

**UNIVERSIDADE VILA VELHA
MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS**

ENZO MAYER TESSAROLO

**POLÍTICAS PÚBLICAS E POBREZA NO BRASIL E NO ESPÍRITO SANTO: UMA
PERSPECTIVA POLÍTICA SOBRE O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA, DE 2000 A 2010**

**VILA VELHA
2012**

ENZO MAYER TESSAROLO

**POLÍTICAS PÚBLICAS E POBREZA NO BRASIL E NO ESPÍRITO SANTO: UMA
PERSPECTIVA POLÍTICA SOBRE O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA, DE 2000 A 2010**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Vila Velha, em parceria com a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais, na área de concentração Estado e Sociedade.

Orientador: Prof. Dr. Aloísio Krohling

Co-orientador: Prof. Dr. Miguel Chaia

VILA VELHA
2012

FICHA CATALOGRÁFICA

T338p Tassarolo, Enzo Mayer.

Políticas públicas e pobreza no Brasil e no Espírito Santo : uma perspectiva política sobre o programa Bolsa Família, de 2000 a 2010 / Enzo Mayer Tassarolo. – 2012.

221 f. : il.

Orientador: Aloísio Krohling.

Co-orientador: Miguel Chaia.

Dissertação (mestrado em Ciências Sociais) - Universidade Vila Velha, 2012.

Inclui bibliografias.

1. Políticas Públicas – Brasil - Espírito Santo. 2. Pobreza - Brasil. 3. Mudança Social – Brasil – Espírito Santo. 4. Programa Bolsa Família. I. Krohling, Aloísio. II. Chaia, Miguel. III. Universidade Vila Velha. IV. Título.

CDD 305.5698152

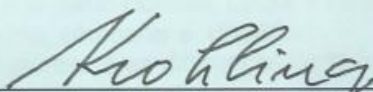
DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

POLÍTICAS PÚBLICAS E POBREZA NO BRASIL E NO ESPÍRITO
SANTO: UMA PERSPECTIVA POLÍTICA SOBRE O PROGRAMA
BOLSA FAMÍLIA, DE 2000 A 2010

ENZO MAYER TESSAROLO

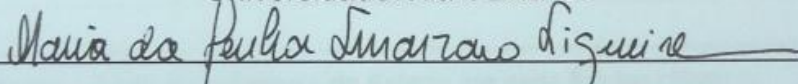
Aprovado em 06 de junho de 2012.

COMISSÃO EXAMINADORA



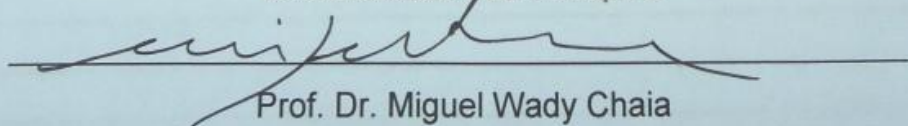
Prof. Dr. Aloísio Krohling

Universidade Vila Velha-ES



Profa. Dra. Maria da Penha Smarzaró Siqueira

Universidade Vila Velha-ES



Prof. Dr. Miguel Wady Chaia

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

AGRADECIMENTOS

Aos professores que fizeram parte da minha formação acadêmica e que contribuíram para o meu crescimento como pesquisador e professor na área de ciências humanas.

Em especial, aos professores que aceitaram participar da banca de qualificação e de defesa desta dissertação. Ao co-orientador Miguel Chaia, que decifrou várias de minhas angústias e dificuldades na elaboração deste trabalho, e me indicou melhores maneiras de prosseguir na pesquisa. Sua orientação foi decisiva para a concretização desta dissertação. À professora Maria da Penha Smarzaró Siqueira, que com seu apoio teórico e metódico, durante e após a banca de qualificação, motivou-me a aprofundar o tema da dissertação. Terminei o mestrado com a esperança de um dia poder trabalhar em parceria com estes brilhantes intelectuais.

Ao mestre e orientador Aloísio Krohling, sou grato não só pelas valiosas orientações relacionadas à dissertação, mas também pelas oportunidades oferecidas em atuar na Academia. Este mestrado foi a consolidação de uma parceria formada na graduação e que certamente continuará por muito tempo. Obrigado pela confiança e pelo exemplo.

Aos colegas e amigos do mestrado, da primeira e da segunda turma, pelos bons momentos que compartilhamos e pela ajuda oferecida nas horas difíceis.

Fora da sala de aula, reconheço a ajuda oferecida pelos fraternos amigos Martinho Hoffmann, Magno Caliman e Caio Soella, que me auxiliaram ao indicar alguns dos trechos musicais que compõem esta dissertação. Também agradeço à amada Marielle Koehlert pelo carinho, apoio incondicional e disposição em ouvir sobre o tema desta dissertação. Sua atenção foi verdadeira fonte de energia.

Agradeço especialmente a minha família. A meu irmão, Bruno, por suas perguntas inesperadas e provocações, que me obrigaram a olhar para o objeto de pesquisa a partir de outros pontos de vista. Aos meus pais, Elson e Angela, pela educação, pelo incentivo constante e, sobretudo, pelo amor. Sem eles, esta dissertação não poderia ser concluída.

Por fim, agradeço à Fundação de Amparo à Pesquisa do Espírito Santo (FAPES) pela contribuição financeira para a escrita desta dissertação.

EPÍGRAFE

“Periferias, vielas, cortiços
você deve estar pensando
o que você tem a ver com isso?”
(Racionais MCs, Negro Drama)

“Todos os animais são iguais, mas alguns são mais iguais que os outros”
(George Orwell, A revolução dos bichos)

RESUMO

Esta dissertação interpreta criticamente as políticas sociais implementadas no período de 2000 a 2010 no Brasil e no Espírito Santo, com foco no Programa Bolsa Família. Objetiva-se comparar a natureza das políticas públicas e a realidade social desses dois âmbitos geográficos, apurando o papel desempenhado pelo Bolsa Família na tendência de redução da pobreza e da desigualdade social, observada a partir de fontes secundárias. Inicialmente, explicitam-se as principais categorias de análise da dissertação (políticas públicas, pobreza e mudança social), à luz da teoria marxista e da metodologia dialética. Na parte intermediária do trabalho, investigam-se a pobreza e a desigualdade social no Brasil e no Espírito Santo, sob o uso de linhas de pobreza regionalizadas, de linhas de pobreza administrativas do Bolsa Família e do coeficiente de Gini. Averigua-se quem são os pobres na contemporaneidade brasileira e capixaba, por que a pobreza tem persistido e como o Estado tem atuado diante desse problema. Em consonância com a multidimensionalidade da pobreza, concilia-se a dimensão de rendimentos monetários com as dimensões sociais da educação e moradia; e complementa-se a análise absoluta da pobreza com a apreensão relativa do fenômeno, comparando a situação dos pobres com a de outros estratos sociais. Na parte final, busca-se interpretar as potencialidades e os limites do Bolsa Família diante da nova pobreza e da exclusão social, avaliando se o programa possui o caráter de uma política social emancipatória ou se é apenas uma política de redistribuição de renda. Sugere-se que o Bolsa Família possui certo poder germinativo de formação de cidadãos, mas que sua atuação está muito mais restrita à esfera de preservação biológica dos indivíduos mais pobres, não conseguindo proporcionar-lhes possibilidades de exercício das potencialidades humanas. Quanto à comparação entre a realidade social do Espírito Santo e do Brasil, entende-se que as políticas públicas implementadas possuem as mesmas características; e os dados empíricos revelam uma queda mais intensa nos níveis de desigualdade de renda e pobreza no Espírito Santo, embora a parcela de contribuição do Programa Bolsa Família tenha sido maior em nível nacional.

Palavras-chave: Pobreza. Políticas Públicas. Programa Bolsa Família. Mudança Social.

ABSTRACT

This dissertation critically interprets the social policies implemented in the period between 2000 and 2010 in Brazil and in the state of Espírito Santo, focusing on the Family Grant Program (“Programa Bolsa Família”). The objective is to compare the nature of social policies and the social reality of these two geographical areas, investigating the role played by the Family Grant Program over the declining tendency of poverty and social inequality. Initially, one explains the main categories of analysis of the dissertation (public policies, poverty and social change), based on the Marxist theory and on the dialectic methodology. In the middle part of the dissertation, one investigates poverty and social inequality in Brazil and in Espírito Santo, by using regionalized poverty lines, Family’s Grant Program poverty lines and the Gini coefficient. One inquires who are the poor in contemporary Brazil and Espírito Santo, why poverty has persisted over the centuries and how the State has acted on this issue. Considering the multidimensionality of poverty, one combines the dimension of cash income with the social dimensions of education and housing, and complements the absolute analysis of poverty with a relative apprehension on the phenomenon, comparing the situation of the poor with the other social strata. In the end, one seeks to interpret the potentialities and limitations of the Family Grant Program on the new poverty and social exclusion, evaluating whether the program qualifies itself as an emancipatory social policy or if it is just a policy of income redistribution. It is suggested that the Family Grant has some capacity of transforming citizens, but its performance is much more restricted to the sphere of biological preservation of the poorest, failing to provide them with opportunities for the exercise of human potentialities. As to the comparison between the social reality of Espírito Santo and Brazil, it is argued that the social policies implemented have the same characteristics, and empirical data show a more intense decrease in the levels of income inequality and poverty in Espírito Santo, although the contribution portion of the Family Grant Program is higher at the national level.

Keywords: Poverty. Public policies. Family Grant Program. Social change.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - DIMENSÕES DA POBREZA	26
GRÁFICO 2 – EVOLUÇÃO DA DESIGUALDADE NA RENDA FAMILIAR PER CAPITA SEGUNDO O COEFICIENTE DE GINI, 1977 A 2007 (Coeficiente de Gini)	98
GRÁFICO 3 – EVOLUÇÃO DA DESIGUALDADE NA RENDA FAMILIAR PER CAPITA NO BRASIL, SEGUNDO A RAZÃO ENTRE OS 10% MAIS RICOS E OS 40% MAISS POBRES, 1977 a 2007.....	99
GRÁFICO 4 – DISTRIBUIÇÃO ACUMULADA DA POPULAÇÃO MUNDIAL E DOS PAÍSES SEGUNDO O PIB REAL <i>PER CAPITA</i> (coeficiente de Gini)	101
GRÁFICO 5 – DISTRIBUIÇÃO DOS PAÍSES NO MUNDO SEGUNDO A RENDA <i>PER CAPITA</i> E A RENDA MÉDIA DOS 20% MAIS POBRES (renda <i>per capita</i> , em 1.000 PPP US\$)	101
GRÁFICO 6 – TAXA DE CRESCIMENTO MÉDIO DA RENDA FAMILIAR <i>PER CAPITA</i> NO BRASIL POR DÉCIMOS DA DISTRIBUIÇÃO, 2001 A 2007 (em %).....	104
GRÁFICO 7 – EVOLUÇÃO DA POBREZA E REDUÇÕES DEVIDAS AO PBF, BRASIL, 1998-2010	107
GRÁFICO 8 – NÚMERO DE FAMÍLIAS POR TIPO DE LOCALIDADE DO DOMICÍLIO, MICRORREGIÕES ES, 2010.....	147
GRÁFICO 9 – GRAU DE INSTRUÇÃO DAS PESSOAS A PARTIR DE 6 ANOS POR MICRORREGIÃO, 2010	149
GRÁFICO 10 – SITUAÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO, PESSOAS A PARTIR DOS 18 ANOS, ESPÍRITO SANTO E MICRORREGIÕES, 2010	150
GRÁFICO 11 – SITUAÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO, PESSOAS A PARTIR DOS 18 ANOS QUE DECLARARAM TRABALHAR, ESPÍRITO SANTO E MICRORREGIÕES, 2010.....	151
GRÁFICO 12 – EVOLUÇÃO DO GRAU DE POBREZA E DE EXTREMA POBREZA: ESPÍRITO SANTO, 1988 A 2008.....	161
GRÁFICO 13 – TAXA DE CRESCIMENTO MÉDIO DA RENDA FAMILIAR PER CAPITA POR DÉCIMOS DA DISTRIBUIÇÃO: ESPÍRITO SANTO, 2003 A 2008	162
GRÁFICO 14 – EVOLUÇÃO DA DESIGUALDADE NA RENDA FAMILIAR PER CAPITA SEGUNDO O COEFICIENTE DE GINI: ESPÍRITO SANTO, 1988 A 2008.....	163
GRÁFICO 15 – EVOLUÇÃO DO GRAU DE FOCALIZAÇÃO ACUMULADO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: ESPÍRITO SANTO, 2003 A 2009	169
GRÁFICO 16 – EVOLUÇÃO DE FAMÍLIAS ATENDIDAS PELO BOLSA FAMÍLIA, ESPÍRITO SANTO	170
GRÁFICO 17 – DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS SEGUNDO A TAXA DE COBERTURA DO BOLSA FAMÍLIA, ESPÍRITO SANTO, 2011.....	171

GRÁFICO 18 – RELAÇÃO ENTRE A POBREZA E A TAXA DE COBERTURA DO BOLSA FAMÍLIA POR MUNICÍPIO: ESPÍRITO SANTO	171
GRÁFICO 19 – PORCENTAGEM DE POBRES E EXTREMAMENTE POBRES, ESPÍRITO SANTO E BRASIL, 2001 A 2009	173
GRÁFICO 20 – PORCENTAGEM DE POBRES POR GÊNERO, COR, SITUAÇÃO DO DOMICÍLIO E TAMANHO DO MUNICÍPIO DE RESIDÊNCIA, ES, 2011 A 2009	174
GRÁFICO 21 – PORCENTAGEM DE EXTREMAMENTE POBRES POR GÊNERO, COR, SITUAÇÃO DO DOMICÍLIO E TAMANHO DO MUNICÍPIO DE RESIDÊNCIA, ES, 2011 A 2009	175
GRÁFICO 22 – COEFICIENTE DE GINI, BRASIL, SUDESTE, ES, 2011 A 2009	178
GRÁFICO 23 – COEFICIENTE DE GINI POR GÊNERO, COR, SITUAÇÃO DO DOMICÍLIO E TAMANHO DO MUNICÍPIO DE RESIDÊNCIA, ES, 2001 A 2009	179
GRÁFICO 24 – RAZÃO ENTRE A RENDA APROPRIADA PELOS 10% MAIS RICOS E OS 10% MAIS POBRES NO BRASIL, SUDESTE E ESPÍRITO SANTO, 2001 A 2009	180
GRÁFICO 25 – RENDA MÉDIA DOMICILIAR <i>PER CAPITA</i> REAL, BRASIL, SUDESTE, ESPÍRITO SANTO, 2001 A 2009	180
GRÁFICO 26 – GRAU DE DESIGUALDADE (COEFICIENTE DE GINI) EM 2008 COMO PORCENTAGEM DE 1998: UNIDADES DA FEDERAÇÃO	181

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

MAPA 1 – DISTRIBUIÇÃO DE TODOS OS DOMICÍLIOS QUE DISPÕEM, SIMULTANEAMENTE, DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA, COLETA DE LIXO E ESCOAMENTO SANITÁRIO (REDE PÚBLICA OU FOSSA SÉPTICA) EM 2010	85
MAPA 2 – PARTICIPAÇÃO DAS PESSOAS BENEFICIÁRIAS DO BOLSA FAMÍLIA (EM % DA POPULAÇÃO TOTAL POR UF).....	90
FOTOGRAFIA 1 – VITÓRIA, EM 1912.....	131
FOTOGRAFIA 2 – VITÓRIA NO SÉCULO XIX (IGREJAS DE SÃO GONÇALO E SANTIAGO COM MORRO DO PENEDO AO FUNDO)	131
MAPA 3 – REGIÕES OCUPADAS NA DÉCADA DE 70 (PORÇÃO NOROESTE E NORTE) NO MUNICÍPIO DE VITÓRIA	137
FOTOGRAFIA 3 – OCUPAÇÃO DO BAIRRO DE SÃO PEDRO, DÉCADA DE 80.....	138
FOTOGRAFIA 4 – SÃO PEDRO EM 2005.....	138
MAPA 4 – DENSIDADE DEMOGRÁFICA, VITÓRIA, CENSO IBGE 2000	139
FOTOGRAFIA 5 – FAVELA DE ITARARÉ	140
FOTOGRAFIA 6 – FAVELA DE ITARARÉ	140
MAPA 5 – PORCENTAGEM DE PESSOAS COM 18 ANOS OU MAIS CADASTRADAS NO CADÚNICO COM TRABALHO PRECÁRIO.....	152
MAPA 6 – NÚMERO DE POBRES X INCIDÊNCIA DA POBREZA POR MICRORREGIÃO, CADÚNICO 2010.....	157
MAPA 7 – NÚMERO DE POBRES X INCIDÊNCIA DA POBREZA POR MUNICÍPIO, CADÚNICO 2010	158

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Valor dos benefícios para famílias com renda familiar mensal de até R\$ 70 per capita.....	76
TABELA 2 – Valor dos benefícios para famílias com renda familiar mensal de R\$ 70 a R\$140 per capita	77
TABELA 3 – Características gerais do Programa Bolsa Família.....	79
TABELA 4 – Perfil dos domicílios das famílias beneficiários, março de 2010 (em % do total de domicílios/famílias)	82
TABELA 5 – Perfil dos domicílios das famílias beneficiários por tipo de utilidade pública (em % do total de domicílios)	84
TABELA 6 – Domicílios beneficiários com acesso simultâneo ao abastecimento de água pela rede pública, coleta de lixo e escoamento sanitário adequado (em % total de domicílios)	84
TABELA 7 – Perfil das pessoas beneficiárias, 2010 (em % total de pessoas)	87
TABELA 8 – Escolaridade das pessoas beneficiárias com 25 anos ou mais, 2010 (em % total de pessoas)	88
TABELA 9 – Participação das pessoas beneficiárias do Bolsa Família na população total, 2010 (em %)	89
TABELA 10 – Determinantes para a queda da desigualdade (%), 1999-2009.....	96
TABELA 11 – Impactos do Bolsa Família sobre desigualdade	102
TABELA 12 – Indicadores de pobreza e extrema pobreza no Brasil, 2001 a 2007 (em %).....	105
TABELA 13 – Redução na pobreza e parcela atribuível ao PBF	108
TABELA 14 – Total de famílias beneficiárias do PBF em valor da renda média mensal <i>per capita</i> antes e depois do benefício.....	111
TABELA 15 – Situação das famílias beneficiárias do PBF antes e depois dos benefícios	112
TABELA 16 - Participação da Grande Vitória na evolução populacional do Espírito Santo: 1940– 2010	143
TABELA 17 – Número de famílias e pessoas, Espírito Santo e Microrregião, 2010. ...	146
TABELA 18 – Número de famílias por tipo de localidade do domicílio, Microrregião Metropolitana, 2009.....	147
TABELA 19 – Número de famílias por tipo de construção, RMGV, 2009.....	154
TABELA 20 – Distribuição da pobreza por grupos socioeconômicos: Espírito Santo, 2008	156
TABELA 21 – Evolução do crescimento na renda média e de reduções na pobreza e na extrema pobreza externa por superíodos: Espírito Santo (%).....	162

TABELA 22 – Componentes da renda <i>per capita</i> total, entre os 10% e 20% mais pobres e entre os 20% mais ricos da distribuição da população segundo a renda <i>per capita</i> : Espírito Santo, 1998 a 2008	164
TABELA 23 – Razão de concentração de cada parcela na renda total de 2001 a 2009, Espírito Santo.....	166
TABELA 24 – Decomposição do índice de Gini no Espírito Santo nos períodos 2001-2009 e 2008-2009. Efeito composição, efeito concentração e efeito total.....	166
TABELA 25 - Pobreza e desigualdade no Espírito Santo: intensidade e determinantes	168
TABELA 26 – Síntese comparativa de indicadores de pobreza e desigualdade, Espírito Santo e Brasil, 2001 e 2009	182

LISTA DE SIGLAS

AFDC - Aid to Families with Dependent Children
CF 88 – Constituição Federal brasileira de 1988
CST - Companhia Siderúrgica de Tubarão
DIPEQ – Divisões de Pesquisa (do IBGE)
ES - Espírito Santo
FHC - Fernando Henrique Cardoso
GEPS – Gestão Estratégia de Políticas Sociais
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH - Índice de Desenvolvimento Humano
IJSN - Instituto Jones dos Santos Neves
IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas
IPM - Índice de Pobreza Multidimensional
LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
ONU – Organização das Nações Unidas
PBF - Programa Bolsa Família
PIB - Produto Interno Bruto
PMV - Prefeitura Municipal de Vitória
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PT - Partido dos Trabalhadores
RMGV - Região Metropolitana da Grande Vitória
SAGI - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SDDI - Serviços de Documentação e Disseminação de Informações
SENARC - Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1 POLÍTICAS PÚBLICAS E POBREZA	24
1.1 A “SOCIOLOGIA DA POBREZA”	24
1.1.1 A construção social da pobreza: uma abordagem conceitual e metodológica	24
1.1.2 Diferentes interpretações sobre as causas da pobreza e a influência das teorias sociais sobre as políticas de combate à pobreza	32
1.2 POLÍTICAS PÚBLICAS E MUDANÇA SOCIAL	37
1.2.1 Políticas Públicas: uma abordagem conceitual	40
1.2.2 Políticas públicas e marxismo: uma abordagem acerca das mudanças sociais	45
1.3 POBREZA, DESIGUALDADE SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL ...	51
1.3.1 As origens da pobreza, da desigualdade e das políticas sociais no Brasil	52
2 POLÍTICAS PÚBLICAS E POBREZA NO BRASIL: O GOVERNO FEDERAL E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	61
2.1 POLÍTICAS SOCIAIS NO PENSAMENTO NEOLIBERAL	64
2.2 A INFLUÊNCIA DO NEOLIBERALISMO NAS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS E O DEBATE UNIVERSALIZAÇÃO VERSUS FOCALIZAÇÃO	66
2.3 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	73
2.3.1 Características gerais	73
2.3.2 Perfil das famílias e dos indivíduos beneficiários do Bolsa Família	79
2.3.2.1 Perfil dos domicílios das famílias beneficiárias	81
2.3.2.2 Perfil das pessoas beneficiárias	86
2.3.3 Impactos do Bolsa-Família sobre a redução da pobreza e da desigualdade social	90
2.3.3.1 Considerações metodológicas	90
2.3.3.2 Determinantes da queda da desigualdade	95
2.3.3.3 Determinantes da queda da pobreza.....	102
2.3.4 Um olhar sobre o Programa Bolsa Família: possíveis interpretações ...	112
2.3.4.1 Raízes sociais e ideológicas do Governo Lula (2003-2010)	113
2.3.2.2 Eixos de interpretação do Bolsa Família	120
3 POLÍTICAS PÚBLICAS E POBREZA NO ESPÍRITO SANTO: O GOVERNO ESTADUAL E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA	129
3.1 – CRESCIMENTO ECONÔMICO E DESEQUILÍBRIO SOCIAL: O ESPÍRITO SANTO NO SÉCULO XX.....	129

3.2 O DESENVOLVIMENTO INCOMPLETO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO	143
3.3 O PERFIL DA POBREZA NO ESPÍRITO SANTO NOS ANOS 2000	145
3.3.1 Perfil da pobreza no Brasil e no Espírito Santo: dados comparativos ..	159
3.4 POBREZA E DESIGUALDADE NO ESPÍRITO SANTO: IMPACTOS DO BOLSA FAMÍLIA.....	160
3.5 POBREZA E DESIGUALDADE NO ESPÍRITO SANTO E NO BRASIL: POSSÍVEIS COMPARAÇÕES	172
4 A “NOVA QUESTÃO SOCIAL”: POBREZA E EXCLUSÃO SOCIAL	183
4.1 “QUESTÃO SOCIAL” NO CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO NEOLIBERAL	184
4.2 EXCLUSÃO SOCIAL: UM CONCEITO SOBRANTE E INEMPREGÁVEL?	188
4.2.1 Exclusão social na perspectiva francesa.....	188
4.2.2 A questão social brasileira: exclusão, desfiliação, desqualificação ou	
apartação?	195
4.2.3 A dialética exclusão/inclusão e a dimensão política da exclusão social	
200	
5 ALÉM DA MIRAGEM NUMÉRICA: O BOLSA FAMÍLIA DIANTE DA NOVA	
POBREZA E DA EXCLUSÃO SOCIAL	205
6 CONCLUSÃO	211
7 REFERÊNCIAS.....	215

INTRODUÇÃO

O tema da pobreza esteve historicamente envolto por discussões, intervenções e análises carregadas de emoção, na medida em que o fenômeno possui a característica de aflorar o sentimento de compaixão pelos outros. Em razão de sua carga emotiva, muitos ativistas, pesquisadores, gestores governamentais, fazedores de políticas públicas e outros atores políticos foram incapazes de compreender a pobreza como um fenômeno composto por realidades sociais dinâmicas. Na medida em que não queremos incorrer neste viés, ao longo desta dissertação estaremos atentos às contradições inerentes à estrutura econômica predominante no Brasil, a partir do século XIX.

Isso nos leva a optar pelo uso do método dialético, distanciando-nos dos autores que enxergam a história como algo linear, regular e progressivo. Conforme a metodologia do múltiplo dialético, a história é permeada de fenômenos que, antagonicamente, representam opostos e contrários. Assim, por exemplo, fatores econômicos, sociais, culturais e políticos se entrecrocaram no desenrolar da história.

A pobreza só deixou de ser entendida como funcional ao sistema após as transformações que levaram à emergência do capitalismo na Europa. A partir do início do século XVIII, a pobreza passou a ser vista como disfuncional e, como tal, precisaria ser “combatida”¹ através de novos mecanismos de intervenção.

Frente ao pauperismo das classes excluídas da partilha dos bens produzidos pela coletividade, no contexto da pós-Revolução Industrial e do final do século XIX, os Estados Nacionais apareceram como novos atores na problemática da pobreza, a qual passava a expressar a “questão social” das sociedades industrializadas. Enquanto a classe trabalhadora, cada vez mais organizada, exigia o reconhecimento de direitos sociais e de cidadania, a classe burguesa defendia a manutenção do *status quo*, mas atentava-se para os perigos do pauperismo, que ameaçava a ordem pública. Da luta

¹ Utilizamos a expressão “combate” à pobreza ao longo da dissertação, pois entendemos que os órgãos oficiais se referem dessa forma às políticas públicas cujo objetivo é reduzir a pobreza. Assim, é preciso ter em mente que o “combate” não pressupõe a “erradicação” da pobreza, e sim a minoração, o alívio das péssimas condições de vida dos mais pobres.

política entre as classes, resultou a ampliação dos deveres sociais do Estado e a questão da pobreza foi racionalizada através de políticas públicas.

Na abordagem marxista, que guia esta dissertação, as políticas públicas representam mecanismos de perpetuação da dominação burguesa, na medida em que garantem a estabilidade e a ordem do sistema capitalista, mas, contraditoriamente, também constituem elementos de transformação da estrutura social, porquanto criam possibilidades de mudança social ao permitirem a consolidação da classe trabalhadora. Nesse sentido, se tudo que é sólido se desmancha no ar, se nenhuma época se supera sem antes esgotar suas possibilidades, é coerente afirmar que a política social é capaz de reduzir desigualdades sociais ao mesmo tempo aperfeiçoando o sistema e o amadurecendo para sua superação.

Dentro do sistema desigual que é o capitalismo, é possível – e necessário – atuar sobre a questão social. O grande problema é como fazer isso. Qual o papel do Estado e como deve ser a relação entre Estado, mercado e sociedade civil no processo de redução das desigualdades? Nesta dissertação analisamos duas estratégias, interligadas, de responder esse problema. Nosso objetivo principal é interpretar criticamente as políticas sociais implementadas pelo Governo Federal e pelo Governo do Estado do Espírito Santo na primeira década do século XXI, com foco no Programa Bolsa Família. A quem estão direcionadas essas políticas públicas e qual a sua natureza? O Brasil e o Espírito Santo possuem a mesma estratégia de elaboração e execução de políticas públicas? Em que medida elas contribuem para a redução da pobreza e da desigualdade social?

Esses são alguns dos questionamentos que nortearam a pesquisa desta dissertação. Para respondê-los, seguimos o seguinte caminho. No primeiro capítulo, introduzimos o tema da mudança social e da pobreza a partir da ótica marxista. Optamos por este referencial teórico, pois entendemos que os seguidores da teoria social de Marx se propõem não só a avaliar a eficiência e a eficácia das políticas públicas, mas também a criticá-las, averiguando sua possível contribuição para a garantia de maior equidade e justiça social no contexto capitalista. Neste ponto, os escritos de Claus Offe e Nicos Poulantzas nos servirão de aporte para discutir o papel das políticas públicas no sistema capitalista.

Seguimos a interpretação do marxismo sobre a condição social dos pobres. Para Karl Marx, a pobreza situa-se na própria dinâmica da produção capitalista, caracterizada pela exploração da mais-valia, que permite uma distribuição desigual da riqueza socialmente produzida. Por isso, conforme Marx (1986, p.188), “[...] a acumulação de riqueza corresponde à acumulação ao mesmo tempo de miséria, de trabalho tormentoso, de escravatura, de degradação física e moral, de ignorância, embrutecimento, justamente da classe que produz o capital, a riqueza”.

Nesta dissertação, adotamos o parâmetro da pobreza absoluta, utilizando a linha de pobreza estipulada pelo Governo Federal, através do Bolsa Família: pobres são os indivíduos que vivem em famílias com renda familiar mensal de até R\$ 140 por pessoa e extremamente pobres são aqueles cujo rendimento familiar *per capita* não ultrapassa R\$70 (valores de 2010, segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome).

Uma vez que discordamos da estratégia governamental de utilizar uma única linha de pobreza para todo o Brasil, relevando as diferenças de custo de vida regionais, optamos por pautar nossa pesquisa também em linhas de pobreza regionalizadas, as quais pressupõem diferenças nas estruturas de consumo e preços entre as regiões, entre áreas metropolitanas e entre áreas urbanas e rurais de uma mesma região.

Ao visualizar a pobreza de modo absoluto, corremos o risco de ficarmos preso à lógica monetária da pobreza. Para escaparmos dessa armadilha, na medida em que entendemos ser a pobreza um fenômeno multidimensional, buscamos conciliar a dimensão de rendimentos monetários com as dimensões sociais da educação, saúde e moradia; e propomos complementar as análises absolutas com a apreensão relativa da pobreza, comparando a situação dos pobres com a de outros estratos sociais.

Na transição do primeiro para o segundo capítulo, no tópico “Pobreza, desigualdade social e políticas públicas no Brasil”, averiguamos quem são os pobres na história brasileira moderna, por que a pobreza tem persistido no Brasil e como o Estado brasileiro tem atuado diante desse problema. Entendemos que a desigualdade culmina na diferenciação de acesso aos serviços públicos e na distinção de direitos, constituindo um processo de separação entre ricos e pobres, entre incluídos e

excluídos, entre cidadãos e subcidadãos. Por isso, a desigualdade representa o fundamento estrutural sobre o qual se conformam fenômenos conjunturais, como a pobreza.

O modelo histórico de intervenção do Estado brasileiro, porém, não corresponde com a concepção de que a desigualdade é o maior problema estrutural do país, na medida em que predominaram no país políticas setoriais, focalizadas em problemas conjunturais. Ademais, as políticas públicas foram historicamente subordinadas às estratégias de crescimento econômico tanto no período populista de Vargas, quanto no período desenvolvimentista democrático e autoritário.

No segundo capítulo, iniciamos a seção quantitativo-empírica da dissertação, com o objetivo de averiguar as potencialidades das políticas públicas implementadas nos anos 2000 de reduzir a pobreza e a desigualdade social no Brasil. Focalizamos o Programa Bolsa Família, pois conjecturamos que este programa de transferência de renda foi o pilar de intervenção social do Governo Lula (2003-2010), dado o tamanho de sua cobertura – o Programa atendia, em 2010, cerca de $\frac{1}{4}$ da população brasileira.

Para medirmos a parcela de contribuição do PBF sobre a redução da pobreza e da desigualdade social no Brasil, utilizamos as pesquisas divulgadas pelo Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas (IPEA) - apoiamo-nos sobretudo nos trabalhos comandados por Ricardo Paes de Barros e Sergei Soares. Complementariamente, usamos como referência dados dos censos divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2000 e em 2010, além das informações anuais contidas na Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD), elaborada pelo IBGE.

Em tópico específico do segundo capítulo, “Impactos do Bolsa Família sobre a redução da pobreza e da desigualdade social”, explicitamos melhor nossa metodologia. Por ora, cabe destacar que adotamos a estratégia de decompor a renda *per capita* domiciliar (entendida como todas as rendas, monetárias e não monetárias, de todos os indivíduos no domicílio e dividindo pelo número de membros no mesmo domicílio, a partir dos dados das PNADs) para averiguar os impactos do Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade.

Para auferirmos a desigualdade de renda, por sua vez, trabalhamos com o coeficiente de Gini, calculado a partir da curva de Lorenz, que mostra a porcentagem da renda detida pelos x% mais pobres da população escolhida para análise – detalhamos o cálculo no capítulo 2, no tópico já destacado.

Na parte final do segundo capítulo, interpretamos o Bolsa família tendo em vista os dados colhidos dos institutos de pesquisa sobre a pobreza e a desigualdade no Brasil. Agrupando as discussões sobre o programa em três eixos principais (universalização x focalização; política social x política econômica; assistencialismo x cidadania), objetivamos investigar a natureza do Programa Bolsa Família e sua possível capacidade de tornar os pobres independentes da tutela do Estado.

Interessados em pesquisar o que talvez seja o ponto mais polêmico do Programa, buscamos responder se o Bolsa Família possui algum caráter emancipatório (se é uma política cidadã) ou se é apenas uma estratégia de amortização de conflitos sociais e de minoração da pobreza. Para chegarmos a nossas próprias conclusões, utilizamos, à luz da teoria política de Hanna Arendt, estudos de acadêmicos que se debruçaram sobre essa temática, como Walquíria Leão Rego, Célia Kerstenetsky e Francisco de Oliveira. Por enquanto, conjecturamos que o programa vai além da lógica de redistribuição da riqueza socialmente produzida entre os membros da sociedade, contribuindo também para a formação de cidadãos.

No terceiro capítulo, analisamos o contexto social do Espírito Santo, apurando de forma crítica a relação entre o desenvolvimento da estrutura econômica e o crescimento da pobreza no estado, a partir do século XIX. A partir de fontes secundárias de historiadores e cientistas sociais capixabas, como Maria da Penha Smarzaró Siqueira, averiguamos o papel desempenhado pelo Governo do Estado do Espírito Santo no desenvolvimento do estado.

Mais especificamente, voltamos nossa atenção para a capital Vitória, que, a partir da década de 50, passou a atrair continuamente pessoas vindas de outros estados e do interior do próprio ES, em função da instalação de grandes empresas no entorno da cidade. Em meados dos anos 60, o crescimento urbano decorrente da consolidação do processo de industrialização no estado e da rearticulação da economia capixaba levou

a um processo de conurbação, em que a “ameba” Vitória “fagocitou” Vila Velha, Cariacica, Serra, Viana que viriam a constituir a Região Metropolitana da Grande Vitória. De acordo com o censo feito pelo IBGE em 2010, a RMGV contém cerca de metade da população do estado, embora seja composta por apenas sete municípios (Vitória, Vila Velha, Cariacica, Serra, Fundão, Guarapari e Viana).

Em parte específica do terceiro capítulo, propomos comparar a situação social do Espírito Santo com a do Brasil. Para compará-las, utilizamos a mesma base de dados: a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Para constatar os índices sociais de municípios específicos do estado, porém, não é possível fazer uso da PNAD, já que essa base de dados possui uma dimensão mais global (o ES como um todo). Por isso, em alguns momentos (destacaremos quais), também aproveitamos os dados do Cadastro Único como parâmetro de comparação. Essa fonte de dados é fundamental principalmente quando desejamos desenhar o mapa da pobreza no Brasil e no Espírito Santo, identificando a localização e a características das famílias e dos domicílios dos indivíduos pobres brasileiros e capixabas.

De posse desses dados, intencionamos apurar a tendência de redução da pobreza e da desigualdade no Brasil e no Espírito Santo e o papel desempenhado pelo Bolsa Família nessa queda. A constante divulgação do declínio no número de pobres pela mídia e pelos órgãos oficiais é, aliás, um dos motivos que nos levaram a pesquisar esse tema. Queríamos investigar se as políticas sociais brasileiras estariam novamente seguindo a receita culinária de Delfim Neto (de fazer o bolo crescer) ou se estariam promovendo maior equidade social. Ao que parece, as políticas públicas implementadas no início do século XXI estão garantindo crescimento com redistribuição de renda, tornando a sociedade brasileira menos desigual.

No quarto capítulo, retornamos ao nível teórico para finalmente consolidarmos nosso entendimento sobre a pobreza contemporânea. Seguindo a trilha de Robert Castel, entendemos existir no final do século XX uma “nova questão social”, decorrente da transformação da dinâmica capitalista, que implica precarização do trabalho e modifica a própria manifestação da pobreza.

Em consonância com essa nova questão social, há uma “nova pobreza”, nos dizeres de Serge Paugam, que vai além da miséria das famílias operárias e do desemprego da pobreza clássica, atingindo segmentos da população que não participam nem do processo de produção nem do mundo social de consumo. Ela ultrapassa a noção de precariedade relacionada ao pauperismo do século XIX e inclui dimensões sociais e políticas, de enfraquecimento de laços sociais e insuficiência de participação política. Como consequência, novos sentidos e categorias são produzidos para se referir a esse fenômeno.

Por fim, no último capítulo, propomos interpretar as potencialidades e os limites do Bolsa Família diante dessa nova pobreza e da exclusão social, tendo como parâmetro os dados e as análises destacados ao longo da dissertação.

O tema desta dissertação (pobreza, políticas públicas e mudança social) revela-se bastante atual e ganha cada vez mais espaço na mídia, na Academia e nos órgãos oficiais. Quando iniciamos nossa pesquisa em 2009, por exemplo, praticamente inexistiam estudos sobre a pobreza e a desigualdade social no Espírito Santo no século XXI. A partir de 2011, porém, constatamos um expressivo aumento no número de publicações sobre essa temática, mas a grande maioria delas foi produzida pelo Instituto Jones dos Santos Neves. Isso nos levou a optar pela utilização de fontes secundárias ao longo da dissertação, mas sem ficarmos restritos à mera descrição da situação social do Espírito Santo, como normalmente faz o IJSN.

A dissertação se justifica pela aspiração em pesquisar a problemática da exclusão social e da pobreza em âmbito estadual, ainda carente de estudos sobre a realidade social dos anos 2000. Pretende-se contribuir para a construção de um panorama investigativo e crítico do contexto social do Estado do Espírito Santo, que experimenta realidades diversas nos últimos anos, combinando o fato de acumular o maior crescimento entre os estados do Sul e do Sudeste, desde 2002, e de possuir a capital com a maior renda *per capita* do Brasil, desde 2008; com o fato de considerável número de capixabas ainda viverem em condições precárias, como expressam as regiões de São Pedro e Terra Vermelha, em Vitória e Vila Velha, respectivamente.

1 POLÍTICAS PÚBLICAS E POBREZA

1.1 A “SOCIOLOGIA DA POBREZA”

A quantidade de autores que têm se dedicado ao estudo da pobreza é imensa, havendo uma profusão de interpretações e significados envoltos na temática da pobreza. De modo geral, poderíamos dizer que as controvérsias em torno do estudo da pobreza centram-se nos seguintes pontos: quais as causas do fenômeno, como mensurá-lo, em que dimensões se expressa, quais suas consequências e que estratégias utilizar para combatê-lo ou negá-lo.

Sem pretensões de extinguir o tema, examinaremos nesta parte da dissertação algumas dessas controvérsias, fundamentalmente as que dizem respeito às definições, às formas de mensuração e às causas da pobreza.

1.1.1 A construção social da pobreza: uma abordagem conceitual e metodológica

Desde as décadas finais do século XX, parece haver na literatura internacional um consenso de que a pobreza é um fenômeno multidimensional e que por isso ela não pode ser analisada a partir de um único eixo analítico, seja ele econômico, social, político ou cultural. A maioria dos analistas também concorda que a pobreza é um fenômeno histórico e espacial, variando em intensidade e forma de acordo com os modelos de sociedade. As polêmicas surgem rapidamente, contudo, quando se trata de definir o que é pobreza.

Aldi Hagenars e Klaas de Vos (1988), com quem concordamos, distinguem na literatura três maneiras de se definir a pobreza: (I) pobreza é ter menos do que um mínimo objetivamente definido (pobreza absoluta); (II) pobreza é ter menos do que outros na sociedade (pobreza relativa); (III) pobreza é sentir que não se tem o suficiente para seguir adiante (pobreza subjetiva).

Hagenars, em co-autoria com Bernard Van Praag (1985), demonstra ainda que dois elementos são comuns a todas definições de pobreza. Primeiro, a pobreza é um conceito dicotômico, polarizado entre pobres e não pobres (o que, como veremos,

implica na necessária existência de linhas que demarquem a diferença entre os dois pólos). Em segundo lugar, praticamente todas as definições de pobreza descrevem uma “carência” (no inglês, “*lack*”): “pobreza é a contrapartida do bem-estar. Portanto pobreza também pode ser definida como a ausência de bem-estar” (HAGENAARS; VAN PRAAG, 1985, p. 140).²

De fato, os primeiros a escreverem sobre a pobreza (Rowntree, em 1901, e Booth, em 1892) estiveram preocupados com a insuficiência de renda dos indivíduos que não conseguiam satisfazer suas necessidades básicas. Por isso, definiram uma linha de pobreza a partir da qual seria possível distinguir, em termos de rendimento, os capazes dos incapazes de comprar uma cesta básica contendo mínimos necessários para uma sobrevivência decente. Esse método, que relaciona renda e bem-estar, perdurou por bastante tempo na literatura internacional e foi adotado por inúmeros Estados como parâmetro oficial para intervenção social (KAGEYAMA; HOFFMANN, 2006; HAGENAARS; VAN PRAAG, 1985).

Já a pobreza vista sob o prisma relativo exige a comparação dos padrões de rendimento dos diferentes estratos sociais de uma determinada sociedade, medidos a partir de unidades como o salário mínimo nacional. Em geral, o conjunto da população é subdividido em cinco ou seis estratos de renda, aos quais são atribuídos letras (“classes” de “A” a “E”) ou nomes. A última fração, aquela que relativamente possui menor acesso à riqueza nacional, é chamada de “baixa renda” ou “classe E”.

A partir da década de 70, torna-se intenso o debate entre os estudiosos favoráveis à concepção relativa de pobreza e os analistas defensores da noção absoluta de pobreza. No centro dessa celeuma teórica estavam Amartya Sen, que introduziu a ideia de “qualidade de vida”, e P. Townsend, defensor da pobreza relativa, mas também da necessidade de compreender a pobreza de vários ângulos. Não cabe a nós destacar o que foi dito nesse debate (cf. KAGEYAMA; HOFFMANN, 2006). O que desejamos enfatizar é que após a década de 80 ganha força o entendimento de que a renda não é suficiente como indicador exclusivo de bem-estar.

² “Poverty is the counterpart of well-being. Hence poverty may also be defined as lack of welfare” (HAGENAARS; VAN PRAAG, 1985, p. 140).

Nesse contexto, formula-se o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Na tentativa de ampliar as dimensões relevantes de mensuração da pobreza, esse indicador, utilizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), pautou-se por quatro parâmetros: (I) expectativa de vida ao nascer; (II) taxa de analfabetismo; (III) taxa de matrícula combinada; (IV) renda *per capita*.

Vinte anos após a disponibilização desse indicador, que muito influenciou a elaboração de políticas públicas em diversos países e muito foi criticado por suas limitações (cf. BARROS; CARVALHO; FRANCO, 2003), o PNUD introduziu o Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), com o objetivo de melhor compreender o complexo fenômeno da pobreza e apurar com mais exatidão as condições de vida das pessoas pobres.

O novo índice utiliza as mesmas dimensões do IDH (educação, saúde e padrão de vida), mas as extrapola, subdividindo-as em dez indicadores (ver gráfico 1): nutrição e mortalidade infantil (saúde); anos de escolaridade e crianças matriculadas (educação); gás de cozinha, sanitários, água, eletricidade, pavimento e bens domésticos (padrões de vida). De acordo com o 20º Relatório de Desenvolvimento Humano (UNDP, 2010), uma família é “multidimensionalmente pobre” se sofre privações em, pelo menos, 30% dos indicadores (cada divisão vale um terço; estes pesos são divididos proporcionalmente pelo número de indicadores analisados em cada uma delas).

MPI—three dimensions and 10 indicators

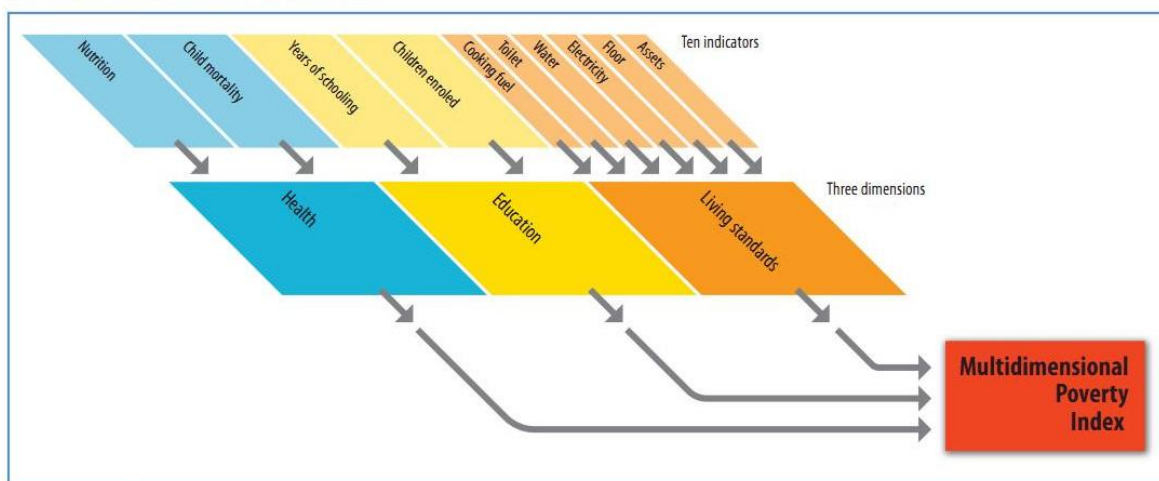


GRÁFICO 1 - DIMENSÕES DA POBREZA

Nota: o tamanho das caixas reflete o peso relativo dos indicadores

Fonte: 20º Relatório de Desenvolvimento Humano da ONU (UNDP, 2010)

O relatório (UNDP, 2010) mostra que se utilizado o critério multidimensional o número de pessoas vivendo na pobreza é maior (cerca de 1,7 bilhão de pessoas) do que o previsto pelos critérios de rendimentos. Pois, na maioria dos países, a quantidade de “pobres multidimensionais” (“*multidimensionally poor*”) supera o de “pobres de renda” (“*income poor*”).

Quanto maior o IPM, maior é o nível de pobreza multidimensional. Entre os 104 países avaliados, O Brasil aparece com índice de 0,039, na posição de número 73 no 20º Relatório do PNUD (a mesma que ocupa na avaliação dos países feita de acordo com o Índice de Desenvolvimento Humano).

Ainda em padrões mundiais, o Banco Mundial, no Relatório de 1990,

[...] define a pobreza como a incapacidade de manter um padrão de vida mínimo. Para tornar útil essa definição, três questões devem ser respondidas. Como medimos o padrão de vida? O que queremos dizer com um padrão de vida mínimo? E, tendo identificado os pobres, como expressamos a severidade da pobreza como um todo através de uma única medida ou índice? (THE WORLD BANK, 1990, p. 26).³

Percebe-se que o Banco Mundial define a pobreza em termos absolutos, já que argumenta a favor de padrões mínimos de vida. Quanto às pertinentes perguntas levantadas pelo Relatório, podemos afirmar que elas ainda estão sem respostas adequadas. Afinal, a profusão de definições de pobreza implicou a existência de variados métodos de mensuração, os quais determinam de diferentes maneiras quais aspectos devem ser priorizados para medir o bem-estar das famílias ou indivíduos. E essa decisão terá sempre algum grau de arbitrariedade, seja por parte do pesquisador, do Governo ou dos próprios “pobres”.

³ Julgamos conveniente apresentar os textos originais em língua estrangeira para o benefício do leitor, pois as traduções são de nossa responsabilidade. “This Report defines poverty as the inability to attain a minimal standard of living. To make this definition useful, three questions must be answered. How do we measure the standard of living? What do we mean by a minimal standard for living? And, having thus identified the poor, how do we express the overall severity of poverty in a single measure or index?” (THE WORLD BANK, 1990, p. 26).

Não entraremos em maiores detalhes⁴, mas os parâmetros das linhas de pobreza (definidas com base na capacidade, em termos monetários, de consumo de determinados bens e serviços) variam muito na literatura nacional e internacional.

Em resumo, Laura Tavares Soares revela que o conceito de pobreza foi instrumentalizado a partir de cortes feitos por valores monetários que um indivíduo ou família recebem em dado período.

[...] Esse 'corte' – que constitui a chamada 'linha de pobreza' – costuma ser associado ao custo de uma cesta 'básica' de alimentos ou produtos ou de um conjunto de 'necessidades básicas'. Os estudos internacionais mais conhecidos a respeito definem como pobres aqueles que recebem abaixo de um valor ('a linha de pobreza') suficiente para pagar um conjunto de necessidades definidas como básicas (alimentação, vestuário, habitação, transporte etc.) e como indigentes (ou miseráveis) aqueles que recebem abaixo de um valor ('linha de indigência') suficiente para comprar apenas uma cesta básica de alimentos. Outros órgãos internacionais, como o Banco Mundial, consideram como pobre aquele que vive com menos de um dólar diário (SOARES, 2003, p, 43-44).

As discordâncias em relação às *formas* pelas quais a pobreza deve ser mensurada levam os autores a adotar posturas diferenciadas: alguns não fazem referência ao assunto, considerando que essa discussão não deve paralisar a atividade acadêmica; outros utilizam medidas complementares para atenuar os efeitos do uso exclusivo do parâmetro de renda; e outro grupo descarta por completo a utilização das linhas de pobreza, enfatizando o caráter arbitrário de sua demarcação quantitativa.

Dentre os autores inseridos nesse último grupo, está Serge Paugam, na medida em que ele considera equivocada a tentativa incessante dos sociólogos de estabelecer um “limiar da pobreza”. Para Paugam (2003, p. 45), “estabelecer um mínimo vital impõe inúmeras dificuldades, pois as normas que permitem defini-lo são relativas. Variam segundo modelos de existência que evoluem na história”.

Na interpretação de Paugam (2003), a pobreza nas sociedades modernas decorre não só do modo de distribuição dos meios de produção, mas também das três dimensões essenciais do processo de estratificação: a riqueza, o prestígio e o poder. Assim, são os valores, além do acesso à riqueza socialmente produzida, que atribuem aos pobres uma posição social determinada e uma identidade própria.

⁴ Para maiores informações sobre a discussão acerca da linha de pobreza, utilizada para dimensionar a pobreza absoluta, conferir Sônia Rocha (2006).

Identidade marcada, nas sociedades capitalistas modernas, pela valorização do sucesso como discurso justificador da riqueza, o qual transforma o pobre em um fracassado e, conseqüentemente produz efeitos de degradação moral, inferiorizando o *status* social específico de todos que vivem essa experiência (PAUGAM, 2003).

De modo semelhante, Reinhard Kreckel (2004) distingue nas sociedades capitalistas avançadas uma “ideologia de desempenho”⁵ que permite a perpetuação das desigualdades sociais, pois justifica através de valores meritocráticos as posições sociais desiguais na hierarquia social⁶.

Na perspectiva analítica de Paugam (2003, p. 55), fundamentada na “sociologia da pobreza” de Georg Simmel⁷,

o que é sociologicamente pertinente não é a pobreza em si, mas as formas institucionais que esse fenômeno assume numa dada sociedade ou num determinado meio. Em outras palavras, pode ser heurísticamente fecundo estudar a ‘pobreza’ como *condição social reconhecida* e os ‘pobres’ como um conjunto de pessoas cujo *status* social é definido por instituições especializadas de ação social que assim as designam.

A visualização da pobreza como resultado de uma construção social levar-nos-á a investigar, ao longo da dissertação, como os pobres são definidos pelos órgãos oficiais do Governo Federal e Estadual do Espírito Santo, pelos institutos de pesquisa brasileiros e pela academia. Neste primeiro capítulo, focalizamos a visão dos institutos de pesquisa.

⁵ Kreckel (2004, p. 97) entende “[...] a ideologia de desempenho como o sistema mais importante para a legitimação da desigualdade nas sociedades e ordens ocidentais (e orientais) avançadas mencionadas: a qualificação de um indivíduo deve ser conversível em uma ocupação profissional correspondente, seu cargo deve ser devidamente dotado de remuneração – assim deseja a ideologia do desempenho. Sua fonte é a ‘tríade meritocrática’ da educação [qualificação], ocupação e renda [salário]”.

⁶“In ihnen drückt sich zugleich die Bedeutung der Leistungsideologie als dem wichtigsten System zur Legitimation von Ungleichheit in fortgeschrittenen westlichen (und östlichen) Staatsgesellschaften aus, und zwar in der soeben genannten Reihenfolge: Die Qualifikation eines Individuums soll in eine entsprechende berufliche Position konvertierbar sein, die berufliche Position soll mit einmem ihr angemessenem Einkommen ausgestattet sein - so will es die Leistungsideologie. Ihr entspringt die "meritokratische Triade" von Bildung, Beruf und Einkommen” (KRECKEL, 2004, p. 97).

⁷ Sinteticamente, a sociologia da pobreza de Simmel poderia ser resumida na seguinte afirmação: “os pobres, enquanto categoria social, não são aqueles que sofrem carências ou privações específicas, mas aqueles que recebem assistência ou deveriam recebê-la, segundo as normas sociais” (SIMMEL, 1998, p 96). E, ainda: “a finalidade da assistência é precisamente mitigar certas manifestações de diferenciação social, para que a estrutura social possa continuar a se fundar sobre esta diferenciação” (Ibid, p. 49). Ou seja, a assistência visa à conservação.

No Brasil, predomina nos institutos de pesquisa que se ocupam da questão da pobreza - o Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas (IPEA), o Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS), o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN, no estado do Espírito Santo) - uma percepção de que a pobreza deve ser medida a partir de critérios de renda, ainda que os próprios institutos reconheçam a multidimensionalidade do fenômeno.

Do IPEA, destacamos trabalho elaborado por Ricardo Paes de Barros, Mirela de Carvalho e Samuel Franco (2003, p. 1, grifos do autor), diz que

Reconhecer que a pobreza é um fenômeno multidimensional não é nenhuma novidade. Entretanto, na prática, a insuficiência de renda acabou adquirindo uma importância muito maior na definição do conceito de pobreza do que em outras dimensões como, por exemplo, o acesso ao conhecimento e às condições de saúde. Essa preponderância da insuficiência de renda se deve, ao menos, a dois fatores. Em primeiro lugar, temos que, de todas as dimensões da pobreza, provavelmente a *insuficiência de renda* seja, de fato, a *mais importante*. Isso porque, atualmente, as famílias, na maior parte dos países do mundo, têm acesso aos meios necessários à manutenção de seu bem-estar através de mercados. Para participar desses mercados é preciso ter recursos monetários, de forma que a insuficiência de renda representa um bom indicador de carência das famílias. O segundo fator diz respeito à necessidade de um indicador escalar de pobreza, uma vez que a existência deste é condição suficiente para a ordenação de situações sociais alternativas.

Quanto ao Instituto Jones dos Santos Neves, em estudo intitulado “Pobreza e política social: desafios da gestão pública no Espírito Santo”, Ana Paula Santos Sampaio, Marlon Neves Bertolani e Sandra Mara Pereira (2010, p. 06), admitem:

[...] no escopo deste trabalho, a categoria pobreza como o estado de privação dos elementos básicos para a sobrevivência humana, incluindo falta de alimentação adequada; carência de habitação e vestuário; falta de acesso à escolarização; à saúde e à informação.

Percebe-se, portanto que os institutos de pesquisa brasileiros baseiam-se, de modo geral, em um padrão de pobreza absoluto a partir do qual verificam quantos indivíduos ou famílias encontram-se abaixo de uma linha de pobreza pré-definida. De forma complementar, os institutos costumam também analisar a desigualdade brasileira, tida como um dos determinantes para a perpetuação pobreza (discutiremos os determinantes da pobreza nos capítulos seguintes).

É questionável o viés economicista de mensurar a pobreza exclusivamente pela renda, pois essa prática efetua um reducionismo analítico, além de transformar um problema social em um problema técnico. Deixa-se de debater a pobreza para tratar dos critérios

passíveis de determiná-la. Pobres viram meros números, reduzidos ao potencial de compra de cestas básicas.

Dentre as limitações dos estudos que medem a pobreza através dos ganhos monetários, destaca-se o fato de os dados sobre renda serem obtidos, no caso brasileiro, através de questionários, o que permite a subdeclaração de rendimentos – possivelmente mais praticada entre os setores mais ricos da população (com o objetivo de pagar menos impostos, por exemplo). Em último caso, essa subdeclaração implica subestimar o próprio grau de desigualdade brasileiro (se essa prática de fato ocorrer preponderantemente entre os estratos mais ricos).

Também se questiona a relevância do parâmetro monetário a partir da crítica de que a renda não constitui o conjunto dos meios de sobrevivência de que dispõem a família ou o indivíduo, já que algumas famílias produzem para autoconsumo. No entanto, esse questionamento deve ser relativizado, pois os ganhos monetários constituem progressivamente o meio essencial de aquisição das famílias pobres.

Reconhecemos, assim, as insuficiências do critério da renda, mas entendemos que pelas próprias características das sociedades capitalistas, esse parâmetro nos permite conhecer a intensidade da pobreza e as condições de vida dos segmentos mais pobres, ainda que não completamente. Da forma como vemos essa problemática (talvez mais teórica do que prática), o critério de renda busca analisar as sociedades como elas *são*, enquanto os métodos multidimensionais tentam visualizar como as sociedades *deveriam ser*. Uma combinação dessas duas perspectivas é bem-vinda.

Nesta dissertação, buscaremos conciliar o critério de rendimentos monetários com as dimensões sociais da educação, saúde e moradia, na tentativa de apurar a pobreza multidimensionalmente. Além disso, investigaremos esse fenômeno em termos absolutos, que supõem o estabelecimento de uma linha de pobreza abaixo da qual as pessoas são consideradas pobres; e em termos relativos, que enfatizam uma comparação situacional entre estratos sociais.

1.1.2 Diferentes interpretações sobre as causas da pobreza e a influência das teorias sociais sobre as políticas de combate à pobreza

“A vida humana, em nove de cada dez casos, é mera luta pela existência”
(GLADSTONE, APUD MARX, 1986, p. 281).

Ampliando as análises apresentadas anteriormente, nesta parte do trabalho objetivamos demonstrar como as diferentes perspectivas teóricas têm explicado as causas da pobreza – e, brevemente, como essas explicações influenciaram a elaboração de políticas públicas (tema que voltaremos a abordar no segundo capítulo). Não se pretende esgotar o tema, apenas indicar alguns pontos importantes.

Entendemos existir (às vezes, de modo interligado) três polos teóricos sobre as causas da pobreza: uma interpretação estrutural-processual, com influências marxistas; uma concepção centrada nas liberdades individuais de agir na sociedade, com inspiração liberal; e uma explanação comportamental e cultural, com caráter moralista e conservador.

Desde já, enfatizamos que esses pólos não são totalmente homogêneos, isto é, a divisão proposta em três pilares principais não significa que todos os autores representantes de uma corrente de pensamento possuam a mesma interpretação. E, obviamente, essa classificação tampouco dá conta de todas as explicações possíveis sobre as causas da pobreza.

Optamos por apresentar essas interpretações, pois as julgamos mais influentes nos processos de elaboração das políticas públicas e no próprio imaginário social. No *mainstream* dos estudos acerca da pobreza, percebe-se que ainda persistem explicações que responsabilizam os indivíduos pela situação na qual se encontram. Nessa perspectiva, geralmente moralista e conservadora, o foco da análise recai sobre a “cultura da pobreza”, isto é, sobre valores, ideias e atitudes supostamente homogêneas entre os (mais) pobres. De modo geral, afirma-se que os traços característicos deles são passividade, resignação, preguiça, aspirações limitadas, relações sociais restritas e sentimentos de inferioridade.

Edward Banfield (1970, p. 140), um dos pioneiros no estudo da “cultura da pobreza”, defendia que a oferta de subsídios públicos aos pobres era incoerente, pois ela apenas aumentaria os gastos do Governo e não reverteria a situação de pobreza, já que

todos os problemas das classes mais baixas remontam, no fundo, a um único problema: a existência de uma perspectiva e um estilo de vida que é radicalmente orientado para o presente e que, portanto, não atribui nenhum valor ao trabalho, ao sacrifício, ao auto-aperfeiçoamento, ou ao serviço à família, a amigos, ou à comunidade.⁸

Como consequência dessas interpretações, os governos norte-americanos republicanos dos anos 1970 e 1980 diminuíram os subsídios públicos, sob o entendimento de que eles fomentavam a ociosidade, uma “cultura de dependência” e tornavam a figura do trabalhador desnecessária.

Na esteira desse pensamento, disseminou-se nos Estados Unidos, a partir de uma publicação de 1977 da revista *Time*, o termo *underclass*⁹, que referia-se à parcela mais pobre da sociedade, constituída predominantemente por negros. Ken Auletta (APUD KOWARICK, 2009, p. 36) foi o responsável por popularizar o termo.

A profusão de estudos sobre a *underclass*, marcados predominantemente por uma lógica conservadora, acabou por convencer a maioria dos cidadãos norte-americanos de que havia um grupo de inúteis, ociosos e perigosos, que apesar de (ou devido ao fato de) receberem auxílio público, permaneciam na indolência e propensos à criminalidade.

No final dos anos 80 e início dos anos 90, a abordagem culturalista, imbuída de um espírito conservador, aproximou-se da concepção política (neo)liberal. Nesse período, leis como a Aid to Families with Dependent Children (AFDC, 1988) colocaram em xeque o princípio de prerrogativas de direitos, uma vez que passaram a exigir contrapartidas para a obtenção de subsídios públicos. As políticas públicas dos anos 90 pressupunham que era preciso haver obrigações sociais da cidadania, e que os benefícios concedidos deveriam se tornar mais difíceis de serem obtidos, limitados no tempo e sujeitos a constante verificação (KOWARICK, 2009, p. 41-42).

Prevaleceu, portanto a ideia segundo a qual a pobreza é culpa dos próprios pobres, já que, se o capitalismo oferece igualdade de oportunidades, a marginalização social e

⁸ “The lower-class forms of all problems are at bottom a single problem: the existence of an outlook and style of life which is radically present-oriented and which therefore attaches no value to work, sacrifice, self-improvement, or service to family, friends, or community” (BANFIELD, 1970, p. 140).

⁹ Cabe ressaltar que o termo *underclass* foi idealizado inicialmente na Academia pelo sueco Gunnar Myrdal, que o empregava para designar algo completamente diferente: “as frações do proletariado marginalizadas no mercado de trabalho por um estigma racial ou ético e pelas revoluções tecnológicas no sistema de produção” (WACQUANT, 2008, p. 45)

econômica só pode ser resultado da fraqueza de indivíduos ou grupos que não possuem perseverança ou não têm qualificação moral condizente com o resto da população.

Uma interpretação que, em parte, assemelha-se ao que Adam Smith já defendia no século XIX. De acordo com o pai do liberalismo econômico,

São em número de quatro as causas originárias das desigualdades sociais [...]. [A primeira] é a superioridade de qualificações pessoais, de força, beleza e agilidade e de sabedoria; virtudes de sensatez, justiça, coragem e moderação. [A segunda] é a superioridade da idade. [A terceira] é a superioridade de fortuna. [E a quarta] é a superioridade de nascimento. (SMITH, APUD MALAGUTI, 1998, p. 69)

A influência do pensamento liberal, ao que tudo indica, extrapolou as fronteiras norteamericanas. A explicação liberal sobre as causas da pobreza fundamentou os parâmetros das agências mundiais, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, e acabou se estendendo por todo o mundo, dado o predomínio atual das políticas públicas voltadas para os pobres, com aspectos quantificáveis (linhas de pobreza) e exigências de contrapartidas.

Discutiremos com mais detalhes a influência do (neo)liberalismo nas políticas sociais brasileiras no capítulo 2, mas, desde já, cabe destacar que o foco da perspectiva liberal clássica está no indivíduo e em sua liberdade. De acordo com Adam Smith (1983), os indivíduos, movidos por interesses egoístas, acabariam promovendo o bem coletivo, pois o resultado dessa propensão natural ao ganho pessoal é uma competição que afeta a dinâmica da produção. Uma competição benévola, já que levaria ao bem-estar coletivo e a auto-regulamentação do mercado.

A teoria política liberal (de modo geral, pois ela é muito ampla e heterogênea, o que não nos permite sintetizar seu pensamento a partir do estudo de um ou dois autores, ainda que eles sejam os principais representantes dela) valoriza um modo de vida social que mantém um esquema de estratificação social baseado no mérito – conforme as habilidades e os talentos individuais.

Acima de tudo, talvez o ponto comum entre todos os autores liberais clássicos e neoclássicos, está a ideia de liberdade. Liberdade, nesse caso, de se mover (para cima ou para baixo) dentro dos estratos sociais, sem precisar da ajuda de instituições

estatais. Se um indivíduo é capaz de entrar nesse sistema de estratificação por seus próprios recursos, ele é livre, pois conseguiu autonomamente assegurar seu bem-estar e sua posição social.

Nesse sentido, o bem-estar não deve ser fornecido pelo Estado, pois é algo a ser alcançado individualmente, por ações livres. O bem-estar de toda sociedade só será obtido quando todos os indivíduos, livres de coação, puderem promover seu próprio bem-estar. Há, então, um evidente paradoxo, já que a argumentação aponta para o direito de ser desigual (mais rico ou mais pobre) em uma sociedade de oportunidades iguais.

Sobre a teoria política liberal, cabe ainda notar que, para Smith (1983), a natureza dinâmica do mercado, aplicável tanto aos bens materiais quanto à relação entre capital e trabalho, conduziria a aumentos contínuos da riqueza, de maneira que, embora a sociedade permaneça estratificada, o número de ricos aumentaria inexoravelmente com a acumulação do capital.

A história, porém mostrou que o crescimento do bolo não significa necessariamente o fim da fome de todos. E Marx, em passagem que parece responder a ideia de Adam Smith apresentada no parágrafo anterior, diz o seguinte:

Se a classe trabalhadora continuou “pobre”, apenas proporcionalmente “menos pobre”, ao produzir um “aumento embriagador de riqueza e poder” para a classe proprietária, ela continua sendo, em termos relativos, igualmente pobre. Se os extremos da pobreza não diminuíram, eles aumentaram, pois aumentaram os extremos da riqueza (MARX, 1996b, p. 281).

A suposição de Smith parece a Marx um tanto idílica. Quando, “na realidade, os métodos da acumulação primitiva são tudo, menos idílicos” (MARX, 1996b, p. 340). Por isso, podemos situar do outro lado do espectro teórico sobre as causas da pobreza a sociologia de base marxista, a qual, ao invés da liberdade, pauta-se pela igualdade.

As diferenças entre essas duas perspectivas teóricas começam já pelas suas unidades de análise, visto que enquanto o liberalismo centra-se no indivíduo o marxismo foca as classes sociais. Daí que a pobreza não pode ser entendida como uma incapacidade do indivíduo, e sim da posição que ele ocupa nas relações sociais e nas relações de produção, dadas pela base material.

Marx situou a pobreza no movimento do capital, na dinâmica da produção capitalista, caracterizada pela exploração da mais-valia. Aliás, a mais-valia representa o “segredo” da produção capitalista, pois é um mecanismo através do qual os capitalistas auferem lucro mesmo pagando aos trabalhadores o salário que aparentemente lhes é justo pelo seu trabalho. Nesse sentido, há uma distribuição desigual da riqueza socialmente produzida.

A influência de Marx nas ciências sociais implicou o deslocamento da culpabilização da vítima (o “*blaming the victim*”) para a denúncia do sistema. Sobretudo no Brasil das décadas de 60 e 70, os pobres passaram a ser considerados a partir de seu lugar na produção.

É nesse período, como mostra Valladares (1991), que “os pobres” passaram a ser representados nas ciências sociais (e no imaginário social) como “trabalhadores” - e não mais como “vadios”. Agora, estando a culpa da pobreza centrada na dinâmica do sistema, aqueles que tinham suas necessidades insatisfeitas eram tidos como “desempregados” ou “subempregados”, ao invés de “marginais”.

De acordo com Sarti (2005), prevaleceu na academia brasileira, a partir dos anos 60, a tendência de falar mais da pobreza, do que do pobre. O que, em última instância, teria elidido o sujeito. Para a autora, no momento em que o trabalho tornou-se o eixo de definição social dos sujeitos, em que o pobre foi analisado a partir da produção, sobressaiu uma concepção do homem como *homo oeconomicus*.

Nessa perspectiva, os pobres, destituídos dos meios materiais e vendedores de força de trabalho, foram vistos apenas em sua condição de dominados. Apesar de os próprios pobres não se verem dessa forma, a não correspondência entre a identidade construída pelos analistas e a (auto)identidade dos pobres, ao contrário de fomentar revisões teóricas, significou para os cientistas um exemplo da “alienação” dos pobres, que não enxergavam sua posição de classe na estrutura da sociedade (SARTI, 2005).

Em síntese, a crítica da autora ao dogmatismo de parte dos sociólogos marxistas reside na reprodução de uma análise polarizada entre “nós” e “eles”. Para Sarti, pensar os pobres como subalternos ou “alienados” significa virar do avesso as ideias do pensamento culturalista. Ao invés de uma “cultura autônoma” dos pobres, teríamos uma

“cultura dominada”. Ambas percepções esquecem-se que os pobres são parte de uma sociedade mais ampla, na qual, precisamente, se incorporam como “pobres”.

Entendemos que a crítica da autora aos sociólogos marxistas é relevante, mas apenas quando direcionada a uma interpretação ortodoxa do marxismo, que prevê a completa dominação do sujeito (enquanto classe) pela estrutura. Porém, quando levamos em consideração os escritos de Marx ou de Gramsci percebemos que os autores falam da *práxis* humana como a capacidade dos homens (em classes sociais) atuarem sobre a realidade determinada. Ou seja, o sujeito não controla totalmente a construção de sua vida – nem tampouco é onipotentemente controlado. Há um processo dialético entre condições objetivas e condições subjetivas.

Como, neste trabalho, estamos preocupados não só em verificar criticamente a situação de pobreza no Brasil e no Espírito Santo, mas também em analisar as transformações sociais que levam ou perpetuam o estado de pobreza, a perspectiva teórica que nos guiará é de base marxista, dado seu caráter combativo do processo desigual de acumulação capitalista. O que não significa, é importante ressaltar, que nossa análise reduzirá o homem ao *homo economicus*.

1.2 POLÍTICAS PÚBLICAS E MUDANÇA SOCIAL

A segunda metade do século XX assistiu o desenvolvimento do campo de estudo das políticas públicas. Embora o interesse em compreender e influenciar as decisões governamentais remonte ao século XIX, a pensadores como Karl Marx, a literatura especializada indica a década de 1960 como o marco de constituição de um campo específico para análise de políticas públicas.

Nesse período, em que os governos das sociedades industrializadas enfrentavam problemas estruturais, formaram-se cursos de graduação e pós-graduação em políticas públicas nos Estados Unidos, cujos fundamentos estavam nas ciências administrativas e organizacionais, com ênfase nos métodos quantitativos e no desenvolvimento de técnicas de administração. Vários pesquisadores de áreas já consolidadas, como

economia, sociologia e ciência política debruçaram-se sobre os problemas enfrentados pelos governos e buscaram propor-lhes soluções. Simultaneamente, o governo passou a financiar pesquisas em ciências sociais e a indicar acadêmicos para postos do próprio governo norteamericano (HAM; HILL, 1993).

No Brasil, a área de estudos das políticas públicas constituir-se-ia um pouco mais tarde, surgindo no período da transição democrática – entre o final da década de 70 e a primeira metade da década de 80. A agenda pública, marcada pela discussão da reforma do Estado, esteve fortemente associada ao nascimento desse campo de estudo. Foram muitos os pesquisadores que associados à recém-instituída Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS, formada em 1977) debruçaram-se sobre a realidade brasileira, analisando criticamente as políticas públicas existentes.

Mesmo antes década de 70, o Estado já figurava como objeto de estudo dos cientistas sociais. O que difere esses dois períodos é o foco de análise dos pesquisadores. Antes de 1970, os autores estavam preocupados sobretudo com o papel desempenhado pelo Estado no desenvolvimento da nação brasileira, dando mais ênfase à análise macrossociológica do Estado do que às características das políticas desenvolvidas. Já no período da redemocratização, passou-se a investigar as políticas públicas estritamente falando, analisando seu processo de formulação, de decisão, de implementação e suas relações com a cultura política brasileira (HOCHMAN; ARRETCHE; MARQUES, 2007).

O contexto político-social-econômico que caracterizou o Brasil dos anos 80 impulsionou a série de estudos propositores de alterações no desenho do Estado brasileiro. De modo geral, defendeu-se a ampliação da participação popular na vida pública, a democratização dos serviços públicos e a descentralização das atividades estatais.

No âmbito internacional, os anos 80 ficaram marcados não só pelos processos de redemocratização na América Latina, mas também pela crise do modelo de Estado que predominara nos países ocidentais industrializados desde a década de 30. Esse tipo de Estado começava a ruir em três dimensões principais: econômica, social e administrativa.

A primeira dimensão caracterizava-se pela crise do modelo keynesiano de intervenção estatal na economia, o qual procurava garantir o pleno emprego e atuar em setores considerados estratégicos para o desenvolvimento nacional. Na dimensão social, o declínio do Estado correspondia exatamente à crise do Estado de bem-estar Social, que vigorou com intensidades e amplitudes diferentes entre os países ocidentais desenvolvidos entre aproximadamente 1930 e 1970. Sua ruína significou a atenuação da função do Estado de produzir políticas públicas na área social para garantir os direitos sociais e o suprimento das necessidades básicas da população. Na dimensão administrativa, relativa ao funcionamento interno do Estado, os princípios do modelo burocrático já não eram mais capazes de atender às demandas da sociedade, visto que a racionalidade do aparato governamental era incapaz de se moldar às velocidades dos tempos globalizantes.

Assim, a crise do Estado na década de 80 fez os “policymakers” (fazedores de políticas públicas) voltarem-se para dispositivos do mercado e para técnicas de administração típicas do setor privado para tornarem a administração pública mais eficiente. A administração pública passou a ser cada vez mais associada à gestão pública e o ideário neoliberal tomou conta dos discursos políticos.

No Brasil, ao longo dos anos 90, a força do neoliberalismo e do gerencialismo pôde ser percebida nos pressupostos do Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado - sob comando de Bresser-Pereira - que defendia, em síntese, a redução do Estado a partir da transferência de atividades não estratégicas que pudessem ser desempenhadas pela iniciativa privada. Buscava-se, com isso, garantir maior eficiência à administração pública.

No contexto de reforma do aparelho de Estado brasileiro, as análises de políticas públicas centraram-se nas instituições políticas, examinando sua capacidade de afetar os atores, e as decisões tomadas passaram a ser a variável explicativa central. Além disso, nos anos 90 ganharam ainda mais destaque as análises voltadas para as transformações político-administrativas que ocorriam no Brasil: a descentralização, as reformas políticas específicas, a emergência de novos formatos de participação política, entre outras (HOCHMAN; ARRETCHE; MARQUES, 2007).

Comparativamente, esses diferentes períodos de análise de políticas públicas tiveram como pano de fundo a busca por modelos de desenvolvimento econômico e social, nos quais o Estado, o mercado e a sociedade civil emergiam com maior ou menos prestígio. Se no primeiro momento, ainda no século XIX, o progresso dependia das forças do mercado para se consumar, no decorrer do século XX o Estado ganhou força e o desenvolvimento passou a ser alcançado a partir da ação conjunta entre Estado e mercado.

Que funções desempenham Estado e mercado no desenvolvimento social da sociedade brasileira, levando em consideração que o Estado atua em prol de um corpo coletivo, a cidadania brasileira, e o mercado pressupõe um conjunto de decisões motivadas pelo auto-interesse dos indivíduos? Porque políticas orientadas à satisfação de necessidades sociais são implementadas? São essas perguntas que nos impulsionam a escrever esta primeira parte do trabalho, em que averiguaremos a natureza e o significado das políticas públicas no Brasil.

1.2.1 Políticas Públicas: uma abordagem conceitual

A expressão políticas públicas enseja uma série de entendimentos, a começar pelo próprio significado que a palavra “política”, derivada de *polis*, alcança ao longo da história. De Aristóteles à Maquiavel até a modernidade, o termo política tem sido utilizado ora para fazer referência à vida coletiva das pessoas em sociedade, ora para tratar das formas de manutenção e conquista de poder, ora para expressar a arte de governar e realizar o bem público.

Em outro sentido, a política poderia também ser entendida como o conhecimento da organização, do ordenamento da vida social – o que implica estudar o funcionamento político-administrativo das organizações políticas. Nessa última acepção, fica mais evidente o espaço ocupado pelo campo de estudos de políticas públicas dentro da teoria política. Políticas públicas seriam entendidas como ações, práticas, decisões, diretrizes políticas institucionalizadas em leis e através da ação de Estado por um governo, com o objetivo de atender demandas sociais.

O segundo termo que compõe a expressão políticas públicas também serve para ressaltar o seu conteúdo delas. Tendo em mente o significado da expressão latina *res* (coisa) *publica* (de todos), pode-se afirmar que as políticas públicas vão além da esfera exclusiva do Estado, compreendendo também a sociedade.

À primeira vista, a junção desses dois termos, “política” e “pública”, parece causar redundância. Afinal, ambos ressaltam, na língua portuguesa, um aspecto público: *polis* categoriza um espaço público de debates e *res publica* reafirma a amplitude das políticas públicas como interesse de todos os cidadãos, expressa pela relação entre Estado e sociedade.

A expressão políticas públicas geralmente é utilizada para se referir ao que, em inglês, os autores denominam “public policy”¹⁰. Política (“policy”), nesta acepção mais operacional, poderia ser associada a planejamento, o que conduz ao entendimento geral de que o campo de políticas públicas busca entender e sistematizar como e por que os governos agem para atender demandas específicas.

De acordo com Thomas Dye (2005), todas as definições de análise de política convergem para um mesmo ponto: a descrição e explicação das causas e consequências da ação do governo. Para ele, o que distingue o campo de estudo de políticas públicas do campo geral da ciência política é a preocupação dos analistas de políticas com o que o governo faz.

A essas definições descritivas, de atenção à prática efetiva do governo, Dye acrescentou o entendimento prescritivo de que a análise de políticas contribui para melhorar a política (“polity”) e que é necessário estar atento também à inação do governo, à decisão de não fazer nada em relação a um assunto. Nesse sentido, ele sintetiza o que é política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer” (2005).

¹⁰ Na língua inglesa há uma distinção entre os termos “politics”, “policy” e “polity”, que poderiam todos ser traduzidos para o português como “política”. “Polity” refere-se à estrutura institucional do sistema político-administrativo; “politics” trata da dimensão processual da política; enquanto “policy” alude à dimensão material do conteúdo das decisões políticas.

Ao interpretar Thomas Dye, Francisco Heidemann ressalva a existência de dois elementos-chave na definição de políticas públicas na língua portuguesa: a ação e a intenção. Conforme Heidemann (2010, p. 30), pode até haver uma política sem uma intenção formalmente manifestada, “[...] mas não haverá de forma alguma uma política positiva se não houver ações que materializem uma intenção ou propósito oficial eventualmente enunciado”.

Da mesma forma, seguindo essa perspectiva mais operacional, Enrique Saraiva diz que a política pública é

um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos (SARAIVA, 2006, p. 29).

Não é nossa intenção esmiuçar as diferentes interpretações acerca das políticas públicas, pois, como afirmou Cunningham, “política é mais como o elefante - você o reconhece quando o vê, mas não pode defini-lo facilmente” (APUD HAM; HILL, 1993, p. 27). Consideramos mais conveniente destacar aspectos comuns presentes nas definições de políticas públicas e apontar o que entendemos por políticas públicas.

Conforme Enrique Saraiva (2006), as definições de política pública presentes nos dicionários de ciência política possuem elementos em comum. A maioria ressalta as seguintes características das políticas públicas: são elaboradas e instituídas por autoridades formais legalmente instituídas (componente institucional); são um conjunto de sequência de decisões de curto ou longo prazo (componente decisório); implicam ação ou omissão (componente comportamental); e são produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social (componente causal).

Além desses componentes comuns às definições de políticas públicas, consideramos haver na produção acadêmica dos últimos trinta anos (de 1980 a 2010) uma tentativa de resgatar o aspecto “público” das políticas públicas. Vários são os autores que têm teorizado sobre isso, embora nem sempre utilizem a mesma abordagem teórica ou conceito para fazer-lhe referência.

Aqueles com quem compartilhamos a mesma interpretação trabalham com os conceitos de “publicização” e “esfera pública”. Nessa perspectiva, fundamentada nos trabalhos de

Hanna Arendt e Gramsci, encontram-se, por exemplo, Raquel Raichelis e Luiz Eduardo Wanderley, para quem o “o conceito de público remete crescentemente tanto ao Estado quanto à sociedade, em um mesmo movimento, simultaneamente complementar e contraditório” (RAICHELIS; WANDERLEY, 2004, p. 4).

Nessa perspectiva, o público não está vinculado nem ao Estado nem à sociedade civil, mas ao resultado de uma luta política democrática, de uma construção social e política decorrente

[...] da ação de sujeitos, movimentos e organizações sociais que atuam como mediadores políticos, vocalizando demandas coletivas que confluem para arenas públicas, em que diferentes projetos possam ser debatidos e negociados, criando-se condições para a explicitação de conflitos e viabilização de certos consensos, mesmo que provisórios e em permanente rediscussão (RAICHELIS; WANDERLEY, 2004, p. 20).

A ascensão dos espaços públicos nas últimas décadas do século XX insere-se num processo de “publicização”, no qual as forças presentes na sociedade penetram na institucionalidade estatal e disputam posições de reconhecimento social e político a partir desses novos âmbitos da vida pública. Assim, os espaços públicos estão totalmente ligados ao processo de democratização (RAICHELIS; WANDERLEY, 2004).

Por meio dos espaços públicos, criam-se possibilidades de superar a visão tão arraigada no pensamento político que concebe Estado e sociedade como instituições polares, envolvidas num jogo de soma zero, em que apenas se vislumbram ganhadores ou perdedores.

Ressaltamos os conceitos de “publicização” e espaço público para destacar nosso posicionamento crítico diante da visão exclusivamente instrumental do Estado, a partir da qual as políticas públicas seriam meros aparelhos ideológicos do Estado voltados para a dominação dos trabalhadores. Entendemos que, no capitalismo maduro do século XXI, o Estado é um Estado Ampliado com autonomia relativa diante da hegemonia burguesa em que está inserido.

O Estado, tendo em vista o desenvolvimento da modernidade capitalista, não deve ser destacado somente como aparato de governo. Às instituições públicas encarregadas de ditar leis e de fazê-las cumprir, incorporam-se um conjunto de instituições agrupadas

(heterogeneamente) no âmbito da sociedade civil (escolas, igrejas, sindicatos, meios de comunicação).

Daí a máxima gramsciana de que o Estado, *lato sensu*, é composto (na sociedade política) pelos mecanismos de repressão e violência do qual dispõem a classe dominante e (na sociedade civil) pela difusão de ideologias que buscam a direção e o consenso de aliados. Isso aponta para a ampliação do Estado feita por Gramsci: “Estado = sociedade civil + sociedade política, isto é, hegemonia encouraçada de coerção” (2002, p. 244).

Apoiamo-nos em Gramsci por acreditarmos que o autor conseguiu se afastar das tradicionais dicotomias liberais e marxistas ortodoxas, ao perceber a distinção entre sociedade civil e sociedade política como complexa e articulada. Conforme Giovanni Semeraro,

é esta capacidade dialética de ver a unidade na diferença e a diferença na unidade que permite a Gramsci criticar a concepção instrumental de Estado, entendido só como governo ou como aparelho monolítico sem contradições sociopolíticas, e ver na sociedade civil uma esfera muito mais abrangente do que o âmbito econômico (SEMERARO, 1999, p. 79).

A primazia do Estado na elaboração, execução e avaliação das políticas públicas não deve, portanto ser entendida como responsabilidade exclusiva do Estado. A sociedade civil deve participar ativamente da produção de políticas tendo em vista o atendimento de seus interesses – marcados, na própria esfera da sociedade civil, por uma correlação de forças entre os diferentes projetos sociais.

Enfim, a perspectiva da política pública vai além das perspectivas governamentais, na medida em que o governo, com sua estrutura administrativa, não é a única instituição a servir à comunidade política, a promover políticas públicas.

Ao longo desta dissertação, empregamos a expressão políticas públicas sob um ponto de vista operacional (políticas como um sistema de decisões destinadas a manter ou modificar a realidade da vida social), mas sem perder de vista a dimensão mais abstrata e propriamente política das políticas públicas (o reconhecimento de que todos têm direito à participação na vida pública).

Cabe ainda apontar que dentre as setes formas existentes para analisar uma política (cf. Saraiva, 2006), concentraremos-nos no estudo do conteúdo do Programa Bolsa Família, explicando sua origem e desenvolvimento específico; e nos resultados alcançados pelo Bolsa Família no Brasil e no Espírito Santo.

1.2.2 Políticas públicas e marxismo: uma abordagem acerca das mudanças sociais

O conceito de mudança social nas ciências sociais é empregado com dois sentidos principais. De um lado, a mudança social é entendida quase como uma força sobre-humana, sobre a qual os homens não possuem nenhuma capacidade de ação, sendo agentes passivos de uma estrutura dominadora. De outro lado, há um conceito de mudança social com um ponto de vista mais ativista, em que a mudança é resultado da ação humana intencional. Assim, o homem é agente da história, é um ser capaz de fazer escolhas sobre as mudanças sociais e lidar com as circunstâncias objetivas dadas.

Dentre os autores considerados marxistas, essa polarização em torno do conceito de mudança social também existe, embora entendamos que o próprio Marx tenha buscado conjugar essas duas ideias (“estruturais” e “ativistas”). Julgamos inconveniente para nosso objetivo geral o aprofundamento desses níveis de análise ou das divergências teóricas entre os autores. Nosso objetivo neste item não é esmiuçar as definições de mudança social, e sim entender os processos que mantêm uma ordem social estável e os que a modificam. Partindo do pressuposto de que mudança social é o resultado da combinação de ações voluntárias e condições objetivas, quais são os mecanismos e as estruturas que geram a continuidade e a descontinuidade de uma ordem social?

Além disso, neste tópico intencionamos levantar argumentos para pensar o que fundamenta a produção das políticas sociais, partindo dos pressupostos da tradição marxista. A escolha de pressupostos marxistas como referencial teórico desta

dissertação é justificada pelos potenciais metodológicos fornecidos pela teoria social de Marx e pelo marxismo contemporâneo em relação às políticas públicas (sociais).

Como mostram Elaine Behring e Ivanete Boschetti (2006), enquanto as análises pluralistas, enfocadas no racionalismo tecnocrático inspirado em Weber, na maioria das vezes limitam-se a discutir a eficiência e a eficácia das políticas públicas, a abordagem marxista vai além e se propõe a questionar a possibilidade de as políticas públicas assegurarem justiça social e equidade no capitalismo.

Como toda tradição teórica, a abordagem marxista não é homogênea, implicando na existência de interpretações diferentes acerca do papel do Estado na produção de bem-estar das populações. As análises marxistas variam de enfoques estruturais a instrumentais, de explicações unilaterais e determinísticas a interpretações múltiplas e contraditórias. Propomos aqui averiguar alguns desses enfoques.

Ralph Miliband, em seu livro “O Estado na sociedade capitalista” (1972), parte do modo de produção das sociedades ocidentais industrializadas para analisar se a classe economicamente dominante exerce também o poder político decisivo. Explorando a relação entre poder econômico e poder político, um dos temas mais polêmicos entre os intérpretes de Marx, Miliband conclui que o Estado não é um agente neutro, e sim um instrumento de dominação de classe.

Em sua análise, Miliband baseia-se na seguinte passagem do Manifesto Comunista: “o executivo do Estado moderno não é mais do que um comitê para administrar os negócios coletivos de toda a classe burguesa” (MARX; ENGELS, 1998, p. 07). Miliband sugere três razões para o Estado ter se tornado um instrumento da dominação burguesa na sociedade capitalista: (i) a elite burocrática possui semelhanças em termos de origem social com a burguesia¹¹; (ii) a burguesia é mais forte como grupo de pressão, em função de suas redes de contato e influência; (iii) o Estado é limitado pelo próprio poder do capital. Em outras palavras, o Estado estaria limitado, na sociedade

¹¹ “(...) Em termos de origem social, educação e situação de classe, os homens que equiparam todos os postos de comando dentro do sistema estatal provêm, em grande medida e em muitos casos em sua maioria esmagadora, do mundo de negócios e da propriedade, ou das classes médias profissionais.” (MILIBAND, 1972, p. 87).

capitalista, pela sua necessidade de auxiliar o processo de acumulação de capital para garantir sua própria sobrevivência e a sobrevivência dos funcionários públicos.

Essa interpretação de Miliband ficou conhecida como “instrumentalista”, pois ela considera que o Estado serve aos interesses de longo prazo da burguesia. Nessa abordagem “instrumental”, o Estado cria condições necessárias para a promoção do lucro capitalista e ao mesmo tempo garante a ordem e o controle da sociedade, através, por exemplo, da provisão de serviços públicos. Nessa lógica, as políticas públicas (sociais) seriam mecanismos de legitimação da ordem capitalista e formas de cooptação dos trabalhadores ao sistema.

A argumentação de Miliband sobre o papel do Estado foi acatada por marxistas como O'Connor, mas também foi duramente criticada. Um dos maiores críticos à sua tese foi Nicos Poulantzas. Para ele, o único fator determinante para explicar a supremacia política da classe economicamente dominante é a estrutura colocada sobre o Estado pelo poder do capital.

Poulantzas (1977) entende o Estado como um verdadeiro campo de lutas de classes, a partir do qual a classe vencedora organiza as relações sociais e de produção conforme seus interesses. Assim, o Estado não está desvinculado da economia – não há uma exterioridade estatal. Ele é a própria materialidade da correlação de forças presente na sociedade capitalista.

O Estado legitima, na esfera econômica, a divisão de classes, ao separar os trabalhadores dos meios de produção, através da legislação burguesa. Mas, na esfera política, não há uma reprodução explícita da divisão de classes da sociedade capitalista. Assim, o Estado desempenha a dupla função de separar o trabalhador dos meios de produção e de reinseri-lo na unidade política sob a égide do Estado (POULANTZAS, 1977).

Não obstante os avanços teóricos alcançados por Poulantzas, sua análise do Estado na sociedade capitalista foi criticada pela ênfase extremada na “estrutura”. Por isso, seus críticos, entre eles o próprio Miliband, acusaram-no de ser determinista.

No fundo, o que distingue a maioria das interpretações marxistas sobre o papel do Estado é o entendimento que elas possuem sobre a relação entre os poderes

econômico e político. Ponto controverso na tradição marxista, alguns autores optam por seguir o Prefácio de “Para a crítica da economia política”, escrito em 1859, no qual Marx supostamente realiza uma leitura “economicista” da realidade, ignorando outras dimensões da vida social; enquanto outros analistas baseiam-se no “18 de Brumário de Luís Bonaparte”, em que Marx explicitamente afirma que o Estado pode gozar de alguma independência da burguesia.

São evidências disso as análises de Marx sobre o bonapartismo na França, o regime de Bismark na Alemanha e a ascensão da burguesia ao poder econômico na Inglaterra enquanto a aristocracia agrária detinha o poder político. Nas palavras de Marx, enquanto os heróis da Revolução Francesa

[...] reduziram a pedaços a base feudal e deceparam as cabeças feudais que sobre ela haviam crescido, Napoleão, por seu lado, criou na França as condições sem as quais não seria possível desenvolver a livre concorrência, explorar a propriedade territorial dividida e utilizar as forças produtivas industriais da nação que tinham sido libertadas (MARX, 1997, p. 22).

Tanto Miliband (em trabalho posterior: *Marxismo e política*, 1977) quanto Poulantzas reconhecem a autonomia relativa do Estado. O primeiro faz isso ao demonstrar como o Estado assume formas diferentes na Alemanha e na Itália no século XX; o segundo ao afirmar ser a burguesia dividida em interesses diferentes, ou frações de classe, que impedem a classe burguesa de promover sua própria unidade política.

Na análise de Poulantzas (1977, p. 281), a autonomia relativa do Estado

[...] permite-lhe precisamente intervir, não somente com vistas a realizar compromissos em relação às classes dominadas, que, a longo prazo se mostram úteis para os próprios interesses das classes e frações dominantes, mas também intervir, de acordo com a conjuntura concreta, contra os interesses a longo prazo desta ou daquela fração da classe dominante: compromissos e sacrifícios por vezes necessários para a realização do interesse político de classe. Basta mencionar o exemplo das chamadas “funções sociais” do Estado, que atualmente assumem uma importância crescente.

Em outras palavras, dado que o Estado é uma arena de luta de classes, ele pode agir em favor dos interesses de uma fração específica da burguesia, como também pode agir de maneira reformista, atendendo aos anseios do proletariado. A autonomia relativa do Estado consiste em poder atender aos interesses conjunturais das classes dominadas e subalternas ao mesmo tempo em que garante os interesses estruturais da classe dominante.

Constituindo um paradoxo, o Estado é relativamente autônomo diante da burguesia, mas é responsável pela manutenção do sistema capitalista, que interessa sobremaneira à classe burguesa. O próprio Poulantzas (1977, p. 284) reconhece isso: "o caráter paradoxal dessa relação reside no fato de esse Estado assumir uma autonomia relativa face a essas classes precisamente na medida em que constitui um poder unívoco e exclusivo daquelas".

Embora a ideia de autonomia relativa seja adequada para explicar como o Estado opera na sociedade capitalista, ela possui algumas fraquezas. Por exemplo, para o Estado efetivamente servir aos interesses de longo prazo do capital, ainda que na produção de políticas sociais, seria preciso que as agências estatais pudessem identificar com extrema precisão as exigências do capital – algo difícil de alcançar, se considerarmos a própria divisão interna das classes.

Esse problema é também levantado por Claus Offe, que em parceria com Lenhardt, buscou averiguar como surge a política social. Em seu texto sobre política social e teoria do Estado, os autores procuram responder à seguinte questão: o que mantém o sistema social tal como é e o que leva à sua mudança?

Para Offe e Lenhardt (1984), a estabilidade do sistema capitalista e sua reprodução não podem ser garantidas exclusivamente pelo capital, na medida em que o Estado é o responsável por manter o sistema político-administrativo em funcionamento e por transformar o trabalho não-assalariado em trabalho assalariado. Nas palavras dos sociólogos,

A socialização não ocorre somente através do mercado, pois este necessita da sanção de uma associação política de dominação – do poder estatal. O proprietário da força de trabalho somente se torna trabalhador assalariado enquanto cidadão (OFFE; LENAHRDT, 1984, p. 24).

Com base na perspectiva teórica do materialismo histórico, os autores tentam comprovar a função regulamentadora do Estado a partir da produção das políticas sociais. Para Offe e Lenhardt (1984), as políticas sociais organizam o sistema capitalista por três motivos principais. Em primeiro lugar, elas fornecem, através de um sistema constituído por famílias e outros agentes de socialização, a motivação necessária para persuadir os trabalhadores a optarem pelo trabalho assalariado como opção de subsistência. Em segundo lugar, as políticas sociais garantem a capacitação

de pessoas que sozinhas não conseguiriam atuar no mercado de trabalho (como deficientes físicos e idosos), produzindo trabalhadores “habilitados” para o mercado. Por fim, o Estado, através das políticas sociais, busca equilibrar as flutuações da oferta e da procura no mercado de trabalho.

E como surgem as políticas sociais? Na análise de Offe e Lehnardt (1984), a origem das políticas sociais decorre (I) das reivindicações das classes dominadas e (II) dos problemas estruturais intrínsecos ao sistema de produção capitalista. O Estado, portanto reage concomitantemente às “necessidades” do trabalho e às “necessidades” do capital.

Essa argumentação implica em aceitar os homens (enquanto classe) tanto como agentes quanto vítimas da mudança social. Offe e Lehnardt distanciam-se de Poulantzas ao ressaltarem a força do operariado no processo de elaboração de políticas públicas. Enquanto o autor francês identifica a força motriz das políticas sociais na estrutura do sistema capitalista, os sociólogos alemães vão além, introduzindo a ideia de “interesses” e “exigências” da classe trabalhadora.

No que configura um múltiplo contraditório, as políticas públicas ao mesmo tempo garantem a estabilidade do sistema e produzem condições de mudança social. Por um lado, elas integram os mecanismos de racionalidade do Estado produzidos para manter a ordem social – numa lógica já ressaltada por Engels sobre o surgimento e a função do Estado na modernidade:

O Estado [...] é antes um produto da sociedade, quando essa chega a um determinado grau de desenvolvimento. É o reconhecimento de que essa sociedade está enredada numa irremediável contradição com ela própria, que está dividida em oposições inconciliáveis de que ela não é capaz de se livrar. Mas para que essas oposições, classes com interesses econômicos em conflito não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, tornou-se necessário um poder situado aparentemente acima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da “ordem”. Esse poder, surgido da sociedade, mas que se coloca acima dela e que se aliena cada vez mais dela, é o Estado (ENGELS, [1884] 2006, p. 209).

Por outro lado, com base nas explicações de Offe, constatamos que a política social também contribui para a transformação das relações sociais e da ordem social. Como vimos, a ordem social pode ser alterada em virtude da relação de forças existente entre

as necessidades e imposições estruturais colocadas pelo capital e as exigências dos trabalhadores enquanto classe constituída.

Assim, as políticas sociais, seguindo a metodologia dialética marxista, constituem elementos de transformação da estrutura social, na medida em que criam possibilidades de mudança na ordem social ao alterar o *status quo* da classe subalterna. Em última instância, elas contribuem para a desestruturação da estrutura social capitalista.

1.3 POBREZA, DESIGUALDADE SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

A literatura especializada revela que a renda nacional no Brasil seria suficiente para garantir o mínimo essencial a todos os brasileiros e “eliminar” a pobreza absoluta. Sendo assim, qual a razão da persistência da pobreza absoluta em nossa realidade? A resposta, praticamente consensual, reside na má distribuição de renda entre os brasileiros.

A pobreza, como fenômeno multidimensional, está intimamente relacionada com a histórica desigualdade socioeconômica brasileira, originada ainda no período colonial, quando o processo de ocupação do território nacional decorria das exigências do mercado externo, favorecendo aqueles que estavam no poder. As capitâneas hereditárias, a Lei de Terras de 1850, a escravidão, a alta concentração de renda são alguns exemplos históricos da desigualdade social brasileira. Eles revelam que a desigualdade é resultado da ação humana e não de uma fatalidade histórica, a despeito de sua naturalização aos olhos da sociedade.

A desigualdade, em última instância, culmina na diferenciação de acesso aos serviços públicos e na distinção de direitos, constituindo um processo de separação entre ricos e pobres, entre incluídos e excluídos, entre cidadãos e subcidadãos. Por isso, a desigualdade representa o fundamento estrutural sobre o qual se conformam fenômenos conjunturais, como a pobreza.

A posição histórica assumida pelo Estado brasileiro, contudo, não corresponde com a concepção de que a desigualdade é o maior problema estrutural do país. Predominaram no país políticas setoriais, focalizadas em problemas conjunturais: ora busca-se “resolver” o problema do desemprego, ora a questão da saúde, ora a pobreza. Em virtude dos pressupostos de sua formulação e do modo de executá-las, essas políticas públicas não conseguiram efetivamente diminuir a desigualdade social, na medida em que seu escopo de ação foi fragmentado, enquanto a desigualdade é totalizante.

A totalidade da desigualdade implica assumir que o pobre não é somente aquele que não possui renda, é também aquele que não recebe serviços de educação, saúde, habitação, saneamento básico, enfim, aquele que vive em uma condição desorganizada socialmente.

Quem são os pobres na história brasileira moderna e contemporânea? Como explicar a persistência da desigualdade social e da pobreza no Brasil? Como o Estado brasileiro tem atuado diante desses problemas sociais? De forma crítica, objetivamos responder essas perguntas a partir do exame das condições econômicas, sociais e culturais que favoreceram as desigualdades no Brasil do século XXI.

1.3.1 As origens da pobreza, da desigualdade e das políticas sociais no Brasil

“Quando o oficial de justiça chegou / Lá na favela / E contra seu desejo entregou pra seu narciso um aviso pra uma ordem de despejo / Assinada seu doutor, assim dizia a petição dentro de dez dias quero a favela vazia e os / barracos todos no chão / É uma ordem superior, / Ôôôôôô Ô meu senhor, é uma ordem superior” (Adoniran Barbosa, Despejo na Favela)

No livro “A construção social da subcidadania no Brasil” (2003), Jessé Souza busca esclarecer as precondições sociais da naturalização da desigualdade no Brasil, retomando os estudos históricos feitos por Florestan Fernandes acerca das dificuldades de adaptação dos segmentos marginais nas cidades brasileiras, na transição da ordem escravocrata para a competitiva.

Interpretando Fernandes, Jessé (2003, p. 154) afirma que o traço essencial do processo de desagregação da ordem servil e senhorial foi “o abandono do liberto à própria sorte (ou azar)”. A ausência de intervenção do Estado, da Igreja ou dos antigos

senhores impulsionou a marginalização social dos antigos escravos, na medida em que estes passaram a recusar serviços por confundirem as obrigações do contrato de trabalho e por não distinguirem venda da força de trabalho da venda dos direitos da pessoa jurídica livre.

Faltavam-lhes os pressupostos sociais (adaptação ao trabalho livre) e psicossociais (capacidade de agir segundo os modelos da sociedade competitiva), que são os motivos últimos do sucesso no meio ambiente concorrencial. Além disso, os padrões familiares dos negros e mulatos eram altamente destrutivos, sendo baseados em um “tipo de individualização ultra-egoísta e predatória” (SOUZA, 2003, p. 158)¹², o que só contribuía para a perpetuação de suas condições de desorganização social.

Ampliando a análise de Florestan Fernandes, Souza considera um erro pensar que o critério racial foi a condicionante principal para a situação de marginalização do início do século XX. Para ele, a causa última não era “um preconceito de cor, mas sim um preconceito que se referia a um tipo de ‘personalidade’, julgada como improdutiva e disruptiva para a sociedade como um todo” (SOUZA, 2003, p. 159).

Afinal, as condições de abandono e inadaptação atingiam os grupos independentemente da cor – esse seria apenas um fator adicional em direção à exclusão. Além dos ex-escravos inaptos aos requisitos da nova ordem econômica e moral, percebemos, com base na análise de Maria Sylvia de Carvalho Franco (1997), que os homens brancos livres e pobres do meio rural também representavam os subcidadãos brasileiros dos anos 1900.

Os “caipiras”, formalmente livres, dependiam fortemente da assistência econômica dos grandes fazendeiros para os quais trabalhavam. Constituíam-se, dessa forma, uma relação de compromisso mútuo e compadrio à qual Carvalho Franco compara com a situação dos escravos, que não eram vistos como “pessoas”, mas como “coisas”. A autora sintetiza a situação dos caipiras na expressão “criatura domesticada”, na medida em que eles sujeitavam-se quase que naturalmente aos desígnios de seus senhores.

¹² “A criança, que só tangencial, deformada e esporadicamente se via tratada como tal pela mãe, nos breves momentos em que ela permanecia em casa... raramente teria oportunidade de aprender a respeito e a obedecer os outros por amor. Vigorava um código rudemente egoísta e individualista: para sobreviver, o indivíduo precisava ser ‘sabido’, mesmo nas relações com a mãe e com os irmãos” (FERNANDES APUD SOUZA, 2003, p. 158).

Esses dois grandes grupos representavam cerca de 2/3 da população nacional no final do século XIX, mas foram marginalizados economicamente e socialmente por não estarem preparados para lidarem com os princípios morais da ordem capitalista – tornando-se verdadeiros “outsiders” no Brasil.

Como mostra Lícia Valladares (1991), prevaleceu no período republicano brasileiro a ideia de que o trabalho era a única forma de regenerar a sociedade. Havia no país uma “ética do trabalho”, que pregava a necessidade de fazer os “vadios” amarem o trabalho. O homem que não laborava era categorizado por uma série de atributos negativos (ociosidade, preguiça, malandragem, vagabundagem), os quais buscavam revelar a positividade do trabalho.

Assim, a pobreza estava estritamente relacionada à esfera privada, devendo nesse âmbito ser tratada. Cada indivíduo pobre seria responsável por sua própria sorte, podendo contar tão só com seu próprio esforço ou com a ajuda de filantropos.

A ausência de intervenção do Estado contribuiu decisivamente para a marginalização social desses grupos sociais. Ao poder público, no início do século XX mais propriamente representado pelos governos estaduais do que pelo Governo Federal, cabia a responsabilidade mais de preservar a ordem pública e prevenir a segurança dos (“bons”) cidadãos do que propriamente assegurar justiça social.

A pobreza começava a ser percebida pela elite brasileira, mas não ainda como um fenômeno social, e sim como um problema de ameaça à ordem pública. Isso pode ser percebido nos discursos higienistas que assimilaram a pobreza à doença e à insalubridade. Promoveu-se nos discursos políticos do período republicano uma associação entre os pobres e o perigo que eles representavam para a sociedade, tendo a população dos cortiços sido denominada de “classes perigosas” à ordem social (VALLADARES, 1991).

O pobre, antes “vadio”, passava a ser categorizado também como perigoso, à medida que revoltas populares como a Revolta da Vacina, em 1904, eram apresentadas ao brasileiro comum como exemplos da periculosidade das camadas populares – das “classes perigosas”.

Esse discurso esteve presente principalmente no Rio de Janeiro, caracterizado como “inferno social”, capital das epidemias (febre amarela, peste, cólera, varíola) e de outras doenças. E seu alvo principal eram os cortiços, local de moradia de nada menos que 130 mil pessoas ou um quarto da população do Rio em 1890 (VALLADARES, 2001, p. 86).

É entre as décadas de 20 e 30 que a pobreza pode ser finalmente considerada uma “questão social” no Brasil, no sentido proposto por Robert Castel:

A questão social é uma aporia fundamental sobre a qual uma sociedade experimenta o enigma de sua coesão e tenta conjurar o risco de sua fratura. É um desafio que interroga, põe em questão a capacidade de uma sociedade (o que, em termos políticos, se chama nação) para existir como um conjunto ligado por relações de interdependência (CASTEL, 1998, p. 30).

A pobreza passa a ser entendida como uma “questão social”, como um fenômeno capaz de evidenciar e provocar um conflito aberto entre as classes, no momento em que o Estado passa a regular as relações sociais a partir da produção de políticas sociais. E isso só vai ocorrer efetivamente a partir de 1920, embora uma questão social já existisse no Brasil desde o fim da escravidão, dada as manifestações de pauperismo e injustiça decorrentes da não incorporação dos escravos libertos no mercado de trabalho.

É como questão política, portanto que a questão social aparece no início do século XX, quando são percebidas as primeiras lutas de trabalhadores e as primeiras iniciativas de legislação relacionadas ao mundo do trabalho.

De acordo com Ivanete Boschetti e Elaine Behring (2006, p. 79), a origem das políticas sociais brasileiras resulta da luta de classes e expressa a correlação de forças predominantes no período. De um lado, manifestações e reivindicações da classe trabalhadora por direitos sociais; de outro, a instituição de direitos sociais como tutela e favor pela classe dominante, interessada em legitimar sua posição em ambiente de restrição de direitos civis e políticos – como demonstra a expansão das políticas sociais no Brasil nos períodos de ditadura (1937-1945 e 1964-1984).

O caráter conservador das primeiras políticas sociais brasileiras pode ser percebido na aprovação da lei Eloy Chaves, que instituiu, em 1923, a obrigatoriedade de criação de Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) para algumas categorias estratégicas de

trabalhadores. A opção em ter como público-alvo das políticas previdenciárias grupos profissionais específicos é explicada pela tentativa de controlar os movimentos de trabalhadores no país. Garantindo direitos sociais aos trabalhadores envolvidos sobretudo na produção e circulação do café (que na década de 20 era responsável por cerca de 70% do PIB nacional), a fração de classe dominante, a oligarquia cafeeira, enfraquecia as reivindicações mais radicais dos trabalhadores.

Com o advento da crise internacional de 1929, mudanças foram percebidas na correlação de forças no interior das classes dominantes. Com a paralisia do mercado mundial, as oligarquias cafeeiras passaram a perder posições de poder para as oligarquias do gado, do açúcar e, principalmente, para a burguesia industrial. Encabeçando um amplo movimento de coalizão de forças, estava Getúlio Vargas, que impulsionou mudanças na relação do Estado com a sociedade brasileira.

Com o fim da República Velha e o enfraquecimento das oligarquias cafeeiras, cujos interesses estavam voltados para o mercado exterior, o aparelho estatal é readequado para atender concomitantemente às exigências da fração de classe da burguesia industrial ascendente, cujo foco está no mercado interno, e às reivindicações dos trabalhadores urbanos. Desenvolve-se, assim, o processo de industrialização brasileiro, fundamentado na produção de bens de consumo não-duráveis e no setor agrícola-exportador, e os direitos sociais são ampliados.

De acordo com Sônia Draibe (1998), a produção legislativa a que se refere o período de 1930/43 centra-se na criação dos institutos de aposentadorias e pensões, de um lado, e de outro, na legislação trabalhista, concretizada em 1943 com a Consolidação das Leis Trabalhistas. Em relação ao trabalho, convém destacar também a criação do Ministério do Trabalho em 1930 da Carteira de Trabalho em 1932.

Além de refletirem os interesses das oligarquias rurais, dado que o público-alvo das políticas era essencialmente o trabalhador urbano, as políticas implementadas possuíam um forte caráter corporativista. De acordo com Amélia Cohn (2000), a retirada do trabalhador dos domínios dos poderes patronais não significou sua autonomia política. Sua “tutela” simplesmente trocou de dono, pertencendo agora ao Estado.

Por isso, de acordo com Wanderley Guilherme dos Santos (1987), a condição cívica dos indivíduos nesse período poderia ser descrita como uma “cidadania regulada”, pois ser cidadão significava pertencer a uma corporação. No espaço do trabalho, o indivíduo era cidadão – possuía alguns direitos; fora desse âmbito, voltava a ser um subcidadão, sob os cuidados de caridade e assistência social. O indivíduo não tinha seus direitos reconhecidos por pertencer à sociedade, mas sim por estar no espaço normativo do trabalho.

Constituiu-se, assim, a arquitetura formal-legal da relação do Estado com a sociedade civil, caracterizada por políticas sociais corporativistas, particularistas e fragmentadas. Elementos que caracterizaram também as políticas sociais do período democrático brasileiro que se estende de 1946 a 1964.

No cenário do fim da Era Vargas, em 1945, distinguido pelo realinhamento das forças políticas e pelo embate entre o projeto nacional-desenvolvimentista e o projeto de desenvolvimento associado ao capital estrangeiro, as políticas sociais desenvolveram-se de forma lenta, com pouca expansão dos direitos sociais. As medidas adotadas restringiram-se a aperfeiçoamentos institucionais datados da Era Vargas, como a aprovação no Congresso (em 1960) da Lei Orgânica da Previdência Social, que já estava em pauta desde o fim da ditadura Vargas (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

Ao final da década de 50, o processo de industrialização iniciado na Era Vargas baseado na substituição de importações já havia reformulado as bases produtivas e as posições de poder na sociedade brasileira. A produção industrial e as mudanças estruturais promovidas estiveram associadas a um forte processo de urbanização e dinamização econômica, os quais foram acompanhados pela degradação das condições de vida nas cidades, no contexto em que as favelas invadiram as paisagens urbanas.

A expansão da urbanização é evidenciada pelo crescimento dos centros urbanos. Enquanto em 1920 eles eram apenas 74, em 1950 passaram a 96 e em 1960 já existiam 172 centros urbanos. Da mesma forma, as taxas de crescimento da população urbana cresceram muito mais rapidamente que as taxas de crescimento da população total. Segundo Valladares (1991), foi então que surgiu a teoria da marginalidade, a qual

reconheceu a pobreza como condição inerente ao sistema capitalista. As representações do pobre deixaram de ser vinculadas a categorias como “ociosos” e “vagabundos” (como características individuais), e passaram a assimilar a noção de “marginalizados”, como resultantes de fatores estruturais.

Entendia-se então que a pobreza não decorria da recusa do indivíduo em trabalhar, e sim da incapacidade do sistema de absorver parcial ou integralmente os indivíduos enquanto força de trabalho. O crescimento industrial, que nos anos 50 e 60 incorporava segmentos da indústria pesada, da indústria de bens de consumo duráveis e de bens de capital, não crescia no ritmo da urbanização e sua estrutura produtiva pressupunha um mercado de trabalho dual, conjugando setores tradicionais com setores modernos.

De um lado, um setor moderno, de capital intensivo, vinculado à indústria, fazendo uso de tecnologia avançada, organizado a partir de empresas e dependente de mão-de-obra qualificada. De outro um setor dito tradicional, trabalho intensivo, fazendo uso de tecnologias simples, envolvendo atividades mais de tipo artesanal que fabril e sobretudo atividades ligadas aos setores do pequeno comércio e dos serviços pessoais, considerados como de baixa produtividade (VALLADARES, 1991, p. 96).

Por suas características, enquanto o setor moderno gerava trabalho assalariado, o setor tradicional subempregava trabalhadores sem qualificação em atividades temporárias, de baixíssima produtividade e remuneração. Em conjunto, esses dois setores foram incapazes de criar empregos em quantidade suficiente para absorver o a grande quantidade de pessoas que migravam para os centros urbanos em busca de emprego.

Após 1964, o cenário social brasileiro torna-se ainda pior, pois o Estado passa a privilegiar os interesses do capital bancário em detrimento do capital industrial – exemplo disso foi a dominância do caráter monetarista na orientação da equipe econômica dos governos no período – e, conseqüentemente, um modelo de desenvolvimento baseado na concentração de renda no núcleo capitalista torna-se condição para o crescimento econômico.

Assim se construiu a ideia de que o progresso social seria derivado do crescimento econômico. Primeiro, a acumulação de renda; depois a redistribuição. Conforme a receita culinária já conhecida de Delfim Neto, era preciso primeiro fazer o bolo crescer, para depois dividi-lo.

Para minorar as desigualdades provocadas por esse padrão de crescimento, os governos militares implementaram políticas sociais combinando políticas assistencialistas com políticas produtivistas. De um lado, por exemplo, o Estado criou o Banco Nacional de Habitação como estratégia de impulsionar a economia através do incremento da construção civil na construção de moradias populares; de outro, implantou o Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social, em 1977, cuja ênfase residia no atendimento curativo, individual e especializado, em detrimento da saúde pública (BEHRING; BOSCHETTI, 2006).

A ótica produtivista das políticas sociais influenciou não só a administração dos recursos públicos, mas também seu financiamento. O critério da racionalidade econômica presente na área social atraiu a iniciativa privada e vários serviços públicos – de habitação, saúde, previdência e alimentação - foram privatizados.

Conforme Marcelo Medeiros (2001, p. 17), “a privatização da política social criou uma tensão entre os objetivos redistributivistas e as necessidades do processo de acumulação”. A privatização permitiu a expansão dos serviços, mas seu usufruto ficaria restrito aos estratos de maior renda – conformando um sistema dual de acesso às políticas sociais.

Assim, com base na tipologia de Titmuss, Marcelo Medeiros (2001) classifica o “Welfare State” brasileiro do início das décadas de 70 e 80 como meritocrático-particularista-clientelista. Meritocrático em razão de as políticas sociais possuírem condições de elegibilidade para recepção de benefícios sociais, como a contribuição na construção do sistema de seguridade, e por exigirem do beneficiário o pertencimento a um grupo específico; particularistas porque a seguridade não é estendida a todos os indivíduos da sociedade; e clientelista, pois a ampliação de políticas assistencialistas favorecia o domínio de grupos e personalidades específicas. Todas essas características tendem, no limite, a reforçar as desigualdades existentes, na medida em que promovem um círculo vicioso: o indivíduo incapaz de satisfazer suas necessidades tem menor capacidade de contribuir para o sistema de seguridade.

No nível macroestrutural econômico, a evolução das políticas sociais no Brasil relaciona-se com o modelo de substituição de importações, que perdurou de 1930 a

1980. Nesse período, as políticas sociais contribuíram para a consolidação de um estrato de renda médio com poder de compra suficiente para adquirir os produtos manufaturados internos, mas, devido ao seu viés particularista, não apenas limitaram o universo de beneficiários, como impediram uma melhor redistribuição de renda.

Constata-se que a argumentação de Offe sobre as origens das políticas sociais é coerente para o caso brasileiro, na medida em que a esfera estatal brasileira reagiu a duas ordens de pressão, as exigências da classe trabalhadora e as necessidades de acumulação do capital.

Sob hegemonia do capital agrário-exportador, o Estado praticamente ignorou a situação miserável dos ex-escravos libertos e limitou-se a higienizar os cortiços no início do século XX. Já sob hegemonia do capital industrial, a partir da década de 30, as políticas sociais produzidas garantiram alguns direitos sociais aos trabalhadores, mas serviram especialmente para legitimar a distribuição de poder vigente e para impulsionar o processo de industrialização brasileiro. E, por fim, a hegemonia do capital monopolista representou o agravamento da distribuição de renda no Brasil, dado que a lógica monopolista pressupõe a acumulação de renda - e não o bem-estar da população. Os benefícios sociais introduzidos pelo regime militar foram direcionados, em sua maioria, para o estrato médio e o alto de renda, ficando grande parte da classe trabalhadora, tanto no campo quanto na cidade, impedida de acessá-los.

Tanto o modelo corporativista de Vargas, quanto o modelo estatal desenvolvimentista do período militar seguiram a lógica do progresso e da modernização econômica do Estado, deixando encoberta a temática da pobreza. A via única do crescimento econômico mostrou-se ineficaz na melhoria distributiva da renda e na diminuição da pobreza, e os governos democráticos dos anos 90 e 2000 tiveram que reformular as políticas sociais para garantir o desenvolvimento social da sociedade brasileira. Vejamos o que foi feito em âmbito federal e estadual no século XXI com esse propósito.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS E POBREZA NO BRASIL: O GOVERNO FEDERAL E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

Confesso para ti que é difícil de entender / No país do carnaval o povo nem tem o que comer / [...] Preto, pobre é parecido, mas não é igual (Mv Bill, “Só Deus pode me julgar”)

O modelo de proteção social adotado pelo Estado brasileiro desde a década de 1930 produziu políticas sociais fragmentadas, particularistas e descontínuas. Embora em alguns períodos históricos a pressão dos trabalhadores tenha garantido-lhes ampliação de direitos sociais, o padrão de crescimento econômico seguido pelo Estado impediu a implantação de programas sociais que ultrapassassem o mero caráter compensatório, pouco contribuindo para amenizar as condições de pobreza da maioria da população brasileira.

Esse padrão histórico de intervenção estatal só começa a se alterar no contexto de rearticulação da sociedade civil brasileira, que caracterizou os anos 80, inserindo o tema dos direitos sociais básicos no cenário político. Nesse contexto de reajuste entre as relações Estado e sociedade, a Constituição Federal de 1988 ampliou os deveres do Estado para com os cidadãos e assegurou direitos sociais reivindicados pelos movimentos sociais.

Nos anos 90, o discurso popular em torno da necessidade de se pagar a “dívida social” (de redistribuir a renda e diminuir a pobreza) é assumido pelo Estado e, conseqüentemente, os primeiros programas de transferências de renda são adotados pelo governo brasileiro.

Maria Ozanira da Silva e Silva, Maria Yazbek e Di Giovanni da seguinte maneira definem os programas de transferência de renda (2004, p. 131):

são considerados Programas de Transferência de Renda aqueles destinados a efetuar uma transferência monetária, independentemente de prévia contribuição, a famílias pobres, assim consideradas a partir de um determinado corte de renda *per capita* familiar, predominantemente, no caso dos programas federais, de meio salário mínimo.

No cenário internacional, os programas de transferência de renda inserem-se no contexto da década de 1980, quando o modelo de sustentação da economia mundial (pleno emprego, crescimento econômico e família estável) entra em crise e gera o que alguns autores chamaram de “nova questão social” (sobre a qual discorreremos no

capítulo 4): aumento de desemprego e de trabalhos precarizados, abrangendo homens e mulheres de todas as idades, principalmente os jovens, fortemente atingidos pelo desemprego de longa duração.

Diante da reestruturação produtiva e dos programas de ajuste econômico, o desenho do tradicional Estado de Bem-Estar social precisou ser revisto para responder às novas questões sociais. Além das tradicionais estratégias do *Welfare State* (que combinavam seguro social e assistência social, através de políticas formadas pela contribuição dos que se encontravam inseridos no mercado de trabalho e por serviços e auxílios sociais destinados a categorias sociais específicas em dificuldade), colocou-se a necessidade de reforma dos programas sociais para enfrentar o desemprego e a pobreza, ampliada em sua face estrutural e pelo que se convencionou denominar “nova pobreza”¹³(SILVA, YAZBEK, DI GIOVANNI, 2004).

É nesse âmbito que os Programas de Transferência de Renda são destacados como novas possibilidades de enfrentar a pobreza e solucionar a crise do emprego, sendo defendidos por políticos, organizações sociais e pesquisadores inseridos em diferentes matizes teóricas, dentre as quais destacam-se as seguintes:

- a) uma de natureza liberal/neoliberal que considera os Programas de Transferência de Renda como mecanismo compensatório e residual, eficiente no combate à pobreza e o desemprego e enquanto uma política substitutiva dos programas e serviços e como mecanismo simplificador dos Sistemas de Proteção Social; b) uma perspectiva de natureza progressista/distributiva que considera os Programas de Transferência de Renda enquanto mecanismos de redistribuição da riqueza socialmente produzida e como uma política de complementação aos serviços sociais básicos já existentes e voltada para a inclusão social; c) uma perspectiva que percebe os Programas de Transferência de Renda como mecanismo provisório para permitir a inserção social e profissional dos cidadãos, numa conjuntura de pobreza e de desemprego (SILVA, YAZBEK, DI GIOVANNI, 2004, p. 36).

De acordo com a orientação político-ideológica, portanto os Programas de Transferência de Renda podem seguir diferentes caminhos, que vão de uma lógica

¹³ A “nova pobreza”, é um fato novo que foi registrado nos anos 1980 e 1990, a partir de quando milhões de pessoas, que viviam próximo ou mesmo acima das linhas de pobreza, caíram de nível socioeconômico nos países do Terceiro Mundo; nos países ricos, centenas e milhões passaram a integrar o “Quarto Mundo” e, nos países saídos do socialismo, milhares passaram a viver a insegurança. Trata-se de um novo fenômeno que assume padrões, características e sentidos os mais variados, afetando, diferentemente do passado, grupos e pessoas que nunca tinham vivenciado estado de pobreza, como: empregados do setor moderno, professores, pequenos produtores, artesãos autônomos, entre outros cujo traço comum é o declínio nos níveis de renda, com considerável deterioração nos padrões de vida (SILVA, YAZBEK, DI GIOVANNI, 2004, p. 36). Aprofundamos esse tema no capítulo 4.

funcional de apoio ao mercado, apresentando, assim, um caráter meramente compensatório e residual, até uma lógica social-democrática orientada pelo entendimento de que a riqueza social produzida deve ser redistribuída aos membros da sociedade.

Essas duas lógicas têm servido de inspiração para muitos programas sociais adotados no Brasil desde a década de 90. Especificamente no que diz respeito aos programas de transferência de renda, as primeiras experiências brasileiras envolvendo esse tipo de programa foram desenvolvidas em nível local, no ano de 1995, nas cidades de Campinas (SP – Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima), Ribeirão Preto (SP), Santos (SP) e em Brasília (DF – Programa Bolsa-Escola), com características de redistribuição de renda.

Desses programas, destacaram-se o de Campinas e o de Brasília, os quais serviram de inspiração para os programas subsequentes de nível nacional, que buscaram combinar o modelo de renda mínima familiar com o modelo bolsa-escola, desenvolvendo, concomitantemente, estratégias de inclusão das famílias extremamente pobres em uma rede de seguridade social e formas de interromper o círculo da pobreza transgeracional, através da elevação da escolaridade e do fortalecimento da família.

Importa ressaltar que a orientação rumo à redistribuição de riqueza, sobre a qual se basearam os primeiros programas de transferência de renda em nível no local, não foi plenamente seguida em âmbito nacional. Por razões que vão das dificuldades inerentes às arenas de políticas redistributivas de grande abrangência até a situação macroeconômica instável brasileira, a ampliação a nível nacional dos programas de transferência de renda em muitos aspectos parece ter seguido uma lógica orientada por pressupostos liberais. Assim, a desigualdade social tendeu a persistir ao longo dos anos 90 e os resultados alcançados possuem impactos duvidosos sobre a interrupção do ciclo vicioso da reprodução da pobreza.

Neste capítulo, investigamos a orientação neoliberal para a produção de políticas públicas, na medida em que conjecturamos a hegemonia dessa perspectiva sobre as políticas sociais brasileiras desde a década de 90. Complementariamente, com pretensões mais históricas do que comparativas, fazemos neste capítulo um breve

retrospecto histórico da formação do sistema de proteção social no Brasil a partir da Constituição de 1988, tendo como pano de fundo a tensão entre focalização e universalização. Por fim, interpretamos o Programa Bolsa Família, pilar do governo petista na primeira década do século XXI, averiguando o perfil dos seus beneficiários e os seus possíveis impactos sobre a redução da desigualdade social e da pobreza de 2000 a 2010.

2.1 POLÍTICAS SOCIAIS NO PENSAMENTO NEOLIBERAL

Grande parte da literatura estudada entende que houve forte influência da ideologia neoliberal sobre o projeto político delineado pelos primeiros Presidentes eleitos diretamente pelo povo brasileiro depois de 1988. Ainda que entendamos desnecessário nos aprofundar nessa temática, desejamos neste subtópico estudar as principais características da doutrina neoliberal para podermos averiguar se houve ou não repercussão dela nas políticas públicas brasileiras.

Cabe destacar o que essa corrente de pensamento assinalava como os males do Estado intervencionista. Afirmava-se, de modo geral, (I) que o Estado havia se tornado um instrumento de grupos de pressão que tentam firmar seus privilégios utilizando o discurso demagógico das políticas sociais; (II) que a regulação legislativa e os serviços de proteção social confundiam os sinais emitidos pelos mercados, implicando emprego irracional de recursos materiais e deseducação dos indivíduos; (III) que o crescimento das despesas públicas levava ao aumento do endividamento e da inflação; (IV) que o crescimento da tributação poderia provocar efeitos indesejáveis que se propagariam por toda sociedade, estimulando o desemprego, fraudes fiscais e o desenvolvimento de uma economia informal (MORAES, 2001).

Ampliando a discussão, poderíamos afirmar que, para os neoliberais, o maior perigo do Estado interventor reside na elevação que esse modelo de organização política proporciona às classes subalternas, na medida em que garante-lhes políticas sociais redistributivas que lhes permitem organizar-se no universo político e reivindicar uma melhor divisão da riqueza gerada no Estado.

Enfim, como a ideologia neoliberal compreende as políticas sociais? Na ótica do neoliberalismo, se a intervenção do Estado permite às massas pobres um clamor por divisões de ganho mais equitativas, o destino inexorável da democracia social é um regime político que gasta cada vez mais (e mal) e taxa cada vez mais (e mal). As políticas sociais em expansão geram também, inevitavelmente, uma burocracia estatal poderosa e irresponsável, que adquire força e interesses próprios, operando com o dinheiro dos grupos ricos (MORAES, 2001).

Para resolver esses problemas decorrentes das políticas sociais – da intervenção estatal, de modo geral – é necessário barrar a vulnerabilidade do mundo político à influência das massas pobres reduzindo o campo de atividades sobre as quais elas podem influir, desregulamentando, privatizando, diminuindo a ação do Estado na área social. O que significa dizer que é preciso, também, reduzir ao máximo o número de funcionários estatais que estejam submetidos à pressão das massas (MORAES, 2001).

Especificamente sobre as políticas sociais, notadamente aquelas voltadas para o combate à pobreza, as recomendações neoliberais apresentam um traço principal: a focalização. De acordo com a visão deles, a definição precisa e delimitada dos beneficiários das políticas sociais é benéfica porque reduz os custos do Estado e evita o risco político de os benefícios sociais serem entendidos como direitos universais ou bens públicos. Os neoliberais defendem as políticas focalizadas sob o argumento de que além de necessárias, elas são mais eficazes e geram maiores impactos.

Focalização, em suma, é um termo que se refere às estratégias governamentais que buscam atender às demandas emergenciais das camadas sociais que se encontram em situação de carência ou risco social. São políticas implementadas para produzirem respostas de curto prazo, conjunturais. Elas não estão fundamentadas em direitos sociais constitucionais e, por isso, podem ser extintas conforme mudanças de governo.

Deve-se ressaltar, contudo, que as estratégias de focalização podem ser concebidas de diversas formas, conforme a orientação política de seu formulador, como veremos adiante.

Além da focalização, poderíamos destacar como pilares das diretrizes neoliberais para as políticas públicas a privatização, já que defende-se a transferência ao setor privado

da propriedade dos entes estatais (inclusive aqueles ligados à providência de saúde, educação, moradia, entre outros); e a descentralização, porquanto prega-se a delegação da responsabilidade de implementar programas sociais ao setor privado e ao “Terceiro Setor”¹⁴. As associações comunitárias, as ONGs, os movimentos sociais, as empresas privadas compensariam, portanto o papel abandonado parcialmente pelo Estado de executar as políticas públicas sociais.

A focalização tem sido uma das estratégias adotadas pelos governos brasileiros no período pós-redemocratização no combate à pobreza. O debate sobre políticas públicas no Brasil desde o final da década de 80 possui, contudo, outro modelo de política: a universalização dos direitos sociais. No tópico seguinte, investigamos a essência desse debate, com o propósito de averiguarmos a natureza das políticas sociais implementadas no Brasil desde 1990.

2.2 A INFLUÊNCIA DO NEOLIBERALISMO NAS POLÍTICAS SOCIAIS BRASILEIRAS E O DEBATE UNIVERSALIZAÇÃO VERSUS FOCALIZAÇÃO

“Seu doutô os nordestino têm muita gratidão / Pelo auxílio dos sulista nessa seca do sertão / Mas doutô uma esmola a um homem qui é são / Ou lhe mata de vergonha ou vicia o cidadão / É por isso que pidimo proteção a vosmicê / Home pur nós escuído para as rédias do pudê / Pois doutô dos vinte estado temos oito sem chovê / Veja bem, quase a metade do Brasil tá sem cume / Dê serviço a nosso povo, encha os rio de barrage / Dê cumida a preço bom, não esqueça a açudage / Livre assim nós da ismola, que no fim dessa estiage / Lhe pagamo inté os juru sem gastar nossa corage / Se o doutô fizer assim salva o povo do sertão / Quando um dia a chuva vim, que riqueza pra nação! / Nunca mais nós pensa em seca, vai dá tudo nesse chão / Como vê nosso distino mercê tem nas vossa mãos” (Luiz Gonzaga, Vozes da Seca)

Antes de iniciarmos o exame do Programa Bolsa Família, convém voltarmos nossa atenção para o Brasil do final dos anos 80. Nesse período, final da transição democrática, percebe-se a ampliação de direitos sociais e de garantias de participação popular nas atividades estatais, como resultado do processo de rearticulação política da

¹⁴ Na matriz neoliberal, a sociedade civil é entendida basicamente como uma esfera de complementação às funções do Estado (Primeiro Setor) e mercado (Segundo Setor). De acordo com Carlos Montaña, a categoria de “Terceiro Setor” surgiu nos Estados Unidos, em 1978, tendo sido primeiramente utilizada por John D. Rockefeller III para se referir ao forte associativismo e à cultura cívica do “notável sistema de três poderes” existente nos EUA. Nas palavras de Rockefeller, “o terceiro setor é o setor privado sem fins lucrativos” (APUD MONTAÑO, 2003, p. 53).

sociedade civil brasileira. O marco desse contexto de (re)democratização é a promulgação da Constituição de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, a qual ampliou os deveres sociais do Estado para com os cidadãos, introduzindo, entre outras coisas, as políticas constitutivas de Seguridade Social.

Os dispositivos inseridos na Constituição de 88 buscavam superar o padrão restritivo de proteção social promovido pelo Estado brasileiro durante o período desenvolvimentista, no qual a inserção social dos indivíduos, seja nos momentos democráticos seja nos autoritários, estava vinculado a sua posição na estrutura produtiva do país e sujeito a práticas clientelistas. Nesse sentido, o modelo de proteção social vislumbrado pela Constituição caracterizou-se pela universalização de direitos sociais, entendida como um conjunto de leis que visava expandir a oferta de serviços e benefícios sociais para toda a população em quantidade e qualidade.

É interessante notar que o neoliberalismo parece ter demorado um pouco mais para se tornar o pensamento hegemônico no setor público brasileiro, dado que a Constituição de 1988 ampliou os deveres sociais do Estado, enquanto em nível internacional vários países já implementavam as políticas ensinadas pelo Consenso de Washington.

Parecia realmente que se estava caminhando para a possibilidade de universalização de direitos sociais básicos, com garantia de mínimos sociais. Todavia, o plano de intervenção estatal na área social seria rapidamente limitado pelo projeto neoliberal de programas sociais.

Já nos fins dos anos 80, o projeto político brasileiro dividiu-se entre a proposta de Fernando Collor de Mello e a proposta do Partido dos Trabalhadores, liderado por Lula. Como se sabe, vingou a proposta que defendeu a necessidade de se retirar o país do atraso econômico da “década perdida”, através de reformas liberalizantes que recolocariam o Brasil nos rumos de uma “grande nação”.

Collor foi o responsável por introduzir oficialmente no país uma agenda baseada nas diretrizes neoliberais. Conforme Leda Paulani, “desde a eleição de Collor passou a ser voz corrente a inescapável necessidade de reduzir o tamanho do Estado, privatizar empresas estatais, controlar gastos públicos, abrir a economia etc” (PAULANI, 2010, p. 119). Ainda segundo a autora, a “agenda neoliberal foi colocada na ordem do dia como

uma espécie de *única saída* para as emergências que nos afligiam, a saber, a irresolução do problema da dívida externa e a renitência do processo inflacionário”. (PAULANI, 2010, p. 120, grifo nosso). Por isso, no Brasil

[...] tudo se passa como se aos poucos estivesse sendo decretado um estado de exceção econômico que justifica qualquer barbaridade em nome da necessidade de salvar o país, ora do retorno da inflação, ora da perda de credibilidade, ora da perda do bonde da história (2010, p. 123).

Amélia Cohn (2000, p. 187), em tom menos crítico que Leda Paulani, afirma que

nos anos 90 a questão social foi assim reduzida à questão da pobreza e as políticas sociais [foram reduzidas] à questão da parca disponibilidade de recursos orçamentários para o setor, no geral associada a uma concepção dos serviços públicos estatais como perdulários, dada sua própria natureza.

Para evitar o desperdício de recursos – seguindo o discurso ideológico de que as entidades públicas estatais gastam muito, e mal, com a área social – os gastos sociais foram pensados em uma ótica racional demasiadamente estreita, que fixou-se em três pilares: focalização, descentralização e novas formas de parceria entre Estado, Mercado e Sociedade.

Com a consolidação da agenda neoliberal, o modelo de proteção social brasileiro configurou-se numa rede dual, em que a parcela pobre da população se vê dependente do Estado para prover suas necessidades básicas e a camada rica busca no mercado formas de garantir sua saúde, educação, moradia, previdência e outros direitos.

Nessa linha de raciocínio, Behring (2003) entende que o Brasil não experimentou uma reforma estatal – em alusão às reformas administrativa propostas por Bresser-Pereira e pelas agências internacionais – e sim uma “contra-reforma” estatal. A noção de “reforma” é revestida por um caráter progressista e positivo, que se move em direção à ampliação de liberdade. No entanto, evidenciado o crescimento do desemprego, do setor informal e da concentração de riqueza na América Latina¹⁵, o autor também defende que é mais coerente falar em um processo de “contra-reforma”, que limitou a intervenção social dos Estados.

¹⁵ Na América Latina de 1998, sete em cada dez postos de trabalho estavam na informalidade; havia 96 milhões de pessoas com fome numa região sem crise de alimentos; a “favelização” aumentou entre 1990 e 2004 de 111 milhões de pessoas para 127 milhões; e o desemprego se mantém persistente para 8% da população, em especial a juventude (CEPAL, 2004).

É possível constatar que aquilo inicialmente previsto nas leis brasileiras não chegou a se concretizar na realidade social do país. Apesar de a Carta Constitucional ter rompido, no plano jurídico, com a concentração de poder na esfera federal, tendo definido processos de descentralização que asseguraram aos municípios autonomia político-administrativa, por exemplo; e ter garantido amplos direitos sociais, houve no Brasil do início dos anos 90 um retrocesso em matéria de política social.

Sonia Draibe (1998) revela-se ciente dessa contradição, na medida em que afirma existir no período Collor dois planos contraditórios de política social: um que buscava complementar os dispositivos constitucionais, no âmbito legislativo do Congresso Nacional; e outro que destruía as tentativas de reforma substantiva dos programas sociais, na esfera do Executivo, promovendo cortes nos gastos sociais e dando continuidade ao modelo clientelista e patrimonialista de proteção social – com forte centralização e priorização de programas assistenciais.

Essa problemática é também descrita por Maria Ozanira da Silva e Silva, Maria Yazbek e Geraldo di Giovanni (2004) da seguinte forma:

os anos 1990 representam um período de profunda contradição no campo do bem-estar social no Brasil. Tem-se, de um lado, um avanço no plano político-institucional, representado, sobretudo, pelo estabelecimento da Seguridade Social e dos princípios de descentralização e de participação social [...] de outro lado, tem-se, no plano da intervenção estatal no social, um movimento orientado por posturas restritivas, com a adoção de critérios de maior rebaixamento do corte de renda para fixação da linha de pobreza, para permitir acesso das populações, por exemplo, a Programas de Transferência de Renda em grande expansão no Brasil (2004, p. 26).

É nesse quadro contraditório que Fernando Henrique Cardoso assume o Governo Federal e implementa sua estratégia de proteção social, cujo pilar esteve no Programa Comunidade Solidária. Não é nosso objetivo examinar esse Programa¹⁶, mas entendemos ser coerente explicitar que o arcabouço institucional de combate à pobreza

¹⁶ A atuação do Comunidade Solidária englobou seis áreas principais (I- redução da Mortalidade na Infância; II- alimentação; III- apoio ao Ensino Fundamental e Pré-Escolar; IV- habitação e saneamento; V- geração de renda e ocupação e qualificação profissional; VI- fortalecimento da agricultura familiar), que pautaram a seleção de 16 programas para compor a denominada “Agenda Básica da Comunidade Solidária”, através da qual esses programas receberiam um “selo de prioridade” que lhes garantiria maior recebimento de recursos. A “Agenda Básica” funcionava em conjunto no âmbito do Ministério da Saúde, no Ministério da Educação, no Ministério da Agricultura, no Ministério do Planejamento e Orçamento e no Ministério do Trabalho – sendo cada ministério responsável por diferentes programas. (BRASIL, Comunidade Solidária: três anos de trabalho, 1998).

promovido por esse governo esteve focado em três áreas principais: na educação (com programas focados na elevação da escolaridade de jovens e na alfabetização de adultos), na saúde (com programas de nutrição, suplementação alimentar e saneamento urbano) e na renda (com programas de formação/qualificação profissional e geração de emprego e renda).

O cenário do início dos anos 90, no qual se confrontavam as tendências universalistas e focalistas, é refletido na engenharia institucional efetivada por FHC, que foi constrangida tanto por fatores de ordem interna (pressões pela manutenção da estabilidade monetária sob a ameaça do retorno da inflação; pela venda ao capital internacional de setores estratégicos como energia e telecomunicação), quanto de ordem externa (as “sugestões” das agências internacionais de financiamento para ajustamento da economia brasileiro às necessidades do mercado internacional, exigindo do governo a abertura do mercado brasileiro aos produtos estrangeiros – o que foi feito, principalmente no período Collor, de maneira apressada implicando aumento do desemprego e falência de empresas nacionais).

Segundo Leda Paulani (2010), a maioria dessas pressões estava fundamentada em ameaças econômicas (volta da inflação e do desequilíbrio fiscal; perda de credibilidade e do “bonde da história”, entre outras) incoerentes com a realidade brasileira do período, o que teria contribuído para a consolidação da agenda neoliberal no Brasil.

Cabe destacar também que inúmeros são os analistas que nos últimos anos têm apontado a subordinação das políticas sociais implementadas durante os anos 90 à política econômica. Para ficarmos em apenas um exemplo, destacamos a interpretação de Netto (1999, p. 86), o qual afirma que nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso “a política social aparece inteiramente subordinada à orientação macroeconômica que, por sua vez é estabelecida pelos ditames do grande capital”.

Ademais, ao focar a ação nos mais pobres ao invés de se dirigir “a quem dela precisar”, conforme estipula a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), o Comunidade Solidária estaria, segundo Silva (*et. al.*, 2001, p. 77),

substituindo o princípio de universalização dos mínimos sociais, preconizado pela LOAS, por um princípio estreito de focalização, longe de representar discriminação positiva. Sua atuação, portanto estava em contradição com os

fundamentos de direitos sociais estabelecidos pela Constituição (universalidade, qualidade e gratuidade).

Verifica-se a polarização do debate sobre políticas sociais no Brasil em torno da necessidade de optar entre dois estilos de política, a focalizada e a universal. Contudo, há que se considerar que este não é um debate consensual e tem perdido força nos últimos anos. Em excelente trabalho, Célia Kerstenetzky (2005) considera imperioso determinar os princípios de justiça que orientam a escolha da política a ser implementada.

Para a autora, estabelecer uma relação automática da universalização com a garantia de direitos sociais e da focalização com noções residualistas de justiça é uma interpretação incorreta, pois os princípios de justiça social podem variar conforme orientações distributivas ou reparatórias. Partindo das perspectivas de justiça, Kerstenetzky aponta uma “justiça de mercado”, que atribui ao mercado a função de distribuir vantagens econômicas mediante a alocação de recursos, conforme o mérito ou responsabilidade individual; e uma “justiça social”, que implica redistribuição de oportunidades de realização para alcance de equidade, mediante ações do Estado.

A noção de focalização costuma despertar um sentimento negativo entre os analistas, pois a tendência é identificá-la com um tipo de justiça de mercado. Esse entendimento só faz sentido, afirma Kerstenetzky (2005), quando a focalização é entendida como residualismo. Nesse sentido, as políticas sociais seriam residuais, incidindo sobre os segmentos à margem dos processos econômicos integradores, e a verdadeira política social seria a política econômica que, ao promover as reformas necessárias, incluiria a todos no longo prazo. Ao mercado caberia promover a alocação ótima dos recursos econômicos e a política social seria seu coadjuvante, não possuindo, portanto, qualquer vinculação com os direitos sociais.

Pode-se aduzir às críticas dos analistas insatisfeitos com a focalização no sentido de residualismo, quando elas afirmam a preponderância do imperativo da eficiência global sobre os direitos sociais e a cidadania. Em outras palavras, não é o fato de as políticas sociais estarem pautadas por critérios de eficiência e racionalidade que é repreensível, e sim a prioridade que é dada aos objetivos de eficiência econômica.

Por outro lado, a focalização também pode ser vista a partir de uma noção que extrapola a concepção de justiça de mercado e de uma política social residual. São pelo menos dois casos. O primeiro diz respeito à focalização como condicionalidade: defende a busca do foco correto para que um determinado problema, previamente especificado, seja solucionado e o benefício se estenda a todos dentro de um determinado território, sendo a eficiência do gasto público fundamental para permitir a existência de recursos que possam ser gastos em outras áreas carentes. Assim, a focalização ideal só seria alcançada com uma universalização relativa a um dado segmento (Kerstenetzky, 2005, p. 7).

Por fim, um segundo caso tipo de focalização baseado na justiça social é a focalização como ação reparatória, utilizada para

restituir a grupos sociais o acesso efetivo a direitos universais formalmente iguais - acesso que teria sido perdido como resultado de injustiças passadas, em virtude, por exemplo, de desiguais oportunidades de realização de gerações passadas que se transmitiram às presentes na perpetuação da desigualdade de recursos e capacidades (KERSTENETZKY, 2005, p. 8).

Nessa acepção, a focalização complementa a universalização de direitos, na medida em que contribui para diminuir as distâncias normalmente existentes entre a realidade dos grupos focalizados e a noção de igualdade de oportunidades embutida nos direitos universais. Por exemplo, através de bolsas escolares para os mais pobres, pode-se complementar o sistema educacional público. Assim,

Em uma sociedade muito desigual, as políticas sociais terão necessariamente um componente de "focalização", se quiserem aproximar o ideal de direitos universais a algum nível decente de realização. Portanto, nesse segundo sentido de focalização, esta emerge do interior de uma *concepção republicana de direitos de cidadania*. A focalização seria um requisito da universalização de direitos efetivos [...] (KERSTENETZKY, 2005, p. 8).

Nessas formas de focalização, como condicionalidade e como ação reparatória, universalismo e focalismo não são estilos de política social antagônicos, e sim complementares.

Quando autores como Montañó (2003) e Silva (et al, 2001) criticam o modelo de intervenção social promovido pelo Governo Federal brasileiro nos anos 1990 por sua focalização, eles estão se referindo ao estilo de focalização residual, baseado na justiça de mercado e no ideário neoliberal. Esses analistas afirmam ainda que a lógica de

execução das políticas sociais nesse período transformou os direitos sociais em “caridade pública”, pois houve uma grande transferência de responsabilidade do Estado para setores da sociedade civil.

Com base na literatura pesquisada, entendemos que a estratégia de redução da desigualdade social e da pobreza adotada pelo Governo brasileiro, nos anos 90, baseou-se na manutenção de políticas econômicas de estabilização fiscal, culminando na retirada do caráter “social” das políticas sociais, já que ele foi encarado apenas com uma face técnica (econômica), o que, em última instância, contribuiu para o processo de naturalização da pobreza.

No último tópico deste capítulo, trataremos do estilo de focalização adotado pelo Governo Lula.

2.3 O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

2.3.1 Características gerais

No período de transição do Governo FHC para o Governo Lula, realizou-se um diagnóstico dos programas sociais vigentes (notadamente dos Programas de Transferência de Renda) e alguns problemas relativos à implementação deles foram destacados. Em suma, entendeu-se que a concorrência, a sobreposição, a ausência de uma coordenação geral e a fragmentação dos programas gerava: competitividade entre as instituições responsáveis por implementá-los, pulverizando e elevando os custos das operações; tratamento diferenciado, inclusive no valor do benefício; e erros nos cadastramentos dos beneficiários. A solução proposta para esses problemas seria a criação de um Programa de Transferência de Renda nacional unificado, que corrigiria os problemas do Cadastro Único, criado em 2001, e padronizaria o valor dos benefícios, entre outras vantagens.

Esse seria o embrião do surgimento do Bolsa Família, que substituiu o Programa Bolsa-Escola (Lei 10.219/01), o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (Lei 10.689/03), o Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde- Bolsa Alimentação (Medida

Provisória nº 2206-1, de 2001), o Programa Auxílio-Gás (Decreto nº 4.102, de 2002) e o Cadastramento Único do Governo federal (Decreto nº 3877, de 2001).

O Programa Bolsa Família (PBF) pode ser destacado como o pilar da política social do Governo Lula, tendo surgido dentro do Programa Fome Zero, cujo foco estava na segurança alimentar como garantia a todos os brasileiros. Instituído para combater a pobreza, “o maior desafio da sociedade brasileira”, e “promover a emancipação das famílias mais pobres do país”, o Bolsa Família nasceu com a proposta de ser o “maior e mais ambicioso programa de transferência de renda da história do Brasil” (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL, 2010).

Quando afirmamos que o PBF foi o pilar do Governo Lula, fazemos referência a sua grande cobertura, que, segundo a PNAD de 2009, era de 41 milhões de pessoas (9,2 milhões de famílias – se seguíssemos os dados do Ministério do Desenvolvimento Social, esse número seria ainda maior). Ou seja, praticamente $\frac{1}{4}$ dos brasileiros recebia a transferência do programa. As únicas políticas sociais com cobertura superior são políticas universais (como o Sistema Único de Saúde), que cobrem toda a população brasileira.

O momento da criação do Bolsa Família traz inovações no que diz respeito ao desenvolvimento dos Programas de Transferência de Renda no Brasil. A partir de 2003, mudanças quantitativas e qualitativas ditariam a produção de políticas sociais. De acordo com Maria Ozanira Silva e Silva, Maria Carmelita Yazbek e Geraldo Di Giovanni (2004, p. 93), essas alterações podem ser percebidas: na indicação de prioridade no enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil, anunciada já no discurso de posse do Presidente Lula, demonstrando a intenção de coordenar políticas sociais e política econômica; no processo de unificação dos programas nacionais de transferência de renda; na elevação dos recursos orçamentários destinados ao desenvolvimento de Programas de Transferência de Renda no orçamento de 2004 para R\$5,3 bilhões, segundo dados oficiais, representando mais que o dobro de 2002; na criação, em janeiro de 2004, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, representando mais um esforço de unificação dos dois ministérios da área social (o da

Assistência Social e o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome).

Essas inovações sinalizavam a intenção do governo em priorizar o combate à pobreza e à fome, simplificando o acesso aos benefícios, com a unificação dos programas de transferência de renda existentes, sob a responsabilidade partilhada entre União, estados e municípios. Ao Governo Federal cabe elaborar normas do programa, bem como o repasse dos recursos gastos com a política. Os municípios são responsáveis pela execução do programa, desde a etapa do cadastro das potenciais famílias beneficiárias, do controle para o cumprimento das condicionalidades, até o acompanhamento destas famílias. As Secretarias municipais de assistência social são responsáveis por manter o Cadastro Único atualizado, além de realizar a Busca Ativa junto às famílias que poderiam receber o PBF, mas ainda não estão inseridas no Cadúnico.

O Bolsa Família possui dois grandes objetivos: combater a fome, a pobreza e as desigualdades através da transferência de renda associada à garantia de acesso aos direitos sociais básicos (saúde, educação, segurança alimentar); e interromper o ciclo intergeracional da miséria promovendo a inclusão social das famílias beneficiadas, através das condicionalidades de educação e saúde. Conforme art. 4º. do Decreto 5.209/2004, que instituiu a criação do Programa,

Os objetivos básicos do Programa Bolsa Família, em relação aos seus beneficiários, sem prejuízo de outros que venham a ser fixados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, são: I - promover o acesso à rede de serviços públicos, em especial, de saúde, educação e assistência social; II - combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional; III - estimular a emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza; IV - combater a pobreza; e V - promover a intersetorialidade, a complementaridade e a sinergia das ações sociais do Poder Público (BRASIL, DECRETO 5.209, 2004).

Nessa perspectiva, poder-se-ia afirmar que o Programa apresenta estratégias de curto prazo, buscando aliviar a pobreza através das transferências de renda, e de longo prazo, a partir das condicionalidades que visam alterar a situação socioeconômica dos beneficiados.

Para receber o benefício do Programa as famílias¹⁷ devem encontrar-se em situação de pobreza ou pobreza extrema, numa faixa de renda *per capita* de R\$140,00 e R\$70,00 respectivamente. Segundo informações contidas no site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Programa trabalha com quatro tipos de benefícios: Benefício Básico (R\$ 70, pagos apenas a famílias extremamente pobres, com renda per capita igual ou inferior a R\$ 70); Benefício Variável (R\$ 32, pagos pela existência na família de crianças de zero a 15 anos – limitado a cinco crianças por família); Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ) (R\$ 38, pagos pela existência na família de jovens entre 16 e 17 anos – limitado a dois jovens por família); e Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE) (valor calculado caso a caso). Esses valores são o resultado do reajuste anunciado em 1º de março e vigoram a partir dos benefícios pagos em abril de 2011 (tabelas 1 e 2).

Essa última variável relacionada à presença dos jovens de 16 e 17 anos nos domicílios atendidos foi incorporada ao Programa Bolsa Família em 2008. A concessão desse benefício, além de aumentar o dispêndio do programa, reforça seus impactos sobre pobreza e desigualdade, na medida em que incentiva a continuidade do processo de escolarização na faixa etária na qual o problema de abandono da escola é mais crítico.

TABELA 1 – Valor dos benefícios para famílias com renda familiar mensal de até R\$ 70 per capita

Número de gestantes, nutrizes, 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\$ 70,00
1	0	Básico + 1 variável	R\$ 102,00
2	0	Básico + 2 variáveis	R\$ 134,00
3	0	Básico + 3 variáveis	R\$ 166,00
4	0	Básico + 4 variáveis	R\$ 198,00
5	0	Básico + 5 variáveis	R\$ 230,00
0	1	Básico + 1 BVJ	R\$ 108,00
1	1	Básico + 1 variável + 1 BVJ	R\$ 140,00
2	1	Básico + 2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 172,00
3	1	Básico + 3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 204,00
4	1	Básico + 4 variáveis + 1 BVJ	R\$ 236,00
5	1	Básico + 5 variáveis + 1 BVJ	R\$ 268,00

¹⁷ A “família” é definida, de acordo com a Lei 10.835, da seguinte forma: “[...] unidade nuclear, eventualmente ampliada por outros indivíduos que com ela possuam laços de parentesco ou de afinidade, que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto e que se mantém pela contribuição de seus membros”.

0	2	Básico + 2 BVJ	R\$ 146,00
1	2	Básico + 1 variável + 2 BVJ	R\$ 178,00
2	2	Básico + 2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 210,00
3	2	Básico + 3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 242,00
4	2	Básico + 4 variáveis + 2 BVJ	R\$ 274,00
5	2	Básico + 5 variáveis + 2 BVJ	R\$ 306,00

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

TABELA 2 – Valor dos benefícios para famílias com renda familiar mensal de R\$ 70 a R\$140 per capita

Número de gestantes, nutrizes, 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\$ 32,00
2	0	2 variáveis	R\$ 64,00
3	0	3 variáveis	R\$ 96,00
4	0	4 variáveis	R\$ 128,00
5	0	5 variáveis	R\$ 160,00
0	1	1 BVJ	R\$ 38,00
1	1	1 variável + 1 BVJ	R\$ 70,00
2	1	2 variáveis + 1 BVJ	R\$ 102,00
3	1	3 variáveis + 1 BVJ	R\$ 134,00
4	1	4 variáveis + 1 BVJ	R\$ 166,00
5	1	5 variáveis + 1 BVJ	R\$ 198,00
0	2	2 BVJ	R\$ 76,00
1	2	1 variável + 2 BVJ	R\$ 108,00
2	2	2 variáveis + 2 BVJ	R\$ 140,00
3	2	3 variáveis + 2 BVJ	R\$ 172,00
4	2	4 variáveis + 2 BVJ	R\$ 204,00
5	2	5 variáveis + 2 BVJ	R\$ 236,00

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

Sobre as condicionalidades exigidas pelo PBF (e delegadas ao poder municipal), destacamos a necessidade de: as mães gestantes realizarem exames pré-natal e acompanhamento médico periódico para atualização de vacinas e manutenção do peso e altura adequados de crianças com até 6 anos; as crianças de 7 a 15 anos estarem matriculadas e terem frequência de no mínimo 85% nas aulas no ensino fundamental; e os jovens com mais de 15 anos freqüentarem ao menos 75% das aulas do curso em que estão matriculados.

No início de 2003, segundo dados levantados por Soares e Sátyro (2009), o Programa havia atendido 3,6 milhões de famílias em mais de 5.000 municípios. Em 2009, o PBF representava, de fato, a maior política de transferência de renda do mundo, destinando cerca de R\$12 bilhões ao atendimento de aproximadamente 12 milhões de famílias. Em termos orçamentários, contudo, o PBF é pequeno e corresponde a aproximadamente 0,4% do produto interno bruto (PIB) brasileiro e a 0,7% da renda total das famílias brasileiras.

A configuração do Programa Bolsa Família tem permanecido praticamente igual desde sua criação em 2003. O que significa que o órgão responsável por definir as normas para sua execução, estabelecer o valor dos benefícios e parcerias com estados e municípios, entre outras funções, ainda é a Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (MDS). À Caixa Econômica Federal cabe a função de operador e pagador.

Desde 2004, os benefícios concedidos pelo Programa se estendem, a princípio, por um período de dois anos, depois do qual agentes municipais devem visitar novamente as famílias para atualizarem seus cadastros, verificando as condições de vida dos beneficiados. Na prática, porém várias famílias permanecem recebendo o benefício por muito mais tempo sem receber as visitas dos agentes sociais – dado que vários municípios não conseguem se adequar à agilidade requerida pela lei (SOARES; SÁTYRO, 2009).

Além dessas visitas periódicas que devem ser feitas, há também crescente verificação do status das famílias em bases de dados (do Benefício de Prestação Continuada e da Relação Anual de Informações Sociais) que, embora com algum atraso, apontam se alguém na família recebe um benefício previdenciário ou assistencial; ou se algum membro passou a ser empregado no mercado formal. Assim, se esta nova renda eleva a renda *per capita* da família para além dos limites superiores estabelecidos pelo PBF, o benefício do Programa é bloqueado (SOARES; SATYRO, 2009).

O Programa tem uma despesa global baixa (de apenas 0,4% do PIB) e seus benefícios podem ser considerados modestos (o valor médio das transferências por família é de R\$ 95/mês). Mesmo assim, as transferências do Bolsa respondem por 16% da redução

da desigualdade de renda ocorrida entre 1999 e 2009, por 1/3 da queda da extrema pobreza e por outros 16% da queda da pobreza no mesmo período (SOARES ET AL, 2010).

TABELA 3 – Características gerais do Programa Bolsa Família

Objetivos	reduzir a pobreza (curto prazo); interromper o ciclo da pobreza (longo prazo)			
Elegibilidade	famílias em condição de pobreza e extrema pobreza			
Legislação	Lei 10.836/ 2004	Decreto 5749/ 2006	Decreto 6.824/ 2008	Decreto 6.917/ 2009
Linha de pobreza	R\$ 100	R\$ 120	R\$137	R\$ 140
Linha de pobreza extrema	R\$ 50	R\$ 60	R\$ 68	R\$ 70
Condicionalidades				
Educação	frequência mínima de 85% à escola (crianças de 7 a 15 anos); e de 75% (16 e 17 anos)			
Saúde	participação em orientação nutricional e de saúde para gestantes e crianças de até 6 anos; acompanhamento médico para atualização de vacinas			
Órgão Responsável	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC) e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)			
Nº famílias atendidas¹	6,5 milhões	11,0 milhões	11,5 milhões	12,8 milhões
% Da população brasileira com PBF²	16%	17%	18%	22%
PBF/PIB²	n/d	0,3%	0,34%	0,4%
Benefício Médio por beneficiário² (R\$)	10	15	19	21
Participação do PBF na renda dos beneficiários²	4,7%	6,5%	8,8%	9,5%

Fonte: elaboração própria, a partir de dados do MDS (2010) e de Soares (2010)

¹ SAGI/MDS - Matriz de Informação Social

² Soares et al (2010), utilizando dados da PNAD

2.3.2 Perfil das famílias e dos indivíduos beneficiários do Bolsa Família

“Vivo, vivo num morro / que quanto mais de longe / mais bonito é de se ver / não há quem resista ao meu morro / dentro da luz azul que sai da TV” (Pato Fu, Vivo num morro)

Para traçar o perfil das famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família e para analisar o impacto das transferências de renda sobre os beneficiários, a maioria dos estudos utiliza a Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD) como fonte de dados. Embora relevante, a PNAD só identifica os domicílios beneficiários do Programa Bolsa Família nos suplementos de 2004 e 2006, tornando a análise de outros anos um

pouco complicada. Nos anos em que a PNAD não realiza a pesquisa suplementar sobre programas de transferência de renda, têm-se tentado identificar os beneficiários do Programa, com base na PNAD, através da variável (v1273) “recebimentos de juros, dividendos, transferências e outros rendimentos”.

De modo complementar, e principalmente no que diz respeito ao estudo do perfil das famílias pobres brasileiras, os dados do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) também tem sido valiosos para os analistas do Bolsa Família.

O CadÚnico é um instrumento de coleta de dados e informações cujo objetivo é identificar todas as famílias de baixa renda do país, através de dados produzidos pelo preenchimento de formulários pelas próprias famílias. O processamento do cadastro é realizado pela Caixa Econômica Federal, que é responsável por atribuir a cada pessoa da família cadastrada um número de identificação social (NIS) de caráter único, pessoal e intransferível.

O Cadastro Único aborda as características dos domicílios atendidos pelo programa, em termos de localização geográfica, tipo de construção, abastecimento de energia, água, escoamento sanitário e coleta de lixo; examina o perfil dos beneficiários quanto ao sexo, à faixa etária, à raça/cor e à escolaridade; e averigua o perfil dos responsáveis legais pelas famílias atendidas em termos de sexo, idade, escolaridade, ocupação.

Como neste tópico utilizaremos os dados fornecidos pelo Cadastro Único referencial ao ano de 2010, convém diferenciarmos algumas características do Cadastro Único em relação ao Bolsa Família. O público-alvo do Cadastro Único são famílias com renda per capita de meio salário mínimo ou com renda familiar total de até 3 salários mínimos (em valores de 2010, respectivamente R\$255,00 e R\$1530,00).

Nem todas as famílias que constam no CadÚnico, portanto são necessariamente beneficiárias do Bolsa Família. O Cadastro Único possui aproximadamente 19,4 milhões de famílias (cerca de 85 milhões de pessoas), das quais 12,9 milhões de famílias são beneficiárias do PBF – as quais são nosso foco no tópico seguinte (MDS, 2010).

2.3.2.1 Perfil dos domicílios das famílias beneficiárias

Conforme os microdados constantes no Cadastro Único (CadÚnico), em março de 2010, sobre as famílias beneficiárias do Bolsa Família, a região Nordeste possuía a maior parte dos domicílios atendidos (50,1%) no Brasil pelo Programa. Em seguida, estavam o Sudeste (25,3%), o Norte (10,4%), o Sul (9,0%) e o Centro-Oeste (5,1%). A concentração no Nordeste atesta o esforço do Programa em focalizar os municípios mais pobres do país – de acordo com o IDH-M, os três Estados mais mal situados no ranking nacional encontram-se na região Nordeste.

A maioria dos domicílios atendidos pelo Bolsa Família no Brasil encontra-se em áreas urbanas (69,4%), sendo o Nordeste a região com o maior percentual de domicílios atendidos em áreas rurais (38,8% das famílias atendidas nessa região estavam no meio rural – bem superior à média nacional, de 30,6%). O atendimento prioritário a famílias residentes em áreas urbanas justifica-se pelo fato de o Brasil ser um país urbanizado e apresentar problemas típicos dos centros urbanos, como desemprego e habitação precária.

Quanto ao tipo de domicílio, a maior parte das famílias atendidas pelo Programa residia em casas (92,6% em 2010), seguida das famílias que habitavam em cômodos (5,9%). Convém ressaltar que as regiões com menor porcentagem de famílias residindo em casas eram o Sudeste (88,3%) e o Centro-Oeste (85,3%); e que, em todo o país, a maioria dos domicílios eram próprios, chegando a 60,8% do total, ou cedidos (23,5%), o que contribui positivamente sobre o orçamento familiar, já que as famílias não precisam pagar aluguel.

TABELA 4 – Perfil dos domicílios das famílias beneficiários, março de 2010 (em % do total de domicílios/famílias)

Tipo de localidade	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Urbano	69,4	66,4	61,2	82,6	76,6	83,0
Rural	30,6	33,6	38,8	17,4	23,4	17,0
Tipo de domicílio	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Casa	92,6	91,3	95,0	88,3	96,6	85,3
Apartamento	0,8	0,6	0,6	1,5	0,8	0,4
Cômodo	5,9	7,4	4,0	9,4	1,9	12,4
Outro	0,7	0,7	0,5	0,8	0,7	1,9
Situação do domicílio	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Próprio	60,8	69,5	67,0	48,7	54,1	49,8
Alugado e/ou arrendado	13,4	6,9	11,2	18,5	16,6	19,3
Cedido	23,5	21,8	20,4	29,0	25,4	28,7
Invasão	1,4	0,9	0,7	2,7	3,1	1,0
Outro	0,9	1,1	0,8	1,1	0,8	1,2
Tipo de construção dos domicílios	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Tijolo e/ou alvenaria	72,6	32,0	74,8	91,8	49,8	81,1
Adobe e/ou taipa	14,1	8,7	23,0	4,8	0,6	3,6
Madeira	11,8	57,0	1,0	2,5	46,5	12,3
Material aproveitado	0,6	1,0	0,6	0,2	0,9	1,2
Outros	0,8	1,3	0,5	0,6	2,2	1,8

Fonte: SENARC/MDS, microdados do Cadastro Único de março de 2010
 Elaboração: COSTANZI; FAGUNDES (2010)

Os dados do CadÚnico de março de 2010 expuseram ainda que o número médio de pessoas por domicílio correspondia a 3,97 pessoas, sendo o Norte a região com maior número de pessoas por domicílio (4,30 pessoas). Ainda quanto à densidade de pessoas por domicílio, os indicadores mostraram que o número médio de cômodos nos domicílios atendidos era de 4,03. Assim, considerando-se o número médio de moradores e de cômodos por domicílio, a média nacional era de 0,99 de morador por cômodo.

Outro aspecto revelador das condições de moradia das famílias pobres diz respeito ao tipo de construção do domicílio. Verificou-se que a maioria das famílias atendidas no país (72,6% em 2010) morava em domicílios de tijolo/alvenaria, mas essa não era uma tendência nacional, já que as regiões Norte e Sul apresentaram grande incidência de domicílios de madeira, com proporções de 57,0% e 46,5%, respectivamente.

Os dados do Cadastro Único também revelam as vulnerabilidades das famílias pobres em relação ao acesso aos serviços de utilidade pública. Quanto ao acesso a abastecimento de água, 65,7% dos domicílios brasileiros beneficiários do Programa tinham acesso à rede pública de abastecimento de água – o índice eleva-se para 82,9% quando considerados apenas a área urbana. A região Norte, seguida da Nordeste, destaca-se por apresentar a pior situação, com menos da metade das famílias beneficiárias tendo acesso à rede pública de abastecimento de água (45,0%). E as regiões Sudeste (78,7%), Sul (76,5%) e Centro-Oeste (71,5%) superavam a média nacional em relação a este indicador.

Convém ressaltar ainda que 21,0% dos domicílios nacionais não possuíam qualquer tipo de tratamento de água (neste aspecto, chama a atenção o quadro mais desvantajoso do Sul, em que 36,0% dos domicílios beneficiários do Bolsa Família não possuíam água tratada).

O escoamento sanitário representa, contudo, o cenário mais precário das famílias atendidas pelo programa no país. Em 2010, apenas 54,1% dos domicílios tinham acesso à rede pública de esgoto ou fossa séptica – o índice eleva-se para 67,8% quando considerado apenas o meio urbano.

O mapa da pobreza nacional fornecido pelo Cadastro Único aponta para uma situação inadequada no que diz respeito ao acesso das famílias beneficiadas pelo Bolsa Família aos serviços de utilidade pública e à infraestrutura urbana. Em relação à média da população brasileira, averiguada a partir de dados da PNAD 2008, as famílias beneficiárias do Bolsa Família têm menor acesso aos serviços de abastecimento de água (54,1% contra a média nacional de 73,2%), de rede de coleta de lixo (68,7% contra 87,9%) e de iluminação elétrica (90,2% contra 98,6%). A tabela abaixo sintetiza o perfil das famílias conforme o acesso ao serviço de utilidade pública.

TABELA 5 – Perfil dos domicílios das famílias beneficiários por tipo de utilidade pública (em % do total de domicílios)

Tratamento de água	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Filtração	38,2	24,5	41,7	46,4	9,2	41,9
Fervura	2,9	4,9	2,5	2,8	3,4	2,3
Cloração	35,8	41,9	32,1	34,3	51,1	42,0
Sem tratamento	21,0	26,2	21,5	14,8	34,7	12,6
Outro	1,9	2,4	2,1	1,6	1,4	1,0
Tipo de iluminação	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Relógio	83,9	67,1	83,1	88,7	91,4	91,4
Sem Relógio	6,2	11,0	5,9	6,3	3,7	1,7
Sem Iluminação	9,8	21,8	10,9	4,8	4,8	6,7
Serviços básicos	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Abastecimento de água por rede pública	65,5	45,1	61,2	78,3	76,6	71,5
Lixo coletado	68,7	59,5	60,1	83,9	80,4	81,3
Escoamento sanitário por rede pública ou fossa séptica	54,1	34,2	46,8	74,8	64,2	52,6

Fonte: SENARC/MDS, a partir dos microdados do Cadastro Único de março de 2010.
Elaboração: COSTANZI; FAGUNDES (2010).

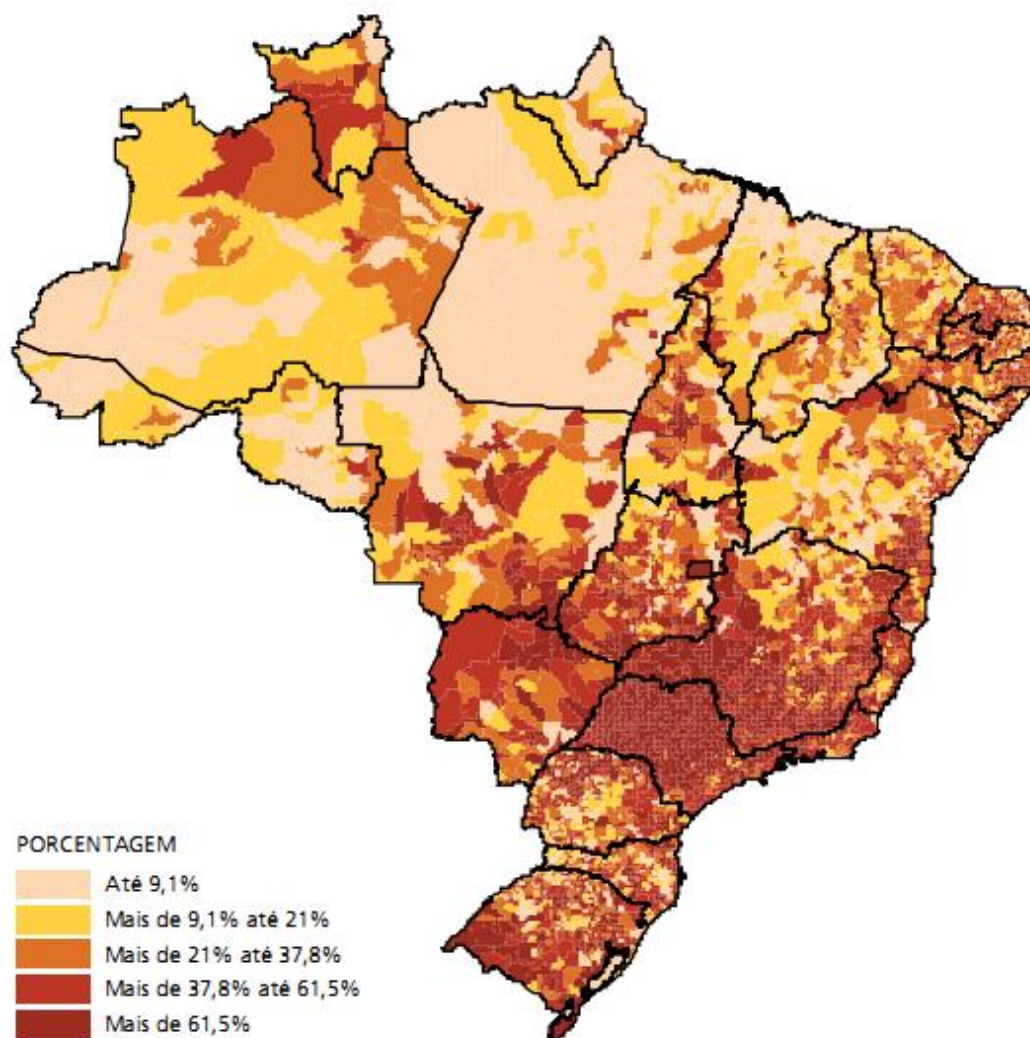
O acesso simultâneo aos serviços de abastecimento de água, coleta de lixo e escoamento sanitário é de apenas 42,7% dos domicílios das famílias atendidas, sendo o Sudeste a região com o maior acesso simultâneo (66,1%) e o Norte a região com o menor acesso simultâneo (34,4%). Em todas as regiões do Brasil, as condições de acesso aos serviços de utilidade pública são melhores nas áreas urbanas do que nas áreas rurais – 58,9% contra apenas 5,9%.

TABELA 6 – Domicílios beneficiários com acesso simultâneo ao abastecimento de água pela rede pública, coleta de lixo e escoamento sanitário adequado (em % total de domicílios)

Serviços básicos simultâneos	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Total	42,7	19,4	34,4	66,1	54,6	41,6
Urbano	58,9	28,4	52,6	77,9	69,0	49,3
Rural	5,9	1,7	5,6	10,6	7,6	4,0

Fonte: SENARC/MDS, a partir dos microdados do Cadastro Único de março de 2010.
Elaboração: COSTANZI; FAGUNDES (2010).

Os dados revelam ainda uma grande desigualdade da pobreza no Brasil, dado que a comparação entre as regiões do país sugere que o Nordeste e o Norte possuem os piores quadros de pobreza nacional.



MAPA 1 – DISTRIBUIÇÃO DE TODOS OS DOMICÍLIOS QUE DISPÕEM, SIMULTANEAMENTE, DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA, COLETA DE LIXO E ESCOAMENTO SANITÁRIO (REDE PÚBLICA OU FOSSA SÉPTICA) EM 2010

Fonte: SENARC/MDS, a partir dos microdados do Cadastro Único de março de 2010.

Elaboração: COSTANZI; FAGUNDES (2010).

2.3.2.2 Perfil das pessoas beneficiárias

“Por esse pão pra comer, por esse chão pra dormir / A certidão pra nascer, e a concessão pra sorrir / Por me deixar respirar, por me deixar existir / Deus lhe pague” (Chico Buarque, Deus Lhe Pague)

Os indicadores do Cadastro Único do ano de 2010 revelaram que, entre os beneficiários do Programa Bolsa Família em todo o país, pessoas do sexo feminino predominavam, com percentual de 54,2%. Os homens só superaram as mulheres no meio rural em alguns entes federados.

Quanto à faixa etária, 55% dos atendidos possuíam menos de 20 anos, sendo que crianças e adolescentes de até 17 anos representavam mais da metade do público beneficiário (50,6%). Esses dados refletem as próprias condições de elegibilidade do Bolsa Família, que prioriza famílias com crianças nessa faixa etária, aos quais são destinados benefícios variáveis do programa. Por outro lado, as pessoas com mais de 50 anos representavam apenas 6,8% dos beneficiários do programa (tabela 7).

Ainda que essas tendências sejam observadas em todas as regiões do país, cabe ressaltar que a maior concentração de jovens entre as pessoas atendidas em 2010 encontrava-se no Norte, enquanto o maior percentual de idosos estava no Centro-Oeste.

Os beneficiários do Bolsa Família são majoritariamente negros, incluindo aqueles que se classificaram como negros ou pardos, representando 72,8% do total (65,3% declararam-se pardos e 7,5% negros). As regiões Norte e Nordeste sobressaíam com as maiores concentrações de beneficiários pardos (84,3% e 76,1%, respectivamente, em 2010); e o Sudeste possuía a maior proporção de pessoas declaradamente negras (10,4%). Já no Sul, são os brancos que se encontram entre os maiores beneficiários do Programa, correspondendo a 76,3%.

Quanto à taxa de freqüência à escola, os dados do Cadastro Único mostram que, conforme declaração dos responsáveis pelas unidades familiares, 60,1% das crianças entre 4 e 6 anos freqüentavam a creche ou a pré-escola. O Nordeste destaca-se aqui por um aspecto positivo: 67,1% das crianças entre 4 e 6 anos comparecem frequentemente a creche – novamente, segundo os próprios responsáveis pelos menores.

TABELA 7 – Perfil das pessoas beneficiárias, 2010 (em % total de pessoas)

Sexo	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Feminino	54,2	53,4	53,6	55,6	54,4	55
Masculino	45,8	46,6	46,4	44,4	45,6	45
Cor/raça	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Branca	26,3	9,1	15,9	38,4	76,3	26,5
Negra	7,5	4,0	7,3	10,4	5,7	5,9
Parda	65,3	84,3	76,1	50,8	17,1	64,6
Amarela	0,3	0,2	0,3	0,2	0,1	0,5
Indígena	0,7	2,3	0,4	0,2	0,8	2,6
Faixa etária	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
0 a 9 anos	26,5	28,7	25,1	27,8	27,3	27,6
10 a 19 anos	28,5	31,0	27,5	28,9	28,8	29,7
20 a 29 anos	14,8	14,3	16,4	12,9	12,4	13,3
30 a 39 anos	13,9	12,7	13,7	14,6	14,2	15,2
40 a 49 anos	9,8	7,8	10,1	9,9	10,7	8,7
50 a 59 anos	4,8	4,0	5,4	4,2	4,9	3,7
60 a 69 anos	1,4	1,2	1,4	1,3	1,4	1,5
70 a 79 anos	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3
80 anos ou mais	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1

Fonte: SENARC/MDS, a partir dos microdados do Cadastro Único de março de 2010.
Elaboração: COSTANZI; FAGUNDES (2010).

Na faixa etária posterior, de 7 a 14 anos e de 15 a 17 anos, as médias nacionais elevam-se para 94% e 90,8% respectivamente – sem grandes diferenças interregionais. Convém ressaltar o fato de 97,5% do total das crianças estarem matriculadas na rede pública de ensino, independentemente da faixa etária. A defasagem escolar dos beneficiários também é destacável: 33,9% das crianças entre 7 a 14 anos e 55,1% dos

jovens entre 15 a 17 anos apresentavam uma defasagem de mais de dois anos de estudo.

Sobre a escolaridade dos beneficiários em geral, 3% eram analfabetos e mais da metade possuía apenas o ensino fundamental incompleto (53,4%). O melhor perfil de escolaridade era o dos beneficiários da região Sudeste, contrapondo-se às pessoas atendidas no Norte. E o nível de escolaridade piorava entre o público maior de 25 anos, dentro os quais 16,7% eram analfabetos e 65,4% não tinham concluído o ensino fundamental (tabela 8).

TABELA 8 – Escolaridade das pessoas beneficiárias com 25 anos ou mais, 2010 (em % total de pessoas)

Região	Grau de instrução				
	Analfabeto	Fundamental incompleto	Fundamental completo	Médio incompleto	Médio completo
Brasil	15,8	65,3	3,0	5,9	9,7
Norte	15,9	64,5	2,3	6,9	10,1
Nordeste	20,4	62,0	2,2	5,4	9,8
Sudeste	9,1	69,5	4,4	6,4	10,2
Sul	8,6	73,8	5,1	5,3	6,8
Centro-Oeste	12,0	68,2	2,7	6,9	9,7

Fonte: SENARC/MDS, a partir dos microdados do Cadastro Único de março de 2010.
Elaboração: COSTANZI; FAGUNDES (2010).

Por fim, cabe destacar algumas características dos responsáveis legais pelas unidades famílias atendidas pelo Bolsa Família em 2010. A maioria esmagadora era de mulheres (92,0%), em conformidade com a proposta do programa de privilegiar transferências às mães; a cor/raça dos responsáveis era, com exceção da região Sul, predominantemente negra ou parda (67,6%); a faixa etária de 76% dos responsáveis em todo o país era de até 44 anos; 78,3% dos responsáveis pelas famílias beneficiárias possuíam até o Ensino Fundamental completo; e, em relação ao trabalho, a maioria afirmou não trabalhar ou trabalhar em atividades agrícolas.

O exame do perfil das famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família, através dos dados fornecidos pelo Cadastro Único, permite afirmar que o Programa tem tido êxito

em seu esforço de focalização nas famílias efetivamente mais pobres do Brasil. Isso é comprovado pela grande volume de transferências direcionadas ao Nordeste, região onde a pobreza se expressa de forma mais severa, ao meio urbano em geral, caracterizado pelas inadequações na infra-estrutura básica, aos negros, às pessoas com baixa escolaridade e aos jovens e crianças, os quais representam a parcela da população brasileira mais vulnerável.

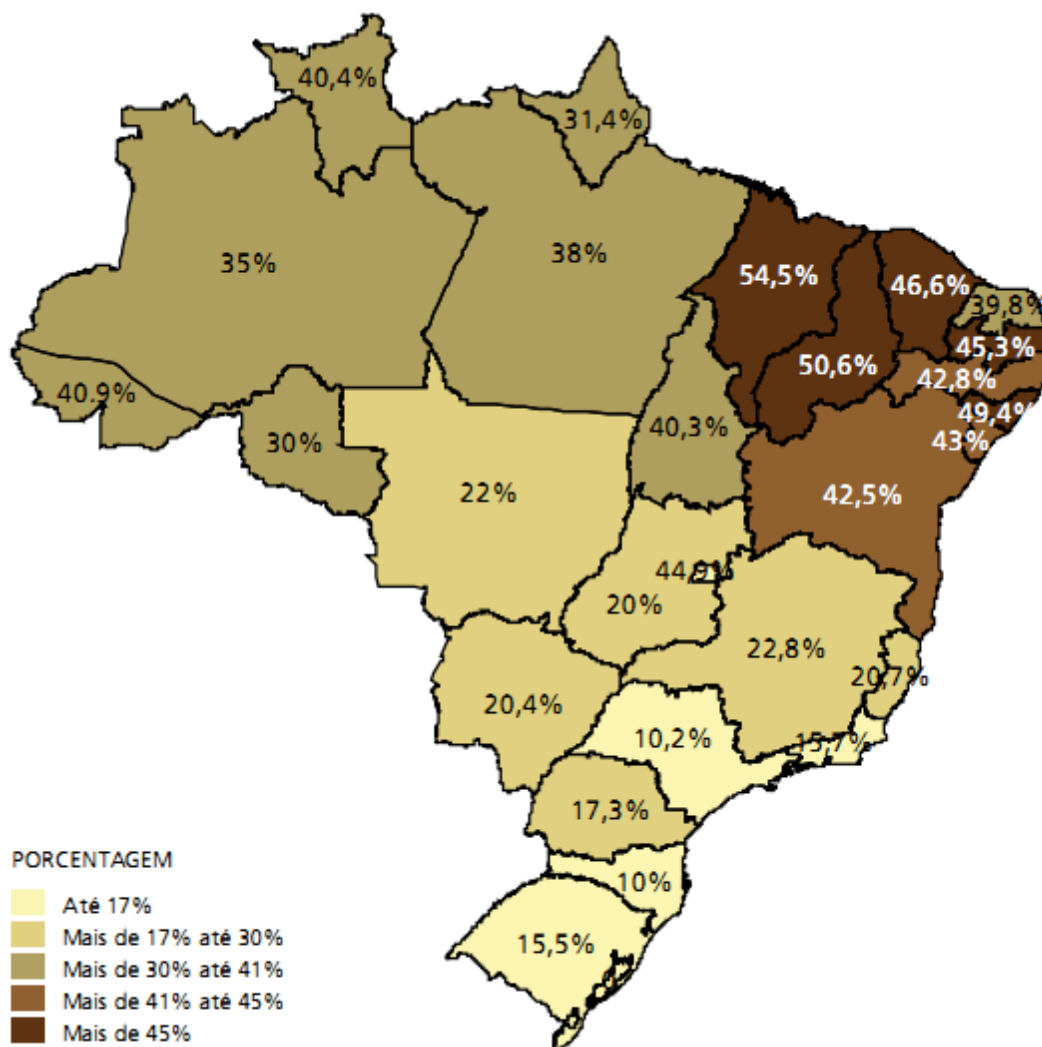
Os dados acessados no site do Ministério do Desenvolvimento Social, em 2010, também apontam nesse sentido. O MDS indicava que o Bolsa Família atendia a 12.769.155 famílias, quando o número possível de famílias a receberem o benefício, por possuírem renda per capital familiar mensal de até R\$140,00, era representado por 12.995.195 famílias, indicando uma cobertura de 98,26%.

O número de pessoas atendidas pelo Bolsa Família, em março de 2010, chegava a 48.680 milhões, o que correspondia, na época, a cerca de ¼ da população brasileira (tabela 9). Como constatado e como a tabela e o mapa adiante indicam, em relação à população total das regiões, a maior cobertura de pessoas estava no Nordeste (45,6%) e no Norte (36,6%).

TABELA 9 – Participação das pessoas beneficiárias do Bolsa Família na população total, 2010 (em %)

Brasil/região	População total (a)	Pessoas beneficiários do Bolsa Família (b)	(b)/(a) (porcentagem)
Brasil	191.480.630	48.680.372	25,4
Norte	15.359.608	5.628.469	36,6
Nordeste	53.591.197	24.416.981	45,6
Sudeste	80.915.332	12.034.955	14,9
Sul	27.719.118	4.150.045	15,0
Centro-Oeste	13.895.375	2.449.922	17,6

Fonte: SENARC/MDS, a partir dos microdados do Cadastro Único de março de 2010.
Elaboração: COSTANZI; FAGUNDES (2010).



MAPA 2 – PARTICIPAÇÃO DAS PESSOAS BENEFICIÁRIAS DO BOLSA FAMÍLIA (EM % DA POPULAÇÃO TOTAL POR UF)

Fonte: SENARC/MDS, a partir dos microdados do Cadastro Único de março de 2010 e da Folha de Pagamento de abril de 2010.

Elaboração: COSTANZI; FAGUNDES (2010).

2.3.3 Impactos do Bolsa-Família sobre a redução da pobreza e da desigualdade social

2.3.3.1 Considerações metodológicas

Desde o início da implantação do Bolsa Família, vários analistas têm buscado averiguar o papel desempenhado pelo Programa na redução da pobreza e da desigualdade

ocorrida de 2000 a 2010. Na verdade, nesse período, a maioria dos estudos dedicou-se aos exames da queda da desigualdade, e apenas nos últimos quatro anos um número maior de pesquisas foram divulgadas sobre a contribuição do Bolsa Família sobre a redução da pobreza no Brasil.

Talvez isso se explique pela acentuada queda da desigualdade no início do século XXI e pelo fato de a pobreza ser consequência, em grande parte, da desigualdade de renda. Por isso, os autores podem ter negligenciado o estudo focado na pobreza por acreditarem que a queda da desigualdade levaria impreterivelmente à redução da pobreza. Quaisquer que sejam as razões motivadoras da carência de trabalhos com foco na pobreza, alguns autores preocuparam-se em averiguar os efeitos do Bolsa Família sobre a pobreza no período de 2000 a 2010, dos quais destacamos Sônia Rocha (2011) e Sergei Soares et al (2010).

Já no que diz respeito aos impactos do Bolsa Família sobre a desigualdade, há uma boa quantidade de pesquisas, que utilizam metodologias diferenciadas, com resultados numéricos diferentes, mas cujas conclusões qualitativas se assemelham: todos destacam a importância do Bolsa Família na redução da desigualdade. Além disso, não encontramos nenhum trabalho estático, focado em apenas um ano, todos objetivaram comparar dois momentos no tempo.

De modo geral, todos os pesquisadores buscaram responder a seguinte questão, que também nos interessa: em que medida o Bolsa Família foi responsável pela queda da desigualdade social e da pobreza observada a partir de 2001?

Embora haja concordância acerca da importância do Programa, a profusão de informações sobre o assunto e a utilização de metodologias e conceitos diferentes tornaram o estudo desse tema complexo, deixando-nos incertos sobre o real tamanho do impacto gerado pelo Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade social.

As principais diferenças metodológicas entre os estudos sobre os impactos do Bolsa Família estão (i) na base de cálculo para medição da redução da desigualdade e da pobreza (ii) nas formas de identificar a renda do Bolsa Família nas PNADs; (iii) na escolha da linha de pobreza. É principalmente em razão dessas diferenças heurísticas que os resultados numéricos são diversos.

A base de cálculo mais utilizada para medir a redução da desigualdade é a decomposição da renda *per capita* domiciliar - entendida como todas as rendas, monetárias e não monetárias, de todos os indivíduos no domicílio e dividindo pelo número de membros no mesmo domicílio, a partir dos dados das PNADs¹⁸. Assim procedem, por exemplo, Sergei Soares (2006) e Sergei Soares et al (2010).

A outra opção metodológica de medição da desigualdade é evidenciada no trabalho de Ricardo Paes Barros, Carvalho e Franco (2007), que utiliza microssimulações não paramétricas para decompor as mudanças na distribuição de renda em seus componentes. Em razão da dificuldade de compreensão desse método, optamos por seguir a metodologia de Sergei Soares (2006), sobre a qual discorreremos mais abaixo.

Quanto ao uso dos dados das Pesquisas Nacionais de Amostragem por Domicílio, os pesquisadores têm optado por três métodos diferentes – os mesmos que destacamos no subtópico sobre os beneficiários do Bolsa Família. O primeiro deles é utilizar os suplementos de 2004 e 2006, separadamente ou complementarmente, uma vez que nesses dois anos a PNAD divulgou um suplemento específico sobre o Bolsa Família (assim procede Sônia Rocha, 2011). Quando optam por trabalhar com anos que não sejam os de 2004 e 2006, os autores ou empregam a variável “juros e dividendos” para estimar a transferência do Bolsa Família (SOARES, 2006); ou (ii) trabalham com valores típicos para identificar a renda do Bolsa Família (BARROS; CARVALHO; FRANCO, 2007).

Acreditamos ser coerente a utilização dos dados da PNAD/IBGE, pois trata-se de uma fonte de informações independente do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que também já divulgou avaliações específicas sobre a relação entre o Bolsa Família e a redução da pobreza. Além disso, as PNADs são praticamente a única fonte de cobertura quase nacional com observações possíveis de serem comparadas em momentos diferentes.

¹⁸ Os diversos tipos de renda registradas nas PNADs são agregados segundo as categorias: (i) renda do trabalho; (ii) renda de juros, dividendos e transferências (categoria em que se encontra registrada a renda de programas de transferência de renda não indexados ao salário mínimo, tais o Bolsa Família); (III) renda de pensões e aposentadorias; (iv) outros rendimentos (incluem aluguéis, doações e abono permanência).

A grande limitação da PNAD, que já esboçamos, relaciona-se ao fato de as rendas de outros programas de transferência de renda nacionais também serem captadas pela variável (v1273) “juros de caderneta de poupança e de outras aplicações financeiras, dividendos, programas sociais e outros rendimentos”. Trata-se, portanto de uma categoria bastante heterogênea, da qual é difícil extrair a renda específica do Bolsa Família. Nesse caso, para identificar os valores classificáveis como sendo do Programa, é necessário averiguar todas as rendas na variável v1273 cujo valor seja inferior ao benefício máximo por família no ano de referência.

A metodologia que seguimos adota a estratégia de decompor a renda per capita domiciliar para averiguar os impactos do Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade. Isso significa que trabalharemos com o coeficiente de Gini, calculado a partir da curva de Lorenz, que mostra a porcentagem da renda detida pelos x% mais pobres da população em questão.

Conforme Sergei Soares (2006, p. 11), em termos práticos, para obter a Curva de Lorenz, segue-se os seguintes passos: “a) ordena-se a população por renda domiciliar per capita; b) acumula-se no eixo horizontal a porcentagem da população de 0% a 100%; c) acumula-se no eixo horizontal a porcentagem da renda detida por essa mesma população”.

A Curva de Lorenz começa no ponto “0,0”, uma vez que se não se contou ninguém, não há renda alguma; e termina no ponto “100,100”, já que quando todos foram contados, toda a renda foi acumulada. O coeficiente de Gini nada mais é que o dobro do valor da área entre a curva de Lorenz e a reta ligando os pontos “0, 0” e “100, 100”, conhecida como Reta da Igualdade Perfeita (SOARES, 2006).

Para calcular a parcela de contribuição do Bolsa Família sobre a queda da desigualdade e da pobreza no Brasil, seguimos a estratégia de dividir a renda nas diferentes fontes que a compõem – renda derivada do trabalho e renda não derivada do trabalho (aposentadoria, transferências de renda, entre outros). De acordo com Sergei Soares (et. al, 2010), a condição analítica é que a soma dos pesos das rendas seja a renda total. Ou seja, se m_k for o peso da renda k na renda total: $[\text{Somatório de}]m_k = 1$.

Se esta condição se verifica, é possível ir além e decompor o coeficiente de Gini por tipo de renda.

Mas é justamente aqui que as complicações surgem, pois não há consenso em torno de quais rendas devem compor a renda domiciliar per capita. A PNAD faz 13 perguntas sobre a renda de cada indivíduo, seis para a renda de trabalho e outras sete para as demais rendas. Cabe ao pesquisador decidir quais ele irá utilizar.

A divisão da renda domiciliar que iremos utilizar será predominantemente a seguinte: renda do trabalho; renda da previdência pública indexada ao salário mínimo (são todos os benefícios previdenciários ou assistenciais indexados a um salário mínimo, incluídos o Regime Geral de Previdência Social e o Benefício de Prestação Continuada); renda da previdência pública superior a um salário mínimo; renda do Programa Bolsa Família (nesta variável estão contidas todas as rendas da variável v1273 com valores inferiores ao benefício máximo por família nos anos de referência); outras rendas.

Por fim, há a polêmica em torno da escolha das linhas de pobreza. Enquanto alguns autores (ROCHA, 2011; BARROS ET AL, 2010) preferem adotar linhas de pobreza regionalizadas, que levam em consideração as diferenças nos hábitos de consumo em cada região analisada; outros (SOARES ET AL, 2010) optam por seguir as linhas administrativas do Bolsa Família.

A diferença fundamental entre as duas é que as linhas regionalizadas pressupõem diferenças nas estruturas de consumo e preços entre as regiões, entre áreas metropolitanas e entre áreas urbanas e rurais de uma mesma região. Por outro lado, a linha de pobreza utilizada pelo Bolsa Família implica uma linha de pobreza única para todo o país, sem se atentar para as diferenças de custo de vida entre as regiões do Brasil. Ao longo do trabalho, privilegamos o uso das linhas de pobreza regionalizadas¹⁹, embora também utilizemos como referência pesquisas que se valem da linha de pobreza do Bolsa Família.

¹⁹ Para informações sobre como construir uma linha de pobreza regionalizada, consultar o livro de Sônia Rocha (2006).

2.3.3.2 Determinantes da queda da desigualdade

O Brasil tem historicamente permanecido entre as maiores economias do mundo. Em 2010, segundo dados do Banco Mundial, o país havia alcançado o posto de 10º país com o maior Produto Interno Bruto (PIB). Da mesma maneira, em razão dos modelos de crescimento adotados, é também histórica a desigualdade de renda entre os brasileiros, que mantém milhões em condições de pobreza e indigência. No início do século XXI, contudo, a literatura tem chamado a atenção para mudanças importantes nos indicadores sociais brasileiros. Neste tópico, examinaremos quantitativamente a queda da desigualdade no Brasil.

Tendo como referência as informações contidas na PNAD 2004 e utilizando a técnica de decomposição do Coeficiente de Gini, Sergei Soares (2006) afirma que aproximadamente 25% da queda da desigualdade de renda medida entre 2001 e 2004 deve-se aos programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família. Os outros 75% decorreriam do aumento na progressividade da renda do trabalho. Na opinião dele, “a despeito da importância dos programas de transferência indexados ou não ao salário mínimo, *foi o mercado de trabalho o grande responsável pela desconcentração de renda* observada de 2001 a 2004” (SOARES, 2006, p. 27, grifo nosso).

Em 2009, Sergei Soares, em parceria com Natália Sátyro, buscou novamente averiguar os impactos do Bolsa Família sobre a desigualdade social. Dessa vez, para construir a evolução da redução da desigualdade no Brasil, valeu-se do exame comparado das PNADs de 2004 e 2006. A conclusão a que chegou foi de que “as transferências sociais focalizadas, cujo peso na renda total é de cerca de 1%, contribuíram com 1/3 da queda na desigualdade. Só o PBF contribuiu com 20% desta redução” (SOARES; SÁTYRO, 2009, p. 15), enquanto a renda do trabalho, das aposentadorias e pensões públicas teriam sido responsáveis por aproximadamente 1/3 cada uma.

Essa tendência de diminuição do peso do rendimento do trabalho sobre a renda total domiciliar foi observada mais uma vez por Sergei Soares em artigo publicado numa coletânea produzida pelo IPEA, em 2010, a respeito do Bolsa Família. Em artigo produzido em parceria com outros autores, Sergei Soares (et al, 2010) afirma que “a

renda do trabalho fica progressivamente menos concentrada nos dez anos de 1999 a 2009”, enquanto o peso da renda do Bolsa Família e sua progressividade crescem (rendas chamadas de progressivas são aquelas que aumentam a igualdade; enquanto as rendas regressivas puxam para a desigualdade). Em outras palavras, o peso relativo do Bolsa Família na renda total das famílias cresceu no período.

A conclusão do autor sobre os determinantes para a diminuição da desigualdade social no período de 2001 a 2009 é a de que:

quase dois terços da queda da desigualdade são devidos a um mercado de trabalho que remunera as pessoas de modo progressivamente mais igualitário, o que não surpreende uma vez que o mesmo responde por 75% da renda das famílias. O que surpreende é que a renda do Bolsa Família seja responsável por 16% da queda global da desigualdade na última década, sendo que o programa não chega a 0,8% da renda das famílias (SOARES ET AL, 2010, p. 41).

TABELA 10 – Determinantes para a queda da desigualdade (%), 1999-2009

	1999-2001	2001-2003	2003-2005	2005-2007	2007-2009	1999-2009
Renda do trabalho	186	65	72	39	76	59
Previdência indexada	52	30	9	18	9	15
Previdência superior	-53	-19	13	17	-9	3
Outras rendas	-40	7	-7	17	10	8
Renda do PBF	-45	16	13	10	14	16
Δ Gini	100	100	100	100	100	100

Fonte: Microdados PNAD, 1999, 2001, 2003, 2005, 2007, 2009
Elaboração: Soares et al (2010)

Tendo os dados apresentados e a tabela 10 em vista, é destacável o fato de o Programa apresentar um impacto de 16% sobre a redução da desigualdade no período de 1999 a 2009, mesmo representando menos de 1% da renda total das famílias brasileiras (SOARES ET AL, 2010).

Os estudos sob coordenação de Sergei Soares (2010) demonstram ainda que os programas que transferem um salário-mínimo para famílias pobres, como faz o Benefício de Prestação Continuada, produziram maior impacto na redução da pobreza, enquanto o Bolsa Família, por ser um programa que transfere renda abaixo do salário-mínimo, tende a ter maior impacto na redução da desigualdade, em razão de sua ampla cobertura e de sua excelente focalização. Eles concluem que a boa focalização aliada

ao montante crescente de recursos transferidos pelos programas de transferência de renda vêm contribuindo para reduzir a desigualdade e conseqüentemente a pobreza.

Além disso, o fato de o Bolsa Família apresentar o maior índice de progressividade entre os componentes da renda domiciliar mostra que seu impacto é significativo na redução da desigualdade. Rodolfo Hoffman (2009, p. 659) também concorda com isso, afirmando que “para reduzir a desigualdade, maior gasto governamental com o Bolsa Família é mais efetivo do que aumento do salário mínimo”.

Ricardo Paes de Barros et al. (2010), utilizando o coeficiente de Gini como medida de desigualdade na distribuição de renda e baseando-se em séries contrafactuais, também buscou quantificar os principais determinantes para a queda da desigualdade. O autor destaca que entre 2001 e 2007 o coeficiente de Gini declinou 7%, alcançando seu menor valor nos últimos 30 anos (gráfico 2); e que essa queda deveu-se principalmente a melhorias na distribuição de renda derivada do trabalho, e, em menor parte (40%), às transformações na distribuição de renda não derivada do trabalho.

Os dados levantados por Barros et al (2010) a partir das PNADs de 2001 e 2007 sugerem ainda que a importância dos fatores determinantes para a queda da desigualdade inverte-se quando considerada a renda dos mais pobres. Nesse caso, as mudanças em renda do trabalho por trabalhador passaram a explicar 41% e as transformações na renda não derivada do trabalho, na qual se insere o Bolsa Família, 51%.

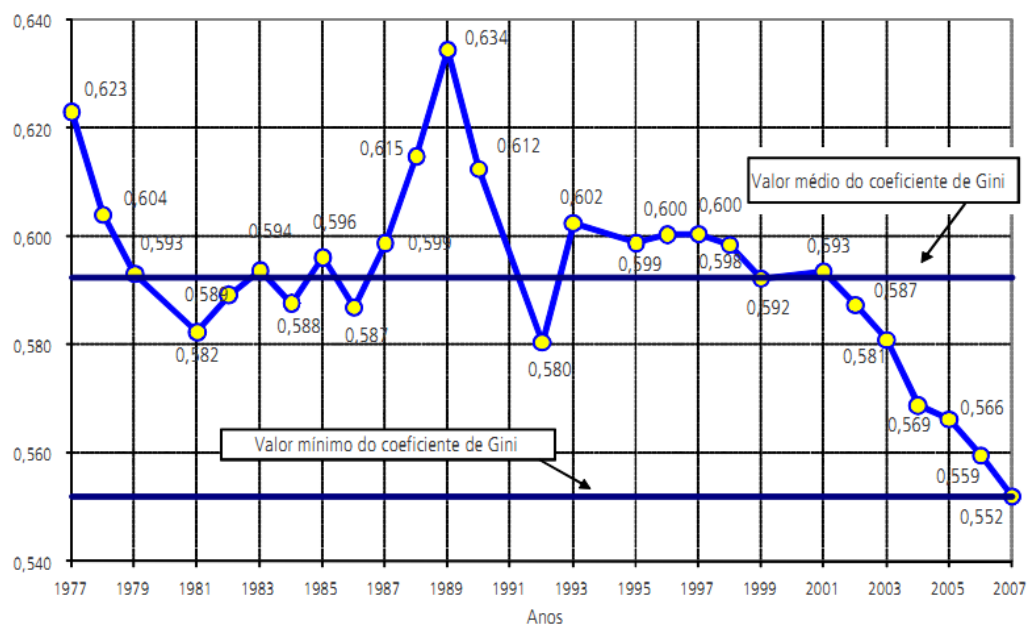


GRÁFICO 2 – EVOLUÇÃO DA DESIGUALDADE NA RENDA FAMILIAR PER CAPITA SEGUNDO O COEFICIENTE DE GINI, 1977 A 2007 (Coeficiente de Gini)

Fonte: estimativas produzidas com base nas PNADs de 1977 a 2007

Elaboração: Barros et al (2010)

Como nesta pesquisa Barros não se preocupou em diferenciar as rendas não derivadas do trabalho, não temos informações mais precisas sobre o papel desempenhado pelo Bolsa Família na redução das desigualdades sociais. Porém, em pesquisa anterior, em que Barros et al (2007) distingue as rendas não derivadas do trabalho através da análise das PNADs, o autor afirma que a grande maioria das transferências públicas é formada por pensões e aposentadorias (95%), sendo que os benefícios do Bolsa Família representam menos de 2,5% das transferências públicas, o que equivale a menos de 0,5% da renda total das famílias no período de 2001 a 2005 – valores similares aos já apresentados por Soares et al (2010).

Barros et al (2010) analisa também a diferença de rendimento entre os estratos de alta renda e baixa renda. Ele demonstra que de 2001 a 2007 o índice de crescimento de renda dos 10% mais pobres foi de 8% ao ano, enquanto a renda dos 10% e 20% mais ricos da população ficou negativo (-0,3% e -0,1%, respectivamente). Ou seja, o crescimento da renda no período analisado favoreceu os mais pobres e contribuiu para diminuir a desigualdade de renda: a razão entre a renda média apropriada pelos 10% (20%) mais ricos e pelos 40% (20%) mais pobres declinou 5,2 (6,7) pontos percentuais (p.p.) neste período, alcançando o valor médio mínimo em um período de 30 anos.

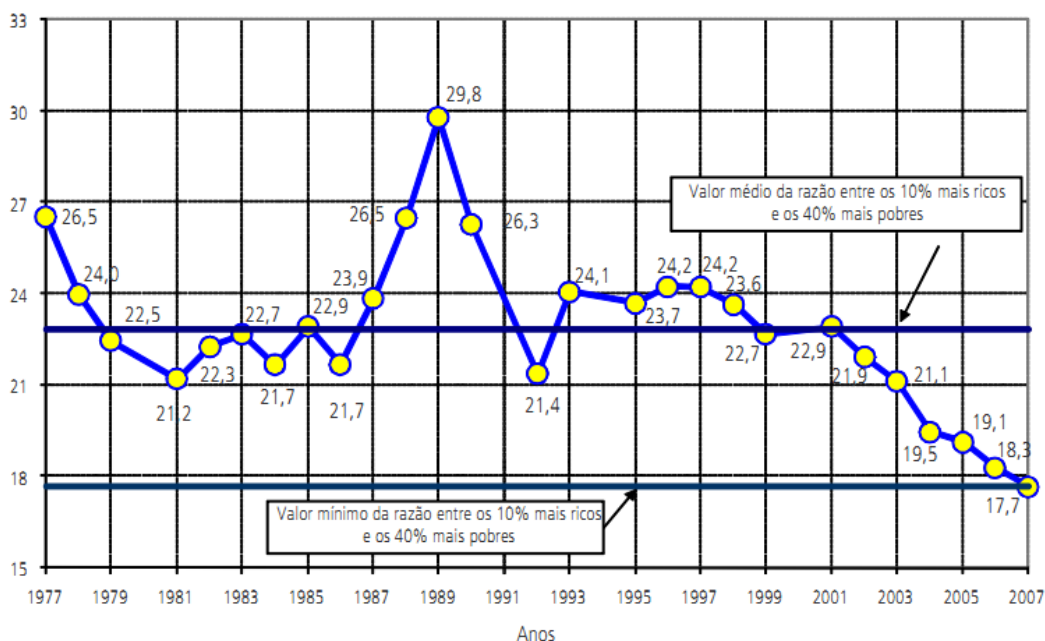


GRÁFICO 3 – EVOLUÇÃO DA DESIGUALDADE NA RENDA FAMILIAR PER CAPITA NO BRASIL, SEGUNDO A RAZÃO ENTRE OS 10% MAIS RICOS E OS 40% MAIS POBRES, 1977 a 2007

Fonte: estimativas produzidas com base nas PNADs de 1977 a 2007

Elaboração: Barros et al (2010)

Os resultados obtidos revelam, portanto que, entre 2001 e 2007, o grau de desigualdade de renda no Brasil declinou de forma acentuada e contínua – como foi percebido no gráfico 2. O Coeficiente de Gini passou de 0,593 em 2001 para 0,552 em 2007, correspondendo a uma taxa de redução média anual de 1,2% (0,7 ponto de Gini x100 ao ano).

Ao examinarmos as PNADs dos anos seguintes, porém, constatamos uma redução menos intensa na redução da desigualdade: de 2008 a 2009, quando o Coeficiente de Gini atingiu 0,538, a desigualdade caiu 0,54 ponto ao ano. A explicação para isso está na desaceleração do mercado de trabalho, devido à crise financeira mundial. Se de 2007 a 2008 as rendas oriundas do trabalho levaram a uma queda de 0,81 ponto (x100) de Gini, de 2008 a 2009 a queda resultante das rendas do trabalho foi de apenas 0,15. Sugere-se, portanto que essa queda na taxa de redução da desigualdade é apenas temporária.

De qualquer maneira, a desigualdade permanece ainda muito elevada no Brasil. Considerando a PNAD do ano de 2007, Barros et al (2010, p. 16) assevera que

a fatia da renda total apropriada pela parcela 1% mais rica da população é apenas ligeiramente menor do que aquela apropriada pelos 50% mais pobres. Além disso, os 10% mais ricos se apropriam de mais de 40% da renda, enquanto os 40% mais pobres se apropriam de menos de 10% da renda.

A persistência da alta concentração de renda no Brasil posiciona o país negativamente no cenário internacional, detendo um dos mais elevados graus de desigualdade no mundo. De acordo com estimativas produzidas com base nos dados do Programa Nacional das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de 2007 e 2008, Barros et al (2010) estipula que 90% dos países apresentam distribuições de renda menos concentradas do que o Brasil. O progresso recente, de 2001 a 2007, teria permitido aos brasileiros ultrapassar apenas 4% dos 126 países para os quais temos informações sobre desigualdade de renda (gráfico 3).

Quando nos lembramos que Brasil é um dos países mais ricos do mundo, em termos de Produto Interno Bruto (PIB), esses dados são ainda mais chocantes. Se em termos de renda *per capita* por habitante o Brasil ultrapassa 60% dos países no mundo, a renda *per capita* dos brasileiros 20% mais pobres não é maior do que a renda dos 20% mais pobres de 45% dos países (gráfico 4). Ou seja, “nossos pobres são muito mais pobres do que deveríamos esperar, dada a posição do Brasil em termos de sua renda per capita, um sinal inequívoco do nosso grau de desigualdade mais elevado” (BARROS ET AL, 2010, p. 17).

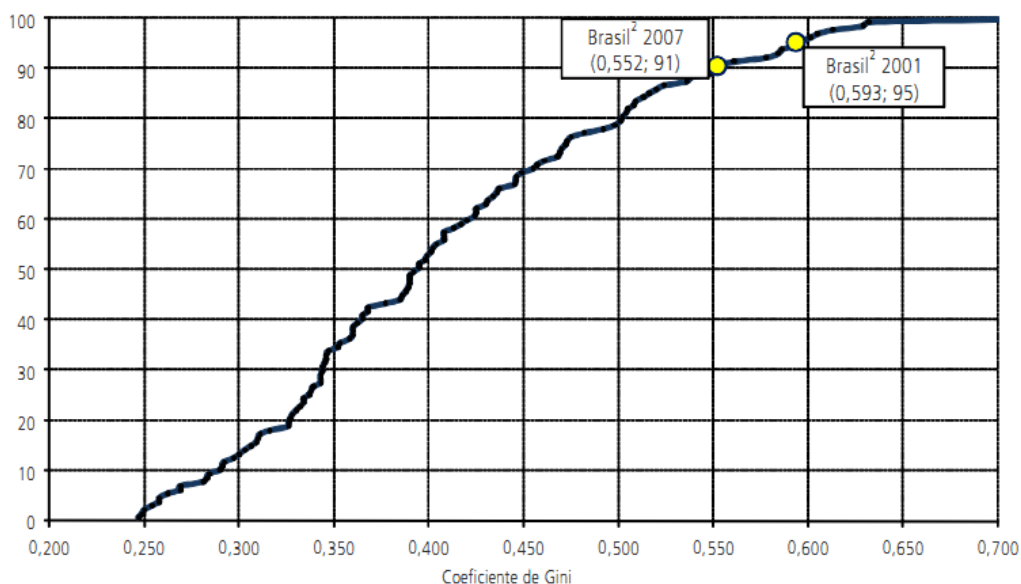


GRÁFICO 4 – DISTRIBUIÇÃO ACUMULADA DA POPULAÇÃO MUNDIAL E DOS PAÍSES SEGUNDO O PIB REAL *PER CAPITA* (coeficiente de Gini)

Fonte: estimativas produzidas com base no PNUD (2007-2008), em que foram considerados 126 países.

Nota²: estimativas produzidas com base nas PNAds de 2001 a 2007

Elaboração: Barros et al (2010)

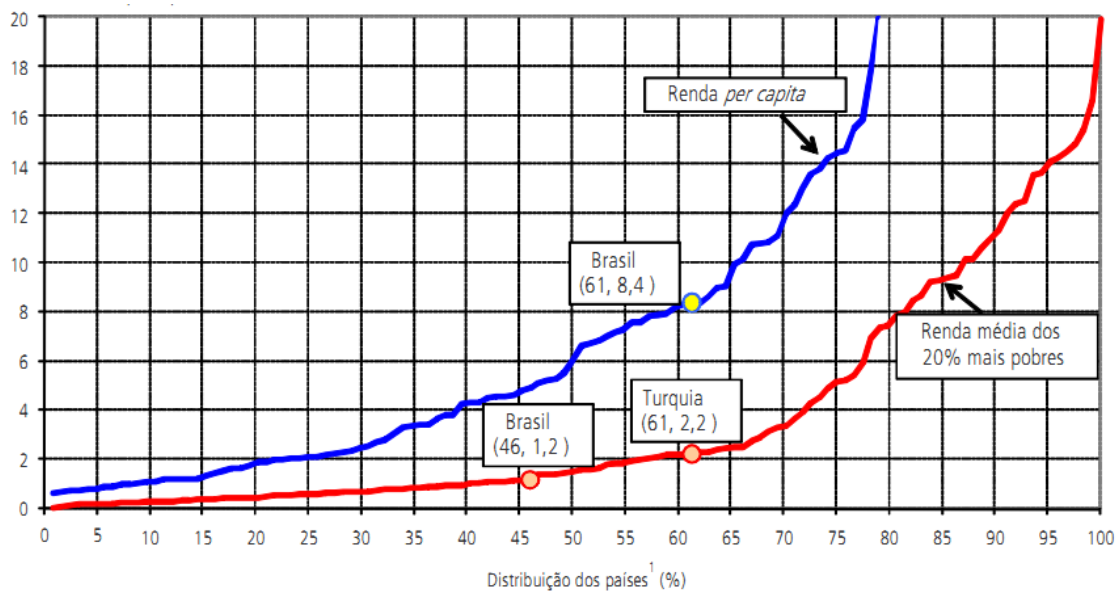


GRÁFICO 5 – DISTRIBUIÇÃO DOS PAÍSES NO MUNDO SEGUNDO A RENDA *PER CAPITA* E A RENDA MÉDIA DOS 20% MAIS POBRES (renda *per capita*, em 1.000 PPP US\$)

Fonte: estimativas produzidas com base no PNUD (2007-2008).

Nota¹: Estão sendo considerados 163 países para os quais existe informação

Elaboração: Barros et al (2010)

As pesquisas analisadas revelam, em suma, que a queda da desigualdade percebida nos últimos dez anos no Brasil decorre de duas razões principais: da renda do trabalho,

a qual está associada aos reajustes do salário mínimo; e dos rendimentos não derivados do trabalho, oriundos de programas sociais, dentre os quais destaca-se o Bolsa Família. Na tabela abaixo sintetizamos os resultados de algumas das pesquisas analisadas.

TABELA 11 – Impactos do Bolsa Família sobre desigualdade

Pesquisa	Identificação da renda do PBF	Metodologia Analítica	Período	Impacto sobre desigualdade (%)
Soares (2006)	Sem identificação	Decomposição fatorial do Gini	2001-2004	25
Soares (et al, 2010)	V1273, PNAD	Decomposição fatorial do Gini	2001-2009	16
Hoffman (2006)	V1273, PNAD	Decomposição fatorial do Gini	2002-2004	Entre 10 e 20
Barros et al (2007)	Valores típicos	Microsimulação	2001-2005	12
Barros et al (2010)	Valores típicos	Decomposição fatorial do Gini	2001-2007	51 ¹

Elaboração própria

Nota¹: Barros et al (2010) considerou todas as rendas não derivadas do trabalho

Por fim, ainda que na primeira década do século XXI a desigualdade tenha decaído de modo contínuo, ela ainda permanece alta para os padrões globais. E sua persistência contribui para a manutenção da vulnerabilidade de vida dos brasileiros mais pobres.

2.3.3.3 Determinantes da queda da pobreza

Na história brasileira, estratégias de redução da pobreza sempre estiveram envoltas por estratégias de crescimento econômico. Tanto na década de 70, quando a pobreza foi reduzida à metade (PASTORE; ZYLBERSTAJN; PAGOTTO, 1983), quanto na década de 90, quando a pobreza declinou à taxa de 10 pontos percentuais durante o período de implantação do Plano Real (ROCHA, 2006), o principal instrumento de combate à pobreza foi o crescimento econômico. Como a história revela, contudo, o crescimento por si só não é capaz de modificar a estrutura social como um todo. Para isso, é

preciso, além de desenvolver a economia, redistribuir a riqueza nacionalmente produzida.

A pobreza, em outras palavras, pode ser reduzida de duas formas. Parafraseando a metáfora culinária de Delfim Neto, uma estratégia é fazer o bolo crescer para que todos possam comer mais do que podiam quando o bolo era um pouco menor; a outra estratégia é permitir que os magros comam mais fatias de bolo do que os gordos.

O ideal seria contar com os dois instrumentos, incrementar a renda de todos, enquanto reduções no grau de desigualdade garantissem mais rapidamente o aumento da renda dos mais pobres que a dos ricos. Conforme a literatura pesquisada, foi isso que ocorreu no Brasil na primeira década do século XXI.

Sobre a metodologia utilizada, ressalta-se que há uma grande polêmica em torno da escolha das linhas de pobreza. Neste trabalho, apresentamos tanto pesquisas que utilizam linhas de pobreza regionalizadas (principalmente os trabalhos de Ricardo Paes de Barros e Sônia Rocha), quanto pesquisas que se baseiam nas linhas administrativas do Bolsa Família (predominantemente, os estudos de Sergei Soares). Assim, constata-se que o número absoluto e a porcentagem de pobres podem variar bastante conforme os critérios utilizados.²⁰

Utilizando como parâmetro linhas de pobreza regionalizadas, Ricardo Paes de Barros (2010, p. 20) afirma que a redução observada nos níveis de pobreza, entre 2001 e 2007, resultou fundamentalmente da redução no grau de desigualdade. Dos cerca de 7 p.p. de queda na pobreza, 4,5 p.p. estão relacionados à redução da desigualdade de renda (mais de 60%). Isso pode ser explicado, como mostra o gráfico 5 adiante, pelo fato de o crescimento da renda dos 10% mais pobres ter sido de 7%, quase três vezes maior que a média nacional de 2,5%. Ademais, a fatia da renda nacional apropriada pelos 10% mais pobres cresceu quase 30% no período, passando de 0,69 em 2001 para 0,89 em 2007.

²⁰ É necessário destacar que os estudos que avaliam o impacto do Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade fazem uso de PNADs, que não especificam os benefícios do Programa. Assim, esses estudos podem subestimar o tamanho e a focalização do Bolsa Família e, conseqüentemente, seus efeitos sociais.

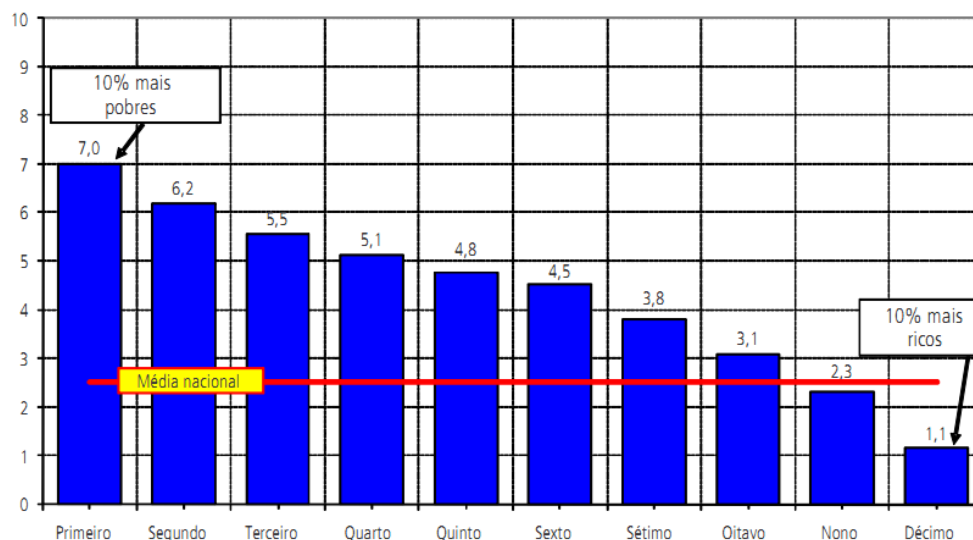


GRÁFICO 6 – TAXA DE CRESCIMENTO MÉDIO DA RENDA FAMILIAR *PER CAPITA* NO BRASIL POR DÉCIMOS DA DISTRIBUIÇÃO, 2001 A 2007 (em %)

Fonte: Estimativas produzidas com base nas PNADs de 2001 a 2007

Elaboração: Barros et al (2010)

Como consequência do acentuado crescimento na renda dos mais pobres, os graus de pobreza e de extrema pobreza declinaram no período. Os autores chegam a essa conclusão, na maioria das vezes, através da utilização de três indicadores complementares: porcentagem de pobres, hiato de pobreza e severidade da pobreza.

Seguindo as explicações metodológicas de Ricardo Paes de Barros et (2010, p. 22),

Por hiato de pobreza, entendemos a proporção de pobres multiplicada pela distância média da renda dos pobres à linha de pobreza, medida em múltiplos da linha de pobreza. Essa medida, portanto, leva em consideração não apenas a porcentagem de pobres, mas também a profundidade da pobreza. A severidade da pobreza é dada pelo produto da porcentagem de pobres pela distância quadrática média à linha de pobreza, também medida em múltiplos da linha de pobreza. Ela, portanto, não apenas considera o número de pobres e a profundidade da pobreza, como também dá maior peso para os mais pobres. Por exemplo, um pobre que tenha uma renda igual à metade da linha de pobreza tem um peso quatro vezes menor que o de um pobre que não tem qualquer renda

Quanto à evolução da porcentagem de pobres e extremamente pobres entre 2001 e 2007, Barros et al (2010) informa que as transformações na renda não derivada do trabalho e da renda do trabalho contribuíram em torno de 30% e 40% para explicar a queda de 10,7% no número de pobres e de 7,2% no número de extremamente pobres.

O hiato médio de pobreza reduziu-se em 34%, passando de 18% em 2001 para 12% em 2007. Nesse caso, a renda não derivada do trabalho foi o fator que mais contribuiu

para explicar essa queda (39%), embora a renda do trabalho por trabalhador não tenha ficado muito atrás (34%). Já a queda no hiato médio em extrema pobreza foi um pouco maior (40%) e, conforme Barros et al (2010), quanto mais sensível à renda dos mais pobres, maior é a relevância da renda não derivada do trabalho que, nesse caso, tem uma contribuição duas vezes maior do que a renda do trabalho por trabalhador (50% de contribuição contra 25%)

Por sua vez, a severidade da pobreza e da extrema pobreza declinou quase 40%. Uma vez que essa medida é ainda mais sensível à renda dos mais pobres do que as duas anteriores, “a renda não derivada do trabalho surge indubitavelmente como o fator determinante de maior peso para a redução da severidade da pobreza (44%) e da extrema pobreza (63%) no período 2001-2007” (BARROS ET AL, 2010, p. 39).

Em suma, o que a pesquisa sob coordenação de Ricardo Paes de Barros demonstra é que, independentemente do indicador utilizado, a pobreza declinou no período analisado. Uma constatação mais interessante é que quando se utiliza medidas mais sensíveis às rendas dos mais pobres, a renda derivada de transferências governamentais tende a aumentar sua importância sobre a redução da pobreza. Inversamente, quando a medida de desigualdade é o coeficiente de Gini, a renda derivada do trabalho é sempre considerada mais relevante para a redução da pobreza.

TABELA 12 – Indicadores de pobreza e extrema pobreza no Brasil, 2001 a 2007 (em %)

Indicadores	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Varição 2001-2007 (em p.p.)
Pobreza								
Porcentagem de pobres	38,6	38,2	39,3	36,8	34,1	29,6	28,0	-10,7
Hiato de pobreza	18,0	17,2	18,1	16,1	14,6	12,3	11,8	-6,2
Severidade da pobreza	11,1	10,3	11,0	9,6	8,5	7,1	7,0	-4,1
Extrema pobreza								
Porcentagem de extremamente pobres	17,4	16,4	17,4	15,0	13,2	10,7	10,2	-7,2
Hiato de extrema pobreza	7,4	6,6	7,2	6,0	5,2	4,3	4,5	-3,0
Severidade da extrema pobreza	4,6	3,9	4,4	3,6	3,1	2,6	2,9	-1,7

Fonte: Estimativas produzidas com base nas PNADs de 2001 a 2007

Obs: O hiato de pobreza e a severidade da pobreza estão expressos em múltiplos de pobreza

Nota: Estão sendo utilizadas as linhas de pobreza regionalizadas considerando a média nacional para a pobreza R\$175,15 e R\$87,57 para a extrema pobreza.

Elaboração: Barros et al (2010)

Mas qual foi, enfim, o impacto específico provocado pelo Bolsa Família sobre a pobreza? Para responder a essa pergunta, precisamos nos voltar para outras pesquisas. Sergei Soares et al (2010), por exemplo, estimou o impacto do Bolsa Família sobre a pobreza calculando para cada ano a porcentagem de pobres que haveria no país caso as transferências não existissem. A diferença entre as taxas de pobreza calculadas para a distribuição da renda domiciliar *per capita*, com e sem o benefício, traduz o efeito redutor de pobreza do Programa.

Segundo o pesquisador, com base na análise das PNADs de 1998 a 2010 e utilizando como parâmetro as linhas de pobreza administrativas usadas pelo Bolsa Família (ano padrão 2004: pobres até R\$100 e extremamente pobres R\$50), os efeitos do Bolsa Família já podiam ser sentidos nos programas de transferência de renda que o antecederam, uma vez que em 2001 eles haviam contribuído para reduzir a pobreza em 0,6% e a pobreza extrema em 2,8%.

Esses números pouco expressivos mudariam, porém, a partir de 2005, quando o Bolsa Família já havia unificado vários programas de transferência de renda e ampliado sua cobertura. Nesse sentido, o Bolsa Família faz a pobreza extrema e a pobreza serem 1,9 e 1,6 pontos percentuais (p.p.) menores do que seriam essas taxas na ausência do programa. Estas reduções equivalem a 13% da pobreza e 32% da pobreza extrema em 2009 (SOARES et al, 2010).

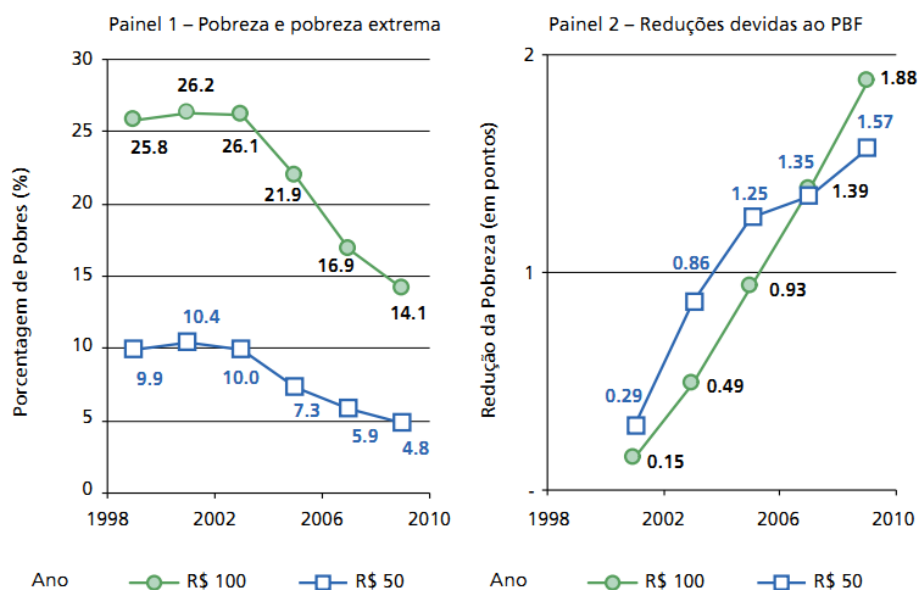


GRÁFICO 7 – EVOLUÇÃO DA POBREZA E REDUÇÕES DEVIDAS AO PBF, BRASIL, 1998-2010

Fonte: Estimativas produzidas com base nas PNADs de 1998-2010

Elaboração: Soares et al (2010)

Na segunda parte de sua pesquisa, de posse das taxas de pobreza contrafactuais, Sergei Soares et al (2010) calcula também quanto teria sido a redução de pobreza entre dois anos caso o programa não existisse. Para o autor, de 1999 a 2001, quando as taxas de pobreza e a pobreza extrema aumentaram, os programas que antecederam o Bolsa Família ajudaram a conter o aumento da pobreza. Sem eles, a pobreza teria aumentado 37% e a extrema pobreza 60%.

De 2001 a 2003, a redução da pobreza foi praticamente nula, mas se os programas de transferência de renda não existissem a pobreza teria aumentado – por isso os efeitos dos programas são superiores a 100% na tabela 13. Conforme os pesquisadores (SOARES et al, 2010, p. 47, grifos nossos), os dados mais relevantes referem-se aos dos anos subsequentes.

De 2003 a 2005, a pobreza caiu 4,2 p.p. e a pobreza extrema caiu 2,7 pontos. O Bolsa Família foi responsável por 17% dessa queda da pobreza e por 40% da queda da pobreza extrema. É relevante que *no período de 2007 a 2009 o PBF foi responsável por quase 60% da redução da pobreza e, talvez mais importante, foi responsável por manter a pobreza extrema em queda em um período quando a renda do trabalho dos mais pobres de fato caiu.*

A tabela, à primeira vista, parece contradizer a constatação de que o impacto do Bolsa Família sobre a pobreza aumentou a cada ano, já que de 2001 a 2007 há uma queda.

No entanto, isso simplesmente revela que o potencial do programa para provocar reduções adicionais de pobreza diminui conforme sua expansão e aperfeiçoamento de sua focalização.

TABELA 13 – Redução na pobreza e parcela atribuível ao PBF

Período	Redução na pobreza		Parcela da redução atribuível ao PBF	
	Pobreza	Pobreza extrema	Pobreza (%)	Pobreza extrema (%)
1999-2001	-0,4	-0,5	-37	-60
2001-2003	0,1	0,4	269	140
2003-2005	4,2	2,7	17	40
2005-2007	5,0	1,4	23	92
2007-2009	2,8	1,0	59	140

Fonte: Microdados PNAD 1999, 2001, 2003, 2005, 2007 e 2009.

Fonte: Estimativas produzidas com base nas PNADs de 1999, 2001, 2003, 2005, 2007 e 2009

Elaboração: Soares et al (2010)

Esses dados, à primeira vista, parecem contradizer a constatação fornecida pelo gráfico 7 (acima) de que o impacto do Bolsa Família sobre a pobreza aumentou a cada ano, já que, conforme a tabela 13, após o período 2001-2003 há uma queda na parcela da redução da pobreza atribuível ao PBF. A aparente contradição é eliminada, contudo, quando nos lembramos que ao expandir seu público alvo de 2,7 milhões para 5,7 milhões no período de 2001 a 2003, o Bolsa Família permitiu novos ganhos às famílias pobres. Por outro lado, nos períodos de 2003 a 2005 e 2005 a 2007 o impacto do programa sobre a pobreza deve-se mais à manutenção dos ganhos anteriores, pois as famílias beneficiárias mantêm-se estáveis em torno de 7 milhões. Somente a partir de 2007 é que a contribuição do Bolsa Família volta aos níveis verificados no início de sua implantação, pois nesse período ocorre um acréscimo no universo de beneficiários e ocorre um aumento no benefício médio.

De qualquer maneira, esses dados revelam que o potencial do programa para provocar reduções adicionais de pobreza diminui conforme sua expansão e aperfeiçoamento de sua focalização. A conclusão a que chegam os pesquisadores é de que

Sem mudanças no desenho, apenas ajustes nas linhas e nos benefícios que reponham a inflação, com boa focalização, chega-se a um limiar no qual o programa pode apenas manter o efeito sobre a pobreza que produziu no

passado, dependendo de expansões de cobertura para produzir efeitos adicionais (SOARES ET AL, 2010, p. 47)

Assim, como consequência da sua própria expansão, o Bolsa Família parece estar próximo de atingir o máximo de sua capacidade de contribuição para a redução da pobreza e da desigualdade. Como o programa cobre praticamente toda a população elegível para receber as transferências, para continuar a exercer impacto sobre a vida das famílias mais pobres, ele precisará ser remodelado, aumentando o valor real das transferências monetárias e o número de beneficiários.

Essa conclusão geral é também compartilhada por Sônia Rocha (2011, p. 127), para quem

na medida em que o BF expande a sua cobertura e que o número de domicílios elegíveis a descoberto diminui, reduz-se concomitantemente o potencial do programa de, mantendo as regras em vigor em 2006, levar a reduções adicionais da pobreza e da desigualdade.²¹

De qualquer forma, a simples manutenção do Bolsa Família em sua forma atual já é fundamental para o alívio da pobreza e para a manutenção dos efeitos das suas transferências passadas. Segundo Sergei Soares et al (2010), se o programa fosse extinto, a desigualdade cresceria, pois o Bolsa Família é o componente de renda mais progressivo que há; e haveria um acréscimo de 16% na pobreza e de quase um terço na pobreza extrema, porquanto o benefício do programa é uma importante fonte de renda para as famílias pobres e próximas da linha de pobreza.

Antes de finalizar este tópico, cabe ainda apresentar alguns resultados de uma recente pesquisa de Sônia Rocha e dos microdados fornecidos pelo Cadastro Único de 2010.

Ao analisar comparativamente as PNADs de 2004 e 2006 e fazer simulações de efeito de imputação dos valores do Bolsa Família a domicílios elegíveis, mas ainda não cobertos pelo programa, Sônia Rocha (2011, p. 129) afirma que “qualquer que seja a situação de renda e composição dos domicílios elegíveis ainda não cobertos, a imputação do benefício do BF só é passível de tirá-los da pobreza nas áreas rurais e nas áreas urbanas da Região Sul”. Nas demais áreas, as transferências do Bolsa

²¹ Cabe lembrar que o Bolsa Família sofreu uma alteração em seu modelo institucional em 2008, quando introduziu benefícios variáveis também para os jovens de 16 e 17 anos, já que criou um benefício de valor diferenciado para uma clientela anteriormente não diretamente assistida. Assim, esta mudança é conceitualmente diversa dos ajustes de parâmetros de renda ou da atualização dos benefícios realizados em 2007 e 2010 para recompor o poder de compra da transferência diante da inflação.

Família não permitiriam que, após o benefício, as famílias ultrapassassem o valor da linha da pobreza.

Essa constatação é coerente, pois, utilizando-se linhas de pobreza diferenciadas para diferentes regiões, percebe-se que nesses locais a linha de pobreza é menor e, conseqüentemente, o benefício do Bolsa Família pode aliviar a pobreza de forma mais intensa.

Sônia Rocha (2011) também afirma ser mais importante garantir a cobertura dos elegíveis não beneficiários, privilegiando aqueles com menor renda domiciliar *per capita*, do que ampliar o valor do benefício para a clientela. Em suas palavras, “atender os domicílios elegíveis não beneficiários é a opção mais adequada se o objetivo for o de reduzir a pobreza, qualquer que seja o indicador de pobreza utilizado” (ROCHA, 2011, p. 131).

Por fim, propomos averiguar os microdados do Cadastro Único para medir o impacto dos benefícios do Programa sobre a renda das famílias beneficiárias. Para o Brasil, como um todo, a renda mensal média *per capita* cresceu de R\$ 51,09, antes do benefício, para R\$ 78,12, depois do benefício (alta de 52,9%). O que significa que os valores transferidos contribuem para elevar a renda média da população para um patamar acima do nível abaixo da linha de extrema pobreza utilizada pelo próprio PBF (R\$70,00).

O impacto do Bolsa Família foi maior nas regiões Nordeste e Norte, onde o crescimento da renda das famílias, após o recebimento dos benefícios, chegou a ultrapassar 60% do valor inicial (tabela 14).

TABELA 14 – Total de famílias beneficiárias do PBF em valor da renda média mensal *per capita* antes e depois do benefício

Região	Renda familiar mensal <i>per capita</i> (R\$)			
	Total de famílias (em 1 mil)	Média	Média após benefício	Crescimento da renda (porcentagem)
Brasil	12.426	51,09	78,12	52,9
Norte	1.324	44,66	71,84	60,9
Nordeste	6.359	42,68	71,63	67,8
Sudeste	3.058	62,76	87,41	39,3
Sul	1.062	67,25	91,15	35,5
Centro-Oeste	622	65,82	89,95	36,7

Fonte: SENARC/MDS. A partir dos microdados do Cadastro Único de 2010 e da Folha de Pagamento de abril de 2010.

Elaboração: COSTANZI; FAGUNDES (2010)

Considerando os dados do Cadastro Único, percebe-se que o número de famílias extremamente pobres no Brasil caiu de 9.690 milhões para 5.369 milhões em 2010 – ou seja, o PBF teria retirado da situação de extrema pobreza 4.321 milhões de famílias (tabela 15).

Mas o Programa possui efeito mais limitado no que diz respeito à capacidade de elevar a renda das famílias para acima da linha da pobreza (R\$170). Essa limitação pode ser explicada pelas características inerentes ao Bolsa Família, que concentra-se no atendimento às famílias extremamente pobres e não transfere o benefício básico para famílias cujos rendimentos excedam R\$70. Por isso, em 2010, o número de famílias que ultrapassaram a renda per capita de R\$170, devido ao benefício do PBF, foi de apenas 261 mil.

TABELA 15 – Situação das famílias beneficiárias do PBF antes e depois dos benefícios

Região	Extrema pobreza		Pobreza		Impacto na extrema pobreza – (2)	Impacto na pobreza	
	Antes (1)	Depois (2)	Antes (3)	Depois (4)		+(3) –(2)	–(4)
Norte	1.133.914	669.482	180.502	630.089	464.432	14.845	
Nordeste	5.590.007	3.392.320	717.947	2.850.706	2.197.687	64.928	
Sudeste	1.944.755	895.886	1.061.036	1.996.517	1.048.869	113.388	
Sul	634.953	262.351	407.184	733.432	372.602	46.354	
Centro-Oeste	386.954	149.394	224.035	439.680	237.560	21.915	
Brasil	9.690.583	5.369.433	2.590.704	6.650.424	4.321.150	261.430	

Fonte: SENARC/MDS. A partir dos microdados do Cadastro Único de 2010 e da Folha de Pagamento de abril de 2010.

Elaboração: COSTANZI; FAGUNDES (2010)

Os dados fornecidos pela SENARC/MDS condizem com aqueles encontrados pelos pesquisadores que utilizaram a PNAD/IBGE como fonte de dados, mas eles se diferenciam principalmente no que concerne ao número de pessoas beneficiadas pelo Programa e que, conseqüentemente, saíram da extrema pobreza. Julgamos conveniente apresentar as duas fontes de dados, pois o uso das PNADs possui limitações metodológicas (que tendem a subestimar a cobertura e o impacto do Bolsa Família) e o Ministério do Desenvolvimento Social pode superestimar a cobertura do Bolsa Família.

De acordo com os dados analisados, percebe-se que o impacto do Bolsa Família sobre a pobreza reduziu ao longo da década, em razão de sua própria expansão e cobertura, mas sempre mostrou-se fundamental para evitar o crescimento da pobreza e aliviar as condições de vida das famílias brasileiras mais pobres.

2.3.4 Um olhar sobre o Programa Bolsa Família: possíveis interpretações

“A gente não quer só comida, a gente quer comida, diversão e arte; a gente não quer só comida, a gente quer saída para qualquer parte; a gente não quer só comida, a gente quer bebida, diversão e balé [...] a gente não quer só comer, a gente quer comer e fazer amor” (Arnaldo Antunes, Comida)

Neste tópico, apresentamos algumas interpretações sobre o Programa Bolsa Família, tendo como base os dados apresentados nas seções anteriores. Em última análise, estamos interessados também em investigar as motivações do governo em promover o Bolsa Família, na medida em que julgamos importante conhecê-las para melhor visualizarmos as potencialidades e fraquezas institucionais do Programa.

Antes de enfocarmos o Bolsa Família, contudo, entendemos ser necessário conhecer as bases sociais e ideológicas do governo do Partido dos Trabalhadores (PT), com Luiz Inácio Lula da Silva na Presidência da República (2003-2010). Pois se nas seções anteriores mostramos *como* o Governo Federal tem combatido a pobreza, nesta parte desejamos interpretar *por que* foram produzidas políticas sociais com esse objetivo nos anos 2000.

2.3.4.1 Raízes sociais e ideológicas do Governo Lula (2003-2010)

Em grande parte, as motivações do Partido dos Trabalhadores em produzir políticas sociais de combate à pobreza estão relacionadas ao processo de realinhamento institucional-ideológico pelo qual o partido passou desde sua fundação, em 1980. De um partido fortemente vinculado aos movimentos sociais e crítico do sistema capitalista, com eleitorado constituído principalmente por pessoas com escolaridade mais alta, os sindicatos organizados em torno da Central Única dos Trabalhadores (CUT), comunidade eclesiais de base e de alas da esquerda, o PT, a partir de 2002, passou a ser visto como um partido sem projetos alternativos para a sociedade e com vínculos enfraquecidos diante dos movimentos sociais, além de sua base eleitoral ter se modificado, abarcando tanto eleitores de direita quanto de esquerda, e aumentando o número de simpatizantes do estrato de renda mais baixo enquanto perdia o apoio do segmento mais ideológico e mais intelectualizado.

Em razão dessas faces aparentemente contraditórias, André Singer (2010) afirma que o PT possui duas “almas”, as quais, em um conjunto complexo e contraditório, sintetizam o partido. Uma alma corresponde ao “espírito de Sion”, um espírito fortemente radical

condizente com o período de fundação da legenda. A outra, é a “alma de Anhembi”, preocupada em manter a ordem e maximizar ganhos eleitorais.

A “alma de Sion” expressa o radicalismo inicial da legenda, o qual pode ser percebido nas ações e orientações dos movimentos sociais que contribuíram para a constituição do partido. No processo de reabertura política, os foros de fundação do PT foram influenciados pela crítica ao populismo predominante na intelectualidade de esquerda e pela perspectiva transformadora da Teologia da Libertação, presente nas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs). Outro exemplo de radicalização basilar do partido esteve na ação dos sindicatos de trabalhadores que propunham romper com o velho sindicalismo do período populista, através de reformulações legais que possibilitassem maior liberdade sindical diante do Estado (SINGER, 2010).

No contexto da redemocratização, o Partido dos Trabalhadores, sobretudo a partir das grandes greves que aconteceram no ABC entre 1978 e 1980, conseguiu conquistar o apoio da classe trabalhadora industrial, das categorias em expansão do setor de serviços, como bancários e professores, e dos funcionários públicos. Assim, “o PT ganhava robustez por ser a representação de forças vivas das classes subalternas, enquanto estas tiveram vigor para avançar” (SINGER, 2010, p. 102).

Em nome dessas forças, por exemplo, o PT nos anos 80 propôs-se a combater o patrimonialismo nacional e decidiu não assinar a Constituição de 1988, em nome de um projeto ainda mais progressista. À medida que ganhava expressão no contexto nacional, o Partido contribuía para a expansão dos direitos sociais e de institutos de participação direta na democracia.

Nos anos 90, quando diminui a intensidade do debate sobre a redemocratização e a ideologia socialista perdeu espaço no cenário mundial, com a queda do muro de Berlim e o fim da União Soviética, o PT procurou afiançar-se como sigla institucional, implicando buscar alianças outrora recusadas. Para Singer (2010, p. 104),

É possível dizer que os anos de 1990 representaram a passagem de um partido de tipo “ideológico”, cujo anseio por votos se subordina ao caráter doutrinário da campanha, para um partido “responsável”, que busca maximizar votos, mas não altera o seu programa para isso.

Nas diretrizes do partido aprovadas em 2001²², o PT continuava buscando romper com o modelo econômico capitalista, mas se permitia fazer concessões eleitorais. O momento de irrupção da segunda alma do partido só ocorreria efetivamente em junho de 2002, momento de divulgação da “Carta ao Povo Brasileiro” pelo PT (SINGER, 2010).

A partir de então, conforme André Singer (2010) há uma evidente mudança de tom do partido em relação ao capital. Em lugar do confronto com os “humores do capital financeiro globalizado”, como afirmavam as diretrizes estabelecidas no Diretório Nacional do PT em 2001, o documento de campanha de 2002 afirmava que “o Brasil não deve prescindir das empresas, da tecnologia e do capital estrangeiro”. O texto assegurava ainda a manutenção do superávit primário para impedir o aumento da dívida interna em relação ao PIB e o partido comprometia-se com a “responsabilidade fiscal”, com a “estabilidade das contas públicas” e com “sólidos fundamentos macroeconômicos”. Enfim, assegurava que não iria “romper contratos nem revogar regras estabelecidas”²³.

Se a alma de Sion impulsionava o PT a alterar a ordem vigente, por que a alma de Anhembi manteve um compromisso com a ordem estabelecida? Voltando ao final dos anos 80, ao período das eleições de 1989, André Singer (2009, p. 87) relata que os mais pobres, ao contrário do esperado, eram mais hostis às greves do que os mais ricos. O autor sugere que essa resistência às greves pelos eleitores de baixíssima renda pode ser explicada pela busca deles em reduzir a desigualdade, da qual têm consciência, através de uma intervenção direta do Estado, evitando movimentos sociais que pudessem desestabilizar a ordem.

Assim,

Para eleitores de menor renda, a clivagem entre esquerda e direita não estaria em ser contra ou a favor da redução da desigualdade e sim em como obtê-la. Identificada como opção que colocava a ordem em risco, a esquerda era

²² “A implementação do nosso programa de governo para o Brasil, de caráter democrático e popular, representará a ruptura com o atual modelo econômico, fundado na abertura e desregulação radicais da economia nacional e na conseqüente subordinação de sua dinâmica aos interesses e humores do capital financeiro globalizado” (DIRETRIZES PT APUD SINGER, 2010, p. 104).

²³ Coligação Lula Presidente. “Programa de Governo 2002”. Brasília, julho de 2002, pp. 8 e 17.

preterida em favor de uma solução pelo alto, de uma autoridade já constituída que pudesse proteger os mais pobres sem ameaça de instabilidade. Esse seria o sentido da adesão intuitiva à direita [...] no espectro ideológico e tornaria inteligível o viés desfavorável a Lula (SINGER, 2009, p. 88).

Essa direita peculiar, favorável à intervenção do Estado na economia e composta em grande medida pelo subproletariado brasileiro²⁴, impediu a ascensão de Lula à Presidência em todas as eleições a que concorreu, até 2002. De 1989 a 2002, conforme Wendy Hunter e Timothy Power (apud Singer, 2009, p. 90), “a principal base de apoio a Lula estava entre os eleitores dos níveis superiores de escolarização nos Estados mais urbanizados e industrializados do Sul e do Sudeste”.

Somente depois de assumir o governo, em 2002, Lula conseguiu obter apoio do segmento mais pobre. Essa mudança decorreu, em grande parte, da sensação dos eleitores de baixa renda de que o seu poder de consumo estava aumentando. Pelos dados analisados nas seções anteriores, é possível afirmar que o rendimento dos mais pobres realmente foi ampliado após 2003, quando o Bolsa Família unificou os programas de transferência de renda anteriormente existentes.

Não surpreendentemente, muitos analistas buscaram averiguar a influência do programa sobre os votos recebidos por Lula em 2006. Embora não seja de nosso interesse entrar nessa polêmica, entendemos que os indícios mostrados não são conclusivos, ainda que a argumentação seja coerente. Acreditamos que o mais correto seja considerar o Bolsa Família como um dos fatores determinantes para a vitória do PT à Presidência da República em 2006, mas não o único.

Como afirma André Singer, “o fato de a votação em Lula ter sido maior nessas regiões e municípios (onde as transferências do Bolsa Família foram maiores] não implica que ela fosse causada pelo PBF ou só por ele” (SINGER, 2009, p. 92). Os raciocínios centrados na localização geográfica dos votos correm o risco de revelar uma coincidência geográfica e não necessariamente uma relação causal entre a presença do Bolsa Família e o voto em Lula.

²⁴ Subproletários são aqueles que “oferecem a sua força de trabalho no mercado sem encontrar quem esteja disposto a adquiri-la por um preço que assegure sua reprodução em condições normais” (SINGER, 1981, p. 22). Estão nessa categoria “empregados domésticos, assalariados de pequenos produtores diretos e trabalhadores destituídos das condições mínimas de participação na luta de classes” (SINGER, 1981, p. 22).

É preciso lembrar, como faz Marcelo Neri (2007), que além do Bolsa Família, o primeiro mandato de Lula caracterizou-se pelo aumento do salário mínimo, em 2005, e pela expansão do crédito, que, em conjunto, contribuíram para diminuir a pobreza em 19,18% entre 2003 e 2006.

O conjunto de medidas tomado do governo Lula, portanto teria favorecido uma fração de classe específica da sociedade brasileira: a do subproletariado. Não só porque as políticas sociais implementadas aumentaram o consumo de milhões de pessoas de baixíssima renda, mas também porque a política econômica garantiu sustentação e expansão do mercado interno, favorecendo principalmente os brasileiros mais pobres.

Como nota Singer (2009), o Estado brasileiro, durante a primeira década do século XXI, atendeu aos anseios dos subproletários brasileiros, na medida em que respondeu às expectativas de um Estado forte o suficiente para diminuir a desigualdade, sem ameaçar a ordem estabelecida.

Em síntese, o Lulismo, para Singer (2009), seria a combinação de uma aspiração por igualdade associada à aversão por contestações mobilizadas, característica da parcela da população pobre “desorganizada” (fora de sindicatos, associações de bairro, o que não quer dizer que não tenham suas próprias formas de solidariedade). Trata-se de um fenômeno influenciado pelo “conservadorismo social” dos subproletários, preocupados em manter estabilidade econômica e ganhos sociais.

Parece haver um paradoxo nas considerações de Singer no que concerne à consciência dos subproletários em seus trabalhos. O “conservadorismo social” dessa fração de classe seria uma característica ideológica ou uma estratégia de sobrevivência diante das exigências impostas pelo capital? Parece-nos que o autor produz um paradoxo, já que apresenta um subproletário ao mesmo tempo consciente de seus desejos (estabilidade econômica e redistribuição de renda), mas alienado diante do processo histórico capitalista. Ele sabe o que quer, mas aparentemente não sabe que é explorado enquanto tenta atingir seu desejo.

Uma última dimensão de análise sobre o governo Lula diz respeito aos efeitos do lulismo produzidos sobre a organização popular. Em tom crítico, e contrário à análise de Singer, Francisco de Oliveira (2010, p. 25) tem defendido que o governo Lula

“despolitizou a questão da pobreza e da desigualdade”, por tê-la transformado em “problemas de administração”. Para o autor, a transferência de renda para os mais pobres não foi acompanhada por uma transferência de poder, de modo que as camadas pobres continuam desorganizadas no final desta década.

Para Oliveira (2010), as políticas do governo Lula configuraram uma “hegemonia às avessas”: a aparente vitória política (eleitoral) das classes subalternas fortaleceu as relações de exploração em benefício das classes dominantes. A hegemonia estaria do lado avesso, pois

não são mais os dominados que consentem em sua própria exploração; são os dominantes – os capitalistas e o capital – que consentem em ser politicamente conduzidos pelos dominados, com a condição de que a “direção moral” não questione a forma da exploração capitalista (OLIVEIRA, 2010, p. 27).

Em nossa opinião, a interpretação de Oliveira apresenta diversos problemas. Em primeiro lugar, a própria ideia de que as classes subalternas constituíram-se no bloco hegemônico durante o Governo Lula parece-nos estranha, já que o Partido dos Trabalhadores administra dentro dos limites impostos pelo sistema capitalista e pela classe burguesa. Uma hegemonia operária só poderia surgir com a introdução de novas formas de produção. Assim, a hegemonia continua sendo burguesa – não houve uma “inversão”.

Em última análise, a ideia de “hegemonia às avessas” parece construir um labirinto impossível de escapar, pois torna a ação contra-hegemônica impraticável. Afinal, são os “dominados”, no exercício objetivo e subjetivo de sua ação política e social, que promovem sua própria dominação. Diferente da hegemonia que não é avessa, na qual os “dominados” são subordinados à dominação por fatores que lhes são exteriores.

A crítica de Oliveira somente faz sentido quando se espera que a mobilização política das classes subalternas seja autônoma, nos moldes dos partidos e movimentos de classe. O autor, se bem o entendemos, não considera que a hegemonia dos pobres possa ser conquistada através de políticas públicas. Opinião não compartilhada por vários outros marxistas, inclusive o próprio Marx. Relembramos a ideia de Offe, apresentada no primeiro capítulo, de que as políticas sociais contribuem para a consolidação da classe operária; e a constatação de Marx, em “18 Brumário”, de que a constituição de uma classe pode ser feita desde o alto, quando as frações de classe

possuem dificuldades estruturais para se representarem. Nesses casos, em que as frações de classe “não podem representar-se, antes têm que ser representadas” (MARX, 1986, p. 116), a mobilização da classe é feita de cima para baixo.

Parecem mais pertinentes, assim, as críticas de Ruy Braga (2010) ou Carlos Nelson Coutinho (2010) – autores mais próximos às análises apresentadas de André Singer. Embora empreguem conceitos gramscianos diferentes para explicar a realidade social brasileira durante o Governo Lula, ambos autores expressam a opinião de que o lulismo produziu uma via de modernização conservadora, orientada pelos limites inerentes à semiperiferia capitalista. É destacável, pela proximidade com nossa própria opinião, a interpretação de Ruy Braga:

Intuo que a hegemonia lulista satisfaz, se não completamente, em grande medida, as premissas gramscianas a respeito tanto da “conservação”, isto é, a reação “dos de cima” ao subversismo inorgânico das massas, quanto à “inovação”, ou seja, a incorporação de parte das exigências “dos de baixo”. Trata-se naturalmente de uma dialética multifacetada e tensa (“inovação/conservação”, “revolução/restauração”) que catalisa um reformismo “pelo alto”, conservador, é verdade, porém dinâmico o suficiente para não simplesmente reproduzir o existente, mas capaz de abrir caminhos para novas mudanças (BRAGA, 2010, p. 11)

Sintetizando nossa posição sobre o lulismo, entendemos que o Governo Lula, em conformidade com sua base social, precisou atender a pressões dos movimentos sociais e da fração de classe subproletária para constituir certa margem de consentimento popular, implicando na produção de políticas sociais que, entre outros resultados, reduziram a pobreza e a desigualdade, estimularam o mercado interno de massa e desenvolveram o sistema público de saúde e educação. Por outro lado, o Governo Lula submeteu-se à manutenção da ordem vigente e reproduziu o sistema de produção capitalista, deixando os ganhos materiais alcançados pelos mais pobres ameaçados pela lógica da exploração capitalista.

Pela forma como se articulou, o lulismo mostrou-se capaz de dirimir crises capitalistas com ações ligeiramente anti-capitalistas, reforçando políticas sociais que, mesmo em grau fraco, não aumentaram a exploração do trabalho pelo capital, como ocorreu em outros períodos históricos brasileiros.

2.3.2.2 Eixos de interpretação do Bolsa Família

Entendemos que o Bolsa Família tem sido examinado por analistas e pesquisadores a partir de três eixos de interpretação principais: (i) universalização x focalização; (ii) política social x política econômica; (iii) assistencialismo x cidadania.

O primeiro eixo de interpretação insere-se no debate mais amplo, apresentado em tópicos anteriores, sobre a orientação das políticas sociais. De modo geral, enquanto alguns analistas advogam em defesa do aumento da eficiência focalista do Bolsa Família, buscando diminuir ao máximo os erros de exclusão (deixar de fora famílias elegíveis para receber a transferência de renda); outros argumentam em favor da universalização do Programa, ampliando a heterogeneidade de sua clientela e o alcance de seus benefícios.

Em primeiro lugar, cabe destacar que percebemos a focalização do Bolsa Família como política redistributiva, em função de seu foco nos mais pobres e de suas condicionalidades de saúde e educação. Assim, acreditamos estarmos seguindo a linha de Maria Ozanira da Silva e Silva, que afirma ser a focalização um “direcionamento de recursos e programas para determinados grupos populacionais, considerados vulneráveis no conjunto da sociedade” (SILVA, 2001, p. 13). Isso por compreender que numa sociedade capitalista a expropriação e a exploração, inerentes a esse sistema de produção, criam situações de desigualdade em diferentes níveis, demandando a ação do Estado para reparação e garantia de níveis civilizatórios de convivência de condições de vida a uma dada população (SILVA; LIMA, 2010, p. 67).

Nessa acepção, focalização não contrapõe-se à universalização. Não se trata de uma focalização como residualismo, que direciona as políticas sociais tão somente para os segmentos que se encontram à margem dos processos econômicos integradores, subordinando-as à política econômica e tornando-as discriminatórias e estigmatizantes (KERSTENETKY, 2005). A orientação do Bolsa Família é a de que as pessoas historicamente marginalizadas da igualdade de oportunidades tenham o direito a recursos e a serviços que os recoloquem num patamar de igualdade, ou seja, a referência é a justiça social.

Para Maria Ozanira da Silva e Silva e Almada Lima (2010, p. 67), o Bolsa Família pauta-se por uma “perspectiva progressista/redistributiva”, a qual denominam de “discriminação positiva”.

Essa perspectiva, concentrada nas necessidades sociais e não na rentabilidade econômica, requer complementaridade entre política social e política econômica, com a centralidade na responsabilidade social do Estado; demanda ampla cobertura; boa qualidade dos serviços; estruturas institucionais adequadas; pessoal qualificado e cobertura integral das populações-alvo (SILVA; LIMA, 2010, p. 67).

Concordamos com a colocação desses autores. Contudo, também é preciso levar em consideração que apesar de a focalização do Bolsa Família não ser residual, ela continua a ser restringida pelo discurso orçamentário. Isto é, as características institucionais do Programa apontam para o predomínio da lógica da “escolha pública eficiente”, configurando uma espécie de restrição exógena indisputável – os tomadores de decisão precisam trabalhar com um *orçamento dado* para a área social. Esquece-se que o orçamento não é dado, e sim resultado de orientações políticas.

Como resultado da influência da perspectiva “racional” sobre a implementação das políticas sociais, os tomadores de decisão precisam escolher entre inclusões indevidas (vazamentos), exclusões indevidas ou uma combinação dos dois erros. Eles precisam optar entre um programa menos extenso para minimizar os erros de inclusão, diminuindo seu potencial de impacto sobre a redução da pobreza; ou um programa mais extenso, com erros de exclusão (risco de incluir pessoas não elegíveis), mas maior influência sobre a pobreza. Ou, numa opção intermediária, precisam despender recursos para manter um cadastro confiável e atualizado de todas as pessoas elegíveis e apenas elas, o que representa uma dispersão de recursos que, dado o orçamento, poderiam ser mais proveitosamente utilizados na expansão do programa (KERSTENETSKY, 2010, p. 64).

De fato, o erro de exclusão é muito mais preocupante do que o erro de inclusão para uma política de transferência de renda, pois aquela falha representa a dificuldade do programa em atingir parte das famílias pobres. Por isso, no aprimoramento da focalização, a prioridade deveria ser a minimização do erro de exclusão, acompanhado de um aumento da cobertura. Não apenas para manter-se fiel aos objetivos do Programa, mas porque a própria renda das famílias pobres é bastante volátil e porque

algumas famílias ainda sequer são detectadas pelos critérios de seleção atualmente utilizados.

De acordo com Sergei Soares et al (2010), é isso que vem ocorrendo. O Bolsa Família vem ampliando sua cobertura ao mesmo tempo em que aprimora sua focalização, incluindo cada vez mais, e melhor, as famílias brasileiras mais pobres. Enquanto o erro de exclusão, em 2005, alcançava o índice extraordinário de 64,6%, em 2007 ele chegava a 46,1% e, em 2009, 25,5%. Isso significa que o Programa tem conseguido alcançar mais pessoas em condições vulneráveis, embora um contingente razoável de elegíveis permaneça de fora.

Além da focalização, outra característica institucional do Bolsa Família são as condicionalidades que as famílias devem atender para poderem receber os benefícios. Ao institucionalizar condicionalidades de educação e saúde, entendemos que o Programa Bolsa Família possibilita alterações na sociedade brasileira. Ainda que a perspectiva seja de longo prazo, associar o recebimento do benefício monetário à frequência escolar e aos serviços de saúde das crianças cria “portas de saída” para a condição de pobreza.

Que as condicionalidades constituem “portas de saída” da pobreza é inegável. Porém, cabe averiguar se essas portas estão “abertas” ou “trancadas”. Isto é, se o aumento na frequência escolar – constatado por estudos empíricos²⁵ – está associado ao aumento na qualidade do ensino e da melhoria geral das condições de vida das famílias assistidas. Se essas condições não forem atendidas, o ciclo intergeracional da pobreza não será rompido.

Ademais, a efetividade das condicionalidades depende da própria disponibilidade e da qualidade dos serviços públicos oferecidos. Como se sabe, através de exames realizados internacionalmente²⁶, a qualidade do sistema educacional no Brasil é precária - desde a infraestrutura da escola, o treinamento e a remuneração dos

²⁵ Soares, Ribas e Osório (apud KERSTENETSKY, 2009) entendem que o Bolsa Família aumentou a frequência escolar das crianças de 7 a 14 anos beneficiárias do programa em 3,6% em relação às crianças de famílias elegíveis, mas não beneficiárias do Programa – no período de 2001 a 2006.

²⁶ No exame padronizado realizado pela OCDE em 2006 – o PISA –, o Brasil ocupou a 52ª posição em ciências e a 49ª em leitura, em 57 países; no exame de matemática, em 2003, o Brasil foi o último da fila.

professores, até o pequeno investimento público em educação (menos de 5% do PIB). O mesmo pode ser dito do sistema de saúde, que, a despeito de suas virtudes, é extremamente segmentado (pobres utilizam o serviço público e ricos o sistema particular).

Ainda que a qualidade dos serviços públicos universais seja deficiente, a posição do Governo Federal diante das famílias não cumpridoras das condicionalidades é de cortar-lhes os benefícios. Aumentam-se os recursos para o monitoramento do respeito às condicionalidades, mas não as provisões para melhoramento dos serviços sociais.

Célia Kerstenetsky (2009) assevera não ter havido expansão importante dos serviços de educação e saúde associados ao programa. A maior parte do fundo para o Bolsa Família se destina às transferências monetárias, cerca de 10% cobrindo gastos administrativos e outras despesas, não havendo recursos específicos para as chamadas ações complementares e para os serviços sociais.

Talvez o Governo devesse rever algumas posições, pois há fortes indícios de que a manutenção das crianças e jovens beneficiadas pelo Bolsa Famílias nas escolas está mais relacionada com o medo de perder o benefício do programa do que com as reais possibilidades de capacitação das crianças – dado que o mero cumprimento das condicionalidades não é indicativo de aumento de capacitação²⁷.

Assim, para o Bolsa Família poder oferecer possibilidades concretas de inserção social, seria conveniente combinar estratégias focalistas com universalistas. Continuar com a transferência de renda para os mais pobres, mas aumentar a provisão de recursos financeiros para o sistema público de saúde e educação.

Na dicotomia política social versus política econômica, existem várias críticas em relação à política macroeconômica implementada por Lula. Se levarmos em consideração apenas a reforma da previdência e a autonomia do Banco Central perpetuados durante a sua administração, tenderíamos a concordar com a posição de Francisco de Oliveira, para quem o principal objetivo desse Governo não foi o combate

²⁷ Kerstenetsky (2009) revela que as primeiras avaliações de indicadores escolares dos recipientes do Bolsa Família têm mostrado que, a despeito do aumento da frequência escolar, o desempenho escolar das crianças beneficiadas pelo PBF é mais baixo do que o de crianças que estão fora do programa.

à pobreza ou a redução da desigualdade, e sim a manutenção da estabilidade econômica. O autor afirma que “o simples dado do pagamento da dívida interna, em torno de 200 bilhões de reais por ano, contra os modestíssimos 10 bilhões a 15 bilhões do Bolsa Família [...]” (OLIVEIRA, 2010, p. 374) sugere qual é a real preocupação de Lula.

Por outro lado, deve-se ressaltar que o crescimento econômico ocorreu de forma mais equitativa na primeira década do século XXI, dado que o crescimento da renda *per capita* dos mais pobres foi mais acelerado que o acréscimo de renda dos mais ricos, revelando uma valorização do “social” frente ao “econômico” - os dados demonstrados nas seções anteriores revelam isso.

Convém destacar que a dicotomização social e econômico não é totalmente correta, pois qualquer política social possui um caráter econômico e qualquer política econômica apresenta uma dimensão social. Ambas fazem parte de uma mesma realidade. Não se conseguem mudanças sociais sem mudanças econômicas, e vice-versa. O desafio consiste exatamente em como articulá-las, tendo como base o parâmetro dos direitos sociais.

O último eixo de interpretação procura responder se o Bolsa Família possui algum caráter emancipatório ou se é apenas uma medida de amortização de conflitos, isto é, se o Programa é exemplo de uma política cidadã ou assistencialista.

As políticas de transferência de renda, como é o caso do Bolsa Família, devem se pautar não somente por um padrão redistributivo, mas também por uma lógica emancipatória. Mas, afinal, como garantir ao mesmo tempo a sobrevivência dos indivíduos mais pobres através de transferências monetárias e sua autonomia diante do Estado que lhes ajuda? Como contribuir para a conquista da cidadania sem cair na armadilha do assistencialismo?

Estamos tratando de duas perspectivas diferentes sobre a interpretação dos mínimos sociais: “[...] uma que é restrita, minimalista, e outra [...] ampla e cidadã. A primeira se funda na pobreza e no limiar da sobrevivência e a segunda em um padrão básico de inclusão” (SPOSATI, 1997, p. 10-15).

A primeira perspectiva restringe-se à transferência de renda, esquecendo-se que a pobreza é um fenômeno multidimensional e inqualificável exclusivamente em termos de renda. Em última instância, essa perspectiva minimalista faz do cidadão um “cliente do Estado” e configura a política social como uma política assistencialista, entendida como o acesso a um bem através de uma benesse, de doação, isto é, supõe sempre um doador e um receptor, que é transformado em dependente, apadrinhado, devedor.

Nessa visão, os serviços sociais são prestados na lógica do “solidarismo” e da “filantropia”, significando que a conquista dos direitos sociais assume um caráter de benefício concedido a partir da ação de um bem-feitor da humanidade. O perigo do assistencialismo reside justamente nessa interpretação, pois permite que agentes políticos transformem-se em verdadeiros santos, padrinhos ou coronéis.

Por outro lado, a perspectiva cidadã procura ultrapassar a mera transferência de recursos aos mais pobres. Ela busca transformar os indivíduos em cidadãos independentes do Estado. Nessa proposta, busca-se garantir segurança contra os riscos sociais garantindo também uma condição de cidadania definida pelo “padrão societário de civildade”, colocando os mínimos sociais no patamar da universalidade.

Em qual perspectiva se encaixa o Bolsa Família? Acreditamos que o Programa insere-se na perspectiva cidadã, embora não plenamente, pois, além de assumir o compromisso de transferir renda aos pobres, o PBF proporciona condições de inclusão social ao exigir a permanência de crianças e adolescentes na escola. Ademais, os recursos transferidos pelo Programa chegam diretamente aos beneficiados, diminuindo os riscos de corrupção ao longo do repasse e rompendo vínculos clientelistas existentes - embora seja possível afirmar que Lula tenha se beneficiado da “paternidade” do PBF.

De acordo com interpretação de Walquiria Leão Rego (2008), o Bolsa Família pode ser considerado uma política de cidadania por dois motivos principais. Em primeiro lugar, porque o programa garante o mínimo necessário para a sobrevivência. Em segundo lugar, porque a escolha de transferir os benefícios diretamente às mulheres possibilita-lhes o começo da autonomização da vida, dado que as mulheres pobres geralmente são mais dominadas pelos homens em suas localidades.

Para a autora (2008), a garantia do direito de subsistência dos membros da comunidade política é questão absolutamente preliminar da democracia. A realização desta necessidade em sentido amplo explica a própria necessidade humana de fundação do Estado, tornando-o o principal protagonista na luta contra a pobreza. Seu primeiro dever como instituição é promover a percepção de renda pelas pessoas desprovidas dela e, conseqüentemente, expropriadas de suas potencialidades humanas para superar a própria pobreza. A intervenção do Estado, portanto, realiza uma tarefa democrática imperativa: criar sujeitos de direitos. Por isso, “deve-se insistir nas potencialidades emancipatórias presentes na dotação de recursos monetários vinculados ao programa de transferência estatal de renda” (REGO, 2008, p. 179).

Além de garantir o direito à vida, condição preliminar da democracia, Walquiria Leão Rego (2008), a partir de entrevistas com beneficiários do Programa Bolsa Família em regiões paupérrimas (como o alto sertão de Alagoas, Vale do Jequitinhonha, Interior do Piauí e do Maranhão), revela que o PBF possibilita a formação inicial de alguns sentimentos de autonomia pessoal. Pois

a experiência de uma melhoria na vida, por mínima que seja, grava-se fundamente na alma das pessoas e abrem seus mundos para o surgimento de exigências libertárias maiores. Dão início assim ao que Marshall chamou de “circulo virtuoso dos direitos”. Um direito se expande e dá origem a novas reivindicações por outros direitos e assim indefinidamente (REGO, 2010, p. 153).

O Bolsa Família possui, assim, certo poder germinativo de formação de cidadãos, devido às dimensões morais e éticas inerentes às dotações monetárias feitas pelo Estado. Contudo, parece-nos que esse poder do Programa de formar cidadãos está muito mais restrito à esfera do *animal laborans* do que do *bios politikos*²⁸, de modo que o Bolsa Família não consegue formar homens em sua plenitude humana, isto é, não é capaz de transformar o homem laboral em um sujeito construtor do mundo.

A interpretação de Walquiria Leão Rego (2008) de que sem as transferências de renda do Estado a situação das pessoas mais pobres equivaleria à sua expulsão da

²⁸ Arendt (1993) estabelece uma diferenciação valorativa entre as atividades da vida ativa. A partir da identificação da ação que mais se assemelha aos animais (o labor, o metabolismo, que responde a necessidades inexoráveis e cujo produto é a própria vida, a condição *animal laborans*), percebe uma ação mais específica da condição humana (a do homem produtor, *homo faber*) e atinge o que seria a forma mais elevada (a ação política; *bios politikos*) de atividade do cidadão pleno, autônomo e criativo.

humanidade é coerente. Entretanto, diferente do que a autora acredita, o Bolsa Família está muito mais concentrado em atuar no limite da condição humana, mantendo os indivíduos mais pobres pelo menos na condição de *animal laborans*, cuja única atividade é a sua preservação biológica, do que em garantir-lhes reais possibilidades de exercício das potencialidades humanas.

Afirmamos isso em razão da precariedade dos serviços de saúde e educação disponíveis aos beneficiários do programa; da ainda forte percepção das famílias atendidas de que o programa é um “favor”, e não um direito - como revelam as entrevistas realizadas por Walquiria Rego (2010); da dificuldade de inserção dos beneficiários no mercado de trabalho, e da falta de integração do programa com outras políticas sociais.

É oportuno lembrar ainda o alerta de Robert Castel sobre os limites das políticas de inserção, dentre as quais se enquadram os programas de transferência de renda, para reintegrar populações que são “inintegráveis”. Segundo o autor, considerando tais limites, essas políticas vêm perdendo gradativamente o seu pretense caráter transitório para se tornarem permanentes. Neste sentido, a inserção deixa de representar uma etapa provisória, transformando-se em um “estado” ou uma nova “modalidade de existência social”, situada em uma camada intermediária entre a completa exclusão e a integração (CASTEL, 1998, p. 521). Levando-se em conta as especificidades do Programa Bolsa Família e o perfil das famílias atendidas, este parece ser o lugar reservado a estas famílias na sociedade brasileira.

Para constituir, de fato, uma política cidadã – na lógica emancipatória - o Bolsa Família não pode ser concebido como a única alternativa viável para a questão social. O Programa não deve substituir o padrão clássico de inserção dos indivíduos na sociedade via trabalho (nem parece ser capaz disso), e sim complementá-lo. Ele deve se preocupar, acima de tudo, com a sua dimensão política.

Para Amélia Cohn (2004), a dimensão política revela-se fundamental no trato da questão social, pois é através dela que a dimensão da cidadania ganha destaque e abre espaço para o desenvolvimento dos indivíduos no sentido de se organizarem para defenderem e representarem seus interesses de forma coletiva.

Concordamos com a análise de Amélia Cohn (2004), quando ela afirma que é preciso politizar as políticas sociais e contribuir para a construção da cidadania no Brasil. O Estado, como arena de lutas entre as classes sociais, não deve ser esvaziado da tarefa de elaborar e executar políticas sociais. Pelo contrário, é preciso manter as políticas públicas na sociedade política em sentido estrito para que a sociedade civil possa reivindicar seus direitos sociais e participar do processo de elaboração de políticas públicas.

Trata-se, enfim, de consolidar na agenda pública a dimensão do bem-estar e da justiça social. Caso contrário, permaneceremos presos nas dicotomias política social versus política econômica, assistencialismo versus cidadania. É preciso ir além. É preciso pensar as políticas públicas transversalmente, abarcando a pobreza como fenômeno multidimensional, a cidadania como capacidade de emancipação social e as políticas de transferência de renda como garantias mínimas de sobrevivência.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS E POBREZA NO ESPÍRITO SANTO: O GOVERNO ESTADUAL E O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

3.1 – CRESCIMENTO ECONÔMICO E DESEQUILÍBRIO SOCIAL: O ESPÍRITO SANTO NO SÉCULO XX

“A cidade não pára, a cidade só cresce / O de cima sobe e o de baixo desce”
(Nação Zumbi, A cidade).

A maioria dos estudiosos do estado do Espírito Santo concorda que, ao longo da história brasileira, o estado quase não foi notado diante das outras unidades federativas do país e podia praticamente ser considerado um “estranho no ninho” da área geoeconômica mais economicamente desenvolvida do Brasil, o Sudeste. Diferentemente de seus vizinhos São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, o Espírito Santo não experimentou o dinamismo econômico ocorrido nos séculos XVII e XVIII nessa região.

Quase à margem do desenvolvimento econômico até o início do século XIX, o Espírito Santo passou a representar um papel mais ativo na economia nacional quando a cafeicultura, nos anos 1800, modificou as bases produtivas estaduais. Em razão da introdução do café, houve um aumento da ocupação territorial no interior do Estado e relações de trabalho livre começaram a ser percebidas nas propriedades produtoras de café.

Conforme Nara Saletto (1996), o século XIX assistiu a um grande fluxo migratório no Espírito Santo. Primeiro, vieram fazendeiros e escravos do Rio de Janeiro e de Minas Gerais, juntamente com pequenos agricultores que se instalaram no sul do Espírito Santo. Depois, a partir de 1870, chegaram os nordestinos fugidos da seca e os imigrantes europeus, os quais se tornaram pequenos produtores de café e foram responsáveis pela ocupação de grande parte do interior capixaba, particularmente a zona serrana central.

Até o início do século XX, o Espírito Santo possuía quadro socioeconômico muito mais semelhante aos Estados do Nordeste, deixando-o “em uma situação indefinida e desfavorável, entre a prosperidade sulista e a pobreza nordestina” (SIQUEIRA, 2010, p. 33).

No final do século XIX, a capital do Estado, Vitória (elevada ao status de cidade pela Lei de 17 de março de 1823), caracterizava-se por apresentar uma estruturação urbana precária, com ruas e casas mal construídas e pessoas vivendo em condições insalubres e sujeitas aos riscos de epidemia. Um bom exemplo da situação geral das emergentes cidades do Espírito Santo.

Na descrição de José de Melo Carvalho Muniz Freire, governante do estado do Espírito Santo entre 1892 e 1896 e 1900 e 1904,

A Victoria [sic] carece de todos os serviços elementares indispensáveis a um grande centro populoso. Até há pouco tempo muitas das necessidades que já agora se sente podiam passar desapercibidas; mas como augmento [sic] considerável de população havido n'estes últimos [sic] anos, algumas d'ellas [sic] estão determinando crises que o poder público deve auxiliar a remover. As mais vexatórias de todas são a construção de prédios e o abastecimento sufficiente [sic] d'água. [...] A falta de habitações arreda continuamente d'entre [sic] nós bom número de actividades [sic] proveitosas, e torna tristemente precárias as condições de vida dos melhores collaboradores [sic] do nosso futuro, que são as massas operárias.

Pelo lado das condições sanitárias o mal ainda mais se agrava [sic]. [...] Com todos esses elementos negativos é impossível ter nenhum serviço sanitário, e há tudo a receiar [sic] na imminencia [sic] de qualquer epidemia. (FREIRE, 1895, p. 16)

Desse relato, é possível extrair a imagem da maior cidade do Espírito Santo na virada do século. Tratava-se de uma urbe de aspecto colonial, sem esgoto, sem arquitetura definida e que, à medida que sua população crescia, mais pessoas precisavam ocupar os morros, uma vez que a expansão horizontal da cidade estava bloqueada por pântanos e manguezais.

Foi somente no início da República, na primeira administração Muniz Freire (1892-1896), que algumas transformações foram percebidas na estrutura da cidade, no sentido de modernizá-la. Assim como no Rio de Janeiro e em São Paulo, em Vitória predominou o discurso da necessidade de higienizar a cidade, para reverter o quadro da “desordem urbana”.

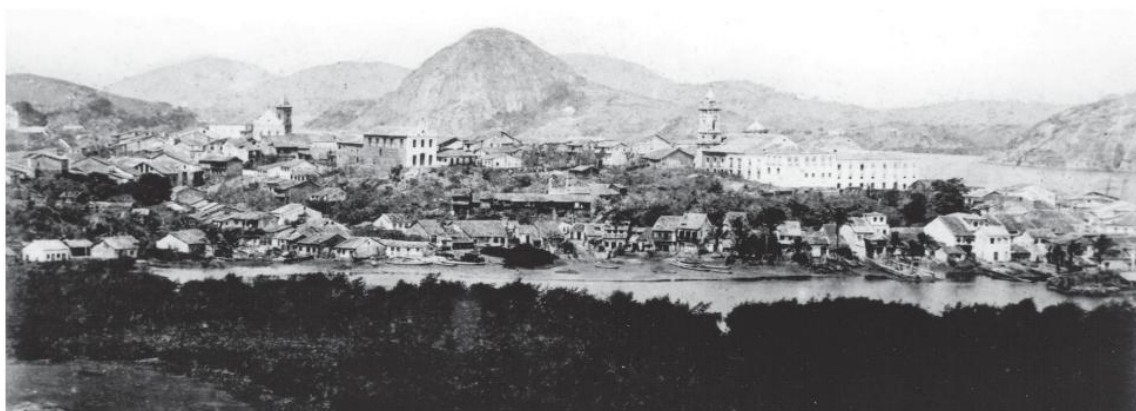
Em razão da crise financeira relacionada à comercialização do café, contudo, a maioria dos projetos idealizados por Muniz Freire só foram implementados a partir de 1908, na

administração Jerônimo Monteiro²⁹. Assim, Vitória permanecia com ares coloniais na primeira década do século XX, como mostram as fotos abaixo - extraídas do livro de José Tatagiba (2005) e do Acervo da Biblioteca Nacional.



FOTOGRAFIA 1 – VITÓRIA, EM 1912

Fonte: Tatagiba, 2005



FOTOGRAFIA 2 – VITÓRIA NO SÉCULO XIX (IGREJAS DE SÃO GONÇALO E SANTIAGO COM MORRO DO PENEDO AO FUNDO)

Fonte: Acervo Biblioteca Nacional

²⁹ Os planos de modernização de Vitória desenvolvidos por Muniz Freire estavam estruturados em três eixos: reestruturação do porto de Vitória; construção de um ramal ferroviário entre Vitória e Cachoeiro de Itapemirim; e a criação do Novo Arrabalde, que buscava ampliar os limites territoriais da ilha de Vitória.

As causas da lenta e desordenada ocupação urbana em Vitória são praticamente as mesmas do subdesenvolvimento do Espírito Santo no início do século XX. A economia era essencialmente agrária e incipiente, sendo incapaz de gerar excedentes aplicáveis na área urbana e na indústria e deixava poucos recursos disponíveis para o investimento público; o setor de transporte era deficiente, isolando a capital e o Estado em relação ao resto do país.

A expansão cafeeira, portanto não criava as condições necessárias para o desenvolvimento da indústria no Espírito Santo, pois sua baixa produtividade deixava a tarefa de investir em infraestrutura dependente do voluntarismo dos investidores externos.

De acordo com Maria da Penha Smarzaró Siqueira, o grau de industrialização do Espírito Santo no início dos anos 1900 era inferior a 10%. A autora (SIQUEIRA, 2010, p. 35) analisa a estagnação da economia capixaba da seguinte maneira:

por um lado, dependência da conjuntura cafeeira, e, por outro, a descapitalização estadual e a transferência da poupança interna, através de sua aplicação em outras áreas de investimento fora do Estado. Esses fenômenos marcaram profundamente o Espírito Santo como região periférica.

Por esses motivos, o Governo estadual, a partir de 1908, buscou aumentar sua participação no desenvolvimento da infraestrutura urbana do estado e dos grandes centros urbanos daquele período (além de Vitória, Cachoeiro de Itapemirim, centro regional do Sul, e Colatina, principal centro do Norte). Ao investir diretamente no setor têxtil e de açúcar e adotar medidas de contenção de gastos públicos para equilibrar o orçamento, o governo Jerônimo Monteiro conseguiu angariar recursos para promover os primeiros investimentos industriais no Estado, ligados essencialmente à transformação de produtos primários (OLIVEIRA, 2008).

Nas quatro primeiras décadas do século XX, todos os governos buscaram realizar obras para ligar a ilha com o continente, construindo armazéns e portos. No entanto, até 1950, a base econômica do estado ainda era predominantemente agrícola, apoiada na monocultura do café, na medida em que o estado não acompanhou as mudanças na estrutura produtiva que ocorreram no país nas décadas de 30 e 40, com os programas desenvolvimentistas e a política de erradicação do café implantadas pelo governo federal.

Na década de 50, enquanto os arredores do Espírito Santo já possuíam relações de produção capitalistas, aqui ainda prevaleciam relações de produção do tipo familiar, desenvolvidas em pequenas propriedades, sob hegemonia do bloco cafeeiro que comandava as articulações políticas locais (SIQUEIRA, 2010).

A ideia de modernizar as bases produtivas do Estado fortaleceu-se após Jones dos Santos Neves assumir o governo estadual (1951-1954) e estabelecer, pela primeira vez, um planejamento para a administração pública do Espírito Santo: o Plano de Valorização Econômica do Estado (OLIVEIRA, 2008).

Jones dos Santos Neves chegou ao poder trazendo consigo novas forças políticas correspondentes ao setor mercantil exportador, urbano e da pequena produção rural. E deu início ao processo de desestruturação da base econômica estadual, impulsionado pela crise da cafeicultura em âmbito nacional e internacional – na segunda metade da década de 50. Começava um novo ciclo econômico no estado, agora baseado na indústria (SIQUEIRA, 2010).

Dentre as medidas adotadas por seu governo, destacam-se a dragagem da baía de Vitória, a ampliação e o aparelhamento do Porto de Vitória, que demandou obras de grande vulto - como o aterramento na Esplanada Capixaba. Segundo Campos Júnior (2005, p. 38), foi também durante o mandato de Santos Neves que a administração pública promoveu “a primeira intervenção mais importante do urbanismo moderno no Estado”, através da criação do Instituto de Bem Estar Social (IBES), que continha um complexo residencial com 886 casas.

As alterações no equilíbrio de forças entre as frações de classe durante a administração Santos Neves não foram suficientes, contudo, para garantir hegemonia à burguesia industrial. O governo lançou as bases para o desenvolvimento industrial do Estado, mas a economia permanecia predominantemente agrícola³⁰.

Assim, a força da burguesia agromercantil no ES (aliada à crise na comercialização do café em meados dos anos 50) teria diminuído o ímpeto da mudança na estrutura econômica estadual. Segundo Maria da Penha S. Siqueira (2010, p. 40),

³⁰ Conforme Siqueira (2010, p. 131), na década de 50, 79,2% da população do Espírito Santo estava concentrada no campo.

somente a partir de 1968, quando já são nítidas as consequências da erradicação do café, é que o Espírito Santo passa a integrar de forma mais concreta o modelo desenvolvimentista brasileiro [...] como produtor de bens primários.

É na década de 60, em decorrência da política governamental federal de erradicação dos cafezais, que a economia muda radicalmente no Espírito Santo. Segundo Siqueira (2010), mais de 50% dos cafezais capixabas foram destruídos nesse período.

Além disso, a baixa produtividade dos cafezais, plantados de maneira extensiva, e a queda do preço do produto no mercado internacional contribuíram para que a política de erradicação tivesse forte impacto na economia do ES.

De meados da década de 50 até 1970, a expansão industrial no estado foi liderada por pequenos capitais locais e favorecida por incentivos fiscais, além de ter contado com incentivos dos governos federal e estadual nas áreas de transporte, abastecimento energético e comunicação (SIQUEIRA, 2010).

Constituiu-se, assim, uma infraestrutura capaz de atender às demandas do crescimento estadual, e o Espírito Santo estaria preparado para receber os conhecidos “Grandes Projetos Industriais”, que entrariam em operação após 1975.

Os projetos foram agrupados em cinco complexos: três do setor secundário (siderúrgico – Usina Siderúrgica de Tubarão, Usina de Laminação Não Planos, Usina de Pelotização da Companhia Vale do Rio Doce, Usina de Pelotização Samarco; naval; e paraquímico – Aracruz Celulose S/A, Flonibra) e dois do setor terciário (turístico e portuário, ambos autônomos na economia estadual).

Nessa fase, o financiamento da industrialização desvinculou-se quase que totalmente do âmbito estadual, estando agora muito mais relacionado com o grande capital privado internacional e, em menor parte, nacional. É também nesse segundo momento da industrialização capixaba que se dá a entrada do capital agroindustrial, através do plantio de eucalipto e de cana (SIQUEIRA, 2010).

Essa mudança é decisiva no processo de modernização capitalista do Espírito Santo, pois é nesse contexto que as relações de trabalho finalmente deixam de serem pautadas pela mão de obra familiar para serem predominadas pelo trabalho assalariado, cujo objetivo final é a acumulação.

Nesse período de desestruturação agrária e industrialização crescente, a estrutura societária capixaba também sofreu transformações, tendo grande parte da população do campo migrado para as cidades. Nesse processo de êxodo rural, os setores urbanos foram incapazes de absorver todo o contingente de pessoas que saíam do interior e, conseqüentemente, a região da capital transformou-se em um centro concentrador das camadas mais desfavorecidas, constituindo um processo de empobrecimento social (SIQUEIRA, 2010).

Com o crescimento urbano decorrente da rearticulação da economia capixaba, eixos de aglomeração foram se formando e antigos espaços que entremeavam as diversas localidades existentes deram lugar a novos centros urbanos e periféricos. Nesse processo de conurbação, Vitória absorveu as cidades de Vila Velha, Cariacica, Serra e Viana, que viriam a constituir a região da Grande Vitória. Em um curto período, o percentual da população urbana passou de 29,2%, em 1960, para 46,4%, em 2000 e 48% em 2010.

Com exceção da Aracruz Celulose (atual Fibria) e da Samarco Mineração, localizadas na faixa litorânea, a 100 km da capital, 80% dos investimentos e empregos gerados foram concentrados na área da Grande Vitória – Figura 3. Isso acelerou o fluxo migratório, aumentando o número de trabalhadores que se fixaram na cidade em busca de novas oportunidades de emprego. A população urbana superou a rural e praticamente dobrou entre as décadas de 60 e 70 – como a Tabela 15 mostra.

Tabela 15 - Evolução da população rural e urbana do Estado do Espírito Santo, 1940 – 2000

Anos	População Total	População Rural	%	População Urbana	%
1940	750.107	593.099	79,07	157.008	20,93
1950	861.562	666.627	77,37	194.935	22,63
1960	1.169.553	799.478	68,36	370.075	31,64
1970	1.599.333	877.417	54,86	721.916	45,14
1980	2.023.340	729.962	36,08	1.293.378	63,92
1991	2.600.618	676.030	25,99	1.924.588	74,01
2000	3.097.232	634.183	20,48	2.463.049	79,52

Fonte: IBGE/DIPEQ/ES/SDDI, 2000; elaborada por Rossana Mattos (2008, p. 82)

Mas não havia infraestrutura adequada para receber tamanha magnitude de pessoas vindas do campo. Praticamente inexisteriam políticas urbanas e sociais voltadas para os problemas que passavam a caracterizar as cidades capixabas. Os trabalhadores que conseguiram ser absorvidos pelos investimentos industriais tinham baixa qualificação e não foram aproveitados para além da fase inicial de construção dos Grandes Projetos. Siqueira (2010) afirma que a demanda por pessoal na fase de operação foi, pelo menos, cinquenta por cento inferior às etapas de construção civil, priorizando a mão de obra especializada.

Nesse contexto, o movimento de migração campo-cidade expandiu-se, culminando em um saldo de 60 mil desempregados, compostos prioritariamente por pequenos agricultores sem qualificação (SIQUEIRA, 2010, p. 138). Assim, a instalação dos Projetos Industriais no estado do Espírito Santo representou não só fonte de crescimento econômico, mas também de desequilíbrios sociais, contribuindo para a formação das primeiras favelas no Estado.

Em meados dos anos 70, Vitória já era um centro altamente congestionado e com considerável expansão da população favelada. A partir de 1977, inicia-se o processo de invasão da região do contorno da ilha (lado norte/noroeste), formada por manguezais e morros, onde a prefeitura despejava todo o lixo da cidade (Mapa 3).

Em poucos anos, a invasão que havia surgido nos mangues deu origem à favela de São Pedro, que estendia-se por quase cinco quilômetros, subdividindo-se em São Pedro I, II, III, IV. Em 1980, a favela já reunia cerca de 15 mil favelados (SIQUEIRA, 2010, p. 91).



FOTOGRAFIA 3 – OCUPAÇÃO DO BAIRRO DE SÃO PEDRO, DÉCADA DE 80

Fonte: Acervo PMV



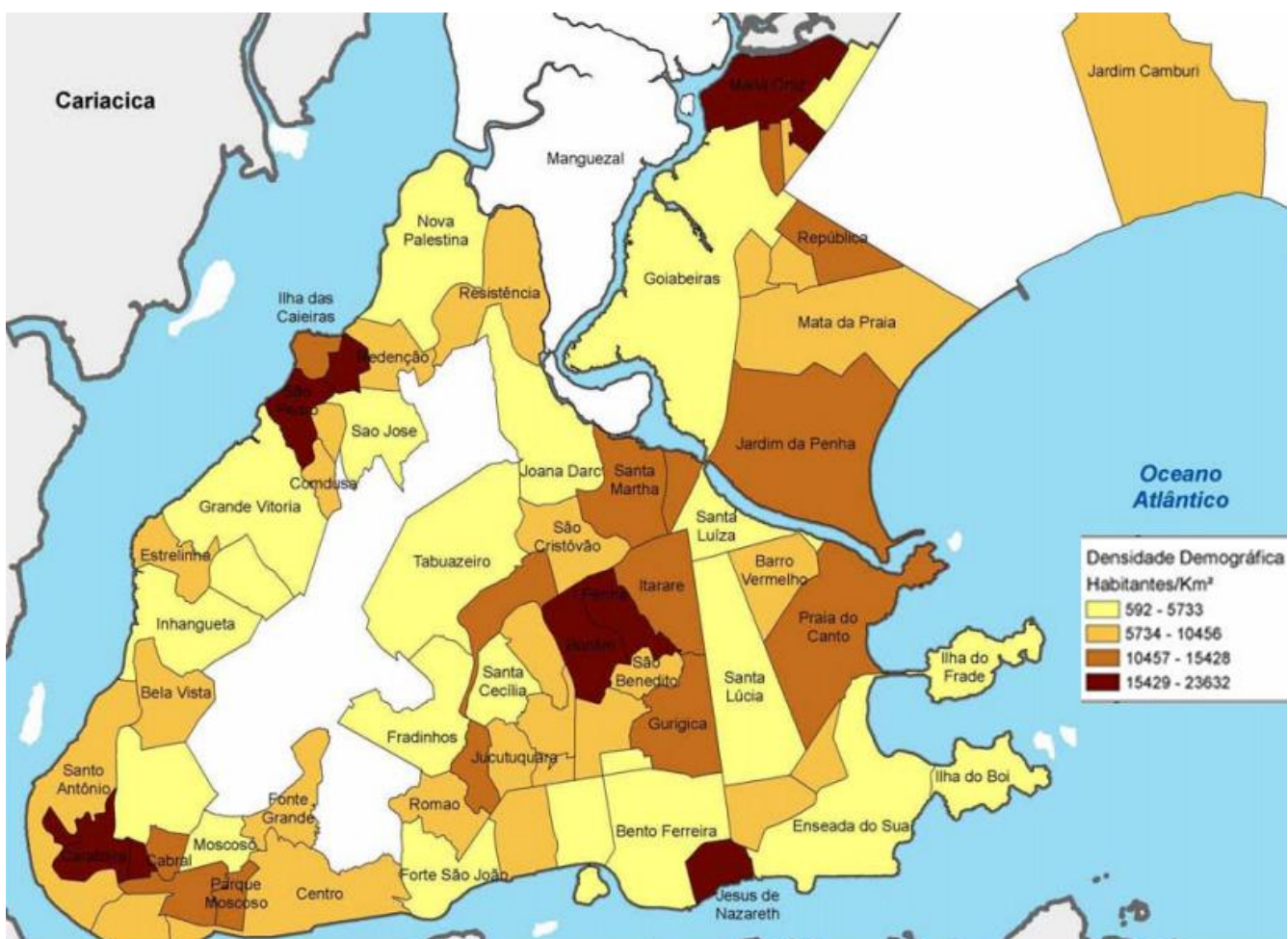
FOTOGRAFIA 4 – SÃO PEDRO EM 2005

Fonte: Acervo PMV

Do processo de ocupação desordenado da cidade de Vitória, resultou uma distribuição populacional dividida entre as orlas dos morros e a costa marítima. Na região do contorno da ilha, nos mangues e morros, situam-se as camadas de nível médio e baixo

(região de extensão do bairro de Santo Antônio); nas áreas que beiram o oceano, vivem os estratos de maior poder aquisitivo (área do bairro nobre da Praia do Canto, da Mata da Praia e adjacências).

Percebe-se que as regiões ocupadas na década de 70 predominantemente pelas populações mais pobres representam nos anos 2000 as áreas com a maior densidade demográfica na cidade de Vitória. Conforme o mapa 5, constata-se que os bairros Jesus de Nazareth (sudeste), São Pedro (noroeste), Caratoira (sudoeste), Maria Ortiz (norte), Bonfim e Penha (centro) conformam os clusters espaciais de mais elevada densidade demográfica, entre 15.429 a 23.632 hab/km². Em seus entornos, também há uma série de bairros densamente povoados, como Itararé (Figura 6 e 7), Maruípe, Vila Rubim e Parque Moscoso, com densidade variando entre 10.457 a 15.428 hab/km².



MAPA 4 – DENSIDADE DEMOGRÁFICA, VITÓRIA, CENSO IBGE 2000

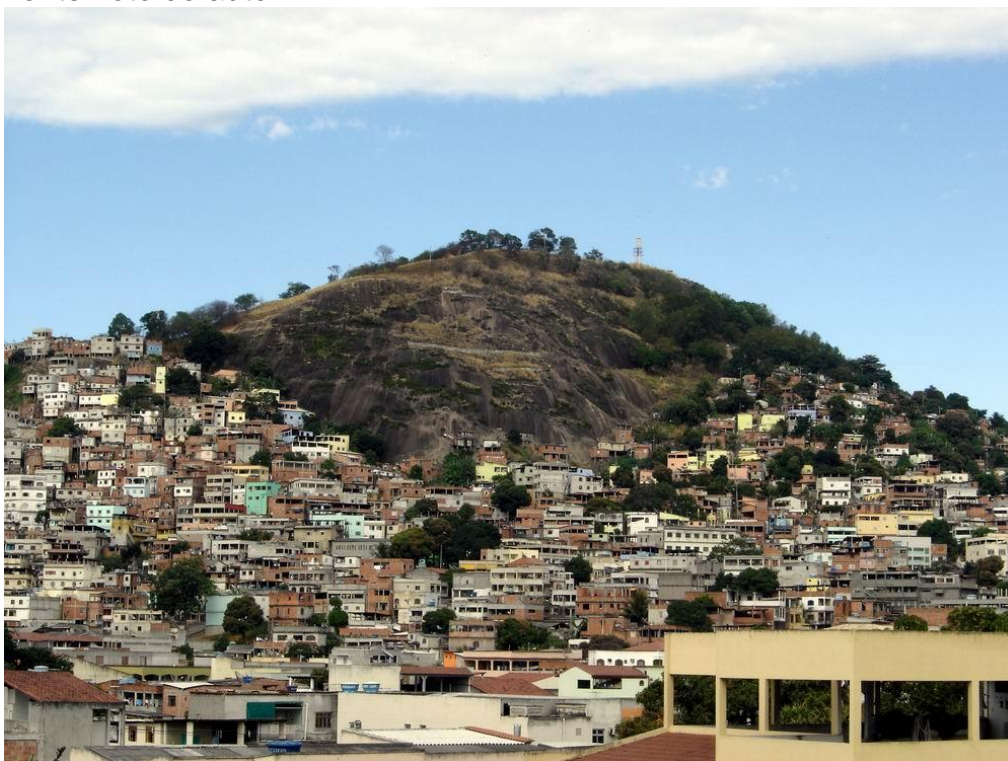
Fonte: IBGE – Geobases, PMV (209)

Elaboração: Pablo Lira (2011) - IJSN



FOTOGRAFIA 5 – FAVELA DE ITARARÉ

Fonte: foto do autor.



FOTOGRAFIA 6 – FAVELA DE ITARARÉ

Fonte: foto do autor.

Já Vila Velha, município mais próximo da capital (12 km) e localizado no litoral sul do Espírito Santo, caracterizou-se, desde 1960, por ser uma região habitacional, uma espécie de cidade-dormitório, porquanto a maioria de seus habitantes possuía vínculos empregatícios em Vitória. Em razão de sua proximidade com a capital, da presença de um pequeno centro industrial alimentício no início dos anos 70, do desenvolvimento da indústria de confecção e da implantação da política habitacional que construiu casas populares no final dos anos 70, Vila Velha passou a receber um grande número de migrantes do interior do Estado e de outros municípios da região da Grande Vitória.

Segundo Siqueira (2010, p. 100), até 1980, foram construídos 15 conjuntos de habitação popular em Vila Velha, com 7.127 unidades habitacionais. Contudo, “esses conjuntos não cobriram a totalidade da população, uma vez que as favelas se proliferaram, tendo em vista que Vila Velha passou a ser um dos principais centros de atração migratória na microrregião de Vitória”.

Se em Vitória o bairro de São Pedro representa “o lugar de toda pobreza”³¹, em Vila Velha esse título cabe à região de Grande Terra Vermelha, formada por um conglomerado de 15 bairros³² situados aproximadamente a 15 km do centro de Vila Velha, à margem direita da Rodovia do Sol no sentido Vila Velha – Guarapari, próximos à Barra do Jucu e às imediações da Reserva de Jacarema. Terra Vermelha começa a se constituir em meados dos anos 70, apresentando as mesmas características dos outros bairros periféricos da Região Metropolitana da Grande Vitória: uma população composta por migrantes e pessoas de baixa renda, vivendo em condições de vulnerabilidade social.

Segundo Cláudio Zanotelli (2004), a ocupação da Terra Vermelha ocorreu no momento em que os discursos sobre o desenvolvimento do ES ocupavam a mídia, apresentando os diversos projetos em execução ou em planejamento, como a construção da Companhia Siderúrgica de Tubarão (CST), da Terceira Ponte (ligando Vila Velha à Vitória) e de um possível aeroporto na Barra do Jucu. De acordo com o autor,

³¹ Fazemos referência ao documentário “O Lugar de Toda Pobreza”, produzido em 1983, sobre o processo de ocupação de São Pedro (Brasil/Vitória, 1983, 20 minutos, Direção de Amylton de Almeida)

³² Residencial Jabaeté; Terra Vermelha; Barramares; João Goulart; Morada da Barra; Ulisses Guimarães; São Conrado; Riviera da Barra; Normilia da Cunha; Cidade da Barra; Vinte e Três de Maio; Pontal da Barra; Mangal; Lagoa do Jabaeté e Retiro do Congo (Zanotelli, 2004).

É nesse quadro que surgem em meados dos anos 1970 diversos loteamentos, clandestinos ou não, na região, se servindo dos discursos sobre progresso e expansão das atividades, diversos “promotores imobiliários” buscaram tirar partido da situação e começaram a propor loteamentos sem nenhuma infraestrutura, sobre os quais muitas vezes nem escrituras tinham, muito menos autorização da prefeitura de Vila Velha para realizá-los ou quando tinham autorização, dada em função de cumplicidade fraudulenta de políticos exercendo seus mandatos eletivos, não realizavam o mínimo de infra-estrutura (ZANOTELLI, 2004, p. 12).

Da descrição de Zanotelli, percebe-se que as ocupações aconteceram em áreas impróprias, na maioria das vezes em áreas de risco, em condições de precariedade habitacional, de infra-estrutura e de acesso a serviços públicos. O quadro de desamparo social das famílias que ocuparam a Terra Vermelha tornou-se ainda mais desesperador à medida que o poder público mostrou-se por muito tempo omissivo, quando não comissivo, às ações de empresários que construíram uma verdadeira estrutura de controle especulativo.

As mudanças socioeconômicas na dinâmica regional conduziram, portanto a um processo perverso de criação de empregos e aumento do desemprego. A exclusão social intensificou-se na Grande Vitória, em um ambiente onde emprego informal e condições de trabalho e moradia precárias predominaram.

Na década de 80, do total de pessoas economicamente ativas (532.079), 33,3% (177.226) tinham rendimento médio de até 2 salários mínimos e apenas 4,7% da população economicamente ativa da Grande Vitória recebiam entre 5 a 10 salários mínimos. Na verdade, a maior parte da população economicamente ativa da Grande Vitória estava dividida entre pessoas sem rendimento (44,7%) e pessoas que tinham rendimento entre um e dois salários mínimos (SIQUEIRA, 2010, p. 133).

Dos 706.263 habitantes da Grande Vitória em 1980, 338.507 (47,9%) pessoas eram consideradas carentes. Desse total, 281.391 estavam distribuídas em 83 favelas, sem as mínimas condições de higiene, com deficiência de luz, água e saneamento básico (SIQUEIRA, 2010, p. 100).

Não obstante a evidência desses problemas sociais, as décadas de 90 e 2000 caracterizaram-se pela crescente concentração populacional na Região Metropolitana de Vitória (RMGV), cuja base econômica se voltou prioritariamente ao setor de serviços, especialmente aqueles ligados ao comércio exterior. Se na década de 60, Vitória

contava com 83.351 habitantes, em 2010 a cidade possui 327.801 residentes. Já as cidades que compõem a RMGV (Vitória, Vila Velha, Guarapari, Fundão, Cariacica, Serra) correspondem a praticamente metade da população atual do estado, tendo aumentado de 194.310 habitantes em 1960 para 1.730.000 em 2010 (IBGE, 2010).

TABELA 16 - Participação da Grande Vitória na evolução populacional do Espírito Santo: 1940-2010

	1940	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010
Cariacica	15.228	21.741	39.608	101.422	189.089	274.532	324.285	348.933
Guarapari	11.256	12.350	14.861	24.105	38.496	61.719	88.400	105.286
Serra	6.415	9.245	9.192	17.286	82.581	222.158	321.181	409.324
Viana	7.661	5.896	6.571	10.529	23.440	43.866	53.452	64.999
Vila Velha	17.079	23.127	55.589	123.742	203.406	265.586	345.965	414.420
Vitória	45.212	50.922	83.351	133.019	207.747	258.777	292.304	325.453
G. Vitória	102.851	123.281	209.172	410.103	744.759	1.126.638	1.425.587	1.580.157
E. Santo	750.107	861.562	1.169.553	1.599.333	2.023.340	2.600.618	3.097.232	3.512.672
GV/ES (%)	13,71	14,31	17,88	25,64	36,82	43,32	46,03	44,98

Fonte: IBGE/DIPEQ/ES/SDDI – 2010

Nota: O município de Fundão não foi considerado, embora integre a RMGV desde 2001
Elaboração própria.

3.2 O DESENVOLVIMENTO INCOMPLETO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

“A cidade se encontra prostituída / Por aqueles que a usaram em busca de saída / Ilusora de pessoas de outros lugares / A cidade e sua fama vai além dos mares / No meio da esperteza internacional / A cidade até que não está tão mal / E a situação sempre mais ou menos / Sempre uns com mais e outros com menos” (Nação Zumbi, A Cidade,)

A análise da história econômica do Espírito Santo nos revela dois importantes fatores: (I) o crescimento econômico tardio do estado ocorreu desvinculado de desenvolvimento social, acarretando empobrecimento social; (II) a transição do modelo agrário para o industrial não alterou as relações de dependência centro-periferia existentes, na medida em que o estado continuou dependente do capital externo para crescer economicamente.

Os lucros gerados pelos Grandes Projetos Industriais instalados não foram reinvestidos no desenvolvimento socioeconômico do Estado, e a política de isenção fiscal utilizada para atrair as empresas estrangeiras para as terras capixabas impediu o aumento de

arrecadação estadual e municipal que deveria ocorrer em razão da chegada dessas companhias.

Em razão das características das grandes empresas aqui instaladas, o Espírito Santo parece ter caído numa “armadilha do progresso”, que tem se manifestado de diversas formas.

Dentre elas, destacamos o fato de a Companhia Vale do Rio Doce (Vale), a Companhia Siderúrgica Tubarão (ArcelorMittal), entre outras, não terem atuado como agentes transformadores da realidade capixaba, porquanto seus interesses estavam voltados para fora. Se considerarmos o investimento realizado por essas empresas nos meios de transporte que percorrem médias distâncias, ligando o nacional ao internacional, poderemos afirmar que o Espírito Santo representava para essas empresas um mero “corredor de passagem” para as suas mercadorias.

É interessante notar também que quando essas empresas se instalaram no estado as relações de trabalho ainda eram arcaicas e a organização política possuía fortes traços oligárquicos. Ou seja, a partir da década de 70 há uma associação/transformação entre o modelo político oligárquico e o modelo econômico capitalista internacional, com consequências perversas para o desenvolvimento social do Espírito Santo.

O poder público não foi capaz de atender à demanda da dinâmica capitalista nas áreas de infraestrutura – basta ver as discussões em torno dos “gargalos” no transporte público – e tampouco à demanda dos cidadãos na área social.

Refém ou comparsa desse processo de desenvolvimento dependente, o poder público não elaborou políticas sociais nem realizou um planejamento territorial adequado durante o processo de industrialização e urbanização do Estado. Dentre as consequências, já apresentadas, estão a ocupação irregular do solo urbano, o aumento do desemprego, a carência de serviços básicos de saúde e educação.

Enquanto o capital fugia para além-mar, o trabalhador ficava cada vez mais enclausurado no local, em favelas e periferias, e sujeito à condições de vida precárias.

O desenvolvimento do Estado ocorreu de forma desarticulada, desigual e sob interesses do capital estrangeiro. O poder político local teve historicamente uma

(des)autonomia relativa diante da força do poder econômico. No primeiro ciclo econômico do estado, que vai até aproximadamente a década de 1950, o bloco agrário-exportador impediu a reestruturação produtiva do Espírito Santo; no segundo ciclo econômico, de 1960 a 1970, sob hegemonia do bloco agrário-industrial, a infraestrutura econômica da área da Grande Vitória foi transformada para atender às demandas de trânsito de mercadorias; e, no terceiro ciclo econômico, pós-1970, o capital estrangeiro monopolista consolidou o processo de industrialização e urbanização no Estado, com graves consequências sociais para a população.

A costumeira divisão da história do estado em ciclos econômicos poderia, então, ser reinterpretada, incorporando à imagem dos ciclos a ideia de que sempre tivemos mais do mesmo – embora sob hegemonia de diferentes frações da classe burguesa. O Governo do estado do Espírito Santo historicamente vislumbrou o crescimento econômico como sinônimo de progresso e modernidade, como no início do século XX. Um crescimento inserido na lógica capitalista que perpetua um modelo de desenvolvimento econômico desvinculado da justiça social.

Resta descobrir se as políticas sociais implementadas nos anos 2000 alteraram o quadro de desigualdade social existente no estado, contribuindo para o efetivo desenvolvimento do Espírito Santo, através da combinação de crescimento econômico e justiça social.

3.3 O PERFIL DA POBREZA NO ESPÍRITO SANTO NOS ANOS 2000

“Porque o sonho de vários na quebrada é abrir um boteco / Ser empresário não dá, estudar nem pensar / Tem que tramar ou ripar pros irmãos sustentar / Ser criminoso aqui é bem mais prático / Rápido, sádico, ou simplesmente esquema tático / Será extinto ou consciência / Viver entre o sonho e a merda da sobrevivência” (Racionais MCs)

Neste tópico da dissertação, fazemos uso dos microdados disponibilizados pelo Cadastro Único referente ao ano de 2010. Relembramos que nem todas as famílias que constam no Cadastro Único são necessariamente beneficiárias do Bolsa Família, uma vez que o público-alvo do Cadastro Único são famílias com renda per capita de meio salário mínimo ou com renda familiar total de até 3 salários mínimos (em valores de 2010, respectivamente R\$255,00 e R\$1530,00), enquanto o PBF utiliza padrões de

R\$70 e R\$140 para famílias extremamente pobres e pobres, respectivamente. Para efeitos de comparação, apresentamos também os dados disponibilizados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza e pela PNAD.

A partir dos dados averiguados, percebe-se que a Região Metropolitana da Grande Vitória agregava o maior número de famílias de baixa renda (33,5%) do Espírito Santo, com 111.373 famílias inscritas (419.315 pessoas) no Cadastro Único (tabela 17 e 18). O total de famílias inscritas no CadÚnico no Espírito Santo, em 2010, foi de 332.010. Por sua vez, o Bolsa Família atendeu a 189.98 famílias no ano de 2010.

TABELA 17 – Número de famílias e pessoas, Espírito Santo e Microrregião, 2010.

Microrregião	Famílias	Pessoas
Caparaó	23.097	87.140
Central Serrana	11.337	44.525
Extremo Norte	11.834	35.665
Litoral Norte	25.628	92.749
Metropolitana	111.373	419.315
Metrópole Expandida Sul	16.878	61.384
Noroeste I	18.751	61.046
Noroeste II	16.314	57.414
Pólo Cachoeiro	29.475	113.610
Pólo Colatina	22.329	78.929
Pólo Linhares	26.968	103.638
Sudoeste Serrana	18.026	66.350
ES	332.010	1.221.765

Fonte: GEPS/CADÚNICO 2010.

No estado, 91,7% dos responsáveis pelas famílias eram do sexo feminino, o que pode estar relacionado com a preferência do Governo Federal, através do Bolsa Família, de transferir recursos diretamente para as mulheres. Dentre as pessoas inscritas no CadÚnico, a população declaradamente parda representava 59,8%, a população declaradamente branca 28,0% e a negra 8,6%.

Barros et al (2010, p. 25), fazendo uso da PNAD 2008, observa que para os negros (incluindo pardos e negros) a prevalência da pobreza é quase 30% mais elevada que para a média da população. Assim, 71% dos pobres capixabas eram negros, embora eles representassem apenas 56% da população do estado em 2008.

A maior parte das famílias capixabas cadastradas no CadÚnico encontrava-se na área urbana (72,5%), sendo a região metropolitana (97,5%) e a do extremo norte (78,3%)

aquelas com as maiores taxas de famílias pobres vivendo em áreas urbanas. Por outro lado, a microrregião Central Serrana e Sudoeste Serrana apresentam o maior índice de populações carentes cadastradas em áreas rurais – respectivamente, 69,8% e 66,5%. Na microrregião metropolitana, 97,5% das famílias encontravam-se no setor urbano (gráfico 8 e tabela 18).

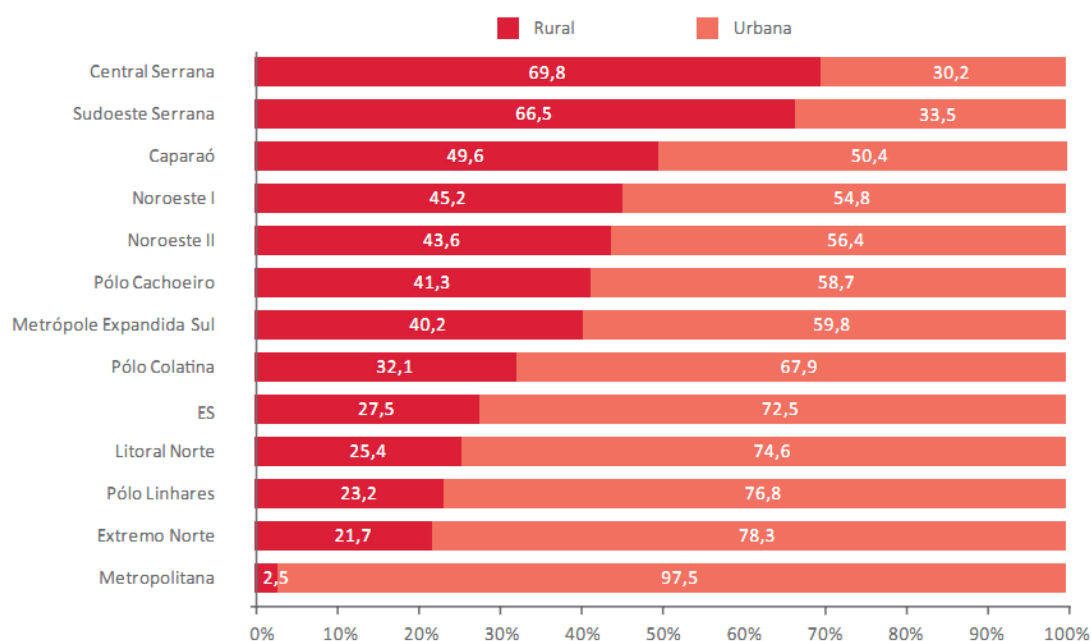


GRÁFICO 8 – NÚMERO DE FAMÍLIAS POR TIPO DE LOCALIDADE DO DOMICÍLIO, MICRORREGIÕES ES, 2010

Fonte: GEPS/CADÚNICO 2010.

TABELA 18 – Número de famílias por tipo de localidade do domicílio, Microrregião Metropolitana, 2009

Municípios	Rural	Urbana	Total
Cariacica	416	25841	26260
Fundão	457	1248	1705
Guarapari	1073	6604	7677
Serra	172	28774	28947
Viana	480	5668	6148
Vila Velha	137	16629	16766
Vitória	9	18188	18197
RMGV	2744	102952	105700

Fonte: Cadastro Único, Nov 2009

A maioria (84,5%) das crianças e dos adolescentes com idade entre 4 e 17 anos frequentava a escola em 2010. Os melhores índices foram percebidos na microrregião

Pólo Colatina, com 88,5%; e os piores índices foram constatados na Microrregião Sudeste Serrana e Metropolitana, onde, respectivamente, 18,4% e 17,7% das crianças e jovens em idade escolar obrigatória não frequentavam a escola.

A frequência escolar de crianças de 0 a 6 anos é mais preocupante, já que 81,7% dos indivíduos neste grupo etário não frequentavam a educação primária. Convém ressaltar que de 0 a 3 anos o acesso à escola é opcional.

Para a população acima de 6 anos, o grau de instrução que prevalece no total das Microrregiões do Espírito Santo é a categoria fundamental incompleto, cujos números percentuais variam de 63,7% a 71,6%, com média de 67,7%. Outro dado expressivo em todas as Microrregiões é o quantitativo de pessoas analfabetas (14,5%), sendo que na Microrregião Noroeste I o índice de analfabetos chegou a 17,6%. Na microrregião Metropolitana, essa taxa foi de 14,3% (gráfico 8).

A incompletude do ensino fundamental permanece quando são analisadas somente as pessoas com mais de 18 anos. Nessa faixa etária, o índice de pessoas com grau de instrução “ensino fundamental incompleto” no Espírito Santo é de 66,0%. E os analfabetos totalizam 14,9%. Não há grandes desvios em relação a essas taxas, mas observa-se que, novamente, as microrregiões serranas apresentam os piores índices de instrução, provavelmente em razão de serem áreas rurais.

A concentração da pobreza entre crianças é muito clara. Embora, segundo a PNAD 2008, apenas 24% da população do estado seja formada de pessoas menores de 15 anos, 44% dos pobres encontram-se neste grupo etário. De fato, a incidência da pobreza no grupo (28%) é quase o dobro da média para o estado (15%). A incidência da pobreza entre os idosos é de apenas 2%, ou seja, mais de dez vezes menor que a encontrada entre as crianças (BARROS ET AL, 2010).

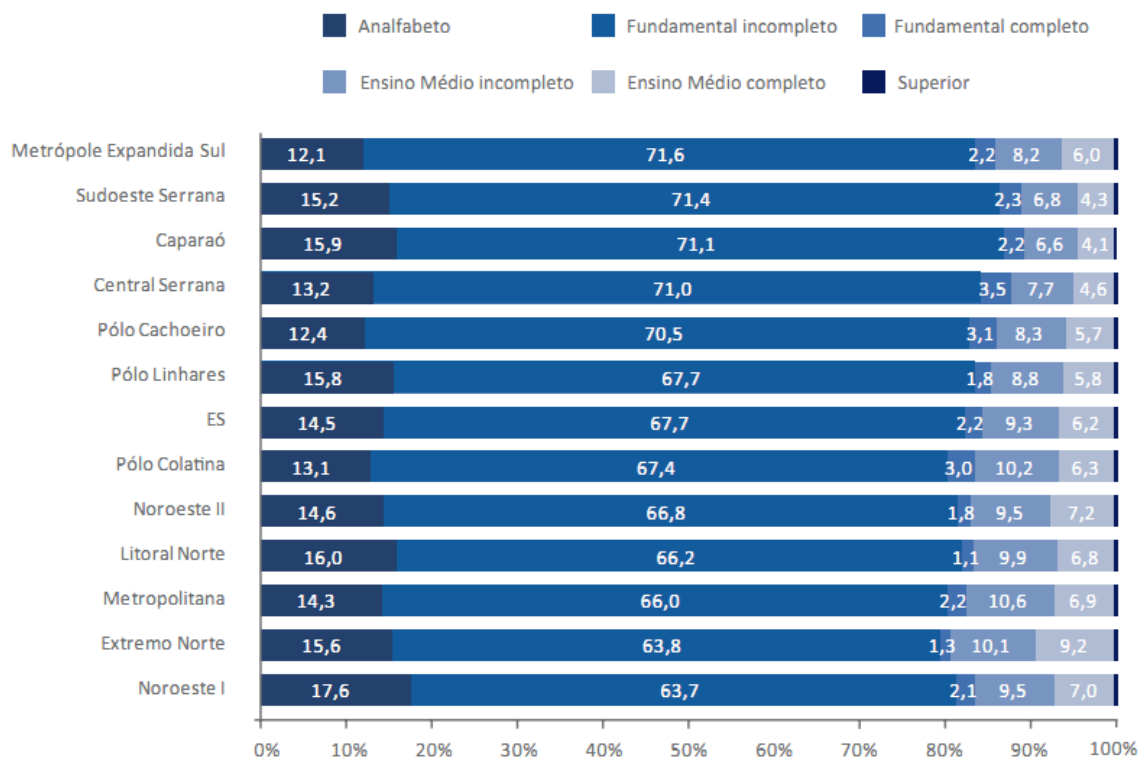


GRÁFICO 9 – GRAU DE INSTRUÇÃO DAS PESSOAS A PARTIR DE 6 ANOS POR MICRORREGIÃO, 2010

Fonte: Cadastro Único, 2010

A pobreza está concentrada, portanto nos domicílios em que o nível de instrução não chega ao nível médio completo. Essa constatação também é percebida na PNAD 2008, segundo a qual a incidência da pobreza é 44% superior à média estadual em domicílios cujo chefe tem no máximo a quarta série completa, e quase 30% acima da média naqueles cujo chefe tem entre a quinta e a oitava série completa (BARROS ET AL, 2010).

Quanto à situação dos indivíduos no mercado de trabalho, 68,1% das pessoas acima de 18 anos inscritas no Cadastro Único em 2010 não trabalhavam, o que corresponde, em números absolutos, a 728.159 pessoas (quase um quinto da população total do Estado). Apenas 21,5% dos indivíduos adultos trabalhavam no mercado formal ou informal, já que a categoria “trabalham” engloba trabalhador sem carteira assinada, trabalhador com carteira, trabalhador rural, autônomo com previdência, autônomo sem previdência. Assim, a variação percentual positiva constatada nas microrregiões serranas, onde cerca de um terço das pessoas com 18 anos ou mais trabalhavam,

pode ser explicada pelo fato de tratar-se de trabalho rural, na maioria das vezes, sem carteira assinada. A microrregião Metropolitana apresentou um dos índices mais elevados de desempregados (71,6%); apenas 18,2% trabalhavam (gráfico 10).

Esses dados revelam que a incidência da pobreza é muito mais forte entre aqueles que não possuem trabalho – nada surpreendente. Entre a população do Estado, segundo dados da PNAD 2009, 59,6% da população do Espírito Santo com mais de 10 anos possuía uma ocupação. Foi também nesse ano que a taxa de desemprego atingiu o seu menor patamar no estado (5,67%).

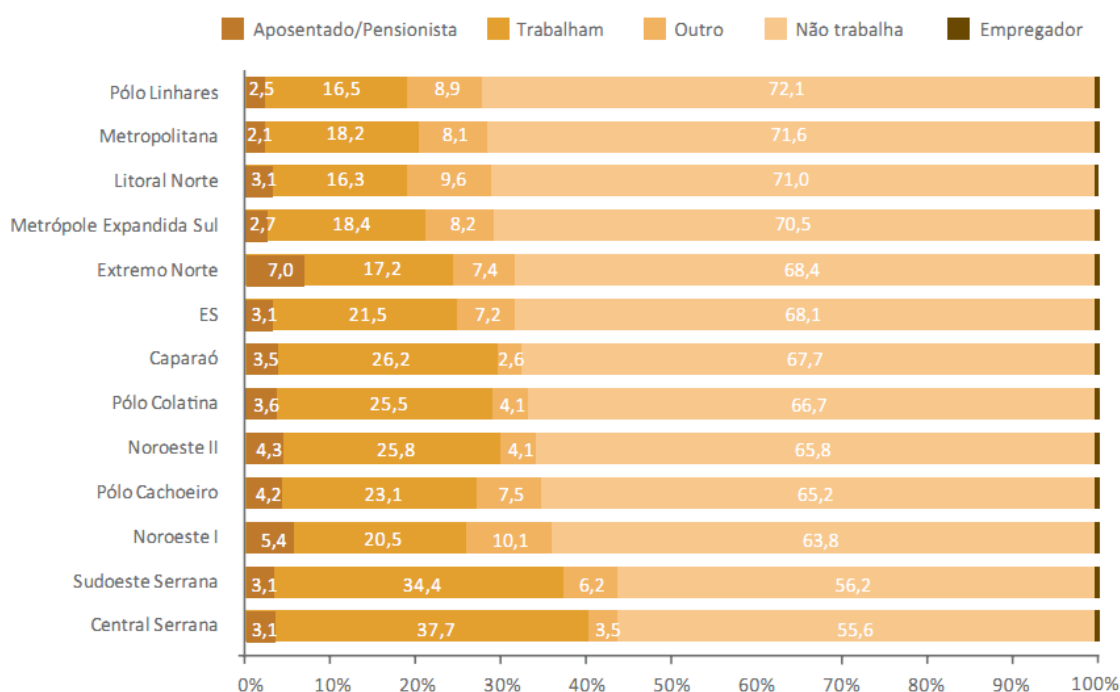


GRÁFICO 10 – SITUAÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO, PESSOAS A PARTIR DOS 18 ANOS, ESPÍRITO SANTO E MICRORREGIÕES, 2010

Fonte: Cadastro Único, 2010

No Espírito Santo, dentre as pessoas que declararam trabalhar, apenas 35,7% possuíam carteira de trabalho assinada; 22% trabalhavam sem carteira assinada e 40,8% trabalhavam como autônomos sem previdência social. Todas as 12 Microrregiões do estado possuíam números críticos, prevalecendo o trabalho informal, sem garantias legais aos trabalhadores. Na microrregião Metropolitana, 10,7% das pessoas trabalhavam sem carteira de trabalho e 50,8% trabalhavam como autônomos sem previdência social (CADÚNICO, 2010).

No Espírito Santo, somadas as categorias assalariado sem carteira e autônomo sem previdência, em números absolutos, encontra-se um total de 33.787 pessoas acima de 18 anos posicionadas em situação de informalidade no mercado de trabalho, no ano de 2010 (CADÚNICO, 2010), conforme mostra o Mapa 3.

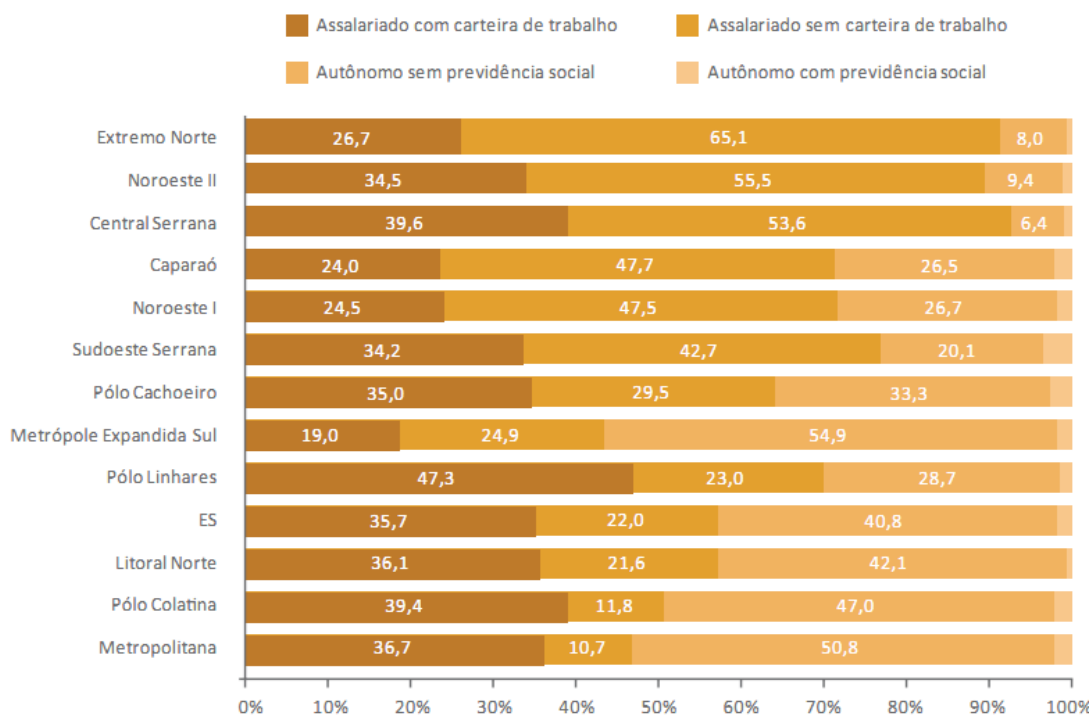
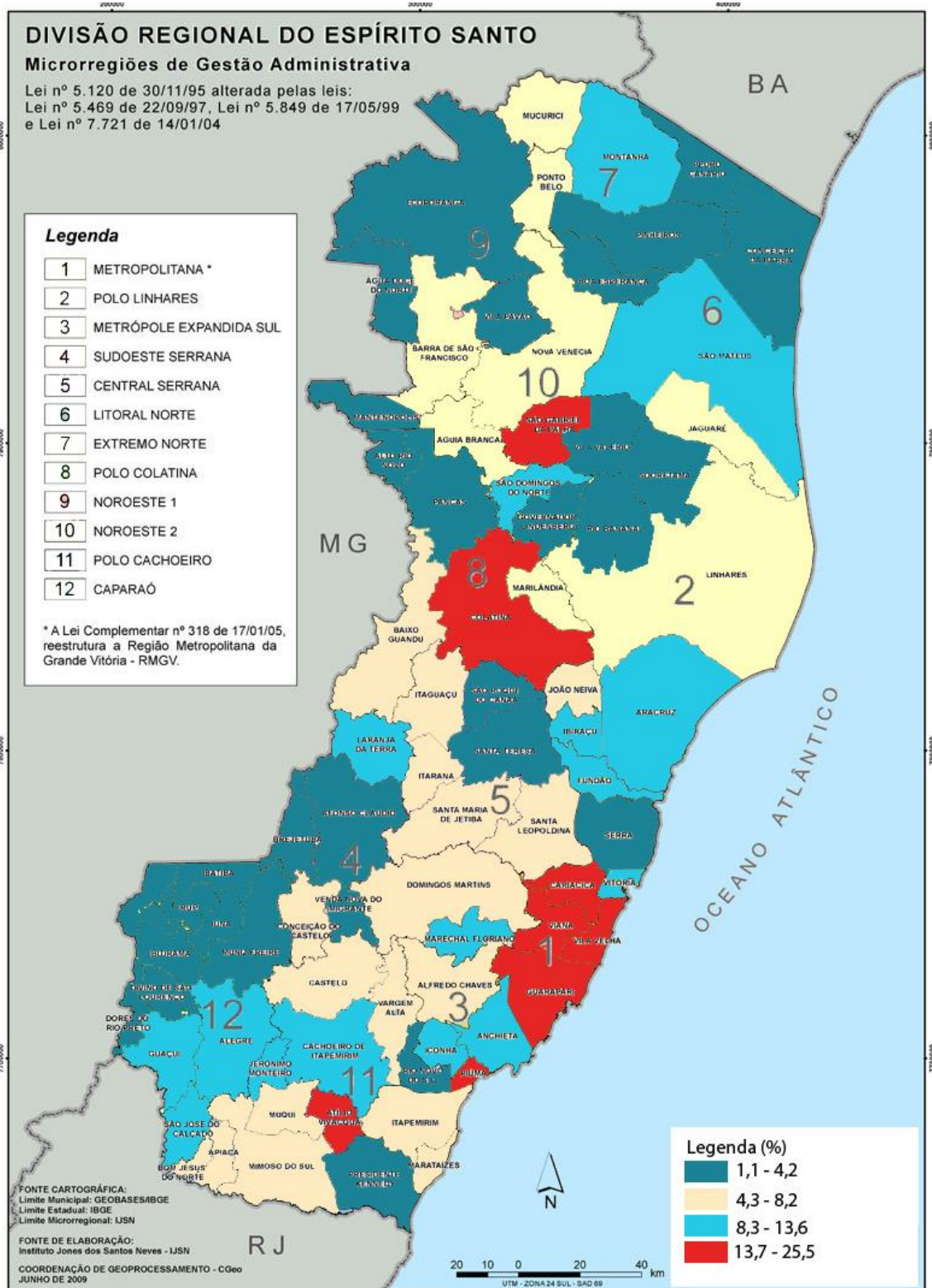


GRÁFICO 11 – SITUAÇÃO NO MERCADO DE TRABALHO, PESSOAS A PARTIR DOS 18 ANOS QUE DECLARARAM TRABALHAR, ESPÍRITO SANTO E MICRORREGIÕES, 2010

Fonte: Cadastro Único, 2010

No Espírito Santo, apenas 50,8% das famílias cadastradas no CadÚnico em 2010 possuíam domicílio próprio. As maiores variações encontravam-se na Metrópole Expandida Sul (com 65,5% de domicílios próprios) e em Caparaó (com apenas 30,0% de domicílios próprios). Na região metropolitana, esse índice era de 58,4%. A maioria das famílias vivia em casa (92,7%); apartamentos (1,0%), cômodos e outros tipos de domicílios exprimiam o restante.



MAPA 5 – PORCENTAGEM DE PESSOAS COM 18 ANOS OU MAIS CADASTRADAS NO CADÚNICO COM TRABALHO PRECÁRIO

Fonte: GEOBASES/IBGE (limites municipais), IBGE CENSO 2010 e CADÚNICO 2010
Elaboração própria, a partir de dados do IJSN

O tipo de material usado na construção dos domicílios revelou ser, em 93,8% das vezes, adequado³³. Isso significa que eles foram feitos sobretudo com adobe, madeira, material aproveitado, taipa revestida ou não revestida. A região com maior índice de residências consideradas adequadas foi a de Caparaó (98,6%), enquanto a Sudoeste Serrana apresentou a maior taxa de domicílios construídos com material inadequado (12,0%). Na região metropolitana, 94,1% das residências foram considerados adequados quanto ao tipo de construção.

O fato de o tipo de material utilizado na construção dos domicílios ter sido considerado “adequado” pela Fundação João Pinheiro não significa que as famílias vivem em boas condições de moradia. Um estudo feito pelo IJSN (2009) revelou que 51,60% das famílias inscritas no Cadastro Único vivem em habitação precária (domicílios rústicos ou improvisados) e 48% em coabitação familiar (cômodos cedidos ou alugados). Os municípios de Vitória, Serra, Cariacica e Vila Velha apresentam, em conjunto, déficit habitacional³⁴ absoluto da ordem de 4.628 moradias, o que corresponde a 21,34% do total do déficit estadual (de 21.683 moradias).

Em números absolutos, os domicílios dos municípios que compõem a RMGV são construídos majoritariamente com tijolo/alvenaria (tabela 19). Contudo, cabe destacar a grande quantidade de domicílios feitos de diversos materiais (como madeira, adobe taipa e outros considerados inadequados) nos municípios Cariacica (1.806, simbolizando 6,9% do total), Vila Velha (1.486, representando 9% do total) e Vitória (1.738, representando 9,6% do total).

³³ Segue-se a metodologia da Fundação João Pinheiro, que está apoiada em seis critérios: domicílios com carência de infra-estrutura (não dispõem de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo); adensamento excessivo de moradores (número médio de moradores superior a três por dormitório); problemas de natureza fundiária (se moradores possuem ou não propriedade do terreno onde moram); domicílio com cobertura inadequada (não apresentam coberturas de telha, laje de concreto ou madeira aparelhada); alto grau de depreciação (domicílios com mais de 50 anos de construção); unidade sanitária domiciliar exclusiva (se dispõe ou não de banheiro ou sanitário de uso exclusivo do domicílio).

³⁴ Déficit habitacional é o conceito utilizado para se referir à necessidade de construção de novos domicílios para solucionar problemas específicos de carência habitacional decorrentes do estoque insuficiente de habitações disponíveis para moradia.

TABELA 19 – Número de famílias por tipo de construção, RMGV, 2009

Municípios	Tijolo/alvenaria	Demais materiais	Percentual (%)		Total
			Tijolo/alvenaria	Demais materiais	
Cariacica	24361	1806	93,1	6,9	26167
Fundão	1536	169	90,1	9,9	1705
Guarapari	7259	332	95,6	4,4	7591
Serra	28025	856	97,0	3,0	28881
Viana	5598	542	91,2	8,8	6140
Vila Velha	15065	1486	91,0	9,0	16551
Vitória	16329	1738	90,4	9,6	18067
RMGV	98173	6929	93,4	6,6	105102

Fonte: GEPS/CADÚNICO 2009.

Elaboração: IJSN

Quanto ao acesso das famílias cadastradas aos serviços de utilidade pública em 2010, 23,9% das famílias cadastradas no Cadastro Único não possuíam acesso ao serviço de coleta de lixo. Na Microrregião Metropolitana o percentual de famílias cadastradas com acesso ao serviço de coleta foi 93,4% e, no outro extremo, na microrregião Central Serrana 53,7% não tinham à sua disposição o serviço de coleta de lixo.

O serviço de esgotamento sanitário foi considerado inadequado (corresponde às categorias “céu aberto”, “fossa rudimentar”, “fossa séptica” e “outros”) em 39,6% dos domicílios inscritos no ano de 2010. O pior cenário foi constatado na microrregião Central Serrana (com 76,5% do serviço de esgoto considerado inadequado) e o “melhor” na Metropolitana (21,3% de esgotamento sanitário inadequado).

O serviço de abastecimento de água também é precário em algumas regiões do Estado. Na Central Serrana, 67,6% das famílias possuíam acesso inadequado a esse serviço, o que significa que seu abastecimento provinha de carro pipa, poço/nascente ou outro tipo de meio. No Espírito Santo, como um todo, 26,7% das famílias apresentaram a mesma situação inadequada. As melhores condições foram vistas na microrregião Metropolitana, onde apenas 8,5% das casas tinham acesso inadequado ao serviço de abastecimento de água.

Os dados disponíveis no Cadastro Único 2010 e nas PNADs 2008 e 2009 revelam que a pobreza incide predominantemente sobre as mulheres, as crianças, a população

negra (incluída os pardos), os que não completaram o ensino fundamental e que não possuem emprego. Segundo Barros et al (2010, p. 35),

no estado, é de apenas 1% a probabilidade de ser pobre uma família chefiada por um homem branco, de 40 anos, morador da área urbana de uma grande cidade, com educação média e empregado com carteira na indústria. Em contrapartida, a correspondente probabilidade para uma criança de cinco anos, negra, vivendo na área rural de uma pequena cidade do interior, numa família cujo chefe é analfabeto funcional e encontra-se empregado sem carteira na agricultura é de 58% [tabela 20].

Constatou-se que a porção Norte do Estado (Litoral Norte, Extremo Norte, Noroeste 1, Noroeste 2) possui maior incidência da pobreza, isto é, utilizando como parâmetro a pobreza relativa, o número de inscritos no Cadastro Único em comparação com a população total da Microrregião é bastante elevado. A Microrregião do Extremo Norte apresentou o pior cenário de pobreza relativa, onde a pobreza incidia sobre 53% a 65% da população; em seguida, estavam a Microrregião Noroeste 1 e Litoral Norte, com incidência de 46% a 52%. Na porção Sul, destacaram-se negativamente as microrregiões de Caparaó, Sudoeste Serrana e Metrópole Expandida do Sul, todas com incidência de 46% a 52%. Já as microrregiões mais desenvolvidas do Estado apresentaram menor incidência da pobreza: na Microrregião Metropolitana, no Pólo Linhares e no Pólo Cachoeiro entre 24% e 35% das pessoas estavam inscritas no Cadastro Único em 2010. Ressaltamos que a Região Metropolitana possui o maior número absoluto de pobres do Espírito Santo (mapa 3).

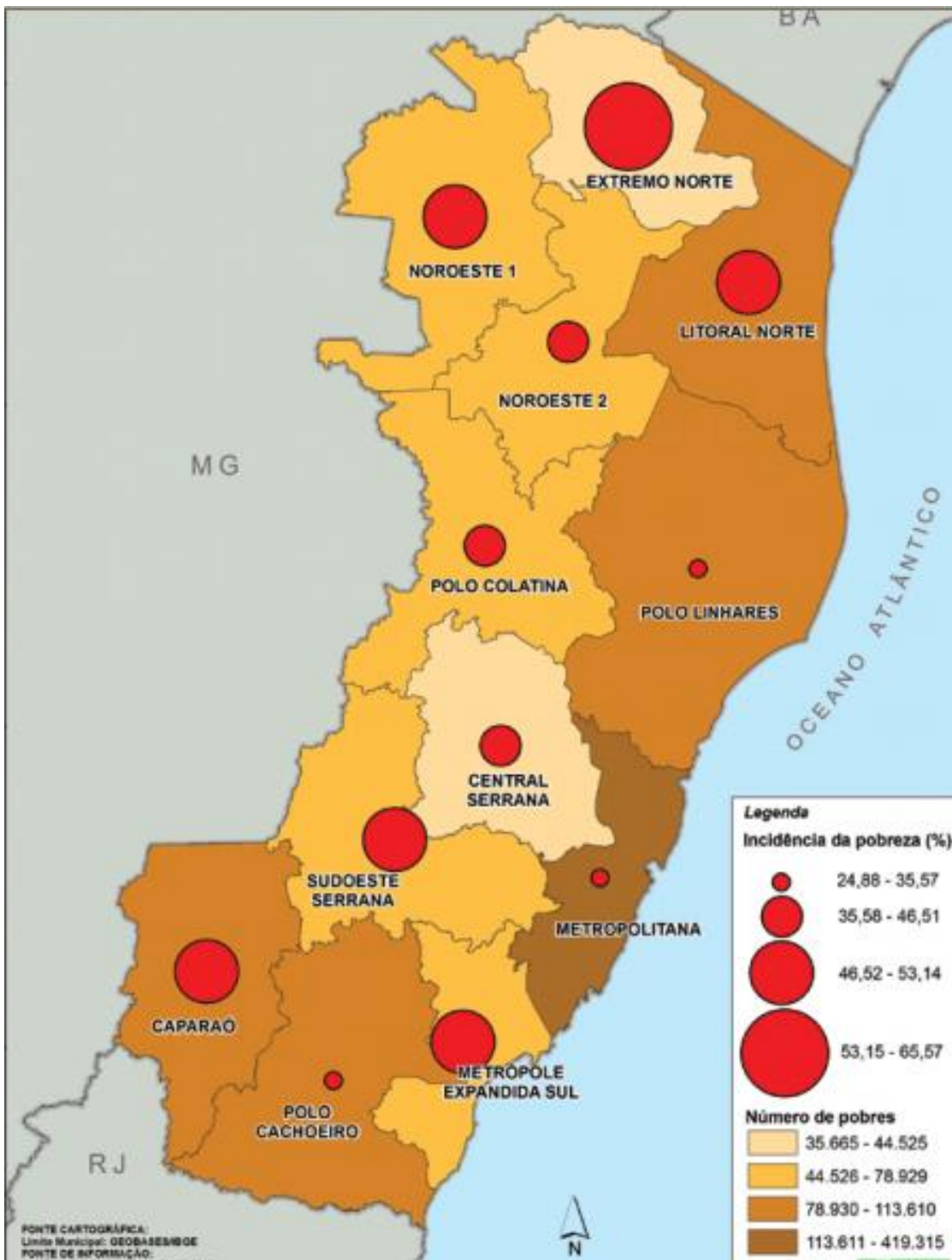
TABELA 20 – Distribuição da pobreza por grupos socioeconômicos: Espírito Santo, 2008

Grupos socioeconômicos	Distribuição da população (%)	Porcentagem de pobres	Distribuição dos pobres (%)	Razão entre a pobreza no grupo e a média do Estado
Total	-	15	-	100
Cor				
Negro	56	19	71	127
Gênero				
Mulher	51	16	54	105
Área				
Rural	18	22	26	147
Tamanho do município				
Não autorrepresentativo	44	19	55	124
Posição na ocupação				
Desempregado	2	52	7	341
Inativo	21	20	27	130
Sem carteira	16	31	32	204
Setor de atividades				
Agropecuária	19	22	25	148
Nível educacional				
0 a 4	44	22	63	144
5 a 8	22	20	28	129
Faixa etária				
0 a 14	24	28	44	182
65 e mais	8	2	1	16

Fonte: PNAD 2008

Elaboração: Barros et al (2010)

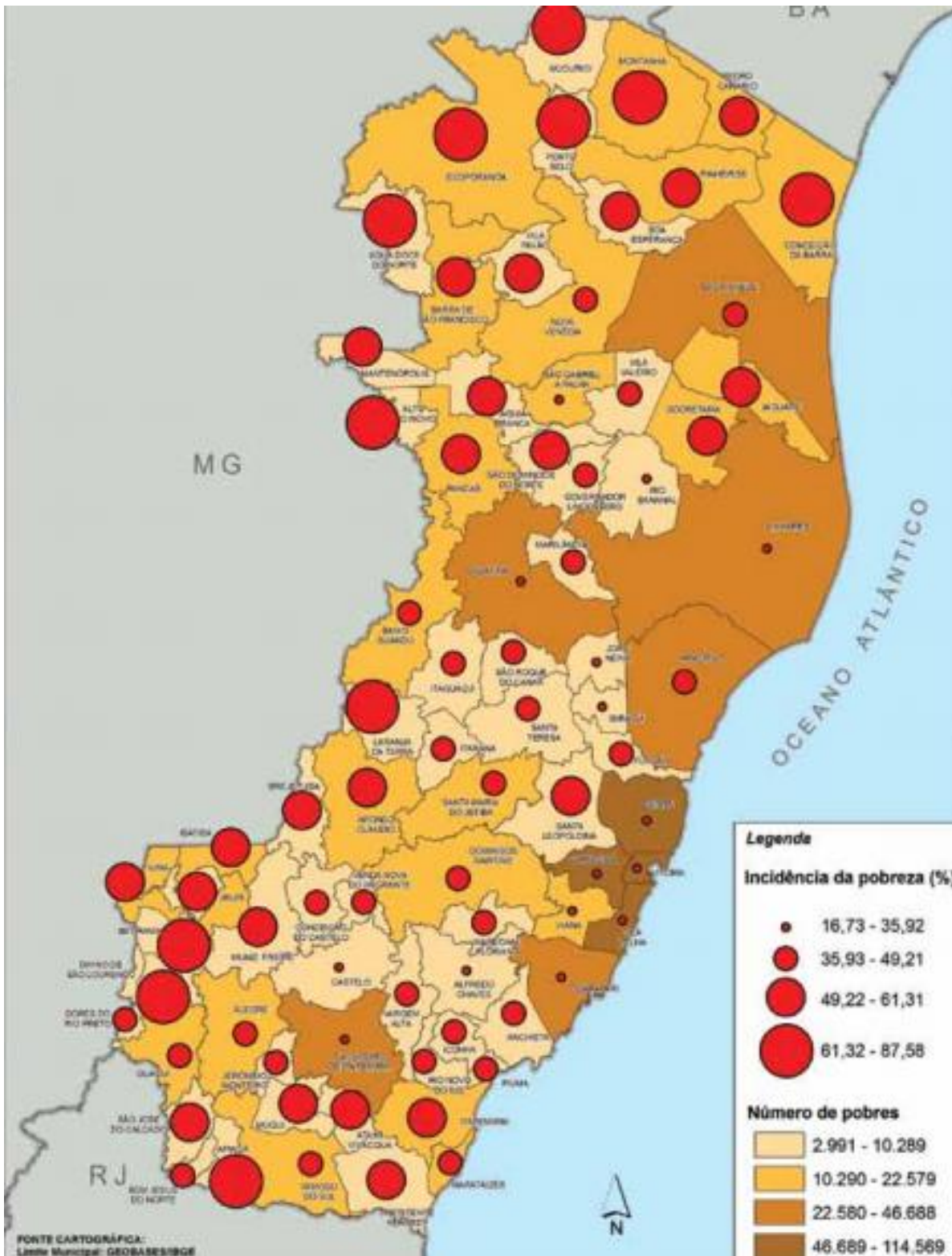
Em se tratando dos municípios, a porção Norte também apresenta os percentuais mais elevados de concentração de pobres: Mucuri, Montanha, Conceição da Barra, Ecoporanga possuíam incidência da pobreza de 61% a 87%. Outros municípios do Estado com os índices mais elevados de pobreza são Água Doce do Norte, Laranja da Terra, Ibitirama, Divino de São Lourenço e Apiacá. Destaca-se que a grande maioria dos municípios com alta incidência da pobreza está situada nas áreas limítrofes do Estado, indicando o provável transbordamento da pobreza do sul baiano e do Nordeste mineiro para o norte do Espírito Santo; do Leste de Minas Gerais (Vale do Rio Doce, Zona da Mata) para o Oeste do Espírito Santo; e do Norte do Rio de Janeiro para o Sul do Espírito Santo. E vice-versa.



MAPA 6 – NÚMERO DE POBRES X INCIDÊNCIA DA POBREZA POR MICRORREGIÃO, CADÚNCIO 2010

Fonte: GEOBASES/IBGE (limites municipais), IBGE CENSO 2010 e CADÚNCIO 2010

Elaboração: Instituto Jones dos Santos Neves



MAPA 7 – NÚMERO DE POBRES X INCIDÊNCIA DA POBREZA POR MUNICÍPIO, CADÚCNICO 2010

Fonte: GEOBASES/IBGE (limites municipais), IBGE CENSO 2010 e CADÚCNICO 2010

Elaboração: Instituto Jones dos Santos Neves

3.3.1 Perfil da pobreza no Brasil e no Espírito Santo: dados comparativos

“Ô Josué, eu nunca ví tamanha desgraça / Quanto mais miséria tem, mais urubu ameaça” (Nação Zumbi, Da lama ao caos)

Com base nos dados coletados pelo Cadastro Único, é possível estabelecer algumas comparações no perfil da pobreza no Brasil e no Espírito Santo.

Quanto à localização dos domicílios, constatou-se que o Espírito Santo seguiu a tendência nacional de possuir maior número de famílias pobres residindo em áreas urbanas. Enquanto no Brasil esse índice era de 69,4%, no Espírito Santo 72,5% das famílias inscritas estavam concentradas nos setores urbanos. Ou seja, há um pequeno desvio-padrão, que pode ser explicado pelos tardios processos de urbanização e industrialização capixabas. Na Microrregião Metropolitana, a taxa de pessoas vivendo nessas áreas atingiu 97,5%.

Há uma grande diferença entre o padrão observado no Brasil e no Espírito Santo quanto ao tipo de domicílio em que residem as famílias. Em todo o país, a maioria dos domicílios eram próprios, chegando a 60,8% do total; enquanto no Espírito Santo apenas 50,8% das famílias cadastradas no CadÚnico em 2010 possuíam domicílio próprio. Na região metropolitana, esse índice era um pouco superior (58,4%), mais ainda não chegava aos padrões nacionais. Assim, os capixabas podem estar comprometendo mais seu orçamento familiar com o pagamento de aluguéis.

A moradia em casas predominou tanto no Brasil (92,6%) quanto no Espírito Santo (92,7%). Mas o material utilizado na construção das casas variou bastante. Por um lado, verificou-se que a maioria das famílias atendidas no país (72,6% em 2010) morava em domicílios de tijolo/alvenaria; por outro, constatou-se que no ES 93,8% das vezes os domicílios foram feitos com tijolo/alvenaria. Isso revela que as famílias pobres capixabas vivem, de modo geral, em residências mais adequadas do que no restante do país.

No que diz respeito ao acesso aos serviços de utilidade pública, os domicílios que não possuíam qualquer tipo de tratamento de água representavam 21,0% no âmbito nacional, 18,5% no âmbito estadual e 8,5% no âmbito metropolitano capixaba em 2010. O acesso à rede pública de esgoto ou fossa séptica foi percebido em 54,1% dos

domicílios brasileiros e em 60,4% dos capixabas. Na Microrregião Metropolitana, esse índice chegou a 78,7%.

O serviço de coleta de lixo esteve acessível em 68,7% dos domicílios brasileiros e em 76,1% dos capixabas, sendo que na Microrregião Metropolitana o percentual de famílias cadastradas com acesso ao serviço de coleta foi 93,4%.

As características das pessoas cadastradas foram semelhantes: no Brasil, os indivíduos pobres são majoritariamente pardos, representando 65,3% do total, e no Espírito Santo essa população constituía 59,8%; os responsáveis legais pelas unidades familiares, em âmbito nacional, eram predominantemente mulheres (92,0%) e, em âmbito estadual, o mesmo padrão se repetia (91,7%). Sobre a escolaridade dos cadastrados com mais de 18 anos, 15,8% eram analfabetos e mais da metade possuía apenas o ensino fundamental incompleto (65,3%) no Brasil³⁵, enquanto no Espírito Santo o percentual de pessoas com ensino fundamental incompleto inscritas no CadÚnico chegava a 67,7% e de analfabetos a 14,5%.

Por fim, os dados acessados no site do Ministério do Desenvolvimento Social, indicam que o Bolsa Família atendeu a 12.769.155 famílias brasileiras no ano de 2010. Desse total, 189.98 famílias encontravam-se no Espírito Santo, ou seja, 0,14% do total de famílias atendidas.

3.4 POBREZA E DESIGUALDADE NO ESPÍRITO SANTO: IMPACTOS DO BOLSA FAMÍLIA

Uma recente pesquisa feita por Ricardo Paes de Barros et al (2010b) demonstrou que entre 1988 e 2008 o Espírito Santo reduziu a pobreza a menos de um terço e a extrema pobreza a menos de um quinto de seus valores iniciais. Embora a redução da pobreza tenha sido progressiva nas últimas duas décadas, ela foi mais intensa sobretudo a partir de 2002, como se pode perceber no gráfico abaixo. Que fatores teriam contribuído para essa queda?

³⁵ No Brasil, utilizamos como referência a idade de 25 anos ou mais. Diferente do padrão utilizado para o Espírito Santo, que foi de 18 anos ou mais.

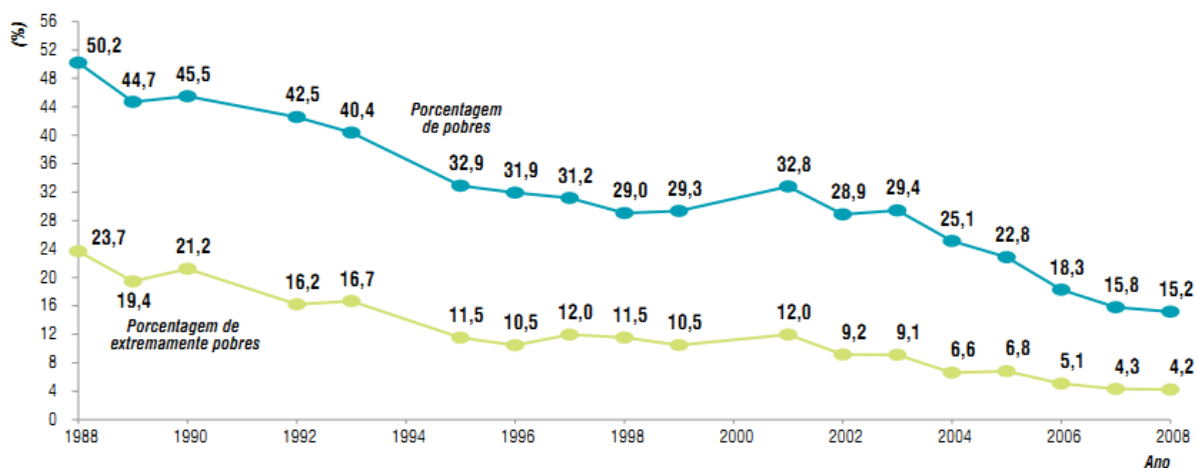


GRÁFICO 12 – EVOLUÇÃO DO GRAU DE POBREZA E DE EXTREMA POBREZA: ESPÍRITO SANTO, 1988 A 2008

Fonte: Estimativas produzidas com base nas PNADs de 1988 a 2008

Elaboração: Barros et al (2010)

Em primeiro lugar, cabe destacar que estamos utilizando como parâmetro a linha de pobreza regionalizada proposta por Sônia Rocha (2006) e seguida por várias pesquisas do IPEA e do IJSN, como as que apresentamos a seguir. Na linha de pobreza estipulada por Rocha, os pobres no Espírito Santo, em 2010, eram aqueles que recebiam renda *per capita* abaixo de R\$157,56 na área urbana e R\$134,47 na área rural, enquanto os extremamente pobres recebiam até R\$78,78 em áreas urbanas e até R\$67,24 em áreas rurais.

A partir dessa linha de pobreza regionalizada, Ricardo Paes de Barros et al (2010b) afirma que entre 2003 e 2008 a renda dos 20% mais pobres cresceu a um ritmo de 10% ao ano, enquanto a renda média dos 10% mais ricos teve um acréscimo anual de 5%. Assim, nesse período, a renda dos mais pobres aumentou 62% e a dos mais ricos apenas 25%.

TABELA 21 – Evolução do crescimento na renda média e de reduções na pobreza e na extrema pobreza externa por superíodos: Espírito Santo (%)

Indicadores	Evolução por quinquênio								Evolução por década				Evolução em duas décadas	
	1988-1993		1993-1998		1998-2003		2003-2008		1988-1998		1998-2008		1988-2008	
	Total	Anual	Total	Anual	Total	Anual	Total	Anual	Total	Anual	Total	Anual	Total	Anual
Crescimento na renda média (%)														
Total	-8	-2	33	6	-3	-1	32	6	23	2	28	3	57	2
10% mais pobres	-4	-1	61	10	13	2	71	11	54	4	93	7	198	6
20% mais pobres	16	3	38	7	13	2	62	10	60	5	83	6	193	6
10% mais ricos	-21	-5	32	6	-9	-2	25	5	4	0	14	1	19	1
Redução na pobreza e desigualdade (%)														
Porcentagem de pobres	-20	-4	-28	-6	1	0	-48	-12	-42	-5	-48	-6	-70	-6
Porcentagem de extremamente pobres	-30	-7	-31	-7	-21	-5	-54	-14	-51	-7	-63	-10	-82	-8
Coefficiente de Gini	-11	-2	-1	0	-4	-1	-7	-1	-11	-1	-11	-1	-21	-1

Fonte: Estimativas produzidas com base nas PNADs de 1988 a 2008. Valores expressos em R\$ de 2008. Elaboração: Barros et al (2010b)

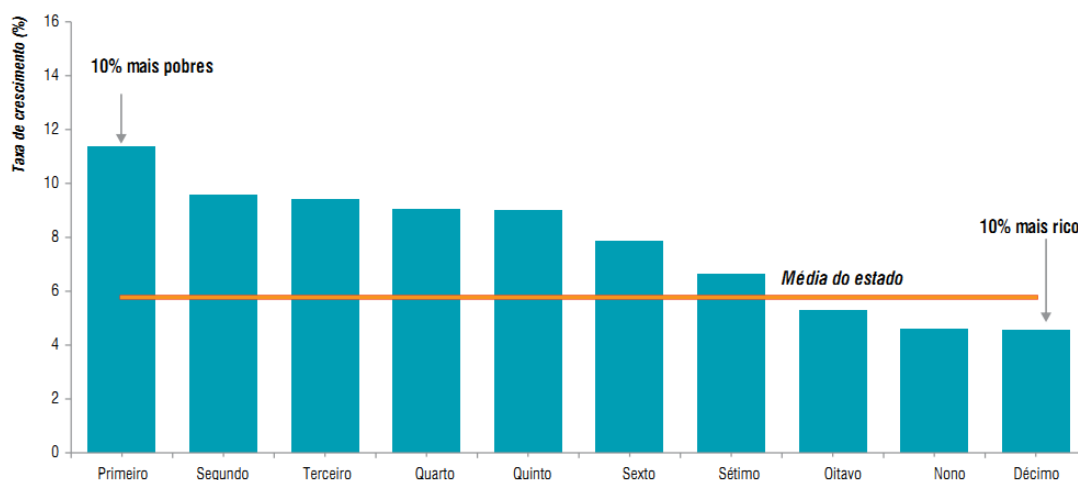


GRÁFICO 13 – TAXA DE CRESCIMENTO MÉDIO DA RENDA FAMILIAR PER CAPITA POR DÉCIMOS DA DISTRIBUIÇÃO: ESPÍRITO SANTO, 2003 A 2008

Fonte: Estimativas produzidas com base nas PNADs de 1988 a 2008. Elaboração: Barros et al (2010b)

Barros et al (2010b, p. 15) afirma que a redução no período entre 2003 e 2008 foi duas vezes mais acelerado que a média das últimas décadas.

Entre 2003 e 2008 a pobreza declinou 12% ao ano, enquanto a média das últimas duas décadas foi sensivelmente mais baixa: 6% por ano. De forma similar, enquanto no último quinquênio a extrema pobreza declinou 14% ao ano, a taxa anual média de redução na extrema pobreza ao longo das duas últimas décadas foi de apenas 8%.

A queda da desigualdade apresentou praticamente os mesmos padrões do declínio da pobreza, embora ao longo de quase uma década (de 1992 a 2001) a desigualdade tenha permanecido praticamente inalterada, com os coeficientes de Gini sempre próximos a 0,58. Foi apenas no início do novo milênio que a desigualdade iniciou um contínuo processo de declínio. Entre 2001 e 2008, o coeficiente de Gini passou de quase 0,59 para 0,52 (BARROS ET AL, 2010b).

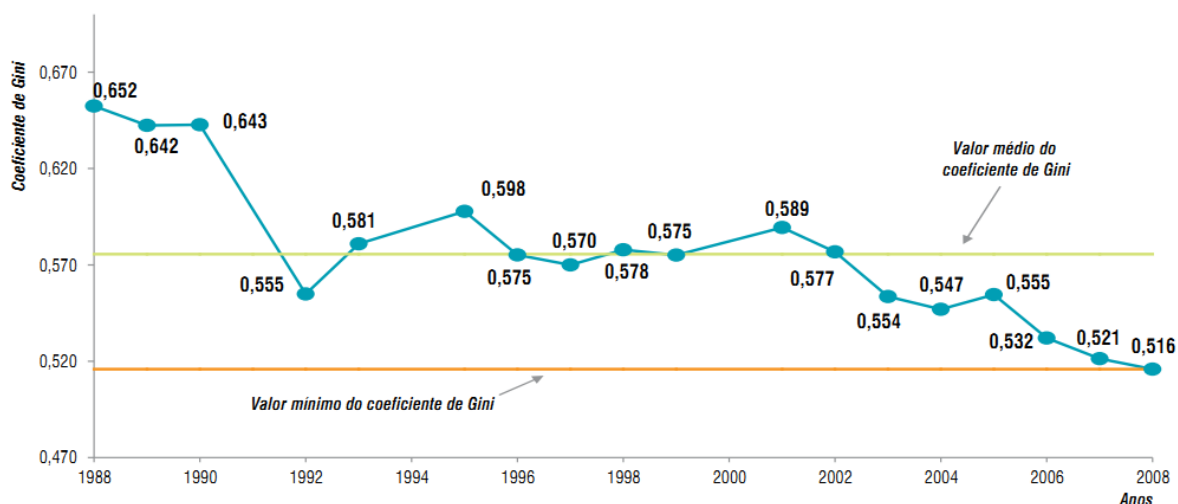


GRÁFICO 14 – EVOLUÇÃO DA DESIGUALDADE NA RENDA FAMILIAR PER CAPITA SEGUNDO O COEFICIENTE DE GINI: ESPÍRITO SANTO, 1988 A 2008

Fonte: Estimativas produzidas com base nas PNADs de 1988 a 2008

Elaboração: Barros et al (2010b)

Segundo Ricardo Paes de Barros et al (2010b), a queda na pobreza alcançada no último decênio deve ser creditada ao crescimento econômico e à queda na desigualdade constatados no Espírito Santo. Trabalhando com microssimulações, o autor afirma que se a desigualdade do ano de 1988 fosse mantida, em 2008, ao invés de 15,2% da população se encontrar abaixo da linha da pobreza, teríamos 32,6% de pobres no estado.

Ao buscar determinar os fatores imediatos sobre a redução da pobreza, através da metodologia de distribuições contrafactuais, Bastos et al (2010b) identifica a renda derivada do trabalho como a determinante principal para explicar as melhorias na distribuição de renda. O autor diz que, entre os 10% mais pobres, a renda derivada do trabalho teve um acréscimo de 84% entre 1998 e 2008; entre os 20% mais ricos, o crescimento foi de apenas 2%. Assim, este acentuado crescimento na renda do

trabalho nas famílias mais pobres explica $\frac{3}{4}$ da acentuada redução na desigualdade medida pela razão entre a renda per capita dos 20% mais ricos e 20% mais pobres.

A renda não derivada do trabalho, por sua vez, teve um crescimento acentuado particularmente entre os mais pobres. “Entre os 10% mais pobres a renda não derivada do trabalho multiplicou-se por oito, enquanto entre os 20% mais pobres ela mais que triplicou” (BARROS ET AL, 2010, p. 29). Este componente da renda, em que se incluem os programas de transferência de renda (no caso dos mais pobres) e as aplicações financeiras (geralmente realizada pelos mais ricos), apesar de representar apenas cerca de $\frac{1}{4}$ da renda familiar, contribuiu de forma significativa para reduzir tanto a pobreza quanto a desigualdade. Para Bastos et al (2010, p. 29) “a maior renda não derivada do trabalho explica de 30% a 40% do crescimento da renda per capita dos mais pobres, e quase metade da queda na desigualdade”.

TABELA 22 – Componentes da renda *per capita* total, entre os 10% e 20% mais pobres e entre os 20% mais ricos da distribuição da população segundo a renda *per capita*: Espírito Santo, 1998 a 2008

Distribuição	Renda per capita (R\$/mês)	Porcentagem de adultos	Renda não derivada do trabalho por adulto (R\$/mês)	Porcentagem de adultos ocupados	Renda do trabalho por trabalhador (R\$/mês)
1998					
Total	456	69	149	64	800
10% mais pobres	37	51	4	57	120
20% mais pobres	60	52	11	61	167
20% mais ricos	1420	80	442	67	1997
Razão entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres	24	2	39	1	12
2008					
Total	585	76	183	66	892
10% mais pobres	72	54	30	47	221
20% mais pobres	109	58	37	55	273
20% mais ricos	1654	87	469	70	2037
Razão entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres	15	1	13	1	7
Taxa de crescimento (1998-2008)					
Total	28	10	23	2	11
10% mais pobres	94	5	697	-18	84
20% mais pobres	83	11	230	-10	64
20% mais ricos	16	10	6	4	2
Razão entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres	-36	-1	-68	16	-38

Fonte: Estimativas produzidas com base nas PNADs de 1988 e 2008.
Elaboração: Barros et al (2010b)

A partir da análise do gráfico, é destacável o fato de a porcentagem de adultos pobres ocupados ter declinado entre 1998 e 2008, especialmente entre os 10% mais pobres, para quem o índice de ocupação caiu 18%. Por isso, é exatamente para esta parcela da população que a renda não derivada do trabalho revela-se mais importante para aliviar a pobreza.

Tatiana Kolodin Ferrari e Magnus de Castro (2011) também buscaram identificar as razões por trás da queda da desigualdade no Espírito Santo. Através da metodologia de decomposição do índice de Gini³⁶, os autores afirmam que a renda do trabalho se constituiu no principal determinante para a redução da desigualdade no estado, contribuindo com 70% da queda ocorrida no índice de Gini observada entre 2001 e 2009.

No que diz respeito ao componente em que o Bolsa Família está incluído (a parcela juros e outros rendimentos), Ferrari e De Casto (2011) demonstram que, no Espírito Santo, houve um aumento deste componente nos anos de 2005 (3,4%) e 2006 (2,2%). No entanto, nos anos seguintes, a participação desta parcela declina, apresentando em 2009 uma participação de 1,45% sobre a renda total.

A Tabela 23 apresenta as razões de concentração relativas ao índice de Gini e o índice de Gini total para cada ano. Os dados revelam que o coeficiente de Gini teve uma queda de 10,5% entre 2001 e 2009. Na série, dois anos interromperam a tendência declinante, o ano de 2005 (0,555), com aumento de 1,4% em relação a 2004 e o ano de 2009 (0,547), com aumento de 1,7% em relação a 2008. O menor grau de desigualdade foi verificado em 2008 (0,518).

³⁶ Ferrari e De Castro (2011) trabalham com sete componentes: trabalho principal, outro trabalho, aposentadoria e pensões oficiais, outras aposentadorias e pensões, aluguéis, doação e juros e outros rendimentos.

TABELA 23 – Razão de concentração de cada parcela na renda total de 2001 a 2009, Espírito Santo

Parcela	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Trabalho principal	0,558	0,553	0,529	0,529	0,504	0,507	0,503	0,499	0,497
Outro trabalho	0,839	0,810	0,736	0,746	0,791	0,734	0,737	0,732	0,772
Aposent. e pensões oficiais	0,651	0,559	0,577	0,593	0,620	0,593	0,572	0,579	0,591
Outras aposent. e pensões	0,336	0,726	0,715	0,541	0,630	0,507	0,493	0,401	0,465
Aluguéis	0,770	0,817	0,749	0,739	0,759	0,794	0,680	0,700	0,790
Doações	0,293	0,526	0,529	0,606	0,628	0,445	0,460	0,723	0,439
Juros e outros rendimentos	0,353	0,604	0,522	-0,025	0,712	0,321	-0,045	-0,080	0,028
Gini Total	0,589	0,577	0,553	0,547	0,555	0,532	0,521	0,518	0,528

Fonte: PNAD - IBGE

Elaboração: Economia do Setor Público e do Bem-estar

Fonte: PNAD/IBGE

Elaboração: FERRARI; CASTRO (2011)

A tabela revela um comportamento interessante da parcela de juros e outros rendimentos ao longo do período, apresentando-se em 2002 e 2005 como uma parcela regressiva e em outros anos esta se apresenta bem inferior ao índice de Gini e até mesmo negativa. Conforme Ferrari e De Castro (2011, p. 18), os baixos valores da razão de concentração encontrados nos anos de 2001, 2004, 2006, 2007, 2008 e 2009 são explicados principalmente pelas rendas mais progressivas como os programas governamentais, enquanto que os expressivos valores da razão de concentração em 2002 e 2005 são puxados pelo aumento dos rendimentos regressivos como juros. Foi justamente nesses dois anos que a Taxa Selic teve grande crescimento, fechando os anos de 2002 e 2005 com média anual de 19,10% e 19,13%, respectivamente. Nos outros anos, a Selic apresenta tendência de queda, alcançando o patamar médio de 10,02% em 2009.

Após averiguar a participação de cada componente nas parcelas de renda, os autores procuram identificar as contribuições de cada parcela de renda sobre o índice de Gini. Seguindo a metodologia proposta por Soares (2006), Ferrari e Castro apresentam o efeito-concentração e o efeito-composição de cada componente da renda, como se observa na tabela abaixo.

TABELA 24 – Decomposição do índice de Gini no Espírito Santo nos períodos 2001-2009 e 2008-2009. Efeito composição, efeito concentração e efeito total

Parcelas da RDPC	Período 2001 - 2009 $\Delta G = - 0,062$			Período 2008 - 2009 $\Delta G = 0,010$		
	Efeito - composição	Efeito - concentração	Efeito total % de ΔG	Efeito- composição	Efeito- concentração	Efeito total % de ΔG
trabalho principal	-0,7	70,8	70,1	4,6	-11,0	-6,4
outro trabalho	0,0	5,4	5,4	36,3	17,6	53,9
aposent. e pensões oficiais	0,4	18,2	18,6	-9,0	24,2	15,2
outras aposent. e pensões	1,7	-2,5	-0,9	-5,0	8,5	3,6
aluguéis	-1,5	-0,7	-2,2	24,1	16,8	40,9
doações	-0,7	-0,9	-1,6	-1,0	-10,5	-11,5
juros e outros rendimentos	5,4	5,2	10,7	-11,4	15,3	3,8
Total	5	95	100	39	61	100

Fonte: PNAD/IBGE
Elaboração: FERRARI; CASTRO (2011)

Lembramos que o efeito-concentração trata da mudança na razão de concentração dos componentes da renda, enquanto o efeito-composição refere-se à mudança na participação de cada componente no rendimento total. Pela análise da tabela, percebe-se que a maior parte da redução na desigualdade entre 2001 e 2009 deveu-se ao trabalho principal (70,1%), embora, ao longo desse período, essa parcela de renda tenha diminuído sua participação na renda total (-0,7%). No que diz respeito à parcela de juros e outros rendimentos, que inclui o Bolsa Família, constata-se que sua participação sobre a queda na desigualdade foi de 10,7%, mesmo com uma baixa participação na renda familiar (média de 1,5%).

No período mais recente, entre 2008 e 2009, a desigualdade de renda aumentou no Espírito Santo (passou de 0,518 para 0,528). Nessa variação, percebe-se que as parcelas de renda que tiveram papel predominante sobre o índice de Gini foram a de “outro trabalho” e a de “aluguéis” – duas parcelas regressivas, isto é, que tendem a aumentar a desigualdade conforme seu aumento na participação da renda total.

Por fim, cabe avaliar o impacto da contribuição do Bolsa Família sobre a pobreza no Espírito Santo. De acordo com estudo feito por Tatiana Kolodin Ferrari et al (2011), do Instituto Jones de Santos Neves (IJSN), a pobreza diminuiu 48,97% no período de 2003 a 2009, sendo o Bolsa Família responsável por 5,40% dessa queda. A intensidade dos

valores transferidos pelo Programa sobre a pobreza foi maior no período entre 2003 e 2006, quando sua contribuição foi de 10,6% para a diminuição da pobreza.

O Bolsa Família possuiu um efeito mais significativo quando transferido para as famílias extremamente pobres. Nesse caso, o programa foi responsável por 23,4% da queda da extrema pobreza no período de 2003 a 2009, quando a extrema pobreza no ES caiu 60,4% (FERRARI ET AL, 2011).

Ferrari et al (2011, p. 11) também averiguaram o impacto do Bolsa Família sobre o hiato e a severidade da pobreza. Segundo eles,

a partir de 2006, observa-se um aumento na contribuição para a redução do hiato tanto para a pobreza como para a extrema pobreza, mostrando que o PBF está conseguindo diminuir a distância dos indivíduos em relação à linha de pobreza.

Para simplificar o entendimento sobre a intensidade e os fatores determinantes para a queda da desigualdade e da pobreza no Espírito Santo na primeira década do século XXI, sintetizamos os dados levantados neste tópico na tabela abaixo.

TABELA 25 - Pobreza e desigualdade no Espírito Santo: intensidade e determinantes

Pesquisa	Identificação da renda do PBF	Metodologia Analítica	Período	Intensidade	Determinantes
Barros et al (2010b)	Valores típicos, V1273 PNAD	Distribuições contrafactuais, Microsimulações	1988-2008 2003-2008	Pobreza: -70% Ext. pobreza: -82% Desigualdade: -21% Pobreza: -48% Ext. Pobreza: -54% Desigualdade: -7%	<u>Crescimento econômico:</u> 50,2% <u>Redução da desigualdade:</u> 49,8% <u>Renda do trabalho:</u> c.a ¾ pobreza <u>Renda não derivada do trabalho:</u> c.a 50% desigualdade e 1/4 pobreza
Ferrari; De Castro (2011)	V1273 PNAD	Decomposição fatorial de Gini	2001-2009	Desigualdade: -10,5%	<u>Trabalho principal:</u> -70,1% desigualdade <u>Juros e outros rendimentos (PBF):</u> -10,7% desigualdade
Ferrari et al (2011)	Valores típicos, V1273 PNAD	Decomposição fatorial de Gini, microsimulações	2003-2009	Pobreza: -48,9% Extrema pobreza: -60,4%	Bolsa Família: -5,4% pobreza; -23,4% extrema pobreza

Elaboração própria

Nota: todos os autores utilizaram linhas de pobreza regionalizadas.

A partir dos dados analisados, percebe-se que o impacto do Bolsa Família é muito maior sobre as famílias extremamente pobres, o que pode ser explicado pelas próprias características do programa - de focalizar as famílias mais pobres entre os pobres. De

fato, conforme averiguado por Ferrari et al (2011), o grau de focalização do Bolsa Família no Espírito Santo, em 2009, foi de aproximadamente 40%, ou seja, 40% dos benefícios distribuídos pelo programa foram destinados aos 15% mais pobres (gráfico 15).

Para que o Bolsa Família aumente sua contribuição sobre a redução da pobreza, a literatura nacional tem defendido a necessidade de melhorar o grau de focalização e cobertura³⁷ do programa sobre os mais pobres. Essa estratégia depende de ações descentralizadas e coordenadas entre municípios, estados e União, voltadas para a seleção dos beneficiários do PBF. No nível da administração central do programa, estima-se a pobreza municipal e definem-se cotas para o número máximo de beneficiários em cada município; no segundo estágio, os governos municipais precisam identificar e cadastrar as famílias que compõem o público-alvo; por fim, dentre as famílias cadastradas, são selecionadas aquelas que receberão o benefício, respeitando-se as cotas pré-estabelecidas.

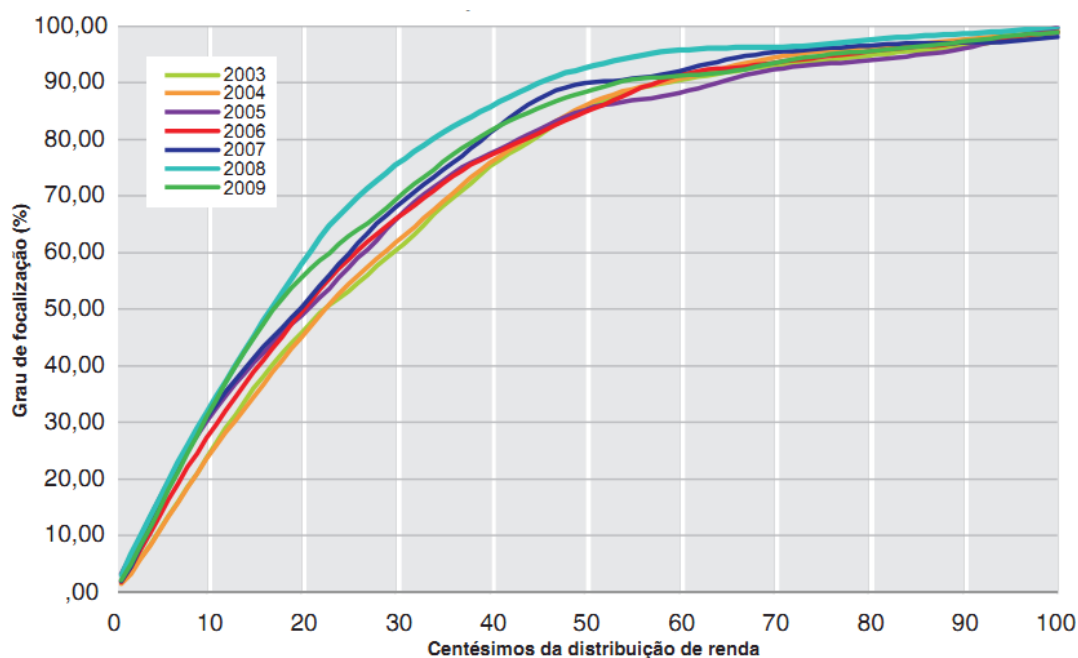


GRÁFICO 15 – EVOLUÇÃO DO GRAU DE FOCALIZAÇÃO ACUMULADO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: ESPÍRITO SANTO, 2003 A 2009

Fonte: PNAD, 2003 a 2009

Elaboração: FERRARI et al (2011)

³⁷ O grau de cobertura refere-se à proporção dos benefícios distribuídos com relação a cota do programa destinada para o estado, sendo a cota definida pelo MDS. O grau de focalização mensura qual foi a porcentagem alcançada pelo público alvo do programa em relação ao total de benefícios distribuídos.

Nesse sentido, através da investigação das cotas do Bolsa Família destinadas ao Espírito Santo em 2009, é possível perceber que o grau de cobertura do programa é de 81% (186 mil famílias), o que significa deixar de atender a 40 mil famílias pobres – segundo estimativas do PNAD.

Já com base nos dados do Ministério do Desenvolvimento Social, em dezembro de 2011 o Bolsa Família atendia aproximadamente 192 mil famílias capixabas (gráfico 16), com um grau de cobertura de 83%³⁸.

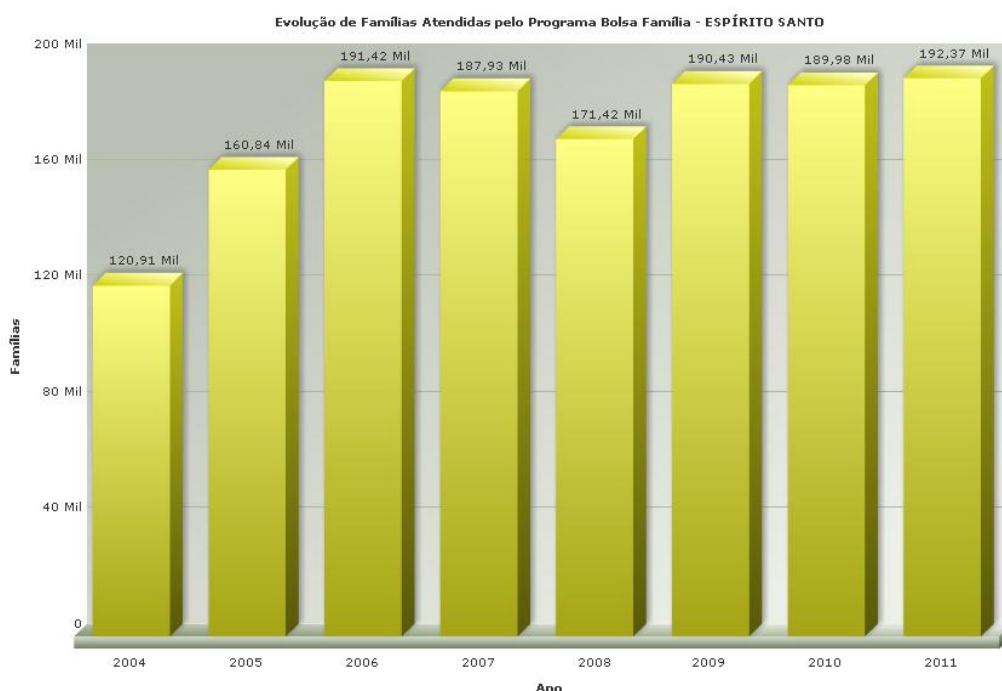


GRÁFICO 16 – EVOLUÇÃO DE FAMÍLIAS ATENDIDAS PELO BOLSA FAMÍLIA, ESPÍRITO SANTO

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Convém apresentar também o grau de cobertura presenciado em alguns municípios do Espírito Santo. Como pode ser percebido nos gráficos, Vitória é o município com a melhor taxa de cobertura, apresentando inclusive erros de inclusão; enquanto Vila Velha possui o pior grau de cobertura. Essa discrepância é ainda mais expressiva quando levamos em consideração que a porcentagem de pobreza em Vitória é bem menor do que em Vila Velha.

³⁸ O grau de cobertura disponibilizado pelo MDS tem como base o ano de 2006, quando haviam no estado 229.741 famílias pobres.

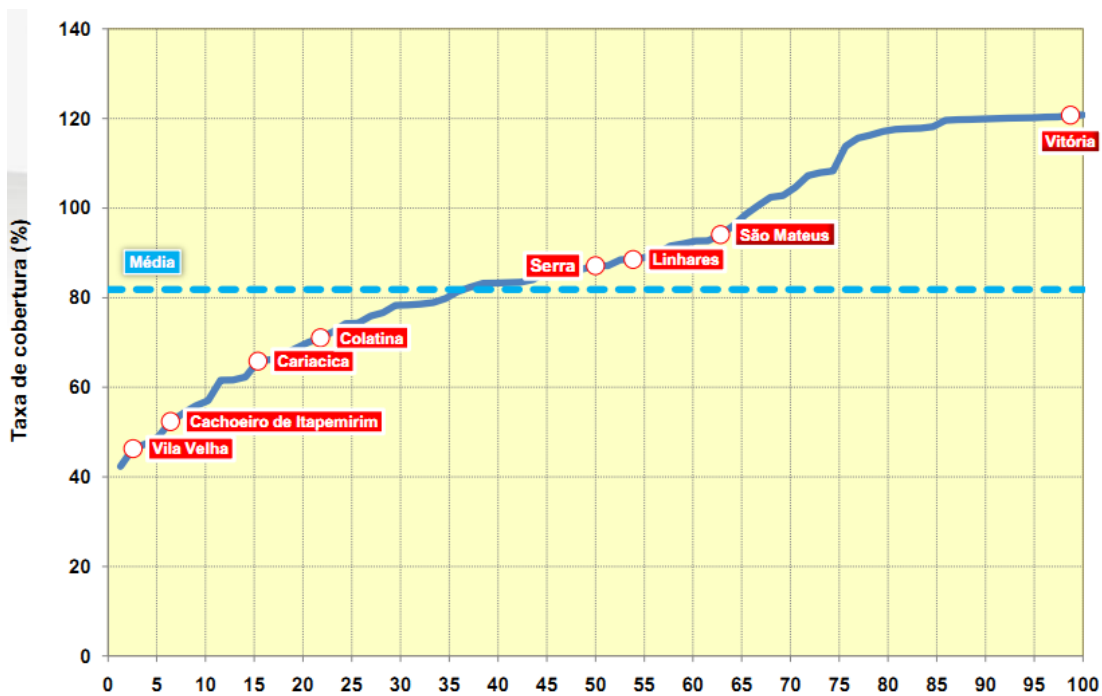


GRÁFICO 17 – DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS SEGUNDO A TAXA DE COBERTURA DO BOLSA FAMÍLIA, ESPÍRITO SANTO, 2011

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

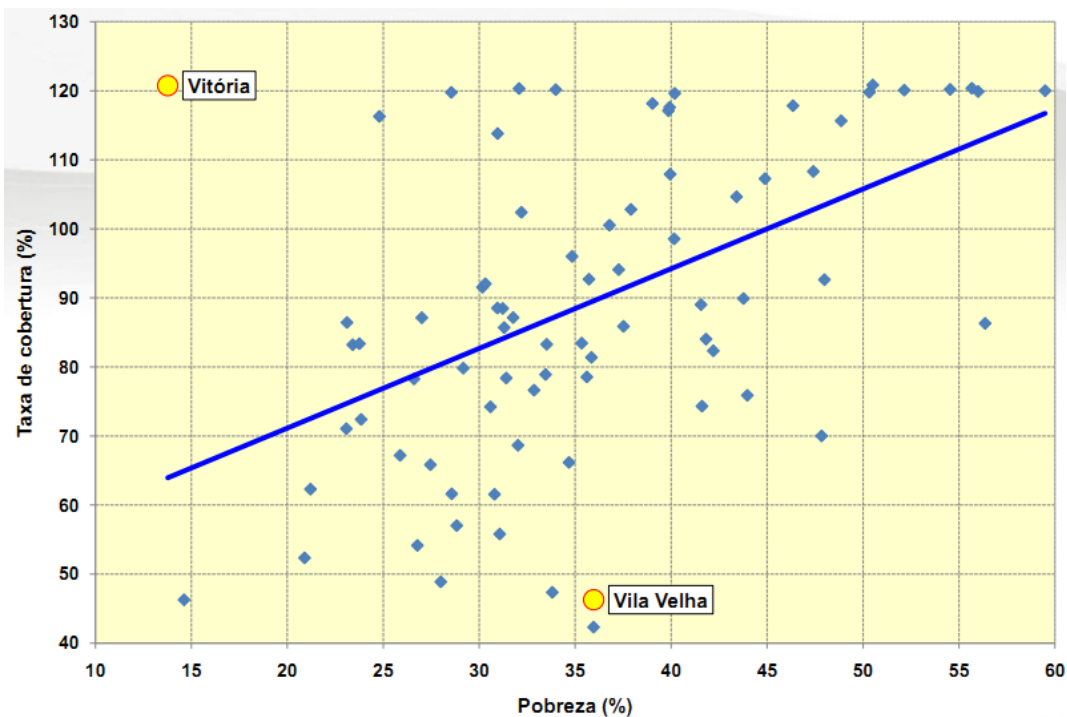


GRÁFICO 18 – RELAÇÃO ENTRE A POBREZA E A TAXA DE COBERTURA DO BOLSA FAMÍLIA POR MUNICÍPIO: ESPÍRITO SANTO

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

É coerente afirmar, então que a capacidade de o Bolsa Família influenciar a queda da pobreza no Espírito Santo depende, em primeiro lugar, da otimização de seu grau de cobertura e focalização. Ademais, entendemos que um aumento no valor do benefício seria adequado para tornar o Bolsa Família mais impactante nas vidas das famílias pobres.

3.5 POBREZA E DESIGUALDADE NO ESPÍRITO SANTO E NO BRASIL: POSSÍVEIS COMPARAÇÕES

Nesta seção, apresentamos uma comparação entre os níveis de redução da desigualdade e da pobreza percebidos no Espírito Santo e no Brasil na primeira década do século XXI, focalizando a contribuição do Bolsa Família para a melhoria do bem-estar das famílias pobres.

Para comparar simultaneamente espaços geográficos diferentes, utilizamos a mesma base de dados: a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Isso nos permite averiguar a situação da pobreza e da desigualdade no Brasil, na região Sudeste e no Espírito Santo. Para averiguar os índices de municípios específicos do estado, porém, não é possível fazer uso da PNAD, já que essa base de dados possui uma dimensão mais global (o ES como um todo). Por isso, em alguns momentos (destacaremos quais), também utilizamos os dados do Cadastro Único como parâmetro de comparação.

Lembramos que a linha de pobreza aqui utilizada parte da metodologia proposta por Sônia Rocha (2006), que trabalha com linhas regionalizadas de pobreza a partir das diferenças de custo de vida e de hábitos de consumo entre as diferentes regiões do Brasil, assim como entre áreas urbanas e regionais. Para o Espírito Santo, em 2009, isso significa que pobres eram aqueles com rendimento *per capita* inferior a R\$157 e extremamente pobres aqueles com rendimento *per capita* inferior a R\$78. Na região Sudeste, a linha de pobreza, em 2009, foi de R\$194 e no Brasil de R\$195 – os extremamente pobres possuem renda correspondente à metade desses valores, em cada região.

Tendo como base essa linha de pobreza e os dados da PNAD, constatou-se que entre 2001 e 2009 a porcentagem da população do Espírito Santo vivendo em situação de pobreza passou de 32,8% (aproximadamente 1,1 milhão de pessoas) para 15%, o que significa que cerca de 510 mil pessoas ainda permanecem sem condições de satisfazer suas carências. Enquanto a redução da pobreza no ES, nesse período, foi da ordem de 17,2 pontos percentuais (menos 590 mil pobres, aproximadamente), no Brasil foi de 14,5 p.p, já que a porcentagem de pobres caiu de 38,6% (64,2 milhões de pessoas) para 23,9% (44,2 milhões de pessoas) em 2009 e a de extremamente pobres declinou de 17,4% (28,9 milhões de pessoas) para 8,4% (13,95 milhões). Nesse sentido, constatou-se uma redução mais intensa no Espírito Santo (gráfico 19).

Apesar da grande redução da pobreza percebida no estado durante esse intere, a proporção de pessoas pobres no Espírito Santo continuou um pouco mais elevada que a da Região Sudeste em 2009 (13,7%) – conforme a Síntese de Indicadores Sociais divulgado pelo Instituto Jones dos Santos Neves (2011). No que diz respeito à proporção de pessoas extremamente pobres, porém, o Espírito Santo possuía em 2009 taxas menores (3,6%) que as percebidas no Brasil (8,4%) e no Sudeste (3,7%).

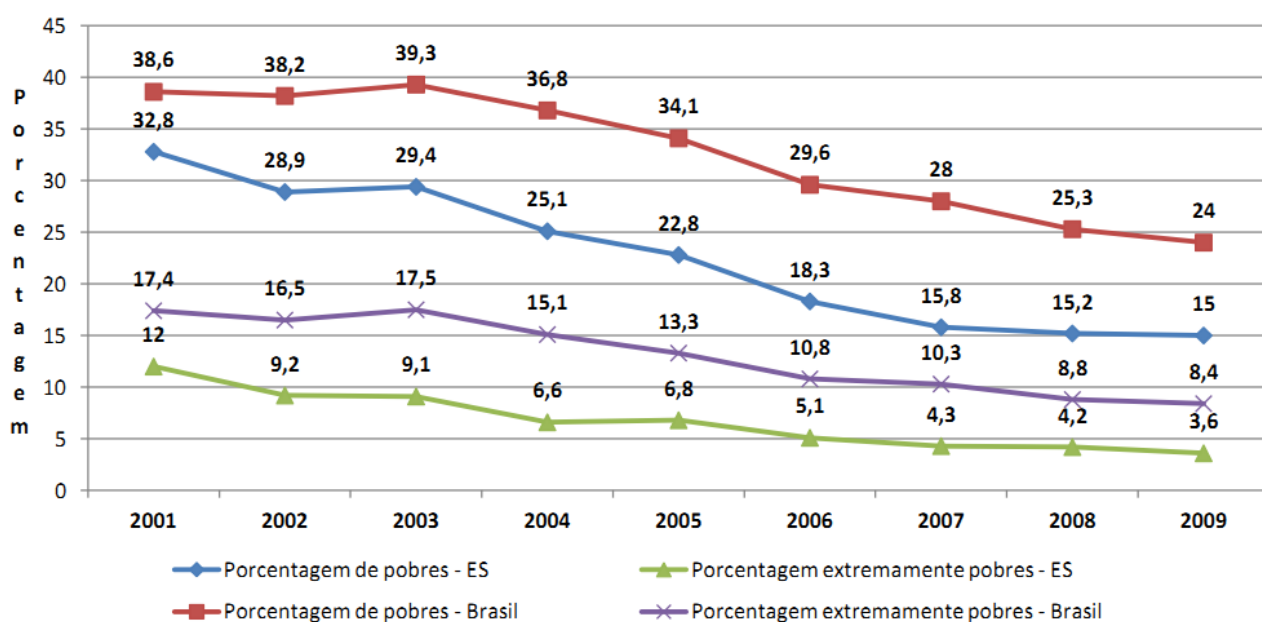


GRÁFICO 19 – PORCENTAGEM DE POBRES E EXTREMAMENTE POBRES, ESPÍRITO SANTO E BRASIL, 2001 A 2009

Fonte: PNAD/IBGE.

Nota: Baseado em linhas de pobreza regionalizadas.

Elaboração própria

Ademais, a proporção de homens pobres (14,1%) foi inferior à proporção de mulheres (15,9%). Entre os brancos (10,1%) houve menor porcentagem de pobres do que entre os de outra etnia (18,4%), mas esta diferença diminuiu: a razão passou de 0,6 para 0,54. A área rural apresentou maior velocidade de diminuição da pobreza quando comparada com a área urbana – 62% contra 50%, gráfico 20.

Comparativamente, a intensidade da redução da extrema pobreza foi muito maior que a da pobreza. Se, de 2001 a 2009, a pobreza foi reduzida em 51%, a extrema pobreza caiu 70%. Esse impacto foi percebido com mais força sobretudo nas áreas rurais, onde a extrema pobreza declinou impressionantes 89% (na área urbana, a baixa foi de 63%, gráfico 21).

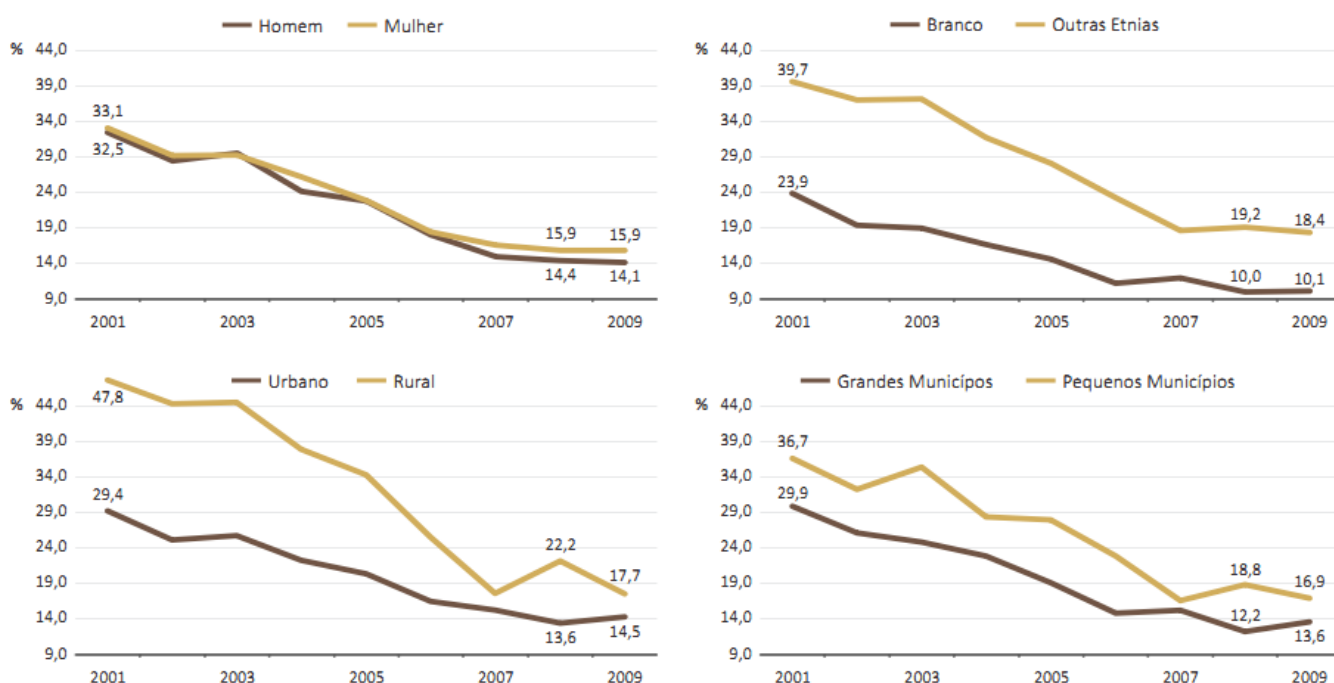


GRÁFICO 20 – PORCENTAGEM DE POBRES POR GÊNERO, COR, SITUAÇÃO DO DOMICÍLIO E TAMANHO DO MUNICÍPIO DE RESIDÊNCIA, ES, 2001 A 2009

Fonte: PNAD/IBGE

Elaboração: IJSN (2011).

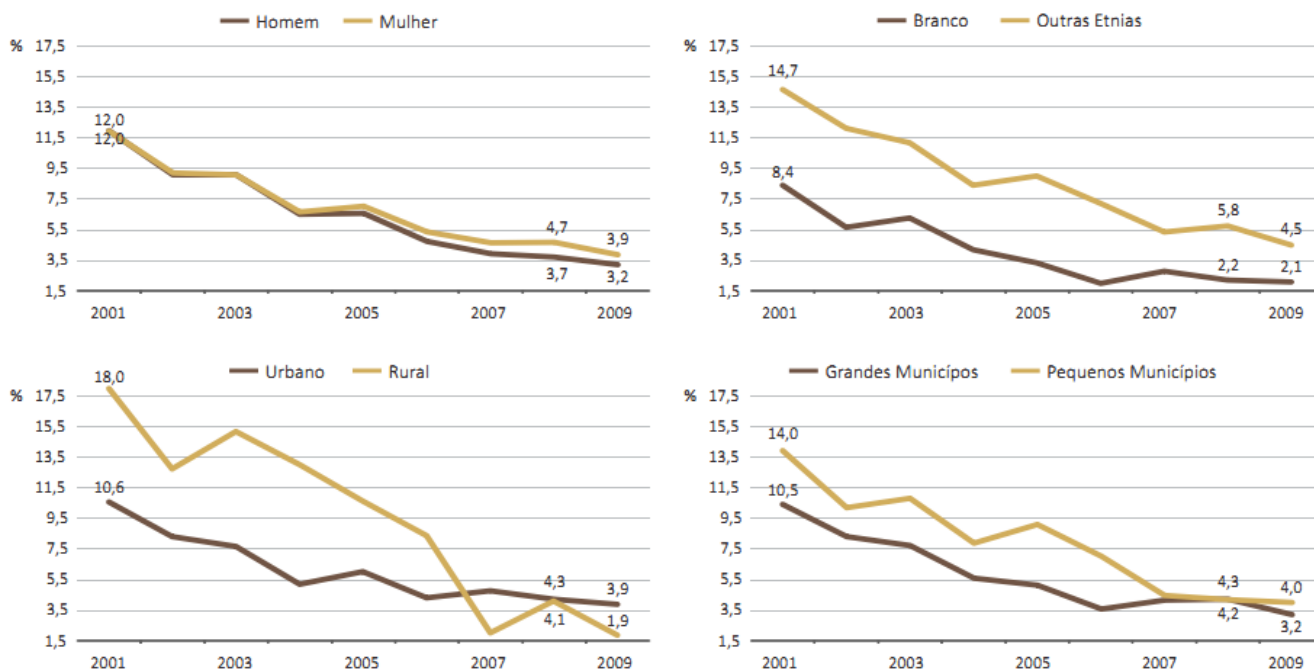


GRÁFICO 21 – PORCENTAGEM DE EXTREMAMENTE POBRES POR GÊNERO, COR, SITUAÇÃO DO DOMICÍLIO E TAMANHO DO MUNICÍPIO DE RESIDÊNCIA, ES, 2001 A 2009

Fonte: PNAD/IBGE

Elaboração: IJSN (2011).

Se utilizado um período de análise mais longo, de 1988 a 2008, o Espírito Santo possui taxas ainda melhores no que diz respeito à intensidade na redução da pobreza. Conforme Barros et al (2010), a redução na pobreza e na extrema pobreza alcançada pelo Espírito Santo nesse período foi não apenas mais acentuada do que as médias nacional e regional como também superior à redução conseguida por todos os demais estados brasileiros, à exceção de Santa Catarina.

Quanto à comparação do impacto exercido pelo Bolsa Família sobre a redução da pobreza no Brasil e no Espírito Santo, não é possível realizá-la de modo adequado com os dados existentes, pois as pesquisas que fizeram essa avaliação utilizaram linhas de pobreza diferentes no momento de aferição da pobreza em âmbito estadual e nacional.

Para o Brasil, seguindo a pesquisa de Sergei Soares et al (2010), a linha de pobreza foi determinada pela linha administrativa do Bolsa Família em 2004, cujos valores eram R\$50 para extrema pobreza e R\$100 para pobreza (para os anos de 2005 a 2009, os valores foram estipulados conforme deflação do INPC). Já para o Espírito Santo,

baseando-nos no estudo de Ferrari et al (2011), as linhas de pobreza são regionalizadas, significando que, em 2009, pobres eram aqueles com rendimentos menores que R\$157.

A título de comparação, em 2009, a linha regionalizada da pobreza no Brasil era de R\$195, enquanto a linha administrativa do Bolsa Família para o mesmo ano era de R\$134, uma diferença de 15%. Além disso, não dispomos do espaço amostral dos autores, o que nos impede de estimar as populações a partir de um mesmo parâmetro.

Assim, optamos por igualar os períodos de análise para podermos ao menos calcular a intensidade da contribuição do PBF nesses dois espaços geográficos, nos subperíodos de 2003 a 2005, 2005 a 2007 e 2007 a 2009. No Brasil, entre 2003 e 2005, o Bolsa Família foi responsável por 17% da queda da pobreza e por 40% na redução da extrema pobreza. Nesse mesmo período, no Espírito Santo, o Programa contribuiu para diminuir a pobreza em 13% (0,88 p.p) e a extrema pobreza em 3% (0,09 p.p). Lembramos que nesse intervalo de tempo a pobreza caiu 6.6 p.p e a extrema pobreza 2,7 p.p no estado; enquanto no Brasil a queda da pobreza foi de 4,2 p.p e da extrema pobreza de 2,7 p.p.

No período de 2005 a 2007, a parcela de contribuição do Bolsa Família sobre a redução da pobreza e da extrema pobreza foi, respectivamente, de 23% e 92% no Brasil. No Espírito Santo, o programa respondeu por 2% (0,16 p.p) do declínio da pobreza e por 91% da queda da extrema pobreza.

No último subperíodo analisado, de 2007 a 2009, o efeito do Bolsa Família praticamente dobrou em âmbito nacional: as transferências de renda responderam por 59% e 140% sobre a redução da pobreza e da extrema pobreza. Em âmbito estadual, essa tendência de aumento na intensidade da parcela de contribuição do PBF só foi observável sobre a extrema pobreza, que caiu 0,7 p.p, sendo o programa responsável por 0,91 p.p (130%) dessa queda. Nesse intervalo temporal, o PBF contribuiu para a redução da pobreza na ordem de 33% (0,26 p.p sobre a redução de 0,8 p.p observados no período).

De 2003 a 2009, portanto o Bolsa Família diminuiu o número de pobres no Espírito Santo em 0,78 pontos percentuais (5,2%, considerando que a redução total da pobreza

foi de 14,4 p.p) e a de extremamente pobres em 1,29 p.p (22%, tendo em vista a redução total de 5,9 p.p). No Brasil, o programa respondeu por aproximadamente 1,88 p.p (16%, considerando a redução de 12 p.p) sobre a redução da pobreza e praticamente 1/3 da diminuição da extrema pobreza (tendo como parâmetro o declínio de 5,2 p.p ocorrido nesse período).

Percebe-se que o Bolsa Família teve maior impacto sobre a vida das famílias extremamente pobres e que no período mais recente, de 2007 a 2009, o programa alcançou números expressivos de contribuição sobre a extrema pobreza tanto nacionalmente quanto estadualmente, ultrapassando os 100%. Contudo, esse número significativo não representou necessariamente uma melhoria na condição de vida dos extremamente pobres ou uma intensa redução na proporção de pessoas pobres. O que ele indica é que o PBF impediu a pobreza de aumentar.

O Bolsa Família mostrou-se fundamental para aquelas pessoas que não dispõem de outra renda além dos recursos transferidos pelo programa. Nos anos mais recentes, de 2008 e 2009, em que a desigualdade aumentou e a renda derivada do trabalho revelou ser a componente principal da renda familiar, era de se esperar que o PBF tivesse maior impacto sobre a extrema pobreza, pois é justamente nos períodos de escassez de oferta de emprego que os beneficiários mais dependem dele.

O expressivo impacto do programa sobre os extremamente pobres também revela sua boa focalização. Entendemos que o grau de focalização foi um dos fatores determinantes para o Bolsa Família possuir maior impacto no Brasil do que no Espírito Santo. Enquanto em âmbito nacional cerca de 70% dos benefícios do programa vão para os 25% mais pobres, no estado os 25% mais pobres recebem aproximadamente 60% dos benefícios distribuídos.

Assim como ocorre no Brasil, no ES o programa é mais impactante nas áreas em que a linha de pobreza é menor. Isso pode explicar porque a pobreza na área rural caiu de modo mais expressivo que nas áreas urbanas.

É possível ainda averiguar a intensidade da redução da desigualdade de renda no Espírito Santo e no Brasil. Entre o período de 2001 e 2009, o Espírito Santo apresentou declínio de 10,3% no índice de Gini, enquanto no Brasil essa redução foi de 9,2% e no

Sudeste de 10,1%. Logo, a desigualdade reduziu mais intensamente no ES, embora o estado ainda seja mais desigual do que a Região Sudeste (gráfico 22).

Cabe destacar a leve concentração de renda percebida no Espírito Santo entre 2008 e 2009, trajetória que destoa da brasileira e do Sudeste. Dado que o ES possui historicamente uma “vocação” internacional, acreditamos que esse aumento da desigualdade deve estar relacionado aos impactos da crise internacional no estado. De fato, segundo a PNAD de 2009, 28,1% dos capixabas estavam desempregados, enquanto de 2001 e 2008 a taxa média de desemprego no estado foi de 23,7%.

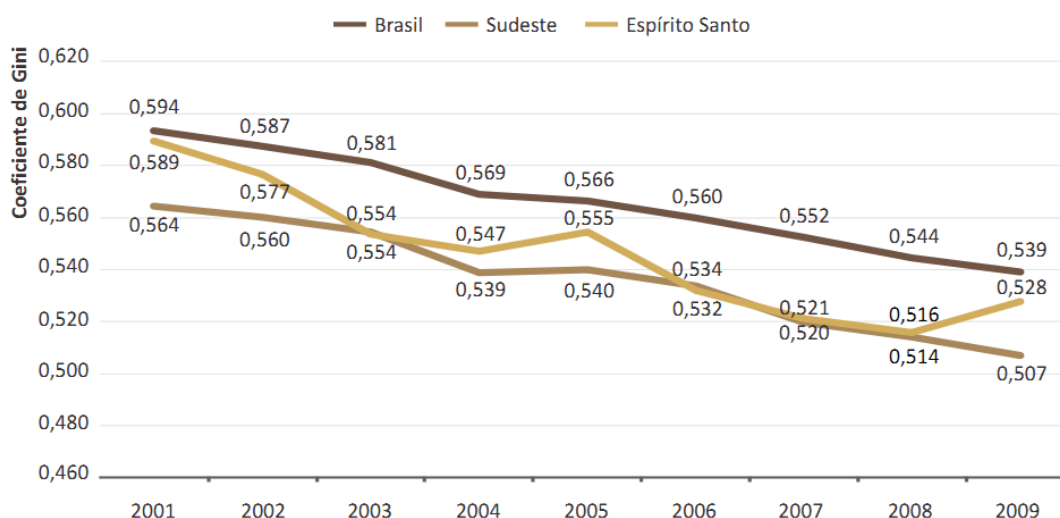


GRÁFICO 22 – COEFICIENTE DE GINI, BRASIL, SUDESTE, ES, 2001 A 2009

Fonte: PNAD/IBGE

Elaboração: IJSN (2011).

Entre homens (0,529) e mulheres (0,526) este indicador possui trajetória e nível bastante próximos. Entre os brancos (0,546) houve concentração de renda mais elevada do que entre os de outras etnias (0,478). De forma semelhante, a área urbana (0,528) e os grandes municípios (0,549) também concentraram mais renda do que a área rural (0,400) e os pequenos municípios (0,467), respectivamente – gráfico 23 (IJSN, 2011). O fato de a desigualdade ter declinado tão intensamente nas áreas rurais pode ser explicado pela maior importância que o Bolsa Família possui no âmbito rural.

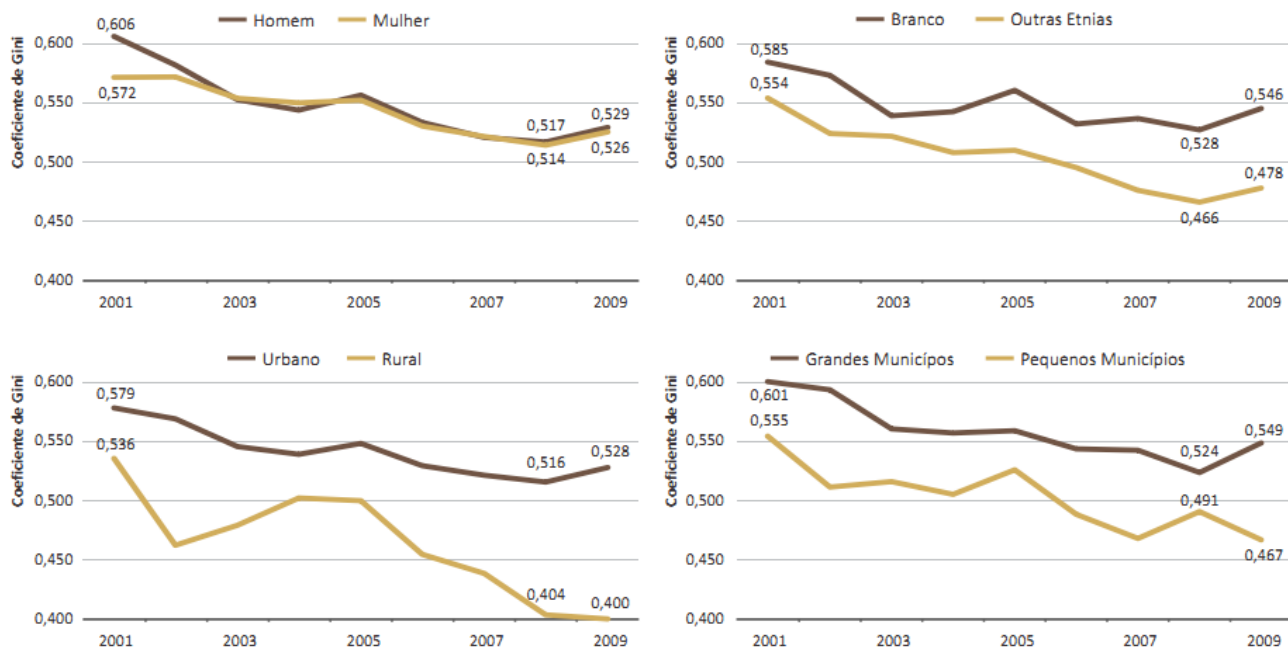


GRÁFICO 23 – COEFICIENTE DE GINI POR GÊNERO, COR, SITUAÇÃO DO DOMICÍLIO E TAMANHO DO MUNICÍPIO DE RESIDÊNCIA, ES, 2001 A 2009

Fonte: PNAD/IBGE

Elaboração: IJSN (2011).

No período analisado, verificou-se que os rendimentos da parcela mais pobre da população cresceram mais rapidamente que a renda medida dos mais ricos. No Espírito Santo, em 2001, os 10% mais ricos recebiam uma renda 58,4 vezes maior do que os 10% mais pobres, enquanto em 2009 passaram a possuir renda 33,9 vezes maior (gráfico 24). Um número inferior ao do Brasil, cujos 10% mais ricos receberam 43,8 vezes mais que os 10% mais pobres em 2009 (IJSN, 2011).

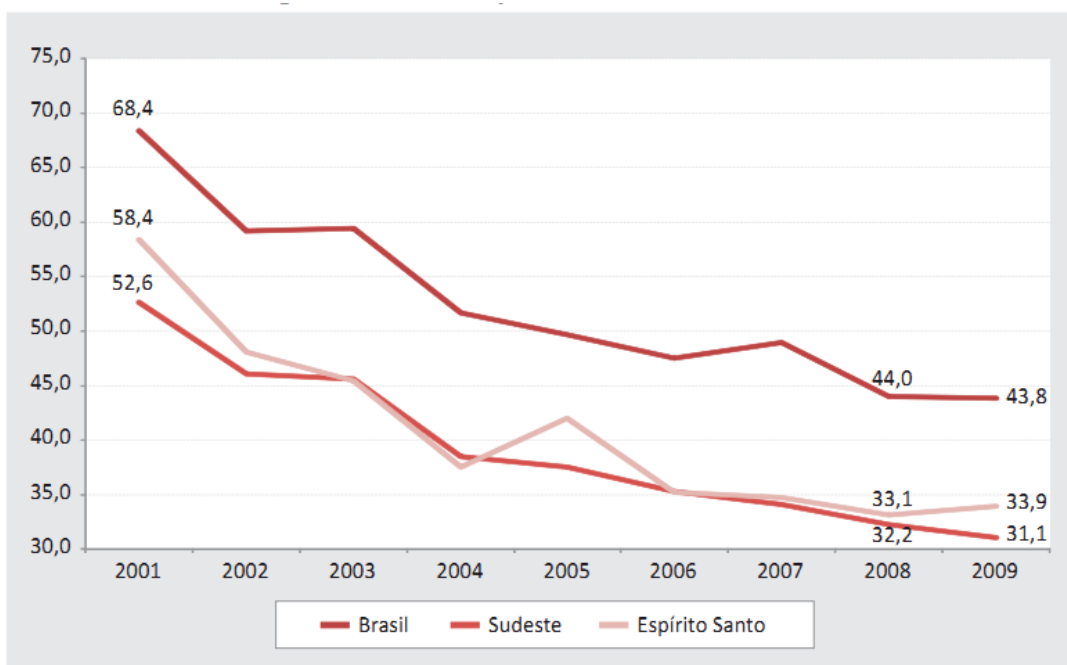


GRÁFICO 24 – RAZÃO ENTRE A RENDA APROPRIADA PELOS 10% MAIS RICOS E OS 10% MAIS POBRES NO BRASIL, SUDESTE E ESPÍRITO SANTO, 2001 A 2009

Fonte: PNAD/IBGE (2001-2009)

Elaboração: IJSN (2011).

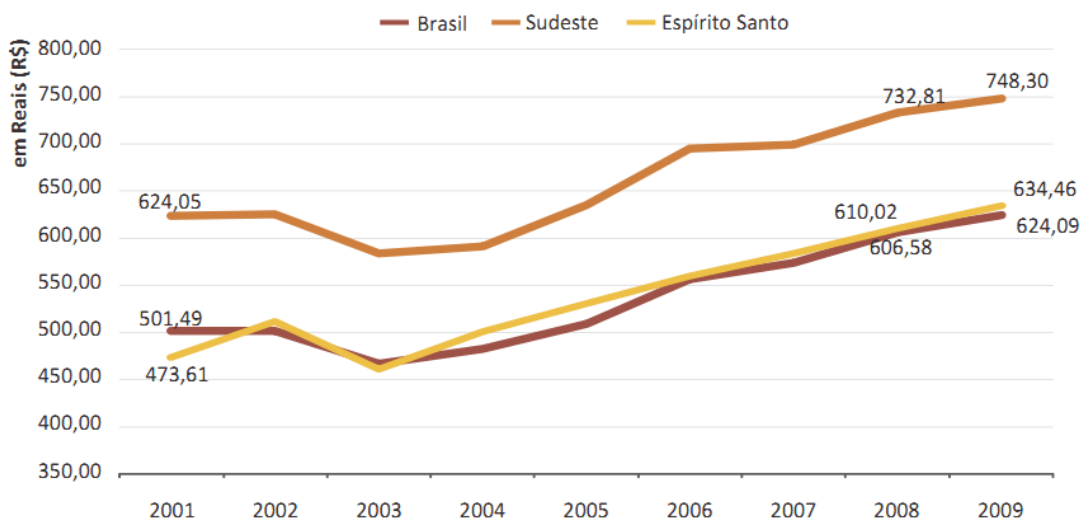


GRÁFICO 25 – RENDA MÉDIA DOMICILIAR PER CAPITA REAL, BRASIL, SUDESTE, ESPÍRITO SANTO, 2001 A 2009

Fonte: PNAD/IBGE (2001-2009)

Elaboração: IJSN (2011).

No período mais ampliado, de 1988 a 2008, Barros et al (2010b) afirma que, entre todos os estados brasileiros, o Espírito Santo foi aquele onde ocorreu a maior redução no grau de desigualdade (gráfico 26). No ES, o declínio no grau de desigualdade foi cerca de duas vezes mais acelerado do que a média nacional e regional.

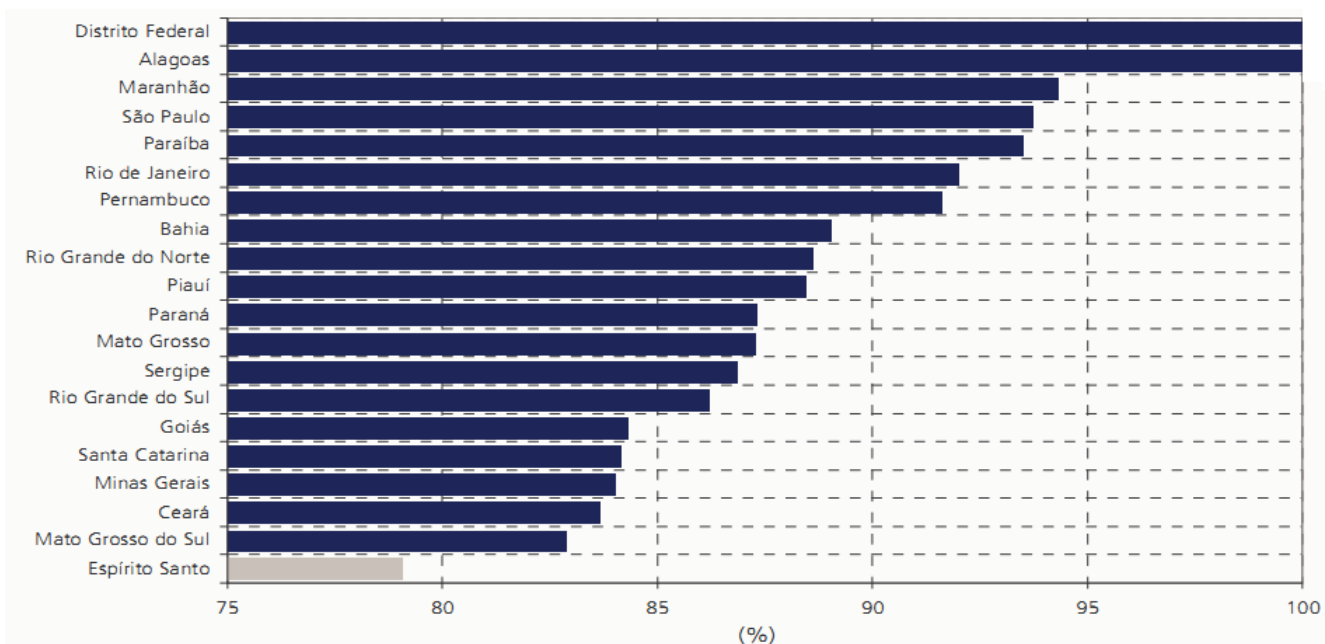


GRÁFICO 26 – GRAU DE DESIGUALDADE (COEFICIENTE DE GINI) EM 2008 COMO PORCENTAGEM DE 1998: UNIDADES DA FEDERAÇÃO

Fonte: PNAD/IBGE (2001-2009)

Nota: Exceto os estados da região Norte

Elaboração: IJSN (2011).

Apesar da redução na concentração de renda e do crescimento da renda média domiciliar *per capita* observada tanto no período mais recente (2001 a 2009), quanto no mais longo, a desigualdade ainda é grande no Espírito Santo. Conforme Barros et al (2010b, p.17), em 2008, a renda *per capita* do 1% mais rico (R\$6.500) era 90 vezes a renda *per capita* dos 10% mais pobres (R\$72). “Na medida em que o consumo é proporcional à renda, o *consumo anual de um pobre (10% mais pobre) é igual ao que um rico (1% mais rico) consome em quatro dias*”.

A partir dos dados da PNAD de 2009, percebe-se que 38,8% da população do Espírito Santo possuía renda domiciliar *per capita* mensal inferior a R\$300, ou seja, com um consumo diário inferior a R\$10. Ademais, 15% dos capixabas ainda sobrevivem com uma renda *per capita* mensal (até R\$157) que lhes permite um consumo diário de no máximo R\$5,25.

Apesar da melhoria mais intensa dos indicadores sociais do Espírito Santo em comparação com a média nacional, o estado ainda possui um grande contingente de pessoas carentes. Para essa parcela da população, o Bolsa Família mostrou-se importante para aliviar a pobreza, mas não foi o determinante principal de redução da

pobreza e da desigualdade no ES – assim como observado em âmbito nacional, também na esfera estadual a renda do trabalho ocupou a posição principal de melhoria no quando social.

O que diferenciou os dois âmbitos foi a intensidade da contribuição dos componentes da renda dos pobres. No Espírito Santo, o impacto do Bolsa Família sobre a pobreza, de 2003 a 2009, foi três vezes menor que a média nacional. Por outro lado, a parcela de contribuição do programa sobre a extrema pobreza apresentou tendência e magnitude similar nas duas regiões, com impacto entre 20% e 30%.

Enfim, o governo do estado do Espírito Santo parece basear-se no modelo de políticas públicas elaborado pelo Governo Federal para combater a pobreza. Também em âmbito estadual as transferências de renda agem no sentido de complementar outras políticas sociais para garantir o alívio da pobreza. Não se vislumbrou, no período estudado, uma política alternativa, que conjugasse a focalização com a universalização no Espírito Santo.

TABELA 26 – Síntese comparativa de indicadores de pobreza e desigualdade, Espírito Santo e Brasil, 2001 e 2009

Indicadores	Espírito Santo			Brasil		
	2001	2009	Δ 2001-2009	2001	2009	Δ 2001-2009
Número absoluto de pobres (em milhões)	1,1	0,51	-0,6	64,2	44,2	-20
% Pobres¹	32,8%	15%	-54%	38,6%	24%	-38%
Número absoluto de extremamente pobres (em milhões)	0,5	0,14	-0,36	28,9	13,9	-15
% Extremamente pobres	12%	3,6%	-70%	17,4%	8,4%	-52%
Impacto PBF sobre pobreza²	n/d	n/d	5,2%	n/d	n/d	16%
Impacto PBF sobre extrema pobreza	n/d	n/d	22%	n/d	n/d	30%
Coefficiente de Gini	0,589	0,528	-10,5%	0,594	0,539	-9%
Razão entre renda apropriada pelos 10% mais ricos e os 10% mais pobres	58,4	33,9	-41%	68,4	43,8	-35%

Fonte: Estimativas produzidas com base na PNAD de 2001 e 2009

Nota 1: Linhas de pobreza regionalizadas (2009 ES: R\$ 157; Brasil: R\$ 195)

Nota 2: O período de análise do impacto do Bolsa Família é de 2003 a 2009

Elaboração própria

4 A “NOVA QUESTÃO SOCIAL”: POBREZA E EXCLUSÃO SOCIAL

Ao longo deste capítulo, realizamos uma discussão teórica em torno dos conceitos de exclusão social e pobreza, pois entendemos que os termos são usados por órgãos internacionais, pela Academia, por políticos e pela mídia para representar aquilo que ameaça a capacidade de as sociedades se manterem coesas, isto é, aquilo que constitui a atual “questão social”.

O constante uso desses conceitos, porém acaba por gerar confusões teóricas e inadequações práticas, na medida em que todas as situações de vulnerabilidade ou precariedade são reduzidas à condição de exclusão social. É com o intuito de evitar o simplismo de rotular parcelas da população como “excluídas”, sem entender a sociedade como uma totalidade contraditória, como um resultado de processos históricos, que voltamos na história do século XX para examinar se o que foi discutido internacionalmente acerca da crise da sociedade do trabalho e do Estado de Bem-Estar adéqua-se à realidade brasileira.

O esclarecimento dos conceitos de exclusão social e pobreza requer que compreendamos sua manifestação na dinâmica social do século XXI, caracterizada por um modelo econômico de intensas inovações técnicas e descobertas científicas que não são assimiladas de forma igual por todas as parcelas da população.

Nesse modelo econômico, que chamaremos de “globalização neoliberal”, a inclusão dos mais pobres ocorre de forma perversa. Se não estão plenamente excluídos da sociedade, dado que participam do mercado através de alternativas de sobrevivência e de inserção que eles próprios encontram (nem sempre legais), sua “condição humana” de participar das decisões públicas é precária.

Para ampliarmos a capacidade de análise da realidade experimentada pelos “pobres”, defendemos ser preciso complementar a lógica do “homem econômico” (*homo oeconomicus*), predominante nos institutos de pesquisa e nos meios oficiais do governo, com a lógica do “homem político”. Não basta visualizar os grupos sociais

pobres a partir da ótica do trabalhador ou do consumidor potencial, é preciso observá-lo também como um ser humano.

Em suma, é necessário visualizar a pobreza e a exclusão social de múltiplas dimensões e de forma dinâmica, agregando esferas materiais, psíquicas e sociopolíticas. Entendemos que seria um erro observá-los sob um ponto de vista exclusivamente ético-moral ou medi-los a partir de critérios puramente técnicos. Consideramos que essas dimensões são complementares e devem servir de apoio ao nível teórico-filosófico que norteará esta parte da dissertação.

4.1 “QUESTÃO SOCIAL” NO CONTEXTO DA GLOBALIZAÇÃO NEOLIBERAL

“E quem era inocente hoje já virou bandido / Pra poder comer um pedaço de pão todo fudido” (Nação Zumbi, Banditismo Por Uma Questão de Classe).

A “questão social”, conforme Robert Castel (1998), remonta à década de 30 do século XIX, quando o pauperismo, experimentado pelas populações ao mesmo tempo vítimas e agentes do processo de Revolução Industrial, expôs a clara contradição entre a ordem jurídico-política fundamentada no reconhecimento da igualdade de todos os cidadãos e a ordem econômica baseada na industrialização selvagem que implicou na miséria da massa.

A partir daquele momento, percebeu-se que a sociedade capitalista existia “sob a espada de Dâmocles”, dadas as crescentes tensões sociais que ameaçavam eclodir em decorrência das características próprias do sistema capitalista.

Eis que no espaço aberto pela separação entre a organização política e o sistema econômico surgiu o “social”, como âmbito específico e independente onde habitaram os trabalhadores marginalizados pelo processo de industrialização. Entre a luta entre capital e trabalho, a “questão social” torna-se então

uma aporia fundamental sobre a qual uma sociedade experimenta o enigma de sua coesão e tenta conjurar o risco de sua fratura. É um desafio que interroga, põe em questão a capacidade de uma sociedade (o que, em termos políticos, se chama nação) para existir como um conjunto ligado por relações de interdependência (CASTEL, 1998, p. 30).

No século XX, serão institucionalizadas duas maneiras inversas, embora complementares, de responder à “questão social”: de um lado, tentar-se-á defender a sociedade contra o indivíduo que a ameaça; de outro, buscar-se-á proteger o indivíduo contra os riscos que a sociedade o faz incorrer (WANDERLEY, 2008, p. 135). Em outras palavras, enquanto uma perspectiva combina a assistência com a ideia de periculosidade dos pobres, a outra defende a necessidade de proteger qualquer indivíduo, dados os direitos da dignidade da pessoa humana.

Donzelot demarca essas modalidades de intervenção social da seguinte forma:

a ajuda social [...] considera seus beneficiários como *marginais* dependentes de uma tutela corretiva posta como condição de obtenção de uma ajuda ou de suspensão de uma sanção. A proteção social considera seus filiados como *normais* e detentores do direito ao título desse quase-contrato que é a adesão, mesmo automática, à Seguridade Social (DONZELOT APUD WANDERLEY, 2008, p. 135)

Os limites entre normais e marginais, porém perderam sentido no último quarto do século XX, quando a “crise da sociedade de trabalho” tornou-se mais evidente. Sobre essa crise, Claus Offe (1989, p. 21) afirma que o trabalho, como categoria analítica das dinâmicas sociais, perdeu força ao longo do final do século XX em decorrência das reestruturações do capitalismo. Se na sociologia clássica o trabalho sustentava as relações sociais, explicando a integração ou o conflito, atualmente ele perde a qualidade de centro organizador das atividades humanas, pois deixa de ser uma referência social e política.

Robert Castel (1998) também abordou o momento instável que caracteriza o trabalho como regime dominante. O autor desenvolveu a categoria de “sociedade salarial” como uma sociedade na qual a maioria dos sujeitos sociais tem sua inserção social relacionada ao lugar que ocupam no salariado, com base não só em sua renda, mas também em seu *status*, sua identidade (CASTEL, 1998, p. 169).

Para Castel, a sociedade salarial garantiu ao trabalho um novo *status*, uma vez que a partir de seu estabelecimento (no século XIX) não só o proprietário de bens seria protegido contra os riscos sociais, mas também os trabalhadores que viviam exclusivamente do trabalho. No entanto, como veremos, essa organização social (que, convém enfatizar, nunca acabou com as injustiças sociais nem com a exploração)

enfraqueceu-se a partir dos anos 1970, quando a sociedade salarial enfrentou os processos de globalização ou as globalizações.

O fato de termos adotado, assim como fizemos em trabalho anterior (TESSAROLO, 2011), o termo “globalizações” ao invés de “globalização” significa que queremos nos distanciar daqueles discursos ideológicos que compreendem a globalização como decorrente de causas naturais ou automáticas, aproximando-nos daqueles que a concebem como uma política deliberada por atores nacionais e transnacionais; e que estamos preocupados em captar as transformações contraditórias em curso em sua totalidade, com foco nos planos político e econômico.

Fundamentamo-nos em Ulrich Beck para compreender esse fenômeno, que, segundo o autor, deve ser entendido a partir de sua extensão no espaço, sua estabilidade no tempo e da densidade social de suas redes de comunicação. Para Beck (1999, p. 14), a globalização proporcionou às empresas globais um poder que antes lhes era apenas latente no sistema capitalista, já que a economia de atuação global rompe – embora não elimine – as antigas formas de regulação do trabalho e do capital. O que significa que a globalização, em sua forma neoliberal, desmantela o aparelho e a tarefa do Estado de intervir nas relações sociais assimétricas.

Por isso, globalização e neoliberalismo não podem ser usados para exemplificar o mesmo fenômeno. Globalização diz respeito a diferentes processos que culminam na reconfiguração dos espaços sociais, enquanto neoliberalismo é uma abordagem específica (com “programas”, políticas e estratégias próprias) em relação à globalização.

A hegemonia das diretrizes da globalização neoliberal significou o aumento da desigualdade na distribuição dos rendimentos entre os países nos últimos trinta anos e permitiu que, na década de 2000, segundo o 20º Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP, 2010), quase um terço da população do mundo estivesse (sobre)vivendo com menos de U\$ 2 por dia.

Ou seja, a construção do mercado global e a integração das economias nacionais não necessariamente aproximam as populações mundiais, pelo contrário, podem cada vez mais isolá-las, agravando a situação dos pobres.

Do conjunto dos processos de globalização, do enfraquecimento da condição salarial, do esgotamento do modelo de produção fordista, da crise do Estado de Bem-Estar Social e da crise do mercado de trabalho emerge o que tem sido chamado de uma “nova questão social”³⁹, exemplificada, entre outros: pela diminuição dos contratos de trabalho por tempo indeterminado e conseqüente temporalização e precarização do trabalho, pela terceirização dos vínculos empregatícios, pela diminuição da classe operária industrial tradicional, pelo crescimento do setor informal, pelo desemprego estrutural, pela fragmentação dos direitos sociais, pela globalização da pobreza.⁴⁰

A “nova questão social” é resultante da transformação de uma sociedade baseada na produção (o modelo fordista) em uma sociedade fundamentada na prestação de serviços (o modelo toyotista), que, pelo seu próprio modo de funcionamento, implica em subproletarização, precarização; perpetua antigas formas de exclusão social e institui novos “problemas sociais”, que ameaçam abalar a coesão da sociedade.

A pobreza clássica estava relacionada sobretudo com a miséria das famílias operárias, resultante dos baixos salários e do desemprego característicos do contexto de desenvolvimento industrial do século XIX. Nesse universo, a pobreza e o pauperismo eram partes integrantes da ordem social e eram interpretados como necessários para a reprodução capitalista, como reflete Marx.

A pobreza metamorfoseada pela dinâmica capitalista da “acumulação flexível”, do final do século XX, atinge não só os pobres clássicos, mas também outros segmentos da

³⁹ Costuma-se creditar a Rosanvallón (1998) a ideia de uma “nova questão social”, pois o autor foi um dos primeiros a argumentar que o Estado de Bem-Estar, estruturado em torno da garantia de renda para tratar populações, já não era mais capaz de atender aos desafios atuais, de exclusão social e desemprego a longo prazo. Segundo ele, para solucionar esses problemas, seria preciso extrapolar a visão meramente jurídica dos direitos sociais, a qual possui “características passivas” fundamentadas em uma relação de dependência que leva o sujeito a tornar-se subordinado. Seria preciso também, diz Rosanvallón, ultrapassar as antigas concepções de direitos sociais (típicas do Estado de Bem-Estar clássico) baseadas em ações coletivas para grupos homogêneos, já que as novas realidades pedem a individualização dos direitos sociais. Em suma, seria preciso incentivar políticas de inserção social com características “positivas”, que levem o indivíduo a participar da busca para encontrar um lugar na sociedade e que, nesse sentido abram a sociedade para a construção de um novo direito social (ROSANVALLÓN, 1998, p. 130).

⁴⁰ Castel (1998) fala em três processos que, interligados, constituem a “nova questão social”: (I) a “desestabilização dos estáveis”, entendida como a potencial desintegração de parcelas da classe operária já integradas no mercado de trabalho; (II) a “instalação da precariedade”, como resultado do crescimento da temporalização dos postos de trabalho e do crescimento do desemprego contínuo e recorrente; e (III) o “déficit de lugares”, expresso pela falta de lugares ocupáveis na estrutura social, em decorrência da precarização e do desemprego.

população, que não participam nem do processo de produção nem do mundo social de consumo. Nessa direção, o conceito de pobreza tende a ser substituído pelo de exclusão social, na tentativa de abarcar tanto as privações econômicas quanto a falta de poder de ação dos pobres.

A nova pobreza ultrapassa a noção de precariedade relacionada ao pauperismo do século XIX e inclui dimensões sociais e políticas, de enfraquecimento de laços sociais e insuficiência de participação política. Como consequência, novos sentidos e categorias são produzidos para se referir a esse fenômeno.

4.2 EXCLUSÃO SOCIAL: UM CONCEITO SOBRANTE E INEMPREGÁVEL?

O conceito de exclusão social, por si só, pode ser interpretado de diversas maneiras, como foi ao longo da história, podendo servir ao interesse de governantes de qualquer ideologia política. Atualmente, o termo é empregado em denúncias jornalísticas, em propagandas eleitorais e em reivindicações populares. Elevado a posição de lema político ou mantra social, a análise desse conceito requer cuidados teóricos e históricos, pois realidades distintas significam interpretações diferentes.

Por meio de uma aproximação teórica, de um diálogo interpretativo entre autores franceses e brasileiros que versam sobre o tema, nesta parte do trabalho pretendemos captar o que há de essencial no debate acadêmico sobre a exclusão social.

4.2.1 Exclusão social na perspectiva francesa

A popularização do conceito de exclusão social tem sido creditada a René Lenoir, secretário de Estado da Ação Social do governo Chirac e autor do livro *Les Exclus*, escrito em 1974. Porém, de acordo com Gilbert Clavel (2004), o primeiro a utilizar o termo foi o Movimento Ajuda a Todo o Tipo de Infortúnio (ATD Quarto-Mundo, em francês: *Mouvement Aide à Toute Détresse*), que o empregava desde 1957.

Inseridos no mesmo contexto histórico, de intensa industrialização e desenvolvimento do subproletariado na França, esses dois sujeitos políticos possuíam discursos diferentes. O discurso difundido pela Direita nos anos 70/80 baseava-se no pensamento liberal, com elementos da ideologia médica. Já o discurso do Quarto Mundo explicava a exclusão social como resultado de processos socioeconômicos, numa perspectiva mais marxista.

Explicitando melhor essas diferenças, começamos a explanação pelo discurso dominante no período, o discurso liberal, o qual postulava não haver diferença entre os termos “excluídos” e “inadaptados”, e que estes deveriam ser “mudados através de um tratamento médico-social apropriado sob a égide do Estado terapeuta” (CLAVEL, 2004, p. 24).

O “Estado terapeuta”, nessa perspectiva, referia-se à maneira subsidiária e focalista através da qual o Estado deveria atuar sobre a sociedade, buscando mantê-la saudável - eliminando ou corrigindo as suas partes doentes.

Ao ligar o campo médico ao campo social, o discurso propagado por René Lenoir (e Lionel Stoléru) propunha a noção de inadaptado a partir da contraposição saúde-doença, com conotações que remetiam às bipolaridades bem e mal, sãs (incluídos) e doentes (excluídos). Como interpreta Clavel (2004), o componente médico presente nesse discurso permitia que a sociedade fosse entendida segundo o modelo do corpo humano. Assim como o corpo humano precisa de mecanismos de auto-regulação que eliminem qualquer foco de inadaptação, qualquer surgimento de células doentes ou danificadas; a sociedade, para se desenvolver, também precisa que suas partes, os indivíduos, sejam boas, sejam sãs.⁴¹

Uma vez que a sociedade, pela ação de seus próprios componentes, intervém positivamente sobre essas disfunções sociais, a intervenção do Estado é praticamente desnecessária. Daí porque esse discurso convidava os cidadãos a participarem do

⁴¹ “Para que uma sociedade seja sã, é preciso que o seja em cada uma das suas células, é preciso que ao nível das suas células existam mecanismos de auto-regulação, que impeçam o surgimento ou o crescimento de todo e qualquer foco de inadaptação” (LENOIR APUD CLAVEL, 2004, p. 27).

tratamento dos “inadaptados”, incentivando um espírito de solidariedade para com os excluídos.

Em suma, esse discurso sobrevalorizava o indivíduo, apresentando uma lista de “inadaptados” (pobres, deficientes físicos ou mentais, idosos, imigrantes, acidentados, vagabundos, entre outros); e ocultava, ou ignorava, as condições objetivas da produção das exclusões: as relações sociais e as relações entre homens e estrutura econômica, social e política.

A ideologia da inadaptação legitimava, portanto a função de eliminação da exclusão e da pobreza não com objetivos de justiça social, mas de manutenção do próprio sistema capitalista. O ajustamento necessário dos “inadaptados” implicava somente em perpetuar a ordem estabelecida: “a fatalidade da mudança não é nada mais do que a necessidade que tem o capitalismo de mudar para conservar, limitando os riscos inerentes a uma fratura social” (CLAVEL, 2004, p. 30)

No que diz respeito à ideologia do Movimento ATD Quarto Mundo, Clavel (2004, p. 30) afirma que ela está diretamente relacionada à personalidade de seu fundador - J. Wrésinski, que teve a experiência de viver em um bairro pobre antes de se tornar padre - de modo que o Movimento possuía como inspirações ideológicas um humanismo de inspiração cristã (contrário a concepções de caridade tradicional) e instrumentos de análise do marxismo.

Nessa perspectiva, os excluídos, ao invés de “inadaptados”, são incluídos na categoria socioeconômica de subproletários ou Quarto Mundo. Trata-se de pessoas que não conseguiram se manter ou se tornar assalariados, que perderam o “bonde do progresso”. Privilegia-se, portanto uma compreensão da sociedade em classes – ao invés de concentrar-se no indivíduo, como na ideologia liberal.

Da mesma forma, como lembra Clavel (2004, p. 24) privilegia-se nesse discurso a noção de exclusão mais que o termo ‘excluídos’, colocando em primeiro lugar a ideia de um processo de exclusão social.

Tendo em vista as raízes epistemológicas do Movimento ATD Quarto Mundo, compreende-se que seu discurso era contrário ao liberal: as desigualdades não são naturais – resultam da ordem socioeconômica – e, por isso, a intervenção do Estado é

bem-vinda no campo social e econômico. Ademais, o combate à exclusão deve estar acompanhado da criação de condições que permitam a transformação de toda a sociedade – e não só dos “inadaptados”, como pregavam os liberais.

Os significados de exclusão social, na perspectiva francesa, não se resumem a esses dois momentos – o primeiro referindo-se à atuação do ATD nos anos 60 e o segundo, já em meados da década de 70, à ascensão do discurso liberal propagado pelo governo de direita. Um terceiro momento pode ser distinguido, como entende Kowarick (2009), a partir da década de 80, quando a pobreza passa a ser chamada de “nova pobreza” e a exclusão social passa a ser entendida com base em vulnerabilidades sócio-econômicas, desfiliações e desenraizamentos.

Esse terceiro momento é aquele período em que os cientistas sociais começam a falar em “crise da sociedade do trabalho”. Quando a questão social adquire novas configurações, a partir das quais os “esquecidos do crescimento” e os “anormais incapazes” dos anos 1970 metamorfoseiam-se em “menos preparados” e “normais inúteis”, na década de 80.

É o período no qual a pobreza não mais se restringe aos grupos periféricos, na medida em que ela troca os cortiços, os *banlieus* e as favelas pelos lares dos estratos inferiores, abarcando tanto trabalhadores especializados quanto operários “menos preparados” – daí a ideia de “nova pobreza”.

Nessa conjuntura de aumento do desemprego e do trabalho precário, de crises econômicas, de mudanças no modo de produção e de outros fatores já abordados que marcam o final do século XX, desarticulam-se as formas associativas que sedimentavam identidades assentadas no trabalho assalariado e na vida comunitária (KOWARICK, 2009).

Não coincidentemente, surgem nesse período os conceitos de “desfiliação”, “desenraizamento” (CASTEL, 1998) e “desqualificação” (PAUGAM, 2003). De modo geral, todos trabalharam com ideias referentes à fragmentação de atores sociais, como sindicatos e partidos; ao enfraquecimento do círculo familiar e comunitário; e à construção de uma identidade que acabava por induzir os atores ao retraimento ou à rebeldia.

O processo de precarização e flexibilização do trabalho teria, destarte individualizado as relações de trabalho, isolando os indivíduos de seus antigos pertencimentos coletivos. A crise da sociedade de trabalho trouxe à tona um paradoxo que emergiu já no século XIX: todos são “livres” e “podem” assinar qualquer contrato de trabalho, mas essa “liberdade” é “aprisionada” pelas características da sociedade salarial⁴².

Explicitando melhor esses conceitos, o processo de “desqualificação social” trata da perda da qualidade dos indivíduos de participarem plenamente da vida econômica e social. Perda que, em última instância, leva-os a (auto)estigmatizarem suas identidades pessoais e a atribuírem sentimentos subjetivos negativos concernentes ao lugar que ocupam na sociedade (PAUGAM, 2003, p. 47).

A “desfiliação” (neologismo derivado do francês “*desaffilié*”), por sua vez, diz respeito à perda de vínculos sociais e econômicos, representando uma zona de vulnerabilidade na qual os indivíduos “desfiliaados” permanecem. Castel prefere utilizar o termo “desfiliação” ao invés de “exclusão social” para designar a situação dos indivíduos que foram transformados em inúteis, pois afirma que exclusão possui uma conotação “estanque” (1998, p. 26), “estática” e “a-histórica” (1998, p. 151). De modo que seu uso não permite recuperar os processos que engendram as situações que levaram à exclusão de indivíduos ou grupos sociais. Já a desfiliação comporta reconstruir o percurso, a trajetória dos excluídos (ou melhor, dos desfiliaados).

Enquanto o conceito de exclusão, quando empregado com rigor, precisa remeter a uma sociedade dual, com segregações geográficas ou culturais – a exemplo dos guetos norte-americanos e dos “intocáveis” indianos -, o conceito de desfiliação remete a um amplo processo de vulnerabilidade, entendido por Castel (1998, p. 24) como “[...] um vagalhão secular que tem marcado a condição popular do sinal da incerteza e, mais frequentemente, da infelicidade”.

⁴² Cabe notar que embora todos sejam “livres” para trabalhar, os indivíduos que dispõem de mais capital e mais recursos possuem possibilidade maior de “se venderem” e têm melhores condições de se mobilizar contra os ditames do capital. Aos outros (pobres), sozinhos e desmembrados do conjunto coletivo, restariam a apatia e a rebeldia.

Em artigo intitulado “As armadilhas da exclusão social”, no qual trata não só das armadilhas desse fenômeno, mas também das inadequações relativas à utilização do conceito de exclusão, Castel sentencia:

quer seja total ou parcial, definitiva ou provisória, a exclusão, no sentido próprio da palavra, é sempre o desfecho de procedimentos oficiais e representa um verdadeiros *status*. É uma forma de discriminação negativa que obedece a regras estritas de construção (CASTEL, 2008, p. 46).

Castel, buscando se distanciar da ampla quantidade de autores que utilizam o termo com indiscrição, afirma que, na maioria das vezes, deveria se falar em vulnerabilidade criada pela degradação das relações de trabalho e das proteções correlatas, e não de exclusão.

Concordamos com o autor nesse ponto, pois acreditamos que há uma profusão de sentidos atribuídos ao termo exclusão, tanto em discursos midiáticos quanto na academia, que ao invés de esclarecer os processos de exclusão, os obscurecem em misturas lexicais. O uso indiscriminado do termo dificulta a conceituação das categorias populacionais privadas de fato de participar da vida social. É certo que, às vezes, a “exclusão” é utilizada como expressão enfática ou com um sentido metafórico – para enaltecer o discurso da necessidade de intervenção social -, mas aí reside exatamente uma das “armadilhas” de se referir à “exclusão”: confundir situações que só aparentemente são semelhantes.

Como mostra Castel (1998, p. 47), os estados de privação operam sob lógicas diferentes. “Uma, a da exclusão, procede por discriminações oficiais. A outra consiste em processos de desestabilização como a degradação das condições de trabalho ou a fragilização dos suportes de sociabilidade”.

Isso não significa que o autor negue a exclusão como uma ameaça contemporânea. O que ele quer dizer é que os grupos sociais que sofrem de um “*déficit de integração*” com relação ao trabalho, à moradia, à educação e a outros fatores, estão “*ameaçados de exclusão*”. Não estão propriamente excluídos. Pois a exclusão diz respeito ao confinamento, à restrição de acesso e, em último caso, ao extermínio (CASTEL, 1998).

Afinal, a exclusão total, isto é, a absoluta degradação da situação política e social parece impossível. Discorreremos mais sobre isso adiante. Por ora, cabe finalizar a

interpretação da teoria de Castel, a qual julgamos ser de fundamental importância para esta dissertação.

Robert Castel (1995) distingue quatro zonas de coesão social configuradas com base em dois eixos, um econômico (do trabalho) e outro social (da inserção relacional). Primeiramente, no que poderíamos chamar de zona de posição “superior”, há a *zona de integração*, na qual o indivíduo goza de emprego estável e está plenamente inserido nas redes familiares e sociais. Quando as formas de trabalho começam a se caracterizar pela precariedade e quando as relações sociais primárias tornam-se frágeis, atinge-se a *zona de vulnerabilidade*. Mais “abaixo”, a *zona de assistência* representa a situação dos indivíduos que recebem alguma forma de subsídio público para evitar o desligamento socioeconômico e a chegada à última zona, a *zona da desfiliação*, caracterizada pelo desemprego e pelo isolamento relacional.

As fronteiras entre essas zonas são porosas, refletindo o dinamismo das estruturas sociais e permitindo a movimentação dos indivíduos entre elas. Além disso, um eixo pode ser compensado pelo outro, de modo que indivíduos desempregados ou empregados precariamente podem ter forte inserção relacional, quando, por exemplo, assistidos por subsídios públicos.

A vulnerabilidade, nessa perspectiva, pode ser entendida por formas de existência social frágeis, em uma intensidade que revela parca inserção social e situações de trabalho precário. O que, em última instância (na zona de desfiliação), fragiliza até o núcleo social primário, a família. Essa situação pode ser evidenciada pela saída de crianças e adolescentes da proteção da “casa” para o espaço desordenado da “rua”.

Situações como essa se tornaram naturais nas sociedades contemporâneas, já que

[...] atualmente [início dos anos 90] a zona de integração se fratura, a zona de vulnerabilidade está em expansão e alimenta continuamente a zona de desfiliação. O único recurso reside em reforçar no mesmo ritmo a zona de assistência (CASTEL APUD KOWARICK, 2009, p. 58).

No caso francês, assim como em grande parte da sociedade europeia, portanto a crise da sociedade salarial reside em um amplo processo de vulnerabilidade, e não em uma situação de exclusão. Graças às contribuições de Castel, e também de Paugam,

fortaleceu-se nas duas últimas décadas o entendimento de que o conceito de exclusão social é equivocado para explicar o contexto social do final do século XX.

4.2.2 A questão social brasileira: exclusão, desfiliação, desqualificação ou apartação?

“Meu caro amigo, o que quero lhe dizer é que a coisa aqui está preta” (Chico Buarque, Meu caro amigo).

Os franceses perceberam já na década de 80 que a expressão exclusão social apresentava inadequações quando utilizada para designar estados de privação socioeconômicos, característicos do momento de crise do Estado de bem-estar social e de crise da sociedade de trabalho. E no Brasil, onde não houve “anos gloriosos” como na Europa, será que o conceito de exclusão social é cabível para explicar o nosso contexto social do final do século XX e início do XXI? Haveria também aqui uma “nova questão social”?

A maioria dos autores estudados destaca que há sim um aspecto novo na problemática social brasileira contemporânea, embora ela seja em parte resultante da situação de exclusão mais profunda de nossa sociedade, a escravidão, ou de processos estruturais históricos.

Para Cristovam Buarque (1994), o modelo econômico que predominou no Brasil dos anos 1930 até o final da década de 80 (o conhecido modelo desenvolvimentista), deixou pré-fabricado para o período democrático uma situação de “apartação social”. Buarque, fazendo referência ao termo de origem africâner *apartheid*, defende que, no Brasil, critérios sociais, ao invés de raciais, são responsáveis por criar exclusões.

Além da referência ao *apartheid*, o termo cunhado por Buarque faz menção também ao nome utilizado para designar, pelo menos no Rio Grande do Sul, o ato de separar o gado (apartação). Nesse sentido, percebe-se que o autor entendeu a “apartação social” como um processo a partir do qual um ser, o outro, é posto “à parte”, “[...] não apenas como um desigual, mas como um ‘não-semelhante’, um ser expulso não somente dos

meios de consumo, dos bens, serviços etc, mas do gênero humano. É uma forma de intolerância social” (BELFIORE-WANDERLEY, 1997, p. 80).

Kowarick (2009, p. 77) assevera que a questão social que sobressai no Brasil é aquela percebida no âmbito das relações entre Estado e sociedade, residindo na *dificuldade em expandir os direitos de cidadania*. Segundo o autor, a consolidação do sistema político democrático e a promulgação da Constituição de 1988 não confirmaram em direitos básicos o resultado de anos de reivindicações populares. Embora previstos em leis, esses direitos não se traduziram em políticas sociais de alcance massivo, na medida em que faltou o fortalecimento de um campo institucional de negociação de interesses que garantisse mais autonomia aos grupos da sociedade civil.

A argumentação segundo a qual nossa questão social reside na problemática da cidadania também pode ser percebida nos trabalhos de Sônia Fleury (2002). Cidadania entendida na perspectiva da autora como impedimento de participação social e política na vida pública e de acesso à riqueza produzida no país. Assim, a negação da cidadania seria a última consequência da exclusão.

Sposati (1998, p. 3) converge para o mesmo entendimento sobre a realidade brasileira, na medida em que afirma: “a exclusão social é a negação da cidadania”. Utilizando tom mais crítico, ela compreende a “novidade” e a especificidade de nossa questão social no fato de predominar em terras tupiniquins uma cultura patrimonial que “[...] constrói a sociedade por castas divididas entre proprietários e não proprietários, entre elite e ralé” (1998, p. 5). Uma cultura que, em última instância, não incorpora padrões básicos e universais de cidadania; que promove a inclusão de modo circunstancial, seletivo e casuístico.

Sposati (1998, p. 4) ainda nos lembra que tratar da exclusão social no Brasil significa trazer o debate para uma sociedade colonizada, que inicialmente representou um território de segregação, dado o caráter punitivo que constituía a ida à colônia portuguesa. Além disso, a autora recorda-nos “do processo de escravidão que seqüestrou a condição humana à elite e fez de negros e índios objetos de demonstração de riqueza”. Ou seja, há no Brasil uma dificuldade histórico-estrutural em construir a universalidade de condição humana a todos os brasileiros.

Na mesma linha de raciocínio, Luiz Eduardo Wanderley (2010) entende a emergência da questão social latina (e brasileira) no tema indígena, a qual vai se desdobrando, passando pelo tema da formação nacional, dos negros, dos operários e das mulheres.

Wanderley preocupa-se também em ampliar o conceito de questão social proposto por Castel para examinar as sociedades latinoamericanas, afirmando ser necessário “[...]saber *quem* estabelece a coesão e *em que condições* ela se dá numa determinada sociedade” (WANDERLEY, 2010, p. 60). Para ele, quem primeiramente estabeleceu as condições sociais desiguais na América Latina foram os colonizadores por meio do pacto colonial; e, em seguida, o capital através do pacto burguês.

Como não temos pretensões de esgotar o estudo da exclusão social na literatura brasileira, convém agora analisarmos se as propostas teóricas dos franceses podem ser utilizadas para explicar a realidade brasileira.

Em nossa interpretação, os autores brasileiros estudados, se bem o entendemos, concordam que os modelos propostos pelos franceses não servem para explicar nossa realidade. Ou, melhor dizendo, nossos pensadores afirmam que a questão social abaixo da linha do Equador é diferente daquela dos países do hemisfério Norte e ocidental, e isso implica a necessária adequação de conceitos como “desqualificação”, “desfiliação” e “exclusão”.

A razão disso parece estar no fato de no Brasil não ter existido nem uma crise da sociedade salarial, nem uma crise do Estado de Bem-Estar. Afinal, crises só podem ocorrer após a consolidação de um fenômeno, e em ambos os casos não é possível falar em concretude. Uma sociedade salarial nunca existiu no Brasil, pois, com rigor teórico, ela pressupõe a integração da maioria da população através do trabalho e uma legislação garantidora de direitos coletivos.

Não negamos a expansão de direitos trabalhistas à classe trabalhadora no período Vargas. Porém, como é sabido, o que predominou no período foi um processo de garantia de direitos sociais que culminou na “cidadania regulada”, no qual apenas categorias específicas e selecionadas de trabalhadores recebiam benefícios como o da aposentadoria.

Na década de 70, mesmo tendo sido incorporados à previdência os trabalhadores autônomos, os trabalhadores domésticos e os trabalhadores rurais, o que caracterizou essa ampliação de direitos sociais foi o aspecto contributivo. Ou seja, a cobertura previdenciária era proporcional ao valor pago mensalmente pelos contribuintes; e os não-contribuintes não possuíam nenhum direito assegurado, ficando à mercê de políticas de assistência.

Ademais, sempre foi muito amplo o setor terciário informal no Brasil, como área absorvedora de trabalhadores não incluídos no mercado de trabalho formal. De modo que trabalho assalariado no Brasil não é sinônimo de trabalho formal, como teria sido na sociedade salarial francesa.

A sociedade salarial implica “[...] um percurso profissional protegido por contratos coletivos que levem à ascensão social e econômica ou, pelo menos, garantam certos direitos aos que nesta trajetória forem alijados do mercado de trabalho” (KOWARICK, 2009, p. 77). Ou seja, a sociedade salarial requer proteção, institucional e legal, não só aos empregados, mas também aqueles que encontram-se em situação de desemprego. E, no caso brasileiro, “as garantias do (não)trabalhador sempre foram restritas e frágeis” (KOWARICK, 2009, p. 78).

Kowarick (2009, p. 78) afirma ainda que

o mínimo que se pode dizer é que no Brasil jamais houve instituições políticas sindicais ou comunitárias com força suficiente para garantir a efetivação de direitos básicos do mundo do trabalho ou proteger o morador, transeunte e usuário de serviços básicos das intempéries do mundo urbano.

Mesmo as lutas urbanas e os movimentos sociais dos anos 1970 e 1980, expressos na ação das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e do Novo Sindicalismo, tiveram poucos efeitos do ponto de vista da expansão dos direitos, já que a modernização tecnológica, produtiva e organizacional significou destruição do trabalho assalariado permanente e regular, em grande parte substituído pelo emprego precário, flexível, instável, irregular, informal ou outras designações (KOWARICK, 2009).

Agora, cabe interrogar sobre as pertinências teóricas do conceito de “desfiliação” para problematizar o caso brasileiro. Relembrando, “desfiliação social” significa o

enfraquecimento de laços da sociabilidade primária (família, bairro, vida comunitária) e o desemprego ou o emprego irregular, informal, precário.

Se ambos os eixos (social e econômico) que compõem a “desfiliação” decorrem da crise da sociedade salarial, que nunca existiu no Brasil, a lógica nos leva a afirmar não ser coerente o uso desse termo para problematizar o contexto brasileiro.

Contudo, como mostra Kowarick (2009, p. 86), parece pertinente falar em desfiliação do assalariado formal, dado o aumento do número de desempregados e de trabalhadores sem carteira assinada no Brasil no final do século XX. Nessa perspectiva, o que se desfilou foi a experiência de regularidade quanto a rendimentos provenientes do trabalho contínuo, assalariado e autônomo, e a segurança conferida pela previsibilidade em relação à aposentadoria por tempo de serviço.

Segundo Eduardo Noronha (2003), durante a década de 90 há uma significativa tendência de queda no número de postos de trabalho formal. A participação dos ocupados formais passa de 53%, em 1991, para 45% em 2001. Já o emprego informal sai de 40%, em 1991, para 50% em 2001. O ano de 1996 foi o ano de inflexão na evolução das taxas dos empregos formal e informal, quando, em caráter inédito, os informais passaram a ter maior participação no total dos ocupados no país, conforme dados do IBGE.

No Espírito Santo, essa tendência também foi observada. Segundo dados do IBGE, o número de trabalhadores com carteira assinada no estado saiu de 37,3%, em 1986, para 29,4% em 1999. Essa queda da formalidade foi acompanhada pelo aumento da informalidade: em 1986, 48% dos trabalhadores estavam em empregos sem carteira assinada, enquanto em 1999 esse índice chegou a 54,1%.

Com base na literatura brasileira analisada, chegamos à seguinte conclusão: se não tivemos uma sociedade salarial nos moldes franceses, experimentamos atualmente uma crise do assalariamento. Seria possível falar em desfiliação no caso brasileiro para remeter à piora na condição de vida dos indivíduos que experimentam os processos de vulnerabilidade decorrentes da ascensão do emprego informal. Exemplo dessa situação está na condição de grande parte dos empregados domésticos que, embora

assalariados, não desfrutam da proteção da previdência social. A desfiliação brasileira é, portanto o desenraizamento de uma situação socioeconômica já precária.

Embora haja praticamente um consenso em torno da não existência da sociedade salarial no Brasil, restam dúvidas se em terras brasileiras é possível aplicar o conceito de “desqualificação social” proposto por Paugam (2003). Por um lado, pode-se dizer que não, pois o termo pressupõe a perda de uma qualidade nunca existente no Brasil: a universalidade da cidadania. Se nunca houve uma “qualificação plena” de todos os cidadãos brasileiros, não há por que falar em “desqualificação social” por aqui.

Por outro lado, percebemos que Paugam possui grande influência na literatura brasileira entre os estudos psicossociais que buscam analisar o estigma que envolve os pobres, já que “desqualificação social” pode ser utilizado para se referir a indivíduos que por viverem em situações vulneráveis se revestem de um *status* de inferioridade social que dificulta-lhes uma inserção adequada como cidadão. Mas trataremos desse aspecto mais adiante.

4.2.3 A dialética exclusão/inclusão e a dimensão política da exclusão social

“Tá vendo aquele edifício moço / Ajudei a levantar / Foi um tempo de aflição / Eram quatro condução / Duas prá ir, duas prá voltar / Hoje depois dele pronto / Olho prá cima e fico tonto / Mas me vem um cidadão / E me diz desconfiado / "Tu tá aí admirado? / Ou tá querendo roubar?" / Meu domingo tá perdido / Vou prá casa entristecido / Dá vontade de beber / E prá aumentar meu tédio / Eu nem posso olhar pro prédio / Que eu ajudei a fazer...” (Luiz Gonzaga, Cidadão)

Voltando à pergunta inicialmente proposta neste subtítulo, como podemos entender a “exclusão” no Brasil? Para além do que já foi dito sobre as inadequações deste termo, é preciso reforçar o entendimento de que “[...] rigorosamente falando, não existe exclusão: existe contradição, existem vítimas de processos sociais, políticos e econômicos excludentes” (MARTINS, 1997, p. 14).

Em outras palavras,

Há processos sociais excludentes, mas não há exclusões consumadas, definitivas, irremediáveis. Uma sociedade cujo núcleo é a acumulação de capital e cuja contrapartida é a privação social e cultural tende a empurrar “para fora”, a excluir, mas ao mesmo tempo o faz para incluir ainda que de forma degradada, ainda que em condições sociais adversas. O excluído é, na

melhor das hipóteses, a vivência pessoal de um momento transitório, fugaz ou demorado, de exclusão-integração, de “sair” e “reentrar” no processo de reprodução social (MARTINS, 2003, p. 46).

A partir da crítica de José de Souza Martins ao uso do termo “exclusão”, em parte compatível com os motivos pelos quais Robert Castel prefere falar em “desfiliação”, é possível compreender que na sociedade capitalista o mais correto seria pensar em processos excludentes, combinados de forma a promover ao mesmo tempo inclusão (desigual) e exclusão social. A exclusão absoluta é contrária ao próprio modo de funcionamento do capitalismo, que se baseia numa dinâmica de inclusão diferenciada de acordo com o papel desempenhado pelo indivíduo na sociedade (se produtor ou consumidor de mercadoria). Uma inclusão que, em última instância, tende a reduzir todos seres humanos a mercadoria⁴³.

Essa redução de tudo a produtores ou consumidores de mercadoria significa que todos, para se integrarem na sociedade capitalista, devem ser transformados em trabalhadores ou em compradores de força de trabalho. Essa, todavia, é apenas uma das maneiras de ser incluído na sociedade capitalista. Outra forma diz respeito à transformação de todos em consumidores dos produtos produzidos por essa mesma sociedade.

Por isso, Martins (2003) defende que o ideal seria analisar as sociedades capitalistas a partir da forma de inclusão dos indivíduos na sociedade. Inclusão que ocorre de forma “marginal ou precária”, em processos nos quais as escolhas oferecidas aos indivíduos são insuficientes para reverter a situação de privação na qual se encontram.

“O que a sociedade capitalista propõe hoje aos chamados excluídos está nas *formas crescentemente perversas de inclusão*, na degradação da pessoa e na desvalorização do trabalho como meio de inserção digna na sociedade” (MARTINS, 2003, p. 124, grifos nossos). Dois exemplos são pertinentes para demonstrar isso.

⁴³ Referimo-nos às análises de Karl Marx (1996) sobre a mercadoria na sociedade capitalista. Marx entende que nas sociedades mercantis a produção não é voltada para o consumo próprio, e o produtor da mercadoria tampouco decide sobre o destino que ela terá na estrutura econômica. Por isso, a despeito do fato de a mercadoria ser um produto do trabalho humano, suas características aparecem como inatas e não decorrentes de relações sociais. Consequentemente, aquilo que é resultado de relações entre pessoas aparece como uma relação entre coisas - apesar do aparente absurdo, já que “coisas” nunca poderiam se trocar, é isso que caracteriza o “fetichismo da mercadoria” para Marx. Atribui-se poderes sobrenaturais às mercadorias que, na verdade, foram os próprios homens que produziram.

Sobre o fenômeno da prostituição infantil em Fortaleza, Martins (2007, p. 124, grifos nossos) afirma que “[...] é com o dinheiro que elas ganham na prostituição, *na sua exclusão* moral, que *elas se incluem* na economia. Elas se tornam compradoras, elas alimentam esse sistema com a prostituição infantil”.

Em segundo lugar, destacamos que “o pobre ostensivo, mal vestido ou esfarrapado, estereotipado, que havia há algumas décadas, foi substituído pelo pobre para o qual a aparência e o aparente [...] tornaram-se essenciais” (MARTINS, 2003, p. 37)

Desses exemplos, infere-se que os “excluídos” são triplamente capturados pela sociedade que os rejeitam. Primeiro porque são reduzidos a produtores ou consumidores de mercadoria. Segundo porque o que consomem é um produto de menor riqueza do que aquele em cuja produção estiveram envolvidos, enquanto produtores de mercadoria. Terceiro porque suas necessidades não os lançam para além da situação atual, já que elas reafirmam as dinâmicas, os valores e os ideais da sociedade de consumo.

Em Sawaia (1999, p. 8), encontramos opinião semelhante: “[...] em lugar da exclusão, o que se tem é a dialética exclusão/inclusão”. Para essa autora, constantemente os pobres são de alguma forma incluídos na ordem social, através de mediações que nem sempre ocorrem de forma digna e que extrapolam o âmbito puramente econômico, pois geram sentimentos de culpa, discriminação ou revolta.

A exclusão, portanto representa apenas metade do complexo processo que constitui a atual “questão social” brasileira. A outra metade está nas formas de inclusão (precárias) na sociedade. Historicamente, o capitalismo tem reinserido os trabalhadores com frequência mais ou menos regular, absorvendo o exército de mão-de-obra reserva. Com a globalização neoliberal, porém o tempo de reinserção tem sido cada vez espaçado, o que acaba por escancarar o fenômeno da “exclusão”.

Conforme Vêras (1999, p. 40),

o momento transitório da passagem de exclusão para inclusão está se transformando num modo de vida que permanece: o modo de vida do excluído que permanece que não consegue ser reincluído. E tal modo de vida compromete sua dignidade, sua capacidade de ser cidadão, sua condição humana, do ponto de vista moral e político.

Nesse sentido, ao contrário do que alguns autores defendem (como os próprios Martins, 2003, e Sawaia, 1999), entendemos ser, sim, possível falar em exclusão social não só como um processo, mas também como um estado, uma condição, que expressa o momento no qual o indivíduo “está na geladeira” à espera da reinserção no mercado de trabalho e em círculos sociais. A exclusão pode ser um estado de solidificação de uma condição vulnerável, de desemprego ou emprego precário, que demora cada vez mais para se liquidificar novamente em inserção (plena ou precária) na sociedade.

Em outras palavras, dado a redução dos indivíduos à condição de mercadoria nas sociedades capitalistas, poderíamos dizer que eles ficam cada vez mais em *stand by*, aguardando o momento em que poderão ser novamente utilizados.

Não vislumbramos, com isso, uma sociedade dualizada pela lógica mercadológica (incluídos são aqueles inseridos no mercado por terem provado suas competências, e excluídos são os que estão fora do mercado). Nossa tese é de que a fragmentação social da sociedade, a ruptura de vínculos sociais e econômicos envolve diversas dimensões de processos de integração/exclusão social.

E no Brasil, conforme os autores estudados, a dimensão que melhor expressa essas situações de vulnerabilidades é a da cidadania. Basta ler os autores que trataram da questão social brasileira para entender que são os padrões diferenciados de acesso e exercício dos direitos civis e sociais que revelam a dimensão de exclusão da democracia brasileira (KOWARICK, 2009; ESCOREL, 1999; SPOSATI, 1998; FLEURY, 2002).

Assim, apoiando-nos em Hanna Arendt (1993) e em Sarah Escorel (1999), propomos ampliar os eixos de análise propostos por Castel (1998) para examinar a coesão social introduzindo um novo eixo, o da dimensão política.

Conforme Arendt, (1993), é a relação entre discurso e ação que distingue os homens como humanos (em uma condição que a autora chama de *bios politikos*: o homem é um sujeito construtor do mundo em comum, a esfera pública). Assim, se esse é o fundamento da condição humana, sua privação despoja os homens da condição de sujeitos e os reduz a meros indivíduos em posição de atores em uma ordem dada.

Quando falamos em uma dimensão política, estamos nos referindo à capacidade de os indivíduos serem portadores de direitos (Arendt defende que o primeiro direito é o “direito a ter direitos”), serem sujeitos com poder de fala e ação. A inexistência dessa condição implica em uma situação de exclusão, experimentada principalmente pelos setores mais pobres da sociedade, os quais acessam e desfrutam precariamente de seus direitos (na verdade, seus “direitos” são transformados em “necessidades”), além de sua capacidade de se fazer representar na esfera pública ser incerta.

Se é na situação da pobreza que a maioria dos indivíduos se vê privado dos direitos de cidadania teoricamente disponíveis a todos, uma política social destinada especificamente aos mais pobres é necessariamente uma política cidadã?

5 ALÉM DA MIRAGEM NUMÉRICA: O BOLSA FAMÍLIA DIANTE DA NOVA POBREZA E DA EXCLUSÃO SOCIAL

“O dinheiro tira um homem da miséria / Mas não pode arrancar / De dentro dele / A Favela” (Racionais MCs, Negro Drama).

Neste breve último capítulo, objetiva-se interpretar as potencialidades e os limites do Bolsa Família diante da nova pobreza e da exclusão social, tendo em vista os dados, os conceitos e as categorias apresentados nas seções anteriores. Uma vez que já destacamos os eixos de análise que consideramos essenciais para a interpretação do Programa no capítulo 2, nesta parte da dissertação desejamos somente apresentar alguns pontos críticos relacionados não só ao Bolsa Família, mas também às pesquisas cujo foco é a pobreza.

O primeiro ponto crítico dessas pesquisas reside na enorme discrepância em torno dos critérios de determinação empírica da pobreza. Como não há uma linha de pobreza oficial no Brasil, cada autor adota um critério específico para separar os extremamente pobres dos pobres e diferenciar os pobres dos ricos. Já destacamos isso ao longo do trabalho e não é nossa intenção propor outro procedimento de aferição da pobreza – tampouco negar a importância e a qualidade das pesquisas empíricas verificadas, que nos fornecem indispensáveis contribuições sobre o desenvolvimento desigual brasileiro. O que queremos ressaltar é o fato de existir uma diferença grotesca no número total de pobres, de acordo com o parâmetro seguido.

Por exemplo, entre as duas linhas de pobreza mais utilizadas nesta dissertação, a linha de pobreza regionalizada e a linha administrativa do Bolsa Família, há uma diferença de magnitude de quase 15 p.p! Enquanto as pesquisas de Ricardo Paes de Barros et al (2010), a partir de linhas regionalizadas, indicavam que 24% da população total brasileira era pobre em 2009, os estudos de Sergei Soares et al (2011) afirmavam que os pobres representavam 14% da população total. Assim, a simples utilização de parâmetros diferentes tira da pobreza um expressivo número de pessoas.

Nessa lógica, não nos surpreenderia encontrar algum estudo já divulgando a “erradicação da pobreza”. Extrapolando os limites desse raciocínio e apelando à

cretinice, poderíamos negar a própria existência da pobreza. Afinal, o que é a pobreza, nos termos apresentados, se não um critério inventado pelos pesquisadores?

Os números apresentaram o declínio acentuado da pobreza nos anos 2000. Contudo, devemos nos perguntar que noção de pobreza é essa. Normalmente, e é essa a visão do Governo Federal e do Governo do Estado do Espírito Santo, a pobreza é tida como “ausência” de riqueza, como “falta” de acesso a uma quantidade mínima de bens materiais, que equivalem a uma quantia determinada de dinheiro. Essa noção é chamada de “pobreza absoluta”, mas ressaltamos o seu caráter “relativo”: a quantia mínima de dinheiro que define os pobres é sempre estipulada por alguém - normalmente não-pobre.

É difícil escapar dessa armadilha da arbitrariedade do pesquisador ou do gestor governamental. Mesmo que a linha de pobreza fosse estipulada com base em necessidades mínimas, numa visão de “pobreza relativa”, cairíamos no problema da subjetividade das necessidades básicas. Quais são elas? Quem as define? Novamente, só seria possível medi-las a partir de um critério valorativo definido por um analista. Mesmo que todos os intelectuais mais brilhantes de nosso tempo concordassem com um parâmetro para medir a pobreza, ainda estaríamos na lógica da arbitrariedade da definição da pobreza. E, pior, tal consenso intelectual não passaria de uma prática autoritária e intolerante em relação aos pobres, uma vez que as necessidades básicas destes seriam predeterminadas pela *intelligentsia*.

Percebe-se que, em última instância, a pobreza é concebida quantitativamente pela maioria dos analistas e gestores governamentais brasileiros. Mesmo os movimentos sociais parecem pautar suas lutas sociais somente no aumento do valor dos benefícios transferidos aos mais pobres. Assim, à medida que a própria disputa em torno da pobreza é guiada por critérios quantitativos, deixa-se de “recusar” a pobreza, no sentido de concebê-la como ilegítima – resultante de uma estrutura desigual -, e passa-se a tentar “superá-la”.

Deve-se ressaltar que as linhas de pobreza regionalizadas possuem, de fato, menor aspecto arbitrário do pesquisador. Da forma como entendemos, as linhas regionalizadas são construídas intersubjetivamente, com base nos padrões de consumo

considerados “normais” em cada região. Nessa perspectiva, a linha de pobreza deixa de ser mero instrumento heurístico e inscreve-se no espaço da disputa política entre capital e trabalho, uma vez que demarca o limite mínimo do valor da força de trabalho socialmente instituído para uma vida “normal”.

Por esse motivo consideramos mais razoável a adoção de linhas de pobreza regionalizadas que a utilização de uma linha de pobreza única para todo o Brasil, como faz o Ministério de Desenvolvimento Social para transferir os recursos do Bolsa Família.

A estratégia de transferir renda para combater a pobreza também pode ser considerada um dos pontos críticos do Bolsa Família, uma vez que a pobreza é multidimensional e a transferência monetária age sobre apenas uma das dimensões do fenômeno. Já tratamos dessa crítica anteriormente, mas cabe agora interpretar a eficácia do Bolsa Família diante de uma pobreza que

não é resultante apenas da ausência de renda. Incluem-se aí [na nova pobreza] outros fatores, como o precário acesso aos serviços públicos e, especialmente, ausência de poder. [...] O novo conceito de pobreza se associa ao de exclusão, vinculando-se às desigualdades existentes (BELFIORE-WANDERLEY, 1997, p. 82).

Vimos que a pobreza contemporânea é reconhecidamente multidimensional e atinge tanto os pobres clássicos (indigentes, subnutridos, analfabetos...), quanto outros segmentos da população pauperizados pela precária inserção no mercado de trabalho. Nessa nova dinâmica, a pobreza invade a espacialidade das metrópoles, agravando as condições de vida urbana da camada populacional menos favorecida.

Assim, as *poleis* transformadas em *metrópoles* atingem a condição de *necrópoles*. Os estratos de baixa renda são segregados a áreas de difícil acesso aos benefícios urbanos e ao universo do trabalho, constituindo um clico de pobreza difícil de romper. Nesse espaço, o pobre não é de todo excluído da vida social, mas ele permanece de fora do mundo do trabalho.

Essa é a realidade da pobreza urbana no Brasil do século XXI. E o desenho institucional do Bolsa Família não parece ser adequado para agir sobre essa nova pobreza resultante da reestruturação produtiva e da desestabilização do mundo do trabalho. O Programa revela-se muito mais eficaz nas áreas rurais do que nas áreas urbanas, não só porque as linhas de pobreza em regiões rurais são menores, mas

também porque a pobreza urbana é mais complexa, o que demanda políticas sociais complementares e novas formas de integração social e de vida nas cidades.

Conforme os dados averiguados nas seções anteriores, o Bolsa Família inquestionavelmente alivia a pobreza. Mas o mecanismo de transferência de renda, por si só, não é capaz de prover o que Lefebvre chamou de “direito à cidade”. Um direito que vai além da simples garantia de se instalar na cidade, assegurando também o usufruto dos serviços e direitos que a cidade oferece, especificamente a condição de cidadania política.

Seria correto afirmar a incapacidade de o Bolsa Família garantir esse direito, mas não nos parece coerente exigir do Programa algo que ele não se propõe a oferecer. Tal exigência estaria mais bem colocada sobre as estratégias de combate a pobreza do Estado, que precisariam ser reformuladas para se adequar à nova pobreza e aos processos que conduzem à exclusão social.

De qualquer forma, isso não nos impede de criticar o desenho de um programa social que considere não-pobre um indivíduo ou família que tenha rendimento pouco superior a R\$140 mensais, mas que viva numa favela ou em outra área onde as habitações e o acesso a serviços de utilidade pública são precários. Pela lógica do Bolsa Família, a dimensão monetária determina o estado de pobreza do indivíduo, mesmo que todas as outras dimensões de sua vida correspondam com a condição social de um pobre. O aspecto quantitativo novamente sobrepuja o qualitativo.

Tanto o Governo Federal quanto o Governo do Estado do Espírito Santo seguem esse raciocínio, se considerarmos que as principais estratégias de combate à pobreza estão voltadas para o incremento da renda dos pobres. Esse é o caso do Bolsa Família e também da política de aumento do salário mínimo. São iniciativas certamente louváveis, mas incapazes de englobar todas as consequências da multidimensionalidade da pobreza contemporânea.

É verdade que o Bolsa Família atinge outras dimensões da pobreza, através das condicionalidades de saúde e educação, mas os resultados empíricos ainda não indicam se as exigências do programa são capazes de romper o ciclo da pobreza – nada estranho, dado que não se passaram nem 10 anos da criação do PBF. Parece ser

incontestável a importância do Bolsa Família para a permanência das crianças beneficiárias do programa na escola. Porém, a maioria dos estudos que averiguaram a frequência das crianças beneficiárias na escola é anterior ao ano de 2006 e poucos se preocuparam em investigar o desempenho delas nas instituições de ensino. De qualquer forma, o maior empecilho ao desenvolvimento educacional dos infantes beneficiários continua sendo a má qualidade do ensino público brasileiro, como assinalamos no capítulo 2.

Ainda quanto ao mecanismo de transferir renda para aliviar a pobreza, deve-se ressaltar a importância dessa política em garantir a autonomia das famílias no uso do dinheiro com aquilo que considerarem necessário. Existem casos esporádicos de “mau” uso dos recursos transferidos com compra de álcool e cigarro, como destaca a crítica do senso comum, mas estudos⁴⁴ destacam que o gasto principal das famílias é com a alimentação. Ademais, a estratégia de transferir os recursos preferencialmente para as mulheres garante-lhes maior poder dentro do núcleo familiar, alterando as relações marido e esposa, muitas vezes caracterizadas por violência doméstica e submissão.

Por fim, resta olharmos o ponto nevrálgico do Bolsa Família, que diz respeito à sua potencialidade de desenvolver as capacidades dos beneficiários. Trata-se de um problema intrínseco a qualquer programa de transferência de renda: à medida que os recursos são transferidos, os beneficiários podem ser estimulados a permanecerem na condição em que se encontram para continuarem a receber os benefícios. Por outro lado, enquanto permanecem nessa condição e o número de pessoas atendidas aumenta, é possível que os beneficiários despertem para o fato de possuírem o direito de terem suas carências básicas garantidas pelo Estado. Ou seja, as transferências de renda podem tanto gerar desestímulo e acomodamento quanto consciência do direito a ter direitos.

Para Walquiria Leão Rego (2008), O Bolsa Família possui a capacidade de formar cidadãos, devido às dimensões morais e éticas inerentes às dotações monetárias feitas

⁴⁴ Pesquisa feita pelo Instituto Polis Pesquisa, com financiamento do Ministério de Desenvolvimento Social, mostra que as despesas com alimentos representavam 48 % dos gastos das famílias beneficiárias do Bolsa Família, seguidas por material escolar (18%) e roupas e calçados (14%). A pesquisa foi feita em todas as regiões do Brasil, totalizando 2.317 entrevistas, em 2005.

pelo Estado. No entanto, como observamos no capítulo 2, entendemos que o programa não consegue garantir a plena condição humana dos homens, de sujeitos construtores do mundo, com capacidade de ação.

Nesse sentido, nossa maior crítica ao Bolsa Família está no fato de, em função de sua operacionalidade e desenho institucional, o programa manter os pobres na condição de não-sujeitos. Os benefícios ainda são transferidos com a alcunha de auxílio e ajuda (não direitos), e os pobres têm apenas a função de receber passivamente a renda que lhes é destinada. A ajuda governamental e a posição “passiva” dos beneficiários no programa condizem com a condição de *animal laborans* deles, de homens preocupados tão somente com sua sobrevivência física.

Para ser uma política social efetivamente cidadã, o Bolsa Família deveria buscar formas de ativar o protagonismo dos pobres. Algo que já parece ocorrer entre as mulheres, mas que precisa ser ampliado para outros membros do núcleo familiar. O Governo reconhece a legitimidade da cidadania dos pobres, mas precisa se atentar para a lentidão da expansão dessa cidadania.

O Bolsa Família incorpora uma visão de sociedade mais justa e igualitária e garante certo poder de formação de cidadãos ativos, mas, sozinho, não é capaz de negar a pobreza e a estrutura desigual que definem o Brasil e o Espírito Santo.

6 CONCLUSÃO

A investigação da realidade social do Brasil e do Espírito Santo na primeira década do século XXI revelou um expressivo declínio da pobreza e da desigualdade social nesses espaços geográficos. No Espírito Santo, essa queda foi mais acelerada (utilizando linhas de pobreza regionalizadas, constatamos uma redução de 54% no número de pobres e de 70% no número de extremamente pobres), mas no Brasil também houve uma tendência declinante na porcentagem de pobres (-38%) e de extremamente pobres (-52%), entre 2001 e 2009.

Ao longo da dissertação, buscamos encontrar as causas determinantes dessa queda. Nossa hipótese inicial era de que o Bolsa Família seria o grande responsável por essa diminuição. Contudo, a análise dos dados empíricos demonstrou que a parcela de contribuição do programa para a redução da pobreza foi menor que a de outros componentes da renda familiar brasileira. A pesquisa indicou que as políticas públicas que transferem um salário-mínimo para as famílias pobres possuem maior impacto sobre a pobreza do que as (baixas) transferências do Bolsa Família.

Ainda que o programa não seja o principal responsável pela queda na porcentagem de pobres no Brasil e no Espírito Santo, ele é um dos fatores mais importantes para a queda da desigualdade, já que o Bolsa Família é o componente de renda mais progressivo que há. Isso significa que quanto mais pobre for o indivíduo ou a família, maior será a relevância do Bolsa Família – o que também explica por que o programa possui maior impacto sobre o hiato da pobreza e a severidade da pobreza.

Em outras palavras, o Bolsa Família é bastante eficaz em aliviar a pobreza, aumentando a renda *per capita* das famílias mais pobres até o limite de R\$ 140 mensais. Mas sua eficácia é menor quando se trata de contribuir para que a renda familiar *per capita* mensal ultrapasse esse valor, que define quem é pobre, segundo o Governo Federal e o Governo do Estado do Espírito Santo.

A desigualdade de renda também apresentou uma tendência declinante nos dois espaços geográficos. Entre o período de 2001 e 2009, o Espírito Santo apresentou queda de 10,3% no índice de Gini, enquanto no Brasil essa redução foi de 9,2%. A diferença é que no Brasil esse declínio foi contínuo, e no Espírito Santo houve uma leve

concentração de renda entre 2008 e 2009, provavelmente em função da crise internacional, que possuiu maiores impactos na economia capixaba, essencialmente voltada para o exterior.

É destacável também o fato de a renda dos mais pobres ter aumentado mais rapidamente que a renda dos mais ricos. No Espírito Santo, em 2001, os 10% mais ricos recebiam uma renda 58,4 vezes maior do que os 10% mais pobres, enquanto em 2009 passaram a possuir renda 33,9 vezes maior (gráfico 24). Um número inferior ao do Brasil, cujos 10% mais ricos receberam 43,8 vezes mais que os 10% mais pobres em 2009 (IJSN, 2011).

Contudo, a desigualdade ainda é imensa no Brasil e no Espírito Santo. A renda *per capita* do 1% mais rico ainda é cerca de 90 vezes maior que a dos 10% mais pobres tanto no âmbito nacional quanto no estadual. A persistência da alta concentração de renda coloca o Brasil entre os países com renda mais concentrada no mundo (90% dos 126 países pesquisados pelo Programa Nacional das Nações Unidas para o Desenvolvimento, em 2008, possuíam melhor distribuição de renda). A tendência declinante dos anos 2000 teria permitido aos brasileiros ultrapassar menos que 5% desses países no ranking internacional.

Na medida em que esta não é uma dissertação simplesmente descritiva, cabe fazer algumas críticas finais às políticas públicas implementadas nos anos 2000, especialmente ao Programa Bolsa Família. A natureza das políticas públicas analisadas parece se inscrever no padrão histórico de intervenção do Estado brasileiro na área social, isto é, uma intervenção fragmentada. Ao privilegiar os programas de transferência de renda e a política de aumento do salário mínimo, o Estado continua a atuar sobre apenas uma dimensão da desigualdade social – a dimensão monetária.

Os mecanismos que criam e reproduzem a pobreza continuam inalterados, mesmo com a pequena redistribuição de renda proporcionada pelo Programa Bolsa Família. Por isso, não é correto apresentar o programa como um instrumento para a superação da pobreza. Ele alivia a pobreza, mas deixa os ganhos monetários alcançados pelos mais pobres ameaçados pela lógica da exploração capitalista.

Por outro lado, ao atender às exigências dos subproletariados brasileiros, o Estado garantiu concomitantemente a expansão do mercado interno e a queda da desigualdade de renda. Agindo como um verdadeiro Estado Capitalista, o Estado brasileiro promoveu a mudança social dentro do contexto capitalista, aumentando a renda de milhões de pessoas de baixíssima renda.

É coerente afirmar, então que a mudança social observada no Brasil, na primeira década do século XXI, ocorreu sob limites inerentes ao sistema capitalista. Tanto o Governo Federal quanto o Governo Estadual incorporaram parte das exigências da classe subalterna, mas, na dialética própria da luta de classes, mantiveram “conservados” os interesses das classes dominantes.

Isso significa que as políticas públicas implementadas reproduziram as mesmas estratégias dos últimos cem anos? Não exatamente. Nosso posicionamento é um pouco mais otimista diante das políticas públicas direcionadas à parcela mais pobre da população. É verdade que a intervenção estatal ainda é fragmentada, atuando sobre a pobreza, e “conservadora”, mantendo a ordem capitalista desigual, mas entendemos que o Programa Bolsa Família orienta-se por uma perspectiva de justiça social. Ele busca garantir recursos e serviços que possam recolocar as pessoas historicamente marginalizadas num patamar de igualdade, o que pode lhes conferir maiores possibilidades de inserção social.

Para aumentar as chances de inclusão social do pobre, julgamos conveniente combinar estratégias focalistas com universalistas, continuando a transferir renda aos mais pobres, mas aumentando a provisão de recursos financeiros para o sistema público de saúde e educação. A lógica exclusiva da transferência de renda pode fechar as “portas de saída” da pobreza que o Bolsa Família busca proporcionar, através de suas condicionalidades.

Ainda sobre a estratégia de inserção social proporcionada pelo Bolsa Família, entendemos que o programa orienta-se não mais pelo padrão clássico do Estado de Bem-Estar Social, com características próprias de uma sociedade salarial, mas por um modelo de proteção social em que o trabalho assalariado perdeu seu espaço diante do

capitalismo de “acumulação flexível”, exigindo do Estado novas formas de acesso à renda.

A estratégia encontrada pelo Governo Federal e pelo Governo do Estado do Espírito Santo foi justamente a de garantir o acesso ao consumo, através de transferências de renda. As políticas públicas elaboradas ao longo dos anos 2000 parecem estar direcionadas para isto: garantir e aumentar o poder de consumo dos mais pobres. Trata-se de uma forma de inclusão mais precária, se comparada ao modelo clássico do Estado Social, porém condizente com a nova realidade macroestrutural e os novos processos produtivos. Ademais, essa estratégia possui o benefício de dinamizar as economias locais, aumentando o mercado de consumo interno e diminuindo, de modo geral, a pobreza de uma comunidade carente.

Por fim, ao garantir o direito de subsistência aos mais pobres o Estado realiza uma tarefa, em última instância, democrática, na medida em que garante a esses membros da comunidade política um mínimo necessário para sua sobrevivência. Se ainda não é possível afirmar que o Programa Bolsa Família é uma política plenamente capaz de formar cidadãos no sentido definido por Hanna Arendt, isto é, pessoas com poder de ação e capacidade de transformarem o mundo ao seu redor, o programa certamente se insere no rol de políticas públicas que dinamizaram a estrutura econômica brasileira dos últimos anos de tal forma que permitiram abrir caminhos para novas mudanças, ao invés de simplesmente reproduzir o existente. Mas o velho ainda não morreu e o novo continua a ser apenas um sonho.

Finalizamos esta dissertação com a certeza de termos contribuído para o estudo da situação socioeconômica do Brasil e do Espírito Santo no século XXI, especialmente aquela relativa à pobreza e à desigualdade social. Esperamos que os dados quantitativos e qualitativos aqui presentes sirvam de aporte para os pesquisadores que desejarem se debruçar sobre esta temática ainda relativamente carente de estudos em nível local, mas com atenção crescente por parte da Academia, dos movimentos sociais e dos agentes políticos.

7 REFERÊNCIAS

- ARENDRT, Hanna. **A condição humana**. 10 ed. Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2004
- BANFIELD, Edward. **The Unheavenly City**. Little: Brown, 1970.
- BARROS, R; CARVALHO; FRANCO. O Índice de Desenvolvimento da Família (IDF). Rio de Janeiro: Ipea, out. 2003. 20p. (Texto para Discussão, n. 986).
- BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. O papel das transferências públicas na queda recente da desigualdade de renda brasileira. In: BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N.; ULYSSEA, G. (Org.). **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília: Ipea, 2007, p. 41-86. v. 2.
- BARROS, R. P. et al. **Determinantes da queda na desigualdade de renda no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2010 (Texto para Discussão, n. 1460).
- BARROS, Ricardo Paes de *et alii*. Pobreza no Espírito Santo. In: **Espírito Santo: instituições, desenvolvimento e inclusão social**. VESCOVI, Ana Paula; BONELLI, Regis (orgs). Vitória: IJSN, 2010b.
- BEHRING, Elaine. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo, Cortez, 2003.
- BEHRING, Elaine R.; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006.
- BOSCHETTI, I.; SALVADOR, E. Orçamento da Seguridade Social e política econômica: perversa alquimia. In: **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, nº 87, 2006.
- BRAGA, Ruy. Apresentação. OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (orgs). **Hegemonia às avessas**. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 7-15.
- BRASIL. **Decreto 5.209**. Regulamenta a Lei n. 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Publicado em 17 de setembro de 2004.
- BRASIL. **Lei nº 10.836**, promulgada em 09 de janeiro de 2004. Dispõe sobre a criação do Programa Bolsa Família e dá outras providências.
- BECK, Ulrich. **O que é globalização?** Equívocos do globalismo. Respostas à globalização. Tradução de André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- BUARQUE, Cristovan. **O que é apartação: o apartheid social no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994
- CAMPOS JÚNIOR, José Teixeira de. **História da construção e das transformações da cidade**. Vitória: Cultural-ES, 2005.
- CASTEL. Robert. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário**. Tradução Iraci D. Poletti. Petrópolis: Vozes, 1998
- _____. As armadilhas da exclusão. In: BELFIORE, Vanderley M.; BÓGUS, L.; YAZBEK, M. C. **Desigualdade e a questão social**. 3 ed., São Paulo Educ, 2008.

CLAVEL, Gilbert. **A Sociedade da Exclusão**. Porto: Porto Editora, 2004.

COHN, Amélia. As políticas sociais no governo FHC Revista de Sociologia da USP **Tempo Social**, São Paulo: Edusp, v11, n.2, fevereiro de 2000.

_____. Programas de Transferência de Renda e a Questão Social no Brasil. In: **Seminário Especial Mini-Forum em homenagem aos 40 anos do Ipea**. Rio de Janeiro, 2004

COSTANZI; Rogério N; FAGUNDES, Flávio. Perfil dos beneficiários do Bolsa Família. IN: **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios**. DE CASTRO, Jorge Abraão; MODESTO, Lúcia (orgs). vol 1. Brasília: IPEA, 2010.

COUTINHO, Carlos Nelson. A hegemonia da pequena política. In: OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (orgs). **Hegemonia às avessas**. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 29-46.

DRAIBE, Sônia Miriam. A construção institucional da política brasileira de combate à pobreza: perfis, processos e agenda. **Caderno de Pesquisa**, nº 34, 1998, 29 p.

DYE, Thomas. **Understanding public policy**. Upper Saddle, New Jersey: Prentice Hall, 2005.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do estado**. 3ª ed., São Paulo: Escala, 2009.

SCOREL, Sarah. **Vidas ao léu: trajetórias de exclusão social**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1999.

FERRARI, Tatiana K; CASTRO, Magnus W. **Desigualdade de renda no Espírito Santo: uma análise de decomposição**. Vitória: IJSN, 2011 [Texto para discussão n. 26]

FERRARI, Tatiana K; et alii. **Avaliação de impacto ex-ante de uma política de transferência de renda no Espírito Santo**. Vitória: IJSN, 2011 [Texto para discussão n.36]

FREIRE, José de Mello Carvalho Moniz. **Mensagem do Exm. Sr. Presidente do Estado do Espírito Santo lida na instalação do congresso legislativo em 17 de setembro de 1895**. Arquivo público do Estado do Espírito Santo. Vitória: Typografia do Estado do Espírito Santo, 1895.

FLEURY, Sonia. **A expansão da cidadania**. In: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002

FLEURY, Sonia. Pobreza, desigualdades ou exclusão? **Ciênc. saúde coletiva** [online]. vol.12, n.6, pp. 1422-1425, 2007

FRANCO, Maria Sylvia de Carvalho. **Homens livres na ordem escravocrata**. São Paulo: UNESP, 1997.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Centro de Estatística e Informações**. Convênio PNUD/Ministério das Cidades, Belo Horizonte, 2006.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. v. 3. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

HAGENAARS, A.; DE VOS, K. The definition and measurement of poverty. **The Journal of Human Resources**, v. 23, n. 2, p. 211-221, Spring 1988.

HAGENAARS, A.; VAN PRAAG, B.M.S. A Synthesis of Poverty Definitions. *Review of Income and Wealth*, 31, 2, 139-154, 1985.

HAM, Christopher; Hill, Michael. **The policy process in the modern capitalist State**. Londres: Harvester Wheatsheaf, 1993.

HAYEK, Friedrich August von. **O Caminho da Servidão**. Rio de Janeiro, Instituto Liberal, 1990.

HEIDEMANN, Francisco. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F; SALM, José. **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. 2ª edição. Brasília: Editora UnB, 2010, p. 23-39

HOCHMAN, G; ARRETCHE, M; MARQUES, E (orgs). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007

HOFFMANN, R. Desigualdade da distribuição da renda no Brasil: a contribuição de aposentadorias e pensões e de outras parcelas do rendimento domiciliar per capita. **Economia e Sociedade**, v. 18, n. 1, 2009, p. 213-231.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Perfil da pobreza no Espírito Santo: famílias inscritas no Cadúnico**. Vitória, ES, 2010.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Síntese dos indicadores sociais do Espírito Santo**. Vitória, ES, 2011.

KAGEYAMA, Angela; HOFFMANN, Rodolfo. Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional. In: **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 15, n. 1(26), p. 79-112, jan/jun 2006

KERSTENETZKY, Célia. Redistribuição e desenvolvimento? A economia política do Programa Bolsa Família. **Dados**, Revista de Ciências Sociais, 2009, vol. 52, nº 1, pp. 53-83.

KERSTENETZKY, Célia. Políticas sociais: focalização ou universalização? **Textos para discussão**, Niterói: UFF/ Economia, n. 180, 2005

KOWARICK, Lúcio. **Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil**. São Paulo: Editora 34, 2009.

KRECKEL, Reinhard. **Politische Soziologie der sozialen Ungleichheit**. Frankfurt: Campus, 2004.

LIRA, Pablo; BUGARIN, Mirta Noemi S. **Processo de urbanização, estrutura demográfica e violência: análise no Espírito Santo e Vitória**. Texto para Discussão 37. Vitória: IJSN, 2011.

MALAGUTI, Manoel L. (Org). **Neoliberalismo: a tragédia do nosso tempo**. São Paulo: Cortez, 1998.

MARTINS, José de Sousa. **A sociedade vista do abismo: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2002.

- MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo. Ed. Cortez, 1998.
- MARX, Karl. **O Capital** [Coleção Os Economistas]. Ed. Abril Cultural, SP: Cap. I: “A Mercadoria”, vol. I, pp.165-208, 1996.
- MARX, Karl. **O 18 Brumário e cartas a Kugelmann**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- MATTOS, ROSSANA. **Desigualdade sócio-espacial e violência urbana: a Região Metropolitana na Grande Vitória**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008.
- MDS – **Ministério Do Desenvolvimento Social E Combate À Fome**. 2010. Disponível em <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>. Acessado em 21/10/2010
- MEDEIROS, Marcelo. **A trajetória do Welfare State no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990**. Brasília: IPEA, 2001. Texto para discussão n. 852.
- MILIBAND, Ralph. **O Estado na sociedade capitalista**. Rio de Janeiro : Zahar, 1972.
- MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2003.
- MORAES, Reginaldo. **Neoliberalismo: de onde vem, para onde vai?** São Paulo: Ed. Senac, 2001.
- NERI, Marcelo. **Miséria, desigualdade e políticas de renda: o Real do Lula**. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, CPS, 2007.
- NERI, Marcelo. **A nova classe média: o lado brilhante dos pobres**. Rio de Janeiro: FGV/CPS, 2010.
- NETTO, José Paulo. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, I. (org). **O desmonte da nação: balanço do governo FHC**. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.
- OFFE, Claus; LENHARDT, Gero. Teoria do Estado e política social. In: OFFE, Claus. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- OLIVEIRA, Francisco de. Hegemonia às avessas. In: OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (orgs). **Hegemonia às avessas**. São Paulo: Boitempo, 2010, pp. 21-28.
- OLIVEIRA, José Teixeira de. **História do Estado do Espírito Santo**. 3ª Edição. Vitória: Arquivo Público do Estado do Espírito Santo, Secretaria de Estado da Cultura, Coleção Canaã, Volume 8, 2008.
- PASTORE, J; ZYLBERSTAJN, H.; PAGOTTO, C. **Mudança social e pobreza no Brasil: 1970-1980. O que ocorreu com a família brasileira?** São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1983.
- PAUGAM, Serge. **A desqualificação social: ensaio sobre a nova pobreza**. São Paulo: Educ/Cortez, 2003.

PAULANI, Leda. Capitalismo financeiro, estado de emergência econômico e hegemonia às avessas no Brasil. In: OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (orgs). **Hegemonia às avessas**. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 109-136.

POULANTZAS, Nicos. **Poder Político e Classes Sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

PNUD. **Relatório de desenvolvimento humano**, 2010. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2010/chapters/pt/>>. Acesso em: 31 set. 2010.

SAMPAIO, Ana Paula S.; BERTOLANI, Marlon N.; PEREIRA, Sandra M. **Pobreza e política social**: desafios da gestão pública no Espírito Santo. ES. IJSN, 2010. (Texto para discussão n. 17).

SARAIVA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: **políticas públicas**. SARAIVA; FERRAREZI, Elisabete (orgs). Brasília: ENAP (coletânea), 2006.

SARTI, A. **A Família como Espelho**: um estudo sobre a moral dos pobres. 3ª ed. Cortez, 2005.

SAWAIA, B. (Org.). (1999). **As artimanhas da exclusão**: análise psicossocial e ética da desigualdade social. Petrópolis, RJ: Vozes.

SEMERARO, Giovanni. **Gramsci e a sociedade civil**: cultura e educação para a democracia. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

SIMMEL, Georg. **Les pauvres**. Paris: Presses Universitaires de France, [1907] 1998

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. Os Economistas. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SILVA, M. O. da Silva et. al. **Comunidade Solidária**: o não enfrentamento da pobreza no Brasil. São Paulo: Cortez, 2001.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; Yazbek, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo Di. **A política social brasileira no século XXI**: a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; LIMA, Valéria Ferreira S. **Avaliando o Bolsa Família**: unificação, focalização e impactos. São Paulo: Cortez, 2010.

SINGER, André. Raízes sociais e ideológicas do lulismo. **Novos Estudos Cebrap**, 2009, n. 85, p. 83-103,.

_____. A segunda alma do partido dos trabalhadores. **Novos Estudos Cebrap**, 2010, n. 88, p. 89-111.

SINGER, Paul. **Dominação e desigualdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981

SOARES, Laura Tavares. **O desastre social**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SOARES, Sergei. Análise de bem-estar e decomposição por fatores na queda da desigualdade entre 1995 e 2004. **Econômica**, Rio de Janeiro: UFF, v. 8, n. 1, 2006, p. 83-115

SOARES, Sergei; SÁTYRO, Natália. **O Programa Bolsa Família**: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. Brasília: Ipea, 2009 (Texto para Discussão, n. 1424)

- SOARES, S. et al. Os impactos do benefício do Programa Bolsa Família sobre a desigualdade e a pobreza. In: **Bolsa Família 2003-2010: avanços e desafios** Brasília.Org: DE CASTRO, Jorge Abrahão; MODESTO, Lúcia. Brasília: Ipea, 2010.
- SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45.
- SPOSATI, A. Mínimos sociais e seguridade social: uma revolução da consciência da cidadania. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez, n.55, p.9-33, 1997
- SPOSATI, Aldaíza. **Exclusão social abaixo da linha do Equador**. In: Seminário de Exclusão Social, PUC/SP, 1998. Acesso em: 10 de fevereiro de 2011. Disponível em: <<http://www.dpi.inpe.br/geopro/exclusao/exclusao.pdf>>
- RAICHELIS, Raquel; WANDERLEY, Luiz Eduardo. Desafios de uma gestão pública democrática na integração regional. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, Ano XXV, n. 78, jul. 2004, p. 5-32.
- REGO, Walquíria Leão. Aspectos teóricos das políticas de cidadania: uma aproximação ao Bolsa Família. In: **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 73, São Paulo, 2008.
- ROCHA, Sônia. **Pobreza no Brasil: afinal, do se trata?** 2 ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- ROCHA, Sônia. O Programa Bolsa Família: evolução e efeitos sobre a pobreza. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 20, n.1 (41), p. 113-139, 2011.
- ROSANVALLON, Pierre. **A nova questão social: repensando o Estado** Providência. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1998.
- SALETTO, Nara. **Transição para o Trabalho Livre e Pequena Propriedade no Espírito Santo**. Vitória: EDUFES, 1996
- SIQUEIRA, Maria da Penha Smarzaró. **Industrialização e empobrecimento urbano: o caso da Grande Vitória, 1950/1980**. Vitória: EDUFES, 2010
- SOUZA, Jessé. **A Construção Social da Subcidadania: Para uma Sociologia Política da Modernidade Periférica**. Belo Horizonte: Ed UFMG / Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003
- TATAGIBA, José. **Vitória: cidade presépio**. Vitória: Multiplicidade, 2005.
- TESSAROLO, Enzo M.; KROHLING, Aloísio. A passagem do Programa Comunidade Solidária para o Programa Bolsa Família: continuidades e rupturas. **Revista Caos (UFPB)**, n. 16, março de 2011, pp. 74-92.
- TESSAROLO, Enzo M. A nova cartografia mundial: as “muralhas nacionais” frente ao “capital sem pátria” e aos “cidadãos do mundo”. **Revista Ponto-e-vírgula (PUC-SP)**, n. 9, março de 2011, pp. 197-213.
- THE WORLD BANK. **World Development Report 1990**. Oxford University Press, 1990.
- UNDP – United Nations Development Programme. Human Development Report 1999.
- VALLADARES, Lícia (1991). Cem anos pensando a pobreza (urbana) no Brasil. In: BOSCHI, Renato R. (Org.). **Corporativismo e desigualdade: a construção do espaço público no Brasil**. Rio de Janeiro/São Paulo: IUPERJ/Vértice.

VERAS, M. P. B. Notas ainda preliminares sobre exclusão social, um problema brasileiro de 500 anos. IN: Veras, M. P. B. (org) **Por uma sociologia da exclusão social**: o debate com Serge Paugam. São Paulo, EDUC, 1999.

WACQUANT, Loïc. Descivilização e demonização: a reforma social e simbólica do gueto negro americano. In: WACQUANT, L. (org). **As duas faces do gueto**. São Paulo: Boitempo, 2008.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. A questão social no contexto da globalização: o caso latinoamericano e o caribenho. In: BOGUS, Lúcia *et al.* (org). **Desigualdade e a questão social**. São Paulo: EDUC, 2010.

WANDERLEY, Mariangela Belfiore. Refletindo sobre a noção de exclusão. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. Ano XVIII, São Paulo: Cortez, 1997, n.º 55

ZANOTELLI, Cláudio Luiz. **Fragmentações sócio-espaciais e criminalidade violenta**: o caso de Terra Vermelha – Aglomeração de Vitória – ES. In: Encontro Estadual de Geógrafos do Espírito Santo, Vitória-ES. AGB, 2004.