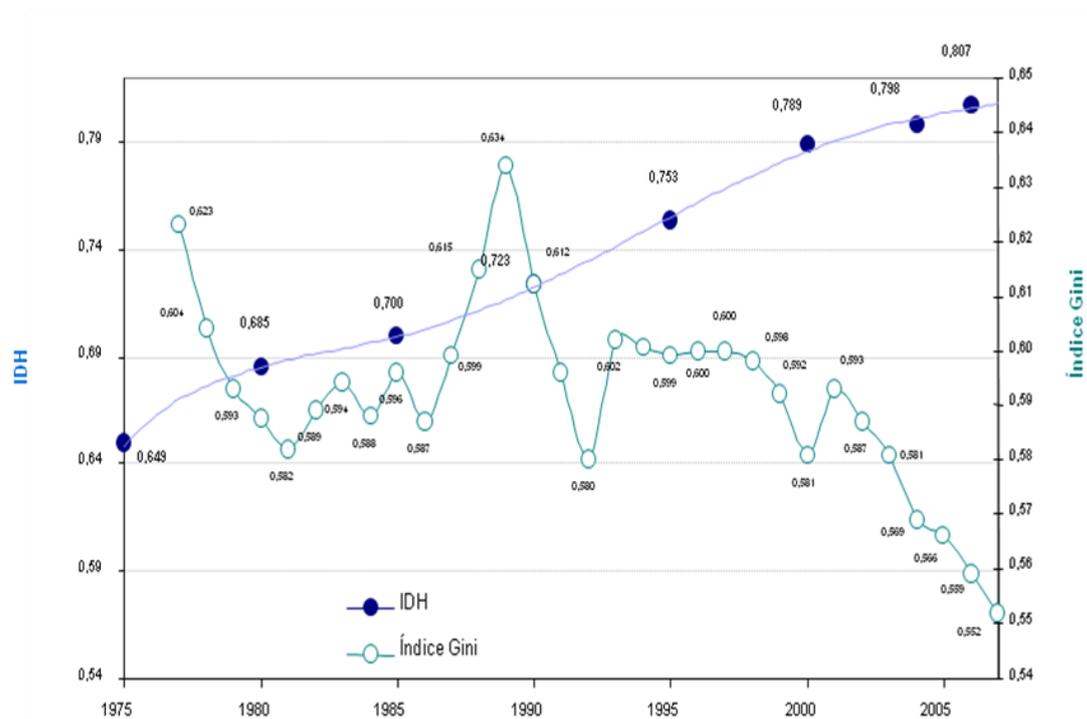
A partir do final da década de 1980, o Brasil enfrentou duas décadas de baixo crescimento econômico. A figura a seguir mostra a evolução do PIB per capita brasileiro desde 1978.



**Figura 4 – PIB per capita Brasileiro em R\$ Mil de 2007 (1978-2007).**

Fonte: Departamento de Prospecção para Inclusão Produtiva da Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva – MDS. Levantamento construído com base em dados do IPEA (Contas Nacionais)

Durante estas duas décadas, a economia teve um crescimento errático, a ponto de terem sido denominadas (especialmente a década de 1980) de décadas perdidas. O PIB *per capita* de 1985, por exemplo, era muito semelhante ao PIB de 1999 (em termos reais). O crescimento econômico volta a ocorrer no início dos anos 2000. E observa-se crescimento com desconcentração de renda. A figura a seguir mostra a evolução do IDH e do coeficiente de Gini no Brasil no período 1975-2008.



**Figura 5 – IDH e Coeficiente de Gini no Brasil (1975-2008).**

Fonte: IPEA e PNUD.

Analisando as duas figuras anteriores, observa-se que a renda *per capita* brasileira e a concentração de renda no país tiveram um comportamento errático nas décadas de 1970 e 1980. Em meados dos anos 1990, observa-se uma diminuição na concentração de renda e o aumento da renda *per capita*. Durante todo o período (desde os anos 1970), o IDH apresentou crescimento. Posto que o IDH é um indicador relativo à renda, escolaridade e saúde, pode-se inferir daí que, nos anos 1970 e 1980, o aumento do IDH se deveu ao impacto da escolaridade e saúde e, a partir de meados dos anos 1990 o aumento de renda começa a impactar neste índice.

Importa registrar que a diminuição da concentração de renda não é um fenômeno exclusivo do Brasil. Um estudo da CEPAL, que compara a evolução da pobreza em vários países da América Latina, mostra que de 1990 a 2008 houve a redução média de 4% do Índice de Gini nos países do continente. Segundo o estudo (CEPAL, 2000), o crescimento econômico explica 85% desta desconcentração de renda ao passo que a distribuição de renda

explica os outros 15%<sup>27</sup>. Como se pode ver, a contribuição dos programas de distribuição de renda para a diminuição da pobreza é maior no Brasil do que na média dos países da América Latina e Caribe.

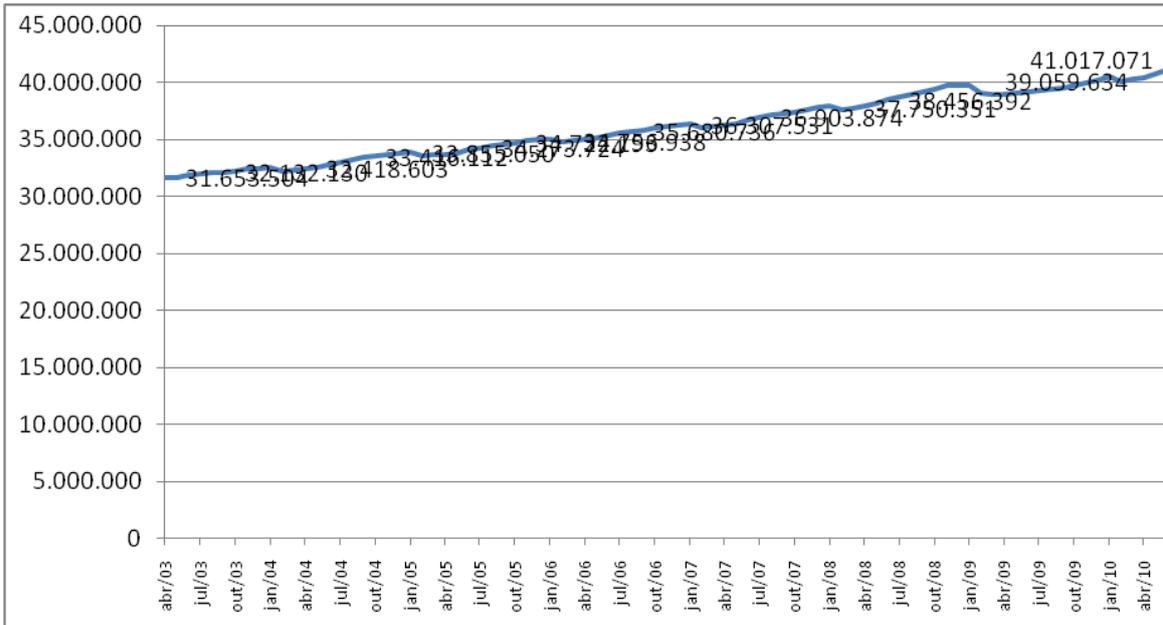
Segundo o Relatório de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (BRASIL, 2010c), a pobreza vem diminuindo no Brasil. Cabe esclarecer que os Objetivos de Desenvolvimento de Milênio são um pacto firmado por vários países em 2000, contendo um conjunto de oito metas a serem alcançadas até o ano de 2015. Um dos principais objetivos é a redução da extrema pobreza e da fome até a metade em 2015, em relação aos índices de 1990. O Brasil vem alcançando avanços na redução da pobreza. Segundo este relatório:

Em conjunto, a evolução dos indicadores da primeira meta mostra que o desempenho do país na redução da pobreza extrema de 1990 a 2008 foi bem maior do que o pactuado na Declaração do Milênio: a meta internacional para 2015 foi superada em 2002 e a meta nacional foi superada em 2008. Se o ritmo da redução se mantiver nos próximos anos, a pobreza extrema será erradicada do Brasil por volta de 2013-2014 (BRASIL, 2010c, p. 25).

Conforme apontado acima, o maior determinante da desconcentração de renda nos últimos anos foi o crescimento econômico, que levou ao aumento do número de empregos formais. Este crescimento econômico contribuiu para a redução da pobreza. Importa registrar que o Brasil foi um dos países menos afetados pela crise econômica que atingiu os Estados Unidos em 2008 e se espalhou por todo o mundo posteriormente. A figura a seguir mostra a evolução do emprego formal, segundo o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – Caged, do Ministério do Trabalho, do período que vai de janeiro de 2003 a junho de 2010.

---

<sup>27</sup> As mudanças distributivas ocorridas no período contribuíram parcialmente para a redução da pobreza, ainda que não em todo seu potencial. A variação das taxas de pobreza e indigência pode ser desagregada em dois componentes: o crescimento da renda média das pessoas, ou “efeito crescimento”, e as mudanças na distribuição desta renda, ou “efeito distribuição”. Este tipo de análise mostra que a queda da pobreza entre 1990 e 2008 teve no efeito crescimento seu principal fator explicativo, representando cerca de 85% da mesma, enquanto o efeito distribuição explica os 15% restantes. A contribuição das melhorias distributivas para a redução da pobreza ocorreu especialmente no período 2002-2008, durante o qual representou inclusive o papel principal na redução da pobreza em três países (CEPAL, 2010, p. 12).

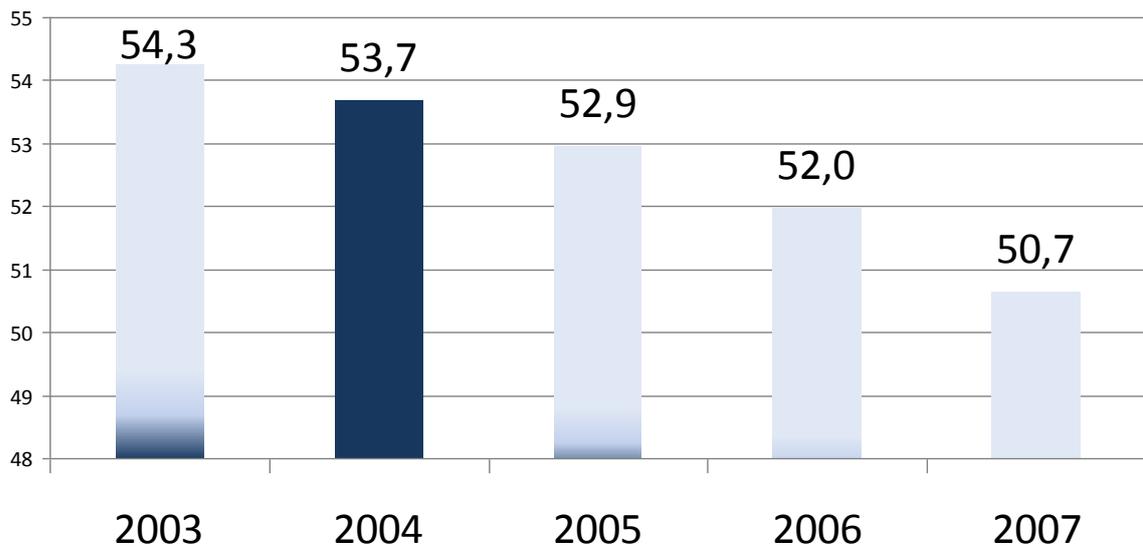


**Figura 6 – Evolução do Emprego Formal (2003-2010).**

Fonte: Levantamento próprio feito com base em consultas ao Caged<sup>28</sup>.

Os dados mostram que neste período houve a criação de mais de 10 milhões de empregos formais. Excetuando os anos de 2003 e 2004, o comportamento do mercado de trabalho foi o de aumento do número de empregos no período de janeiro a novembro, com queda em dezembro (em virtude, segundo análises do Ministério do Trabalho, da entressafra agrícola, término do ano escolar, esgotamento da bolha de consumo no final do ano e fatores climáticos). No ano de 2008, no entanto, certamente como resultado da crise econômica, a redução do número de empregos começou em novembro e seguiu até janeiro de 2009, com um pequeno aumento em fevereiro. A crise econômica, no entanto, não parece ter surtido efeitos duradouros na economia brasileira. A figura abaixo mostra a evolução do emprego informal do período 2003-2007 e mostra que, neste período, diminuiu a informalização da força de trabalho no Brasil.

<sup>28</sup> Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/geral/estatisticas.asp?viewarea=caged>>. Acesso em 4 jul. 2010.



**Figura 7 – Evolução da informalidade no Brasil (2003-2007).**

Fonte: Departamento de Prospecção para Inclusão Produtiva da Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva – MDS. Levantamento construído com base em dados do IBGE e PNAD

Ao contrário, a maior parte das previsões econômicas aponta para um processo de crescimento econômico continuado que começou em 2004 e parece se projetar para os próximos anos. A garantia de crescimento econômico é importante para a criação e manutenção de uma rede de proteção social no Brasil. Como se verá no Capítulo IV desta tese, a constituição do *welfare state* europeu no pós-guerra se deu num contexto de crescimento econômico contínuo, aumento da carga tributária e aumento dos gastos sociais. A garantia do pleno emprego era um dos compromissos políticos que o Estado mantinha com a sociedade. E a ameaça contemporânea a este sistema de bem-estar ocorre num momento de aumento do desemprego na maioria destes países.

No Brasil, há autores que insistem que o aumento da carga tributária não é mais aceitável do ponto de vista político e econômico (PATU, 2008) e que o gasto social já se encontra em patamares de alguns países europeus (IPEA, 2009; CASTRO, 2003). O crescimento econômico pode, no entanto, aumentar o volume de recursos necessários para os programas sociais atualmente existentes, mediante aumento da arrecadação sem necessariamente haver o aumento da carga tributária.

### **CAPÍTULO III – O PAPEL DO ESTADO EM PAÍSES CAPITALISTAS E DEMOCRÁTICOS**

Há três conceitos fundamentais que devem ser explicitados e relacionados nesta tese: o conceito de democracia, o conceito de capitalismo, o conceito de Estado. Esta seção visa realizar um breve apanhado de cada um destes conceitos e de sua inter-relação que serão discutidas na tese. Evidentemente, não se tem a pretensão aqui de esgotar estes assuntos, que são objeto de discussão há centenas de anos.

Apenas para ilustrar: a democracia tem 2.500 anos, mas ela sofre mutações tanto em sua forma (a democracia direta dos gregos é diferente da democracia representativa contemporânea), quanto na sua continuidade (esteve praticamente ausente nos sistemas políticos até o século XVIII) quanto nas elaborações filosóficas que as embasam. O mesmo conceito não consegue abarcar fenômeno tão amplo. Da mesma forma, deve ser visto o conceito de Estado. Não existe sociedade sem sistema político ou, dizendo de outra forma, sem uma maneira de decidir quem são os dominantes e os dominados. No entanto, o Estado contemporâneo é um fenômeno que começa a ser esboçado na Idade Média. Não se pode sustentar que havia um Estado romano há dois mil anos, um estado grego há 2.500 anos. Eram sociedades que tinham sistema político, mas não tinham um Estado.

Da mesma forma, o capitalismo monopolista contemporâneo é diferente do capitalismo dos primórdios da revolução industrial. Mas o que interessa nesta tese, mais do que a discussão desses conceitos, são as relações entre capitalismo, democracia e Estado. São apresentadas neste capítulo a defesa do capitalismo feita pelo pensamento liberal e a crítica a este sistema por parte de alguns pensadores não liberais.

Por todos estes problemas, inegavelmente, o texto a seguir tem um caráter meramente exploratório e, sem dúvida, as ideias esboçadas serão mais aprofundadas no decorrer da tese. Tratam-se, portanto, de conceitos operacionais elaborados exclusivamente com a intenção de contribuir para a discussão posterior sobre a constituição do *welfare state* e de sistemas de proteção social no Brasil.

### III.1 DEMOCRACIA

O primeiro conceito a ser discutido é o de democracia. A revolucionária ideia de que a sociedade deveria ser governada por leis discutidas e aprovadas pelos cidadãos tem 2.500 anos. Os gregos (ou mais exatamente uma tribo grega: os atenienses) criaram o mais fantástico sistema político já experimentado na história da humanidade: a democracia direta. A primeira ressalva que se deve fazer é que a democracia para os gregos era uma forma de governo na qual os cidadãos deliberavam todos os assuntos públicos. No entanto, poucos eram cidadãos. As mulheres e os escravos eram excluídos da cidadania. Para Perry Anderson (2006), a democracia ateniense é o resultado das tensões entre as classes sociais: a aristocracia, composta por poucos membros com grandes propriedades em luta contra os cidadãos comuns. A democracia grega é inexplicável, como de resto toda antiguidade clássica, se não houver referência ao que o autor denomina modo de produção escravista<sup>29</sup>. As cidades-estado gregas, bem como a República e o Império Romano, estão assentadas no trabalho escravo. As guerras expansionistas, segundo Anderson, têm como principal objetivo a captura de novos escravos. Quando o Império Romano deixou de se expandir, o modo de produção escravista lentamente entrou em decadência, o que começou a forçar a passagem da Antiguidade ao Feudalismo.

No entanto, passará ao largo aqui a frequente objeção de que, na democracia grega, a maior parte da população (composta pelas mulheres, jovens, crianças e os escravos) não era representada. O que importa reter é que, pela primeira vez na história, os cidadãos podiam livremente discutir e deliberar sobre os assuntos públicos. Mesmo a grande crítica contemporânea sobre a contradição que salta aos olhos da existência de escravidão numa sociedade democrática deve ser relativizada. Finley (1988) mostra que, durante a Guerra do Peloponeso, a ideia do fim da escravidão e da incorporação dos escravos na democracia chegou a ser discutida na ágora ateniense.

---

<sup>29</sup> The Spartan system, dominated by an authoritarian ephorate, was notoriously antipodal to the Athenian, which came to be centred in the Assembly of citizens. But the essential line of demarcation did not pass within the constituent citizenry of the polis, however it was organized or stratified: it divided the citizenry – whether 8,000 Spartiates or 45,000 Athenians – from the non-citizens and unfree beneath them. **The community of the classical polis, no matter how internally class-divided, was erected above an enslaved work-force which underlay its whole shape and substance** (ANDERSON, 2006, p. 37, grifo nosso).

Além da experiência grega, Dahl (2001) indica duas outras experiências democráticas anteriores ao século XVIII: a república Romana e as cidades-Estado italianas no período do Renascimento.

É interessante registrar, conforme aponta Anderson (2006), que a democracia grega não produziu nenhum pensador que defendesse fortemente o sistema democrático, ao contrário, por exemplo, da República Romana<sup>30</sup>. Se forem examinados apenas os três grandes filósofos gregos, Sócrates, Platão e Aristóteles, os dois primeiros são grandes opositores e o terceiro é no máximo neutro em relação à democracia. Pode-se dizer, por exemplo, que a Apologia de Sócrates é uma grande acusação à democracia, que por não aceitar suas ideias, condena Sócrates à morte. Num dos mais conhecidos livros de Platão, *A República*, o autor descreve o seu Estado Ideal, uma oligarquia chefiada por um Rei-Filósofo. A democracia é considerada por ele como um sistema onde os menos preparados governam. Para Aristóteles, o menos crítico a este sistema dos três filósofos, a democracia é considerada uma das formas legítimas de governo, ao lado da monarquia e da aristocracia.

Cabe registrar que na história da filosofia, poucos pensadores parecem se manifestar favoravelmente à democracia. Analisando as formas do Estado, o filósofo Imanuel Kant (2008) traçou uma distinção entre formas de soberania e formas de governo<sup>31</sup>. Kant elaborou uma tipologia que parece ter sido influenciada por Aristóteles, na famosa classificação das formas de governo que o filósofo grego esboçou no livro *A Política*. As formas de soberania, para Kant, podem ser separadas entre a forma democrática, a aristocrática e a autocrática, ao passo que as formas de governo podem ser classificadas como forma republicana ou despótica. O filósofo defende a forma republicana como a mais adequada para a instituição da

---

<sup>30</sup> The contradiction between the two was basic to the structure of the Athenian polis, and found striking reflection in the unanimous condemnation of the city's unprecedented democracy by the thinkers who incarnated its unexampled culture – Thucydides, Socrates, Plato, Aristotle, Isocrates, or Xenophon. Athens never produced any democratic political theory: virtually all Attic philosophers or historians of note were oligarchic by conviction. Aristotle condensed the quintessence of their outlook in his brief and pregnant proscription of all manual workers from the citizenry of the ideal State. The slave mode of production which underlay Athenian civilization necessarily found its most pristine ideological expression in the privileged social stratum of the city, whose intellectual heights its surplus labour in the silent depths below the polis made possible (ANDERSON, 2006, p. 39-40)

<sup>31</sup> Para que não se confunda (...) a constituição republicana com a democrática, deve-se assinalar o seguinte: as formas de um Estado (*civitas*) podem ser divididas segundo a diferença das pessoas que detêm o poder de Estado supremo ou segundo o modo de governo do povo por seu chefe, seja quem for: a primeira denomina-se propriamente a forma de soberania (*forma imperi*) e há somente três formas possíveis, a saber, em que somente um, alguns ligados entre si, ou todos juntos, que perfazem a sociedade civil, possuem o poder soberano (autocracia, aristocracia e democracia, poder do príncipe, poder da nobreza ou poder do povo). A segunda é a forma do governo (*forma regiminis*) e concerne ao modo fundado na constituição (no ato de vontade geral pelo qual a multidão torna-se um povo) como o Estado faz uso de sua plenitude no poder e é a este respeito republicana ou despótica. O republicanismo é o princípio de Estado da separação do poder Executivo (o governo) do Legislativo (...). (KANT, 2008, p. 27-28).

paz perpétua, mas não tem grandes simpatias pela forma democrática de governo porque a democracia

é necessariamente um despotismo, porque ela funda um poder executivo onde todos decidem sobre e, no caso extremo, também contra um (aquele que portanto não consente), por conseguinte todos que não são contudo todos, o que é uma contradição da vontade geral consigo mesma e com a liberdade (KANT, 2008).

A desconfiança em relação ao sistema democrático parece ser uma característica relativamente comum entre a maioria dos grandes filósofos.

Tão preocupante quanto o desprezo que alguns filósofos nutrem pela democracia é a quase total negligência do tema por parte de outros. Na obra mais importante de Karl Marx, *O Capital*, composta por três livros e mais de 1.500 páginas na edição italiana, não há uma única menção à palavra democracia<sup>32</sup>. Só foi encontrada uma vez a palavra “*democratic*”<sup>33</sup>. Tampouco há menção a esta palavra nos *Manuscritos Econômicos e Filosóficos* e no livro *A Pobreza da Filosofia*. No livro *A Guerra Civil na França*, foram encontradas três menções a esta palavra, mas sempre como citações a panfletos ou declarações alheias<sup>34</sup>. No *Dezoito de Brumário*, foram encontradas duas menções à palavra social-democracia e sete menções à palavra democracia (três no capítulo III, uma no capítulo IV e três no Capítulo VI). Por fim, no *Manifesto do Partido Comunista* encontra-se a seguinte citação: “We have seen above, that

---

<sup>32</sup> A pesquisa foi feita da seguinte forma: foi acessado o site *Books On Line*, que reúne digitalmente milhares de obras que já estão em domínio público (em inglês). Foram acessados um a um todos os capítulos dos três livros do *Capital* (por exemplo: <http://www.econlib.org/library/YPDBooks/Marx/mrxCpA1.html>) e se usou a busca da palavra “*democracy*” (mediante o comando CTRL-F).

<sup>33</sup> Em *O Capital*, Livro I, Parte VII, Capítulo XXV: “The “drawbacks” of the system are the over-work of the children and young persons, the enormous marches that they make daily to and from the farms, 5, 6, and sometimes 7 miles distant, finally, the demoralisation of the gang. Although the gangmaster, who, in some districts is called “the driver,” is armed with a long stick, he uses it but seldom, and complaints of brutal treatment are exceptional. He is a **democratic** emperor, or a kind of Pied Piper of Hamelin. He must therefore be popular with his subjects, and he binds them to himself by the charms of the gipsy life under his direction. Coarse freedom, a noisy jollity, and obscenest impudence give attractions to the gang. Generally the gangmaster pays up in a public house; then he returns home at the head of the procession reeling drunk, propped up right and left by a stalwart virago, while children and young persons bring up the rear, boisterous, and singing chaffing and bawdy songs. On the return journey what Fourier calls “phanerogamie,” is the order of the day. The getting with child of girls of 13 and 14 by their male companions of the same age is common. The open villages which supply the contingent of the gang, become Sodoms and Gomorrahs,\*109 and have twice as high a rate of illegitimate births as the rest of the kingdom. The moral character of girls bred in these schools, when married women, was shown above. Their children, when opium does not give them the finishing stroke, are born recruits of the gang.” (grifo nosso).

<sup>34</sup> Por exemplo: “This manifesto of our Paris section was followed by numerous similar French addresses, of which we can here only quote the declaration of Neuilly-sur-Seine, published in the Marseillaise of July 22: “The war, is it just? No! The war, is it national? No! It is merely dynastic. In the name of humanity, or **democracy**, and the true interests of France, we adhere completely and energetically to the protestation of the International against the war.” (MARX, 1871, grifo nosso).

the first step in the revolution by the working class is to raise the proletariat to the position of ruling class to win the battle of democracy”<sup>35</sup>.

Apenas no século XVII, com o contratualismo, e no XIX com alguns pensadores liberais, a democracia encontra seus defensores. Para Locke, a democracia deve ser alicerçada em um sistema representativo, o que significa que os homens delegam o poder a seus representantes. Para este filósofo, a propriedade é um dos direitos fundamentais do homem e, por isso, a democracia não pode lutar contra a propriedade. Para Rousseau, a democracia só pode ser direta e deve expressar a vontade geral que é irresistível. Finalmente, é apenas no século XIX que alguns filósofos liberais (por exemplo, Benjamin Constant, John Stuart Mill e Alexis Tocqueville) salientam a liberdade individual frente ao Estado e defendem a democracia representativa como a melhor e mais legítima forma de governo, pois é somente na democracia que os cidadãos são protegidos da tirania do Estado.

De qualquer modo, a democracia até recentemente não foi uma unanimidade no campo da filosofia política. Mesmo no século XX, que testemunha a ascensão dos países democráticos, especialmente após a 2ª Guerra Mundial, a democracia encontra seus críticos. ORTEGA Y GASSET, em *La Rebelión de Las Masas*, publicado em 1930, tece críticas ao que ele chama de hiperdemocracia:

Nadie, creo yo, deplorará que las gentes gocen hoy en mayor medida y número que antes, ya que tienen para ello el apetito y los medios. Lo malo es que esta decisión tomada por las masas de asumir las actividades propias de las minorías no se manifiesta, ni puede manifestarse, sólo en el orden de los placeres, sino que es en manera general del tiempo. Así (...) creo que las innovaciones políticas de los más recientes años no significan otra cosa que el imperio política de las masas. La vieja democracia vivía templada por una abundante dosis de liberalismo y de entusiasmo por la ley. Al servir a sus principios, el individuo se obligaba a sostener en sí mismo una disciplina difícil. Al amparo del principio liberal y de la norma jurídica podían actuar y vivir las minorías. Democracia y ley, convivencia legal, eran sinónimos. **Hoy asistimos al triunfo de una hiperdemocracia en que la masa actúa directamente sin ley, por medio de materiales presiones, imponiendo sus aspiraciones y sus gustos.** Es falso interpretar las situaciones nuevas como si la masa se hubiese cansado de la política y encargase a personas especiales su ejercicio. Todo lo contrario. Es era lo que acontecía, eso era la democracia liberal. La masa presumía que, al fin y al cabo, con todos sus defectos y lacras, las minorías de los políticos entendían un poco más de los problemas públicos que ella. Ahora, en cambio, cree la masa que tiene derecho a imponer y dar vigor de ley a sus tópicos de café. Yo dudo que haya habido otras épocas de la historia en que la muchedumbre legase a gobernar directamente como en nuestro tiempo. Por eso hablo de la hiperdemocracia. (ORTEGA Y GASSET, 2009, p.79-80, grifo meu).

---

<sup>35</sup> Para uma visão alternativa, ver o artigo O Enigma da Democracia em Marx, de Thami Pogrebinski. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092007000100005 &script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092007000100005 &script=sci_arttext) Acesso em 25 jun. 2010.

Ou seja, tudo estava bem na democracia liberal, na qual as massas escolhiam seus líderes entre uma minoria de políticos. O problema da nossa época, segundo o filósofo, é que as massas querem se imiscuir na política, querem impor seus gostos (de classe trabalhadora, pode-se dizer). Não se pode conceber que um operário possa discutir política com um filósofo. O mais grave é que o filósofo reclama desta hiperdemocracia em 1930. Poucos anos depois, praticamente todo o mundo está sendo governado por regimes totalitários ou ditatoriais. Alguns exemplos, Hitler na Alemanha que conquista a Tchecoslováquia, a Polônia, a França, a Holanda, a Dinamarca; Mussolini na Itália; Franco da Espanha (país de Ortega y Gasset); Salazar em Portugal; Stálin na União Soviética; Getúlio Vargas no Brasil; Perón na Argentina e os exemplos poderiam se multiplicar.

Segundo Hunt (2007), a emergência de uma concepção de que os seres humanos teriam direitos que não poderiam ser suprimidos por razões de Estado se consolida fortemente com a Independência Americana e especialmente com a Revolução Francesa. O século XVIII testemunha uma mudança histórica na qual o individualismo começa a aflorar. A emergência de um novo gênero literário – o romance – que valoriza as experiências individuais, os sentimentos, mostra que existem forças que levam os indivíduos a sentirem empatia com outros seres humanos. Este século também mostra as primeiras lutas contra a tortura, que era a forma habitual da elaboração da prova judiciária até então.

Mesmo breve como foi, a experiência democrática grega nunca foi esquecida pela humanidade. Dois mil anos depois, o mundo começou a democratizar-se. O duplo impacto da Revolução Francesa e Americana, ambas inspiradas por ideais democráticos, mudou para sempre os sistemas políticos modernos. Segundo Marshall (1967), o século XIX foi o período da consolidação dos direitos políticos em todo o mundo. Vários países do mundo ampliaram a participação da população no sistema político.

Historiador marxista, Zinn (2003) questiona a caracterização dos Estados Unidos como uma democracia. Segundo este autor, a independência americana foi obra de fazendeiros brancos e ricos que sempre negaram a participação popular, em especial, a dos índios, negros e pobres. O autor lembra que foi necessária uma guerra civil para a abolição da escravidão, uma vez que os estados do sul dependiam economicamente da mão de obra escrava. Mais do que isto, o governo americano historicamente reprimiu violentamente as manifestações populares (greves, revoltas etc.). Ademais, os direitos políticos da população negra só foram alcançados, ainda de forma parcial, nas décadas de 1960 e 1970.

Formalmente, há alguns princípios fundamentais no sistema democrático:

- a) a democracia é um sistema em que há eleições periódicas nas quais a maioria dos cidadãos tem o direito de escolher os seus representantes nos poderes executivo e legislativo;
- b) existe livre debate de ideias entre as pessoas e os partidos concorrentes ao poder;
- c) como resultado das eleições ocorre alternância do partido ou coligação partidária que assume o governo;
- d) a democracia pressupõe a igualdade política dos cidadãos e a soberania popular.

Um dos cientistas políticos contemporâneos mais influentes atualmente é Norberto Bobbio. Ele afirma:

Dall' età clássica ad oggi il termine democrazia è sempre stato adoperato per designare una delle forme di governo, ovvero uno dei diversi modi con cui può essere esercitato il potere político. Specificamente designa quella forma di governo in cui il potere político è esercitato dal popol (BOBBIO, 1995, p. 126).

Em outra obra, o autor oferece um conceito mínimo de democracia:

Afirmo preliminarmente que o único modo de se chegar a um acordo quando se fala da democracia (...) é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (...) que estabelecem quem está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais procedimentos. Todo grupo social está obrigado a tomar decisões vinculatórias para todos os seus membros com o objetivo de prover a própria sobrevivência, tanto interna como externamente. Mas até que mesmo as decisões do grupo são tomadas por indivíduos (o grupo como tal não decide). Por isto, para que uma decisão tomada por indivíduos (um, poucos, muitos, todos) possa ser aceita como decisão coletiva é preciso que seja tomada com base em regras (...) que estabelecem quais são os indivíduos autorizados a tomar as decisões vinculatórias para todos os membros do grupo, e à base de quais procedimentos. No que diz respeito aos sujeitos chamados a tomar (...) decisões coletivas, um regime democrático caracteriza-se por atribuir este poder a um número muito elevado de membros do grupo (BOBBIO, 2002, p. 30-31).

Bobbio (2002) traça uma distinção entre a democracia representativa e a democracia direta. A primeira caracteriza-se pelo fato de que os representantes do povo são fiduciários, isto é, não podem ser retirados a qualquer momento e devem representar os interesses gerais da população. A democracia direta, para este autor, seria uma impossibilidade nas sociedades modernas porque a Assembleia Geral na qual todos os cidadãos poderiam se reunir e deliberar só pode acontecer em pequenas comunidades, bem como o mecanismo do *referendum* “trata-se de um expediente extraordinário para circunstâncias extraordinárias”. Em vez da luta pela instituição da democracia direta, o autor sustenta que há um movimento que aponta para a democratização da sociedade.

Com uma expressão sintética pode-se dizer que, se hoje se pode falar de processo de democratização, ele consiste não tanto (...) na passagem da democracia representativa para a democracia direta quanto na passagem da democracia política

em sentido estrito para a democracia social, ou melhor, consiste na extensão do poder ascendente (...) para o campo da sociedade civil nas suas várias articulações, da escola à fábrica (...). Deste ponto de vista, creio que se deve falar justamente de uma verdadeira reviravolta no desenvolvimento das instituições democráticas, reviravolta esta que pode ser sinteticamente resumida numa fórmula do seguinte tipo: da democratização do Estado à democratização da sociedade. (BOBBIO, 2002, p. 76).

Isto não significa que todos os indivíduos no sistema democrático tenham as mesmas chances de ascender ao poder. A democracia moderna se caracteriza por soluções de compromisso entre vários grupos sociais. Deve ser feita uma distinção entre a concepção ideal da ciência política, que caracteriza a democracia como sistema político no qual a o poder emana do povo, e a característica sociológica dos detentores do poder. Bobbio é claro ao mostrar que nas democracias modernas, seguindo uma ideia de Schumpeter, os eleitores têm a capacidade de decidir entre diferentes elites.

Mas desde que parti de uma definição puramente procedimental de democracia, não se pode esquecer que um dos impulsionadores desta interpretação, Joseph Schumpeter, acertou em cheio quando sustentou que a característica de um governo democrático não é a ausência de elites, mas a presença de muitas elites em concorrência entre si para a conquista do voto popular (BOBBIO, 2002, p. 39).

Outro autor que insiste neste ponto é Robert Dahl (2001). Mesmo reconhecendo que o poder das elites é muito maior do que o dos cidadãos comuns, as elites não têm poder absoluto. Elas devem, de alguma maneira, levar em conta as demandas da população. É o que o autor chama de negociação das elites:

A negociação da elite ocorre dentro dos limites impostos pelas instituições e pelos processos democráticos. Em geral, são limites muito amplos, a participação e o controle popular nem sempre são vigorosos, e as elites políticas e burocráticas possuem enorme discernimento. Apesar dos limites para o controle popular, as elites políticas nos países democráticos não são déspotas sem controle. Longe disso. As eleições periódicas obrigam-nos a manter um olho na opinião do povo. Além do mais, quando chegam a decisões, as elites políticas e burocráticas são influenciadas e refreadas umas pelas outras. A negociação das elites tem seus próprios pesos e contrapesos. Os representantes eleitos participam da negociação até o ponto em que são um canal através do qual os desejos, os objetivos e os valores populares entram nas decisões governamentais. As elites políticas e burocráticas nos países democráticos são poderosas, bem mais poderosas do que podem ser os cidadãos comuns – mas elas não são déspotas (DAHL, 2001, p. 128-129).

Em seu livro *On Revolution*, no qual analisa o legado das revoluções americana e francesa na política contemporânea, a filósofa Hannah Arendt lamenta a tendência à oligarquização que se verificou após a instituição da República:

That representative government has in fact become oligarchic government is true enough, though not in the classical sense of rule by the few in the interest of the few; what we today call democracy is a form of government where the few rule, at least supposedly, in the interest of the many. This government is democratic in that popular welfare and private happiness are its chief goals but it can be called oligarchic in the sense that public happiness and public freedom have again become the privilege of the few (ARENDR, 1990, p. 269).

Para a autora, tanto na Revolução Americana quanto na Revolução Francesa, logo após a sua instauração, observou-se um forte movimento de auto-organização popular. Comunas são formadas por todo o país. Há um forte desejo de participação popular nas decisões políticas. Estes embriões de governos populares são logo combatidos, seja pela forma de representação escolhida pelo governo americano, seja pelo período de terror na Revolução Francesa.

O que se deve entender por democracia, portanto, é um governo no qual o povo escolhe uma elite que supostamente vai representar seus interesses. Para contrabalançar esta tendência é necessária a constituição de uma pluralidade de oligarquias concorrentes entre si e a participação da sociedade civil em outras instâncias existentes em uma sociedade que deve ser, além de democrática, pluralista.

Como já se disse diversas vezes, o defeito da democracia representativa (...) consiste na tendência à formação destas pequenas oligarquias que são os comitês dirigentes dos partidos; tal defeito apenas pode ser corrigido pela existência de uma pluralidade de oligarquias concorrentes entre si. Tanto melhor, porém, se aquelas pequenas oligarquias, através de uma democratização da sociedade civil – através da conquista dos centros de poder da sociedade civil por parte dos indivíduos sempre mais dispostos a participar de modo sempre mais qualificado –, tornam-se cada vez menos oligárquicas, fazendo com que o poder não seja apenas distribuído mas também controlado (BOBBIO, 2002, p. 73).

O mesmo autor, ao falar sobre as promessas não cumpridas da democracia, toca num ponto fundamental que é o da tendência ao aumento das reivindicações sociais ocasionadas pela expansão do número de eleitores.

A partir do momento em que o voto foi estendido aos analfabetos tornou-se inevitável que estes pedissem ao Estado a instituição de escolas gratuitas; com isto, o Estado teve de arcar com a instituição de escolas gratuitas; com isto, o Estado teve que arcar com um ônus desconhecido pelo Estado nas oligarquias tradicionais e da primeira oligarquia burguesa. Quando o direito do voto foi estendido também aos não proprietários, aos que nada tinham como propriedade a não ser a força de trabalho, a consequência foi que se começou a exigir do Estado a proteção contra o desemprego e, pouco a pouco, seguros sociais contra as doenças e a velhice, providências em favor da maternidade, casas a preços populares, etc. assim aconteceu que o Estado de serviços, o Estado social, foi, agrade ou não, a resposta a uma demanda finda de baixo, a uma demanda democrática no sentido pleno da palavra (BOBBIO, 2002, p. 47-48).

Para o âmbito desta tese, é importante reter a ideia de que nos sistemas democráticos, à medida que aumenta a participação popular e a qualidade da democracia, há uma tendência cada vez maior de aumento simultâneo de demandas sociais apresentadas ao Estado. Em outra passagem, o mesmo Bobbio reforça esta ideia:

É fora de dúvida que o desenvolvimento anormal (...) do Estado assistencial está estreitamente ligado ao desenvolvimento da democracia. Chega a ser até mesmo banal (...) sustentar que a lamentada ‘sobrecarga de demanda’, da qual derivaria uma das razões da ‘ingovernabilidade’ das sociedades mais avançadas, é uma característica dos regimes democráticos, nos quais as pessoas podem se reunir, se

associar e se organizar para fazerem ouvir a própria voz, tendo também o direito, se não exatamente de tomarem elas mesmas as decisões que lhes dizem respeito, ao menos de escolherem os indivíduos que periodicamente considerarem os mais adaptados para cuidar de seus próprios interesses (BOBBIO 2002, p. 136-137).

Tão importante quanto o conceito de democracia, será a discussão sobre as tendências recentes de políticas sociais das democracias contemporâneas. Está ocorrendo hoje no mundo uma dinâmica de questionamento do *welfare state* nos países centrais e de novos arranjos nas sociedades periféricas, especialmente nos países sul-americanos. As eleições recentes nos últimos anos, elegendo políticos que há poucas décadas não teriam chances, mostram que está ocorrendo uma mudança da população em relação ao perfil dos seus representantes eleitos. Os povos da América do Sul começam a demandar políticas públicas e políticos que se comprometam com a implementação de ações que tenham impacto em suas vidas.

É importante discutir também a ideia dos limites da democracia. Darhendorf diz que:

É mais do que um aparte mencionarmos (...) as instituições da democracia. Elas apresentam uma necessidade extrema de reconstituição, em vista de duas tendências contrastantes, porém relacionadas. E se elas não forem reconstruídas, sua legitimidade irá desaparecer, juntamente com sua plausibilidade. Por um lado, tem havido uma tendência no sentido da 'democratização', como é geralmente entendida uma maior participação de todos em tudo. Esta tendência foi uma clara extensão lógica dos avanços da cidadania. Mas, como muitas outras extensões de um processo desejável, produziu contradições que tendem a derrotar seu objetivo original. Quando uma participação geral é levada além de um certo ponto, ela resulta em imobilidade e até na incapacidade de se mover o sistema político. A participação geral cria os grupos de veto, e seja o que for que a maioria brandamente deseje pode ser obstruído pelo veto dos ativistas. A participação geral pode criar também um sentimento de veto entre os não-ativistas. Uma parte da rigidez das sociedades contemporâneas é resultado direto de sua 'democratização'. Por outro lado (...) esta descoberta tem originado uma nova onda de pensamento antidemocrático (DARHENFORF, 1985, p. 131-132).

Por fim, uma última concepção de democracia associa este sistema como um meio de promoção da justiça. Ao longo do século XX, foram elaboradas diferentes visões do conceito de justiça. Justiça distributiva, justiça como posse de critérios formais de direitos, justiça como satisfação de necessidades básicas. Não é o caso de se analisar nesta tese as diferentes concepções de justiça e sim ressaltar o fato de que a promoção da justiça está fortemente relacionada com a concepção de cidadania.

### III.2 CAPITALISMO

O segundo conceito a ser discutido é o de capitalismo. Evidentemente este estudo não tem a pretensão de elaborar uma nova interpretação sobre este tema. Muito já foi escrito

sobre isto. Inicialmente, cabe destacar que a palavra capitalismo está ausente tanto no livro *A Riqueza das Nações*, de Adam Smith, quanto em *O Capital*, de Karl Marx, apesar de a palavra capital aparecer 769 vezes n' *A Riqueza das Nações* e 1.275 vezes apenas no Volume I, de *O Capital* (a palavra *capitalist* aparece 868 vezes no volume I)<sup>36</sup>. Segundo Jessua (2009, p. 7), o termo capitalismo foi “forjado no século XIX por socialistas franceses, como Proudhon, Pierre Leroux ou Blanqui, que assim designavam o sistema econômico e social de sua época, um sistema que esperavam ver substituído (...) pelo ‘socialismo’”. Mais tarde, este termo foi popularizado pelos sociólogos alemães Max Weber e Werner Sombart<sup>37</sup>.

Como lembra Rusconi (1997), há duas maneiras de definir o capitalismo: como uma forma particular, historicamente específica de agir econômico, neste caso havendo vários capitalisms, como o capitalismo inglês da revolução industrial, o capitalismo americano do século XIX ou o capitalismo brasileiro. A outra forma de conceituar o capitalismo é como uma relação social que molda a sociedade global como um todo. Esta segunda forma será privilegiada neste estudo.

Segundo Marx, o capitalismo é um sistema no qual uma classe social (a burguesia) extrai trabalho não pago de outra classe (o proletariado)<sup>38</sup>. Como Marx demonstra no Manifesto do Partido Comunista, todos os sistemas sociais existentes exibiam conflitos internos entre as classes, mas o capitalismo simplificou estes conflitos. No capitalismo haveria apenas duas classes fundamentais: a burguesia e o proletariado.

Sztompka (1993) sustenta que Marx, ao longo de toda sua obra, usou três níveis de análise para compreender a realidade: um nível histórico-universal, um nível socioestrutural e

---

<sup>36</sup> Este cálculo foi feito da seguinte maneira: foram consultados os textos em meio eletrônico no site *Books On Line* (<http://onlinebooks.library.upenn.edu>). Foi selecionada toda a obra e salvei em arquivo Word. Utilizei a ferramenta localizar e procurou-se o termo *capitalism*, que não foi encontrado (as obras estão escritas em inglês). Foi utilizada a mesma ferramenta para o termo *capital* e programou-se o computador para que esta palavra fosse realçada. O programa indicou o número de vezes que a palavra apareceu. Também foi consultado o original alemão de *O Capital* no sítio <http://www.wissensnavigator.com/documents/Kapital1.pdf> e foi utilizada a palavra *kapitalismus*. Nenhum registro foi encontrado.

<sup>37</sup> Para outros autores, o termo capitalismo tem outra origem. Segundo Daniel Bell (1996, p. 291), foi Sombart quem criou o termo capitalismo, em sua obra de 1902, *o Moderno Capitalismo*: “Yet it was Sombart who coined the term ‘capitalism’ (Marx never used it) to designate an interdependent system organized around the role of capital in accordance with a definite plan and applying definite technical knowledge in providing for material wants. Paradoxically, his own expositions of the development of capitalism and its central features was completely unsystematic and often contradictory.”

<sup>38</sup> Como diz Jessua (2009, p. 54): “O esboço histórico anterior levou-nos a constatar que o capitalismo está estreitamente ligado a uma certa estrutura de poderes na sociedade; o nascimento e o desenvolvimento desse sistema estiveram efetivamente ligados a uma modificação decisiva da natureza do poder político. Uma primeira abordagem nos incitaria a caracterizar essa estrutura de poderes como o surgimento de um conflito: de um lado, os detentores do poder econômico, ou seja capitalistas e empresários, que detêm a propriedade dos instrumentos de produção; de outro, os operários, submetidos a seus empregadores no sistema dos relacionamentos salariais. Esse esquema, **que corresponde substancialmente à visão de Marx**, determina que o poder político em si desaparece diante do verdadeiro poder, aquele que é conferido pela riqueza e posse de capitais.” (grifo nosso).

um nível ativístico-individual. No nível ativístico-individual, Marx analisa a atuação concreta dos indivíduos, citando como exemplos deste nível de análise obras como *O Dezoito de Brumário* e a *Guerra Civil na França*. No nível socioestrutural está desenvolvida a teoria das classes de Marx. No nível histórico-universal, Marx desenvolve uma teoria da formação socioeconômica do capitalismo. Segundo Sztompka, não há contradição entre esses três níveis de análise.

Marx retrata, portanto, a mudança histórica disseminando-se gradualmente pelos três níveis. O processo real de mudanças históricas começa no nível inferior da atuação individual. Neste Marx situa, presumivelmente, a agência decisiva, a força propulsora causal de todas as mudanças históricas e sociais. Cada pessoa é um agente livre que toma decisões. Mas, em suas ações, as pessoas têm de reconhecer as condições estruturais que lhes foram legadas, dentro das quais estão situadas. Na maioria das vezes, elas levam em conta os interesses econômicos estruturalmente transmitidos. Os interesses econômicos comuns (e a correspondente oposição de interesse em relação aos outros) as vinculam como classe social aos indivíduos situados em posições semelhantes e as colocam contra os membros das outras classes. Visando à defesa de seus interesses econômicos, classes sociais opostas entram em luta. As classes progressistas, isto é, aquelas com interesses fundados no amplo desenvolvimento das ‘forças produtivas’ (modernas tecnologias), prevalecem estabelecendo novos modos de produção. O restante da formação socioeconômica é obrigada a se adaptar ao novo sistema econômico, completando a transformação fundamental de toda sociedade, ou seja, a revolução social. E logo esta história se repete (SZTOMPKA, 1993, p.280).

Ayn Rand (1967) tem uma posição exatamente contrária. Para esta autora, no capitalismo os empreendedores são as pessoas que com suas inovações e ideias contribuem para a sociedade com muito mais do que recebem. A autora diz que as grandes mentes são aquelas que mais contribuem para a sociedade, ao passo que os homens comuns contribuem com muito pouco – apenas a força física – e proporcionalmente ganham muito mais do que merecem. Neste caso então, segundo a autora, os verdadeiros explorados seriam os burgueses, ao passo que os explorados seriam os proletários<sup>39</sup>.

Como quer que se analise o capitalismo, seja do ponto de vista marxista ou liberal, parece haver consenso que o capitalismo é um sistema no qual se defrontam diferentes classes sociais: possuidores dos meios de produção e possuidores de força de trabalho.

---

<sup>39</sup> In proportion to the mental energy he spent, the man who creates a new invention receives but a small percentage of his value in terms of material payment, no matter what fortunate he makes, no matter what millions he earns. But the man who works in a factory producing that invention, receives an enormous payment in proportion to the mental effort that his job requires of him. And the same is true of all men between, on all levels of ambition and ability. The man at the top of the intellectual pyramid contributes the most to all those below him, but gets nothing except his material payment, receiving no intellectual bonus from others to add to the value of his time. The man at the bottom who, left to himself, would starve in his hopeless ineptitude, contributes nothing to those above him, but receives the bonus of all of their brains. Such is the nature of the ‘competition’ between the strong and the weak of the intellect. Such is the pattern of ‘exploitation’ for which you have damned the strong (RAND, 1967, p. 21).

Outra característica do capitalismo é a concorrência entre empresas privadas. Este é o fundamento da chamada livre iniciativa. Este fundamento é muito questionado atualmente porque o capitalismo teria uma tendência à concentração cada vez maior de capital em poucas empresas. À medida que o capitalismo avança, a própria luta fratricida entre as empresas fariam com que poucas sobrevivessem à concorrência. As grandes empresas teriam a capacidade de impor preços, o que prejudicaria as pequenas empresas existentes e inviabilizaria a criação de novas. Desta forma, a livre iniciativa se transformaria mais num *slogan* do que numa realidade concreta. Johnson (1997, p. 30) afirma que à “medida que pequenas empresas concorrentes são substituídas por enormes CONGLOMERADOS (muitos deles transnacionais), assim, também a liberdade da ‘livre iniciativa’ é exercida por um número cada vez menor de atores econômicos”.

Como sempre, o pensamento liberal, representado por Milton Friedman, combate a ideia do capitalismo monopolista, sustentando que a maioria dos setores da economia se caracteriza por alguns gigantes econômicos, circundados por milhares de pequenas empresas que seguiriam os princípios da livre iniciativa.

Importa registrar ainda que os autores liberais (Friedman, Hayeck, Schumpeter, Greenspan) analisam o capitalismo como um sistema perfeito de alocação dos recursos econômicos. Nos últimos 30 anos uma série de governos que sustentaram estes ideais, especialmente os Estados Unidos. Alan Greenspan, presidente do Banco Central Americano por mais de 20 anos, foi o maior representante destas ideias. Depois da crise econômica que explodiu em 2008, no entanto, estas ideias começaram a ser novamente questionadas e o receituário keynesiano voltou à moda. Greenspan (2007) parecia subitamente ultrapassado<sup>40</sup>. Todos estes autores defendem o que poderia ser definido como o egoísmo ético, ou seja, a ideia de que o capitalismo é um sistema no qual os homens devem maximizar o próprio interesse e isto é benéfico para a sociedade. Eduardo Gianetti questiona este pressuposto:

Há boas razões para acreditar que, sejam quais forem as regras do jogo econômico, o auto-interesse crasso é muito mais um obstáculo do que um insumo na busca da eficiência e do crescimento econômicos. O fato (...) é que a simples maximização do auto-interesse individual, sem inibições e preocupações morais, é um princípio de conduta inadequada – e com frequência letal – tanto para o bom desempenho da economia como para a própria existência do mercado enquanto mecanismo de coordenação econômica. (GIANETTI, 2007, p. 154)

---

<sup>40</sup> Greenspan had overseen the Federal Reserve during a period of unprecedent prosperity, a spectacular bull market that had begun during the Reagan administration and had run for over twenty years. (...) By the summer of 2007, however, America’s second Gilded Age had come shockingly to an end, and Greenspan’s reputation lay in tatters. His faith that the market was self-correcting suddenly seemed fatally shortsighted; his cryptic remarks were judged in hindsight as the confused ramblings of a misguided ideologue. (SORKIN, 2009, p. 85).

Outra característica do capitalismo, apontada pelos pensadores liberais, é que ele é um sistema meritocrático. Segundo seus ideólogos, o capitalismo estabelece um sistema de seleção no qual os melhores profissionais são premiados com as posições de mando. Sem negar o fato de que o capitalismo, em sua busca constante pelo aumento da produtividade, deve, de fato, premiar a eficiência, é possível contra-argumentar indagando se é adequado se falar de mérito onde não existe igualdade de oportunidades. A proposta defendida por Bruce Ackerman e Anne Alstot, no livro *The Stakeholder Society*, de dar US\$ 80.000,00 a cada jovem americano que completa a *High School* (o equivalente à escola secundária americana) busca sua justificativa no reconhecimento de que os Estados Unidos não são mais a terra das oportunidades. Os filhos dos ricos têm muito mais chance de continuarem ricos e os filhos dos pobres enfrentam muitas dificuldades de sair da pobreza. O recurso a ser conferido a cada jovem busca diminuir essas diferenças econômicas. Reconhecendo que os Estados Unidos já não oferecem oportunidades iguais para todos, o que significa que os filhos dos ricos permanecerão ricos e os pobres têm cada vez menos chances de ascenderem socialmente. Inspirado por esta ideia, o governo inglês lançou em 2003 o *Child Fund Trust*, programa no qual as crianças nascidas a partir de 2002 terão direito a um fundo quando completarem 18 anos<sup>41</sup>.

Analisando a situação brasileira, é ainda mais questionável a defesa da igualdade de oportunidades. Em nosso país, apenas no final do século XX ocorre a universalização da educação básica (e com um ensino de baixa qualidade).

Pode-se falar, então, de um sistema de oportunidades diferenciais, ou seja, a meritocracia só ocorre no capitalismo entre estratos sociais homogêneos que tenham tido uma renda semelhante e um sistema de ensino igual<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Nascido de uma promessa de campanha de Tony Blair, o programa foi longamente discutido pela sociedade inglesa, sendo aprovado em 2003 para as crianças nascidas após 01 de setembro de 2002. Todas as crianças nascidas no Reino Unido, a partir desta data, terão uma conta aberta em seu nome no valor de £250, e as que pertencerem a famílias com renda anual inferior a £13.230 receberão um adicional de £250. Isto significa que cerca de um terço das crianças inglesas receberão este acréscimo. Pais, familiares, as próprias crianças, ou terceiros poderão depositar até mais £1.200 por ano nestas contas, não sendo permitido carregar o montante não depositado em um ano para outro. O governo fará um outro depósito na conta de cada criança quando ela completar sete anos. O valor deste novo depósito, bem como eventuais outros, será discutido futuramente. (PINTO 2006, p. 125).

<sup>42</sup> Silva, Yazbeck & Giovanni (2008, p. 191), ao falar sobre o desenvolvimento das ideias de programas de transferência de renda, dizem que um dos pressupostos destes programas é o “entendimento de que a organização da sociedade, em torno da produção, gera uma estrutura social de desigualdade, fazendo que os indivíduos não nasçam com as mesmas características e não tenham acesso às mesmas condições, cabendo ao Estado intervir para corrigir as distorções geradas (pressuposto liberal)”.

### III.3 ESTADO

O terceiro conceito a ser discutido é o de Estado. O Estado é uma configuração jurídica, econômica, histórica e sociológica. Historicamente, é necessário traçar uma distinção entre sociedades com sistema político e sociedades com Estado. O sistema político se refere à forma como a sociedade é governada. Não é adequado falar de Estado romano ou de Estado grego na antiguidade. O que se chama de Estado moderno se refere a um processo de monopolização do poder por um órgão central. Elias (1993) se refere ao surgimento do Estado moderno, a partir do século XI, como um processo secular de lutas pelo controle de territórios, no qual cada participante da luta tinha de vencer ou ser vencido. É um processo similar à economia concorrencial. A própria configuração do sistema faz com que os nobres tenham de lutar contra seus pares, ainda que não queiram. Os vencedores adquirem mais território e os perdedores perecem. O processo continua até que só reste um competidor, o monarca. Este tem, a partir de sua vitória final, o monopólio da força e da tributação. Consolida-se, então, a monarquia absoluta, o Estado contemporâneo começa a tomar forma aproximadamente no século XV<sup>43</sup>.

Do ponto de vista econômico, o Estado é ainda bastante negligenciado pela ciência econômica, não obstante a sua participação na formação do agregado econômico total. O setor público brasileiro, por exemplo, representa 35% do PIB brasileiro. Nos Estados Unidos, representa 33% do PIB americano. Na Europa, apesar do discurso do Estado mínimo, não parece haver diminuído a participação do Estado na economia, que varia de 40 a 50% do PIB, conforme o país. O Estado é uma força econômica. Para a análise do que se poderia classificar como conceito econômico do Estado, existem diferentes espectros ideológicos. Há autores que advogam que o papel do Estado na economia deve ser reduzido ao mínimo como

---

<sup>43</sup> Foram escolhidas duas passagens que ilustram a posição do autor:

Tanto nos tempos feudais como nos modernos, a livre competição pelas oportunidades ainda não centralmente organizadas ou monopolizadas tende, através de todas suas ramificações, a subjugar e eliminar um número sempre crescente de rivais, que são destruídos como unidades sociais ou reduzidos à dependência; a acumular oportunidades nas mãos de um número sempre menor de rivais; tende à dominação e, finalmente, ao monopólio (ELIAS, 1993, p. 133).

Da mesma maneira que na sociedade capitalista do século XIX e, acima de tudo, do século XX, a tendência geral para a monopolização econômica revela-se claramente, pouco importando qual competidor particular triunfe e supere os outros; da mesma maneira que uma tendência análoga para a dominação mais clara, que precede cada caso de monopolização, cada caso de integração, está se tornando cada vez mais visível na competição entre os 'Estados', acima de tudo na Europa, da mesma maneira, ainda, as lutas entre as casas medievais e, mais tarde, entre os grandes senhores feudais e territoriais, demonstravam uma clara tendência para a formação de monopólios. (Ibid., p. 135, grifos do autor).

Giambiagi (1999), Greenspan (2007), Friedman (1982), até autores mais “estatistas” como Joseph Stiglitz (2002) e José Paulo Kupfner.

Segundo Musgrave (apud JESSUA, 2009), o Estado tem três funções econômicas: a função alocativa, a função redistributiva e a função estabilizadora. Em relação à função alocativa, o Estado deve assumir funções produtivas em áreas nas quais a iniciativa privada, em funções de falhas de mercado ou economias de escala, não quer ou não pode atuar. A função redistributiva está relacionada com o sistema de proteção social que os países desenvolveram ao longo de suas histórias. A função estabilizadora refere-se ao papel do Estado no gerenciamento das crises periódicas do capitalismo. Segundo os economistas de orientação keynesiana, a política econômica do governo deve ser anticíclica, ou seja, o Estado deve conter os gastos públicos em períodos de expansão da economia e deve gastar mais em períodos de retração econômica<sup>44</sup>. Milton Friedeman (1982) contraria esta tese e sustenta que não há evidência empírica que sustente a eficácia das políticas anticíclicas.

Juridicamente, nas sociedades democráticas, o Estado é uma instituição cuja função é expressar a vontade do povo por meio de leis e políticas.

O Estado crescentemente é obrigado a atender demandas da base da sociedade. É o estado social, na acepção de Castel (1998). A ideia geral é que o Estado tem de responder a demandas sociais cada vez mais urgentes. Reconhecendo, em primeiro lugar, que o Estado exerce um papel fundamental no sistema econômico, às vezes tendo de ‘salvar o capitalismo dele mesmo’. Em momentos críticos da história, o setor público tem de intervir politicamente, criando programas de combate à pobreza. Como exemplo desta tendência, pode-se citar o *New Deal* nos Estados Unidos, na década de 1930; a reconstrução europeia no pós-guerra, com o Plano Marshall e a recente ajuda dos governos ao sistema financeiro na atual crise econômica.

Ao analisar a diferença entre a concepção de Estado, por parte da esquerda e da direita, Bresser Pereira apresenta o seguinte argumento:

Adicionalmente, a esquerda se caracteriza por atribuir ao Estado papel ativo na redução da injustiça social ou da desigualdade, enquanto a direita, percebendo que o

---

<sup>44</sup> Conforme Correia & Oreiro (s. d., p. 14): “Na análise de sustentabilidade fiscal, o uso racional da política fiscal, esta entendida como a busca pela manutenção do orçamento público equilibrado, a restrição que atende a não explosividade das contas públicas é compatível com a condição de estabilidade proposto no modelo macrodinâmico, que incorpora política fiscal anticíclica e metas de inflação, na medida em que tal condição converge com a condição que atende a situação de equilíbrio fiscal sustentável. Isto quer dizer que num cenário de política monetária baseada em metas de inflação e ajuste fiscal, é plausível o uso de política fiscal anticíclica, já que se espera a atuação do governo como agente estabilizador, especialmente em ambientes econômicos recessivos. (p. 14).

Estado, ao se democratizar, foi saindo do controle, defende um papel do Estado mínimo, limitado à garantia da ordem pública, dando preponderância absoluta para o mercado na coordenação da vida social. Porém, em relação ao Estado, há divergências dentro da própria direita, porque a experiência histórica mostra que apenas quando há forte aliança dos empresários com a burocracia do Estado se consubstancia uma estratégia nacional de desenvolvimento. Por sua vez, por muito tempo a esquerda rejeitou o Estado, que para Marx seria “o comitê executivo da burguesia”, e para os anarquistas, o mal maior. No entanto, a experiência histórica demonstrou que nas democracias o Estado foi deixando de representar apenas os interesses da classe dominante para transformar-se em principal instrumento de ação coletiva à disposição da sociedade. Enquanto no processo histórico o capitalismo se revelava, a um só tempo, um regime injusto e corrupto — mas o único sistema econômico viável porque relativamente eficiente —, a democracia se revelava o instrumento por excelência através do qual as sociedades modernas domavam esse capitalismo: tornavam-no menos injusto e menos corrupto. Por isso, a esquerda reconciliou-se com o Estado, tornando-se prioritário para ela, nos termos de Sader, “a deslocação da polarização neoliberal entre estatal/privado para a construção do caráter público do Estado brasileiro”. Quanto mais democrático se torna o governo do Estado, mais público ele se torna, ou seja, atende mais às demandas dos cidadãos e menos às das minorias poderosas (PEREIRA, 2006, p. 27).

A última questão a tratar nesta seção é sobre o limite da atuação do Estado, ou seja, em que área e até onde o Estado deve atuar. Segundo a ideologia liberal, a função primitiva do Estado (e a única aceita pelos seus representantes sem reservas) é a garantia da segurança pública e da defesa nacional. Para o pensamento liberal, a atuação do Estado deve se limitar a garantir a lei, a ordem e a defesa da propriedade, impondo à sociedade a menor tributação possível (PRZEWORSKI, 1998). Nos últimos dois séculos, no entanto, em virtude de lutas sociais que opuseram as classes, foi acrescentada uma série de outras funções, em especial a garantia dos direitos sociais. Entre estes direitos sociais, os mais importantes e frequentemente citados são o direito a um sistema público de saúde, à educação pública universal e a um sistema de seguridade social. Com a evolução do Estado de Bem-Estar Social, várias modalidades de direitos sociais foram conquistadas mediante lutas sociais e inseridas no arcabouço legal de muitos países, a ponto de sua garantia ser considerada uma das funções do Estado<sup>45</sup>. Os sistemas de proteção social começaram a ser implementados no final do século XIX nos países europeus e se observa um crescimento considerável nos países em desenvolvimento nos últimos anos.

---

<sup>45</sup> O Estado de bem estar não deixou, por isso, de ser um estado classista, isto é, um instrumento poderoso para a dominação de classe. Mas está muito longe de repetir apenas o Estado ‘comitê executivo da burguesia’ da concepção de Marx, explorada por Lênin. Trata-se, agora, na verdade, de um Estado que Poulantzas chamou de ‘condensação das lutas de classe’ (OLIVEIRA, 1998, p. 38).

A estrutura da esfera pública, mesmo nos limites do Estado classista, nega à burguesia a propriedade do Estado e sua dominação exclusiva. Ela permite, dentro dos limites das ‘incertezas previsíveis’, avanços sobre terrenos antes santuário sagrado de outras classes ou interesses, à condição de que isto se passe através de uma reestruturação da própria esfera pública, nunca de sua destruição. Representa de um ponto de vista mais alto e mais abstrato, o fato de que agora ‘os homens fazem a história e sabem por que a fazem’. É uma negação dos automatismos do mercado e de sua perversa tendência à concentração e à exclusão. E (...) o resultado surpreendente é que a esfera pública e a democracia contemporânea afirmam (...) a existência dos sujeitos políticos e a prevalência de seus interesses sobre a pura lógica do mercado e do capital (Ibid., p. 40).

O que esta tese sugere é que os limites de atuação do Estado (até onde o Estado deve ir) devem ser dados pela democracia. Desta forma, as posições em confronto devem ser explicitadas, publicamente discutidas e democraticamente decididas. A população deve decidir, mediante o autogoverno, o limite da atuação do Estado. No fundo, o que se quer dizer é que quem deve decidir o papel do Estado na gestão da pobreza é o sistema democrático.

A próxima seção discute o debate sobre a Reforma do Estado que foi proposta nos anos 1980 e 1990.

### III.4 O DEBATE SOBRE A REFORMA DO ESTADO

A partir dos anos de 1980, vive-se uma crise de legitimação que incentiva o debate acerca da Reforma do Estado em todo o mundo. É necessária uma breve referência à crise do Estado contemporâneo, que traz múltiplas facetas, colocando em cheque o modelo do *welfare state* (ROSANVALLON, 1998). Essa crise vem se manifestando desde a década de 70, culminando com as experiências de Reforma do Estado nas décadas de 80 e 90. Simplisticamente, pode-se dizer que a história do século XX até os anos 80 foi o primado da política; a partir de então testemunha-se o imperialismo da economia. Em outras palavras, até um período histórico muito recente, houve a consolidação de uma série de direitos sociais, especialmente nos países centrais. Esta consolidação custa caro e isto se reflete nas cargas tributárias desses países. A partir dos anos 80, ocorre a rediscussão deste modelo de Estado.

A reforma do Estado deve ser entendida como um conjunto de experiências desenvolvidas a partir dos anos 80 que, segundo seus formuladores, visava tornar o aparelho de Estado um organismo mais eficiente, flexível, moldado pelas necessidades dos cidadãos considerados clientes/usuários de serviços públicos. As bases do *welfare state* são fortemente contestadas na década de 80, a partir dos governos Reagan e Thatcher<sup>46</sup>. Como consequência

---

<sup>46</sup> It was not so much practical as ideological – part of the Western reaction to the troubles of the era of troubles and uncertainties into which the world had seemed to drift after the end of the Golden Age (...). A lengthy period of centrist and moderately social-democratic rule ended, as the economic and social policies of the Golden Age seemed to fail. Governments of the ideological Right, committed to an extreme form of business egoism and laissez-faire, came to power in several countries around 1980. Among these, Reagan and the confident and formidable Thatcher in Britain (1979-90) were the most prominent. For this new Right the state-sponsored welfare-capitalism of the 1950s and 1960s, no longer buttressed, since 1973, by economic success had always looked like a sub-variety of socialism ('the road to serfdom', as the economist and ideologue von Hayeck called it) of which they saw the URSS as the logical end-product. The Reaganite Cold War was directed

desta(s) crise(s), ocorre a emergência das reformas de Estado. As experiências de reforma em países anglo-saxões (Austrália, Nova Zelândia, Inglaterra e Estados Unidos, em especial) estimulam o debate sobre as novas funções do Estado.

Para se entender e delinear a demanda por reforma do Estado, é necessário fazer uma análise do que se poderia chamar de sociologia fiscal. O criador deste termo foi o economista alemão Joseph Schumpeter que, em 1918, escreveu um artigo chamado *The Crisis of the Tax State*, no qual ele diz que:

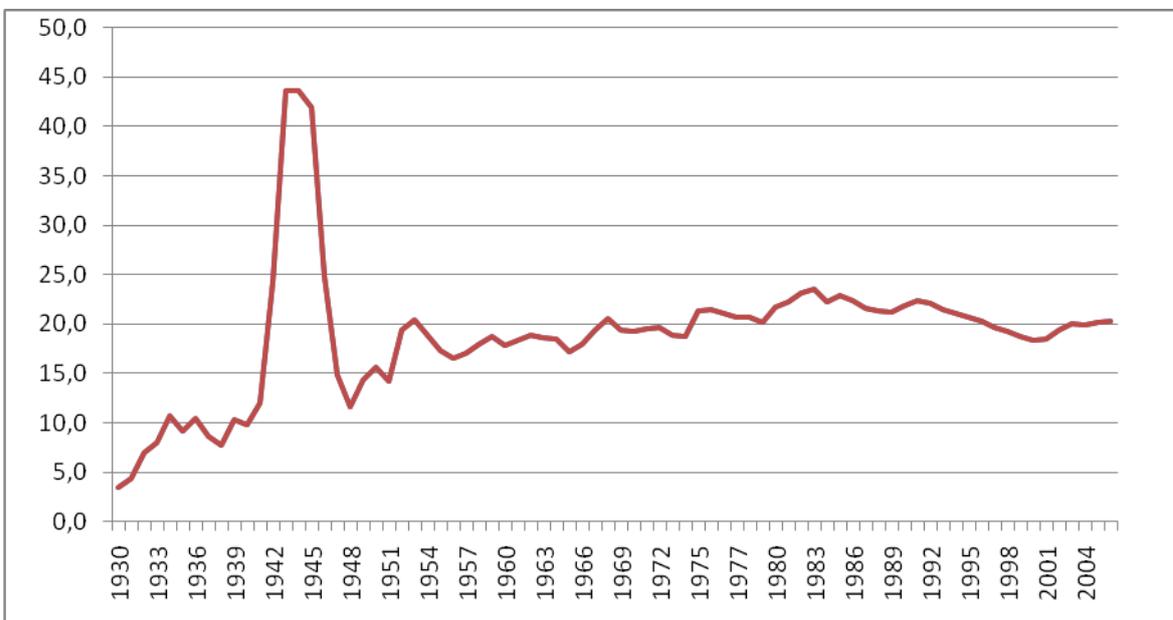
More important of all is the insight which the events of fiscal history provide into the laws of social being and becoming and into the driving forces of the fate of nations, as well as into the manner in which concrete conditions, and in particular organizational forms, grow and pass away. The public finances are one of the best starting points for an investigation of society, especially though not exclusively of its political life. The full fruitfulness of this approach is seen particularly at those turning points, or better epochs, during which existing forms begin to die off and to change into something new, and which always have involve a crisis of the old fiscal methods. This is true both of the causal importance of fiscal policy (insofar as fiscal events are an important element in the causation of all change) and of the symptomatic significance (insofar as everything that happens has its fiscal reflection). Notwithstanding all the qualifications which always have to be made in such a case, we may surely speak of a special set of facts, a special set of problems, and of a special approach-in short, of a special field: fiscal sociology, of which much may be expected (SCHUMPETER, 1918).

Isto significa que, mais do que de análises de discurso sobre temas como a Reforma do Estado ou sobre se o governo se preocupa ou não com a área social e áreas que tais, é necessário analisar acuradamente o orçamento público. Desta forma, em vez de dizer que o Estado está aumentando ou diminuindo, é preciso acompanhar a evolução da carga tributária; em vez de dizer que um governo se preocupa ou não com as parcelas mais despossuídas da população, é preciso ver a evolução do gasto social (em especial nas áreas de saúde, educação e seguridade social). Este exercício deve ser crítico (a análise da evolução do gasto em educação no Brasil, por exemplo, pode ser enganosa se não atentar para o fato de que uma boa parte deste gasto vai para universidades públicas que são frequentadas por alunos da classe média).

Fazendo esse exercício de sociologia fiscal, pode-se verificar que nos países periféricos a evolução da reforma do Estado é diferente da que acontece nos países centrais. No Brasil, o Estado cresce nos anos 1990. Apesar da avalanche ideológica dos arautos da reforma do Estado, pode-se argumentar que não se observou uma significativa redução do tamanho do Estado. O peso do Estado no sistema capitalista é ainda considerável.

Isto acontece tanto no Brasil quanto em outras economias capitalistas centrais. A figura a seguir registra a participação do gasto federal americano em relação ao Produto Nacional Bruto desde 1930. Decidiu-se utilizar primeiramente os dados da carga tributária dos Estados Unidos por dois motivos: em primeiro lugar, por ser um país onde mais se advoga pela não intervenção do Estado na economia; em segundo lugar, por ser o país onde os dados são mais facilmente acessíveis.

Analisando-se a figura e descartando os anos de 1943 a 1945, nos quais, em função do esforço de guerra, a participação do setor federal chegou a 45% do PNB, pode-se dizer que a partir deste período a participação do setor público na economia situou-se entre 18 e 22%, com média de 20%. Não se observou redução significativa nos últimos anos.



**Figura 8 – Gasto Público Federal nos USA em Relação ao PNB (1930-2006).**

Fonte: <<http://www.gpoaccess.gov/usbudget/fy08/hist.html>>.

A tabela abaixo mostra a evolução da carga tributária em percentagem do PIB em 25 países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE desde 1955.

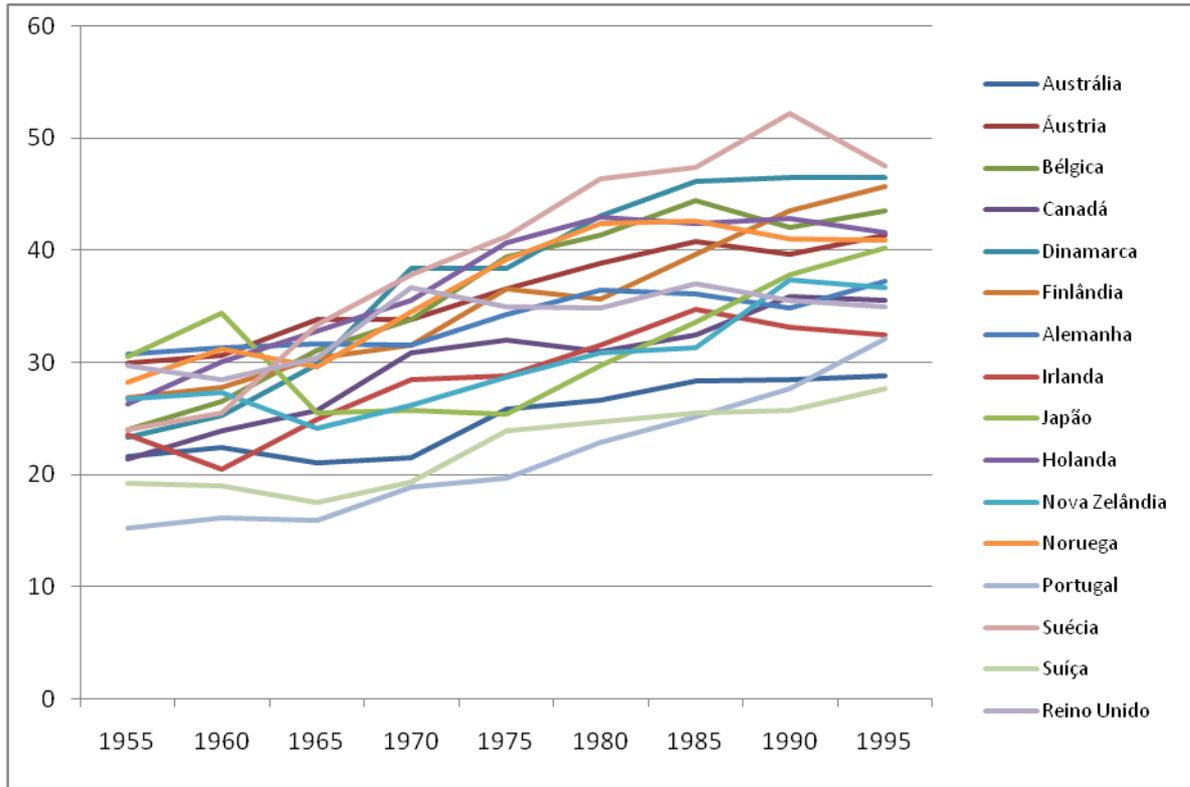
A figura a seguir expressa estes dados.

<b>País</b>	<b>1955</b>	<b>1960</b>	<b>1965</b>	<b>1970</b>	<b>1975</b>	<b>1980</b>	<b>1985</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>
<b>Austrália</b>	21,65	22,4	21,04	21,51	25,86	26,68	28,3	28,51	28,8
<b>Áustria</b>	29,93	30,58	33,85	33,83	36,6	38,85	40,8	39,67	41,4
<b>Bélgica</b>	23,99	26,48	31,12	33,87	39,47	41,31	44,4	42,01	43,57
<b>Canadá</b>	21,37	23,84	25,68	30,85	31,99	30,98	32,5	35,89	35,57
<b>República Tcheca</b>	..	..	..	..	..	..	..	..	37,51
<b>Dinamarca</b>	23,34	25,24	29,81	38,35	38,38	43,04	46,1	46,54	46,54
<b>Finlândia</b>	26,88	27,73	30,4	31,51	36,51	35,69	39,7	43,51	45,72
<b>França</b>	..	..	34,06	34,08	35,38	40,1	42,8	41,99	42,91
<b>Alemanha</b>	30,8	31,31	31,6	31,52	34,31	36,42	36,1	34,8	37,21
<b>Grécia</b>	..	..	17,8	19,97	19,43	21,56	25,5	26,17	28,87
<b>Hungria</b>	..	..	..	..	..	..	..	..	41,31
<b>Irlanda</b>	23,55	20,5	24,93	28,46	28,77	31,55	34,7	33,12	32,49
<b>Itália</b>	30,48	34,41	25,52	25,7	25,36	29,7	33,6	37,8	40,19
<b>Japão</b>	17,09	18,19	18,18	19,6	20,83	25,35	27,4	29,07	26,84
<b>Holanda</b>	26,28	30,09	32,77	35,59	40,73	42,92	42,4	42,88	41,53
<b>Nova Zelândia</b>	26,74	27,3	24,14	26,13	28,65	30,81	31,3	37,36	36,64
<b>Noruega</b>	28,28	31,18	29,63	34,48	39,19	42,42	42,6	40,99	40,87
<b>Polônia</b>	..	..	..	..	..	..	..	..	36,19
<b>Portugal</b>	15,25	16,15	15,88	18,88	19,71	22,88	25,2	27,69	32,09
<b>Eslováquia</b>	..	..	..	..	..	..	..	..	..
<b>Espanha</b>	..	13,98	14,69	15,92	18,44	22,59	27,6	32,48	32,14
<b>Suécia</b>	23,99	25,54	33,36	37,8	41,23	46,38	47,4	52,22	47,47
<b>Suíça</b>	19,18	19,02	17,46	19,28	23,87	24,69	25,5	25,76	27,71
<b>Reino Unido</b>	29,72	28,48	30,43	36,69	34,94	34,8	37	35,52	34,93
<b>USA</b>	23,63	25,5	24,67	26,99	25,57	26,38	25,6	27,31	27,85

**Tabela 4 – Carga Tributária em Percentagem do PIB em Países da OCDE (1955-1995).**

Fonte: OCDE<sup>47</sup>.

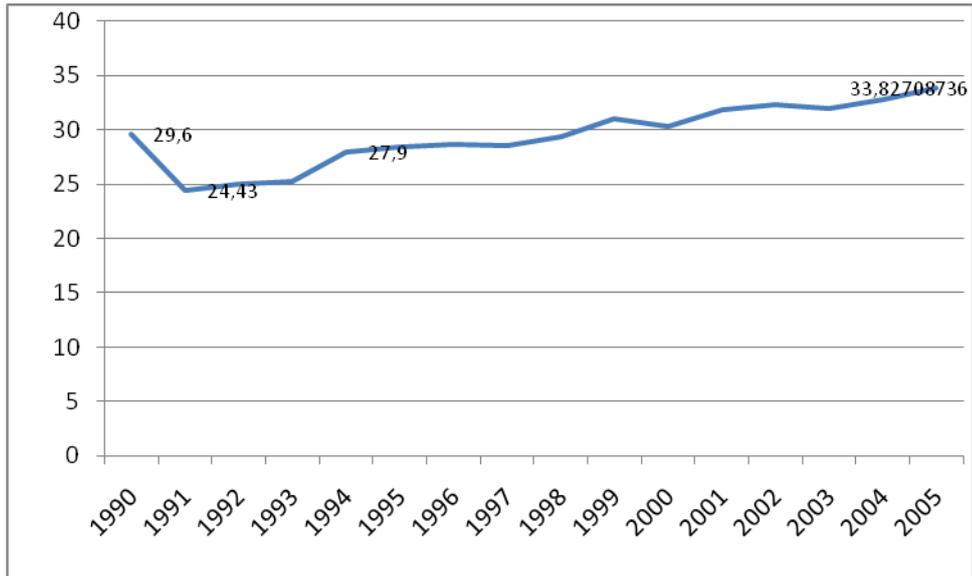
<sup>47</sup> Disponível em: <[http://www.oecd.org/statsportal/0,3352,en\\_2825\\_293564\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/statsportal/0,3352,en_2825_293564_1_1_1_1_1,00.html)>. Acesso em 26 jun. 2010.



**Figura 9 – Evolução da Carga Tributária em Percentagem do PIB em Alguns Países da OCDE**

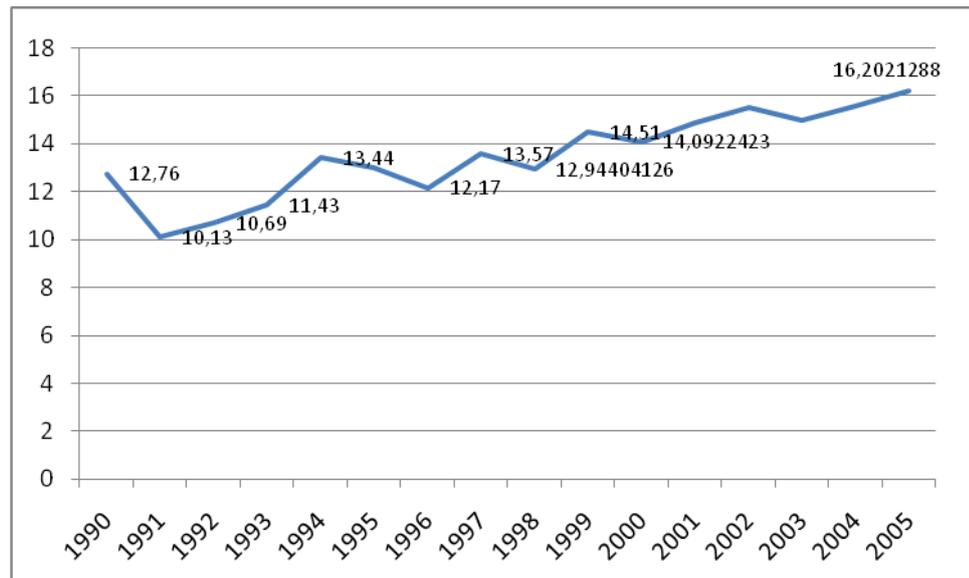
Fonte: Tabulação própria a partir de dados da OCDE (Tabela 4)

A tabela e a figura mostram claramente o aumento da carga tributária em todos os países da OCDE. Alguns países quase duplicaram a carga tributária neste período de 40 anos (Suécia, Bélgica, Dinamarca). Excetuando Estados Unidos e Inglaterra é raro encontrar um país que não tenha aumentado a carga tributária em, pelo menos, 10 pontos percentuais. O setor público cresceu muito no século XX, bem assim, como será exposto no próximo capítulo, a atuação do Estado na criação e implementação de políticas sociais. Segue, para efeito de comparação, a Carga Tributária brasileira total (abrangendo a carga tributária, municipal, estadual e federal), e carga tributária do governo federal de 1990 a 2005 em percentagem do Produto Interno Bruto. ([www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br))



**Figura 10 – Carga Tributária Total no Brasil.**

Fonte: Ipeadata.

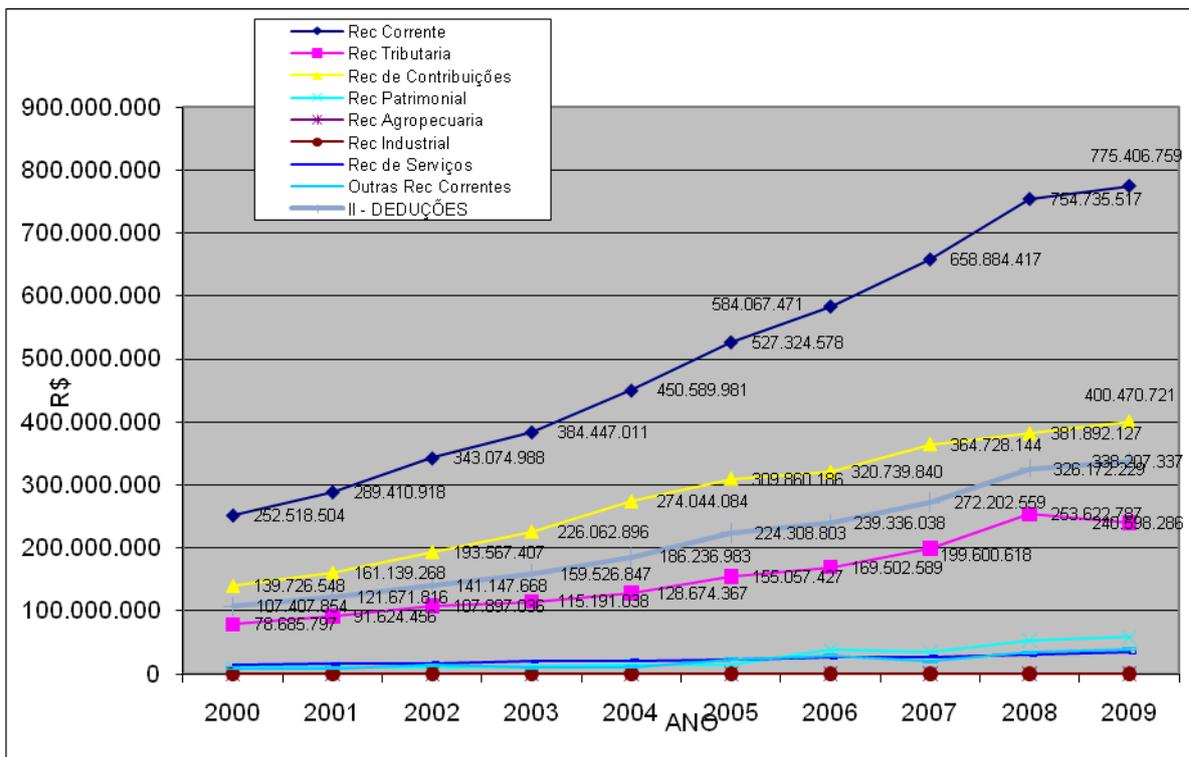


**Figura 11 – Carga Tributária Federal.**

Fonte: Ipeadata.

Os dados mostram que, não obstante o discurso ideológico da reforma do Estado, a participação do setor público na economia não parou de crescer nos últimos anos. A carga tributária brasileira cresceu cinco pontos percentuais no período que vai de 1990 a 2005. Mais ainda, o gasto público federal nos Estados Unidos, em percentagem do PIB, é maior do que a carga tributária no Brasil, apesar de ter se mantido estável nas últimas décadas nos Estados Unidos e ter crescido 4 pontos percentuais no Brasil (o gasto público federal americano é

estimado em 20% do PIB, ao passo que a carga tributária federal no Brasil compreende 16,2% do PIB). Ademais, nos últimos dez anos, em consequência do aumento da carga tributária e do crescimento econômico, a receita corrente do governo federal tem crescido substancialmente. A figura a seguir mostra a evolução da receita corrente do governo federal de 2000 a 2009 em termos nominais. A figura mostra que a receita corrente do governo federal triplicou em termos nominais nos últimos nove anos.



**Figura 12 – Receita Corrente do Governo Federal em Mil Reais (1000-2010).**

Fonte: Levantamento próprio com base em dados da Secretaria do Tesouro Nacional.

### III.5 RELAÇÃO ENTRE DEMOCRACIA E CAPITALISMO

Quanto, e principalmente, à possibilidade de intervenção na ordem social, relacionada à capacidade de propor políticas por parte dos cidadãos, é preciso pensar a cidadania relacionada não apenas com a posse de direitos sociais. Em livro clássico, Marshall (1967) aponta a evolução dos direitos civis, políticos e sociais. Num resumo esquemático do

pensamento do autor, pode-se dizer que o século XVIII é caracterizado pela emergência dos direitos civis: a igualdade entre os homens, o direito de ir e vir, a libertação dos laços feudais. O século XIX é o período em que se consagram os direitos políticos: votar e ser votado, a participação política dos cidadãos. O século XX seria o período do surgimento dos direitos sociais que formariam o *welfare state*.

Quando os três elementos da cidadania se distanciaram uns dos outros, logo passaram a parecer elementos estranhos entre si. O divórcio entre eles era tão completo que é possível, sem distorcer dos fatos históricos, atribuir um período de formação de vida de cada um a um século diferente – os direitos civis ao século XVIII, os políticos ao XIX e os sociais ao XX. Estes períodos, é evidente, devem ser tratados com uma elasticidade variável, e há algum entrelaçamento, especialmente entre os dois últimos. (MARSHALL, 1967, p. 66)

A tese de Marshall é criticada por alguns autores por seu caráter quase evolucionista<sup>48</sup>. José Murilo de Carvalho (2005) diz que a história dos direitos teve um trajeto diferente no Brasil<sup>49</sup>. Em nosso país, os primeiros direitos a serem incorporados pela população foram os sociais, mediante a introdução da Consolidação das Leis do Trabalho, no governo Vargas, na década de 30. Os direitos políticos foram conquistados a partir da redemocratização pós-45, mas sofreram uma interrupção com o golpe de 1964 e só foram retomados com a Nova República. Por fim, os direitos civis foram os últimos a serem adquiridos, ainda de forma incompleta, a partir da promulgação da Constituição de 1988. Essa evolução faz com que, até hoje a população trate os direitos sociais como uma concessão do Estado e tenda a dialogar diretamente com o poder público e não se sentir representado pelos políticos profissionais do legislativo.

Para este autor existem três tipos de cidadãos no Brasil: os doutores, isto é, a parcela mais rica da população que ganha mais de 20 salários mínimos; os cidadãos simples, que

---

<sup>48</sup> Marshall escreveu sobre o desenvolvimento dos direitos de cidadania como um tipo de processo evolucionário (...). No entanto, os direitos de cidadania, e algumas das principais características das instituições previdenciais não apenas ‘evoluíram’. Eles foram alcançados em parte como resultado de uma luta ativa – e conseqüentemente, representam muito mais um foco de tensão e conflito do que qualquer um destes textos sugere. Os ‘direitos legais’ de Marshall, por exemplo, não são uma conquista definitiva. Em que medida eles são direitos reais, e não formais, para certos grupos marginalizados, de que forma deveriam ser interpretados – essas são perguntas intrínsecas à política democrática moderna, e não só etapas na formação do *welfare state*. Elas estão ligadas a questões de ordem cívica que são consideravelmente mais complexas do que o implícito na proposta de Marshall (GIDDENS, 1996, p. 87).

<sup>49</sup> A cronologia e a lógica da sequência descrita por Marshall foram invertidas no Brasil. Aqui, primeiro vieram os direitos sociais, implantados em períodos de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular. Depois vieram os direitos políticos de maneira também bizarra. A maior expansão do direito de voto deu-se em outro período ditatorial, em que os órgãos de representação política eram transformados em peças decorativas do regime. Finalmente, ainda hoje muitos direitos civis, a base da sequência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população. A pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo (CARVALHO, 2005, p. 219-220).

ganham entre dois e 20 salários mínimos; e os “elementos”, a parcela mais pobre da população, que está excluída do gozo da maioria dos direitos civis.

Todas as assim chamadas pela imprensa “áreas sociais” do governo, preveem que suas políticas deveriam ser fiscalizadas por Conselhos populares formados por representantes da população, de profissionais da área e do governo. Dessa forma, existem conselhos de saúde, de educação, de assistência social, etc. no âmbito dos municípios dos Estados e da União. Na prática, a maior parte desses conselhos é cooptada pelo poder público, serve meramente para legitimar as decisões tomadas pelo Estado. Não se estabelece o diálogo entre o governo e a população, que supostamente seria representada por este conselho.

A partir do final do século XVII, principalmente com o impacto das Revoluções Francesa e Americana, pouco a pouco os ideais democráticos vão se espalhando pelo mundo. Toda uma filosofia liberal saúda a emergência deste novo fenômeno. A ideia de que os povos podem estabelecer regras sobre quem serão os seus dirigentes. A princípio restrito aos Estados Unidos, o sistema democrático ganha, senão adeptos, simpatizantes. Desde o início, no entanto, a democracia parece saber claramente que ela tem um limite: o sistema de livre comércio. Polanyi (2000) afirma que desde a sua instituição, os fazendeiros americanos que promulgaram a constituição impediram a discussão sobre os limites do livre mercado, naturalizando um sistema econômico que foi criado pelo homem e que não existia antes do século XVIII. Como diz o autor:

A separação de poderes (...) era usada (no final do século XVIII) agora para isolar o povo do poder sobre a sua própria vida econômica. A constituição norte-americana, modelada num ambiente de fazendeiros e artífices, por uma liderança já precavida pelo cenário industrial inglês, isolou completamente a esfera econômica da jurisdição da constituição, colocando a propriedade privada sob a mais alta proteção concebível, e criou a única sociedade de mercado totalmente constituída no mundo. Apesar do sufrágio universal, os eleitores norte-americanos não tinham poder contra os proprietários (POLANYI, 2000, p. 264).

No final deste século XVIII, um novo mundo econômico está sendo moldado. O período que começa em 1789 é chamado pelo historiador inglês Eric Hobsbawn, de *A Era das Revoluções*. O autor analisa a situação mundial após o advento da Revolução Francesa e da disparada da Revolução Industrial. O mundo está se oferecendo ao capital. A Revolução Industrial gera um grande crescimento econômico na Inglaterra e outros países são obrigados a estimular suas próprias revoluções industriais se não quiserem se tornar insignificantes economicamente.

Isto não se faz sem resistência. De um lado, um pensamento conservador que quer manter a ordem tradicional. Os conservadores temem a dissolução dos laços pessoais que ligam a aristocracia a uma vasta camada de trabalhadores europeus. De outro lado, resistência

de uma classe operária ainda desorganizada, mas já mostrando sinais de inconformidade com sua condição. O novo sistema econômico que se está sendo moldado cria riquezas, mas também gera o pauperismo. O salário dos operários é mantido baixo. Milhares de pessoas estão sem trabalho na Europa e quem tem trabalho (na forma de salário) também não vive em condições muito melhores.

É preciso lembrar que já na Revolução Francesa havia propostas de auxílio estatal aos trabalhadores. O debate da questão social do século XIX é o da introdução de um terceiro elemento que regule a relação do capital e do trabalho, que assegure alguns direitos à classe trabalhadora. Os empresários, durante todo o século XIX, tentam barrar estas propostas. Eles advogam que o auxílio aos pobres deve ser feito em bases caritativas pela sociedade civil. O Estado deve manter-se afastado.

Apenas no final do século XIX as primeiras medidas de apoio aos trabalhadores são tomadas. Auxílio à doença, auxílio desemprego e as primeiras experiências de aposentadoria. O país precursor destas medidas foi a Alemanha de Bismarck (este assunto será desenvolvido no próximo capítulo). Deve-se salientar o fato de que as primeiras medidas de proteção ao trabalhador são tomadas em um país avesso à democracia. Flora & Heidenheimer (2003) acreditam que isto aconteceu exatamente pelo receio de que as classes trabalhadoras passassem a reivindicar direitos sociais e, com isto, forçassem a realização de reformas democráticas na Alemanha.

A maioria dos países europeus neste período é governada por monarquias constitucionais. Em toda parte o poder político é disputado entre uma aristocracia tradicional e uma classe burguesa emergente como mostra à perfeição o romance *O Leopardo*.

Os ideais democráticos avançam lentamente e não estão nunca livres de retrocessos. Apenas depois da II Guerra Mundial é que se pode dizer que a democracia avança em toda Europa e em todo mundo. O período que vai de 1945 a 1973 é a era de ouro da democracia, do pleno emprego e do *welfare state*. Após um período inicial de estagnação econômica na Europa, que forçou os Estados Unidos a elaborar o Plano Marshall, um plano de ajuda econômica aos países europeus, as décadas de 1950 e 1960 foram períodos de atividade econômica abundante na Europa e Estados Unidos. O período pós-guerra também mostra a consolidação da democracia na maioria dos países europeus (excetuando Portugal, Espanha e países da Cortina de Ferro).

Milton Friedman (1988) diz que a democracia só floresce no capitalismo. Ele associa liberdades políticas e liberdades econômicas. Como esta seção mostra, democracia e capitalismo nascem no mesmo momento histórico. O que não quer dizer que o capitalismo

não conviva muito bem como com ditaduras que reprimam manifestações políticas, mas que assegure a liberdade econômica, o que ocorreu muitas vezes na história.

Democracia e capitalismo apresentam faces contraditórias. Para o capitalismo, é fundamental que haja uma oferta de trabalho numerosa disposta a se submeter ao menor salário possível. Neste sentido, o sistema capitalista é um produtor de desigualdades. O capitalismo separa os indivíduos em classes sociais que se confrontam no processo de produção de mercadorias. Durante todo século XIX esta força de trabalho se converte numa classe social. Ela aprende como lutar por aquilo que será conhecido posteriormente como seus direitos políticos e sociais. A ampliação do sistema democrático, se não é uma das reivindicações desta classe, é certamente uma das consequências, talvez involuntárias, da sua ação. A democracia considera todos os cidadãos como possuidores do status de cidadania. Desta forma, classe e cidadania tem características opostas. Como diz MARSHALL:

A cidadania é um status concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o status são iguais com respeito aos direitos e obrigações pertinentes ao status. Não há nenhum princípio universal que determine o que estes direitos e obrigações serão, mas as sociedades nas quais a cidadania é uma instituição em desenvolvimento criam uma imagem de uma cidadania ideal em relação à qual o sucesso pode ser medido e em relação à qual a aspiração pode ser dirigida. A insistência em seguir o caminho assim determinado equivale a uma insistência por uma medida efetiva de igualdade, um enriquecimento da matéria prima do status e um aumento no número daqueles a quem é conferido o status. A classe social, por outro lado, é um sistema de desigualdade. E esta também, como a cidadania, pode ser baseada num conjunto de ideais, crenças e valores. É, portanto, compreensível que se espere que o impacto da cidadania sobre a classe social tomasse a forma de um conflito de princípios opostos. Se estou certo ao afirmar que a cidadania tem sido uma instituição em desenvolvimento na Inglaterra pelo menos desde a metade do século XVII, então é claro que seu crescimento coincide com o desenvolvimento do capitalismo, que é o sistema não de igualdade, mas de desigualdade. Eis algo que necessita de explicação. Como é possível que estes dois princípios postos possam crescer e florescer no mesmo solo? O que fez com que se reconciliassem e se tornassem, ao menos por algum tempo, aliados ao invés de antagonistas? A questão é pertinente, pois não há dúvida de que, no século XX, a cidadania e o sistema de classe capitalista estão em guerra. (MARSHALL, 1967, p. 76)

Adotando este raciocínio, existe uma contradição fundamental entre capitalismo e democracia. Existe uma tensão entre o sistema capitalista e as formas democráticas da maioria das sociedades ocidentais, na medida em que o modo de produção é gerador de desigualdade e a forma democrática é indutora da igualdade. O capitalismo pressupõe desigualdade econômica enquanto a democracia impõe a igualdade política<sup>50</sup>. Como afirma Daniel Bell:

---

<sup>50</sup> Como diz Rusconi (1997, p. 148): “De fato, Ch. Lindholm, examinando o capitalismo americano, constata especialmente a posição privilegiada do ‘sistema de empresas’ na sua relação com o sistema democrático de controle, por ele chamado de ‘poliárquico’. Os mesmos empresários se transformaram, de fato, numa espécie de funcionários públicos, subtraindo importantes decisões ao controle democrático. Neste caso, as regras de troca política são claramente a favor das empresas capitalistas, contra os demais grupos sociais.” Se a minha hipótese

The political realm, which regulates conflict, is governed by the axial principle of equality: equality before the law, equal civil rights, and, most recently, the claims of equal social and economic rights. Because these claims become translated into entitlements, the political order increasingly intervenes in the economic and social realms (in the affairs of corporations, universities, and hospitals), in order to redress the positions and rewards generated in the society by the economic system. The axial structure of the polity is representations, and, more recently, participation. And the demands for participation, as a principle, now are carried over into all other realms of the society. The tensions between bureaucracy and equality frame the social conflicts of the day (BELL, 1996).

Como é possível então a convivência entre estes dois sistemas opostos? Em virtude desta tensão entre democracia e capitalismo, Polanyi sustenta que somente no socialismo é possível a promoção da democracia.

O socialismo é, na sua essência, a tendência inerente a uma civilização industrial de transcender o mercado auto-regulável, subordinando-o conscientemente, a uma sociedade democrática. Ele é a solução natural para os trabalhadores industriais que não vêem qualquer motivo para que a produção não seja diretamente regulada e que os mercados sejam mais do que uma característica útil, mas subordinada, numa sociedade livre (POLANYI, 2000, p. 273).

Para outros autores, mesmo sendo contraditórios, os dois sistemas são inseparáveis. Robert Dahl (2001) sustenta que todas as democracias contemporâneas são experiências que só existem ou existiram em países de economia de mercado. Segundo o autor, a multiplicidade de proprietários gerindo os próprios interesses favorece a democracia. E o capitalismo é um sistema que cria grandes classes médias que são historicamente também favoráveis a sistemas democráticos. Mesmo apontando este fato, o autor adverte que há uma tensão entre capitalismo e democracia.

Historicamente o desenvolvimento das convicções democráticas e de uma cultura democrática estava estreitamente relacionado ao que chamaríamos economia de mercado. Mais especificamente, uma condição altamente favorável às instituições democráticas é uma economia de mercado em que as empresas econômicas são principalmente de propriedade privada e não estatal – ou seja, uma economia capitalista, em vez de socialista ou estatal. No entanto, a estreita associação entre democracia e capitalismo de mercado esconde um paradoxo: a economia do capitalismo de mercado, inevitavelmente, gera desigualdade nos recursos políticos a que os diferentes cidadãos têm acesso. Assim, uma economia capitalista de mercado prejudica seriamente a igualdade política – cidadãos economicamente desiguais têm grande probabilidade de ser também politicamente desiguais. Ela aparece num país com uma economia capitalista de mercado: é impossível atingir a plena igualdade política. Consequentemente, há uma tensão permanente entre a democracia e a economia de mercado<sup>51</sup> (DAHL, 2001, p. 175)

Em virtude desta tensão e contradição, o Estado tem de agir de modo a preservar o sistema capitalista e, ao mesmo tempo, garantir uma série de direitos sociais que não são

---

estiver correta, isto é uma tendência geral do sistema capitalista, mas que é muitas vezes revertida por políticas públicas.

<sup>51</sup> Compare-se esta última frase de Dahl – “há uma tensão permanente entre democracia e economia de mercado” – com as minhas frases acima “Existe uma contradição fundamental entre capitalismo e democracia. Existe uma tensão entre o sistema capitalista e as formas democráticas da maioria das sociedades ocidentais...” Cabe registrar que eu escrevi estas frases em dezembro de 2008 e só li Dahl em julho de 2009.

totalmente funcionais ao capitalismo. O Estado tem simultaneamente de intervir periodicamente nas crises do capitalismo, de modo a garantir seu correto funcionamento, em razão de sua função econômica; por outro lado, em função da característica democrática da sociedade, tem de oferecer políticas públicas que mitiguem a situação da pobreza. O *New Deal* é o resultado desta tensão. Os programas sociais que constituíram o *welfare state* europeu são outros. No Brasil contemporâneo, o Programa Bolsa-Família é a forma apresentada. Mais uma vez, recorre-se a Daniel Bell:

The sociological fact about modern Western democratic polities is that the political system is a wider arena in which all kinds of interests – ethnic, economic, functional (e.g., military), bureaucratic – are claimants. The political and philosophical problem of the public household derives from the fact that the state has to manage the double function of accumulation and legitimization: to provide a unified direction for the economy, in accordance with some conception of the common good (as well as to have some unified conception of the national interest in foreign policy); and to adjudicate on the basis of power, or by some normative philosophical criterion – the conflicting claims of the different constituencies. In its first task, it has an autonomous function of leading and directing; in the second, it is at worst an arena of power, at best a normative umpire. (BELL, 1996, p. 231-32).

O sistema democrático, ao contrário do sistema capitalista, é igualitário. A democracia integra os indivíduos como cidadãos e pressupõe a igualdade formal de todos os cidadãos. Usa-se a expressão igualdade formal para se salientar a desigualdade social da maioria das sociedades modernas. De qualquer maneira, todos são formalmente iguais, sujeitos dos mesmos direitos e tributários dos mesmos deveres nos países democráticos.

Deve-se enfatizar a ideia, no rastro, por exemplo, de Karl Polanyi, e mais contemporaneamente de John Gray, que o capitalismo – ou livre mercado na acepção de Polanyi – e a democracia são eivados de tensões. A relação entre capitalismo e sistema democrático no mundo contemporâneo tem uma grande influência das ideias de Polanyi. Cabe citar o seguinte trecho deste autor:

A filosofia liberal jamais falhou tão redondamente como na compreensão do problema da mudança. Animada por uma fé emocional na espontaneidade, a atitude de senso comum em relação à mudança foi substituída por uma pronta aceitação mística das consequências sociais do progresso econômico, quaisquer que elas fossem. As verdades elementares da ciência política e da arte de governar foram primeiro desacreditadas e depois esquecidas. Não é preciso entrar em minúcias para compreender que um processo de mudança não-dirigida, cujo ritmo é considerado muito apressado, deveria ser contido, se possível, para salvaguardar o bem-estar da comunidade. Essas verdades elementares da arte de governar tradicional, que muitas vezes refletiam os ensinamentos de uma filosofia social herdada dos antepassados, foram apagadas do pensamento dos mestres do século XIX pela ação corrosiva de um utilitarismo cru, aliada a uma confiança não-crítica nas alegadas propriedades autocurativas de um crescimento inconsciente (POLANYI, 2000, p. 51).

Outros autores como, por exemplo, Milton Friedman, pensam o contrário. Para este autor, a liberdade política só existe se for alicerçada na liberdade econômica, que é um dos seus pressupostos:

A evidência histórica fala de modo unânime da relação existente entre liberdade política e mercado livre. Não conheço nenhum exemplo de uma sociedade que apresentasse grande liberdade política e que também não tivesse usado algo comparável com um mercado livre para organizar a maior parte da atividade econômica (FRIEDMAN, 1988, p. 19).

A evidência histórica deve ser questionada. Hobsbawm (1996) lembra que no final da década de 1930 a maioria dos países do mundo (à exceção dos Estados Unidos, Inglaterra, França e alguns poucos outros) era governada por ditaduras ou regimes totalitários. Mais do que isto, Shirer (1962) mostra que sob o nazismo, Adolf Hitler estimulou o capitalismo e na década de 1930, apesar da crise econômica mundial, houve na Alemanha um crescimento econômico considerável. Dahl (2001), no entanto, mostra que todas as democracias contemporâneas se desenvolvem em países capitalistas. Não há experiência histórica de democracia em países socialistas. A experiência mais próxima de socialismo democrático talvez tenha sido o governo Allende, no Chile. Acontece, porém, de países democráticos apoiarem golpes militares em outros países visando os seus interesses econômicos ou geopolíticos, como, por exemplo, o apoio americano a golpes militares na década de 1960 por conta de interesses das empresas americanas ou por causa da ameaça comunista em tempos de Guerra Fria. O que a evidência histórica parece demonstrar é a indiferença do capitalismo frente ao sistema político. Como lembra Bell, nas duas passagens a seguir:

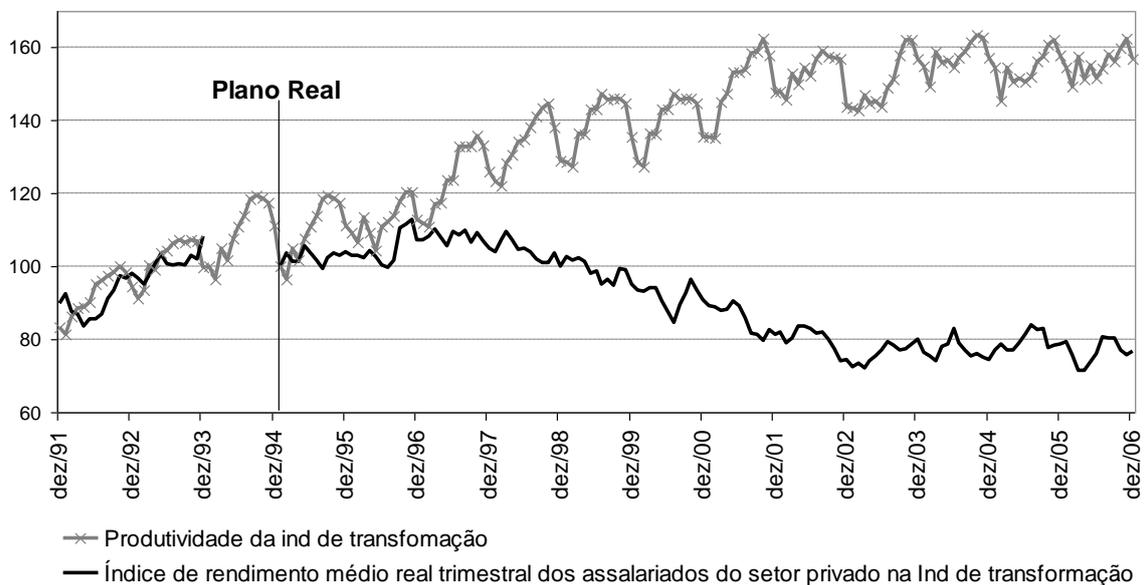
Though capitalism and democracy historically have arisen together, and have been commonly justified by philosophical liberalism, there is nothing which makes it either theoretically or practically necessary for the two to be yoked. In modern society, the political order increasingly becomes autonomous, and the management of the techno-economic order, or the democratic planning, or the management of the economy, becomes ever more independent of capitalism. (BELL, 1996, p. 14-15)

Capitalism today is the predominant mode of production. But it is the primarily a socioeconomic system, and both the political order and the culture – I speak here of high art, not the commodities of consumer culture – are not shaped by capitalism. Democracy, as a political form, is anterior to capitalism, and the desires for liberty and equality, as well as the idea of the consent of the governed lie deep in men's conception of justice. It was the failure of Marxists to realize this fact that led the Communist movement to characterize Western democracy as 'bourgeois democracy,' fascism as 'the last stage of monopoly capitalism,' and rival Socialists as 'social Fascists' and to join with the Nazis in undermining the Weimar regime, with the slogan, *Nach Hitler kommt uns* (After Hitler, we come). (BELL, 1996, p. 330)

Já foi salientado acima, para Norberto Bobbio é compreensível que, em distintos momentos históricos, o pensamento filosófico legitime a dominação existente. Segundo o autor, numa sociedade dominada por proprietários de terra, como a Inglaterra no século XVIII, é razoável que um filósofo como Locke enfatize o direito de propriedade. Numa sociedade onde todos os cidadãos têm direitos políticos, é natural que a maior parte da população reivindique direitos sociais.

Esta tese insiste que, com a emergência da democracia, as classes populares comecem a reivindicar direitos sociais. Elas querem escola pública de qualidade, saúde, direitos relacionados ao trabalho (férias, repouso semanal, aposentadorias). O poder público tem de responder a estas demandas.

Em suma, esta seção argumenta que no sistema democrático e no sistema capitalista se confrontam duas lógicas diferentes. O capitalismo converte os indivíduos em membros de classes sociais distintas e antagônicas. A democracia proclama os indivíduos como cidadãos detentores de igualdade formal de direitos sociais e políticos. Classe e cidadania se confrontam. O capitalismo separa os homens em classes sociais que se enfrentam no processo de produção. Para que os salários aumentem, a remuneração do capital deve diminuir. Não há como fugir deste antagonismo. Na ciência econômica existem dois fatores de produção: o capital e o trabalho. Para que a remuneração de um dos fatores cresça é necessário que a remuneração do outro caia. A figura abaixo ilustra isto, mostrando a comparação entre o rendimento auferido pela produtividade do setor da indústria de transformação do Brasil, vis-à-vis o rendimento auferido pelo trabalhador desta mesma indústria no período 1991-2006. A figura mostra como, a partir de 1994 houve um significativo aumento da produtividade do setor, acompanhado pela diminuição do rendimento do trabalhador<sup>52</sup>.



**Figura 13 – Produtividade na Indústria de Transformação e Rendimento Real do Trabalhador no Setor (1991-2006). Janeiro/1995= 100.**

<sup>52</sup> Algumas informações apontam que depois deste período houve uma estabilização desta relação e um pequeno aumento do rendimento do trabalhador, acompanhado de uma leve queda da produtividade, mas não obtivemos dados mais conclusivos.

Fonte: Departamento de Prospecção para Inclusão Produtiva da Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva – MDS. Levantamento construído com base em dados Banco Central do Brasil/DEPEC produtividade e SEADE/DIEESE (rendimento real médio).

A democracia pressupõe o debate livre de ideias e a igualdade formal dos cidadãos, que devem democraticamente estabelecer regras de convivência que, uma vez definidas, devem ser respeitadas por todos. Estas regras podem inclusive impor limites ao crescimento econômico, como regras que garantem direitos sociais que oneram o capital ou leis que garantam a preservação ambiental de uma determinada região, impedindo que ela seja degradada visando a sua utilização, por exemplo, como pastagem ou para a construção de uma hidrelétrica. Estes exemplos mostram como muitas vezes o Estado deve limitar a atuação do capital.

Neste contexto, pode-se especular que o *welfare state* seja a proposta de limite que a democracia impõe ao capitalismo, assim como o livre mercado é o limite que o capitalismo impõe à democracia. Da mesma forma, os ataques liberais dirigidos aos direitos sociais nas últimas décadas são a contraofensiva do capitalismo a um *welfare state* que é caro e muitas vezes ineficiente. A constituição do *welfare state* na Europa no pós-guerra vem para atender a estas demandas democráticas. Como se verá, o Estado deve usar cada vez maior quantidade de recursos públicos para atender a estas demandas.

O próximo capítulo enfatiza a evolução do *welfare state* principalmente na Europa e nos Estados Unidos. Ele mostra a constituição deste sistema em vários países do ponto de vista histórico e sociológico.

## CAPÍTULO IV – CONSTITUIÇÃO DO *WELFARE STATE*

Ora, a história do desenvolvimento capitalista tem mostrado, com especial ênfase depois do *Welfare State*, que os limites do sistema capitalista só podem estar na negação de suas categorias reais, o capital e a força e trabalho. Neste sentido, a função do fundo público no travejamento estrutural do sistema tem muito mais a ver com limites do capitalismo, como um desdobramento de suas próprias contradições internas. Dizendo em outras palavras, as transformações mais importantes do sistema capitalista se dão no coração, no núcleo duro das mais importantes economias capitalistas. O fundo público, em resumo, é o antivalor, e mais no sentido de que os pressupostos da reprodução do valor contêm, em si mesmos, os elementos mais fundamentais de sua negação. Afinal, o que se vislumbra com a emergência do antivalor é a capacidade de passar-se a outra fase, em que a produção do valor, ou de seu substituto, a produção do excedente social, toma novas formas. E essas novas formas, para relembrar a asserção clássica, aparecem não como desvios do sistema capitalista, mas como necessidade de sua lógica interna de expansão (OLIVEIRA, 1998, p. 34-35).

Este capítulo mostra a constituição do *welfare state* em países europeus. Parte inicialmente da distinção entre políticas sociais e políticas públicas, termos que são usados indistintamente na literatura acadêmica. Propõe-se que as políticas sociais sejam vistas como uma espécie do gênero de políticas públicas. As políticas sociais seriam políticas públicas que contribuem diretamente para a melhoria das condições de vida da população.

Na segunda seção, faz-se uma explanação sobre o surgimento do *welfare state*, mostrando que as primeiras experiências identificáveis por este fenômeno ocorreram no século XIX, mas sua consolidação só ocorreu no período pós-Segunda Guerra. São examinados nesta seção os sistemas de *welfare state* em países capitalistas e democráticos. A opção por estes países (especialmente países europeus) se deve há três fatores:

- a) nestes países, o Estado tem uma já antiga tradição de constituição de direitos sociais;
- b) desde o final da Segunda Guerra Mundial, a maioria destes países constituiu sistemas democráticos que praticamente não tiveram interrupções;
- c) são países que neste período experimentaram simultaneamente um expressivo crescimento econômico, um aumento na carga tributária e um progressivo aumento nos gastos sociais por parte do governo.

A terceira seção mostra o volume de gastos do *welfare state*, indicando que, não obstante o discurso pela Reforma do Estado, este volume ainda é considerável. Há, no entanto, uma forte tendência ao recrudescimento do *workfare*, ou seja, de sistemas de proteção social que forcem os indivíduos a aceitar qualquer tipo de trabalho, independentemente de sua precariedade.

#### IV.1 DISTINÇÃO ENTRE POLÍTICAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Deve-se traçar uma distinção entre políticas sociais e políticas públicas, termos que são comumente utilizados como sinônimos. Na literatura especializada, usam-se indistintamente os dois termos. Apesar do amplo debate sobre este assunto, os conceitos ainda são vagos e sujeitos à polêmica. Marshal (apud CASTRO, 2001, p. 8), por exemplo, define política social como: “Política Social é um termo largamente usado, mas que não se presta a uma definição precisa. O sentido em que é usado em qualquer contexto particular é em vasta matéria de conveniência ou de convenção (...) e nem uma nem outra explicará de que trata realmente a matéria.” Se houvesse um campeonato mundial para decidir qual o conceito mais vago da história da ciência política, este seria um dos finalistas.

Propõe-se que a distinção entre políticas sociais e políticas públicas seja quanto à meta imediata a que se almeja. Política pública é toda ação governamental orientada por um fim, que tenha uma meta e um programa de ação planejado por uma instituição do governo. Sendo assim, toda política social é política pública, mas nem toda política pública é política social. A política social seria um gênero da espécie política pública. Assim, as políticas de saúde, educação e transferência de renda seriam políticas sociais (e, portanto, públicas) porque visam à melhoria das condições sociais da população (ou de parte da população). No entanto, a política econômica (por exemplo, a definição da taxa de juros e da taxa de câmbio, a decisão de investimento do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, a construção ou a recuperação de estradas) é uma política pública, porque foi planejada pelo governo tendo em vista o cumprimento de metas, mas não é, contudo, uma política social porque visa à regulação do mercado e do modo de produção capitalista dentro do território nacional, mas não visa, ao menos direta e explicitamente, à melhoria das condições de vida da população. Da mesma forma, a política industrial que um determinado país elabora para estimular a sua indústria nacional, subsidiando ou protegendo determinados setores da economia (principalmente mediante regime de tributação especial) pode ser considerada uma política pública. Assim também uma política agrícola que fornece subsídios a determinados produtos. Dificilmente, no entanto, elas poderiam ser consideradas políticas sociais porque os benefícios que elas conferem à população são indiretos.

Políticas sociais podem ser definidas como ações do Estado, planejadas pelo poder executivo, que envolvam recursos financeiros, podendo ser implementadas por um ou mais níveis de governo (municipal, estadual ou federal), trabalhando isolada ou conjuntamente, de

modo direto ou com o auxílio de entidades privadas e que tenham por objetivo explícito concorrer para a melhoria dos indicadores sociais de toda a população (política universal) ou de uma parcela da população (política focalizada).

Os indicadores podem ser definidos como “uma mediação entre a teoria e as evidências da realidade, gerando instrumentos capazes de identificar e medir algum tipo de fenômeno social, estabelecido a partir de uma reflexão teórica” (CARDOSO, 1998 apud BRASIL, 2010a, p. 22). Da mesma forma, indicadores sociais são números que mensuram “o nível de bem-estar geral e de qualidade de vida da população, principalmente em relação à saúde, educação, trabalho, renda, segurança, habitação, transporte, aspectos demográficos e outros.” (CARDOSO, 1998 apud BRASIL, 2010a, p. 28).

Qualquer política social é um processo social planejado, ou seja, um processo social que tem uma intencionalidade na sua ação, em oposição a processos sociais espontâneos<sup>53</sup>.

Os exemplos mais comuns de políticas sociais são as políticas de saúde e educação. Em ambos os casos, tratam-se de políticas universais, ou seja, o Estado tem o dever de prover saúde e educação para toda a população, ainda que, na prática, a iniciativa privada busque garantir esses bens pelos próprios meios.

Também podem ser arroladas como exemplos de políticas sociais as ações destinadas à redução da pobreza, das quais faz parte o Programa Bolsa-Família (PBF). Nesse caso, ao contrário das políticas de saúde e educação públicas, trata-se de uma política social focalizada, que atende apenas uma parcela da população (população-alvo) estabelecida por auferir uma renda menor do que um parâmetro estabelecido pelo governo<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Alguns processos surgem como agregação não pretendida e muitas vezes não reconhecida (latente) de uma variada gama de ações praticadas por motivos e razões de natureza individual que não guardam com eles nenhuma relação direta. Esses processos são chamados 'espontâneos' (ou vindos 'de baixo'). Exemplos típicos são as inúmeras ações realizadas por consumidores e produtores, compradores e vendedores, empregados e empregadores, que levam à inflação, à recessão e a outros processos macroeconômicos. O caso oposto é o de processos desencadeados de maneira intencional, e controlados por órgãos detentores de poder. Chamamos esses processos de *planejados*, ou impostos de cima (...). Na maioria das vezes são sancionados por meio de leis: o aumento de crescimento populacional causado por uma política governamental de incentivo à natalidade; a eliminação de instalações industriais ineficientes determinada pelas políticas governamentais de privatização decorrentes das revoluções anticomunistas de 1989 etc. (SZTOMPKA, 1998, p. 52-53, grifo nosso).

<sup>54</sup> 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. 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 a sua renda; respectivamente, indigentes e não-indigentes, no caso da linha de indigência, e pobres e não-pobres, quando se utiliza linha de pobreza (ROCHA, 2005, p. 12-13).

No capitalismo contemporâneo, o Estado tem a função de reproduzir as condições estruturais de reprodução do capital<sup>55</sup>. Isto implica que o Estado deve regular a economia de mercado do capitalismo monopolista e qualificar a classe trabalhadora para ocupar seu lugar no processo de produção. As sociedades contemporâneas vivem o dilema de, ao mesmo tempo, sustentar o crescimento econômico e garantir a reprodução da classe trabalhadora, mediante os gastos sociais<sup>56</sup>. A maior parte dessas demandas simultâneas é dirigida ao Estado. As políticas sociais nas sociedades capitalistas têm óbvios limites<sup>57</sup>. Tratam-se, em grande parte dos casos, de reproduzir as condições sociais dos setores populares, ou seja, de garantir a disponibilidade da força de trabalho desses setores sempre que as exigências da reprodução do capital necessitem<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> As características do Estado intervencionista foram, assim, congruentes com a fase de acumulação do capital marcada pela expansão da concorrência cada vez mais imperfeita (processo de monopolização dos capitais), em que tendeu a diminuir, ainda mais, a capacidade de auto-regulação do mercado a partir de suas próprias forças. A politização da vida social, em contrapartida, assumiu papel central na agenda de transformação do capitalismo organizado (POCHMAN, 2004, p. 4).

<sup>56</sup> The heart of all modern industrial societies, capitalist or communist, is the ability to use a substantial portion of net national product for purposes of investment and economic growth. Apart from the question of the possible reduction of capital accumulation because of the rise in social expenditures, the commitment to economic growth, or even the ability of advanced economies to sustain growth, has been called into question for a host of other reasons, among them the adequacy of resources and the spillover effects on the environment (BELL, 1996, p. 237).

<sup>57</sup> O principal objetivo do capitalismo é o lucro; e isso, apesar de tudo o que se diga em contrário, não é compatível com boas condições de vida para todos. Pois o capitalismo é essencialmente impelido pela *microrracionalidade* da empresa, e não pela *macrorracionalidade* exigida pela sociedade. As melhorias nas condições de vida da maioria, para a qual o desenvolvimento das forças produtivas do capitalismo contribuiu de modo crucial, são bastante reais; mas hoje em dia só os mais extremados defensores do *laissez-faire* afirmam que as duas formas de racionalidade coincidem necessariamente. Ao contrário, o desenvolvimento das forças produtivas também foi acompanhado por grandes males sociais (...) para cujo alívio o Estado foi obrigado a intervir; e a própria capacidade que o Estado tem de fazer isso é deduzida pelo contexto capitalista em que ele (de bom grado) atual (MILLIBAND, 2000, p. 30-31, grifos do autor).

<sup>58</sup> A esse respeito, as seguintes passagens de Oliveira (1998) são ilustrativas:

Nas últimas cinco décadas, acelerada e abrangentemente, o que se chamava *Welfare State*, como consequência de políticas originalmente anticíclicas de teorização keynesiana, constituiu-se o padrão de financiamento público da economia capitalista. Este pode ser sintetizado na sistematização de uma esfera pública onde, a partir de regras universais e pactadas, o fundo público, em suas diversas formas, passou a ser o pressuposto do financiamento da acumulação de capital, de um lado, e, de outro, do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais (OLIVEIRA, 1998, p. 19-20).

Aliás, a transferência para o financiamento público de parcelas da reprodução da força de trabalho é uma tendência histórica de longo prazo no sistema capitalista; a expulsão desses custos do 'custo interno de produção' e sua transformação em socialização dos custos foi mesmo, em algumas sociedades nacionais, uma parte do percurso necessário para a constituição do trabalho abstrato;... (Ibid., p. 22).

## IV.2 SURGIMENTO DO WELFARE STATE

A construção de uma esfera pública confunde-se com a plenitude da democracia representativa nas sociedades mais desenvolvidas, não só porque ela mapeia todas as áreas conflitivas da reprodução social; isto equivaleria apenas a estender e projetar as regas das relações privadas a uma área soi-disant pública. O que é fundamental na constituição da esfera pública e na consolidação democrática que lhe é simultânea, é que esse mapeamento decorre do imbricamento do fundo público na reprodução social em todos os sentidos, mas, sobretudo, criando medidas que medem o próprio imbricamento acima das relações privadas. A tarefa da esfera pública é, pois, a de criar medidas, tendo como pressuposto as diversas necessidades da reprodução social, em todos os sentidos. Não é mais a valorização do valor per se: é a necessidade, por exemplo, da reprodução do capital em setores que em sua própria lógica, talvez não tivessem condições de reproduzir-se. Necessidades que podem ser de vários tipos (...): desenvolvimento científico e tecnológico, defesa nacional são das mais comuns, ou, tal como nos oferece hoje o exemplo da luta contra a Aids, necessidades sociais em escala mais ampla que não podem depender unicamente da autocapacidade de nenhum capital especial. Na área da reprodução da força de trabalho, tais necessidades também se impõem; não se trata agora de prover educação apenas de transformar a população em força de trabalho; são necessidades que são definidas aprioristicamente como relevantes em si mesmas; e elas terminem servido, direta ou indiretamente, para o aumento da produtividade não dissolve o fato principal que é que agora, aquele aumento da produtividade que pode ser resultado não é mais seu pressuposto (OLIVEIRA, 1998, p. 40).

É um erro associar mecanicamente o *welfare state* com a consolidação da democracia. Esping-Andersen (1998) mostra que as primeiras grandes iniciativas de constituição do que viria a ser o *welfare state* ocorrem, conforme dito acima, no final do século XIX na Alemanha de Bismark e na França de Napoleão III, países conservadores e não-democráticos. Segundo o autor, a intenção era exatamente a de frear o processo democrático que estava se verificando em outros países. Ademais, o *welfare state* foi retardado em países com antiga tradição democrática:

This approach (a vinculação entre capitalismo e welfare state) faces considerable problems (...). When it holds that welfare states are more likely to develop the more democratic rights are extended, the thesis confront the historical oddity that the first major welfare-state initiatives occurred prior to democracy and were powerfully motivated by the desire to arrest its realization. This was certainly the case in France under Napoleon III, in Germany under Bismarck, and in Austria under von Taaffe. Conversely, welfare state development was most retarded where democracy arrived early, such as in the United States, Australia and Switzerland. This apparent contradiction can be explained, but only with reference to social classes and social structure: nations with early democracy were overwhelmingly agrarian and dominated by small property owners who used their electoral powers to reduce, not raise, tax. In contrast, ruling classes in authoritarian polities were better positioned to impose high taxes on an unwilling populace. (ESPING-ANDERSEN, 1998, p. 15-16).

Em vários momentos o autor mostra que foram políticos conservadores os primeiros idealizadores e implementadores de políticas de bem-estar. Faziam isso pelo duplo temor, de um lado, da crescente industrialização das sociedades, que promovia o individualismo e

derrubava antigos laços sociais. De outro, o medo da ascensão do socialismo, com seu amplo potencial revolucionário. Dean afirma que as

primeiras tentativas de criar um seguro social baseado em um regime de segurança social datam do final do Século XIX, quando o chanceler alemão Bismarck decidiu desviar o apoio popular dos sindicatos e das organizações políticas socialistas. Até certo ponto, Bismarck estava dando nova expressão para tradições sociais conservadoras paternalistas, mas ele também estava envolvido em um exercício de corretagem de poder (...) (DEAN, 2008, p. 16).

Não negando a origem conservadora da maioria das políticas de bem-estar social, no entanto, deve-se registrar que a consolidação do *welfare state* se dá principalmente depois da II Guerra Mundial, num contexto de redemocratização da maioria dos países democráticos. Judt (2005) mostra que o período do imediato pós-guerra foi a era de ouro do planejamento estatal. Segundo o autor, as novas classes políticas culpavam a antiga classe dominante por sua indiferença em relação aos problemas sociais e econômicos da década de 1930, que, segundo a visão do período, levaram à Guerra. A partir de 1945, o Estado deve intervir no domínio econômico visando ao crescimento, e ao combate à pobreza<sup>59</sup>. O *Welfare State* tem então um grande impulso. Os países europeus estruturam então seus sistemas de seguridade, seja com a criação de serviços sociais cada vez mais amplos, seja com transferência de renda para populações necessitadas segundo algum critério de elegibilidade.

Assim como o temor da ascensão dos partidos socialistas no final do século XIX, também o medo da ameaça comunista pode ser arrolado como uma das causas do crescimento do *welfare state* no pós-guerra. Segundo Judt (2005), este medo fez com que os americanos elaborassem o Plano Marshall, um pacote de ajuda financeira a todos os países europeus que dele necessitassem. Pode-se inferir, também, que este medo impulsionou o *welfare state*, uma vez que no imediato pós-guerra a situação da economia da maioria dos países europeus era caótica e foi agravada por problemas climáticos que prejudicaram a safra agrícola de 1947.

Neste período, a carga tributária em todos os países europeus aumenta em relação à carga tributária anterior à guerra. Isto se deve em parte ao esforço de reconstrução da Europa e em parte ao incremento do *welfare state* nestes países<sup>60</sup>. Descrevendo os sistemas de

---

<sup>59</sup> The economics of Planning drew directly upon the lessons of 1930s – a successful strategy for post-war recovery must preclude any return to economic stagnation, depression, protectionism and above all, unemployment. The same considerations lay behind the creation of the modern European welfare state. In the conventional wisdom of the 1940s, the political polarization of the last inter-war decade were born directly of economic depression and its social costs. Both Fascism and Communism thrived on social despair, on the huge gulf separating rich and poor. If the democracies were to recover, the ‘condition of the people’ question must be addressed (JUDT, 2005, p. 72).

<sup>60</sup> Between 1950 and 1973, government spending rose from 27.6 percent to 38.8 percent of the gross domestic product in France, from 30.4 percent to 42 percent in West Germany, from 34.2 percent to 41;5 percent in the UK and gtp, 26.8 percent to 45.5 percent in rhw Netherlands – at a time when that domestic product was itself growing faster ever before or since. The overwhelming bulk of the increase in spending went on insurance,

aposentadoria dos modelos de *welfare state*, Esping-Andersen aponta este crescimento da carga tributária:

World War II was a watershed for pension development. It had demanded and created a level of national solidarity that catapulted labor movements into the center of political decision-making; strict wartime wage-price controls under conditions of over-rull employment pushed employers to offer attractive fringe benefits and unions to demand them. The war either disrupted old social-insurance systems (as in Germany) or it established the framework for a post war welfare promise; it had also **demande extraordinary high public expenditure tax levels** that, even when subsequently scaled back, helped establish a new plateau of popular fiscal tolerance for the post-war decades (ESPING-ANDERSEN, 1998, p.100, grifo nosso).

É importante analisar a criação deste *Welfare State*. Dahrendorf sustenta que:

Não obstante, a análise social tem seu próprio poder (...). Aqui a primeira coisa a observar é que em nenhum lugar o progresso nos direitos do cidadão foi mera consequência da organização política dos conflitos de classe. Keith Middlemas demonstrou, em seu *Politics in Industrial Society* (...), quão importante foram as duas guerras mundiais deste século (Século XX) para o avanço dos direitos políticos e sociais. Num sentido, o sufrágio universal foi a ‘recompensa’ pela contribuição dos menos favorecidos aos esforços da Primeira Grande Guerra, e o ‘Welfare State’ a ‘recompensa’ correspondente, após a Segunda Grande Guerra. Mas ao fim de tudo, a expressão organizada de um conflito subjacente de interesse de classe, através dos partidos políticos, e sua contestação têm sido a principal força impulsora do progresso social no mundo industrializado (DAHRENDORF, 1985, p. 87).

Pode-se especular, também, até que ponto além de ser o *welfare state* a recompensa dos pobres pelo esforço de guerra, o quanto o espectro do comunismo também não contribuiu para a sua constituição.

Para Esping-Andersen, o capitalismo tende a mercantilizar o trabalho humano. A força de trabalho é afetada somente pela oferta e demanda, o que confere um grande poder ao empregador, num contexto no qual há grande oferta de trabalho. Como diz o autor, nos primórdios do capitalismo, “the market becomes to the worker a prison within which it is imperative to behave as a commodity in order to survive”. O *welfare state* é uma força que busca desmercantilizar a classe trabalhadora, porque o Estado age para garantir à classe trabalhadora uma série de direitos que a tornariam menos dependente do mercado. O conceito de desmercantilização “refers to the degree to which individuals, or families, can uphold a socially acceptable standard of living independently of market participation”. Dean também ressalta a possibilidade destes sistemas de proteção social conferirem certa autonomia à classe trabalhadora em relação ao mercado.

---

pensions, health, education and housing. In Scandinavia the share of national income devoted to social security alone rose 250 percent in Denmark and Sweden between 1950 and 1973. In Norway it tripled. Only in Switzerland was the share of post war GNP spent by the state kept comparatively low (it did not reach 30 percent until 1980), but even there it stood in dramatic contrast to the 1938 figure of just 6.8 (JUDT, 2005, p. 361).

A seguridade social pode servir para compensar as falhas da economia de mercado (...) ou, mais fundamentalmente, para melhorar seus efeitos corrosivos (...). Na medida em que a segurança social reduz o grau de commodity do trabalho, ela confere, ao trabalhador ou cidadão, um certo grau de autonomia. Ela permite que a pessoa – até certo ponto – retenha seus serviços e não os ponha no mercado, para resistir à exploração dentro do mercado de trabalho, e para ter uma certa qualidade de vida fora dele (DEAN, 2008, p. 17).

A este respeito cabe um parêntese. Não está documentado, mas já se ouvem relatos de que em alguns municípios, especialmente do Nordeste, após a introdução do Programa Bolsa-Família, ficou mais difícil conseguir admitir empregadas domésticas. Elas começaram a recusar os salários oferecidos (em geral muito baixos), preferindo receber os benefícios do Programa a se sujeitar a um salário indigno. A se confirmar este tipo de registro, pode-se dizer que esta é uma das externalidades positivas do programa.

Esping-Andersen estabelece três tipologias de modelos de estados de Bem-Estar Social. O modelo social democrata, o modelo corporativista e o modelo liberal. O modelo liberal é o menos intervencionista, o Estado deve auxiliar apenas os realmente pobres com o menor benefício possível (o suficiente para garantir a sobrevivência física da família necessitada)<sup>61</sup>. Cabe ao mercado a solução dos problemas dos pobres, por isto este modelo é o que menos desmercantiliza a força de trabalho. Este modelo é característico dos países anglo-saxões. Uma consequência deste modelo é a estigmatização dos beneficiários<sup>62</sup>.

O modelo corporativista é um pouco mais amplo. Ele também acena com benefícios aos pobres, mas, além disso, privilegia algumas camadas da classe trabalhadora, em especial, caracteristicamente, os servidores públicos, com regimes especiais de assistência. Este modelo funciona como um garantidor das situações de status atualmente existentes (por isso, é

---

<sup>61</sup> In one cluster we find the 'liberal' welfare state, in which means tested assistance, modest universal transfers, or modest social insurance plans predominate. Benefits cater mainly to a clientele of low-income, usually working class, state dependents. In this model, the progress of social reform has been severely circumscribed by traditional, liberal work-ethic norms: it is one where limits of welfare equal the marginal propensity to opt for welfare instead of work. Entitlement rules are therefore strict and often associated with stigma; benefits are typically modest. In turn, the state encourages the market, either passively – by guaranteeing only a minimum – or actively – by subsidizing private welfare schemes (ESPING-ANDERSEN, 1998, p. 26-27).

<sup>62</sup> Dean (2008, p. 14) relativiza esta estigmatização: “No decorrer do século XX, em todo o mundo desenvolvido, a era do Poor Law foi substituída pela era do estado d bem-estar social, seus modernos sistemas de seguridade social. Ainda assim, elementos de Poor Laws permanecem em modernos sistemas de assistência social e em comprovadas redes de proteção. De acordo com modelos teóricos dominantes (por exemplo, Esping-Andersen), uma forte dependência da assistência social está geralmente associada à racionalidade do liberalismo econômico – certo estigma continua a ser atribuído à assistência social, cujo estigma supostamente dissuadiria a dependência da assistência social. Isso vem sendo desafiado pelo fundamento de que, sob o sistema de seguridade social predominantemente seletivo da Austrália, não há temor ou estigma associado à triagem, graças à relativa generosidade dos benefícios: a triagem pode, supostamente, ser mais um teste de riqueza do que um teste de pobreza (...).”

denominado de conservador-corporatista). Pode-se dizer, apesar disto, que ele é mais inclusivo que o modelo liberal. Este é o modelo típico da maioria dos países europeus<sup>63</sup>.

O modelo social-democrata é o mais amplo, prestando uma série de benefícios para os pobres, mas também atingindo a classe média com uma série de serviços. Este é o modelo dos países escandinavos<sup>64</sup>. Este modelo visa promover igualdade de status entre os cidadãos. Nestes países o Estado é um ator econômico da maior importância e para o seu sucesso ele depende diretamente da busca pelo pleno emprego. O Estado é um dos grandes empregadores. O governo sueco, por exemplo, empregava um terço da população economicamente ativa do país em 1985 (contrastando com a taxa de 16,1% da Alemanha em 1983, que representa o modelo conservador, e 15,8% dos Estados Unidos em 1985, representando o modelo liberal). Cabe ressaltar que os países escandinavos eram os que apresentavam as menores taxas de desemprego entre os três modelos apresentados.

Outros autores dizem que a vinculação entre *welfare state* e o pleno emprego abrange outros países além dos escandinavos. Judt (2005) diz que, em virtude da lembrança do grande desemprego registrado em vários países europeus no período entreguerras, os governos europeus se empenharam em construir sistemas de seguridade que garantissem o pleno emprego, depois da 2ª Guerra Mundial<sup>65</sup>. *O Relatório Beveridge*, um livro publicado em 1942 por Willian Beveridge, que é o documento que fundamenta o *welfare state* inglês, diz que as bases deste sistema deveriam ser: um serviço nacional de saúde, um sistema estatal de

---

<sup>63</sup> A second regime-type clusters nations such as Austria, France, Germany, and Italy. Here the historical corporatist-statist legacy was upgraded to cater to the new 'post-industrial' class structure. In these conservative and strongly 'corporatist' welfare states, the liberal obsession with market efficiency and commodification was never preeminent and, as such, the granting of social rights was hardly ever a seriously contested issue. What predominated was the preservation of status differentials; rights therefore, were attached to class and status. This corporatism was subsumed under a state edifice perfectly ready to displace the market as a provider of welfare; hence private insurance and occupational fringe benefits play a truly marginal role. On the other hand, the state's emphasis on upholding status differences means that its redistributive impact is negligible (ESPING-ANDERSEN, 1998, p. 27).

<sup>64</sup> The third, and clearly smallest, regime cluster is composed of those countries in which the principles of universalism and decommodification of social rights were extended also to the new middle classes. We may call it the 'social-democratic' regime-type since, in these nations, social democracy was clearly the dominant force behind social reform. Rather than tolerate a dualism between state and market, between working class and middle class, the social democrats pursued a welfare state that would promote an equality of the highest standards, not an equality of minimal needs as was pursued elsewhere. This implied, first, that services and benefits be upgraded to levels commensurate with even the most discriminating tastes of the new middle classes; and, second, that equality be furnished by guaranteeing workers full participation in the quality of rights enjoyed by the better-off (ESPING-ANDERSEN, loc. cit.).

<sup>65</sup> "In countries where inter-war unemployment had been especially traumatic – the UK or Belgium – welfare spending was driven in part by the desire to maintain full or close to full employment."

aposentadorias; pensões para as famílias e crescimento próximo do pleno emprego<sup>66</sup>. Castel (1997) também vincula o *welfare state* francês com a busca do pleno emprego.

Desta forma, para estes autores, a busca pelo crescimento econômico constante seria uma característica de todos os modelos de *welfare state* e não apenas do modelo escandinavo. De fato, depois da guerra os países europeus, influenciados pela economia soviética na década de 1930, desenvolveram sistemas de planejamento econômico no qual o Estado interferia fortemente na economia. Esses sistemas duraram até a década de 1980 quando começam a ser questionados pela ideologia liberal.

Desta forma, Esping-Andersen insiste que até a década de 1990, os países escandinavos ainda defendem a forte participação do Estado na economia buscando o pleno emprego. Este autor enfatiza que estes modelos são tipos ideais, ou seja, nenhum país corresponde totalmente ao modelo, mas segundo os vários critérios propostos pelo autor, as características destes países fazem com que eles possam ser agrupados em conjuntos homogêneos identificáveis.

In the chapters to follow, we show that welfare cluster, but we must recognize that there is no single pure case. The Scandinavian countries may be predominantly social democratic, but they are not free of crucial liberal elements. Neither are the liberal regimes pure types. The American social-security system is redistributive, compulsory, and far from actuarial. At least in its early formulation, the New Deal was as social democratic as was contemporary Scandinavian social democracy. And European conservative regimes have incorporated both liberal and social democratic impulses. Over the decades, they have become less corporatist and less authoritarian. (ESPING-ANDERSEN, 1998, p. 28-29).

De fato, uma análise como a de Robert Castel (1998), que examina o que ele denomina de questão social, especialmente na França, parece aproximar o modelo de *welfare state* francês ao *cluster* escandinavo. Pelo menos até a emergência da nova questão social, que aflora na França no final dos anos 1970, onde se verifica a precarização do trabalho e um questionamento dos direitos sociais<sup>67</sup>. O autor analisa a emergência ao longo da história da França, mas que pode ser generalizada, de uma sociedade salarial, ou seja, de uma sociedade onde o trabalho é constitutivo da cidadania e é criado um sistema de proteção social aos cidadãos trabalhadores. Esta sociedade salarial é a base do sistema democrático. Segundo o autor:

---

<sup>66</sup> A principal proposta deste relatório é esta: o povo britânico deve tornar o Estado expressamente responsável por garantir, em cada momento, um desembolso suficiente, no conjunto, para ocupar todo o potencial humano disponível na Grã-Bretanha (BEVERIDGE, 1942).

...se o pleno emprego (...) não for conquistado ou conservado, nenhuma liberdade estará salva, porque, para muitos não terá sentido (BEVERIDGE apud CASTEL, 1998).

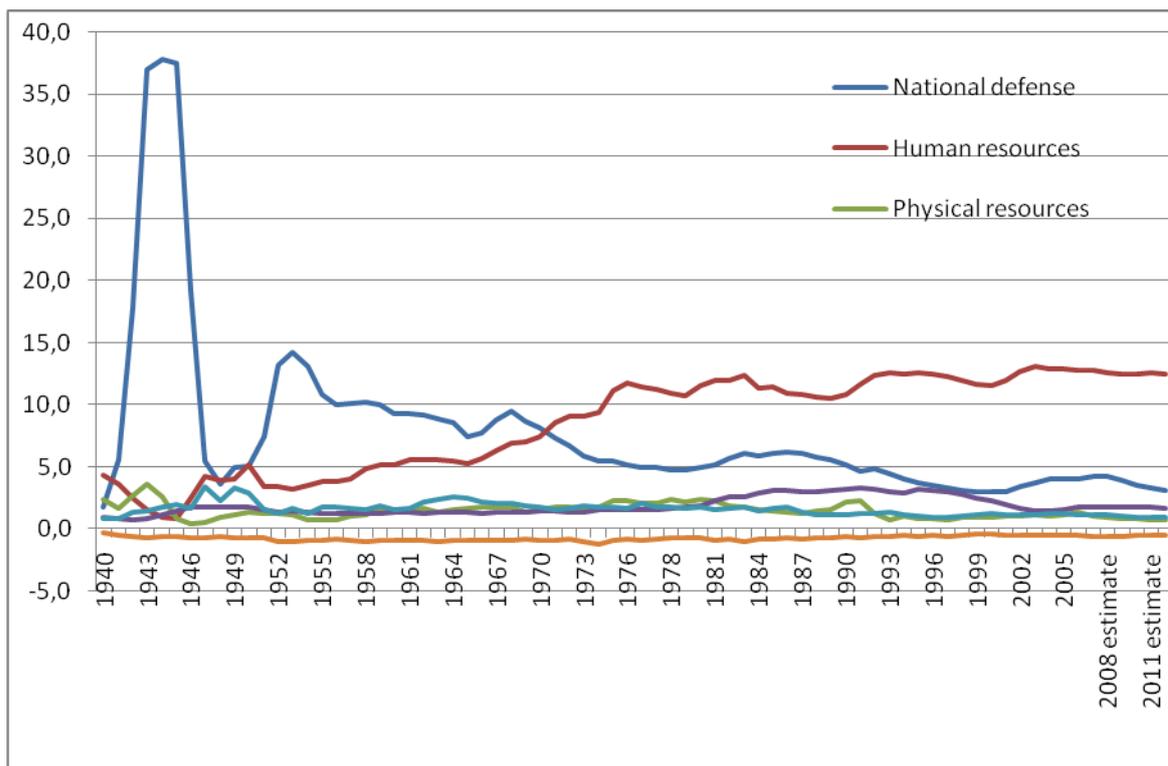
<sup>67</sup> Sobre o modelo de *welfare state* francês, ver Castel (1998), especialmente Capítulo VII: Sobre a Nova Questão Social.

A sociedade salarial é a formação social que havia conseguido esconjurar, em grande parte, a vulnerabilidade de massa e assegurar uma ampla participação nos valores sociais comuns. Em outros termos, a sociedade salarial é o alicerce sociológico em que se baseia uma democracia de tipo ocidental, com seus méritos e suas lacunas: não o consenso, mas a regulação dos conflitos; não a igualdade das condições, mas a compatibilidade das diferenças; não a justiça social, mas o controle e a redução da arbitrariedade dos ricos e dos poderosos; não o governo de todos, mas a representação de todos os interesses e sua apresentação para debate no cenário público (CASTEL, 1998, p. 580).

Como quer que se analise, a abrangência do *welfare state* (se pouco, médio ou muito inclusivo) determina um esforço do Estado muito grande em termos de gastos públicos. Quanto mais inclusivo o sistema de benefícios, mais o estado tem de despende. Em outras palavras, o *welfare state* custa caro. A carga tributária para manter este sistema é geralmente alta. Em países com o *welfare state* social democrata, ela se aproxima dos 50% do PIB; em países de *welfare state* corporatista, ela está entre 35 e 45% do PIB; e em países de *welfare state* liberal, está entre 25 e 35% do PIB (para análise da carga tributária, ver capítulo anterior).

Conforme se disse no capítulo anterior, um exercício de sociologia fiscal é insuficiente se não forem focados também no destino do gasto público. Desta forma, se for analisado o gasto público americano por função e subfunção, verifica-se que o a o gasto na área social aumentou como percentagem do PNB.

A figura a seguir mostra a evolução do gasto público americano como percentagem do PIB por função desde 1930 até 2012 (projeção). Os Estados Unidos foram escolhidos pela sistematicidade na apresentação dos dados, pela qualidade dos dados apresentados e pela possibilidade de análise da evolução temporal (existem informações desde a década de 1930.



**Figura 14 – Gasto Público Americano como Percentagem do PIB por Função (1930-2012).**

Fonte: <http://www.gpoaccess.gov/usbudget/fy08/hist.html>

Deve-se desconsiderar os gastos em defesa nacional dos primeiros anos de década de 1940, que representaram quase 40% do orçamento dos Estados Unidos, em função do esforço da guerra, bem como relativizar os primeiros anos da década de 1950, e em meados da década de 1960, por causa da Guerra da Coreia e Guerra do Vietnã. Estes dados parecem confirmar a observação de Schumpeter, segundo a qual em tempos de guerra os cidadãos estão dispostos a aceitar uma taxa que em tempos de paz seria considerada abusiva e insustentável. A figura mostra que os gastos sociais (no texto apresentados como Human Resources que representam os gastos em saúde, educação e seguridade social) vêm aumentando desde a década de 1950, ao passo que os gastos em defesa nacional – à exceção do período da Segunda Guerra Mundial – se mantêm constantes ou apresentam declínio. Em 1970 os gastos em Recursos Humanos superaram os de Defesa Nacional e representam hoje mais do dobro em termos de Produto Nacional Bruto.

Os dados a respeito da Inglaterra mostram que, apesar da ideologia liberal que dominou o governo nos anos 1980, não houve redução do tamanho e do escopo do *welfare state* neste país. Como diz Barr:

It is widely believed that attempts at retrenchment (a) were driven by ideology and (b) reduced the size and scope of the welfare state. The evidence (...) does not support that view. Though ideology was part of the story, external factors – successive oil shocks, increasing global pressures (...), and ageing populations (...) –

were more potent driving forces. Furthermore, contrary to their stated aim, successive Thatcher administrations did not reduce the share of national income devoted to welfare state spending (BARR, 2004, p. 34-35).

A tabela abaixo mostra o gasto social em vários países da OCDE, no ano de 2005, em percentagem do PIB. A primeira coluna mostra o gasto total. As demais colunas mostram o gasto em cada uma das nove áreas que a OCDE define como gasto social. Desta forma, o gasto total é a soma das nove áreas.

País	TOTAL	APOSENT	PENSÕES	INCAPACITY RELATED	SAÚDE	FAMÍLIA	ACTIVE LABOUR MARKET PROGRAMMES	DESEMPREGO	HABITAÇÃO	OUTROS
Austrália	17.1	4.4	0.2	2.4	5.9	2.8	0.4	0.5	0.3	0.1
Áustria	27.2	12.6	0.4	2.4	6.8	2.8	0.6	1.1	0.1	0.3
Bélgica	26.4	7.2	2.0	2.3	7.3	2.6	1.1	3.3	0.1	0.4
Canadá	16.5	3.7	0.4	0.9	6.8	1.0	0.3	0.6	0.4	2.2
República Tcheca	19.5	7.5	0.2	2.4	6.3	1.7	0.3	0.6	0.1	0.4
Dinamarca	27.1	7.3	0.0	4.3	5.9	3.4	1.7	2.8	0.7	1.0
Finlândia	26.1	8.5	0.9	3.8	6.2	3.0	0.9	2.0	0.3	0.5
França	29.2	10.9	1.8	1.9	7.8	3.0	0.9	1.7	0.8	0.4
Alemanha	26.7	11.2	0.4	1.9	7.7	2.2	1.0	1.7	0.6	0.2
Grécia	20.5	10.8	0.8	0.9	5.6	1.1	0.1	0.4		0.4
Hungria	22.5	8.8	0.3	2.8	6.0	3.1	0.3	0.6	0.5	0.1
Islândia	16.9	3.8	0.0	2.7	6.3	3.0	0.1	0.3	0.2	0.5
Irlanda	16.7	2.9	0.8	1.6	6.5	2.5		0.9	0.5	0.3
Itália	25.0	11.6	2.5	1.7	6.8	1.3	0.6	0.5	0.0	0.0
Japão	18.6	8.6	1.3	0.7	6.3	0.8	0.3	0.3	..	0.3
Coreia	6.9	1.5	0.2	0.6	3.2	0.3	0.1	0.2	..	0.7
Luxemburgo	23.2	5.2	2.0	3.3	7.0	3.6	0.5	1.0	0.2	0.4
México	7.4	1.0	0.3	0.1	2.9	1.0	0.0	..	1.1	1.0
Holanda	20.9	5.5	0.3	3.6	6.0	1.6	1.3	1.5	0.3	0.6
Nova Zelândia	18.5	4.2	0.1	2.9	6.9	2.6	0.4	0.4	0.8	0.2
Noruega	21.6	6.3	0.3	4.4	5.8	2.8	0.7		0.1	0.6
Polónia	21.0	10.4	1.0	2.7	4.3	1.1	0.4	0.5	0.1	0.4
Portugal	..	..	..	..	..	..	0.7	..	..	..
Eslováquia	16.6	6.2	0.2	1.7	5.3	2.1	0.3	0.3	0.0	0.5
Espanha	21.2	7.9	0.6	2.5	5.8	1.1	0.8	2.2	0.2	0.2
Suécia	29.4	9.6	0.6	5.6	6.8	3.2	1.3	1.2	0.5	0.6
Suíça	20.3	6.6	0.4	3.3	6.1	1.3	0.7	0.9	0.2	0.7
Turquia	13.7	6.4	1.6	0.2	5.4	0.0	0.0	0.1	..	..
Reino Unido	21.3	6.1	0.2	2.4	7.0	3.2	0.5	0.3	1.4	0.2
USA	15.9	5.3	0.8	1.3	7.0	0.6	0.1	0.3	..	0.6
OECD – Total	20.6	7.0	0.7	2.3	6.2	2.0	0.6	..	..	0.7

**Tabela 5 – Gasto Social em Países da OCDE por Função (2005).**

Fonte: OCDE

O campo da proteção social deve ser visto como um conjunto de medidas que dão segurança aos trabalhadores e assistência aos pobres excluídos do mercado de trabalho<sup>68</sup>. A justificativa moral para o *welfare state* repousa na retribuição de que a sociedade deve dar por todo o esforço despendido pela classe trabalhadora. O grande sociólogo da teoria da retribuição é Marcel Mauss, que escreveu o livro *Ensaio sobre o Dom*, no qual ele analisa as obrigações de dar, receber e retribuir nas sociedades polinésias. Em uma passagem deste livro, ele mostra que esta obrigação também existe nas sociedades ocidentais modernas.

Toute notre législation d'assurance sociale, ce socialisme d'État déjà réalisé, s'inspire du principe suivant : le travailleur a donné sa vie et son labeur à la collectivité d'une part, et s'il doit collaborer à l'œuvre d'assurance, ceux qui ont bénéficié de ses services ne sont pas quittes envers lui avec le paiement du salaire, et l'État lui-même, représentant la communauté, lui doit, avec ses patrons et avec son concours à lui, une certaine sécurité dans la vie, contre le chômage, contre la maladie, contre la vieillesse, la mort (MAUSS, 2008, p.223).

Mauss escreveu este livro no início do século XX, quando o *welfare state* ainda era incipiente, se comparado à dimensão que tomou posteriormente. O *welfare state* cresceu e se fortaleceu durante a maior parte deste século. No entanto, observa-se, a partir da década de 1980 e 1990, inicialmente nos países anglo-saxões e depois em vários países do mundo, o questionamento e o ataque aos direitos sociais previstos no Estado de Bem-Estar por parte da ideologia neoliberal<sup>69</sup>.

O que ocorre, no entanto, em relação às políticas sociais é uma apropriação das políticas, quando elas se transformam em serviços que têm qualidade, por parte da classe média. São exemplos disso as universidades federais que consomem vultosos recursos públicos, mas são frequentadas pela classe média ou pelos ricos.

---

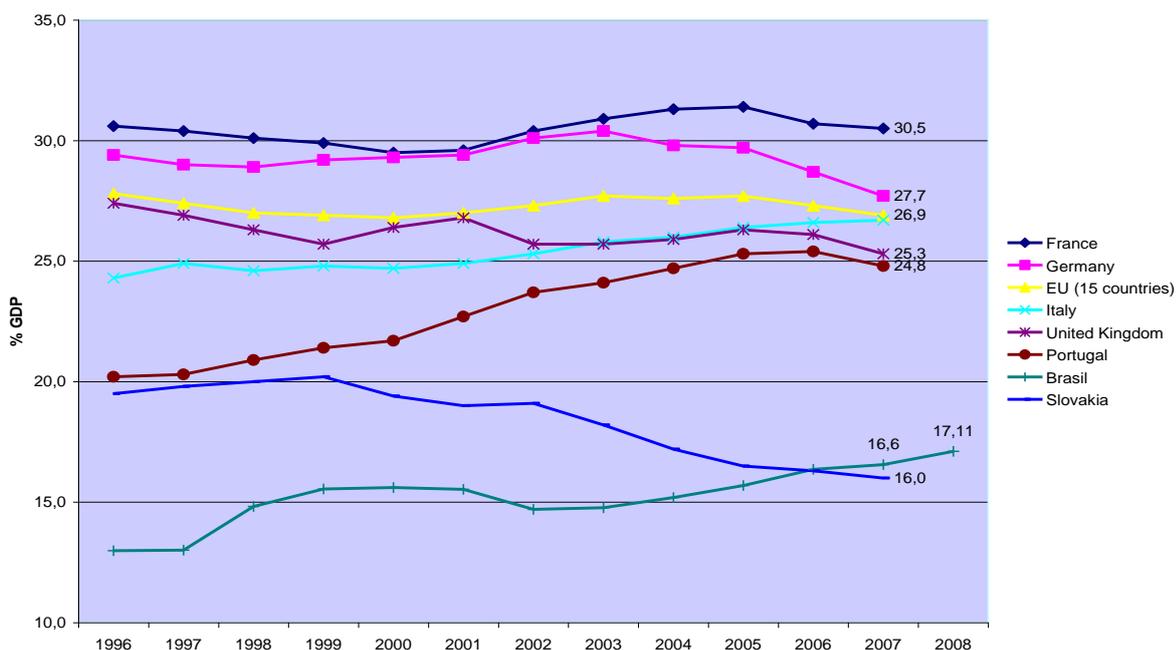
<sup>68</sup> In the work of the International Labour Organization (ILO), social protection is associated with a range of public institutions, norms and programs aimed at protecting workers and their households from contingencies threatening basic living standards. Broadly, these can be grouped under three main headings: social insurance, social assistance and labour market regulation. Social insurance consists of programs providing protection against life-course contingencies such as maternity and old age, or work-related contingencies such as unemployment or sickness. Social assistance provides support for those in poverty. Normally, social insurance is financed from contributions by workers and their employers, whereas social (BARRIENTOS, 2010, p. 13).

<sup>69</sup> Desde há alguns anos, porém, é o liberalismo econômico, ou liberismo, que ergueu a cabeça. Seu alvo não é tanto o coletivismo dos países em que os partidos comunistas assumiram o poder, quando o Estado assistencial, isto é, o experimento social-democrático. Num certo sentido, o ataque contra o sistema soviético é dado como favas contadas. O que agora excita o espírito agressivo dos novos liberais é o efeito considerado desastroso, das políticas keynesianas adotadas pelos Estados econômica e politicamente mais avançados, especialmente sob o impulso dos partidos social-democráticos ou trabalhistas. Os vícios que habitualmente eram atribuídos aos Estados absolutos (...) passam a ser agora atribuídos aos governos que adotaram políticas de tipo social-democrático ou trabalhista. Quem ainda acredita poder contrapor um socialismo bom a um mau, deveria, segundo os liberais, rever sua opinião. Tudo o que lembra, mesmo de longe, o socialismo, inclusive na sua forma mais atenuada (...) cheira mal e deveria ser jogado fora (BOBBIO, 2002, p. 132).

### IV.3 DEPOIS DO WELFARE STATE

Desde a década de 1980, os fundamentos do *welfare state* vêm sendo questionados. O sistema de proteção social é caro e, segundo alguns autores, ele desestimularia o trabalho. Dean (2008) insiste que com a crise fiscal do Estado, os países de *welfare state* estão migrando para um regime de *workfare*. Os trabalhadores estão sendo obrigados a aceitar qualquer trabalho oferecido, não importa quão precário, sob pena de deixar de receber os benefícios.

Como quer que seja, importa ressaltar que, não obstante o discurso sobre a metamorfose do *welfare state* em *workfare*, os países europeus em geral continuam gastando recursos substanciais em seus programas de proteção social. Verifica-se, no entanto, uma leve queda dos gastos sociais em percentagem do PIB em vários países europeus, como se pode verificar na figura abaixo (estes gastos não incluem a função educação).



**Figura 15 – Gastos Sociais no Brasil e em Alguns Países da OCDE em Percentagem do PIB (1996-2007).**

Fonte: Eurostat (UE) e STN (Brasil).

A figura mostra a evolução dos gastos sociais em cinco países europeus (França, Alemanha, Itália, Reino Unido e Eslováquia), a média de quinze países europeus e o Brasil. Verifica-se uma leve queda nos gastos sociais, excetuando-se o Brasil, que apresenta um aumento dos gastos sociais.

Esta tendência de queda pode não ter continuidade, uma vez que a mudança no perfil demográfico vai ter consequências nos gastos sociais. Uma crítica constante é a sustentabilidade deste modelo num momento em que o perfil demográfico da população europeia aponta para um número cada vez maior de idosos e inativos e um número cada vez menor de jovens. Diante disso, prevê-se um aumento cada vez maior no volume de recursos necessários para manter as aposentadorias. A tendência apontada por alguns autores é a de aumento do tempo de contribuição e da idade mínima para requerer a aposentadoria, posto que a expectativa de vida de alguns países já passe dos 80 anos (GIAMBIAGI, 1999).

Reconhecendo o que o autor identifica como a falência do *welfare state*<sup>70</sup>, Giddens (1996) defende um programa de desenvolvimento alternativo baseado em engajamentos reflexivos (grupos de autoajuda); limitação de dados (contra o caráter destrutivo da modernidade); política de vida (emancipação do ser humano); autoconfiança e integridade (baseado em experiências como, por exemplo, o empréstimo aos pobres na Indonésia); as diferentes crises da política ecológica (países pobres e países ricos); posição das mulheres (principalmente no mercado de trabalho); saúde pública; família.

O autor advoga uma sociedade pós-escassez.

Uma ordem pós-escassez (...) começa a surgir quando o crescimento econômico contínuo torna-se prejudicial ou claramente contraproducente; e quando o ethos do produtivismo começa a ser amplamente questionado, criando uma pressão para que se percebam outros valores da vida (GIDDENS, 1996, p. 186).

O autor distingue entre produtivismo e produtividade. O primeiro estaria ligado à ênfase no trabalho e no crescimento econômico constante. O segundo estaria ligado à autonomia e a reflexividade no trabalho. O autor cita o toyotismo, que estava em voga na década de 90, como exemplo de produtividade.

A previdência social numa sociedade pós-escassez deve estar ligada a políticas gerativas. Os idosos devem ter oportunidade de continuar trabalhando. Deve haver uma aliança entre as gerações, entre os gêneros e entre as classes. Como indaga o autor: “Que papel teria o Estado: ainda haveria um *welfare state* em uma sociedade pós-escassez? A resposta é não.” (GIDDENS, 1996, p. 222).

Contra estas idéias, Bourdieu diz que o *welfare state* é uma das grandes conquistas civilizacionais da sociedade ocidental. Bourdieu fala nos livros *Contrafogos* (1998) e *A Miséria do Mundo* (2003) sobre o que ele chama de a mão esquerda e a mão direita do Estado. A mão esquerda seria a parte do aparelho de Estado que gerencia as políticas sociais, sempre

---

<sup>70</sup> Afirimo que a pobreza só pode ser combatida com alguma esperança razoável de sucesso por meio de uma concepção de previdência positiva baseada nos interesses comuns de uma política de vida e da política gerativa (GIDDENS, 1996, p. 179).

demandando por mais recursos e tentando fazer a defesa do *welfare state* que está sob ataque há vinte anos. Este ataque é feito pelos ministérios ligados à fazenda – que representariam a mão direita – preocupados com o ajuste fiscal e o corte de gastos públicos. Apesar de este artigo constantemente questionar a pertinência de análises de países avançados para a compreensão de países menos desenvolvidos, esta é uma ideia que se enquadra tanto para a França quanto para o Brasil. Pode-se dizer que Bourdieu é um sociólogo de mão esquerda, e Giddens, de direita.

Outra crítica que pode ser feita a essas ideias é de, por um lado, o autor não conceituar claramente o que seja sociedade pós-escassez. Parecem ser as sociedades industriais avançadas nas quais uma série de direitos sociais foram alcançados. Dessa forma, dificilmente as sociedades do terceiro mundo poderiam ser beneficiadas pelas benesses da sociedade pós-escassez.

## CAPÍTULO V – CONSTITUIÇÃO DA REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL

É uma questão de honra (mas também talvez também de remorso) para uma democracia não se resignar ao abandono completo de um número crescente de seus membros cujo único crime é ser ‘não empregáveis’. Mas estas tentativas têm alguma coisa de patético. Evocam o trabalho de Sísifo, rolando sua rocha que sempre volta a descer encosta abaixo no momento de atingir o cume, porque é impossível encaixá-la num lugar estável (CASTEL, 199, p. 556).

So great is the fear of the men, even of the most radical and least conventional among them, of things never seen, of thoughts never thought, of institutions never tried before (ARENDDT, HANNAH, 1990, p. 258).

A constituição de uma rede de proteção social no Brasil começou na década de 1920, com a criação das primeiras Caixas de Aposentadoria e Pensão para trabalhadores do setor ferroviário. Na década de 1930, no governo Vargas, a previdência é reestruturada englobando várias categorias profissionais. São criados seis institutos de previdência e os recursos para o sistema são repartidos entre o governo federal, os empregados e os empregadores.

Em 26 de agosto de 1960, é promulgada a Lei nº 3.807, intitulada Lei Orgânica da Previdência Social. A previdência é organizada em cinco institutos e uma caixa. Em 1966 todas as instituições previdenciárias são unificadas no Instituto Nacional de Previdência Social, mediante o Decreto Lei nº 72, de 21 de novembro de 1966. O seguro-desemprego é instituído no Brasil no ano de 1986, por intermédio do Decreto-Lei n.º 2.284, de 10 de março de 1986 e regulamentado pelo Decreto n.º 92.608, de 30 de abril de 1986.

Todos estes direitos são instituídos para os cidadãos que de alguma forma participam do mundo do trabalho<sup>71</sup>. Na década de 1990 começa a ser reconhecida a precariedade dos programas de combate à pobreza então em voga. Programas, por exemplo, como de doação de alimentos eram caros, arriscados e ineficientes. Caros porque, além da compra do alimento em si, era necessária a constituição de um aparato burocrático que garantisse a sua chegada aos beneficiários; arriscados porque havia o perigo, muitas vezes confirmado, de desvio, deterioração ou perda dos alimentos; e ineficientes porque os alimentos podiam não chegar aos destinatários. Lavinas (apud SPRANDEL, 2004, p. 162) diz que “programas de distribuição gratuita de alimentos possuem cobertura e focalização

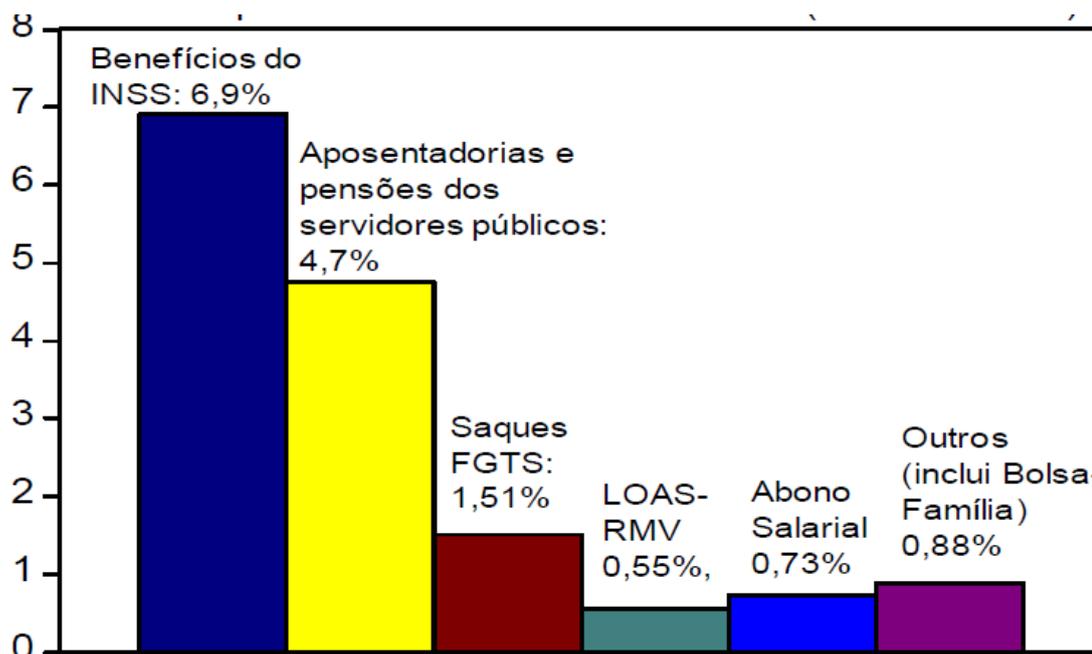
---

<sup>71</sup> Silva, Yazbek & Giovanni (2008, p. 26) dizem que: “Nesse contexto, o padrão de cidadania desenvolvido tinha por base o mercado de trabalho, rigidamente controlado pelo Estado. Ser cidadão significava ter carteira assinada e pertencer a um sindicato, ou seja, forjou-se uma Cidadania Regulada (Santos, 1987) restrita ao meio urbano, numa sociedade marcada pela fragilidade de disputa entre interesses competitivos”.

deficientes, baixa eficácia, em razão de conferir aporte calórico irrisório, e reduzida eficácia econômica.” Segundo a autora, seria preferível a transferência direta de renda para a população beneficiária.

A novidade das últimas décadas é a criação de programas sociais voltados à mitigação da pobreza também para a população que não contribui para a previdência social, ou seja, abrangendo os não participantes do mercado de trabalho que até então eram contemplados apenas por programas assistencialistas da assistência social. O Estado brasileiro começa a criar políticas públicas que se materializam em programas. Cada área do Estado lança programas sociais para o enfrentamento da pobreza. Desta forma, existe a política de saúde, a política de educação, etc. Na área do combate à pobreza, o Estado atua de várias formas. Nos últimos anos muita atenção tem despertado o Programa Bolsa-Família. Este programa, atualmente, atinge os dois decis mais pobres da população. Mais de 12 milhões de famílias, o que representa quase 47 milhões de pessoas, recebem mensalmente um benefício financeiro do governo federal. Mesmo sendo o mais abrangente, este programa nem de longe é o mais caro: o programa custa por volta de R\$ 11 bilhões contrastando com aproximadamente R\$ 140 bilhões por ano na Previdência – Regime Geral. Cabe destacar também o Programa Benefício de Prestação Continuada (BPC), que transfere renda para idosos e portadores de deficiências cuja renda mensal seja inferior a um quarto do salário mínimo.

Segundo o Comunicado da Presidência nº 23, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, as transferências do governo para aposentadorias e pensões dos setores público e privado e outros benefícios previdenciários e assistenciais (que abrangem, por exemplo, o Programa Bolsa-Família, o Benefício de Prestação Continuada entre outros) representaram mais de 15% do Produto Interno Bruto em 2008. A figura a seguir ilustra estes dados.



**Figura 16 – Componentes da Previdência e Assistência Social no Brasil em 2008 (em percentagem do PIB).**

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Caixa Econômica Federal e IPEA

O mesmo estudo mostra que a situação do Brasil em relação a estes gastos sociais não difere muito da de países desenvolvidos, conforme tabela abaixo. O que faz com que o Brasil tenha uma menor disponibilidade de gastos para outras áreas sociais (como saúde e educação, por exemplo) é o gasto com juros que é de longe o mais alto entre os 18 países analisados. Rocha & Caetano (2008) contestam este ponto de vista, sustentando que os gastos previdenciários no Brasil são comparativamente superiores aos de outros países<sup>72</sup>.

<sup>72</sup> Os dados indicam que, por uma perspectiva internacional, há, de fato, correlação positiva entre envelhecimento populacional e despesa previdenciária, tal como mostra a reta de regressão. Porém, o Brasil destaca-se como um ponto fora da curva. O gráfico mostra que o país ainda é jovem, com razão de dependência inferior a 10%, mas seu gasto previdenciário, superior a 11% do PIB, equivale ao de um país idoso. Esta peculiar combinação de país jovem com gasto de idoso remete a outro fato, a saber: nações com estrutura demográfica similar à brasileira gastam com Previdência em torno de 4% do seu produto, enquanto países com despesa previdenciária da magnitude da brasileira têm razão de dependência em torno de 27%. Em resumo, países com composição demográfica brasileira despendem 1/3 do que o Brasil gasta, enquanto nações que destinam quantias semelhantes às despendidas pela Previdência brasileira são três vezes mais velhas (ROCHA & CAETANO, 2008, p. 45).

Países	CTB	TAPS	CLT= CTB – TAPS	JUROS LÍQUIDOS	CTL – JUROS
Alemanha	39,2	18,1	21,1	2,4	18,7
Brasil	34,7	15,4	19,3	6,2	13,1
Canadá	33,1	10,9	23,2	0,7	22,5
Coreia do Sul	26,8	3,6	23,2	-1,5	24,7
Espanha	32,7	13,4	19,3	1,2	18,1
Estados Unidos	28,4	12,6	15,8	2,1	13,7
França	42,3	18,9	23,4	2,5	20,9
Grécia	31,6	18,5	13,1	0,1	13
Hungria	39,9	16,9	23,0	0,5	23,5
Irlanda	30,8	10,3	20,5	-4,6	25,1
Itália	42,5	18,6	23,9	4,5	19,4
Japão	28,1	12,1	16,6	0,7	15,9
Noruega	42,0	13,5	28,5	-13,3	41,8
Nova Zelândia	36,5	10,5	26,0	-0,9	26,9
Polônia	34,1	14,9	19,3	1,6	17,7
Portugal	36,5	16,8	19,7	2,9	16,8
Reino Unido	36,5	13,8	22,7	1,8	20,9
Suécia	46,8	16,5	30,3	2,6	27,7

**Tabela 6 – Carga Tributária Bruta (CTB) e Líquida (CTL), Transferências de Assistência e Previdência Social e Subsídios (TAPS) e Pagamento Líquido de Juros no Brasil e em Países Selecionados em 2007.**

Fonte: Banco Central do Brasil, OCDE, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

Os dados apresentados acima mostram que o Brasil tem um comportamento, no que tange aos gastos públicos sociais, semelhante aos países classificados como de *welfare state* corporatista, segundo tipologia elaborada por Esping-Andersen (1998), analisados no capítulo anterior. Em relação aos países da América Latina, não foram obtidos dados tão consistentes quanto os dos países da OCDE. No entanto, o quadro abaixo mostra que o país é um dos que despendem mais recursos na área social, comparado com os demais países da região.

	Gasto público social per capita (em dólares) <sup>a</sup>	Gasto público social como porcentagem do PIB <sup>a</sup>	Gasto público em seguridade e assistência social como porcentagem do PIB <sup>b</sup>	Gasto público em saúde como porcentagem do PIB <sup>a</sup>	Gasto público em educação como porcentagem do PIB <sup>a</sup>
Grupo 1: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá e Uruguai	1 102	17,7	7,9	3,9	4,5
Grupo 2: Colômbia, México e República Bolivariana da Venezuela	638	13,0	4,9	2,2	4,3
Grupo 3: Equador, El Salvador, Estado Plurinacional da Bolívia, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Paraguai, Peru e República Dominicana	178	10,2	2,6	2,3	4,1

**Quadro 1 – América Latina (Grupos de Países): Indicadores de Gasto Social em torno de 2007 (em Média para Grupos de Países).**

Fonte: CEPAL, com base em dados sobre gasto social  
a Em dólares de 200. Dados de 2006/2007. Média simples de cada grupo de países.

- b. Em dólares de 2000. Dados de 2006/2007. Média simples de cada grupo de países. Não inclui Nicaraguá.

Este padrão de gasto social vem se consolidando desde a década de 1990. O que houve de novo no governo Lula foi a criação de um ministério voltado especificamente para o enfrentamento da pobreza extrema: o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Este ministério será analisado a seguir.

## V.1 CRIAÇÃO DO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

Um dos carros chefe da campanha de Lula foi o Programa Fome Zero, que colocou a questão da pobreza no centro do debate político. A materialização deste programa se deu por meio principalmente de uma política de transferência condicionada de renda de caráter não contributivo: o Programa Bolsa-Família. Este programa será analisado nas próximas seções.

O governo Lula unificou vários programas de combate à pobreza num único ministério. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), criado em fevereiro de 2004, pela Lei nº 10.869, unificou o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) e o Ministério da Assistência Social (MAS). Ele não estava, portanto, previsto no organograma inicial do governo e a sua criação foi uma tentativa de racionalização das políticas sociais. Até a sua criação, a política de segurança alimentar era de responsabilidade do MESA e a política de assistência social estava sob a égide do MAS. O governo já havia resolvido, no segundo semestre de 2003, unificar os vários programas de transferência de renda federais e, para tanto, seria necessário criar uma nova entidade. O governo decide unificar estas várias políticas sociais de combate à pobreza num único ministério. O ministério é criado e passa a ser responsável pela implementação de dezenove programas e ações de combate à pobreza, a saber<sup>73</sup>:

- 1) Programa Bolsa-Família;
- 2) Benefício Assistencial de Prestação Continuada – BPC;
- 3) Programa de Atenção Integral à Família – PAIF;

---

<sup>73</sup> Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: Desenvolvimento Social: Guia de Políticas e Programas, 2005.

- 4) Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI;
- 5) Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes (SENTINELA);
- 6) Agente Jovem de Desenvolvimento;
- 7) Proteção Social Básica e Especial à Pessoa Idosa;
- 8) Proteção Social Básica à Criança de 0 a 6 anos;
- 9) Proteção Social Básica e Especial para Pessoas com Deficiência;
- 10) Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA);
- 11) Restaurantes Populares;
- 12) Banco de Alimentos;
- 13) Programa de Agricultura Urbana;
- 14) Cozinha Comunitária;
- 15) Feiras e Mercados Populares;
- 16) Unidades de Beneficiamento e Processamento Familiar Agroalimentar;
- 17) Educação Alimentar e Nutricional;
- 18) Distribuição de Cestas a Grupos Específicos;
- 19) Carteira de Projetos Fome Zero e Desenvolvimento Sustentável em Terras Indígenas – Carteira Indígena.

Dois programas merecem especial destaque. O primeiro é o Benefício de Prestação Continuada, destinado a idosos com mais de 65 anos e deficientes físicos sem condições de trabalho, que tenham renda inferior a um quarto do salário mínimo. A tabela 7 mostra a evolução do número de beneficiários do BPC e dos valores repassados de 2004 a 2010.

ANO	PCD	Idosos	Valor Repassado (PCD)	Valor Repassado (Idoso)	Total de Beneficiários	Valor Total Repassado
2004	1.127.849	933.164	3.300.027.493,57	2.514.255.524,40	2.061.013	5.814.283.017,97
2005	1.211.761	1.065.604	4.054.094.729,27	3.469.766.714,63	2.277.365	7.523.861.443,90
2006	1.293.645	1.183.840	5.112.542.073,04	4.606.245.558,28	2.477.485	9.718.787.631,32
2007	1.385.107	1.295.716	5.987.030.235,51	5.561.314.689,35	2.680.823	11.548.344.924,86
2008	1.510.682	1.423.790	7.110.730.319,66	6.675.058.371,50	2.934.472	13.785.788.691,16
2009	1.625.625	1.541.220	8.638.336.138,02	8.221.076.467,72	3.166.845	16.859.412.605,74
2010	1.778.345	1.623.196	10.421.254.103,60	9.682.778.923,69	3.401.541	20.104.033.027,29

**Tabela 7 – Número de Beneficiários do BPC e Valores Repassados (2004-2010).**

Fonte: Matriz de Informações Sociais – SAGI/MDS. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/mi2007/home/index.php>. Acesso em 10 de julho de 2010 e 5 de fevereiro de 2011 (para a obtenção das informações a respeito do ano de 2010)

PCD significa Pessoas com Deficiência

Como se pode depreender da tabela, o BPC vem crescendo ano a ano, tanto em termos de número de beneficiários atendidos quanto em termos de valores repassados. O benefício concedido corresponde a um salário mínimo. Isto dá margem ao questionamento do programa, uma vez que o benefício é um direito concedido a todos os cidadãos brasileiros, independentemente de terem contribuído para a previdência social. Desta forma, um indivíduo que nunca teve um emprego formal na vida, ao completar 65 anos terá direito ao mesmo benefício de um trabalhador que durante 35 anos participou da Previdência Social com contribuições referentes a um salário mínimo.

Outro programa de destaque é o Programa Bolsa-Família. O Programa Bolsa-Família é um programa de transferência de renda que estabelece condições para o recebimento do benefício monetário (a saber, realização de exame pré-natal, acompanhamento nutricional, acompanhamento em saúde, comparecimento das crianças em instituições de ensino). Foi criado pela Lei Federal nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004, e regulamentado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004.

## V.2 PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Nunca é demais ressaltar que a concentração de renda do Brasil está entre as maiores do mundo. No entanto, deve-se salientar que o sistema capitalista é sempre concentrador de renda. Numa análise comparativa, o capitalismo brasileiro é mais concentrador que os demais países. Nos países desenvolvidos, o Estado tem um importante papel na redistribuição de renda. Se o *welfare state* não atuasse para diminuir a concentração de renda, os países europeus apresentariam concentrações de renda muito elevadas. Lopez (2006) mostra que o índice de Gini no Reino Unido é de 0,53 antes da tributação (para efeito de comparação, o índice de Gini no Brasil em 2008 foi 0,54). Após a tributação e a redistribuição efetuadas pelo Estado, o índice cai para 0,35 no Reino Unido. O autor aponta cifras semelhantes em vários países europeus<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup> In contrast, the role played by the tax and transfer instrument in developed countries is apparently much more significant. For example, according to Atkinson (2003), the Gini coefficient of market income in the United Kingdom is around 0.53 whereas the Gini coefficient of disposable income is much lower: around 0.35. That is, taxes and transfers reduce income inequality in the United Kingdom by 18 percentage points as measured by the Gini coefficient. Atkinson makes similar estimates for Canada,

Uma consulta feita à base de dados da OCDE forneceu dados um pouco diferentes. No entanto, comprovam que o Estado tem importante papel na redistribuição de renda. A tabela abaixo mostra os valores do índice de Gini em alguns países europeus antes e depois da redistribuição de renda pelo Estado por meio da tributação.

País	Meados 1970		Meados 1980		Por volta 1990		Meados 1990		Por volta 2000		Meados 2000	
	AT	DT	AT	DT	AT	DT	AT	DT	AT	DT	AT	DT
Austrália	..	..	..	..	..	..	0.47	0.31	0.48	0.32	0.46	0.3
Áustria	..	..	..	0.24	..	..	..	0.24	..	0.25	0.43	0.27
Bélgica	..	..	0.45	0.27	..	..	0.47	0.29	0.46	0.29	0.49	0.27
Canadá	0.38	0.29	0.39	0.29	..	..	0.42	0.28	0.42	0.3	0.44	0.32
República Tcheca	..	..	..	..	..	0.23	0.44	0.26	0.47	0.26	0.47	0.27
Dinamarca	..	..	0.37	0.22	0.4	0.23	0.42	0.21	0.41	0.23	0.42	0.23
Finlândia	0.34	0.23	0.33	0.21	..	..	0.39	0.23	0.39	0.26	0.39	0.27
França	..	..	0.52	0.31	0.51	0.3	0.48	0.28	0.5	0.28	0.48	0.28
Alemanha	..	..	0.44	0.26	0.42	0.26	0.46	0.27	0.48	0.27	0.51	0.3
Islândia	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	0.37	0.28
Irlanda	..	..	..	0.33	..	..	..	0.32	0.43	0.3	0.42	0.33
Itália	..	..	0.42	0.31	0.44	0.3	0.51	0.35	0.52	0.34	0.56	0.35
Japão	..	..	0.35	0.3	..	..	0.4	0.32	0.43	0.34	0.44	0.32
Coreia	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	0.34	0.31
Luxemburgo	..	..	..	0.25	..	..	..	0.26	..	0.26	0.45	0.26
Holanda	0.42	0.25	0.47	0.26	0.47	0.28	0.48	0.28	0.42	0.28	0.42	0.27
Nova Zelândia	..	..	0.41	0.27	0.47	0.32	0.49	0.34	0.48	0.34	0.47	0.34
Noruega	..	..	0.35	0.23	..	..	0.4	0.26	0.41	0.26	0.43	0.28
Polônia	..	..	..	..	..	..	..	..	..	0.32	0.57	0.37
Portugal	0.46	0.35	..	..	0.44	0.33	0.49	0.36	0.48	0.36	0.54	0.38
Eslováquia	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	0.46	0.27
Suécia	0.39	0.21	0.4	0.2	0.41	0.21	0.44	0.21	0.45	0.24	0.43	0.23
Suíça	..	..	..	..	..	..	..	..	0.35	0.28	0.35	0.28
Reino Unido	0.36	0.28	0.44	0.33	0.46	0.37	0.48	0.35	0.48	0.37	0.46	0.34
Estados Unidos	0.37	0.32	0.4	0.34	0.42	0.35	0.45	0.36	0.45	0.36	0.46	0.38

**Tabela 8 – Índice de Gini em Países Europeus Antes e Depois da Tributação (1970-2000).**

Fonte: OCDE.

Disponível

em

[http://www.oecd.org/statsportal/0,3352,en\\_2825\\_293564\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/statsportal/0,3352,en_2825_293564_1_1_1_1_1,00.html)

Obs.: AT significa antes da taxação e DT significa depois da taxação

Finland, Germany, and Sweden. He does not provide the elements to compare the role of taxes and transfer in the United States, but according to the U.S. Census Bureau, the Gini coefficient of income before taxes and transfers is 0.47, whereas the OECD estimates a Gini of 0.34 for disposable income in the United States (LOPEZ, 2006, p. 109).

É interessante registrar que a concentração de renda medida pelo Índice de Gini parece estar aumentando no resto do mundo. Greenspan (2007, p. 392) afirma que: “The standart measure of concentration of household income, for example, the ‘Gini coefficient,’ rose steadily between 1980 and 2005 from .403 to .409.” Mais adiante, o autor diz que:

To a greater or lesser extent, most developed countries have experienced the impact of technology and globalization much as the United States has. Yet, although they confront increasing income concentration, the impact to date appears to be significantly milder than what we are experiencing in the United States. The United States is clearly an outlier among the global trading partners, and that calls for a broader explanation of the causes of U.S. income inequality. **Part of the explanation is the more elaborate welfare systems, especially in Europe,** that are engaged in far more extensive programs to redistribute income than has been deemed acceptable in the United States. But this is not new. Such disparities existed well before 1980, when income inequality began to become a global problem (GREENSPAN, 2007, p. 399, grifo nosso).

O autor reconhece a tendência a uma crescente concentração de renda nos países desenvolvidos. Para desgosto de um liberal como este economista, ele reconhece que nos países europeus esta tendência é contrabalançada pelo *welfare state*. Isto não ocorre nos Estados Unidos que, conforme analisado acima, tem um modelo de bem-estar menos inclusivo que o dos países europeus.

Uma das formas mais utilizadas pelo Estado para o combate à pobreza é a Garantia de Renda Mínima, ou seja, a transferência de renda do Estado para famílias ou indivíduos considerados pobres. O primeiro programa deste tipo foi implementado na Dinamarca, na década de 1930; depois na Inglaterra após a Guerra; na Alemanha e Holanda, na década de 1960, e depois em vários países europeus nos anos 1970 e 1980. Segundo Lavinas (1998),

A renda mínima é uma transferência de renda monetária direta do governo a indivíduos ou famílias que carecem do mínimo vital. Grosso modo, o montante da renda mínima constitui-se no diferencial entre a soma de todas as rendas de uma família e o valor mínimo necessário à sobrevivência, teto esse estipulado em função da composição demográfica da família, isto é, número de crianças, de inativos ou idosos, e das condições de vida no país. Calcula-se o valor da renda a ser transferida em caráter cumulativo. Assim, o valor pago a um adulto sozinho é o valor de referência a partir do qual se calcula a fração que será paga aos demais membros da família. Este valor é, portanto, inferior àquele que deve receber uma família de dois adultos sem filhos, que por sua vez é também inferior ao que será pago a uma família composta por dois adultos e um dependente, e assim sucessivamente. Não existe um valor preestabelecido por família, apenas um piso, individual.

Estes programas são destinados a todos os cidadãos com rendimento inferior a um determinado montante definido pelo Estado e é condicionado ao cumprimento de determinadas normas prescritas pelo governo. Atualmente 17 países da América Latina

desenvolvem programas de transferência condicionada de renda beneficiando mais de 22 milhões de famílias (CEPAL, 2010)<sup>75</sup>.

O primeiro pensador a defender a renda mínima foi Thomas Paine, no livro *Justiça Agrária* (*Agrarian Justice*) de 1796. Paine exerceu uma grande influência na libertação americana, com seu livro *O Senso Comum*, que vendeu milhares de cópias nos Estados Unidos alguns anos antes da Guerra da Independência. Ele também participou da Revolução Francesa, tendo sido eleito para a Convenção Nacional Francesa, em 1792. Tendo exercido papel ativo em duas revoluções, e tomado contato com as dificuldades e privações do homem comum, ele lançou uma proposta pioneira de distribuição de renda destinada a todos os pobres.

Quase dois séculos depois de Thomas Paine, Milton Friedman, economista e um dos ícones do pensamento liberal, no livro *Capitalismo e Liberdade*, escrito em 1962, defendeu uma proposta semelhante. É importante ressaltar que este livro é um libelo contra a participação do Estado na economia. O autor se posiciona contra a seguridade social, porque se o indivíduo resolve desfrutar a vida no presente, ainda que passe por privações na velhice, a escolha deve ser sua. O autor é contra subsídios governamentais na agricultura que minam a produtividade no setor. Ele é contra a regulamentação estatal das profissões. Tanto barbeiros quanto médicos devem autorregulamentar suas atividades. Ele é contra a atuação do Estado no combate à discriminação porque “o recurso apropriado para os que como eu acreditam ser o critério da cor da pele irrelevante é tentar convencer os demais a pensar do mesmo modo – e não usar o poder coercitivo do Estado para forçá-los a agir em concordância com os nossos princípios.” (p. 104). Ele é contra o ensino público e diz que, ao invés de administrar escolas, que necessariamente são de baixa qualidade, o “governo poderia exigir um nível mínimo de instrução financiada dando aos pais uma determinada soma máxima anual por filho a ser utilizada em serviços educacionais ‘aprovados’.” (p. 84).

Apesar de contrário à intervenção do Estado em todos estes domínios, o autor advoga para o combate à pobreza a instituição de um imposto de renda negativo, ou seja, os cidadãos

---

<sup>75</sup> Os programas de transferências condicionadas (PTC) representam hoje uma das ferramentas centrais no âmbito das políticas sociais de combate à pobreza desenvolvidas pelos governos da região. São programas de caráter não contributivo que buscam ao mesmo tempo aumentar os níveis de consumo das famílias por meio de transferências monetárias —e assim reduzir a pobreza no curto prazo— e fortalecer o capital humano de seus membros para romper a reprodução intergeracional da pobreza. Desde meados dos anos 90, os PTC tiveram um enorme crescimento. Hoje operam em 17 países da região e alcançam mais de 22 milhões de famílias, o que corresponde a 101 milhões de pessoas: 17% da população da América Latina e Caribe. Contudo, em média na região os PTC representam somente 2,3% do gasto público social total e 0,25% de seu PIB (CEPAL, 2010, p.29).

que tivessem renda muito baixa (ou não tivessem renda alguma) teriam direito a um subsídio. Aparentemente contraditório com toda a pregação liberal do autor, este imposto de renda negativo na verdade substituiria todas as políticas de combate à pobreza que o autor considerava ineficientes e daria algo extremamente útil ao pobre: o dinheiro que ele poderia utilizar como lhe aprouvesse.

O imposto de renda negativo seria pago apenas à população carente. Nas décadas de 1980 e 1990, foi proposta a renda universal, uma ideia do filósofo Van Parijs. Segundo este autor, os programas de renda básica de cidadania caracterizam-se como

an income paid by a government, at a uniform level and at regular intervals, to each adult member of society. The grant is paid, and its level is fixed, irrespective of whether the person is rich or poor, lives alone or with others, is willing to work or not. In most versions (...) it is granted not only to citizens, but to all permanent residents (PARIJS, 2001, p. 5).

Esta ideia foi discutida em várias partes do mundo e foi implementada no estado do Alaska, nos Estados Unidos. No Brasil esta proposta foi encampada pelo senador Eduardo Suplicy que elaborou a Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004, que institui a Renda Básica de Cidadania. Segundo esta lei, quando houver disponibilidade orçamentária, todo brasileiro receberá um benefício monetário do governo federal denominado “renda básica de cidadania, que se constituirá no direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário.” (art. 1º)

Uma das críticas aos programas de transferência de renda é que a sua implementação em caráter universal significaria a abdicação do direito ao trabalho. Castel (1988) critica a renda mínima por entender que esta resposta liberal ao problema social é na verdade a aceitação da falência das políticas sociais de inserção dos indivíduos na sociedade salarial. Em outras palavras, como não há mais possibilidade de empregar os inempregáveis, é melhor dar uma renda mínima para evitar tensões sociais. Como se viu no capítulo anterior, a constituição do *welfare state* foi simultânea a um processo de crescimento econômico na Europa. No momento em que o crescimento econômico não está mais garantido, surgem propostas de garantia de renda universal que poderiam significar o abandono do compromisso governamental com a busca do pleno emprego. O trabalho passaria a ser um privilégio e o Estado se desoneraria da tarefa de preparar o cidadão para exercício de alguma atividade profissional no mundo do trabalho. Segundo esta crítica, este processo tenderia a estimular a informalização da economia e aumentaria a crise fiscal do Estado. Serviria ainda para rebaixar os salários e diminuir os direitos sociais dos trabalhadores. Além disso, numa sociedade com a renda universal garantida a todos poderia ainda estimular o ócio.

### V.3 PROGRAMA BOLSA-FAMÍLIA

No Brasil o debate sobre programas de transferência de renda começou com o economista José Márcio Camargo que, em 1991, escreveu um artigo no jornal *Folha de São Paulo* propondo a criação de um imposto de renda negativo destinado às famílias pobres. Ele propõe uma renda mínima vinculada à família e à educação. Em 1993, este economista escreve outro artigo neste jornal reforçando a ideia. Também em 1991, o Senador Eduardo Suplicy apresentou um projeto de Lei prevendo a criação de um Programa de Garantia de Renda Universal.

Apesar da proposta de lei pioneira do senador Eduardo Suplicy, pode-se dizer que os programas de transferência de renda no Brasil tiveram três etapas distintas: as primeiras experiências municipais e estaduais realizadas nos municípios de Campinas e Ribeirão Preto e no Distrito Federal (todas iniciadas em 1995)<sup>76</sup>; a experiência do Programa Bolsa-Escola, vinculado ao Ministério da Educação, criada em fevereiro de 2001 e de outros programas federais vinculados a outros ministérios; e a criação do Programa Bolsa-Família em outubro de 2003. Fonseca (2001) indica que havia mais de 100 programas (a maioria municipais) de transferência de renda no Brasil implementados ou planejados no final da década de 1990.

Em 2001, o Governo Federal instituiu, por meio do Decreto nº 3.877, de 24 de julho, o Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico. O CadÚnico é um banco de dados contendo informações sobre as famílias brasileiras com renda inferior a  $\frac{1}{2}$  salário mínimo *per capita* ou até 3 salários mínimos no total. Quando o Programa Bolsa-Família foi instituído, ele utilizou o CadÚnico para selecionar os beneficiários. O CadÚnico abrange uma base maior que o PBF, pois, conforme exposto acima, ele abrange famílias com até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo e o PBF, que é criado 3 anos depois do CadÚnico, vai incorporar inicialmente famílias com renda *per capita* inferior a R\$ 50,00, inicialmente. Por isso, o PBF abrange atualmente, pouco mais

---

<sup>76</sup> As políticas de transferência de renda passam a se constituir em escolhas do poder público em especial a partir de meados da década dos 90, quando as políticas sociais começam a considerar, na sua formulação, a pobreza também como questão social e coletiva. Naquele período, observam-se as primeiras experiências de programas de transferência condicionada de renda na América Latina. Merecem destaque as experiências desenvolvidas no Brasil, em especial aquelas implementadas pelos municípios e estados, como os programas de Campinas e do Distrito Federal, ambos iniciados em 1995, que precedem programas federais similares, e a experiência do México, hoje denominado Programa Oportunidades (CUNHA, 2009, p. 324).

de 12.000.000 de famílias, ao passo que o CadÚnico reúne informações sobre 22.000.000 de famílias.

O Programa Bolsa-Família (PBF) é um programa de transferência de renda criado pelo Governo Federal em 2003, por meio da Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro daquele ano, posteriormente convertida na Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. O PBF promove a junção de três programas de transferência de renda existentes no governo anterior: Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Auxílio Gás e de um programa criado no governo Lula, o Cartão Alimentação.

Cabe aqui uma breve menção aos programas de transferência de renda anteriores. O primeiro programa federal de transferência de renda foi o Programa Bolsa-Escola. Observa-se que o programa, que começou em 2001 e contava em dezembro deste ano com 4.794.405 famílias, teve um aumento de concessão de benefícios em 2002, contemplando 5.106.509 famílias, em dezembro de 2003. A partir do governo Lula, os beneficiários do PBE começam a ser incorporados no PBF. Em setembro de 2005, o número de famílias beneficiadas pelo PBE caiu para 2.205.397.

Cinco meses após a criação do Bolsa-Escola, o governo criou em 6 de setembro de 2001, por meio da Medida Provisória nº 2.206-1, o Programa Bolsa-Alimentação, ainda em tramitação<sup>77</sup>. O programa é vinculado ao Ministério da Saúde e o Agente Operador era a Caixa. Os recursos utilizados nesse programa estão discriminados abaixo. O auxílio prestado variava de R\$ 15,00 a R\$ 45,00. Destinava-se a famílias que percebem renda mensal *per capita* inferior a um valor fixado em ato do Poder Executivo, para cada exercício financeiro, e que tenham filhos na faixa de idade entre os seis meses e os seis anos e 11 meses. Pode-se afirmar que o Programa Bolsa-Alimentação é hoje meramente residual. O valor médio dos benefícios pagos aos usuários do Programa em setembro de 2005 (último mês que temos dados) foi de R\$ 17,60.

O Programa Auxílio Gás é vinculado ao Ministério das Minas e Energia e o Agente Operador era a Caixa. Nunca foi muito significativo.

O Programa Bolsa-Família juntou os programas de transferência de renda anteriores e estabeleceu como meta alcançar 11 milhões de famílias (ou aproximadamente 25% da

---

<sup>77</sup> Até 2001, as Medidas Provisórias poderiam ser reeditadas indefinidamente. Após a promulgação da Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, estabeleceu-se que as Medidas Provisórias deveriam ser votadas em até quarenta e cinco dias. Não foram estabelecidos prazos para a conversão em lei das medidas provisórias anteriores a essa emenda que, portanto, vigeriam indefinidamente. Conforme o artigo 2º da Emenda Constitucional nº 32:

“Art. 2º As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional.”

população brasileira). Esse cálculo foi feito com base em estimativa das famílias pobres mensurados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2001. Esta meta foi alcançada em julho de 2006.

Os pressupostos do PBF, repetidos em vários discursos oficiais, são que o programa representa um alívio imediato da pobreza e o rompimento do ciclo intergeracional da pobreza. As críticas feitas a estes pressupostos sustentam que eles significam que o governo desiste de superar as condições de vida dos pobres esperando que, com o aumento da escolaridade dos jovens, no futuro eles terão mais condições de superar a pobreza. Em outras palavras, o governo desiste da atual geração de pobres apostando que no futuro, em virtude do aumento da escolaridade e da melhoria dos indicadores de saúde, os pobres terão mais condições de se inserir no mercado de trabalho, conseguindo auferir uma renda maior.

Em termos econômicos, o PBF significa que o governo retira 0,3% do PIB da economia e o joga para os dois decis mais pobres da população.

O programa é gerenciado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o Agente Operador responsável pela transferência dos benefícios é a Caixa Econômica Federal e cabe aos municípios o cadastramento das famílias beneficiárias. Para tanto, cada município recebeu uma “cota” de população extremamente pobre e pobre, calculada pela Estimativa de Famílias Pobres da PNAD 2001. Vários municípios reclamam que as cotas estabelecidas não refletem a realidade do município. Por isto foi calculada nova estimativa de pobres em 2006.

Para fazer jus ao benefício as famílias deveriam comprovar, além da ausência de renda, o comparecimento das crianças até 15 anos na escola, e a participação em programas e atividades da saúde. Na prática, na maior parte dos casos, a renda é autodeclarada e só recentemente foram desenvolvidos sistemas para controlar mais efetivamente a frequência escolar e o comparecimento a unidades de saúde.

O PBF destina-se a todas as famílias brasileiras em situação de pobreza ou de extrema pobreza. A renda transferida para a população é composta por duas partes: um benefício básico de R\$ 68,00 destinado às famílias cuja renda seja inferior a R\$ 70,00 *per capita*; e um benefício variável de R\$ 22,00 por filho, até o máximo de 3 filhos, destinado às famílias cuja renda *per capita* seja inferior a R\$ 140,00. Estes valores foram estabelecidos pelo Decreto 6.917, de 30 de julho de 2009. Inicialmente o programa abrangia famílias com

filhos até 15 anos, mas em 2007 foi criado o Benefício Variável Jovem que abrange jovens até 17 anos<sup>78</sup>.

O quadro abaixo mostra a evolução dos valores dos benefícios destinados às famílias desde a sua implementação do programa em 2003.

Descrição dos benefícios	Implementação do Programa em outubro de 2003	Reajuste concedido a partir da Folha de Pagamento de agosto de 2007 <sup>1</sup>	Implementação do BVJ em dez/2007 <sup>2</sup>	Reajuste concedido em junho/2008 <sup>3</sup>	Reajuste concedido em julho/2009 <sup>4</sup>
Benefício Básico	R\$ 50,00	R\$ 58,00	R\$ 58,00	R\$ 62,00	R\$ 68,00
Benefício Variável	R\$ 15,00	R\$ 18,00	R\$ 18,00	R\$ 20,00	R\$ 22,00
Benefício Variável Jovem			R\$ 30,00	R\$ 30,00	R\$ 33,00
Valor máximo	R\$ 95,00	R\$ 112,00	R\$ 172,00	R\$ 182,00	R\$ 200,00

**Quadro 2 – Valores dos Benefícios do Programa Bolsa-Família (2003-2009).**

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Perfil das Famílias Beneficiadas pelo Programa Bolsa-Família – 2009.

As famílias que recebem o benefício básico recebem também o benefício variável. Isto significa que o PBF distribui benefícios que variam de R\$ 22,00 (no caso de uma família sem direito ao benefício básico, mas com um filho com direito ao benefício variável) até o máximo de R\$ 200,00, dependendo da renda e tamanho das famílias. Este programa beneficia atualmente mais de 12 milhões de famílias.

Por lei os critérios para definição de pobreza e de extrema pobreza são dados pela renda. Desde 2006, o Governo Federal vem reajustando anualmente os valores para definição da pobreza, bem como os valores dos benefícios básico e variável. Para 2009, foram definidas como famílias em situação de extrema pobreza aquelas que ganham até R\$ 70,00 *per capita*. Essa família pode receber um benefício básico de R\$ 68,00 e mais um benefício variável de R\$ 22,00 por filho até o máximo de três filhos. O Benefício Variável Jovem foi criado em 2006 e seu valor em 2009 é de R\$ 33,00, sendo admitidos no máximo dois jovens por família. Assim, as famílias extremamente pobres podem receber um benefício mensal que varia de no mínimo R\$ 68,00 (no caso de uma família extremamente pobre sem filhos) até o máximo de R\$ 200,00 (no caso de uma família extremamente pobre com três filhos até 15 anos e dois filhos com mais de 15 e menos de 17 anos).

<sup>78</sup> No que concerne aos benefícios, houve três reajustes e a extensão do Benefício Variável a adolescentes de 16 e 17 anos das famílias contempladas pelo Programa. Efetivamente, em 28 de dezembro de 2007, a Medida Provisória nº 411, convertida na Lei nº 11.692, em 10 de junho de 2008, ampliou a faixa etária de atendimento do Programa Bolsa-Família (PBF) para adolescentes de até 17 anos, instituindo o Benefício Variável vinculado ao Adolescente (BVJ) no valor de R\$ 30,00, pago às famílias do PBF com adolescentes de 16 e 17 anos matriculados na escola. Cada família pode receber até dois benefícios BVJ, ou seja, até R\$ 60,00 (BRASIL, 2009, p. 8).

Já as famílias em situação de pobreza são aquelas que recebem uma renda que varia de R\$ 70,00 a R\$ 140,00 *per capita* (valores de 2009). Essas famílias não têm direito ao benefício básico, mas podem receber o auxílio variável conforme o número de filhos (novamente salientando que podem ser no máximo 3 filhos). Assim, as famílias em situação de pobreza (famílias que recebem de R\$ 70,00 a R\$ 140,00 *per capita*) podem receber R\$ 22,00 (um filho), R\$ 44,00 (dois filhos), R\$ 66,00 (no caso de ter três filhos). Com a introdução do Benefício Variável Jovem ela poderá receber ainda mais R\$ 33,00 se tiver um filho entre 15 e 17 anos ou R\$ 66,00 se tiver dois filhos nesta faixa etária.

A fim de tornar mais claros estes dados, os dois quadros abaixo mostram todos os valores possíveis para as famílias extremamente pobres (renda mensal até R\$ 70,00 *per capita*) e pobres do Programa Bolsa-Família (renda mensal entre R\$ 70,00 até R\$140,00 *per capita*).

Número de crianças e adolescentes de até 15 anos	Número de jovens de 16 e 17 anos	Tipo de benefício	Valor do benefício
0	0	Básico	R\$ 68,00
1	0	Básico + 1 variável	R\$90,00
2	0	Básico + 2 variáveis	R\$ 112,00
3	0	Básico + 3 variáveis	R\$ 134,00
0	1	Básico + 1 BVJ	R\$ 101,00
1	1	Básico + 1 variável + 1 BVJ	R\$ 123,00
2	1	Básico + 2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 145,00
3	1	Básico + 3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 167,00
0	2	Básico + 2 BVJ	R\$ 134,00
1	2	Básico + 1 variável + 2 BVJ	R\$ 156,00
2	2	Básico + 2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 178,00
3	2	Básico + 3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 200,00

**Quadro 3 – Valores a Serem Recebidos por Famílias Extremamente Pobres no PBF (Renda Familiar Mensal per capita até R\$ 70,00).**

Fonte: MDS.

Número de crianças e adolescentes de até 15 anos	Número de jovens de 16 e 17 anos	Tipo de benefício	Valor do benefício
0	0	Não recebe benefício básico	-
1	0	1 variável	R\$ 22,00
2	0	2 variáveis	R\$ 44,00
3	0	3 variáveis	R\$ 66,00
0	1	1 BVJ	R\$ 33,00
1	1	1 variável + 1 BVJ	R\$ 55,00
2	1	2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 77,00
3	1	3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 99,00
0	2	2 BVJ	R\$ 66,00
1	2	1 variável + 2 BVJ	R\$ 88,00
2	2	2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 110,00
3	2	3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 132,00

**Quadro 4 – Valores a Serem Recebidos por Famílias Pobres no PBF (Renda Familiar Mensal per capita de R\$ 70,00 até 140,00).**

Fonte: MDS.

Como se depreende, o governo federal classifica os beneficiários do PBF em famílias extremamente pobres e famílias pobres. As famílias extremamente pobres recebem mais recursos que as famílias pobres. Como exercício de abstração, foi feito um cálculo sobre quanto o governo gastaria se estas famílias recebessem o mesmo valor (independentemente de serem extremamente pobres ou pobres). Estimou-se que todas as famílias receberiam o valor máximo atual (R\$ 200,00). Se isto acontecesse, o montante total de transferência de renda as famílias chegaria a aproximadamente R\$ 30 bilhões, o que equivale a pouco menos de 1% do PIB de 2009. Se este benefício de R\$ 200,00 fosse estendido a todas as famílias brasileiras independentemente de renda, conforme determina a Lei nº 10.835, de 08 de janeiro de 2004, que institui a Renda Básica de Cidadania, este dispêndio passaria a pouco mais de R\$ 108 bilhões, o que equivale a aproximadamente 3,43% do PIB de 2009 (a estimativa do PIB foi consultada no site do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada).

O Programa Bolsa-Família (PBF) visa à unificação de programas de transferência de renda do governo anterior, com o objetivo expresso de racionalizar sua condução: o programa Bolsa-Escola, Cartão Alimentação, Bolsa-Alimentação e Auxílio Gás. Segundo estimativas do MDS, seu público potencial compreende aproximadamente 11 milhões de famílias brasileiras. A responsabilidade pelo cadastramento dos beneficiários do programa foi descentralizada para os municípios.

Cabe destacar a evolução do número de famílias beneficiadas pelo programa. Como já foi dito, o programa atingiu a sua meta em 2006, mas pelo fato da estimativa de pobres ser constantemente refinada, desde este ano o programa teve um incremento. A Tabela 9 mostra a evolução do número de famílias do programa de 2004 a junho de 2010 em todos os estados da federação.

UF	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	Famílias	Famílias	Famílias	Famílias	Famílias	Famílias	Famílias
AC	28.851	38.908	53.404	57.354	55.037	62.600	59.859
AL	214.726	253.745	339.921	351.402	347.585	395.459	404.473
AM	104.135	147.266	204.075	216.487	222.542	263.064	280.977
AP	10.256	11.429	26.244	38.505	39.191	44.678	45.392
BA	838.963	1.067.291	1.391.245	1.411.662	1.372.763	1.581.639	1.643.607
CE	572.730	742.454	882.220	891.418	870.153	947.720	1.003.689
DF	41.943	54.159	85.725	78.294	76.414	76.327	77.232
ES	120.911	160.836	191.421	187.927	171.419	190.428	187.773
GO	135.758	186.866	259.524	260.368	245.268	305.949	320.953
MA	380.742	532.126	706.878	737.539	729.610	846.345	873.932
MG	756.335	998.011	1.128.261	1.080.823	992.739	1.117.946	1.142.427
MS	32.588	85.098	114.876	112.212	102.433	127.768	129.365
MT	82.116	118.663	136.495	132.798	121.703	166.456	168.785
PA	259.641	337.694	506.444	532.755	528.997	635.204	666.723
PB	273.135	337.001	406.904	416.863	410.707	444.729	454.806
PE	518.956	633.500	860.546	905.919	881.591	1.035.989	1.030.892
PI	217.931	284.297	366.906	368.612	360.622	413.867	418.273
PR	308.754	447.186	452.172	410.885	367.247	482.335	480.867
RJ	196.330	302.733	441.667	494.051	498.378	658.726	674.277
RN	190.116	240.828	298.643	302.720	292.522	321.710	336.241
RO	54.942	68.343	94.953	97.270	92.914	116.211	116.244
RR	14.522	17.583	31.850	32.344	33.622	41.201	41.986
RS	290.660	398.132	436.169	410.540	367.631	462.966	457.640
SE	113.147	141.744	139.098	134.704	118.648	150.685	150.161
SC	101.247	154.332	189.304	187.470	179.875	220.175	228.495
SP	657.099	863.799	1.114.328	1.085.233	974.803	1.138.129	1.125.510
TO	55.305	76.421	106.537	106.921	103.582	122.609	128.440
<b>BRASIL</b>	<b>6.571.839</b>	<b>8.700.445</b>	<b>10.965.810</b>	<b>11.043.076</b>	<b>10.557.996</b>	<b>12.370.915</b>	<b>12.649.019</b>

**Tabela 9 – Evolução do Número de Famílias do PBF (2004-2010).**

Fonte: Matriz de Informações Sociais – SAGI/MDS. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/mi2007/home/index.php>>.

Obs. Os valores de 2010 se referem ao mês de junho.

#### V.4 CONCEITOS DE RENDA E FAMÍLIA UTILIZADOS PELO MDS

Para a operacionalização do Programa Bolsa-Família é necessário tornar claro para os municípios brasileiros o que significam os conceitos de renda e família. Tarefa difícil, uma

vez que mesmo entre gestores federais existem distintos pontos de vista a respeito desses temas. A definição usada pelo IBGE não é a mesma do IPEA, por exemplo. Como resultado, verifica-se que não existe uma orientação clara do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome aos municípios sobre como identificar as famílias elegíveis e como mensurar sua renda. Na prática, os cadastradores agem como se todos os moradores de um domicílio constituíssem uma família, o que não necessariamente reflete a realidade.

Antes de se proceder à explicitação dos conceitos de renda e família para a operacionalização do Programa Bolsa-Família, vai-se fazer uma pequena digressão a respeito da distinção entre os conceitos de políticas públicas e políticas sociais.

O primeiro problema para a operacionalização do programa é o que deve ser considerado renda. A produção de alimentos para consumo próprio deve ser contabilizada como renda? A troca direta de mercadorias tem de ser mensurada de acordo com valores monetários?

Salama & Destremau dizem que:

...um indicador de pobreza, definido a partir de rendimentos monetários, negligencia o conjunto de bens que não passam pelo mercado e que afetam o bem-estar ou o mal-estar dos indivíduos, quer provenham de doações, de solidariedade e do autoconsumo e não tenham caráter monetário, quer sejam 'monetizados', mas cujo preço é mantido baixo graças a um conjunto de subvenções estatais, salvo exceções. Pesquisas nacionais tentam levar em conta alguns desses elementos para definir a linha de pobreza. Os patamares definidos dessa maneira são mais confiáveis, porém, não podem ser objeto de comparação entre países, porque elementos podem ser incluídos para um país e excluídos por outros.

Se não levarmos em conta estas exceções, uma definição da pobreza limitada a um patamar de rendimento monetário será restritiva e, por conseguinte, insuficiente. Ela só será útil se for complementada por outras definições que alegam a satisfação de necessidades básicas, permitindo a reprodução dos indivíduos e dos grupos familiares na sociedade como tal. O cruzamento entre diferentes abordagens e definições possibilita explicitar a vivência da pobreza e de sua evolução, além de alguns números necessariamente abstratos, e, sobretudo, além da simples descrição, cujo defeito poderia ser sua não-representatividade (SALAMA & DESTREMAU, 1999, p. 49).

O PBF optou por mensurar apenas a renda monetária, desconsiderando, por exemplo, mercadorias produzidas pelas famílias para sua autossustentação, ou o escambo (troca direta de mercadorias sem o uso de dinheiro). Nessas atividades econômicas que não implicam percepção de renda monetária, devem ser consideradas estratégias de sobrevivência das famílias pobres e não seria justo contabilizá-las monetariamente para fins de elegibilidade em programas de transferência de renda. Dessa forma, o governo federal, seguindo uma tendência

internacional<sup>79</sup>, considera pobres as pessoas que percebem mensalmente uma renda monetária mensal inferior a um parâmetro pré-definido. Este parâmetro pode ser arbitrário, como no caso do parâmetro estabelecido pelo Banco Mundial de US\$ 1,00 dólar por dia por pessoa<sup>80</sup>, ou ainda no caso do salário mínimo estabelecido no Brasil, ou ainda no caso da instituição do valor de R\$ 100,00 como linha de pobreza e de R\$ 50,00 como linha de indigência, estabelecidos pela Lei n° 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que criou o Programa Bolsa-Família.

Esse parâmetro pode ser estabelecido a partir de algum critério objetivo como o valor necessário para a compra dos alimentos necessários para atender às necessidades nutricionais dos indivíduos – em torno de 2.200 cal/dia (LAVINAS, 2004). As linhas de pobreza e de indigência podem ser elaboradas a partir do consumo observado das famílias a partir das Pesquisas de Orçamento Familiar elaboradas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. O problema com a elaboração de linhas de pobreza a partir do consumo observado é a variabilidade nacional muito grande em função das desigualdades regionais do Brasil, o que dificulta a implementação de uma política pública nacional. A mesma renda tem poder de compra diferentes, conforme a região brasileira e a situação do domicílio (rural/urbano; região metropolitana/interior do estado). (ROCHA, 2005<sup>81</sup>).

Uma importante decisão metodológica refere-se à forma de captação da renda. Algumas questões devem ser respondidas em relação ao conceito de renda a ser utilizado.

---

<sup>79</sup> The review of poverty and vulnerability trends (...) introduced the poverty headcount rate as one of the most often-used measures of the incidence of poverty in a population. The poverty headcount rate denotes the share of a population who are in poverty. It is usually based on estimates of the number of households and individuals whose income or consumption are below the poverty line, a socially defined minimum standard. This estimate of the number of households and individuals is then standardized as a proportion of the total population (...). It is also important to know how poor those in poverty are. Adding up the shortfalls experienced by those in poverty—the gap between their observed income or consumption and the poverty line—yields the aggregate poverty gap. Distributing this gap across the population, and dividing by the poverty line, provides a measure of the average depth of poverty. The poverty headcount rate and the poverty gap rate are the most often used aggregate poverty measures, capturing respectively the incidence and depth of poverty in a population (...) (BARRIENTOS, 2010, p. 5).

<sup>80</sup> All of the measures discussed so far incorporate the headcount, and therefore depend upon the identification of a poverty line. Selecting an appropriate poverty line raises a range of practical and methodological challenges (...). For the purpose of making international comparisons the poverty line is often set at 1US\$ per day in terms of 1985 PPP (World Bank, 1990). A related approach involves deriving poverty lines from estimates of ‘minimal nutritional requirements’ or ‘consumption norms’ in particular societies. While this may allow for the fact that nutritional and commodity requirements often vary from one country to another, it neglects the fact that these requirements can also vary quite widely within specific countries (especially among different groups of people and across regions) (...). There are also difficulties in terms of defining these requirements, which depend on the choice of commodities and assumptions about the proportion of income spend on food, *inter alia* (CLARK, & HULME, 2005, p. 11).

<sup>81</sup> Especialmente o Capítulo 3.

Qual o período de referência da renda (mês anterior)? Como captar a renda financeira no caso de haver famílias com trabalho sazonal?

É preciso dizer que o atual questionário do CadÚnico confunde os conceitos de domicílio e família dando a impressão de que todos os moradores de um mesmo domicílio fazem parte do mesmo núcleo familiar. Técnicos do IBGE ressaltaram que, ainda que todos os moradores de um domicílio estejam ligados por laços consanguíneos, é possível que eles constituam distintos núcleos familiares. Isso tem implicações no pagamento de benefícios de programas sociais (famílias que teriam direito ao benefício não o recebem, famílias recebem menos do que deveriam).

A definição de família é um elemento fundamental para a implementação do programa. Pode-se definir a família segundo critérios econômicos, antropológicos ou sociológicos. Fonseca (2001) diz que atualmente não faz mais sentido pensar na família. A família seria uma impossibilidade<sup>82</sup>.

Seria interessante refinar essa questão dizendo que o modelo da família nuclear entendida como constituída pelo pai, mãe e filhos não é mais hegemônico. Na verdade, segundo a autora, laços de afinidade são mais importantes do que a mera consanguinidade. No fundo, família é quem os entrevistados definem que a seja. Ademais, segundo Rocha (2005), por volta de 40% das famílias pobres no Brasil são monoparentais, constituídas apenas pela mãe com ausência do pai.

Apesar de essa definição ser muito interessante, ela é pouco operacional. É muito difícil instituir um programa de transferência de renda com critérios tão subjetivos como os definidos por Fonseca. Por isso, o MDS optou, portanto, em definir a família como um grupo de pessoas que tem uma renda comum.

Como diz Rocha:

---

<sup>82</sup> Na pesquisa de campo, ao explorar as concepções de família dos responsáveis por suas respectivas famílias, observei que a versão da família do PGRF é completamente alheia a das famílias aos quais ele se dirige. Em primeiro lugar, segundo a pesquisa de campo, a família não está restrita ao grupo doméstico. A ideia da família presente nas entrevistas alude a um grupo formado por um leque de relações de consanguinidade e afinidade, e, ainda laços de parentesco ‘fictícios’, no sentido de que não derivam de vínculos legais e/ou biológicos. Em segundo lugar, a identificação dos ‘parentes’, ou seja, daqueles que compõem a família, está associada à integração em uma rede de relações de reciprocidade que opera segundo uma lógica de direitos e obrigações. Neste sentido, há uma diferença entre as relações de parentesco incluídas na família (os parentes) e aquelas que fazem parte exclusivamente, da cadeia genealógica. Em terceiro lugar, aqueles que são identificados apenas por seu nome na genealogia, ou seja, são excluídos da família, o são porque não se pautam pelas regras de ‘consideração’, ‘amparo’ e ‘apoio’. Finalmente, a pesquisa de campo mostra que não existe a *família*. As entrevistas, expressão da família perante a PGRFM de Campinas, desenham *famílias*. As famílias, ou cada uma das entrevistadas, operam com um código de lealdades e de obrigações recíprocas completamente alheias à lógica colocada pelo PGRF. Neste sentido, a definição da família do programa e a transferência de recursos financeiros de modo a contemplar, exclusivamente, os integrantes previamente definidos é uma impossibilidade (ROCHA, 2001, p. 220-221).

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 famílias 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.

Para fins analíticos, família é definida como pessoas que moram no mesmo domicílio, **ligadas por laços de parentesco ou não, mas que funcionam como um grupo solidário em relação ao rendimento e ao consumo**. Desse modo a família quando definida para fins de estudo da pobreza e da desigualdade, como proposto aqui, inclui em cada domicílio, aquelas que se vinculam ao chefe ou pessoa de referência, excluindo-se apenas os empregados, parentes de empregados e pensionistas.

Adotando a família como unidade estatística, a variável de rendimento relevante é a renda familiar, constituída pelo somatório de rendimentos de todas as origens (do trabalho, aposentadoria e pensões, aluguéis recebidos, rendimentos de capital, transferências, etc.) de todos os membros da família. O rendimento do trabalho como investigado pela PNAD inclui, além da remuneração monetária, a estimativa do valor recebido em produtos ou mercadorias. No entanto, não é considerado rendimento o valor da produção para o autoconsumo nem o valor da moradia própria. Desse modo, a utilização da renda do PNAD para mensuração da pobreza implica alguma superestimação do fenômeno.

Para se considerar explicitamente que, ao mesmo rendimento, o nível de bem-estar das famílias se diferenciam 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 da família (ROCHA, 2005, p. 36, grifo nosso).

Em vista disso, o critério para estabelecer a distinção entre núcleos familiares habitando o mesmo domicílio deve ser a solidariedade de renda e consumo. Isso significa que devem ser desenvolvidos mecanismos de captação de informações a respeito de como, para que e com quem cada núcleo familiar residente no domicílio gasta sua renda. Só serão considerados pertencentes ao núcleo familiar os moradores do domicílio que contribuem com sua renda para o total da renda do núcleo familiar e que, similarmente, sejam sustentados pela renda do núcleo familiar. Devem ser calculadas, portanto, as despesas com alimentação e vestuário do núcleo familiar. Isso independentemente de existirem laços parentais entre os distintos núcleos familiares. Deve ser desconsiderado desse cálculo o dispêndio para a manutenção do domicílio (aluguel, água, luz, gás) que é de responsabilidade comum de todos os núcleos familiares.

Para tanto, o questionário do CadÚnico deve dispor de uma ficha de identificação dos moradores na qual os entrevistados relacionariam todos os moradores do domicílio. Posteriormente, seria solicitado a eles que identificassem dentre os moradores, aqueles que fazem parte do seu núcleo familiar. Seria coletada apenas a renda dos integrantes do núcleo familiar e não dos outros moradores do domicílio. Dispondo da informação sobre renda, os entrevistadores, após calcular a renda total do núcleo familiar (e não de todos os moradores do

domicílio), só aplicaria o questionário se aquele núcleo atendesse ao critério estabelecido para o CadÚnico (meio salário mínimo per capita).

## V.5 CARACTERIZAÇÃO DO BENEFICIÁRIO DO PBF

Esta seção tenta caracterizar o beneficiário do PBF salientando alguns aspectos como a escolaridade, situação no mercado de trabalho, faixa etária e localização espacial. Para esta caracterização são utilizadas várias fontes e bancos de dados do MDS, por isso, em virtude da incipiência destes sistemas informacionais, é possível que alguns dados sejam discrepantes. Cabe destacar os estudos do MDS intitulados Perfil das Famílias do Programa Bolsa-Família. Foram consultados principalmente os perfis elaborados em 2009, 2007 e, em caso de informações consideradas importantes e não disponíveis neste estudo, consultou-se também o perfil de 2005.

Segundo o Perfil de 2009, havia 12.382.582 famílias cadastradas no Programa em setembro daquele ano. Em relação ao local de moradia, 70 das famílias moravam no meio urbano, enquanto 30% residiam no meio rural. Segundo este perfil, 54 % dos beneficiários são mulheres e 64,1% são pardos. Segundo este estudo, o “perfil das pessoas que compõem as famílias beneficiárias aponta para o predomínio de mulheres (54% do total), de cor/raça parda (64,1%). Cerca de um quarto das pessoas beneficiárias são crianças de até nove anos e 54,6% tem idade inferior a 20 anos.” (BRASIL, 2009, p. 6).

O Perfil de 2007 tinha informações ainda mais detalhadas sobre a composição dos beneficiários por gênero. Naquele perfil, feito num momento em que o programa tinha mais de 45 milhões de beneficiários, as mulheres correspondiam a 24.301.881 beneficiárias e os homens correspondiam a 21.588.030. Observa-se que na idade produtiva (dos 18 aos 60 anos), as mulheres constituem-se como ampla maioria, principalmente na faixa que vai de 20 a 40 anos. Várias hipóteses podem ser formuladas para explicar esta discrepância:

- a) culturalmente os homens em idade produtiva são mais refratários a aceitar benefícios do governo federal;
- b) os homens têm mais facilidade em se inserir no mercado de trabalho e auferir renda (ainda que pela via do subemprego) do que as mulheres;

- c) os homens estão abandonando as famílias, criando um significativo contingente de mães solteiras que assumem a chefia da família;
- d) pode haver também um efeito demográfico de declínio do número de homens, em virtude do aumento de homicídios na década de 90 do século XX e primeira década do século XXI. Há um número muito grande de famílias (90%) chefiadas por mulheres, o que pode ser um viés do fato de que o governo estimula que as mulheres sejam as responsáveis legais pelo recebimento do benefício.

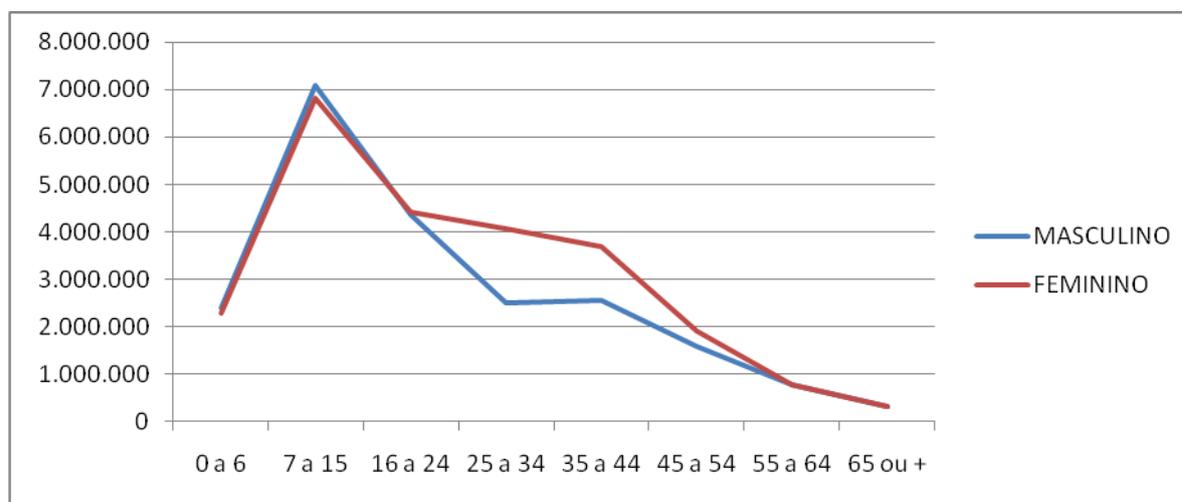
A Tabela 10 mostra o número de beneficiários do PBF por faixa etária e por gênero.

A figura 17, a seguir, expressa essa tabela.

Faixa Etária Anos	Masculino	Feminino	Total	% Masc	% Fem
0 a 6	2.401.340	2.281.698	4.683.038	51,28	48,72
7 a 15	7.078.177	6.818.225	13.896.402	50,94	49,06
16 a 24	4.354.507	4.413.495	8.768.002	49,66	50,34
25 a 34	2.503.279	4.081.019	6.584.298	38,02	61,98
35 a 44	2.551.856	3.687.401	6.239.257	40,90	59,10
45 a 54	1.588.030	1.919.088	3.507.118	45,28	54,72
55 a 64	783.956	784.925	1.568.881	49,97	50,03
65 ou +	326.885	316.030	642.915	50,84	49,16
<b>TOTAL</b>	<b>21.588.030</b>	<b>24.301.881</b>	<b>45.889.911</b>	<b>47,04</b>	<b>52,96</b>

**Tabela 10 – Número de Beneficiários do PBF por Faixa Etária e Gênero.**

Fonte: SAGI/SENARC/MDS Perfil das Famílias do PBF no CadUnico (2007).



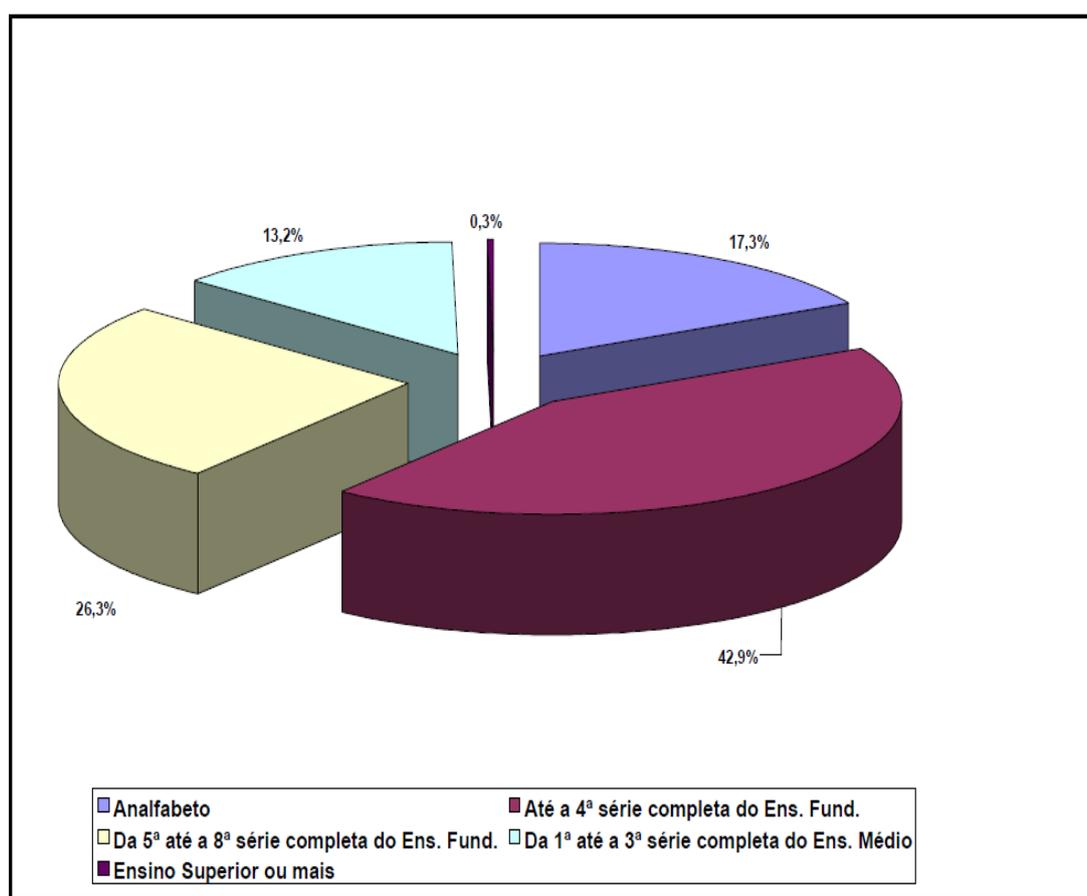
**Figura 17 – Número de Beneficiários do PBF por Faixa Etária e Gênero.**

Fonte: SAGI/SENARC/MDS Perfil das Famílias do PBF no CadUnico (2007).

Como foi dito acima, observa-se que na faixa dos 25 aos 55 anos, as mulheres constituem em média 60 % dos beneficiários, contra 40 % de pessoas do gênero masculino.

No perfil de 2009 não constam informações sobre a situação dos beneficiários no mercado de trabalho, por isso recorreu-se ao Perfil de 2005 que mostrava que 50% das pessoas cadastradas com mais de 18 anos estavam desempregadas, bem como 54% dos responsáveis pela família. Apenas 3,8 % dos beneficiários do programa tinham carteira assinada, 18,1% eram trabalhadores rurais (sem carteira); 7,7% eram autônomos sem previdência social. Infelizmente o Perfil de 2009 não traz informações sobre a situação no mercado de trabalho, o que impede a avaliação do impacto da retomada do crescimento econômico sobre os beneficiários do PBF.

O gráfico abaixo mostra a escolaridade dos responsáveis legais pelas famílias do Programa em 2007.



**Figura 18 – Escolaridade dos Responsáveis Legais pelas Famílias Beneficiárias do PBF (Setembro de 2007).**

Fonte: SAGI/SENARC/MDS Perfil das Famílias do PBF no CadUnico (2007).

Observa-se que 60% dos responsáveis legais pelas famílias dos programas têm apenas até 4 anos de escolaridade.

Um ponto que deve ser ressaltado é que no Brasil, ao contrário de outros países, o critério para o recebimento do benefício é a renda autodeclarada pelas famílias. O governo federal estabelece cotas de números de beneficiários para cada município e o cadastramento das famílias é feito pelas unidades municipais.

O fato do preenchimento do formulário do CadÚnico ser responsabilidade do município pode acarretar um sério viés, uma vez que os mecanismos de controle de fraudes (municípios que cadastram famílias que pelos critérios do programa não deveriam receber os benefícios) e dos sub-registros (ocasionados pela dificuldade de cadastrar pessoas que vivem em regiões de difícil acesso). Por outro lado, há três incentivos para que os municípios cadastrem a população potencialmente beneficiária (LARRAÑAGA, 2003, p. 15-16):

- a) a pressão por parte dos potenciais beneficiários;
- b) o aumento de circulação de renda no município pela distribuição dos recursos no município (MARQUES, 2003);
- c) o Índice de Gestão Descentralizada – IGD, um incentivo financeiro concedido pelo Governo Federal a partir de maio de 2005, destinando recursos a todos os municípios que mantêm seus cadastros atualizados.

Nos Estados Unidos há uma rigorosa verificação feita com base em cruzamento de vários bancos de dados disponíveis; e em outros países, há uma prática mista baseado tanto na renda autodeclarada quanto na observação feita pelos entrevistadores das condições de moradia, saúde e educação dos entrevistados.

A Tabela 11 mostra o número de pessoas beneficiárias do Programa Bolsa-Família em todos os estados da federação e no Brasil e a porcentagem sobre a população do estado e do país segundo a Contagem da População realizada pelo IBGE em 2007. Esta estimativa foi realizada em 2008.

UF	Pessoas PBF	Pop. do Estado	Perc PBF sobre Pop Estado
MA	3.131.060	6.118.995	51,17
PI	1.509.129	3.032.435	49,76
AL	1.470.082	3.037.231	48,4
CE	3.828.896	8.185.250	46,78
PB	1.667.018	3.641.397	45,78
PE	3.579.409	8.486.638	42,18
BA	5.874.809	14.080.670	41,72
AC	273.059	655.385	41,66
RN	1.216.243	3.013.740	40,36
SE	770.787	1.939.426	39,74
RR	154.688	395.725	39,09
TO	473.597	1.243.627	38,08
PA	2.457.551	7.065.573	34,78
AM	1.023.319	3.221.940	31,76
AP	181.461	587.311	30,89
RO	405.919	1.453.756	27,92
MG	4.742.609	19.273.533	24,61
ES	797.597	3.351.669	23,8
MS	472.979	2.265.813	20,87
MT	570.411	2.854.642	19,98
GO	1.094.433	5.647.035	19,38
PR	1.809.582	10.284.503	17,59
RS	1.686.616	10.582.887	15,94
RJ	2.163.538	15.420.450	14,03
SP	4.544.438	39.827.690	11,41
SC	627.220	5.866.487	10,69
DF	173.839	2.455.903	7,078
<b>TOTAL</b>	<b>46.700.289</b>	<b>183.989.711</b>	<b>25,38</b>

**Tabela 11 – Percentagem de Pessoas Beneficiárias do Programa Bolsa-Família por Unidade Federativa.**

Fonte: Cadastro Único de Informações Sociais (Consulta realizada em 26/11/08 e Contagem da População IBGE-2007).

Como se pode observar, em 2008 aproximadamente um quarto da população brasileira está inserida no PBF. Os estados do Nordeste têm uma participação consideravelmente maior de percentagem da população do que os estados do Sul e do Sudeste. Há duas maneiras de analisar a tabela acima. Pode-se elencar os estados a partir da percentagem de pobres sobre a população, como foi feito. Neste caso, como era de se esperar, os estados da região Nordeste são os que apresentam os maiores percentuais de pobreza. Outra alternativa seria elencar as unidades federativas pelo critério do número absoluto de pobres. Desta forma, Bahia, Minas Gerais, São Paulo, Maranhão e Rio de Janeiro, nesta ordem, são os estados com maior número de pobres. É paradoxal constatar que os estados mais ricos (à exceção do Maranhão) são os que têm mais pobres em termos absolutos. Isto pode indicar que os pobres procuram a riqueza, ao contrário do que afirmam algumas teorias que falam da acomodação da população carente com a sua situação. De toda maneira, os



AC	115.213	36	1.599	6.370	102	13.929	2.855	12.045	44	63.596	13.785	852
AL	713.041	267	16.941	18.205	488	72.036	11.995	142.205	311	374.584	70.064	5.945
AM	423.582	137	3.924	18.036	266	53.720	4.535	59.715	176	233.704	46.516	2.853
AP	69.758	29	1.047	2.840	130	14.017	538	3.308	25	41.391	6.070	363
BA	3.006.327	799	38.136	69.663	1.709	198.499	52.154	635.834	1.123	1.564.347	416.426	27.637
CE	1.970.146	609	48.339	63.739	972	136.952	40.524	480.118	421	931.293	252.157	15.022
DF	81.556	32	6.740	4.588	91	18.762	1.927	173	6	45.470	3.096	671
ES	376.486	100	21.072	19.282	995	42.538	8.064	60.886	127	179.770	41.470	2.182
GO	500.967	228	17.227	61.549	741	73.336	8.591	30.309	252	251.776	52.887	4.071
MA	1.465.893	259	6.683	33.700	1.050	84.767	18.999	542.610	755	580.124	187.403	9.543
MG	2.293.132	642	126.901	124.287	5.394	229.686	72.556	281.269	774	1.202.928	227.175	21.520
MS	213.736	74	8.657	19.668	484	37.861	3.557	12.469	144	109.637	19.620	1.565
MT	255.469	234	7.975	21.803	361	34.722	4.859	17.862	163	128.984	36.914	1.592
PA	1.074.218	382	8.820	36.535	2.119	91.238	13.358	162.402	542	568.491	186.828	3.503
PB	869.195	210	13.189	26.210	360	32.110	18.270	211.262	242	459.821	100.533	6.988
PI	796.235	117	9.632	20.609	446	44.237	12.257	290.571	127	342.548	70.565	5.126
PR	852.019	243	53.690	54.023	1.804	116.732	22.478	105.659	319	413.812	76.382	6.877
RJ	949.727	249	48.163	50.166	4.756	163.109	21.343	14.629	145	489.545	152.318	5.304
RN	628.605	281	18.950	18.152	649	44.678	12.991	93.312	335	364.342	70.691	4.224
RO	182.344	138	3.668	9.967	226	22.373	2.953	31.543	136	89.818	20.716	806
RR	66.093	49	348	2.619	92	5.198	602	4.780	58	34.945	16.991	411
RS	787.349	248	33.643	35.905	2.792	141.111	21.256	81.700	289	378.383	87.065	4.957
SC	282.505	111	21.954	17.695	1.070	36.592	9.773	39.336	173	134.594	18.766	2.441
SE	375.774	85	7.324	8.253	257	21.811	5.937	81.094	138	194.367	52.734	3.774
SP	2.026.181	537	113.381	108.045	4.723	223.531	38.581	56.444	351	1.114.513	353.664	12.411
TO	222.003	103	2.443	18.526	140	10.256	3.818	34.853	183	119.351	30.913	1.417
<b>TOT</b>					<b>32.21</b>						<b>2.611.74</b>	<b>152.05</b>
<b>AL</b>	<b>20.597.554</b>	<b>6.199</b>	<b>640.446</b>	<b>870.435</b>	<b>7</b>	<b>1.963.801</b>	<b>414.771</b>	<b>3.486.388</b>	<b>7.359</b>	<b>10.412.134</b>	<b>9</b>	<b>5</b>

**Tabela 12 – Beneficiários do PBF em Idade Produtiva (18-65 anos), segundo Situação no Mercado de Trabalho no Brasil e UFs<sup>83</sup>.**

Fonte: Levantamento próprio baseado no Cadastro Único de Indicadores Sociais (acesso em dezembro de 2008).

<b>UF</b>	Pessoas PBF (18 a 65 anos)	% Empregador	% Assalariado com carteira de trabalho	% Assalariado sem carteira de trabalho	% Autônomo da Previdência Social	% Autônomo sem previdência social	% Aposentado Pensionista	% Trabalhador Rural	% Empregador Rural	% Não Trabalhador	% Outra	% Não Informado
<b>AC</b>	115213	0,03	1,38	5,52	0,08	12,08	2,47	10,45	0,03	55,19	11,96	0,73
<b>AL</b>	713041	0,03	2,37	2,55	0,06	10,1	1,68	19,94	0,04	52,53	9,82	0,83
<b>AM</b>	423582	0,03	0,92	4,25	0,06	12,68	1,07	14,09	0,04	55,17	10,98	0,67
<b>AP</b>	69758	0,04	1,5	4,07	0,18	20,09	0,77	4,74	0,03	59,33	8,7	0,52
<b>BA</b>	3006327	0,02	1,26	2,31	0,05	6,6	1,73	21,14	0,03	52,03	13,85	0,91
<b>CE</b>	1970146	0,03	2,45	3,23	0,04	6,95	2,05	24,36	0,02	47,27	12,79	0,76
<b>DF</b>	81556	0,03	8,26	5,62	0,11	23	2,36	0,21	0	55,75	3,79	0,82
<b>ES</b>	376486	0,02	5,59	5,12	0,26	11,29	2,14	16,17	0,03	47,74	11,01	0,57
<b>GO</b>	500967	0,04	3,43	12,28	0,14	14,63	1,71	6,05	0,05	50,25	10,55	0,81
<b>MA</b>	1465893	0,01	0,45	2,29	0,07	5,78	1,29	37,01	0,05	39,57	12,78	0,65
<b>MG</b>	2293132	0,02	5,53	5,41	0,23	10,01	3,16	12,26	0,03	52,45	9,9	0,93
<b>MS</b>	213736	0,03	4,05	9,2	0,22	17,71	1,66	5,83	0,06	51,29	9,17	0,73
<b>MT</b>	255469	0,09	3,12	8,53	0,14	13,59	1,9	6,99	0,06	50,48	14,44	0,62
<b>PA</b>	1074218	0,03	0,82	3,4	0,19	8,49	1,24	15,11	0,05	52,92	17,39	0,32
<b>PB</b>	869195	0,02	1,51	3,01	0,04	3,69	2,1	24,3	0,02	52,9	11,56	0,8
<b>PI</b>	796235	0,01	1,2	2,58	0,05	5,55	1,53	36,49	0,01	43,02	8,86	0,64

<sup>83</sup> Não foram inseridos os dados do estado de Pernambuco porque desde dezembro o sistema não os disponibiliza

<b>PR</b>	852019	0,02	6,3	6,34	0,21	13,7	2,63	12,4	0,03	48,56	8,96	0,8
<b>RJ</b>	949727	0,02	5,07	5,28	0,5	17,17	2,24	1,54	0,01	51,54	16,03	0,55
<b>RN</b>	628605	0,04	3,01	2,88	0,1	7,1	2,06	14,84	0,05	57,96	11,24	0,67
<b>RO</b>	182344	0,07	2,01	5,46	0,12	12,26	1,61	17,29	0,07	49,25	11,36	0,44
<b>RR</b>	66093	0,07	0,52	3,96	0,13	7,86	0,91	7,23	0,08	52,87	25,7	0,62
<b>RS</b>	787349	0,03	4,27	4,56	0,35	17,92	2,69	10,37	0,03	48,05	11,05	0,62
<b>SC</b>	282505	0,03	7,77	6,26	0,37	12,95	3,45	13,92	0,06	47,64	6,64	0,86
<b>SE</b>	375774	0,02	1,94	2,19	0,06	5,8	1,57	21,58	0,03	51,72	14,03	1
<b>SP</b>	2026181	0,02	5,59	5,33	0,23	11,03	1,9	2,78	0,01	55	17,45	0,61
<b>TO</b>	222003	0,04	1,1	8,34	0,06	4,61	1,71	15,69	0,08	53,76	13,92	0,63
<b>TOTAL</b>	<b>20597554</b>	<b>0,030</b>	<b>3,109</b>	<b>4,226</b>	<b>0,156</b>	<b>9,534</b>	<b>2,014</b>	<b>16,926</b>	<b>0,036</b>	<b>50,55</b>	<b>12,680</b>	<b>0,738</b>

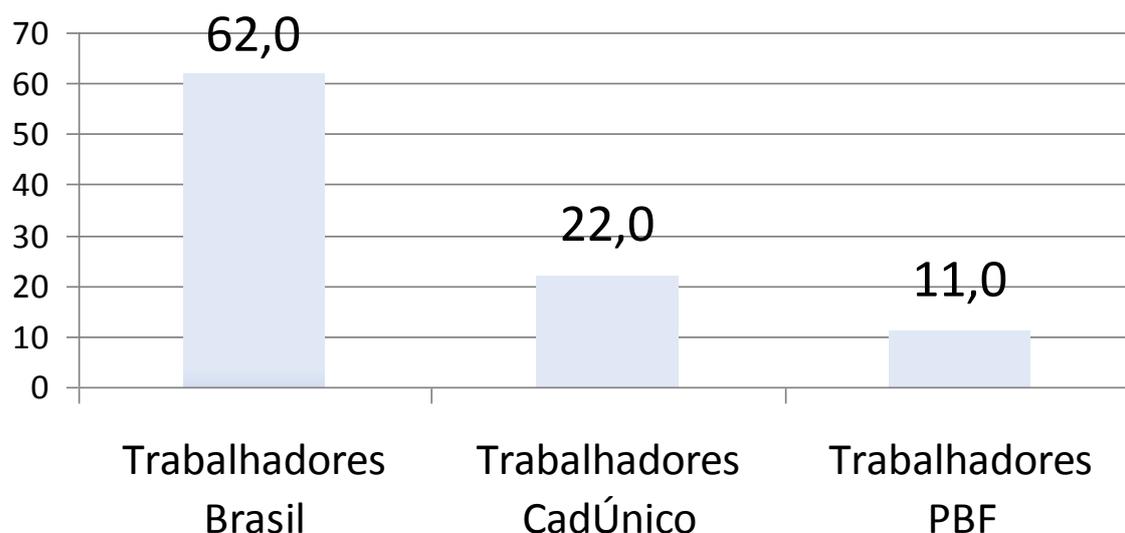
**Tabela 13 – Percentagem de beneficiários do PBF em Idade Produtiva (18-65 anos), segundo Situação no Mercado de Trabalho no Brasil e UFs<sup>84</sup>.**

Fonte: Levantamento próprio baseado no Cadastro Único de Indicadores Sociais (acesso em 12 dez. 2008).

As categorias utilizadas acima (empregador, assalariado com carteira de trabalho, assalariado sem carteira de trabalho, trabalhador rural, etc.) são as constantes no formulário que compõe o CadUnico. Conforme se pode constatar pela tabela, 50% dos beneficiários do Programa Bolsa-Família em idade produtiva declararam que não trabalham, 16% dos beneficiários são trabalhadores rurais e apenas 3% deles têm trabalho em empregos formais (com carteira assinada). Estes dados demonstram cabalmente a precariedade das condições de vida desta população.

A figura abaixo mostra o tempo médio de permanência no trabalho dos beneficiários do PBF e do CadUnico no mercado formal.

<sup>84</sup> Não foram inseridos os dados do estado de Pernambuco porque desde dezembro o sistema não os disponibiliza



**Figura 20: Tempo Médio de Permanência dos Trabalhadores em Meses no Emprego Formal (2009).**

Fonte: Departamento de Prospecção para Inclusão Produtiva da Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva – MDS. Levantamento construído com base em dados do CadÚnico, RAIS, SEADE/DIEESE.

A figura mostra como é significativamente menor o tempo de permanência do trabalhador do PBF (11 meses) e do CadÚnico (22 meses) no emprego formal, em comparação com outros trabalhadores (62 meses em média). Ademais, segundo o Departamento de Prospecção para Inclusão Produtiva, da Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva: “Dos 50,4 milhões de pessoas, em idade ativa, inscritas no CadÚnico (65% no PBF), apenas seis milhões, em alguma vez, no período entre 2004 e 2008, estiveram inseridos em empregos formais”<sup>85</sup>.

Estes dados indicam que mesmo o crescimento econômico dos últimos anos não está produzindo efeitos significativos sobre a empregabilidade dos beneficiários do PBF. Estes beneficiários são menos escolarizados que os demais, são menos preparados para enfrentar o mundo do trabalho, apresentam grandes dificuldades de obter um emprego e, quando conseguem se empregar, têm menor tempo de permanência no emprego formal que os demais trabalhadores. O PBF, portanto, caracteriza-se como um alívio à situação de pobreza, mas não parece dar condições à superação desta condição. Ainda segundo o Departamento de Prospecção para Inclusão Produtiva, da Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva:

O mercado de trabalho formal do Brasil não revelou capacidade de incorporar, mesmo em momentos de auge, todos os trabalhadores. E quando o faz, em sua maioria, é com baixos salários. A intensificação do virtuoso processo de redução da

<sup>85</sup> Conforme apresentação realizada em 2010.

pobreza e das desigualdades sociais requer a adoção de medidas que potencializem a incorporação de mais brasileiros à produção de bens e serviços e, portanto, à renda monetária duradoura fruto do trabalho.

## V.6 É ADEQUADO O USO DA CATEGORIA CLASSE SOCIAL PARA DESCREVER OS BENEFICIÁRIOS DO PBF?

Classe social é um conceito fundamental e altamente polêmico em Sociologia. A classe social pode ser vista como a posição em que um indivíduo ou grupo ocupa no modo de produção (detentor dos meios de produção ou proprietário da força de trabalho na tradição marxista), pode ser considerado como uma categoria econômica independente do status social (WEBER, 1982), pode ser considerada como uma situação de parentesco (PARSONS, 1974). Não existe um consenso acerca do conceito sociológico de classe social. Se há um ponto, no entanto, em que a maioria dos autores está de acordo é de que o conceito de classe social se refere a um ponto de vista relacional. Abaixo, transcrevem-se várias citações de diferentes autores salientando este ponto:

Na tradição marxista o conceito de classes apresenta certas propriedades essenciais. Trata-se sempre de **conceito relacional**, pois as classes são sempre definidas no âmbito das **relações sociais**, em particular nas **relações das classes entre si**; e também são **antagonísticas**, pois geram intrinsecamente **interesses opostos**. As **relações de exploração**, ou seja, o vínculo causal entre o bem estar de uma classe e a privação de outra, dão um caráter 'objetivo' a esse antagonismo. A base fundamental da exploração, por sua vez, encontra-se nas relações sociais de produção (SANTOS, 2002, p. 41, grifo nosso).

A estratificação social é encarada aqui como a **ordenação diferencial dos indivíduos humanos** que compõem um determinado sistema social e a maneira como se tratam, de **superioridade ou inferioridade**, em certos aspectos socialmente importantes. (...) A **hierarquização** é uma das várias bases possíveis sobre as quais os indivíduos podem ser **diferenciados** (PARSONS, p. 144, grifo nosso).

...o fato de que Marx fale às vezes de duas Classes antagonistas e, outras, de pluralidade de classes se explica, levados em conta os diversos níveis em que a análise das classes pode ser colocada; em qualquer caso, no entanto, toda classe será definida pelas **relações que a ligam às outras classes**, dependendo tais relações das diversas **posições que as classes ocupam no processo produtivo**. As classes constituem por isso um sistema de **relações em que cada classe pressupõe a existência de outra**, ou de outras; não pode haver burguesia sem proletariado (CAVALLI, 1997, p. 171, grifo nosso).

As classes sociais não existem. (...) O que existe é um espaço social, um **espaço de diferenças**, no qual as classes existem de algum modo em estão virtual, pontilhadas, não como dado, mas como algo que se trata de fazer (BOURDIEU, 2004b, p. 26-27, grifo nosso).

Pode-se inferir daí que a constituição a respeito das classes sociais trata sempre de grupos sociais que se relacionam com outros grupos sociais. Essas relações podem ser econômicas, de poder, de busca por prestígio. Há duas correntes fundamentais de explicação de classe social: a escola marxista e a escola funcionalista. Em Marx, as classes sociais constituem relações de exploração. Embora haja várias classes sociais, há duas classes sociais fundamentais entendidas como sujeitos políticos que se confrontam pela busca de poder: a burguesia e o proletariado. As outras classes podem ser consideradas residuais, destinadas a desaparecer pelo avanço da história. Os teóricos marxistas mais recentes constroem modelos mais sofisticados de análise, apontando a existência de várias classes necessárias ao funcionamento do sistema capitalista. Erick Olin Wright (apud SANTOS, 2002, p. 50) constrói um modelo de seis classes fundamentais no capitalismo atual, ou, mais precisamente “seis localizações nas relações de classe que não podem ser confundidas com um modelo de seis classes”.

Para o funcionalismo, as classes sociais se relacionam em termos de funções que é destinada a cada uma, e dos papéis que se espera que elas exerçam. Há uma relativa mobilidade de posições de classe. Não se deve argumentar em termos de qual dessas perspectivas é a mais correta ou verdadeira; deve-se, isso sim, decidir qual dessas teorias é a mais adequada para compreender e explicar uma situação social específica<sup>86</sup>.

Tanto para a escola marxista quanto para a escola funcionalista, no entanto, as classes sociais têm uma característica de uma coletividade que partilha valores comuns. Isso é expresso pela ideia de consciência de classe no marxismo, ou pela ideia de sentimento de pertencimento ao grupo da escola funcionalista.

Cabe perguntar: o beneficiário do PBF pode ser visto como integrante de uma classe social, seja segundo os critérios da escola marxista, seja pelos da escola funcionalista? Existe uma consciência de classe por parte dos beneficiários do PBF?

Em termos marxistas os beneficiários do PBF poderiam ser caracterizados como o lumpemproletariado, ou o exército social de reserva. São classes ou subclasses<sup>87</sup> destinadas a

---

<sup>86</sup> Ora, minha argumentação é de que, em um contexto sociológico, nem um nem outro desses modelos (a teoria marxista e a teoria funcionalista) pode ser considerado como o único válido ou aplicável. Constituem aspectos complementares, e não alternativos, da estrutura de sociedades globais e também de todos os elementos dessa estrutura. Temos de escolher entre eles somente quando se trata de explicar problemas específicos; no entanto, no arsenal conceitual para análise sociológica eles coexistem lado a lado (DAHRENDORF, 1982, p. 150).

<sup>87</sup> Para completar o quadro, deve-se mencionar uma ‘subclasse’ que esta bem na base da pirâmide, oriunda da classe trabalhadora e que sob certos aspectos ainda faz parte dessa classe embora também se distinga dela: os desempregados mais ou menos permanentes, os membros da classe trabalhadora, idosos, cronicamente enfermos ou inválidos e os que são incapazes, por outras razões, de encontrar seu espaço no ‘mercado de trabalho’ (MILLIBAND, 1999, p. 462).

desaparecer ou serem subsumidas pelo proletariado. Como se viu na seção anterior, dificilmente os beneficiários do PBF conseguem se inserir no mercado de trabalho. Ademais, estudos mostram que com a flexibilização dos direitos do trabalho, mesmo o trabalhador qualificado enfrenta dificuldades para conseguir e manter o emprego, o que se dirá dos beneficiários do PBF que têm pouca qualificação (OLIVEIRA, 2008).

Também não há evidências que esses grupos sociais se relacionam com outros grupos ou classes em busca de prestígio ou poder. Esse grupo que está fora só aparece no campo político no papel de eleitor, e no campo econômico como estatística de desemprego.

## V.7 SE NÃO É CLASSE, O QUE É?

*A história do conceito de classe na sociologia é, certamente, uma das ilustrações mais externas da incapacidade aos sociólogos de alcançar um mínimo de consenso, mesmo no campo banal das decisões terminológicas (DARHENDORF, 1982, p. 77).*

Se os beneficiários do Programa Bolsa-Família não se enquadram no conceito de classe, pode-se tentar defini-los como uma subclasse. Deste ponto de vista, esta população seria funcional ao capitalismo. Saindo da sociedade brasileira e buscando uma referência internacional, recorre-se a outros autores que identificam em seus países o que se convencionou chamar de subclasse. A esse respeito a seguinte passagem de Giddens, na qual ele expõe o ponto de vista de Galbraith sobre a existência de uma subclasse nos Estados Unidos e Europa, pode ser ilustrativa:

Galbraith é um autor à esquerda que aceita a existência de uma subclasse e que, de fato, afirma que ela é “profundamente funcional” para as sociedades contemporâneas. A subclasse nos Estados Unidos, ‘consiste em pessoas que não compartilham do benefício confortável do americano prototípico’. Seus membros podem ser encontrados ‘nos centros das grandes cidades ou, menos visivelmente, em fazendas em más condições, como mão de obra rural migrante ou em primitivas comunidades de mineração’. A subclasse é composta principalmente ‘por membros de grupos minoritários, negros ou pessoas de origem hispânica’. Constitui-se de pessoas dispostas a assumir tarefas que a maioria da população local recusa. Uma situação muito semelhante, argumenta Galbraith, ocorre também nos países europeus. As tarefas pesadas e incômodas abandonadas pelas populações nativas são lançadas aos imigrantes do sul do Mediterrâneo, da África do Norte, do sul da Ásia e de outros lugares (GIDDENS, 1996, p. 165).

É de justiça reconhecer que Giddens não compartilha dessa posição que ele associa à esquerda. Depois de expor também a posição da direita em relação à subclasse, segundo a qual o *welfare state* criou uma população que é dependente do Estado e que não tem vontade de sair dessa situação de dependência, Giddens nos brinda com o seu próprio ponto de vista

(que é muito próximo da posição de direita). Segundo o autor, pelo fato de que uma parte da população (em especial os negros) viva na dependência dos benefícios do *welfare state* faz com que seus descendentes sejam incentivados a continuar nessa dependência. Esta posição é muito próxima da cultura da pobreza, teoria citada pelo autor, segundo a qual os pobres criam um universo mental que os aprisiona às suas condições de pobreza.

Um argumento contrário que pode ser lançado é o de que se este tipo de argumento aplicado à situação da população afro-descendente não explica a situação dos hispânicos nos Estados Unidos e dos árabes em alguns países europeus que, de fato, são funcionais a estes países. Uma posição mais equilibrada é a de Schwartzman que, analisando o debate sobre a subclasse nos Estados Unidos, diz:

O debate sobre a ‘subclasse’ é muito ideológico: há uma tendência perigosa, entre os conservadores, de olhar para os pobres como 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. Por outro lado, é inegável que há uma cultura negra característica dos Estados Unidos, em parte associada à pobreza urbana e à vida sob discriminação e preconceito, e em parte associada a toda uma série de estímulos de vida e comportamento – desde o uso peculiar da língua inglesa até uma relação especial com a música e com a organização da vida social e comunitária -, que não é nem melhor nem pior do que a dos brancos e a de outros grupos étnicos, mas que pode ter conseqüências específicas sobre o acesso das pessoas às oportunidades de desenvolvimento social e acesso à riqueza (SCHWARTZMAN, 2004b, p. 108).

É tentador caracterizar os beneficiários do PBF dentro do que na década de 70 se denominava de grupos marginais. Marginalidade era um conceito muito em voga na década de 60 e 70 e que atualmente está em desuso. Pode-se dizer que não é possível caracterizar os beneficiários do PBF como grupos marginais pelos critérios de renda. Marginal não é o que não tem trabalho, mas aquele que tem um trabalho ainda que informal e gera renda. O usuário do PBF não tem renda, e é isso exatamente que o caracteriza. No entanto, pode-se dizer que a gênese do conceito de pobreza atualmente utilizado está no conceito de marginalidade utilizado antes. A seguinte passagem é ilustrativa:

É evidente que a problemática da participação social constitui um aspecto essencial. Mas a análise pura e simples deste processo, bem como configurar a marginalidade como uma falta de algo que existe no setor moderno, encobre certos fenômenos que são ao mesmo tempo fundamentais e antecedentes para a compreensão da marginalidade. É preciso por em evidência que a participação e a conseqüente integração social não são alheias às estruturas da sociedade. A questão não se situa ao nível de uma participação genérica e indeterminada, mas ao nível de processos que encontram na dinâmica das oposições centradas no trabalho a pedra de toque sobre a qual se calca um conjunto significativo de exclusões sociais. Neste sentido ninguém participa aleatoriamente. Isto significa que existe sempre um grau daquilo que é permissível: são os valores e normas que demarcam o que é socialmente desejável e consentido. Significa também que existe sempre um limite do que pode ser absorvido. É a capacidade do sistema de incorporar uma quantidade de força de trabalho nas atividades propriamente capitalistas da economia, o que toca diretamente o processo de acumulação e as relações de produção existentes na

sociedade. E esse é determinante do tipo de montante de participação possível de ser realizado (KOWARICK, 1975, p. 54-55).

Segundo o autor, a participação (política) de um amplo segmento social da população só era possível nos limites permitidos pela estrutura social. Mais que isso, o marginal da época – em termos contemporâneos traduzido como o pobre – era funcional ao sistema. Sua absorção na economia era condicionada às necessidades de força de trabalho do sistema capitalista. Marginal, segundo o autor, não é o lumpemproletariado no sentido marxista, mas o trabalhador que não se integra diretamente ao sistema produtivo na produção da mais-valia. O critério utilizado é o de participação no mercado formal do trabalho como elemento definidor da marginalidade. O trabalhador informal pode até ganhar mais do que o trabalhador formal, mas este tem garantida uma série de direitos que não alcançam o trabalhador informal (férias, décimo terceiro, garantia contra demissão imotivada). O autor cita como exemplo do espectro dos marginais os trabalhadores de atividades artesanais, os trabalhadores domésticos, camelôs, etc. Estes trabalhadores são funcionais ao sistema capitalista, mas não estão diretamente integrados nele.

Para Jessé Souza (2009) existe um amplo estrato da população brasileira, formada por pobres excluídos do mercado de trabalho, que não constitui lumpemproletariado, uma vez que as novas exigências do sistema capitalista requerem uma mão de obra mais qualificada em termos de escolaridade e preparação para o mundo do trabalho. Para o autor, este estrato de população pode ser definido como o que ele denomina, de maneira provocativa, de ralé brasileira. Os beneficiários do Programa Bolsa-Família poderiam ser caracterizados como participantes desse estrato. Esta população constituiria o que Castel definiu como supranumerários.

Mas os ‘supranumerário’ nem sequer são explorados, pois, para isso, é preciso possuir competências conversíveis em valores sociais. São supérfluos. Também é difícil ver como poderiam representar uma força de pressão, um potencial de luta, se não atuam diretamente sobre nenhum setor nevrálgico da vida social. Assim, inauguram sem dúvida uma problemática teórica e prática nova. Se, no sentido próprio do termo não são mais atores porque não fazem nada de socialmente útil, com podem existir realmente? No sentido, é claro de que existir socialmente equivaleria a ter, efetivamente, um lugar na sociedade. Porque, ao mesmo tempo, eles estão bem presentes – e isso é um problema, pois são numerosos demais. (CASTEL, 1998, p. 33)

Em outro momento, o autor qualifica melhor o supranumerário:

Essa inutilidade social desqualifica-os também no plano cívico e político. Diferentemente dos grupos subordinados da sociedade industrial, explorados mas indispensáveis, não podem influir no curso das coisas. Pode-se ficar surpreso pelo fato de que um desastre de 3,5 milhões de desempregados não tenha desencadeado nenhum movimento social de qualquer amplitude. Em contrapartida, suscitou um número incrível de discursos e, por consequência, um número de ‘medidas de acompanhamento’. ‘A gente se debruça’ sobre o destino desses não-empregados que não são atores sociais e, sim, como foi dito, ‘não forças sociais’, ‘normais inúteis’.

Ocupam, na estrutura social atual, uma posição homóloga à do quarto mundo no apogeu da sociedade industrial: não estão ligados aos circuitos de troca produtivas, perderam o trem da modernização e permanecem na plataforma com muito pouca bagagem. Desde então, podem ser o objeto de atenções e suscitar inquietação, porque criam problema. Porém o problema é o próprio fato da sua existência. Dificilmente podem ser considerados pelo que são pois sua qualificação é negativa – inutilidade, não-forças sociais – e em geral são conscientes disso. Quando falta a base sobre a qual havia sido edificada sua identidade social é difícil falar em seu próprio nome, mesmo para dizer não. A luta supõe a existência de um coletivo e de um projeto para o futuro. Os inúteis para o mundo podem escolher entre a resignação e a violência esporádica, a ‘raiva’ (...) que, na maioria das vezes, se autodestrói (CASTEL, 1998, p. 530-31).

Há diferença fundamental, no entanto, entre supranumerários franceses e os beneficiários do PBF. Aqueles são cidadãos franceses, com alguma escolaridade e que muitas vezes tiveram participação no mundo do trabalho, mas foram colocados à margem pela flexibilização do capitalismo que começou nos anos 1980. Os beneficiários do PBF têm baixa escolaridade e muitas vezes não viveram o mundo do trabalho, a não ser a dura realidade de mudar de subemprego para subemprego. Ademais, pode-se questionar a suposta inexistência social desta população. Pelo menos no caso dos beneficiários do PBF, esta população começa a se manifestar, nem que seja pelo fato de ser tão numericamente significativa que pode definir os rumos de uma eleição. De qualquer forma, seja como grupos marginais, seja como classe residual ou subclasse, os beneficiários do PBF constituem 40 milhões de pessoas no Brasil hoje. A pobreza está diminuindo em termos relativos, mas aumentando em números absolutos. Nunca houve tantos pobres no Brasil quanto hoje. Essa classe residual constitui-se de pobres rurais e urbanos. A questão que se deve fazer é com quem este grupo social de 40 milhões de pessoas se relaciona para mitigar suas condições de vida. A resposta que se pode chegar é de dizer que esse grupo social se relaciona diretamente com o Estado brasileiro.

Sustenta-se que o grupo social que faz parte do PBF, apesar de sua enorme heterogeneidade, pode ser enquadrado dentro daquilo que Oliveira (1997) chama de “excluídos”. Luciano Oliveira critica a visão antidualista representada, por exemplo, por Francisco de Oliveira, em que a existência de uma população excluída dessa classe é funcional ao capitalismo à medida que ela cria uma força de trabalho que pode ser superexplorada e cujos salários podem ser permanentemente rebaixados (empregadas domésticas, lavadores de carros). Dessa maneira não existiriam excluídos, porque tanto essa população como os supostamente integrados estariam dentro do mesmo sistema, constituindo relações econômicas. O autor sustenta que os excluídos podem ser mais bem entendidos dentro de aquilo que Hannah Arendt (apud OLIVEIRA, 1997, p. 57) chama de “seres humanos desnecessários economicamente e passíveis de ser eliminados, para os quais parece já não haver mais um lugar peculiar no mundo”.

Os beneficiários do PBF podem ser mais bem definidos como grupos sociais em situação de extrema carência que não atendem às exigências do mercado de trabalho do Brasil contemporâneo.

## V.8 IMPACTO DO PBF

O processo de formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas ainda carece de uma formulação teórica mais aprofundada. Não existe consenso sobre estes assuntos na literatura especializada. Em relação à avaliação de políticas, ainda há muito que avançar, posto que muitos fatores podem influenciar para o bom ou mau desempenho de um determinado programa. Ademais, fatores externos têm impacto sobre o resultado das políticas (um programa de requalificação profissional sobre impacto das condições econômicas, por exemplo).

Sabbatier (1993) insiste que são necessários no mínimo dez anos para a avaliação dos resultados de uma política governamental. Esse é o tempo necessário para captar as mudanças ocorridas no ambiente externo, nos valores dos atores responsáveis pela implementação das políticas e no público-alvo e para efetivamente captar o sucesso ou o fracasso das iniciativas governamentais.

Mesmo com essas ressalvas, é possível verificar algumas consequências do PBF. Em primeiro lugar, constata-se o aumento da renda das famílias. Segundo, o estudo “Perfil das Famílias do Programa Bolsa-Família – 2009: O impacto do PBF no alívio imediato da pobreza” pode ser avaliado pelo seu efeito positivo na renda das famílias pobres. Os benefícios monetários do PBF elevaram a média da renda familiar mensal *per capita* de R\$ 48,69, antes do benefício, para R\$ 72,42, resultando em uma alta de 48,7%. O impacto é diferenciado por região, sendo ainda mais significativo no Norte e Nordeste:

- a) No Nordeste, a renda familiar mensal *per capita* média cresce de R\$ 40,07 para R\$ 65,29 (+62,9%) com os benefícios do PBF;
- b) No Norte, a renda familiar mensal *per capita* média cresce de R\$ 41,65 para R\$ 66,21 (+58,96%);
- c) No Sudeste, Centro-Oeste e Sul, a renda familiar mensal *per capita*, antes dos benefícios era de, respectivamente, R\$ 60,47, R\$ 62,57 e R\$ 64,01, tendo passado para R\$ 82,27, R\$ 84,22 e R\$ 85,07 com altas de, respectivamente, 36,1%, 34,6%

e 32,9%, com os benefícios do PBF. Portanto, enquanto o impacto na renda familiar *per capita* é da ordem de 33% a 36% no Centro-Sul, o efeito positivo chega ao patamar dos 60% no Norte e Nordeste.

Segundo o Perfil das Famílias do Programa Bolsa-Família, o recebimento do benefício do programa faz com que as famílias beneficiárias ultrapassem a linha de pobreza extrema em todas as regiões do país com exceção da região Nordeste.

O recebimento dos benefícios do PBF permite que a renda média per capita das famílias das regiões Sudeste, Sul, Centro-Oeste e Norte ultrapasse a linha de extrema pobreza per capita. As famílias pobres da região Nordeste não superaram a condição de extrema pobreza porque apresentam rendimentos médios mais baixos antes da contabilização dos benefícios do PBF. De todo modo, é justamente no Nordeste e Norte que a renda das famílias atendidas apresenta os maiores crescimentos com a participação no Programa.

Para o país como um todo, a concessão dos benefícios do Bolsa-Família leva a um crescimento de 48,74% da renda das famílias atendidas especialmente na região Nordeste, onde o benefício do PBF significa, em média, um ganho em cerca de 62,93% na renda das famílias pobres. (BRASIL, 2009, p. 24)

Segundo Oliveira & Alii (2007), em estudo realizado em 2007, verificaram-se várias melhorias das condições de vida. Famílias em situação de extrema pobreza aumentaram seus gastos em educação e vestuário infantil e famílias em situação de pobreza aumentaram seus gastos em educação, saúde e vestuário infantil. Houve uma elevação na procura de trabalho. Há uma menor evasão dos alunos do PBF em relação aos grupos de controle avaliados.

A segunda rodada de pesquisas do PBF, estudo encomendado pelo MDS para uma empresa americana, constatou o aumento da frequência escolar, aumento das taxas de aprovação e das taxas de vacinação de beneficiários do programa no período de 2005 a 2009. No total, a pesquisa entrevistou mais de 15.000 famílias compostas tanto por beneficiários do PBF, como por famílias registradas no CadÚnico e famílias não registradas no CadÚnico, mas com perfil semelhante. As entrevistas foram realizadas em 269 municípios de 23 estados da federação e no Distrito Federal. A primeira entrevista foi realizada em 2005 e a segunda em 2009, sempre com as mesmas famílias (a não ser quando ocorre perda da informação sobre o paradeiro da família, o que aconteceu em poucos casos), exatamente para tentar mensurar o impacto do programa. Segundo a pesquisa,

A comparação entre os resultados de 2005 e 2009 mostra melhorias significativas na vida das famílias entrevistadas. O objetivo desta seção é descrever essas mudanças, sem considerar, por enquanto, quanto delas se deve à participação das famílias no PBF. Um dos resultados positivos observados é o fato de que quase todas as crianças de 0 a 1 ano de idade das famílias entrevistadas (beneficiárias ou não) são ou foram amamentadas (95%), até 2009. No entanto, as crianças de famílias beneficiárias do PBF recebem o leite materno como único alimento até os 06 meses de vida em proporção maior do que aquelas de famílias não beneficiárias (62% contra 54%). Comparando os dados antropométricos de crianças de até 05 anos de idade entre 2005 e 2009, observa-se que a relação entre altura e idade melhorou, tanto entre as

famílias beneficiárias quanto entre aquelas não beneficiárias do PBF. No que diz respeito à cobertura vacinal, esta também melhorou no comparativo entre as duas pesquisas. Apesar de alto o índice de vacinação, nos dois anos pesquisados as famílias beneficiárias apresentaram melhores índices de vacinação do que aquelas não beneficiárias.

A proporção de crianças de 8 a 13 anos de idade frequentando a escola é alta e praticamente não variou entre os anos de 2005 e 2009, tanto entre crianças de famílias beneficiárias quanto de famílias não beneficiárias (mantendo-se próxima a 95%). Contudo, em 2009, observa-se que a frequência escolar de jovens de 15 a 17 anos de idade beneficiários do PBF é maior do que a dos não beneficiários. Ainda em relação à educação de crianças e jovens, a proporção de beneficiários do PBF que se mantêm na escola até os 14 anos é maior do que comparado aos não beneficiários, assim como também são melhores as taxas de progressão dos beneficiários (BRASIL, 2010a, p. 4).

## V.9 POLÍTICA COMPENSATÓRIA OU ESTELIONATO ELEITORAL

Na eleição presidencial de 2006, diante da vitória do presidente Lula, surgiram várias matérias afirmando que o Programa Bolsa-Família constituiria um assim chamado neocoronelismo. Outros autores afirmam que se trata de um neopopulismo. A relação de dependência não se daria mais com os poderes locais, mas seria uma relação estabelecida entre os pobres e o Governo Federal. Há ainda a acusação de que se trata de um programa “eleitoreiro”

Tanto os conceitos de coronelismo como populismo são inadequados para o entendimento do Programa Bolsa-Família. Decorrem de uma leitura apressada, preconceituosa e superficial da realidade.

O conceito de populismo é inadequado porque, segundo Weffort (1980), o populismo é uma relação social estabelecida entre líderes políticos e as massas urbanas. O tema foi amplamente discutido nas décadas de 1960 a 1980. No populismo, há quase que um compromisso pessoal entre o político populista e a massa. No entanto, a relação desenvolvida é o favor. Programas de Transferência de Renda já existem há décadas em outros países e já estavam sendo desenvolvidos no Brasil antes do próprio PBF. Eles não podem mais ser categorizados como favores e sim como direitos incorporados à cidadania.

O conceito de coronelismo é inadequado porque, segundo Leal (1997), o coronelismo é uma relação social estabelecida entre o campesinato e os senhores rurais (os assim chamados coronéis). O Brasil hoje é um país essencialmente urbano que desenvolveu

uma rede de serviços que, ainda que precária, dá uma relativa possibilidade das classes populares terem atendidas algumas necessidades sem precisar recorrer a um “coronel”.

Ambos os conceitos foram criados no século XX para descrever a realidade política brasileira. É de se indagar se conceitos criados há quase 70 anos ainda fazem sentido no século XXI. Muitas vezes trata-se de preguiça intelectual, que mascara um certo preconceito de classe. O uso dos conceitos de coronelismo e populismo remete-nos à utilização de conceitos do século XX para o entendimento de situações do século XXI.

Toda decisão governamental é baseada em escolhas e prioridades que beneficiarão alguns grupos e prejudicarão outros. Como diz Giambiagi:

A segunda (mensagem) é que, da mesma forma que nos ensina Maquiavel, ‘nunca se foge a um inconveniente sem incorrer em outro’. Isto é, o administrador público, no ato de selecionar as atividades prioritárias, deve fazer escolhas difíceis e, provavelmente, deixará algum grupo insatisfeito. Portanto, muitos de nós, em algum momento, podemos ter reclamado do fato de o gasto público ser excessivo, criticando o governo por isso, mas por outro lado, temos que entender que é muito mais fácil pregar uma palavra de ordem *geral* (“reduzir o gasto”) do que estar na pele do prefeito, do governador e do presidente da República e decidir se o gasto *específico* que vai ser cortado vai ser, por exemplo, a verba para melhorar o controle das fronteiras por onde passa o contrabando; a contrapartida local de um empréstimo externo para viabilizar uma importante rodovia interestadual; ou uma parte dos recursos utilizados no combate à seca (GIAMBIAGI, 1999, p. 43, grifo do autor).

Desta forma, qualquer ação do governo será sempre criticada por quem será prejudicado por ela. E aí sempre existem argumentos à mancheia para bombardear essas ações. Tome-se o exemplo das cotas para minorias étnicas no Brasil. A medida foi muito criticada por ser considerada uma política de discriminação positiva que diminuiria o número de vagas nas universidades para aqueles que supostamente entram por mérito, em função das cotas a serem distribuídas entre os candidatos negros. Outro argumento é que os futuros profissionais beneficiados pelas cotas vão ser estigmatizados no mercado de trabalho. Além disso, existe a questão de como decidir quem é negro num país mestiço. Houve um caso de irmãos gêmeos que tentaram ingressar em uma universidade pelo sistema de cotas: um foi aceito e o outro não. Estudantes quase albinos vão alegar uma tataravó mulata. E também vai se questionar por que só os negros vão ser beneficiados. Por que os brancos pobres também não são contemplados pelas cotas? Alega-se também que a medida beneficiará a classe média negra e não a população pobre. Outro argumento é de que o verdadeiro problema a ser enfrentado é a má qualidade do ensino público e que deveria se investir mais em educação, o que é uma maneira de procrastinar as ações para daqui a dez anos. Todos estes argumentos mostram que em qualquer política pública existem argumentos a favor e contra sua aplicação.

No caso de políticas de transferência de renda, julga-se que Ricardo Paes de Barros (informação verbal<sup>88</sup>) tocou num ponto fundamental:

As pessoas se comportavam como se fosse possível haver redistribuição de renda com todos ganhando. Para haver redistribuição de renda é necessário que alguns percam para outros ganharem. Será que a sociedade está preparada para ver os negros e os pobres ficarem mais rico enquanto a classe média fica mais pobre?

Durante os anos 1980, em particular 1990, vicejou a posição segundo a qual o governo não deveriam fazer nada. Foi a era dos apologistas do Estado Mínimo. Segundo este ponto de vista, o Estado atrapalha, por isso, deveria se concentrar em prover sua função essencial: a segurança do cidadão. Qualquer outra atividade, incluindo educação e saúde, deveria ser provida pela iniciativa privada. As livres forças do mercado teriam o condão de equilibrar e resolver todos os conflitos. É uma posição defendida pelo liberalismo econômico. A crise econômica de 2008 abalou esta crença e pode-se afirmar que essa corrente está em franco declínio atualmente.

Independente de todas as críticas, o governo deve agir. Acertada ou erradamente, o governo deve agir. Porque pior que o erro é a inação. Com os erros pelo menos, se forem feitas avaliações de políticas, é possível propor correções de rumo ou propor novas políticas que incorporem as críticas apontadas. O governo tem de estar preparado para as críticas, porque, por mais bem intencionadas que sejam suas intenções, por mais consensuais que pareçam as medidas a serem tomadas, sempre haverá cidadãos prejudicados por estas decisões, e eles sempre criticarão o governo.

Trazendo esta discussão para o assunto que nos interessa, muitas vezes se acusa o PBF de fazer parte de uma tática político-eleitoral<sup>89</sup>. Segundo este ponto de vista, ao mesmo tempo em que o governo radicalizou uma política econômica que aumenta a renda dos ricos e favorece uma elite do sistema financeiro, ele deu uma compensação à parcela mais pobre da população. Parafraseando Elio Gaspari: taxa de juros de 20% ao ano para os banqueiros do andar de cima; Bolsa-Família para o andar de baixo. O andar de baixo é composto por milhões de eleitores, o que é uma boa reserva eleitoral para qualquer candidato. Numa entrevista concedida ao jornal *Folha de S. Paulo*, por exemplo, o historiador José Murilo de Carvalho criticava o populismo do governo Lula que ao mesmo tempo em que beneficiava os banqueiros, concedia o Bolsa-Família para os pobres<sup>90</sup>.

---

<sup>88</sup> Informação fornecida em seminário promovido pelo IPEA em 2006.

<sup>89</sup> “Bolsa-Família tem relação direta com aprovação ao governo Lula” em *O Estado de São Paulo*, 05/06/2006.

<sup>90</sup> Entrevista concedida por José Murilo de Carvalho ao jornal *Folha de S. Paulo*: “Neste momento, qual é a esquizofrenia? É que o Lula foi eleito dentro de um sistema popular, mas a política do governo não seguiu nessa

Este tipo de análise é um exemplo daquilo que o sociólogo Pierre Bourdieu chama de tentação do profetismo: a tendência que certos intelectuais têm de, instados pela mídia, falar sobre qualquer assunto, ainda que não tenham conhecimento sobre ele, dando um status supostamente acadêmico a qualquer afirmação que no fundo não passa de uma opinião que vale tanto quanto a opinião de qualquer outro cidadão.

É equivocado analisar os programas de transferência condicionada de renda como uma orquestração visando à perpetuação no poder. Em qualquer política pública existe o cálculo das vantagens que advirão da sua implementação. Os políticos são julgados por aquilo que fazem e deixam de fazer. Transferir renda para a parcela mais pobre da população confere ganhos eleitorais, mas também insatisfações de outros setores da sociedade que criticam o suposto assistencialismo desta prática. Um sistema público de saúde de qualidade pode prejudicar os planos privados de saúde, da mesma forma que um sistema público de qualidade pode diminuir a demanda por escolas privadas por parte da classe média. Por isso, a melhoria da qualidade da educação e da saúde não é interessante para o setor privado. De forma análoga, a melhoria da educação pode não ser interessante também para a classe média, uma vez que uma boa parcela da população poderia competir em igualdade de condições com a classe média. No entanto, a melhoria dos sistemas de saúde e educação são objetivos constantes do governo. Evidentemente, se estes objetivos são alcançados, o governo auferirá lucros políticos. Neste sentido, qualquer política social que beneficie a população é “eleitoreira”. Mas reflete, também, a conquista de direitos sociais por parte da população.

Como se depreende deste capítulo, os programas de transferência de renda tem um papel fundamental na política de redução da pobreza. Uma das críticas mais contundentes a este tipo de intervenção do Estado é o de que a transferência de renda meramente mitiga a situação de pobreza, não tendo maiores conseqüências na mudança estrutural nas condições de vida da população. O próximo capítulo traça alguns esboços de um programa de combate à pobreza baseada na inclusão produtiva dos beneficiários do Programa Bolsa Família. Por um

---

direção. O discurso só é viável em relação a essa população a quem ele tem se dirigido, que é uma população com grau menor de informação, de formação política. É preciso lembrar que a política social implementada no governo anterior, e ampliada agora, atinge um contingente bastante grande – creio que 8 milhões de famílias, o que é uma base de apoio, com certeza, muito forte. O social se reduziu drasticamente ao Bolsa-Família. Mas ele, Lula, pessoalmente, mantém esse apelo popular. Nessa situação, ele usa essa imagem populista. Favorece os banqueiros, favorece o agronegócio – e eu não estou dizendo que ele esteja errado, estou dizendo que é totalmente incoerente com esta imagem. E ela só pode parecer coerente para quem recebe esses benefícios lá na ponta. É um discurso que emite mensagens contraditórias. Por outro lado, Lula tem, pelo menos, a aparelhagem sindical, que está dentro do governo, que não deixa de ser uma forma moderna de peleguismo. Líderes sindicais podem acrescentar um poder de mobilização em defesa do governo. Não sei em que medida isso se dará, já que até agora só foi sinalizada pela cúpula (FOLHA DE S. PAULO, 07/08/2005, p. 9).

lado, ele também se baseia na transferência de renda, mas visando o apoio a empreendimentos econômicos gerenciados pelos próprios beneficiários. Por outro lado, ele tenta estimular as empresas privadas brasileiras a financiarem estes e outros empreendimentos que tenham possibilidade de retirar as pessoas da pobreza.

## **CAPÍTULO VI – POSSIBILIDADES DE IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE INCLUSÃO PROTUTIVA**

Os capítulos anteriores buscaram demonstrar que desde o início da civilização sempre houve desigualdade social; que a história do Ocidente foi marcada pela desigualdade social e pela pobreza; que a partir do século XVII vários países do mundo começaram a se democratizar; que vários países europeus a partir do século XIX e em especial no século XX, após a 2ª Guerra Mundial, implementaram sistemas de políticas sociais (*welfare state*) que quase desmercantilizaram a classe trabalhadora; que o Brasil também desenvolveu políticas sociais que podem ser comparadas às da Europa (o volume do gasto social em comparação ao PIB é semelhante a alguns países europeus); que uma das políticas mais salientadas hoje é a transferência condicionada de renda para a população pobre.

Este capítulo estabelece algumas inferências a partir da discussão travada anteriormente. A consolidação dos sistemas democráticos na América Latina obriga os governos a adotarem políticas sociais que beneficiem a parcela mais pobre da população. Programas de transferência condicionada de renda são utilizados em vários países da região.

As ciências sociais se acostumaram a pensar em histórias nacionais, mas ao se abrir um pouco o foco, percebe-se que muitas vezes a história se comporta como um furacão que, uma vez posto em movimento, não se prende a fronteiras nacionais. Na década de 1930, vários países do mundo sucumbiram a modelos autoritários, as ditaduras viraram norma e poucas democracias sobreviveram. Depois da 2ª Guerra Mundial o mundo redemocratizou-se. Na década de 1960, na América Latina, houve vários golpes militares. Eles foram engendrados como consequência de tensões internas, mas também houve estímulo e apoio a estes golpes por parte de potências hegemônicas, principalmente os Estados Unidos, que preferiam estimular ditaduras ao risco dos países aderirem ao socialismo.

Simultaneamente na Europa, o *welfare state* vicejava. Após a 2ª Guerra Mundial, em especial nas décadas de 1950 e 1960, houve uma interessante combinação de crescimento econômico, crescimento da carga tributária e aumento dos direitos sociais em muitos países europeus e nos Estados Unidos. Este triplo movimento parece ter se esgotado na década de 1970.

Na América Latina, nos anos 1980 e 1990, houve um movimento de redemocratização. Com o fim da Guerra Fria acabou também o apoio dos Estados Unidos às ditaduras da região.

Todos estes movimentos (em direção à democratização ou ao fechamento político, na implementação do *welfare* ou no questionamento às conquistas sociais) são como ondas que atingem vários países e consolidam tendências independentemente da vontade dos indivíduos. Evidentemente, existem situações específicas. Alguns países têm um conjunto maior de políticas sociais que outros (os países escandinavos, por exemplo, têm uma rede de proteção social e, portanto, uma carga tributária maior que os países anglo-saxões). Os Estados Unidos, por exemplo, por conta de uma grande tradição liberal, resistem muito ao *welfare state*. Inobstante, as políticas sociais americanas são bem mais abrangentes, do que tentam fazer crer a propaganda liberal.

A consolidação dos programas sociais no Brasil nos últimos anos também ocorre em uma conjuntura de crescimento econômico, no entanto, não parece haver espaço para o aumento da carga tributária (PATU, 2008).

No Brasil, nos últimos anos tem havido crescimento econômico com desconcentração de renda. Esta tendência também acontece em outros países da América Latina, mas não em escala tão pronunciada como no Brasil (CEPAL, 2010).

Os programas de transferência condicionada de renda também mostram uma tendência de expansão na América Latina. Começaram no México, se desenvolveram em larga escala no Brasil, e hoje são utilizados em 17 países do continente, abrangendo 22 milhões de famílias (CEPAL, 2010). O primeiro programa massivo de transferência de renda foi o Programa Oportunidades, do México, criado na década de 1990.

No Brasil, programas de transferência de renda começaram a surgir na década de 1990 em vários municípios e Estados. No final desta década, o Governo Federal começou a desenvolver este tipo de programas. No final do governo Fernando Henrique Cardoso havia três programas federais de transferência de renda (Programa Bolsa-Escola, Programa Bolsa-Alimentação e Auxílio Gás) gerenciados por três ministérios diferentes (Ministério da Educação, Ministério da Saúde e Ministério de Minas e Energia, respectivamente). O Programa Bolsa-Família unificou estes programas e é hoje o programa com maior número de beneficiários no mundo (mais de 12 milhões de famílias).

A transferência de renda do governo para famílias necessitadas é uma ideia liberal adotada por governos de centro-esquerda. Esta ideia surgiu há mais de 200 anos e foi defendida por economistas liberais como Milton Friedman.

Esta tese nunca questionou a importância de programas de transferência de renda. A velha máxima, segundo a qual o importante não é dar o peixe, mas ensinar a pescar, é falsa porque sem renda o cidadão não tem condições de comprar a vara de pesca. Já há teses que

salientam a importância de programas de transferência de renda no desenvolvimento de capacidades produtivas (CAMPOS FILHO, 2007). A renda proporcionada pelo PBF permite que os beneficiários tenham mais condições de competir no mercado de trabalho. Com esta renda é possível, por exemplo, comprar um jornal para ler os classificados de emprego, tomar um ônibus para buscar trabalho, comprar um livro, comprar uma roupa para estar mais “apresentável” numa entrevista de emprego.

Ainda que o PBF não contribuísse em nada para a situação das atuais gerações beneficiárias em idade produtiva, não se deve esquecer a sua importância para as futuras gerações. Com o aumento da escolaridade, uma das condicionalidades do programa, espera-se que as futuras gerações tenham mais condições de competição no mercado.

Os programas de transferência de renda são necessários, mas não suficientes. Para resolver o problema da pobreza e promover a inclusão social, ao lado da expansão destes programas, o Governo Federal deveria investir também em programas de inclusão produtiva, ou seja, programas que, por meio da geração de trabalho e renda, efetivamente criem condições de superação da pobreza.

Durante o período que vai de 1970 a 2000, houve fases de rápido crescimento econômico e de recessão ou no máximo estagnação, bem como períodos de alta inflação e tentativas reiteradas de estabilização de preços. Esta volatilidade do ambiente macroeconômico brasileiro refletiu-se no desempenho medíocre dos indicadores sociais baseados na renda *per capita*, apesar de melhorias pontuais.

Mas o exame mais detido destes indicadores ao longo desses anos indica que um crescimento econômico robusto não seria suficiente para eliminar a pobreza. A busca de um crescimento econômico sustentável e duradouro é fundamental, mas sem políticas redistributivas de renda e riqueza e sem políticas de desenvolvimento social concomitantes, mesmo o mais espetacular crescimento resultaria em preservação de uma sociedade fundamentalmente dividida e injusta. Eis porque as políticas de desenvolvimento social e combate à fome do Governo Federal são essenciais para o próprio desenvolvimento sustentável do país.

Um paradoxo brasileiro ao longo da última década foi justamente a combinação de um crescimento econômico baixo com a melhoria dos indicadores sociais, especialmente depois de 2004. Além de observar se o crescimento econômico é baixo ou alto, importa considerar, também, se este crescimento contribui para a redução ou a ampliação da pobreza extrema. Por sua vez, é preciso avaliar se os gastos sociais contribuem para o crescimento econômico. Os dois critérios indicam a robustez das políticas sociais do MDS.

Já se comentou nesta tese que o Brasil vem experimentando um período de rápido crescimento econômico. Vários analistas acreditam que o Brasil pode continuar crescendo nos próximos dez anos. Estão sendo implementadas centenas de obras de infraestrutura no Brasil e há um crescimento no emprego em várias áreas. Os períodos do crescimento econômico anterior contribuíram para a retirada de milhões de pessoas da pobreza na década de 1970, mas que retornaram a esta condição nas décadas seguintes. O governo brasileiro está desafiado a planejar e estimular o aproveitamento das oportunidades de inserção no mercado formal e de serviços da população beneficiária de programas sociais.

Deve-se registrar que existem hoje 150 programas e ações federais de geração de trabalho e renda, abrangendo populações específicas e grupos profissionais particulares, totalizando recursos da ordem de R\$ 3 bilhões. Todos pequenos, fadados, segundo a primeira lei de ferro da administração pública, a não crescer. O que se indaga é se não seria mais racional juntar esses pequenos programas numa grande política nacional de trabalho e renda, encarada como eixo prioritário de atuação do Governo Federal. Seria transformar 150 pequenos programas/ações num único (grande e, portanto, fadado a não morrer). Evidentemente isso implica lutar contra 150 pequenas burocracias que vão criar 150 razões técnicas para não se fazer isso. Mas, às vezes, a política tem de se sobrepor à técnica.

As seções a seguir propõem um programa de enfrentamento da pobreza baseado na inclusão produtiva dos beneficiários do Programa Bolsa Família mediante o apoio financeiro do governo federal e de empresas privadas estimuladas por renúncia fiscal a empreendimentos coletivos gerenciados por estes beneficiários.

## VI.1 PROGRAMA DE INCLUSÃO PRODUTIVA

O governo federal é responsável por dezenas de ações que contribuem para a emancipação da população. Levantamento realizado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com base em análise do Orçamento de 2005, apontou que o governo federal, criou 150 ações de geração de trabalho e renda, totalizando neste ano R\$ 7.305.584.252,00. É preciso dizer, no entanto, foram gastos menos de 50% dos recursos federais destinados a estes programas. Isso mostra que as ações nesta área estão divididos, fragmentados, dispersos em centenas de ações, gerenciadas por vários ministérios, além de ser

insuficientes para atender a demanda e, talvez por conta disso, não se consegue gastar esses recursos. Ainda assim, a atuação ativa do Estado é necessária para assegurar tais condições e possibilidades para implementação de processos e relações de trabalho..

Como já foi dito, os programas sociais de combate à pobreza são necessários, mas não suficientes. São necessários porque, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, há 11 milhões de famílias brasileiras vivendo em situação de extrema dificuldade. Num país com uma brutal distribuição de renda como o Brasil, qualquer ação que vise beneficiar essa população é válida, independentemente das críticas que se façam ao caráter paliativo destas medidas. No entanto, os programas de combate à pobreza não são suficientes, pois a experiência internacional indica que dificilmente eles conseguem tirar os pobres da situação de pobreza. Ademais, é necessário reconhecer que há baixa integração entre esses programas.

Ainda que a insegurança econômica das famílias pobres seja mitigada, é difícil liberá-las da tutela estatal. Pode-se afirmar daí que os programas de combate à pobreza, nos moldes atualmente existentes, não têm porta de saída. Eles se propõem a mitigar um pouco as duras condições de vida da população até que um futuro crescimento econômico consiga integrar as parcelas mais desfavorecidas da população à economia de mercado. O problema é que vários estudos apontam que o mercado de trabalho exige uma qualificação da mão de obra que não está ao alcance da população hoje beneficiária destes programas. Ou seja, mesmo que haja um crescimento econômico substancial, nada garante que os pobres serão integrados. Mesmo assim, os programas devem continuar. Deve-se gastar mais agora, para evitar que se gaste no futuro, da mesma forma que o que se gasta hoje é o resultado do que se deixou de gastar no passado. O que se deve fazer é evitar que os filhos dos beneficiários do Programa Bolsa Família sejam eternamente beneficiários desses programas, perenizando o círculo vicioso da pobreza.

Desde seu início o PBF foi alvo de críticas que dizem que, apesar dele exigir condicionalidades para a população receber os benefícios (comprovação de frequência escolar, acompanhamento nutricional, acompanhamento de saúde), ele centra sua atuação mais na transferência do benefício, do que na busca de inclusão social. Seus críticos dizem que o Programa Bolsa-Escola, um dos Programas que estão sendo incorporados pelo Bolsa Família, era muito mais eficiente por forçar os pais a garantirem a frequência escolar.

Ciente das críticas endereçadas à gestão e operacionalização do PBF, propõe-se que o MDS estude a possibilidade de integração de políticas de transferência de renda com políticas de estímulo à economia popular muito mais ambiciosas do que as atualmente

existentes. Trata-se da criação de uma política de geração de renda complementar à transferência de renda realizada pelo Programa Bolsa Família. Esta política deve atuar de forma articulada aos programas de transferência de renda atualmente existentes, baseado num arranjo consorcial a ser estabelecido entre a União, Estados e municípios.

Esta política deve apoiar empreendimentos em que os beneficiários do PBF identifiquem possibilidades de inserção em sua economia local e apresentem projetos de desenvolvimento. A estratégia desenhada prevê que as prefeituras e/ou os consórcios de municípios, previstos pela Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, – em articulação com Organizações não Governamentais, com os Consórcios de Segurança Alimentar e de Desenvolvimento Local (Consad) e com os Centros de Referência de Assistência Social (Cras) - sejam indutoras de arranjos produtivos locais. Caberia a elas estimular e auxiliar os benefícios do PBF a criarem ou se integrem a atividades econômicas que tenham viabilidade de desenvolver a economia local. Essas atividades poderão ser de qualquer tipo: pequenas fábricas, lojas, artesanato, etc. Trata-se de um programa de empreendedorismo popular e de economia solidária. A proposta esboçada aqui é que sejam destinados recursos na ordem de um salário mínimo por família a fundo perdido, durante seis meses. No decorrer deste período, os gerentes do empreendimento devem avaliar a necessidade de mais recursos, que poderão ser emprestados pelo BNDES a juros reduzidos.

É preciso apostar na capacidade de gerar renda das populações pobres. É possível criar um programa em que os beneficiários do programa bolsa família identifiquem possibilidades de inserção em sua economia local e apresentem projetos de desenvolvimento. Parte do pressuposto expresso por SEVERO (2004) de que políticas sociais em que haja a participação popular são mais efetivas, eficientes e sustentáveis do que as que não têm. Isso significa que políticas em que os beneficiários sejam atores relevantes têm maior probabilidade de alcançar resultados, custam menos que políticas em que não há participação popular, e seus resultados se mantêm mesmo depois de terminados as transferências governamentais.

Essa proposta situa-se no campo da economia solidária, ou seja, a possibilidade de inserção das populações excluídas da esfera econômica a partir da sua iniciativa própria. Os empreendimentos poderiam ser de qualquer tipo: pequenas fábricas, lojas, artesanato, cooperativas rurais. Os recursos podem ser destinados para atividades já existentes ou para novos empreendimentos a serem criados. Já existem experiências no Brasil parecidas com o que proponho que vêm logrando bons resultados em termos de geração de renda e de inclusão social. O importante é que esses empreendimentos consigam se integrar à economia local,

possam desenvolver o município e que, portanto, tenham alguma viabilidade econômica. A fonte destes recursos poderia vir, além do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), do Banco do Brasil e do Banco Mundial. É fundamental que esses projetos sejam rapidamente analisados e os recursos liberados imediatamente. Estas ações de crédito popular deveriam estar integradas a uma proposta de redução das exigências burocráticas para abertura de microempresas, já acenada pelo governo. Trata-se de um programa de empreendedorismo popular. Os recursos poderiam ser da ordem de um salário mínimo por família, durante um ano, renovável por mais um ano, após avaliação da autoridade financiadora.

Pode-se pensar que um número mínimo de participantes do Bolsa Família (sugere-se 30 beneficiários) se reúnam, debatam alternativas de geração de renda (oportunidades de criação de negócios, de investimento em negócios já existentes) e proponham a criação de atividades econômicas. O que se propõe é que seja destinado para esta atividade o valor do benefício máximo atualmente fornecido pelo PBF para cada família participante (R\$ 200,00) por mês.. Esses beneficiários criariam atividades nas quais eles seriam simultaneamente trabalhadores e cotistas. Dessa forma, se trinta beneficiários do Programa Bolsa Família escolhessem uma atividade econômica, ela receberia do governo federal o montante de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) por mês durante seis meses. O governo financiaria a atividade e não os beneficiários. Isso sem prejuízo dos benefícios atualmente destinados às famílias cadastradas no Bolsa Família. Existem várias ONGs no país que poderiam funcionar como agentes de estímulo e consultoria para estes empreendimentos. Às prefeituras e aos consórcios de municípios caberia cadastrar os interessados e servir de intermediário no recebimento de recursos. A Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil têm capilaridade para atingir todos os municípios brasileiros e servir como os agentes financeiros que repassem os recursos para os empreendimentos selecionados. Um programa deste quilate poderia desenvolver e criar arranjos produtivos locais.

Pretende-se estimular a articulação e negociação entre as prefeituras, os consórcios de municípios, os Conselhos de Assistência Social, as ONGs e os beneficiários do PBF. Desta forma, todos esses atores são importantes para a discussão sobre estímulos à criação de atividades econômicas. Tanto os beneficiários, como o apoio de ONGs e dos Conselhos de Assistência Social, podem apresentar projetos à prefeitura ou aos consórcios de municípios, quanto estas podem estimular os beneficiários a se organizar visando à criação de atividades. Neste sentido, a proposta aposta na cidadania.

A tabela a seguir mostra uma estimativa do custo deste programa em um ano segundo a percentagem de famílias atendidas (tomando como base o número de 12.649.019 famílias beneficiárias cadastradas, segundo o MDS).

<b>Famílias Atendidas</b>	<b>R\$</b>	<b>Nº de Famílias</b>
100%	30.357.645.600,00	12.649.019
50%	15.178.822.800,00	6.324.510
20%	6.071.529.120,00	2.529.804
10%	3.035.764.560,00	1.264.902
5%	1.517.882.280,00	632.451
1%	303.576.456,00	126.490

**Tabela 14 – Custo de um Programa de Geração de Renda Destinado aos Beneficiários do PBF**

Fonte: Estimativa própria baseada em dados do MDS.

Segundo esta estimativa, se um programa de geração de renda deste calibre atingisse 100% dos beneficiários do PBF, ele custaria R\$ 30 bilhões de reais, um valor que inviabilizaria sua implementação. Obviamente é impossível atender a todas as famílias, seja porque não existem recursos disponíveis, seja porque as famílias não teriam interesse em participar ou não teriam um projeto viável para apresentar. Considera-se realista, porém, uma meta de 10% de beneficiários cadastrados, o que contabilizaria, considerando que cada família recebesse o valor de 200,00, ao final de um ano R\$ 3.035.764.560,00 (esse valor representa pouco mais do que o BNDES gasta por ano, por exemplo, para a compra Máquinas Agrícolas no Programa FINAME). Em termos de número de beneficiários, este programa atingiria 1.264.902 famílias. Considerando uma média de quatro pessoas por família, pode-se estimar que gastando pouco mais de dois bilhões de reais haveria impacto em mais de cinco milhões de pessoas.. É preciso salientar que esse cálculo mostra apenas o valor das transferências e não leva em conta as despesas administrativas e os custos operacionais necessários para a implementação do Programa.

Em caso de sucesso desses empreendimentos, haveria um efeito demonstração que estimularia outras famílias a também se organizar e buscar formas de geração de renda ou se integrar em empreendimentos formados anteriormente. Os beneficiários poderiam também investir em atividades econômicas já existentes, como ocorre em comunidades em que existe uma atividade econômica incipiente, mas com boas possibilidades de crescimento. Neste

caso, deve-se impor a condição de garantia de emprego aos trabalhadores destas atividades (caso contrário, a solução viraria problema).

Será necessário descentralizar a operacionalização desse programa, pactuar metas e incentivos, monitorar e avaliar os resultados do programa. Tudo isto requer uma coordenação de atividades muito poderosa que ainda é necessário desenvolver. Um programa deste quilate requer, conforme apontado por ABRUCIO (2004), uma poderosa coordenação intra e intergovernamental. Caberá ao governo central a garantia de recursos e aos governos subnacionais a implementação do programa. Aos governos estaduais e municipais, CRAS, CONSADs e ONGs caberia aprovar os empreendimentos, cadastrar os interessados, servir de intermediário no recebimento de recursos, funcionar como agentes de estímulo e consultoria para estes empreendimentos.

## VI.2 RENÚNCIA FISCAL PARA EMPRESAS QUE CONTRIBUÍREM PARA A CRIAÇÃO DE PORTAS DE SAÍDA

Os resultados finais da Pesquisa Ação Social das Empresas, realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, apontaram um crescimento significativo, entre 2000 e 2004, na proporção de empresas privadas brasileiras que realizavam ações sociais em benefício das comunidades. Nesse período a participação empresarial na área social aumentou 10 pontos percentuais, passando de 59% a 69% o percentual de empresas brasileiras que participam de alguma atividade de interesse social. Em 2004 elas aplicaram cerca de R\$ 4,7 bilhões, o que correspondia a 0,27% do PIB brasileiro neste ano. A maior parte das ações apoiadas, no entanto, destina-se ao que se poderia caracterizar como assistência social. As empresas apóiam a capacitação de professores, apoio a creches, etc.

A participação da sociedade, especialmente, a responsabilidade do setor empresarial, pode e deve ir além de ações pontuais, ganhando escala, fazendo realmente diferença para as comunidades beneficiadas, e para isso é fundamental o alinhamento dessas ações a programas e políticas públicas de desenvolvimento social. Para a Responsabilidade Social Empresarial funcionar é necessária a existência de canais de comunicação e de articulação entre a ação das empresas e as políticas públicas implementadas pelo Estado.

Propõe-se que o governo federal estimule a iniciativa privada a financiar projetos de geração de trabalho e renda, mediante a criação de incentivo fiscal a partir do abatimento do imposto de renda de pessoa jurídica num montante igual ao que o estado deixar de gastar em

programas sociais, constatado o sucesso dos projetos suportados pela iniciativa privada. Esclareça-se: não se trata de renunciar a impostos nos percentuais previstos para a cultura e o desporto, nas leis n° 8.313/91 (Lei Rouanet) e n° 11.438 (Lei de Incentivo ao Esporte). Trata-se de renunciar à arrecadação do montante que a iniciativa privada poupou aos cofres públicos mediante a retirada de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.

Pela proposta, as empresas firmariam um termo de compromisso com o MDS, comprometendo-se a trabalhar na perspectiva da inserção socioeconômica da parcela mais excluída da sociedade brasileira. O seu objetivo é de que as empresas que assinarem este termo responsabilizem-se por criar empreendimentos econômicos que incorporarão beneficiários do Programa Bolsa Família e que, mediante a geração de renda revertida para essas famílias, consigam retirá-los do Programa.

Se esses empreendimentos econômicos forem bem sucedidos e mostrarem-se sustentáveis, as empresas que os criaram teriam isenções fiscais após dois anos da efetiva saída do público beneficiário. A proposta de dois anos se deve ao fato de que este é o tempo mínimo definido para a comprovação da sustentabilidade do empreendimento gerado. Este espaço de dois anos poderia ser denominado período de carência do projeto.

Cabe destacar que a proposta não objetiva o incentivo à criação de empregos por parte dessas empresas, uma vez que a criação de postos formais poderá levar à demissão dos já empregados atualmente. Para resolver um problema (a emancipação das famílias do Programa Bolsa Família) seria criado outro (aumento do desemprego). Que fique claro, portanto: a proposta em tela objetiva a criação de empreendimentos produtivos e não o estímulo à criação de empregos em empreendimentos já existentes (como, por exemplo, foi o objetivo do Programa Primeiro Emprego).

Pela proposta, a iniciativa privada, atuando diretamente ou por intermédio de entidades contratadas (OSCIPs, ONGs), auxiliaria beneficiários do Programa Bolsa Família a criar empreendimentos solidários, mediante qualificação profissional, programas educacionais, investimento para a criação da atividade, formalização jurídica da atividade, etc. Esse auxílio deverá ser economicamente mensurável e formalmente documentado. A partir da formalização da entidade e da sua sustentabilidade econômica, espera-se que os beneficiários, agora empreendedores solidários, auferam renda suficiente para sair dos critérios de enquadramento ao Programa Bolsa Família.

Se a experiência for bem sucedida, ou seja, se a atividade econômica mostrar-se sustentável, todos os beneficiários assinariam um documento de renúncia ao benefício do Programa, uma vez que já teriam condições de se sustentar economicamente sem o auxílio do

governo federal. Um cuidado deve ser tomado: é preciso assegurar que as famílias beneficiadas possam retornar ao programa, a qualquer tempo, em caso de malogro do empreendimento. Esta garantia de retorno ao programa Bolsa Família é muito importante por dois motivos: em primeiro lugar porque o empreendimento que parecia viável pode malograr no período de carência (dois anos). Em segundo lugar, porque pode acontecer que, apesar do empreendimento ser bem sucedido, alguns beneficiários queiram sair dele.

É importante frisar que a renúncia fiscal não seria concedida logo após a retirada dos beneficiários do Programa. Propõe-se o que se poderia chamar de um período de carência, ou seja, só seria concedida após dois anos da retirada das famílias. A renúncia fiscal das empresas será no máximo, o montante que o governo deixar de gastar em benefícios dos cidadãos que tiverem saído do Bolsa Família nesse período. O montante da renúncia poderá ser o valor gasto pelas empresas na geração do projeto ou, no máximo, o valor que o governo deixou de gastar em benefícios no período de saída das famílias. Esses dois valores (gasto da empresa, benefícios não pagos no período) serão contrastados e a renúncia será sempre relativa ao menor valor.

Cabe salientar que o fato de o montante máximo de renúncia fiscal ser o valor que o governo deixou de gastar com o Programa Bolsa Família e não o montante que as empresas gastaram no projeto é o melhor argumento contra a argüição da ilegalidade do Programa sob a alegação de que a proposta poderia ferir o artigo 14 da Lei Complementar nº 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal) que reza que:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

Hipoteticamente, se uma empresa conseguir tirar 100 famílias do programa que recebam o benefício médio de R\$ 65,00, o montante máximo de renúncia de governo será de R\$ 156.000,00 (cento e cinquenta e seis mil reais) independentemente de quanto a empresa gastou no projeto. Esse valor foi calculados pela fórmula

$$RF = BM \times N^{\circ} \text{ Fam} \times 24 \text{ meses}$$

Onde

RF significa Renúncia Fiscal;

BM significa Benefício Médio;

N° Fam significa Número de Famílias Beneficiadas.

Segue-se que:

$$\text{Renúncia Fiscal} = \text{R\$ } 65,00 \times 1.000 \text{ famílias} \times 24 \text{ meses} = \text{R\$ } 1.560.000,00.$$

Resta cristalino, portanto, que nesta proposta tudo que o governo deixar de arrecadar com a renúncia fiscal dos projetos que se mostrarem sustentáveis já foi compensado pelo que deixou de gastar com os benefícios do Programa Bolsa Família nos dois anos de implementação dos projetos. Desta maneira, cumpre-se o disposto no item II do artigo 14 da referida lei. Este é um lado da proposta.

O outro lado da proposta é estimular a ambição do setor privado e a aspiração da política pública em criar empreendimentos que retirem massivamente os beneficiários. Para tanto propõe-se que a renúncia fiscal seja tanto maior quanto maior a escala do projeto e, conseqüentemente, mais famílias sejam beneficiadas. Propõe-se que às empresas que atingirem mais de 1.000 (um mil) famílias beneficiárias do Programa seja concedida a renúncia fiscal de um valor que alcance até o dobro do valor que o governo deixou de gastar. Desta forma, haverá um estímulo para que as empresas desenvolvam projetos que tenham como meta atingir milhares de pessoas. As empresas poderiam deduzir, além do que despenderem, um valor equivalente ao que o governo deixou de gastar. É quase como se a empresa tivesse lucro ao investir em projetos sociais.

Propõe-se que as empresas contabilizem tudo o que gastaram e, caso atinjam mais de 1.000 famílias, seja feito o cálculo baseado no que foi gasto e se contraste isso com o valor que o governo deixou de gastar multiplicado por dois. Ou seja, admitindo-se que o custo de manutenção de 1.000 famílias no PBF, seja de R\$ 1.560.000,00 (hum milhão quinhentos e sessenta mil reais), as empresas que conseguirem retirá-las de forma sustentável do programa durante dois anos teriam direito a uma renúncia fiscal que poderá atingir até o dobro deste valor, ou seja, R\$ 3.120.000,00 (três milhões cento e vinte mil reais). Caso ela gaste menos da

metade, propõe-se que seja contabilizado este valor acrescido do valor que o governo deixou de gastar.

Para ilustrar isto, imagine-se quatro situações distintas. As empresas A, B, C e D assinaram termo de compromisso com o MDS. Todas elas criam empreendimentos e conseguem cumprir a meta de retirar mais de 1.000 famílias do programa. A empresa A gastou R\$ 1.000.000,00, a empresa B despendeu R\$ 1.560.000,00, a empresa C, 2.000.000,00 e a empresa D gastou R\$ 4.000.000,00. Neste caso propõe-se que os valores sejam calculados pela seguinte fórmula:

$$RF = (BM \times N^{\circ} \text{ Fam} \times 24 \text{ meses}) + GREL$$

Onde

RF significa Renúncia Fiscal;

BM significa Benefício Médio;

N° Fam significa Número de Famílias Beneficiadas.

GREL significa o gasto realizado pela empresa até o limite do montante que o governo deixou de gastar

Neste caso, para calcular o montante da renúncia fiscal a ser conferido a empresa A deve-se usar a fórmula:

$$\text{Renúncia Fiscal} = \text{R\$ } 65,00 \times 1.000 \text{ famílias} \times 24 \text{ meses} + \text{R\$ } 1.000.000,00 = \text{R\$ } 2.560.000,00;$$

Para a empresa B o cálculo será:

$$\text{Renúncia Fiscal} = \text{R\$ } 65,00 \times 1.000 \text{ famílias} \times 24 \text{ meses} + \text{R\$ } 1.560.000,00 = \text{R\$ } 3.120.000,00;$$

Nos casos das empresas C e D, que gastaram R\$ 2.000.000,00 e R\$ 4.000.000,00 respectivamente, o valor da renúncia será de:

$$\text{Renúncia Fiscal} = \text{R\$ } 65,00 \times 1.000 \text{ famílias} \times 24 \text{ meses} + \text{R\$ } 1.560.000,00 = \text{R\$ } 3.120.000,00, \text{ ou seja, o dobro do que o governo deixou de gastar no programa.}$$

Desta forma, a empresa A, que gastou R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais) terá uma renúncia fiscal de R\$ 2.560.000,00 (dois milhões quinhentos e sessenta mil reais) que ela poderá abater do imposto de renda devido, ou parcelar nos próximos impostos devidos. Com poucos recursos ela teve uma atuação extremamente eficiente e contribuiu para a redução da pobreza. A empresa B gastou exatamente aquilo que o governo teria gasto se as pessoas continuassem na pobreza e retirou 1.000 famílias da dependência de programas de transferência de renda. A ela seria conferida uma renúncia equivalente ao dobro do que gastou. As empresas C e D, que gastaram R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais) e R\$

4.000.000,00 (quatro milhões de reais), respectivamente, serão beneficiadas pela renúncia de R\$ 3.120.000,00 (três milhões cento e vinte mil reais). Ou seja, estes projetos seriam mais dispendiosos do que os anteriores, o que não significa que seriam menos eficientes, uma vez que uma série de fatores podem tornar os projetos mais caros (público-alvo, necessidade de infra-estrutura, etc.)

A possibilidade de uma empresa obter uma renúncia fiscal muito acima do que ela despendeu no projeto visa, exatamente, estimular o aumento de escala nos projetos. A intenção é que essas empresas sejam ambiciosas, estimulem atividades que sejam sustentáveis e intensivas em trabalho. Deve-se avaliar a possibilidade de que empresas que estão cadastradas no Programa de Recuperação Fiscal (Refis) possam participar desta proposta. A participação dessas empresas as estimularia a anular alguns de seus débitos com o fisco de maneira criativa, original e socialmente responsável.

Outro estímulo proposto é que as empresas possam se agregar para elaborar projetos comuns de estímulo a geração de trabalho e renda. As empresas poderiam, por exemplo, elaborar um projeto único, contratar uma entidade não governamental sem fins lucrativos que o implementaria, e constituir um fundo que suportaria a iniciativa. Tendo sucesso, cada empresa receberia a renúncia fiscal na proporção do quanto investiu no projeto. Busca-se, assim, aumentar a escala dos projetos na presunção de que é preferível um projeto de R\$ 10.000.000,00 gerenciado por uma ONG contratada por dez empresas, do que dez projetos de R\$ 1.000.000,00. Desta forma, busca-se incentivar a cooperação entre empresas, ao invés da competição por projetos.

A idéia de agregação de empresas em projetos comuns tem ainda a vantagem de possibilitar a participação de pequenas empresas. Pode acontecer que vários empresários estejam dispostos a participar deste esforço de superação da pobreza, mas não tenham recursos financeiros suficientes nem capacidade técnica para desenvolver projetos. A agregação de empresas permitir-lhe-ias contribuir para este esforço, despendendo recursos para projetos na medida de suas possibilidades.

## CONCLUSÃO

Todo estudioso que escreve sobre 1989 luta contra uma propensão humana quase inevitável, batizada por psicólogos de "viés da visão retroativa" - ou seja, a tendência a enxergar resultados históricos reais como mais prováveis do que as alternativas que pareciam reais na época (por exemplo, uma repressão ao estilo de Tiananmen na Europa central). O que aconteceu de fato se apresenta para nós como algo que não poderia ter deixado de acontecer. Henri Bergson falou das 'ilusões do determinismo retrospectivo'. São propostas explicações do que aconteceu. Como comentou um estudioso alguns anos após 1989: ninguém previu o que aconteceria, mas todos souberam explicá-lo depois. (ARSH, 2009)

It is not the critic who counts, not the man who points out how the strong man stumbles, or where the doer of deeds could have done them better. The credit belongs to the man who is actually in the arena, whose face is marred by dust and sweat and blood, who strives valiantly; who errs and comes short again and again; because there is not effort without error and shortcomings; but who does actually strive to do the deed; who knows the great enthusiasm, the great devotion, who spends himself in a worthy cause, who at the best knows in the end the triumph of high achievement and who at the worst, if he fails, at least he fails while daring greatly. So that his place shall never be whit those cold and timid souls who know neither victory nor defeat (THEODORE ROOSEVELT, 1910)

A historiadora Barbara Tuchman (1984) escreveu o livro *A Marcha da Insensatez*, no qual relata alguns eventos históricos caracterizados pela *folly* (loucura, insensatez). São algumas experiências nos quais os governantes, apesar de serem aconselhados a agir de uma maneira sensata, agem, ao contrário, de maneira a exacerbar um conflito que poderia ser evitado. Para expor sua tese, a autora analisa quatro eventos históricos. Na Guerra de Tróia, apesar dos vaticínios de Cassandra, de que o presente oferecido pelos gregos traria a ruína para a cidade, os troianos aceitaram o cavalo. No período que vai de 1475 a 1525, cinco papas (os mais corruptos da história) tiveram claros sinais de que se a Igreja não mudasse, haveria cismas dentro do catolicismo. Nada fizeram e desta inação foi gestado o protestantismo. No final do Século XVII, vários membros do Parlamento Inglês alertavam para a situação insustentável da então colônia americana, e diziam que o governo inglês deveria ser mais flexível na questão de cobrança de impostos. Segundo a autora, os próprios americanos não queriam a separação com a Inglaterra, por considerar que seria desastrosa do ponto de vista econômico. Eles desejavam apenas um pouco mais de autonomia. O radicalismo do governo inglês tornou a Revolução Americana inevitável. Na Guerra do Vietnã, havia vários opositores à escalada militar americana, mesmo dentro do governo. Nunca conseguiram se tornar hegemônicos.

Apesar do brilhantismo inegável da obra, a conclusão de que a insensatez sempre domina a ação humana merece ser questionada. Em primeiro lugar, pelo viés determinista. A

autora analisa situações históricas em que os atores tinham vários cursos possíveis de ação. Dentre estes cursos, eles escolheram uma alternativa que nos parece a mais insensata. Mas eles poderiam ter agido de outra forma.

Em segundo lugar, pelo fato de que as generalizações em História são sempre perigosas, deve-se reconhecer que algumas vezes os homens agem sensatamente. Existem acontecimentos que não se tornam históricos (e, portanto, que não se tornam teses que confirmam as predições da autora) exatamente porque a alternativa de ação escolhida foi a mais sensata. Remete-se especificamente na constituição do *welfare state* no final do século XIX na Europa. Nada obrigava Bismarck a constituir o primeiro sistema de seguridade social, mas ao fazer isto ele determinou uma mudança histórica significativa. Nada obrigou o governo Lula a instituir o Programa Bolsa-Família, mas, como esta tese tenta provar, ao fazer isto, o governo agiu sensatamente.

Mais do que da luta de classes, a história da humanidade é a história da desigualdade social. Nos últimos dez mil anos, os seres humanos criaram diferentes formas de desigualdade. Nos últimos duzentos anos, no entanto, emergiram processos democráticos que contribuíram para atenuar as desigualdades. Ainda que formal, a democracia força a instituição de sistemas de proteção social aos cidadãos.

A constituição do Estado de Bem-Estar europeu foi uma conquista civilizatória do ocidente. A partir de sua implementação, os cidadãos europeus passaram a usufruir de uma qualidade de vida sem precedentes na história da humanidade. Tão grandes foram seus benefícios que os cidadãos logo se esqueceram da luta social que foi necessária. Passaram a ver os direitos sociais como naturais. Hoje o *welfare state* está sob ataque. É preciso defendê-lo. *A Peste* foi publicado logo após a 2ª Guerra Mundial e os críticos começaram a discutir se a peste seria uma metáfora do nazismo. O próprio Camus entrou na discussão e esclareceu que a peste era o nazismo. E alertou: a peste pode retornar sempre. A peste, no assunto em tela nesta tese, é o ataque aos direitos sociais. É preciso estar sempre atento aos que, defendendo a sacralidade do mercado e a necessidade do Estado mínimo, proclamam a falência do *welfare state*.

No Brasil a constituição de uma rede de proteção social sempre esteve vinculada ao trabalho. A novidade dos programas de transferência de renda é superar isto. Parte do pressuposto de que não se pode exigir trabalho de uma população que não foi preparada para isto.

O impacto do PBF ainda deve ser avaliado. O programa é muito recente e poucos estudos foram feitos para avaliá-lo. As informações obtidas até o momento, no entanto, são

alvissareiras. A média de renda da população extremamente pobre e pobre aumentou, a escolaridade está aumentando.

Como se viu nesta tese, a constituição do *welfare state* europeu se consolidou num período de pleno emprego na Europa. Vários prognósticos apontam para um período de crescimento econômico continuado no Brasil nos próximos anos. O país tem de aproveitar esta oportunidade para fugir da armadilha do crescimento econômico sem melhoria da qualidade de vida da população pobre.

Apesar da redução da pobreza dos últimos anos verificada no Brasil, nunca é demais ressaltar que ele ainda é um país com a renda extremamente concentrada. Há um enorme contingente de pessoas que contribuem pouco para a riqueza nacional. Para usar um exemplo extremamente caricatural: o capitalismo brasileiro seria muito pouco afetado se o quartil mais pobre da população brasileira morresse de fome. No entanto, isto seria inaceitável do ponto de vista da sociedade democrática brasileira. Ademais, análises deste tipo sempre enfatizam o pobre como carente. Há um senso comum sobre a pobreza brasileira que muitas vezes se transforma em teoria acadêmica sobre as classes sociais. Segundo esse senso comum, os pobres sempre são definidos negativamente. Eles são excluídos, despossuídos, destituídos, desnutridos, incapazes, inaptos, ineptos, ignorantes. Sempre se usam os prefixos *des* ou *in*<sup>91</sup>.

Não se define o pobre pelo que ele é, mas pela série de ausências que o caracterizam. Ausência de renda, de educação, de oportunidades, de condições de saúde, de civilização. O pobre é aquele que não tem. Para os planejadores públicos os pobres são objeto. Objeto de estudos, objeto de políticas, objeto das ações de governo. São sempre passivos e raramente se ouve o que eles dizem. Importa reconhecer que a visão cotidiana de pessoas pedindo esmola nas ruas reforça esse tipo de ideologia.

Deve-se reconhecer novamente que a maior falha desta tese foi não ter dado voz aos pobres. Não há trabalho de campo, entrevistas, contatos com beneficiários e gestores do PBF. Admite-se esta falha e roga-se que sejam realizados mais estudos e pesquisas qualitativas com os beneficiários destas e outras políticas sociais.

Por fim, a academia e o governo devem apostar naquilo que os pobres têm e são. Para começar, economicamente eles são força de trabalho. Se estão desempregados, fazem parte do exército industrial de reserva. Socialmente eles fazem parte de comunidades que

---

<sup>91</sup> Analisando um contexto europeu, Ralph Darendorph (1985, p. 102) fala das classes inferiores: “Provavelmente a única forma de descrevê-la (a classe inferior) seja pela negativa. A ‘classe inferior’ consiste naquele que os cidadãos plenos da sociedade não necessitam. Eles não são cidadãos ou deixaram de sê-lo, ou deixaram de ser cidadão plenos, ou ainda não são cidadãos”.

criam arranjos interessantes para regular suas vidas. Nestas comunidades são criadas redes de ajuda mútua, uma organização de papéis e de funções que fogem à percepção da classe média. Os pobres formam comunidades em que a família exerce um papel fundamental. Mais do que tudo os pobres têm uma enorme capacidade de sobreviver em ambientes hostis. Como lembra Yunus:

I firmly believe that all human beings have an innate skill. I call it the survival skill. The fact that the poor are alive is clear proof of their ability. They do not need us to teach them how to survive; they already know to do this. So rather than waste our time teaching them new skills, we try to make maximum use of their existing skills. Giving the poor access to credit allows them to immediately put into practice the skills they already know – to weave, husk rice paddy, raise cows, and peddle a rickshaw. And the cash they earn is then a tool, a key that unlocks a host of other abilities and allows them to explore their own potential. Often borrowers teach each other new techniques that allow them to better use their survival skills. They teach far better than we ever could (YUNUS, 2007, p. 140).

Diferentemente do governo, para uma boa parte do pensamento acadêmico, o pobre começa a ser definido pelo enorme potencial de criatividade em matéria de táticas de sobrevivência. Mais recentemente os pobres são valorizados porque representam votos e, em sistemas democráticos, os políticos devem desenvolver políticas que beneficiem os eleitores.

A constituição da rede de proteção social e os programas de transferência de renda, em especial o PBF, podem servir para isto. A aposta em mecanismos de inclusão produtiva também pode trazer benefícios à boa parte da população. É a minha esperança e a minha luta. Mas é fundamental que as políticas de inclusão produtiva venham de baixo, da população que vai ser beneficiada por elas e não mais de cima, pelo governo que está distante da vida real dessas populações.

Fosse o autor mais pretensioso, poderia dizer ao final de tantas, tão cansativas páginas, imitando Drummond, que

"O que procuraste em ti ou fora de  
 teu ser restrito e nunca se mostrou,  
 mesmo afetando dar-se ou se rendendo,  
 e a cada instante mais se retraindo,  
 olha, repara, ausculta: essa riqueza  
 sobrance a toda pérola, essa ciência  
 sublime e formidável, mas hermética,

essa total explicação da vida,  
esse nexo primeiro e singular,  
que nem concebes mais, pois tão esquivo

se revelou ante a pesquisa ardente  
em que te consumiste... vê, contempla,  
abre teu peito para agasalhá-lo.”

Mas não é assim. Não foi a Máquina do Mundo que se revelou aqui. Não foram segredos sobre vida e morte, a ciência e seus mistérios que se analisou nesta tese. A ambição foi mais modesta. Espera-se ter contribuído com algumas reflexões que ajudem o leitor compreender melhor o seu país e sua pobreza.

## ANEXO

## **RELATO DE UMA TRAJETÓRIA INDIVIDUAL**

Na trajetória de qualquer um de nós, há sempre a interação entre biografia e história. Somos influenciados pela história, por tudo que nos foi legado pelo passado, pela realidade brutal do presente, mas no meio do turbilhão de pressões que nos forçam a agir, muitas vezes de modo contrário ao que gostaríamos. Não obstante, mesmo em condições adversas, há sempre um certo grau de autonomia, de possibilidade de escolha em cada um dos atos que tomamos. A próxima seção relata uma narrativa de escolha de um indivíduo que, no meio de todos os condicionamentos que o forçavam ao trabalho precário optou pelo estudo, pela perspectiva de melhoria da qualidade de vida.

### **COMO CONHECI JABSON**

Em visita pelo trabalho ao Estado de Pernambuco a fim de verificar o andamento de um projeto de reforço escolar para beneficiários do PBF, conheci Jabson, coordenador do programa no município de Moreno, na região metropolitana do Recife.

Ele me apresentou o município, conheci várias escolas e conversamos com beneficiários do programa. Quando estávamos jantando, perguntei onde ele havia nascido. Disse que tinha nascido muito próximo dali, numa favela que ele me apontou. Eu pedi que ele me contasse a sua história e a primeira frase que ele disse foi algo como: “de uma certa forma, eu sou o resultado dos programas sociais do governo.” Ele me contou como um menino pobre conseguiu, com esforço individual e ajuda de programas sociais, entrar na faculdade e virar um homem orgulhoso de suas conquistas.

Depois de ouvir sua história, pedi que registrasse seu relato por escrito. Pedi que ele escrevesse o que ele havia acabado de dizer, ao que ele concordou prontamente. Portanto, a narrativa registrada abaixo foi escrita pelo próprio protagonista, o sr. Jabson de Santana Silva. A minha esperança é de que outros Jabsons se tornem cada vez mais presentes no Brasil... Mas é hora de ouvir sua história contada pelo próprio.

## A HISTÓRICA CONTADA PELO SEU PROTAGONISTA

*Jabson de Santana Silva*

*“Veni, Vidi, Vinci” – Júlio César*

### APRESENTAÇÃO

*Minha história é a de muitos outros jovens brasileiros: é o passado e o presente de crianças, adultos e idosos que habitam os engenhos da zona da mata nordestina, os alagados da costa brasileira, as favelas das metrópoles, os povoados do agreste e sertão, as margens dos rios amazônicos ou o seio das suas florestas, as fazendas e vilarejos do Centro-Oeste e naqueles lugares a que nos acostumamos chamar de “interior”; enfim, é o desejo de superação que muitos e muitas nutrem em seus corações, seja ele alimentado pelos limites impostos à sobrevivência pelo meio em que vivem, seja pelos sonhos vendidos na televisão, sobretudo. Não serei, portanto, presunçoso demais a ponto de imaginar-me a síntese ou o perfeito modelo de vida dos “brasileiros de baixo”. Sei que há muitas outras vidas com as suas particularidades e riquíssimas experiências vividas nesse tão imenso e querido Brasil.*

*Contudo, compartilho parte da minha até agora curta existência com aqueles que acreditam, até mesmo com os que desacreditaram, com os indiferentes e com aqueles que ainda continuam lutando por melhores condições de vida para si e para a sociedade brasileira porque, como eles, todos enfrentamos, no cotidiano, situações que afetam o nosso ânimo, abalam nossos valores e convicções, nos forçam à indiferença e à descrença, mas trazem lições que não nos permite desistir e nos dão forças pra viver e vencer.*

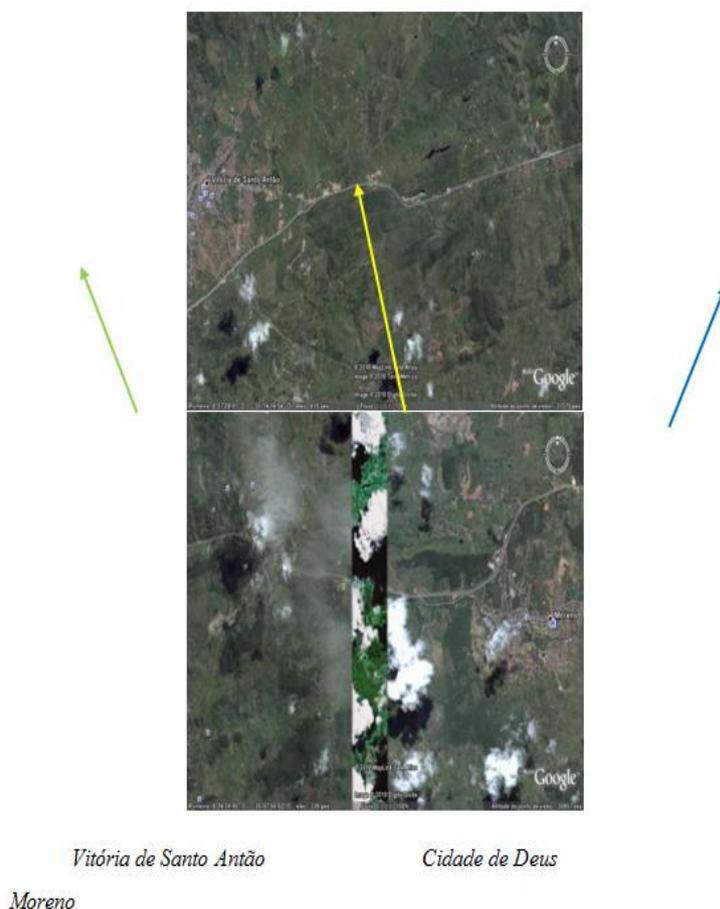
### O INÍCIO EM CIDADE DE DEUS

*Minha vida até agora tem sido condicionada fortemente por três elementos inter-relacionados, entre outros: o lugar em que nasci e me criei, minha família e os programas sociais de transferência de renda. Por isso, nada mais justo do que começar a relatá-la, contextualizando-a nas condições sócioeconômicas moldadas pelo tempo e espaço do território em que vivi por quase todos esses poucos anos.*

*Nascido aos dias vinte e seis de julho de mil novecentos e oitenta e sete, na cidade de Vitória de Santo Antão, Pernambuco, filho de Abiúde Fidelix de Santana e João Francisco da Silva, fui “criado” no povoado de Cidade de Deus, localizado em área limítrofe entre a referida cidade e o município do Moreno, na Zona da Mata nordestina (figura 1).*

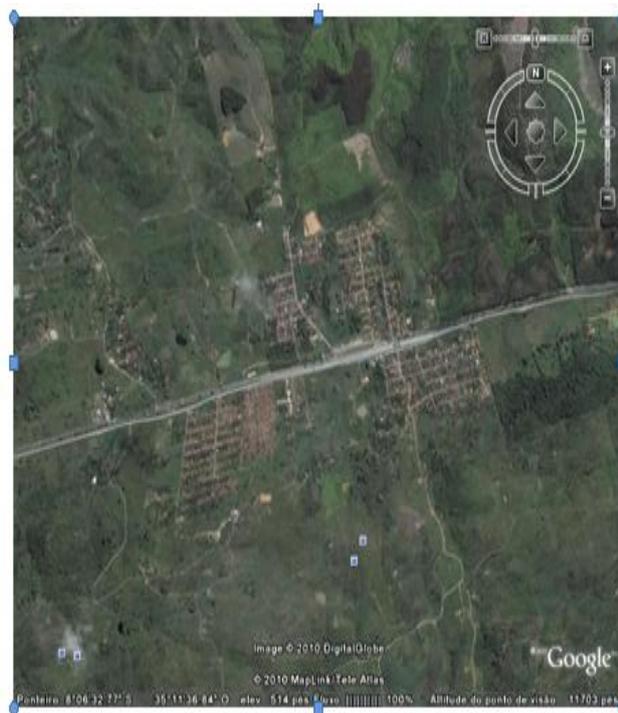
**Figura 1.**

*Fonte: Google Earth*



*Na verdade, o povoado supracitado situa-se dentro dos limites do território deste último município, mas por razões diversas, sobretudo políticas, é altamente influenciado pelo primeiro: conta com um posto médico, construído em décadas passadas com recursos do governo vitoriense; uma escola estadual, reformada e ampliada recentemente; alguns mercadinhos; uma associação comunitária; um posto policial desativado há muitos anos e aproximadamente 4.000 habitantes, dentre os quais algo em torno de duzentas famílias*

*inscritas no Cadastro Único do município morenense e recebendo benefícios do Programa Bolsa-Família. O relevo íngreme apresentando, portanto, muitas ladeiras, reduz os espaços de interação social à pequeníssima praça local e às igrejas, pois a duplicação da BR-232 engoliu a parte plana ao “pé-do-morro” em que está localizado – levando consigo a antiga praça que era maior – além de ocasionar uma forte segregação espacial (já acentuada por fatores históricos de ocupação da região) entre o povoado de Cidade de Deus, o Distrito de Bonança e seus respectivos loteamentos anexos (figura 2).*



*É neste ambiente que se passam vinte anos de minha vida; poucos, mas suficientemente condensados de fatos e experiências enriquecedoras. É lá que começa uma história que passarei a relatar de agora em diante, porém, não de forma integral e aprofundada em algumas de suas fases por respeito a algumas pessoas que dela fizeram parte e ainda vivem.*

## **CIDADE DE DEUS: CONTEXTO SOCIAL E FAMILIAR**

*Contam os meus avôs e os mais idosos que Cidade de Deus originou-se de um pequeno povoamento de trabalhadores do corte da cana-de-açúcar que para lá se dirigiram, por volta da década de 40 e 50 do século passado, ora em busca de um melhor pagamento oferecido por um posseiro, que era dono de “partidos” de cana nas redondezas e cuja colheita era vendida na usina Bulhões, em Jaboatão (dos Guararapes), ora porque a política habitacional e trabalhista dos engenhos circunvizinhos não dava condições para que o número crescente de famílias continuassem residindo nos seus domínios. O tempo passou, as usinas pernambucanas entraram em crise, o plantio e a colheita da cana diminuíram, a mão de obra agrícola ficou ociosa e um núcleo de povoamento já estava estabelecido com uma nova geração de filhos e netos dos seus pioneiros; sem trabalho e sem uma base estruturada de economia local, passamos pelos anos oitenta e ingressamos nos noventa ainda com uma forte migração dessa nova geração com destino ao Sudeste, principalmente ao Estado de São Paulo, restando aos que ficavam a decisão de rumar para a região metropolitana do Recife à procura de trabalho: nela, as mulheres ocupavam-se, principalmente, como empregadas domésticas e os homens encontravam ocupações diversas inserindo-se, massivamente, naquelas que exigem baixo grau de escolarização e oferecem baixíssima remuneração como, por exemplo, pedreiro, servente de obras, balconistas entre outras atividades do comércio metropolitano. De certa forma, esta realidade ainda permanece viva.*

*Naquela época, nem a economia local nem a metropolitana eram suficientemente desenvolvidas para absorver a mão de obra existente e isto favorecia a desestruturação de*

*muitas famílias, resultando no ócio dos homens que encontravam no alcoolismo uma maneira de “ocupar o tempo”. As mulheres que não seguiram à metrópole se inseriram na pequena economia local da costura, confeccionando calças para os comerciantes que dispunham de capital do outro lado da BR – 232, no povoado vizinho de Bonança, hoje, distrito do município do Moreno (figura 2). Esta pequena economia sobrevive com a baixa remuneração paga às costureiras pelos comerciantes, a inexistência de vínculo empregatício formal entre estes e aquelas, e o pagamento pelo trabalho flutuando ao sabor do comportamento do “mercado” na feira de Caruaru – onde é comercializada quase que a totalidade da produção local; muitas dessas mulheres, portanto, sustentaram suas famílias à base da costura, não foi diferente com a família da minha mãe. Quanto ao meu pai, conseguiu um emprego formal como cobrador em uma empresa de ônibus de transporte coletivo intermunicipal no trecho Vitória de Santo Antão – Recife; após longos anos de trabalho, foi demitido, recebeu uma “boa” indenização financeira – bem nos primórdios do Plano Real – e resolveu ir “aproveitar a vida” (como fizeram muitos dos que conseguiam ganhar um bom dinheiro naquela época e naquela localidade) à base de mulheres e “cachaça”, como dizemos por aqui. A partir daí, minha família passou a contar com três pessoas: a minha mãe, meu irmão beirando os quatro anos de idade e eu, com os oito já completos.*

*Foram nestas condições que o elemento lugar vivido condicionou o elemento família. Começamos, então, uma luta pela sobrevivência: nossa alimentação diária dependia pesadamente da ajuda de minha avó paterna que era nossa vizinha e já viúva (meu avô morrera embriagado e atropelado por um carro): todos os dias eu me dirigia à sua casa, por volta do meio-dia, com uma caixinha de margarina na mão para pegar uma ou duas conchas de feijão que seria misturado com um pouco de farinha resultando numa espécie de farofa que seria comida com carne, quando havia. Esta situação levou minha mãe a ir vender lanches (cachorro-quente, bolos, tortas, salgados e suco) na pracinha local, próximo à sede de um clube esportivo, aos sábados, e na feira de Bonança, aos domingos. Sem ninguém para ajudá-la, coube a mim a tarefa de transformar-me desde cedo no “homem-da-casa”: transportar de casa até a praça, num carro-de-mão, toda a barraca desarmada e armá-la, depois voltar e fazer o mesmo com o botijão de gás e todas as iguarias a serem vendidas; consertar as brechas da telha pra não gotejar nos tempos de*

chuva; ir pagar as contas de água e energia, mais adiante e mais velho, ir à Vitória de Santo Antão comprar os ingredientes necessários às receitas dos lanches. Nos fins de semana, a rotina seguia até altas horas da madrugada (por volta das três, quatro horas da manhã) nos dias em que havia apresentações musicais na sede do clube local: nestes dias, eu geralmente dormia embaixo da pequena mesa de madeira, sobre a qual os lanches eram vendidos, esperando o fim das apresentações pra que eu pudesse ajudar minha mãe a desarmar o “banco” e carregar as coisas de volta pra casa – isto fazia contra a vontade dela que me mandava ir pra casa dormir, dizendo-me que arranjaría algumas pessoas pra ajudá-la. Ao término das apresentações, recolhíamos a barraca e na manhã de domingo, já entre as cinco e seis horas, após um breve cochilo, minha mãe se levantava para preparar os lanches a serem vendidos na feira de Bonança, da qual só retornava por volta das treze horas da tarde; desta vez eu ficava em casa dormindo e as coisas da minha mãe e da minha avó – que também comercializava na feira - eram carregadas por um primo meu e por alguns moleques que o faziam em troca de R\$ 3,00 a R\$ 5,00 como valor do frete que carregavam. Essa rotina durou anos, (não recordo quantos, talvez uns cinco) até a minha avó paterna decidir ir procurar e trazer meu pai de volta pra casa. Decisão acobertada pelo amor materno, mas que só piorou nossa situação: trouxemos um alcoólatra, desempregado e sem perspectiva de vida para dentro do nosso lar. Infelizmente, eu ainda era criança e não compreendia o que se passava na cabeça da minha mãe ao vê-la muitas vezes tentando chorar escondida de mim no quarto ou na cozinha; se eu entendesse, não teria ido com minha avó à procura de meu pai – a essa altura sem nenhum dinheiro e morando num quartinho dos fundos da casa de um tio dele, residente em Vitória de Santo Antão. Lembro-me de ter sido levado por minha avó e após muito procurá-lo pelas ruas, o encontramos completamente embriagado; depois de várias tentativas, conseguimos trazê-lo de volta. As coisas pioraram: meu pai passou a vender frutas no trânsito da Avenida Abidias de Carvalho, no Recife, e não conseguia deixar o alcoolismo de lado, bebia pra trabalhar e trabalhava pra beber. O pouco dinheiro que ganhava era destinado ao pagamento dos barraqueiros locais que lhe vendiam fiado; as brigas com a minha mãe tornaram-se frequentes: quando chegava bêbado em casa (quase todos os dias) escondia o dinheiro e quando o efeito do álcool passava não lembrava onde havia escondido, isto era um pretexto pra confusão que se iniciava de manhã cedo e se estendia à culpabilidade de

*minha mãe por ele ao dizer que ela havia pegado o dinheiro. Isto sem contar a sua ausência no provimento doméstico, tornou-se um “sanguessuga”: ia trabalhar quando queria; nos dias em que acordava de ressaca, queria comida mas não deixava um real sequer pra comprar um fubá; não ajudava minha mãe em nada que fosse. Certa vez, o botijão de gás secou e minha mãe pediu pra ele ir trocá-lo, sua resposta da cama foi, “estou dormindo”. Tive que colocar o botijão nas costas, isso por volta dos doze ou treze anos, e ir até o ponto de troca mais próximo. Minhas pernas tremiam muito devido ao peso que era demais pra mim naquela idade.*

*Neste contexto fui levado, pela primeira vez, por ele para ajudá-lo a vender frutas no “sinal” da Abidias de Carvalho. Lá, algumas vezes ele se ausentava, deixando-me vender sozinho e ia beber num bar próximo; um dia, quando um dos seus amigos me mostrou o local e eu fui lá buscá-lo, ele ficou furioso: disse que eu não deveria sair à sua procura e não me levou mais consigo. Só mais tarde eu iria compreender que a minha leva, na verdade, era pra ajudá-lo a ganhar dinheiro pra pagar algumas dívidas nas barracas em que bebia. Passaram-se turbulentos anos, cuja exatidão temporal não me lembro: talvez por ter passado por experiências das quais não tenho boas recordações e delas tenha decidido esquecer.*

*Toda essa conjuntura criou as condições que permitiram meu ingresso nos vários programas sociais de que participei. Rondando agora doze anos, minha mãe consegue um trabalho como merendeira numa escola municipal de um engenho próximo, Camarão.*

*Todos os dias ela deslocava-se a pé por alguns quilômetros pra ir trabalhar, além de continuar vendendo lanches nos fins de semana. Nos tempos em que ela trabalhou durante os dias úteis da semana no Engenho Camarão, no turno da tarde, eu estudei pela manhã e alternava minhas tardes nas casas das minhas avós: na casa da avó paterna, aproveitava pra passar as tardes assistindo a filmes, uma vez que não havia televisão em minha casa e a família da minha mãe, toda protestante, acreditava que era pecado assistir TV, era pecado jogar bola, e etc; daí aproveitar as benesses do catolicismo da família de meu pai. Na casa de minha avó materna, ficava sob os cuidados da educação religiosa de uma tia, Alaíde, e sutilmente influenciado à leitura pela tia Sueli, que era professora e trazia da escola em que lecionava livros de contos infanto-juvenis, como os contos dos irmãos Grimm entre outros clássicos da literatura mundial como Moby Dick, Ali-Babá e os*

*Quarenta Ladrões, As Viagens de Marco Pólo, e por aí vai. Tomei gosto pela leitura; passava tardes lendo num lençol forrado no chão da cozinha; depois indo até a madrugada numa leitura gostosa e descompromissada. Um ou dois anos depois, minha mãe conseguiu uma transferência para a sede da Associação Comunitária de Cidade de Deus, onde funcionavam as turmas do Programa Bolsa-Escola, assim como conseguiu, também, o meu ingresso no programa. Mas ainda assim trabalhando: passei a pegar frete na feira de Bonança. Havia muitos garotos mais velhos e fortes que eu. No fim da feira, eu só conseguia ganhar de R\$ 10,00 a R\$ 15,00 reais, pois devido a minha idade e o meu porte franzino, não conseguia pegar os fretes mais pesados e mais caros. Um dia só consegui ganhar R\$ 3,00; voltei pra casa, chorei muito e desisti deste trabalho. Passei a ir tentar a sorte com outros garotos num sorteio pra escolher quem passaria a tarde como embalador do maior mercadinho local, o mercadinho do Joel. No fim da tarde o embalador sorteado ganhava R\$ 2,00.*

*Os estudos continuavam. O gosto tomado pela leitura me permitia uma boa escrita nos deveres de casa da escola e do programa Bolsa-Escola, proporcionando certos elogios dos professores, algo incomum para a maioria dos meninos e meninas na minha idade naquele lugar. A maioria deles estava em idade escolar defasada. Migrei, aos quinze anos e seis meses, para o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, na condição de egresso do Bolsa-Escola passando, em seguida, para o Agente Jovem. Já estava próximo dos dezessete anos de idade: começava o ano de 2004.*

## **A VIDA PÓS 2004**

*O ano de 2004 foi marcante pra mim, pois nele concentram-se uma série de fatos marcantes e decisivos: as brigas entre meus pais continuavam frequentes, mas já estavam atingindo o ponto de saturação: eu não conseguia mais ficar dentro de casa quando meu pai não ia trabalhar, quando estava de ressaca. Em muitas manhãs me acordava, comia alguma coisa e rumava para a casa de minha avó paterna, agora residindo no loteamento Bonança I (ver figura 2), e de lá só retornava pra casa à noite – turno em que estudei todas*

*as séries do Ensino Médio – pra ir à escola. Isto para evitar os conflitos nos quais agora eu tomava parte: o início da adolescência e todas as experiências vividas no seio familiar, em todos os anos passados, me trouxeram uma consciência que não aceitava aquela situação além de me trazer certos conflitos morais por querer tomar algumas atitudes que iam de encontro às fortes ideologias religiosas locais. O ápice dessa realidade se deu por volta do mês de abril do ano supracitado, meus pais se separam pela segunda vez; passei a residir por alguns dias na casa de minha avó materna, enquanto minha mãe procurava uma casa para lugar e irmos morar. No lar daquela, já idosa, não aposentada, cansada e doente pelos anos de costura, ainda sem nenhum amparo social e familiar, tive que ir trabalhar para não ser mais um “peso”. O único trabalho ao alcance da maioria dos jovens na minha situação em Cidade de Deus era ir vender frutas nos trânsitos do Recife. Voltei ao sinal, agora, numa espécie de “empresa informal” em que algumas pessoas com um pouco de capital compravam as frutas em grande quantidade no Centro de Abastecimento de Pernambuco – CEASA e distribuía trabalhadores em vários pontos da cidade para vendê-las na calçada e entre os carros quando param nos semáforos. A remuneração não era fixa – dependia da quantidade de venda e da boa vontade do “patrão”. Ganhava algo em torno de R\$ 8,00 a R\$ 15,00 por dia, após uma jornada de trabalho que se iniciava às quatro horas da manhã, quando descíamos a ladeira para “pegar” as camionetas que se dirigem de Vitória de Santo Antão à CEASA, num percurso de mais de 30 km, dividindo o espaço do transporte com muitas caixas de frutas e outros trabalhadores encobertos por lona para driblar-se a fiscalização da Polícia Rodoviária Federal. O retorno, superexausto, se dava pelas 18 horas; ao chegar em casa tinha que trocar de roupa, comer alguma coisa, às pressas, e sair correndo pra Escola Maria do Céu Bandeira, em Bonança, onde estava cursando a terceira série do Ensino Médio. Trabalhei nesse esquema por alguns meses, na Avenida Agamenon Magalhães, uma das principais do Recife, passando de ser atropelado várias vezes devido à pouca experiência e idade, até conseguir ingressar no Programa Agente Jovem e ser aprovado em alguns cursinhos pré-vestibular.*

*Na verdade ainda não sabia o que era Vestibular, mas com a orientação de alguns professores que conheciam minha situação, fiz uma prova seletiva para o ingresso em um curso Pré-Vestibular oferecido pelo Governo do Estado de Pernambuco, o Programa*

*Rumo à Universidade; além deste, minha tia Sueli, professora e irmã de minha mãe, também orientou-me a fazer um pré-vestibular oferecido pelo Governo Municipal do Moreno; fui aprovado em ambos, mas este último frequentei poucas vezes por não conseguir conciliar suas aulas, durante a tarde de todos os dias úteis da semana, com as do Agente Jovem do qual ganhava uma bolsa em dinheiro – a necessidade falou mais alto. Do Rumo à Universidade participei em sua totalidade, frequentando aulas nos fins de semana na Escola Estadual Alberto Torres, em Jaboatão dos Guararapes, aproximadamente a vinte quilômetros de Cidade de Deus. Ganhando uma bolsa no valor R\$ 50,00 mais a do Agente Jovem pude deixar de trabalhar no sinal e dedicar-me somente aos estudos preparatórios para o Vestibular de 2005.*

*A essa altura, meus pais já separados, abandonamos nossa casa e passamos a morar, novamente eu, minha mãe e meu irmão, numa casa alugada e ainda vendendo lanches na pracinha local. Minha mãe passou a receber R\$ 15,00 a cada dois meses do Programa Vale-Gás e eu continuava a estudar. Os R\$ 50,00 que ganhava do Programa Rumo à Universidade só eram suficientes pra pagar a passagem. O pouco que sobrava só era suficiente para comprar apenas um copo de caldo-de-cana pra tomar e comer com dois pães com queijo que levava de casa todos os sábados, escondidos dentro de uma pequena pasta preta. Este foi o meu almoço durante os seis meses de duração do curso. No intervalo, esperava todos saírem da sala pra que eu pudesse comer. Aos sábados, o horário era integral e aos domingos apenas no turno da manhã. Alguns livros extras foram comprados com a ajuda de minha tia e professora.*

*Tive que compensar uma série de deficiências do ensino regular: tomei uma série de livros emprestados com colegas, professores, na biblioteca da escola e sempre discutindo os assuntos estudados com alguns amigos que também objetivavam o Vestibular. Na reta final dos estudos, passei a acordar, escovar os dentes e esperar o café da manhã na minha cama onde minha mãe ia servi-lo e já me encontrava “de cara nos livros”. Emagreci uns cinco quilos. Todo esse esforço foi coroado, ao término de 2004, com a aprovação no vestibular da COVEST para o curso de licenciatura em geografia pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE. E mais, ainda em setembro do referido ano, participei de um pequeno processo seletivo no qual fui aprovado com mais nove pessoas para trabalhar na Prefeitura Municipal do Moreno, sob a gestão do até agora*

*Prefeito, Edvard Bernardo Silva. Seis meses, portanto, após o início das aulas na UFPE comecei a trabalhar, mas ainda dependente de programas e políticas governamentais sociais; desta vez, só conseguia deslocar-me até a faculdade porque havia um ônibus que realizava o transporte de universitários de Vitória de Santo Antão até aquela. Contudo, eu e um colega, Mizael Vicente, até então os únicos e primeiros aprovados na UFPE no nosso povoado, sentíamos na pele o preconceito com a nossa comunidade: em virtude da sua formação pouco conhecida e do baixo grau de escolarização dos seus moradores, tínhamos que nos deslocar até a passarela no limite entre Cidade de Deus e Bonança para “pegar” o ônibus, pois o motorista do mesmo não parava nos pontos da comunidade; o fazia apenas na passarela onde estavam os universitários de faculdades particulares residentes em Bonança.*

*A remuneração do meu primeiro trabalho era uma bolsa no valor de R\$ 200,00 que servia para ajudar no pagamento do aluguel e das despesas com lanche e fotocópias na faculdade. Começamos, sob a supervisão de uma coordenadora do quadro de funcionários da Prefeitura e uma equipe composta por dez pessoas, a organizar os formulários do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Em meados de 2006, passei a ocupar o cargo de digitador-técnico, só havia dois, e a colaborar com a Associação Comunitária de Moradores em Cidade de Deus, na condição de secretário. Alcançando êxito no trabalho, alcançamos uma promoção, no início do ano de 2009, ao cargo de Coordenador Municipal do Cadastro Único e Programa Bolsa-Família em Moreno. O trabalho de gestão desenvolvido com o Cadastro Único, o Programa Bolsa-Família, os programas complementares de inclusão produtiva, qualificação profissional, reforço escolar, entre outros, no âmbito municipal e em parceria com os Governos Estadual e Federal, alcançaram notoriedade entre gestores da assistência social no Estado de Pernambuco a ponto de sermos convidados, em maio de 2009, a prestarmos os nossos serviços também, no município agrestino de Pombos, a vinte quilômetros de Moreno, lá permanecendo até o presente.*

*Esperamos, enfim, estar apenas no mais inicial e correto caminho de conquistas e contribuições das causas em que acreditamos e defendemos, sobretudo, aquelas inseridas no campo da assistência social que surge como a afirmação do olhar estatal para sérios e*

*profundos problemas sociais arraigados na cultura brasileira através dos séculos de sua formação histórico-social.*

*Moreno, 18 de Fevereiro de 2010.*

## BIBLIOGRAFIA

ABRAMOVAY, Ricardo. **Desenvolver os territórios fortalecendo o empreendedorismo de pequeno porte.** In: 1º FÓRUM INTERNACIONAL TERRITÓRIO, DESENVOLVIMENTO RURAL E DEMOCRACIA. Fortaleza, 16 a 19 de novembro de 2003. Disponível em:

<[http://www.econ.fea.usp.br/abramovay/outros\\_trabalhos/2003/Empreendedorismo%20%20desenvolvimento % 20territorial.doc](http://www.econ.fea.usp.br/abramovay/outros_trabalhos/2003/Empreendedorismo%20%20desenvolvimento%20territorial.doc)>. Acesso em 29 abr. 2010

ABRUCIO, Fernando. L. **Descentralização e Coordenação Federativa do Brasil:** Lições dos Anos FHC. In. Apostila entregue no Curso de Aperfeiçoamento para a Carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental –2004. Disciplina 1 – Dilemas Contemporâneos das Políticas Públicas. DF, 2004.

AKCERMAN, Bruce & ALSTOT, Anne. **The Stakeholder Society.** Yale University, 1999.

ANDERSON, Perry. **Passages from Antiquity to Feudalism.** Ed. Verso: London-New York, 2006.

ANDRADE, C. D. A. A Máquina do Mundo. In: **Claro Enigma.** Rio de Janeiro: Ed. Record, 1951.

ARENDT, Hannah. **On Revolution.** Penguin Books: Londres, [1963] 1990.

ARISTÓTELES. A Política. São Paulo: Escala Educacional, 2006.

ASH, Timothy Garton. **1989!** Folha de São Paulo, Caderno Mais em 08 de novembro de 2009.

AZEVEDO, Paulo Roberto. **Exclusão e Democracia.** Porto Alegre, 2003. [Tese de Doutorado – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Departamento de Sociologia Universidade Federal do Rio Grande do Sul].

BACHELARD, Gaston. **O Racionalismo Aplicado.** Ed. Zahar: Rio de Janeiro, 1977.

BARBOZA, Helio Batista & FARAH Marta Ferreira Santos. **Novas Experiências de Gestão Pública e Cidadania.** Ed Fundação Getúlio Vargas: Rio de Janeiro, 2000.

BAUMAN, Zigmund. **Modernidade Líquida.** Ed. Jorge Zahar: Rio de Janeiro, 2001.

BARR, Nicholas. **Economics of the Welfare State.** Oxford University Press: New York, 4ª ed., 2004.

BARRIENTOS, Armando. **Social Protection and Poverty**. United Nations Research Institute for Social Developmentocial Policy and Development Programme. Paper Number 42, January 2010.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R. A Estabilidade Inaceitável: Desigualdade e Pobreza no Brasil. In: **Texto para Discussão** nº 800, Ed. IPEA: Rio de Janeiro, 2001.

BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela de; FRANCO, Samuel; MENDONÇA, Rosane. A Queda Recente da Desigualdade de Renda no Brasil. In: **Texto para Discussão** nº 1258. Ed. IPEA: Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <[http://desafios2.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td\\_1258.pdf](http://desafios2.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1258.pdf)>. Acesso em 25 abr. 2010.

BARROW, John. D. **Teorias de Tudo: a Busca de uma Explicação Final**. Ed. Jorge Zahar, 1994.

BELL, Daniel. **The Cultural Contradictions of Capitalism**. Harper Collins Publishers, New York, 1996.

BERMAN, Marsall. **Aventuras no Marxismo**. Ed. Cia das Letras, 1ª reimpressão, 2001.

BOBBIO, Norberto. **Direita e Esquerda**. Ed. Unesp, SP, 2ª ed., 1995.

\_\_\_\_\_. **O Futuro da Democracia**. Ed. Paz e Terra: São Paulo, 8ª ed., 2002.

\_\_\_\_\_. **L'età dei Diritti**. Ed. Einaudi: Torino, 1997.

BOURDIEU, Pierre. **Contrafogos**. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, 1998.

\_\_\_\_\_. **Questões de Sociologia**. : Rio de Janeiro: Ed. Marco Zero, 1981.

\_\_\_\_\_. **O Poder Simbólico**. Ed. Difel: Lisboa, 1989.

\_\_\_\_\_. **A Miséria do Mundo**. : Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 2003.

\_\_\_\_\_. **A Economia das Trocas Simbólicas**. 5ª ed. São Paulo: Ed. Perspectiva, 2004.

\_\_\_\_\_. **Pierre Boudieu entrevistado por Maria Andreia Loyola**. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 2002.

\_\_\_\_\_. **Razões Práticas**. Campinas: Ed. Papirus, 2004.

BOURDIEU, Pierre & PASSERON, Jean Claude. **A Reprodução**. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora, 1982.

BOURDIEU, Pierre & WACQUANT, L. J. D. **Responsés:** Pour Une Anthropologie Reflexive. Ed. de Seuil, 1992.

BOURDIEU, Pierre; CHAMBOREDON, Jean-Claude & PASSERON, Jean-Claude. **A Profissão do Sociólogo.** Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 1999.

BRASIL. LEI N° 8.742, (LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social) de 07 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm)>. Acesso em 10 jun. 2010.

BRASIL. LEI N° 10.835, de 8 de janeiro de 2004a. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2004/lei/110.835.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/110.835.htm)>. Acesso em 10 jun. 2010.

BRASIL. LEI N° 10.836, de 9 de janeiro de 2004b. Cria o Programa Bolsa-Família e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm)>. Acesso em 10 jun. 2010.

BRASIL. DECRETO N° 5.209, de 17 de setembro de 2004c. Regulamenta a Lei N° 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa-Família, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm)>. Acesso em 10 jun. 2010.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Contabilidade Governamental: Relatórios e Demonstrativos.** Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: <[http://www.stn.fazenda.gov.br/contabilidade\\_governamental/receita\\_corrente\\_liquida.asp](http://www.stn.fazenda.gov.br/contabilidade_governamental/receita_corrente_liquida.asp)>. Acesso em 12 jul. 2010.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Desenvolvimento Social: Guia de Políticas e Programas.** Brasília, DF, 2005a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Perfil das Famílias do Programa Bolsa-Família no Cadastro Único.** Mimeo, junho de 2005b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Portaria n° 246, de 20 de maio de 2005c. Aprova os instrumentos necessários à formalização da adesão dos municípios ao Programa Bolsa-Família, à designação dos gestores municipais do Programa e à informação sobre sua instância local de controle social, e define o procedimento de adesão dos entes locais ao referido Programa. Disponível em: <[www.mds.gov.br/.../portarias/.../Portaria%20GM%20MDS%20148%2027-04-06.pdf](http://www.mds.gov.br/.../portarias/.../Portaria%20GM%20MDS%20148%2027-04-06.pdf)>. Acesso em 9 out. 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/ Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Relatório de Pesquisa: Beneficiários do Programa**

**Bolsa-Família** – Levantamento de Campo: 10 de setembro a 4 de outubro. Brasília, DF, 2005d.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Perfil das Famílias do Programa Bolsa-Família – 2009**. Brasília, DF, 2009.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Perfil das Famílias do Programa Bolsa-Família – 2007**. Brasília, DF, 2007.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Perfil das Famílias do Programa Bolsa-Família – 2005**. Brasília, DF, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Nota Técnica n.º 110/2010/DA/SAGI/MDS**. Assunto: Síntese do 1º Relatório contendo os Principais Resultados da Pesquisa de Avaliação de Impacto do Bolsa-Família – 2ª Rodada – AIBF II. Brasília, DF, 2010a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2010/agosto/arquivos/nt-110-2010-sintese-aibf-2a-rodada-educacao-e-saude-2.pdf>>. Acesso em 5 jul. 2010.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/ Secretaria do Orçamento Federal. **Vinculações de Receitas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e o Poder Discricionário de Alocação dos Recursos do Governo Federal**. Brasília, DF, 2003.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Indicadores de Programas – Guia Metodológico Federal**. Brasília, DF, 2010b.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF, 1995.

BRASIL. Presidência da República. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. 4º Relatório de Acompanhamento**. Brasília, DF, 2010c. Disponível em: <[http://www.portalodm.com.br/biblioteca\\_multimidia\\_publicacoes.php?id\\_publicacao=279](http://www.portalodm.com.br/biblioteca_multimidia_publicacoes.php?id_publicacao=279)>. Acesso em 12 jul. 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório e Parecer Prévio Sobre as Contas do Governo da República – Exercício de 2005**. Brasília, 2006.

BRYSON, Bill. **A Short History of Nearly Everything**. Broadway Books: New York, 2003.

BURKE, Peter. **História e Teoria Social**. São Paulo: Ed. EDUSP, 2002.

CAMARGO, José Márcio. Pobreza e garantia de renda mínima. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 26 dez. 1991. Caderno Dinheiro, Seção Opinião econômica, p. 2.

\_\_\_\_\_. Os miseráveis. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 29 mar. 1993. Caderno Finanças, Seção Opinião econômica, p. 2.

\_\_\_\_\_. Política Social no Brasil: Prioridades Erradas, Incentivos Perversos. **Revista São Paulo em Perspectiva**, vol.18, nº 2, p. 68-77, Abr/Jun 2004.

CAMPOS FILHO, Antonio Claret. Transferência de Renda com Condiionalidades e Desenvolvimento de Capacidades: Uma Análise a Partir da Integração dos Programas Bolsa-Família e Vida Nova no Município de Nova Lima. Rio de Janeiro, agosto de 2007. [Tese de Doutorado – Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, da Fundação Oswaldo Cruz].

CAMUS, Albert. **A Peste**. Rio de Janeiro: Record, s.d.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania No Brasil: O Longo Caminho**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2005.

CARVALHO, William. O Novo Papel dos Estados Nacionais em Época de Globalização Crescente. In: XXXI SEMINARIO INTERNACIONAL DE PRESUPUESTO PUBLICO. San José, Costa Rica, 14 al 18 de junio de 2004. Disponível em: <[http://www.asip.org.ar/es/seminarios/int031/ponencias/04\\_a.html](http://www.asip.org.ar/es/seminarios/int031/ponencias/04_a.html)>. Acesso em 30 mar. 2010.

CASTEL, Robert. **As Metamorfoses da Questão Social: uma Crônica do Salário**. 6ª ed., Rio de Janeiro: Ed. Vozes, [1995] 1998.

CASTRO, Jorge Abrahão de et alii. Análise da Evolução e Dinâmica do Gasto Social Federal: 1995-2003. In: **Textos para Discussão**, nº 988. IPEA: Brasília, outubro de 2003. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em 22 de jan. 2010.

CAVALLI, Andrea. Classe. In: BOBBIO, N., MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (orgs.). **Dicionário de Política**. 9ª ed. Brasília: Ed. UnB, 1997.

CAVALLI-SFORZA, Luca & CAVALLI-SFORZA, Francesco. **Quem Somos?** São Paulo: Editora Unesp, 1998.

CEPAL. **Panorama Social da América Latina**. Disponível em: <<http://www.cepal.org/cgibin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/37859/P3789.xml&xsl=/dds/tpl-p/p9f.xsl&base=/tpl-i/top-bottom.xslt>>. Acesso em 12 jul. 2010.

CLARK, David & HULME D. Towards a Unified Framework for Understanding the Depth, Breadth and Duration of Poverty. In: **International Conference The Many Dimensions of Poverty**. Brasília, 29-31, agosto de 2005.

COBRA, Rubem Q. **Fenomenologia**. Disponível em: <<http://www.cobra.pages.nom.br/ftm-fenomeno.html>>. Acesso em 15 maio 2010

CONSTANZI, Rogério Nagamine. As novas formas de exploração do trabalho no capitalismo Contemporâneo e as políticas públicas de combate à desigualdade. In: **Revista do Serviço Público**, vol 56, n° 1, Brasília, Jan- Mar 2005.

CORREIA, Fernando Motta & OREIRO, José Luis da Costa. **Política Fiscal Anticíclica num Modelo** Macrodinâmico com Metas de Inflação e Sustentabilidade Fiscal. Disponível em: <[http://www.anpec.org.br/encontro\\_2006/artigos/A06A153.pdf](http://www.anpec.org.br/encontro_2006/artigos/A06A153.pdf)>. Acesso em 2 maio 2010.

CUNHA, Rosani. Transferência de Renda com Condicionalidade: a Experiência do Programa Bolsa-Família. In. **Concepção e Gestão Não Contributiva no Brasil**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, (UNESCO). Brasília, 2009.

DAHL, Robert A. **Sobre a Democracia**. Brasília: Ed UnB, 2001.

DAHRENDORF, Ralph. **As Classes Sociais e Seus Conflitos na Sociedade Industrial**. Brasília: Ed. UnB, 1982.

DAHRENDORF, Ralph. **Homo Sociologicus**. Ed. Tempo Brasileiro: Rio de Janeiro, 1969.

\_\_\_\_\_. **A Lei e a Ordem**. Brasília: Ed. Instituto Tancredo Neves, 1985.

DAVIS, Kingsley & MOORE, W. E. Alguns Princípios de Estratificação In. VELHO, O.; PALMEIRA, M.; BERTELLI, A. (orgs.). **Estrutura de classes e estratificação social**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

DEAN, Hartley. Princípios de Seguridade Social: Legados Históricos e Indicadores Globais. In. CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. **Previdência Social no Brasil**. Brasília: Editora IPEA, 2008.

DEMO, Pedro. **Autoridade do Argumento X Argumento de Autoridade**. Rio de Janeiro: Ed. Tempo Brasileiro, 2005.

\_\_\_\_\_. **Saber Pensar**. 3ª ed., São Paulo: Ed. Cortez, 2002.

\_\_\_\_\_. **Metodologia do Conhecimento Científico**. São Paulo: Ed. Atlas, 2000.

\_\_\_\_\_. **Pobreza da Pobreza**. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 2003.

\_\_\_\_\_. **Vícios Metodológicos**. Brasília, 2003. Disponível em: <[http://www.4shared.com/get/Keemsrat/VCIOS\\_METODOLGICOS\\_pedro\\_demo.html](http://www.4shared.com/get/Keemsrat/VCIOS_METODOLGICOS_pedro_demo.html)>. Acesso em 20 abr. 2010.

DIAMOND, Jared. **Guns, Germs, and Steel: The Fates of Human Societies**. New York/London: Ed. Norton, 1999.

DUMONT, Louis. **O Individualismo: Uma Perspectiva Antropológica da Ideologia Moderna.** Rio de Janeiro: Ed. Rocco, 2000.

DURKHEIM, Emile. **As Regras do Método Sociológico.** São Paulo: Ed. Martin Claret, 2001.

ELIAS, Norbert. **A Sociedade dos Indivíduos.** Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, 1994.

\_\_\_\_\_. **Envolvimento e Alienação.** Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1998.

\_\_\_\_\_. **Estabelecidos e Outsiders.** Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, 1993.

\_\_\_\_\_. **Introdução à Sociologia.** Lisboa: Editora Edições 70, 2005.

\_\_\_\_\_. **O Processo Civilizador.** Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, 1993.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. **The Three Worlds of Welfare Capitalism.** 3ª ed., USA: Princeton University Press, 1998.

ESTADO DE SÃO PAULO. Bolsa-Família tem Relação Direta com aprovação ao Governo Lula. São Paulo, 05 jun. 2006, Caderno A, p. 4.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **A Política de Avaliação de Políticas Públicas.** In: ANPOCS, 2004 – Seminário Temático 23: Processo Decisório e Avaliação de Políticas Públicas no Brasil, 2004.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil.** São Paulo: Editora Saraiva, 1998.

FERNANDES, Florestan. **Elementos de Sociologia Teórica.** 2ª ed., São Paulo: Ed. Companhia Editora Nacional, 1974.

FEYERABEND, Paul. **Contra o Método.** Rio de Janeiro: Ed. Francisco Alves, [1975] 1977.

FINLEY, Moses I. **Democracia Antiga e Moderna.** São Paulo: Ed. Graal, [1973] 1988.

FLORA, Peter & HEIDENHEIMER, Arnold J. The Development of Welfare States. In: **Europe and America.** 5ª ed., USA/England: Transaction Publishers, 2003.

FLORA, Peter & ALBER, Jens. The Development of Welfare States in Western Europe. In: **The Development of Welfare States in Europe and America.** 5ª ed., USA/England: Transaction Publishers, 2003.

FOLHA DE SÃO PAULO. Pobreza Teve Queda em 2004, Revela IBGE. 27 de novembro de 2005.

FONSECA, Ana M. M. da. **Família e Políticas de Renda Mínima**. São Paulo: Ed. Cortez, 2001.

FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho. **Homens Livres na Ordem Escravocrata**. 4ª ed. São Paulo: Editora Unesp, [1969] 1997.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. Coleção Os Economistas. São Paulo: Ed. Nova Cultural, [1962] 1988.

GEREMEK, Bronislaw. **Poverty: An History**. Cambridge: Blackwell Publishers, 1997.

GIAMBIAGI, Fábio & ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. São Paulo: Editora Campus, 1999.

GIANNETI, Eduardo. **Vícios Privados, Benefícios Públicos: A Ética na Riqueza das Nações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GIDDENS, Anthony. **A Terceira Via**. Brasília: Ed. Instituto Teutonio Vilela, 1999.

\_\_\_\_\_. **Para Além da Esquerda e da Direita**. São Paulo: Ed. UNESP, 1996.

GIERE, Richard N. **Science Without Laws**. Ed. University of Chicago Press, 1999.

GLEISER, Marcelo. **Criação Imperfeita: Cosmo, Vida e Código Oculto da Natureza**. Rio de Janeiro: Ed Record, 2010.

GRAY, John. **O Falso Amanhecer: os Equívocos do Capitalismo Global**. Rio de Janeiro: Ed Record, 2000.

GREENSPAN, Alan. **The Age of Turbulence**. London: Penguin Books, 2007.

HAAG, Carlos. Reverso da Fortuna. In: **Revista Pesquisa**. FAPESP, nº 115, Setembro de 2005.

HOBBS, Thomas. **O Leviatã**. Coleção os Pensadores. São Paulo: Ed. Abril, [1651] 2000.

HOBBS, Eric. **The Age of Extremes: A History of the World, 1914-1991**. New York: Vintage Books, 1996.

HOFFMAN, Rodolfo. Mensuração da Desigualdade e da Pobreza no Brasil. In: HENRIQUES, Ricardo (org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Ipea, 2000.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 9ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

HUNT, Lynn. **Inventing Human Rights**. New York/London: Norton Publisher, 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (São Paulo, SP). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – Síntese de Indicadores 2007**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em 5 jul. 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA(São Paulo, SP). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – 2009**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em 19 jul. 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Brasília, DF). Carga Econômica Líquida e Capacidade do Gasto Público no Brasil. In. **Comunicado da Presidência**, n° 23, Brasília, junho de 2009.

JANNUZZI, Paulo. M. **Indicadores Sociais no Brasil**. 3ª ed., Campinas: Aliena Editorial, 2006.

\_\_\_\_\_. Subsídios para Discussão sobre Aspectos Metodológicos do Cadastramento e Focalização de Público-Alvo do Programa Bolsa-Família. In: **Relatório da Oficina para Elaboração** de Documentos Metodológicos de Referência para Definição de Indicadores de Elegibilidade do Programa Bolsa-Família e para a Revisão do Formulário do Cadastro Único. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília – DF, 2005.

JESSUA, Claude. **Capitalismo**. Porto Alegre: Ed. L&PM, 2009.

JOHNSON, Allan G. **Dicionário de Sociologia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, [1995], 1997.

JUDT, Tony. **Post War: A History of Europe Since 1945**. New York: Penguin Books, 2005.

KANT, Immanuel. **À Paz Perpétua**. Porto Alegre: Ed. L&PM, 2008.

KARNAL, Leandro et. alli. **História dos Estados Unidos**. São Paulo: Ed. Contexto, 2007.

KEEGAN, John. **Uma História da Guerra**. São Paulo: Ed. Companhia de Bolso, [1993], 2006.

KOWARICK, Lucio. **Capitalismo e Marginalidade na América Latina**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1975.

KUHN, Thomas. **A Estrutura das Revoluções Científicas**. 9ª ed., São Paulo: Ed. Perspectiva, 2005.

LAHEREA, Eugenio. **Introducción a las Políticas Públicas**. México: Fondo de Cultura Económica, 2008.

LARRAÑAGA, Oscar. **Focalización de Programas Sociales en Chile: O Sistema CAS.** Banco Mundial, mimeo, 2003.

LASKER, EDWARD. **Chess Strategy.** Project Gutenberg: New York, 1915. Disponível em: <<http://www.scribd.com/doc/7017395/Edward-Lasker-Chess-Strategy>>. Acesso em 29 jan. 2010.

LAVINAS, Lena. Programa de Garantia de Renda Mínima: Perspectivas Brasileiras. In: **Textos para Discussão** n° 596. IPEA: Brasília, 1998. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/td/td0596.pdf>>. Acesso em 1° jul. 2010.

LAVINAS, Lena. & GARCIA, E. H. **Programas Sociais de Combate à Fome.** Rio de Janeiro: Editora UFRJ/IPEA, 2004.

LE GRAND, Julian & BARTLETT, Will (org.). **Quasi-Markets and Social Policy.** London: Ed. Macmillan, 1993.

LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, [1948] 1997.

LEVINE, Donald. N. **Visões da Tradição Sociológica.** Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar, 1997.

LOPEZ, J. Humberto. Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Cycles. **Banco Mundial**, 2006. Disponível em: <[http://siteresources.worldbank.org/EXTLACOFFICEOFCE/Resources/870892-1139877599088/virtuous\\_circles1\\_complete.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTLACOFFICEOFCE/Resources/870892-1139877599088/virtuous_circles1_complete.pdf)>. Acesso em 7 jul. 2010.

MACEDO, Myrtes de Aguiar & BRITO, Sebastiana Rodrigues. **Transferência de Renda: Nova Face de Proteção Social?** Rio de Janeiro: Ed. PUC-RIO/ São Paulo: Ed. Loyola, 2004.

MADEIRA, Felicia Reicher. A Improvisação na Concepção de Programas Sociais: Muitas Convicções, Poucas Constatações – O Caso do Primeiro Emprego. **Revista São Paulo em Perspectiva**, vol.18, n° 2, p. 78-94, Abr./Jun 2004.

MAGNOLI, Demétrio. **Uma Gota de Sangue.** São Paulo: Ed. Contexto, 2009.

MARQUES, Alexandre. A Doutrina do Falseamento em Popper. Centro de Filosofia e Ciências Humanas (UFSC). Disponível em: <<http://www.cfh.ufsc.br/~wfil/popper5.htm>>. Acesso em 15 jul. 2009.

MARQUES, Rosa. A Importância do Bolsa-Família nos Municípios Brasileiros. **Caderno de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate**, n° 1. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasília, 2005.

MARSHALL, Thomas H. **Cidadania, Classe e Status.** Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1967.

MARTINS, José de Souza. **A Sociedade Vista do Abismo: Novos Estudos sobre Exclusão, Pobreza e Classes Sociais**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2003.

\_\_\_\_\_. **Reforma Agrária: O Impossível Diálogo**. São Paulo: EDUSP, 2000.

MARTINS, Luciano. **Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pós-64**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1985.

MARX, Karl. **Capital: A Critique of Political Economy**. Chicago: Charles H. Kerr and Co., 1906. Disponível em: <<http://www.econlib.org/library/YPDBooks/Marx/mrxCpACover.html>>. Acesso em 3 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. **Economic & Philosophic Manuscripts of 1844**. Moscow: Progress Publishers, 1959. Disponível em <<http://www.marxists.org/archive> Acesso em 03 mar. 2010./marx/works/1844/manuscripts/preface.htm>. Acesso em 03 de mar. 2010.

\_\_\_\_\_. **The Civil War in France**. English edition, 1871. Disponível em: <<http://www.marxists.org/archive/marx/works/1871/civil-war-france/>>. Acesso em 03 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. **The Poverty of Philosophy**. Progress Publishers, 1955. Disponível em: <<http://www.marxists.org/archive/marx/works/1847/poverty-philosophy>>. Acesso em: 03 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. **Manifesto of Communist Party**. New York: New York Labor News, 1908. Disponível em: <<http://www.archive.org/details/manifestoofcommu00marxrich>>. Acesso em 03 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. **The Eighteenth Brumary of Louis Bonaparte**. Moscow: Progress Publishers, 1937. Disponível em: <<http://www.marxists.org/archive/marx/works/1852/18th-brumaire>>. Acesso em 03 mar. 2010.

MAUSS, Marcel. **Ensaio de Antropologia**. 2ª ed. São Paulo: Ed. Perspectiva, 2001.

\_\_\_\_\_. **Essai sur le Don**. Paris : Ed. Quadrige/PFUP, 2008.

MEDEIROS, Marcelo. **O que faz os Ricos Ricos?** São Paulo: Editora Hucitec, 2005.

MESZAROS, Iztvan. **O Poder da Ideologia**. São Paulo: Ed. Boitempo Editorial, 2004.

MILIBAND, Ralph. Análise de Classes. In: GUIDDENS, Anthony & TURNER, J. (org.). **Teoria Social Hoje**. Ed. UNESP: São Paulo, 1997.

- \_\_\_\_\_. **Socialismo & Ceticismo**. São Paulo: Ed. UNESP/EDUSC, 2000.
- MILLS, Charles Wright. **A Imaginação Sociológica**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1982.
- \_\_\_\_\_. **A Nova Classe Média**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1979.
- MLODINOW, Leonard. **The Drunkard's Walk: How Randomness Rules Our Lives**. New York: Penguin Books, 2009.
- MONOD, Jacques. **O Acaso e a Necessidade**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1971.
- MONTALI, Lilia. Relação família-trabalho: reestruturação produtiva e desemprego. **São Paulo Perspectiva**, vol.17, nº 2, p.123-135, SP, Apr./June 2003.
- MOORE, Wilbert E. Modernização dos Trabalhadores. In: PEREIRA, Luis. **Subdesenvolvimento e Desenvolvimento**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1973.
- MORAES, Reginaldo Carmello. Estado, Mercado e Outras Instituições Reguladoras. In: **Revista Lua Nova**, São Paulo, nº 58, 2003.
- NAGEL, Thomas. **Uma Breve Introdução à Filosofia**. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2001.
- NASSIF, Luis. **Os Cabeças de Planilha: Como o Pensamento Econômico da Era FHC Repetiu os Equívocos de Rui Barbosa**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2007.
- NISBET, Norbert. **História da Ideia de Progresso**. Brasília: Ed. UnB, 1985.
- NUNES, Brasilmar. **Classes e Sociabilidade no Mundo Urbano**. Disponível em: <<http://www.unb.br/ics/sol/itinerancias/grupo/brasilmar/classes.pdf>>. Acesso em 25 jul. 2009.
- O'CONNOR, Alice. **Poverty Knowledge**. Ed. Princeton University, 2001.
- OLIVEIRA, Francisco de. **Os Direitos do Antivalor**. Rio de Janeiro: Ed. Vozes, 1998.
- OLIVEIRA, Luciano. Os Excluídos Existem: Notas sobre a Elaboração de um Novo Conceito. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, nº 33, ano 12, fevereiro de 1997.
- OLIVEIRA, Marco A. **Economia & Trabalho**. São Paulo: Ed. Unicamp, 1998.
- ORTEGA Y GASSET, José. **La Rebelión de las Masas**. Madrid : Editorial Espasa Calpe, [1930], 2009.
- OSBORNE, David & GAEBLER, Ted. **Reinventando o Governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. Brasília: Ed. Comunicação/ENAP, 1997.

PARIJS, Phillipe V. & VANDERBORGHT, Yannick. **Renda Básica de Cidadania**. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

PARIJS, Phillipe V. **What's Wrong With a Free Lunch?** Ed. Beacon Press, 2001.

PARSONS, Talcott. Uma Abordagem Analítica para a Teoria da Estratificação Social. In: AGUIAR, N. **Hierarquia em Classes**. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1974.

PATU, Guilherme. **A Escalada da Carga Tributária**. São Paulo: Editora Publifolha, 2008.

PEET Richard. **Theories of Development**. New York: The Guilford Press, 1999.

PERLMAN, Janice. **O Mito da Marginalidade**. Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1973.

PEREIRA, L. C. Bresser. O Paradoxo da Esquerda no Brasil. **Novos Estudos do CEBRAP**, nº 74, Março de 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n74/29638.pdf>>. Acesso em 27 dez. 2009.

PINHEIRO FILHO, Fernando. A Noção de Representação em Durkheim. In: **Revista Lua Nova**. SP, nº 61, 2004.

PINSKY, Jaime. **As Primeiras Civilizações**. São Paulo: Ed. Contexto, [2001] 2003.

PINTO, Sérgio Luiz de Moraes. **Proposta e Avaliação de uma Política Pública contra a Desigualdade Econômica no Brasil: A Sociedade dos Participantes**. São Paulo, 2006. [Tese de Doutorado – Escola de Administração de Empresas da Fundação Getulio Vargas]. Disponível em: <<http://www.cipedya.com/web/FileDetails.asp?IDFile=161532>>. Acesso em 7 de ago. 2009.

PLATÃO. **A República**. São Paulo: Martin Claret, 2002.

POCHMANN, Márcio & AMORIM, R. (org.). **Atlas da Exclusão Social**. 2ª ed. São Paulo: Ed. Cortez, 2003.

POCHMANN, Márcio. Proteção Social na Periferia do Capitalismo. In: **Políticas Públicas e Sociais**. São Paulo em Perspectiva: São Paulo, Revista da Fundação SEADE, SP, Vol. 18, nº 2, abr-jun 2004.

POGREBINSCHI, Thami. O Enigma da Democracia em Marx. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 22, nº 63. São Paulo. Fev. 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092007000100005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092007000100005&script=sci_arttext)>. Acesso em: 25 jan. 2010.

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Campus, [1944] 2000.

POPPER, Karl. **A Lógica da Pesquisa Científica**. 9ª ed. São Paulo: Ed. Cultrix, [1935] 2001.

\_\_\_\_\_. **A Lógica das Ciências Sociais**. Brasília: Ed. Tempo Brasileiro/Ed. UnB, 1978.

PRIGOGINE, Ilya. **O Fim das Certezas**. São Paulo: Ed. Unesp, 1996.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o Desenho do Estado: uma perspectiva Agent X Principal. In: PEREIRA, L. C. Bresser e SPINK, P. (org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO OPORTUNIDADES (2002). **Resumen Ejecutivo de la Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades**. Disponível em: <[http://www.oportunidades.gob.mx/EVALUACION/es/docs/docs\\_eval\\_2002.php](http://www.oportunidades.gob.mx/EVALUACION/es/docs/docs_eval_2002.php)>. Acesso em 13 ago. 2009.

RAMOS, Carlos Alberto & SANTANA R. Os Pobres que Levantem a Mão: (mas Será que São Mesmo Pobres?) Uma Tentativa de Validar o Cadastro Único. Série **Texto para Discussão** n° 263, Universidade de Brasília, Departamento de Economia, novembro de 2002.

RAND, Ayn. **Capitalism: The Unknown Ideal**. New York: Signet, 1967.

REIS, Elisa. Percepções da Elite sobre Pobreza e Desigualdade. In: HENRIQUES, Ricardo (org.). **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Brasília: Ed. IPEA, 2000.

REVISTA ISTOÉ. Edição n° 1705, de 30/05/2002.

RIBEIRO, Darcy. **O Povo Brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

ROCHA, R. de Rezende & CAETANO, M. Abi-Ramia. O Sistema Previdenciário Brasileiro: Uma Avaliação de Desempenho Comparada. In: CAETANO, Marcelo Abi-Ramia. **Previdência Social no Brasil**. Brasília: Editora IPEA, 2008.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil: Afinal, de que se Trata?** 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

ROSANVALLON, Pierre. **A Nova Questão Social: Repensando o Estado Previdência**. Coleção Pensamento Social Democrata. Brasília: Editora Instituto Teotônio Vilela, 1998.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Discurso sobre a Origem e o Fundamento da Desigualdade entre os Homens**. Coleção Os Pensadores. Ed. Abril, [1755] 2000.

RUSSEL, Bertrand. **História do Pensamento Ocidental**. Rio de Janeiro: Ediouro, 2001.

SABATIER, P. A. Policy change over a decade or more. In: SABATIER, Paul A. & JENKINS-SMITH, Hank C. (ed.). **Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach**. Boulder, San Francisco, Oxford: Westview Press, 1993.

SACHS, Jeffrey. Notas para uma Nova Sociologia do Desenvolvimento Econômico. In: HARRISON, L., HUNTINGTON, S. **A Cultura Importa**. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2002.

SALAMA, Pierre & DESTREMAU, B. **O Tamanho da Pobreza**. Rio de Janeiro: Ed. Garamond Universitária, 1999.

SÁNCHEZ-CUENCA, Ignacio. **Más Democracia, Menos Liberalismo**. Buenos Aires/Madrid, 2010.

SANTOS, Jessé A. F. **Estrutura de Posições de Classe no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

SANTOS, Wanderley G. dos. **Cidadania e Justiça**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1979.

\_\_\_\_\_. **Décadas de Espanto e uma Apologia Democrática**. Rio de Janeiro: Ed. Rocco, 1998.

\_\_\_\_\_. Estado, Instituições e Democracia. In: CARDOSO Jr., José Celso. **Desafios ao Desenvolvimento Brasileiro: Contribuições do Conselho de Orientação do IPEA**. Brasília, 2009. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2009/Livro\\_DesafiosdoDesenvolvimento09.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2009/Livro_DesafiosdoDesenvolvimento09.pdf)>. Acesso em 21 mar. 2010.

SCHUMPETER, Joseph Aloisius. **The Crisis of the Tax State (1918)**. Disponível em: <[http://diec.ec.unipg.it/~diec/TestiOnline/A\\_Schumpeter\\_Crisis\\_of\\_the\\_Tax\\_State\\_.pdf](http://diec.ec.unipg.it/~diec/TestiOnline/A_Schumpeter_Crisis_of_the_Tax_State_.pdf)>. Acesso em 21 set. 2009.

SCHWARTZMAN, Simon. **As Causas da Pobreza**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2004a.

\_\_\_\_\_. **Pobreza, Exclusão Social e Modernidade: Uma Introdução ao Mundo Contemporâneo**. São Paulo: Ed. Augurium, 2004b.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

\_\_\_\_\_. **Identity and Violence**. New York: Norton Books, 2007.

SENNET, Richard. **A Corrosão do Caráter: Consequências Pessoais do Trabalho no Novo Capitalismo**. 5ª ed. São Paulo: Ed. Record, 2001.

\_\_\_\_\_. **Respeito: A Formação do Caráter em um Mundo Desigual.** São Paulo: Ed. Record, 2004.

SEVERO, Wilbert R. A Participação dos Beneficiários em Estratégias de Redução da Pobreza: Uma Análise de suas Contribuições. In: **Revista Res Pública**, n° 5, Ano III, DF, novembro de 2004.

SHIRER, William L. **The Rise and Fall of the Third Reich.** New York: Ed. Crest Book, 1962.

SILVA, Maria Ozanira da Silva; YAZBEK, Maria Carmelita & GIOVANNI, Geraldo di. **A Política Social Brasileira no Século XXI: a Prevalência dos Programas de Transferência de Renda.** 4ª ed. São Paulo: Cortez Editora, 2008.

SIQUEIRA, Ethevaldo. **Esboço acerca de Alguns Critérios de Demarcação Científica.** Disponível em: <<https://login.yahoo.com/config/verify?.done=http%3a//br.groups.yahoo.com/group/acropolis/files/Conhecimento/criterios.doc>>. Acesso em 3 set. 2009.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações.** São Paulo: Martins Fontes, 2003, 1ª ed.

SOARES, Sergei Suarez Dillon. Distribuição de Renda no Brasil de 1976 a 2004 com Ênfase no Período entre 2001 e 2004. **Texto para Discussão**, n° 1166. IPEA: Brasília, fevereiro de 2006. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em 3 out. 2009.

SORKIN, Andrew Ross. **Too Big to Fail: Inside the Battle to Save Wall Street.** Londeres: Allen Lane, 2009.

SOROKIN, Pitrim A. O que é uma Classe Social. In: VELHO, Otavio; PALMEIRA, M.; BERTELLI, A. (orgs.). **Estrutura de classes e estratificação Social.** Rio de Janeiro: Ed. Zahar, 1973.

SOUZA, Jessé. **A Ralé Brasileira: Quem é e Como Vive.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

SPRANDEL, Márcia Anita. **A Pobreza no Paraíso Tropical.** Rio de Janeiro: Ed. Relume Dumará, 2004.

STIGLITZ, Joseph. **Globalization and his Discontents.** London: Penguin Books, 2002.

SUPLICY, Eduardo. **Renda Básica da Cidadania.** Porto Alegre: Ed. L&PM, 2006.

SZTOMPKA, Pieter. **A Sociologia da Mudança Social.** Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1998.

TUCHMAN, Barbara. **The March of Folly.** New York: Ballantine Books, 1984.

UNITED NATIONS FOR DEVELOPMENT PROGRAMME. **Worldwide Trends in the Human Development Index 1970-2010**. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/data/trends>>. Acesso em 02 jul. 2010.

VEBLEN, Thorstein. **A Teoria da Classe Ociosa**. Coleção Os Economistas. São Paulo: Ed. Abril Cultural, 1983.

VOEGELIN, Eric. **A Nova Ciência da Política**. Coleção Pensamento Político. 2ª ed. Ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1982.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Após o Liberalismo: em Busca da Reconstrução do Mundo**. Rio de Janeiro, 2002.

WEBER, Max. Classe, Estamento e Partido. In: **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

\_\_\_\_\_. **Economía y Sociedad**. Fondo de Cultura: México,

\_\_\_\_\_. **O Político e o Cientista**. 3ª ed. Lisboa: Editorial Presença, 1979.

WEFORTH, Francisco. **O Populismo na Política Brasileira**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1980.

WEINBERG, Steven. Os Limites da Explicação Científica. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 24 jun. 2001. **Caderno Mais**, p. 7-12.

YUNUS, Muhammad. **Creating a World Without Poverty**. New York: Public Affairs, 2007a.

\_\_\_\_\_. **The Banker to the Poor: Micro-lending and the Battle against World Poverty**. 3ª ed. New York: Public Affairs, 2007b.

ZINN, Howard. **A People's History of United States**. New York: Harper Perennial, 2003.

ZIZEK, Slavoj. **Bem-vindo ao Deserto do Real**. São Paulo: Ed. Boitempo, 2003.